

# ifo Dresden berichtet

## Aktuelle Forschungsergebnisse

- *Für das Projektteam: von Wolfgang Nierhaus*  
Deutschlandprognose 2016/2017: Aufschwung ohne Spannungen
- *Jannik A. Nauerth, Joachim Ragnitz und Michael Weber*  
ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2016/2017:  
Ostdeutsche Wirtschaft wächst stabil
- *Joachim Ragnitz*  
Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder
- *Oliver Falck und Stefanie Gäbler*  
Einfluss der Sozialisierung im Schulalter auf das Unternehmertum
- *Jan Kluge*  
Die wirtschaftliche Dynamik in der Stadt Dresden

## Im Blickpunkt

- *Felix Rösel*  
Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien

## Daten und Prognosen

- Vierteljährliche Entwicklung für Sachsen
- Regionalisierung des ifo Konjunkturtests
- Arbeitsmarktentwicklung in Sachsen

23. Jahrgang (2016)

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 4/2016

## Aktuelle Forschungsergebnisse

### Deutschlandprognose 2016/2017: Aufschwung ohne Spannungen

3

Für das Projektteam: Wolfgang Nierhaus

Der robuste Aufschwung, in dem sich die deutsche Wirtschaft seit dem Jahr 2014 befindet, wird sich fortsetzen. Der Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts dürfte im laufenden Jahr 1,8 % betragen, im Jahr 2017 voraussichtlich 1,6%. Damit wird sich die Produktionslücke weiter verringern und im Jahr 2017 wohl nahezu geschlossen sein. Da die Gangart der Konjunktur insgesamt eher verhalten ist, zeichnen sich allerdings keine Überhitzungserscheinungen auf den Güter- und Faktormärkten ab. Maßgeblich zum Wachstum trägt die schwungvolle Binnennachfrage bei. Die privaten Konsumausgaben expandieren vor dem Hintergrund der günstigen Beschäftigungsentwicklung und höherer Transfereinkommen. Von den anhaltend günstigen Finanzierungsbedingungen gehen positive Impulse für die Ausrüstungs- und Bauinvestitionen aus. Darüber hinaus profitiert die Nachfrage nach Wohnbauten von der anhaltenden Flüchtlingsmigration. Der Außenhandel liefert im Prognosezeitraum keine nennenswerten Impulse: Exporte und Importe dürften in ähnlichem Tempo expandieren.

### ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen 2016/2017: Ostdeutsche Wirtschaft wächst stabil

8

Jannik A. Nauerth, Joachim Ragnitz und Michael Weber

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands (mit Berlin) dürfte im Jahr 2016 um 1,7 % und im Jahr 2017 um 1,3 % wachsen. Im Freistaat Sachsen dürfte die reale Wirtschaftsleistung mit 1,8 % in diesem und 1,5 % im kommenden Jahr 2017 geringfügig kräftiger expandieren. Dies sind die zentralen Ergebnisse der Konjunkturprognose der Dresdner Niederlassung des IFO INSTITUTS vom 28.06.2016. Gestützt wird die konjunkturelle Entwicklung weiterhin von der kräftigen Binnennachfrage, insbesondere dem privaten Konsum. Weitere positive Impulse kommen von der Flüchtlingsmigration sowie der im laufenden Jahr steigenden Nachfrage aus der Industrie in Deutschland. Bei alledem dürfte sich der Beschäftigungsaufbau auf dem ostdeutschen und dem sächsischen Arbeitsmarkt fortsetzen.

### Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder

18

Joachim Ragnitz

Die wirtschaftliche Entwicklung in den ostdeutschen Ländern verläuft seit geraumer Zeit in etwa parallel zu Westdeutschland – ein Aufholen ist bei den typischerweise verwendeten Indikatoren der Wirtschaftskraft seit Langem nicht mehr festzustellen. Auch die Perspektiven für die Zukunft sind nicht unbedingt rosig. Deswegen sollte die Wirtschaftspolitik die Initiative ergreifen, mit einer gezielten wachstumsorientierten Politik die Bedingungen für eine günstigere Entwicklung auch nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II zu schaffen. Wesentlich erscheinen neben einer an den wachstumshemmenden Rahmenbedingungen ansetzenden Förderpolitik insbesondere auch verstärkte Investitionen in Bildung und Innovation.

### Einfluss der Sozialisierung im Schulalter auf das Unternehmertum

29

Oliver Falck und Stefanie Gäbler

Welchen Einfluss hat Schulbildung auf die spätere Berufswahl, insbesondere auf die Entscheidung, sich selbstständig zu machen? Während Schüler, welche in der BRD geboren wurden, ihre Erziehung in einer freien Marktwirtschaft erhielten, wuchsen Schüler aus der DDR während ihrer gesamten oder während eines Teils ihrer Schulzeit in einem sozialistisch geprägten System auf. Das Unternehmertum hatte in beiden Wirtschaftssystemen einen unterschiedlichen Stellenwert. Der Aufsatz zeigt, dass Studierende im wiedervereinigten Deutschland, welche in der DDR geboren wurden, signifikant geringere unternehmeri-

sche Absichten verfolgen als ihre Kommilitonen, die in der BRD aufwuchsen. Gleichzeitig haben Studierende aus Ostdeutschland, welche ihre Schulzeit erst nach der Wiedervereinigung abschlossen und somit zumindest einen Teil ihrer Bildung in einer freien Marktwirtschaft erhielten, eher die Absicht, sich selbstständig zu machen als Studierende, welche ihre gesamte Schulbildung in der DDR erhielten.

### **Die wirtschaftliche Dynamik in der Stadt Dresden**

34

*Jan Kluge*

Die Stadt Dresden ist schon seit den 1990er Jahren einer der wichtigsten Wachstumsmotoren für den Freistaat Sachsen. Die Dynamik der hier ansässigen Hochtechnologiefirmen hat Dresden zu einem bedeutenden Wirtschaftsstandort werden lassen. Die starke Spezialisierung des Verarbeitenden Gewerbes auf die Hochtechnologiesektoren bringt jedoch auch Probleme mit sich. Die Abhängigkeit dieser Märkte von der weltweiten Konjunktur macht die Stadt anfällig für globale Schwankungen. Dieser Artikel analysiert das Wirtschaftswachstum der Stadt Dresden und kommt zu dem Schluss, dass die starke Ausrichtung auf den Halbleitersektor weiterhin dazu führt, dass Dresden an den Chancen auf weltweiten Wachstumsmärkten teilnehmen kann. Auf die Beschäftigung haben etwaige Schwankungen kaum Auswirkungen, da der sehr große Dienstleistungssektor stabilisierend wirkt.

### **Im Blickpunkt**

#### **Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien**

45

*Felix Rösel*

Fusionen von Gemeinden und Landkreisen im Rahmen von Gebiets- und Strukturreformen werden regelmäßig mit der Möglichkeit von Ausgaben senkungen, Effizienzsteigerungen oder einer Professionalisierung der Verwaltung begründet. In diesem Beitrag wird ein Überblick über die aktuellen Evaluationen bereits durchgeführter Gebietsreformen gegeben. In ihrer Mehrzahl konnten diese Studien keinen systematischen kausalen Zusammenhang von Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben bzw. Effizienz nachweisen. Dagegen zeigt eine zunehmende Zahl empirischer Studien, dass Gebietsreformen mit substantziellen politischen Kosten, z. B. einer sinkenden Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, einhergehen.

### **Daten und Prognosen**

#### **Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das erste Quartal 2016**

50

*Wolfgang Nierhaus*

#### **Ostdeutsche und sächsische Industrie zur Jahresmitte wieder zuversichtlicher**

52

*Michael Weber*

#### **Beschäftigungsaussichten in Ostdeutschland und Sachsen trüben sich ein**

55

*Antje Fanghänel*

### **Aus der ifo Werkstatt**

#### **ifo Veranstaltungen**

56

#### **ifo Vorträge**

56

#### **ifo Veröffentlichungen**

57

#### **ifo intern**

58

# Deutschlandprognose 2016/2017: Aufschwung ohne Spannungen<sup>1</sup>

Für das Projektteam: Wolfgang Nierhaus\*

## Lage der Weltwirtschaft

Das weltwirtschaftliche Expansionstempo hat sich im zurückliegenden Winterhalbjahr verlangsamt. Maßgeblich dafür war vor allem die Schwächephase, die wichtige Schwellenländer durchliefen. So hat sich die Wirtschaftsdynamik in China stärker abgekühlt als ursprünglich erwartet. Dies strahlte negativ auf die Ökonomien im ostasiatischen Raum aus, deren Außenhandel stark von China abhängt. Zudem verstärkte die Nachfrageschwäche aus dem Reich der Mitte den Abwärtsdruck auf die Preise diverser Rohstoffe, was die Länder, die diese exportieren, zusätzlich belastete. Wichtige Rohstoffexporteure litten bereits seit Ende 2014 unter den spürbar rückläufigen Notierungen für Erdöl sowie Industrie- und Agrarrohstoffe. So befinden sich Brasilien und Russland seit mehr als einem Jahr in einer Rezession.

Angesichts dieser Entwicklungen nahmen im vergangenen Winterhalbjahr die Sorgen um einen regelrechten Konjunkturerbruch in China sowie hinsichtlich der Widerstandsfähigkeit vieler rohstoffexportierender Schwellenländer spürbar zu. Diese Sorgen fanden ihren Niederschlag in einem verstärkten Kapitalabzug aus vielen aufstrebenden Ökonomien, wiederholten Turbulenzen an den Börsen weltweit und einem Anstieg der Finanzmarktunsicherheit. All dies trug maßgeblich zur Eintrübung der Stimmung unter Investoren, Produzenten und Konsumenten und daher zur Verlangsamung des Expansionstempos in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften bei. Belastend auf die Stimmung in den fortgeschrittenen Ökonomien wirkten sich auch die geopolitischen Spannungen im Nahen Osten, die Uneinigkeit Europas im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise und das bevorstehende Referendum in Großbritannien über einen Verbleib in der Europäischen Union aus. Dennoch durchlaufen die USA einen robusten Aufschwung. Die Produktionslücke dürfte weitgehend geschlossen sein und es herrscht nahezu Vollbeschäftigung. Hingegen ist die wirtschaftliche Erholung im Euroraum deutlich weniger fortgeschritten als jene in den USA und verläuft zudem sehr schleppend. Denn die Probleme im Bankensektor vieler Mitgliedsländer sind noch immer nicht ausrei-

chend angegangen worden. Nicht beseitigt sind auch viele strukturelle Schwächen, die die Arbeitsmarktflexibilität und die Wettbewerbsintensität auf vielen Produktmärkten sowie im Energiesektor reduzieren. Entsprechend liegt die aggregierte Produktion im Euroraum noch immer spürbar unterhalb ihres Potenzials. Auch in Japan ist das Expansionstempo äußerst moderat. In Großbritannien blieb die Ausweitung der aggregierten Produktion bis zuletzt robust. Allerdings haben die politischen Debatten über einen Austritt aus der EU („Brexit“) zunehmend das Vertrauen von Investoren, Produzenten und Konsumenten eingetrübt, was sich in rückläufigen privaten Investitionen im Winterhalbjahr niederschlug.

Die Geldpolitik in den großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften bleibt expansiv ausgerichtet. Dabei divergieren seit einiger Zeit die Pfade, die die einzelnen Notenbanken eingeschlagen haben. So haben die Notenbanken in den USA und in Großbritannien im Verlauf des Jahres 2015 zusehends ihre Bereitschaft signalisiert, eine moderate Straffung ihrer Zinspolitik ab Ende 2015 (USA) bzw. im Verlauf von 2016 (Großbritannien) einzuleiten. Die EUROPÄISCHE ZENTRALBANK und die BANK OF JAPAN hingegen haben in diesem Zeitraum den Expansionsgrad ihrer Politik erhöht. Beide Notenbanken haben zudem signalisiert, auch im Prognosezeitraum den überaus expansiven geldpolitischen Kurs beizubehalten und bei Bedarf die monetären Zügel weiter zu lockern.

Die geldpolitische Heterogenität spiegelte sich in der Wertentwicklung der Währungen wichtiger fortgeschrittener Volkswirtschaften wider. So verloren der Euro und der Yen im Herbst 2014 gegenüber dem US-Dollar stark an Wert und behielten die relativ niedrigen Notierungen im Verlauf des Jahres 2015 bei. Allerdings haben die Währungen Japans und des Euroraums im Frühjahr 2016 wieder etwas aufgewertet, als klar wurde, dass die Notenbanken der USA und Großbritanniens den Prozess der geldpolitischen Normalisierung verlangsamten wollen.

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

Die Finanzpolitik dürfte in den großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften im Prognosezeitraum in etwa neutral wirken. So sind in den USA keine diskretionären Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, da das gesamtstaatliche Budgetdefizit dank vorteilhaft wirkender automatischer Stabilisatoren zurückgeht. Die neutrale finanzpolitische Ausrichtung in den USA dürfte auch im Prognosezeitraum beibehalten werden. In Japan wurde zuletzt ein neues Konjunkturprogramm aufgelegt. Ferner beschloss die Regierung, die für April 2017 geplante Mehrwertsteuererhöhung auf das Jahr 2019 zu verschieben. Damit wurde die Intensität der ursprünglich geplanten fiskalischen Konsolidierung des öffentlichen Haushalts scharf reduziert. Im Euroraum sind die Mitgliedsländer im Frühjahr 2015 in den Genuss einer Neuinterpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Europäische Kommission gekommen. Auf deren Basis konnten die ursprünglich geplanten restriktiven fiskalischen Impulse verschoben werden.

### Ausblick für die Weltwirtschaft

Nach dem schwachen Winterhalbjahr scheint sich die Weltkonjunktur jüngst wieder etwas gefangen zu haben. So haben sich zahlreiche Stimmungsindikatoren, nach einem mehrmonatigen Rückgang, im April und Mai 2016 wieder, wenngleich nur leicht, verbessert. Auch das ifo Weltwirtschaftsklima notierte im April höher als noch im Januar. Dies dürfte vor allem aus den expansiven wirtschaftspolitischen Maßnahmen resultieren, die bereits ab Jahresbeginn in China und weiteren Schwellenländern eingeleitet wurden. Auch signalisierten die Notenbanken in den USA und Großbritannien, dass sie die geldpolitische Straffung vorsichtiger als ursprünglich geplant durchführen wollen. Entsprechend dürfte sich das globale Expansionstempo im Verlauf dieses Jahres etwas beschleunigen. Allerdings werden die Zuwächse der weltwirtschaftlichen Produktion nur etwa halb so hoch ausfallen als noch in den Jahren vor der globalen Finanzkrise. Dabei wird angenommen, dass sich das britische Volk für einen Verbleib in der Europäischen Union entscheidet. Dies dürfte die Unsicherheit in Großbritannien reduzieren und eine Belebung der Investitionstätigkeit in der zweiten Hälfte 2016 nach sich ziehen.

Im Verlauf des kommenden Jahres dürfte das globale Expansionstempo wieder etwas abnehmen. Maßgeblich dafür wird vor allem eine allmähliche Verlangsamung der wirtschaftlichen Dynamik in China sein, da die Effekte der fiskalischen Stützungsmaßnahmen auslaufen und das Land zu seinem trendmäßig abnehmenden Potenzialwachstum zurückkehrt. Auch vonseiten der großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften dürfte es

im kommenden Jahr keine Impulse für eine stärkere Belebung der Weltkonjunktur geben. Die US-Wirtschaft dürfte, angesichts nahezu vollausgelasteter Produktionskapazitäten, mit ihrer Trendrate von etwas mehr als 0,5 % je Quartal zulegen. In Japan sorgen zahlreiche strukturelle Schwächen für ein niedriges Potenzialwachstum und die jüngst beschlossenen fiskalpolitischen Maßnahmen werden nur für eine geringfügige temporäre Belebung sorgen. Schließlich wird sich die Erholung im Euroraum zwar weiter fortsetzen. Diese wird aber wie schon in der Vergangenheit träge ausfallen. Dennoch wird sich die negative Produktionslücke langsam verringern und zusammen mit dem jüngst wieder gestiegenen Erdölpreis der Preisauftrieb allmählich wieder verstärken.

Alles in allem dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion in der Welt in diesem Jahr mit 2,3 % und im Jahr 2017 mit 2,6 % zunehmen. Gegenüber der ifo Konjunkturprognose vom Dezember 2015 entspricht dies einer Revision von –0,3 Prozentpunkten in diesem und –0,1 Prozentpunkt im kommenden Jahr. Der Welthandel wird im Jahr 2016 voraussichtlich um lediglich 3,0 % expandieren, ehe seine Zuwachsrate auf 3,6 % im Folgejahr steigt.

### Risiken

Ein wesentliches Risiko für die weltwirtschaftliche Entwicklung im Prognosezeitraum besteht aufgrund eines möglichen Ausscheidens Großbritanniens aus der Europäischen Union, über das die Briten im Rahmen eines Referendums am 23. Juni 2016 abstimmen werden. Die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zeigt sich in Großbritannien bereits in Umfragen, rückläufigen Unternehmensinvestitionen und einer Abwertung des Pfund Sterlings gegenüber dem Euro seit Ende 2015. Nach einem Austritt Großbritanniens aus der EU müssten nicht nur die Handelsbeziehungen zur EU neu verhandelt werden, sondern auch jene zu über 50 anderen Staaten, die auf EU-Recht basieren. Der Handel könnte darunter leiden. Auf den Finanzmärkten könnte sich die Unsicherheit in höheren Risikoprämien für britische Wertpapiere niederschlagen. Insgesamt würde auch die EU geschwächt sein, da das Vertrauen in den Fortbestand der EU abnehmen könnte.

Große Unsicherheit besteht weiterhin hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung in China. Denn die jüngst ergriffenen Konjunkturmaßnahmen beseitigen nicht die Fehlallokationen, die in vielen Wirtschaftsbereichen bestehen. Vielmehr werden die erforderlichen strukturellen Anpassungen lediglich aufgeschoben. Außerdem geht mit dem

Konjunkturpaket eine zusätzliche Ausweitung der für ein Schwellenland ohnehin vergleichsweise hohen Verschuldung einher. So legte das gesamtwirtschaftliche Kreditwachstum im vergangenen Jahr etwa doppelt so schnell zu wie das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP). Eine neue Finanzkrise würde die chinesische Wirtschaft belasten und die ohnehin noch schwache Belebung der Weltkonjunktur erneut beeinträchtigen.

### Ausblick für die deutsche Wirtschaft

In den Frühjahrsmonaten dürfte sich das Expansions-tempo der gesamtwirtschaftlichen Produktion vorübergehend verlangsamt haben, ab den Sommermonaten wird sich die konjunkturelle Schlagzahl dann aber wieder erhöhen. Diese Entwicklung wird vom ifo Geschäftsklima, dem wichtigsten Frühindikator für die deutsche Wirtschaft, angezeigt. Die Wahrscheinlichkeit für eine Fortsetzung der expansiven Wirtschaftsentwicklung, die in den ersten Monaten des Jahres auf überraschend niedrige Werte gesunken war, hat im Mai die wichtige Zwei-Drittel-Marke wieder übersprungen. Die ifo Konjunkturampel für die deutsche Wirtschaft steht damit wieder auf grün.

Die quantitative Prognose für die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion am aktuellen Rand erfolgt disaggregiert nach Wirtschaftsbereichen. Besonderer Fokus liegt dabei auf der systematischen Nutzung verfügbarer Frühindikatoren der amtlichen Statistik sowie monatlich zur Verfügung stehender Umfragedaten. Aufgrund ihrer besonderen Stellung werden den Ergebnissen aus dem ifo Konjunkturtest eine wichtige Rolle beigemessen. Der Indikatorensetz signalisiert eine Wachstumsrate des preisbereinigten BIP (saison- und kalenderbereinigt gegenüber dem Vorquartal) von 0,3 % im zweiten Quartal und von 0,4 % im dritten Vierteljahr. Die verhaltenere Expansion im zweiten Quartal ist maßgeblich auf die schwache Entwicklung in der Industrie sowie im Baugewerbe zurückzuführen. Der Dienstleistungssektor wirkt hingegen stabilisierend. Im weiteren Verlauf findet die Industrie aber zu alter Stärke zurück; die ifo Geschäftserwartungen haben sich zuletzt spürbar verbessert. Auch der Rückgang im Baugewerbe, der lediglich eine Normalisierung nach der durch den milden Winter verzerrten Entwicklung im ersten Vierteljahr darstellt, dürfte nur temporärer Natur sein. Die Baufirmen berichten von einer anhaltend günstigen Geschäftsentwicklung bei gleichzeitig hoher Geräteauslastung.

Im weiteren Verlauf wird sich der Aufschwung in kaum verändertem Tempo fortsetzen, getragen von der anhaltend schwungvollen Binnennachfrage. Der private

Konsum expandiert weiter kräftig vor dem Hintergrund der günstigen Beschäftigungsentwicklung und höherer Transfereinkommen, der öffentliche Konsum verliert allerdings an Fahrt aufgrund des hier unterstellten verringerten Zustroms an Hilfesuchenden. Die Investitionen in Ausrüstungen und Bauten profitieren von den günstigen Finanzierungsbedingungen, die Nachfrage nach Wohnbauten wird zusätzlich durch die hohe Zuwanderung angeregt. Vom Außenhandel sind im Prognosezeitraum weiterhin keine Impulse zu erwarten, Exporte und Importe dürften in ähnlichem Tempo expandieren.

Insgesamt dürfte das preisbereinigte BIP im Jahr 2016 um 1,8 % zulegen und damit mit einer etwas höheren Rate als im vergangenen Jahr (1,7 %). Im Jahr 2017 dürfte sich der reale Anstieg auf 1,6 % belaufen (vgl. Tab.1 und Abb.1). Alles in allem liegt das Anstiegstempo des realen BIP im Prognosezeitraum nur leicht über der Wachstumsrate des Produktionspotenzials (1,5 %). Die Produktionslücke wird sich damit zwar weiter verringern und im nächsten Jahr wohl nahezu geschlossen sein, es zeichnen sich aber bei der insgesamt verhaltenen Gangart der Konjunktur keine Überhitzungserscheinungen auf den Güter- und Faktormärkten ab.

Auf dem Arbeitsmarkt wird sich die stabile Grundtendenz bei alledem fortsetzen, jedoch kann der schwungvolle Beschäftigungsaufbau vom Jahresbeginn nicht ganz gehalten werden. Im Prognosezeitraum wird überwiegend die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeweitet werden. Im Durchschnitt des Jahres 2016 steigt die Erwerbstätigenzahl um reichlich 500.000 Personen, im Jahr 2017 um 380.000. Die Zahl der Arbeitslosen sinkt im Durchschnitt des laufenden Jahres um 95.000. Im Jahr 2017 dürfte sie dagegen um 35.000 steigen, nicht zuletzt aufgrund der hier unterstellten migrationsbedingten Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials. Die Arbeitslosenquote liegt in beiden Jahren voraussichtlich bei 6,1 %.

Die Verbraucherpreise dürften im Jahresdurchschnitt 2016 um 0,5 % steigen, dämpfend wirkt sich im Vorjahresvergleich das gegenüber 2015 niedrigere Niveau der Energiepreise aus. Nach dem Wegfall dieses Effekts werden die Verbraucherpreise im kommenden Jahr voraussichtlich um 1,5 % zulegen.

Der gesamtstaatliche Finanzierungsüberschuss dürfte von 0,6 % des nominalen BIP im Jahr 2015 auf 0,3 % im Jahr 2016 sinken und im kommenden Jahr auf diesem Niveau bleiben. Maßgeblich hierfür sind die expansiv ausgerichtete Finanzpolitik und die Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration. Die Staatsverschuldung wird dabei weiter sinken. Die Schuldenquote des Staates wird in diesem Jahr bei 68 % liegen und im nächsten Jahr bei 65 %.

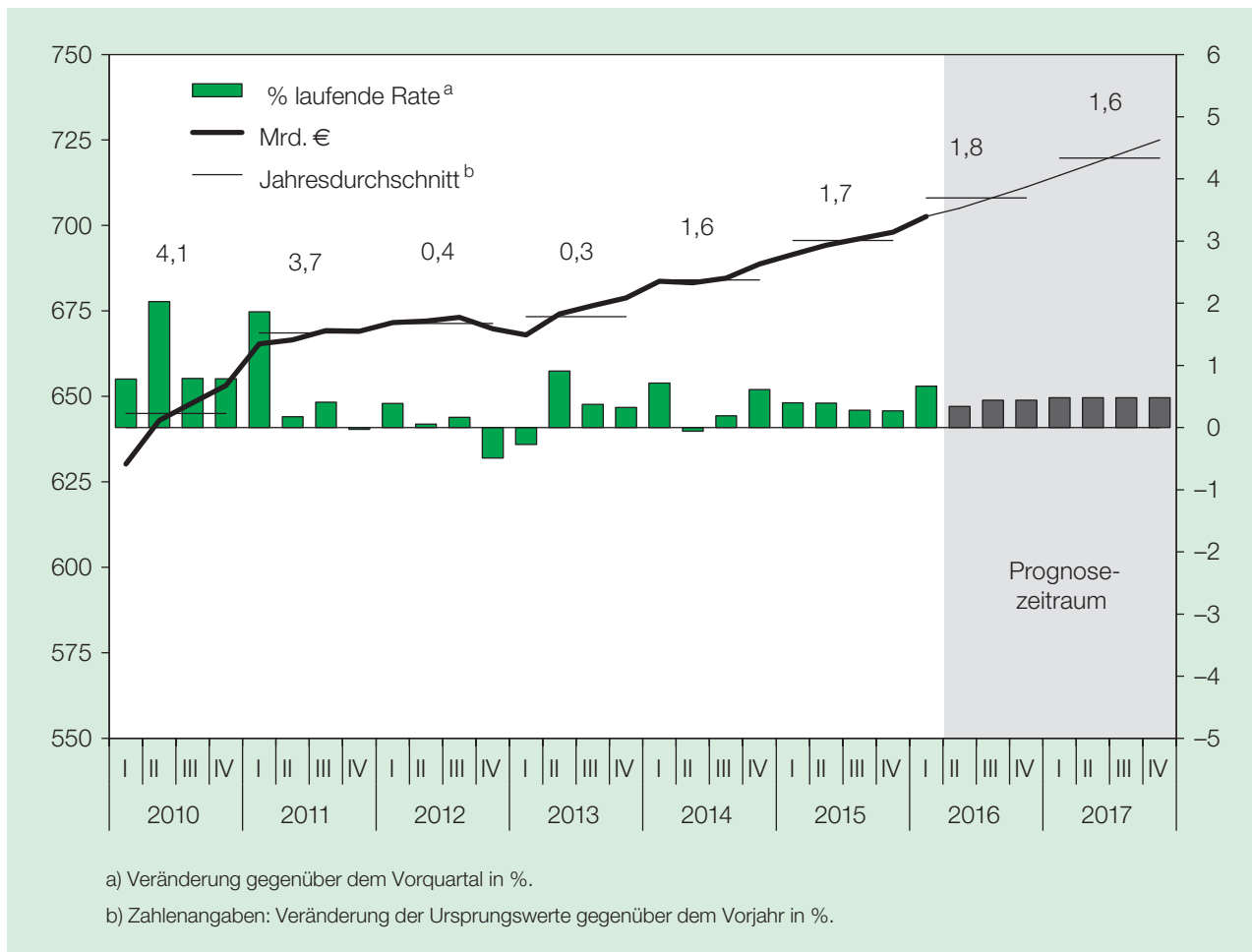
Tabelle 1: Eckdaten der Prognose für die Bundesrepublik Deutschland

	2014	2015	2016 <sup>a</sup>	2017 <sup>a</sup>
<b>Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr<sup>b</sup></b>				
Private Konsumausgaben	0,9	2,0	1,9	1,5
Konsumausgaben des Staates	1,7	2,5	2,4	2,0
Bruttoanlageinvestitionen	3,5	2,2	3,4	2,4
Ausrüstungen	4,5	4,8	3,7	2,9
Bauten	2,9	0,3	3,6	2,1
Sonstige Anlagen	3,1	2,6	2,1	2,4
Inländische Verwendung	1,3	1,6	2,2	1,6
Exporte	4,0	5,4	2,9	4,1
Importe	3,7	5,8	4,1	4,6
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	1,6	1,7	1,8	1,6
Erwerbstätige <sup>c</sup> (1.000 Personen)	42.703	43.056	43.570	43.949
Arbeitslose (1.000 Personen)	2.898	2.795	2.698	2.732
Arbeitslosenquote <sup>d</sup> (in %)	6,7	6,4	6,1	6,1
Verbraucherpreise <sup>e</sup> (Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr)	0,9	0,3	0,5	1,5
Lohnstückkosten <sup>f</sup> (Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr)	1,6	1,7	1,8	1,8
Finanzierungssaldo des Staates <sup>g</sup>				
- in Mrd. €	8,4	19,6	10,6	10,6
- in % des Bruttoinlandsprodukts	0,3	0,6	0,3	0,3
Leistungsbilanzsaldo				
- in Mrd. €	212,9	257,2	274,5	286,5
- in % des Bruttoinlandsprodukts	7,3	8,5	8,7	8,8
<p>a) Prognose des ifo Instituts. – b) Preisbereinigte Angaben. – c) Inlandskonzept. – d) Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß Bundesagentur für Arbeit). – e) Verbraucherpreisindex (2010=100). – f) Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde bezogen auf das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. – g) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 2010).</p>				

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, Bundesagentur für Arbeit; 2016 und 2017: Prognose des ifo Instituts.



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



Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

<sup>1</sup> Gekürzte Fassung der ifo Konjunkturprognose vom Juni 2016. Vgl. T. Wollmershäuser, W. Nierhaus et. al., ifo Konjunkturprognose 2016/2017: Aufschwung in Deutschland geht in die zweite Halbzeit, in: ifo Schnelldienst, 12/2016, 69. Jg., S. 21–57.

# ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2016/2017: Ostdeutsche Wirtschaft wächst stabil

Jannik A. Nauerth, Joachim Ragnitz und Michael Weber\*

Die konjunkturellen Vorzeichen für Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen bleiben auch im laufenden Jahr 2016 und im kommenden Jahr 2017 positiv. Im vergangenen ersten Halbjahr hat sich die gesamtwirtschaftliche Dynamik in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen insgesamt beschleunigt. In der zweiten Jahreshälfte ist zunächst mit einer weiteren Belebung der konjunkturellen Dynamik zu rechnen. Gestützt wird die Konjunktur weiterhin von der kräftigen Binnennachfrage, insbesondere dem privaten Konsum. Weitere positive Impulse kommen voraussichtlich von der Flüchtlingsmigration sowie der im laufenden Jahr steigenden Nachfrage aus der Industrie in Deutschland. Insgesamt dürfte das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Ostdeutschland

(mit Berlin) im Jahr 2016 um 1,7 % und im Jahr 2017 um 1,3 % wachsen (vgl. Tab. 1). Im Freistaat Sachsen dürfte die reale Wirtschaftsleistung mit 1,8 % in diesem und 1,5 % im kommenden Jahr 2017 geringfügig kräftiger expandieren. Bei alledem dürfte sich der Beschäftigungsaufbau auf dem ostdeutschen und dem sächsischen Arbeitsmarkt fortsetzen. Dies sind die zentralen Ergebnisse der Konjunkturprognose der Dresdner Niederlassung des IFO INSTITUTS vom 28.06.2016.

\* Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer, Michael Weber ist Doktorand und Jannik A. Nauerth ist studentische Hilfskraft der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

**Tabelle 1: Eckdaten der Konjunkturprognose Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen**

Veränderungen zum Vorjahr (in %) <sup>a</sup>	Ostdeutschland (mit Berlin)			Sachsen		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Bruttoinlandsprodukt	1,9	1,7	1,3	1,5	1,8	1,5
Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche	1,7	1,5	1,2	1,4	1,6	1,4
Bruttowertschöpfung Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	1,4	1,7	1,4	1,5	2,0	1,8
Bruttowertschöpfung Baugewerbe	-0,4	1,2	0,9	-1,9	1,3	1,0
Bruttowertschöpfung Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation	2,7	2,0	1,7	3,0	2,1	1,8
Bruttowertschöpfung Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister sowie Grundstücks- und Wohnungswesen	2,2	1,2	1,1	1,3	1,2	1,1
Bruttowertschöpfung Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte	1,7	1,3	0,9	1,3	1,2	1,0
Zahl der Erwerbstätigen	0,2	0,3	0,4	-0,2	0,4	0,5

a) Die Angaben zum Bruttoinlandsprodukt und zur Bruttowertschöpfung basieren auf den Preisen des Vorjahres.

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2016); 2016 und 2017: Prognose des ifo Instituts.

Der vorliegende Artikel beleuchtet, welche Entwicklungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen zu erwarten sind. Maßgeblich hierfür ist der Informationsstand zum Zeitpunkt der Prognoserechnung; zwischenzeitlich veröffentlichte Daten können nicht berücksichtigt werden. Auch die Folgen eines Austritts Großbritanniens aus der EU für die ostdeutsche Wirtschaft lassen sich noch nicht genauer abschätzen. Weder der zeitliche Ablauf der Ausstiegsverhandlungen noch die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der zukünftigen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit der EU sind derzeit bekannt. Kurzfristig dürfte sich dies etwa in einer erhöhten Volatilität der Finanzmärkte niederschlagen; dies wird sicherlich die Investitionstätigkeit im Vereinigten Königreich beeinträchtigen. Mittelfristig könnte der gesamte europäische Integrationsprozess auf dem Spiel stehen. Ein weiteres Risiko für die Prognose besteht hinsichtlich der zukünftigen konjunkturellen Entwicklung in China. Es ist unterstellt, dass diese die ohnehin noch schwache Belebung der Weltkonjunktur nicht beeinträchtigt.

### Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Konjunkturprognose für Ostdeutschland (mit Berlin) und den Freistaat Sachsen ist auf die Deutschland-Prognose des IFO INSTITUTS vom 16.06.2016 koordiniert [vgl. hier und im Folgenden NIERHAUS (2016)]. Das IFO INSTITUT erwartet, dass sich die wirtschaftliche Dynamik der Welt bis in das dritte Quartal 2016 etwas beschleunigen wird; für den weiteren Prognosezeitraum ist mit leicht abnehmenden Zuwachsraten zu rechnen. Maßgeblich für die konjunkturelle Dynamik der Weltwirtschaft ist die Entwicklung in wichtigen aufstrebenden Volkswirtschaften, insbesondere China. Die großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften profitierten bis zum Jahresbeginn 2016 von den erneut gefallenem Erdölpreisen. Von ihnen dürfte es im kommenden Jahr jedoch keine weiteren Impulse für eine Belebung der Weltkonjunktur geben.

Deutschland ist schwungvoll ins Jahr 2016 gestartet. Im ersten Quartal stieg die Wertschöpfung besonders kräftig im Verarbeitenden Gewerbe und, begünstigt von mildem Winter, auch im Baugewerbe. Zudem profitierte der Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe vom Plus an privater Kaufkraft im Gefolge steigender Löhne und erneut gesunkener Ölpreise. In den Frühjahrsmonaten dürfte sich das Expansionstempo der gesamtwirtschaftlichen Produktion vorübergehend verlangsamt haben, seit den Sommermonaten dürfte sich die konjunkturelle Schlagzahl aber wieder erhöht haben. Insgesamt dürfte das preisbereinigte BIP Deutschlands der Prognose des IFO INSTITUTS vom 16.06.2016 zufolge im Jahr 2016 um 1,8% und im Jahr 2017 um 1,6% zulegen.

Getragen wird der Aufschwung von der anhaltend kräftigen Binnennachfrage. Der private Konsum expandiert weiter kräftig vor dem Hintergrund der günstigen Beschäftigungsentwicklung und höherer Transfereinkommen, der öffentliche Konsum verliert allerdings an Fahrt aufgrund des hier unterstellten verringerten Zustroms an Hilfesuchenden. Die Investitionen in Ausrüstungen und Bauten profitieren von den günstigen Finanzierungsbedingungen, die Nachfrage nach Wohnbauten wird zusätzlich durch die hohe Zuwanderung angeregt. Vom Außenhandel sind im Prognosezeitraum weiterhin keine Impulse zu erwarten, Exporte und Importe dürften in ähnlichem Tempo expandieren.

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt wird sich die stabile Grundtendenz bei alledem fortsetzen. Die Arbeitsnachfrage wird infolge der expandierenden Produktion abermals ausgeweitet. Gleichzeitig nimmt das Erwerbspersonenpotenzial bedingt durch die Flüchtlingsmigration im Jahresverlauf 2016 voraussichtlich um 260.000 Personen zu, im kommenden Jahr steigt es noch einmal um 200.000 Personen. Zudem wird in der Prognose ein weiterhin positiver Beitrag der arbeitsmarktgerichteten Migration mit allerdings leicht abnehmender Tendenz unterstellt. Die demographische Entwicklung führt dagegen zu einem Rückgang der Zahl der heimischen Erwerbspersonen. Alles in allem dürfte sich die Erwerbstätigkeit in Deutschland um 1,2% in diesem Jahr und um 0,9% im Jahr 2017 ausweiten.

### Prognose für Ostdeutschland und Sachsen im Überblick

Der konjunkturelle Verlauf Ostdeutschlands (mit Berlin) und Sachsens folgt auch am aktuellen Rand grundsätzlich dem Muster für Deutschland insgesamt. Nach der ersten Fortschreibung des ARBEITSKREISES VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN (VGR) DER LÄNDER (2016) expandierte das preisbereinigte BIP in Ostdeutschland (mit Berlin) im vergangenen Jahr um 1,9% und damit etwas stärker als in Deutschland insgesamt (1,7%). Die Wirtschaft in Sachsen wuchs mit einer schwächeren Rate von 1,5%. Zwar konnte der Freistaat die Wertschöpfung im Produzierenden Gewerbe ohne Bau sowie bei den konsumnahen und IT-Dienstleistern stärker steigern als Ostdeutschland insgesamt, jedoch blieb er im Wachstum bei den wirtschaftsnahen Dienstleistern sowie bei den öffentlichen und sonstigen Dienstleistern hinter dem ostdeutschen Durchschnitt zurück.

Im Prognosezeitraum dürfte das konjunkturelle Verlaufsbild Ostdeutschlands (mit Berlin) und Sachsens jenem für Deutschland insgesamt grundlegend folgen. So hat sich die gesamtwirtschaftliche Dynamik in Ost-

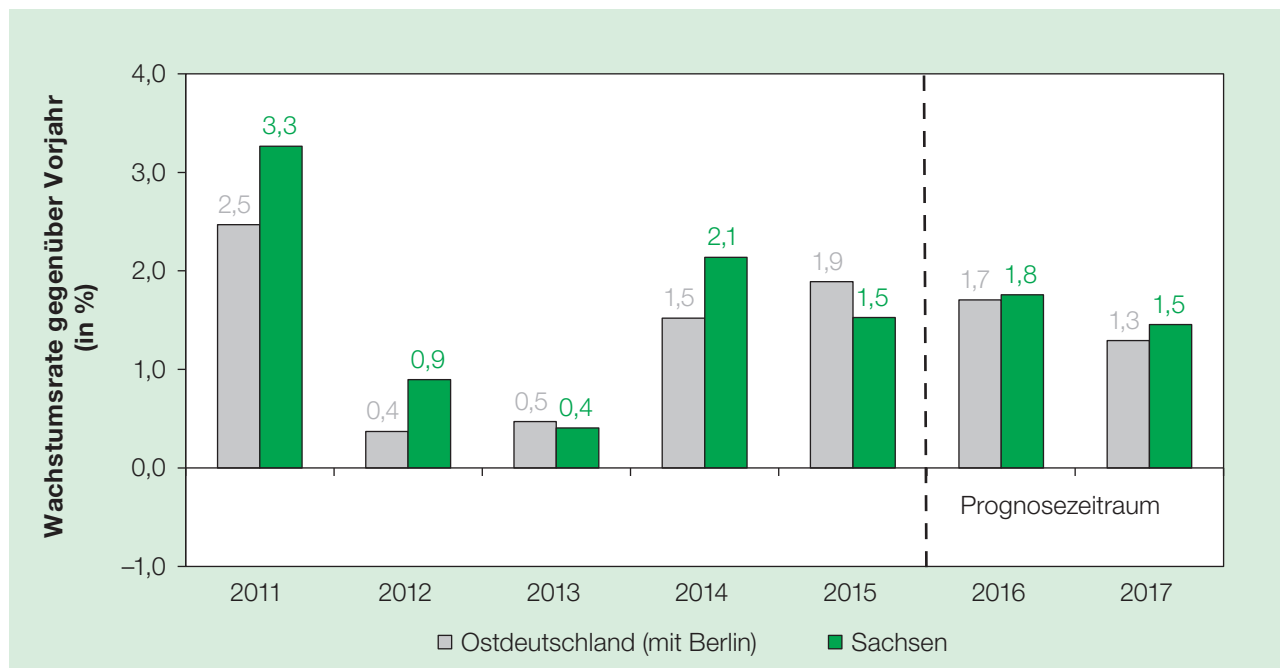
deutschland (mit Berlin) und Sachsen im laufenden Jahr 2016 insgesamt beschleunigt. In der zweiten Jahreshälfte ist zunächst mit einer weiteren Belebung der konjunkturellen Dynamik zu rechnen. Gestützt wird die Konjunktur in Ostdeutschland (mit Berlin) und in Sachsen weiterhin von der kräftigen Binnennachfrage. Die konsumnahen Dienstleistungsbereiche profitieren von der guten Arbeitsmarktlage, gestiegenen Einkommen, und zumindest in den ersten Monaten des laufenden Jahres von realen Kaufkraftgewinnen der Verbraucher auf Grund abermals gesunkener Heizöl- und Kraftstoffpreise. Weitere positive Impulse kommen von der Flüchtlingsmigration, der hohen Nachfrage nach Wohnraum in den ostdeutschen Großstädten, die von den anhaltend niedrigen Zinsen zusätzlich befeuert wird, sowie der im Jahresverlauf steigenden Nachfrage aus der Industrie in Deutschland. Somit dürfte das preisbereinigte BIP im Jahr 2016 in Ostdeutschland (mit Berlin) um 1,7% und im Freistaat Sachsen um 1,8% zulegen (vgl. Abb. 1).

Im kommenden Jahr 2017 wird sich das gesamtwirtschaftliche Expansionstempo etwas verlangsamen. Zwar bleiben die Zinsen niedrig und die Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation der Verbraucher robust, jedoch entfallen die rohstoffpreisinduzierten Kaufkraftgewinne des laufenden Jahres. Gleichzeitig verringern sich die Impulse der Weltwirtschaft, was sich über die Vorleistungsverflechtung mit westdeutschen Exporteuren auch auf

die ostdeutsche und die sächsische Industrie auswirken dürfte. Alles in allem prognostiziert das IFO INSTITUT für das kommende Jahr einen Anstieg des realen BIP von 1,3% in Ostdeutschland (mit Berlin); in der sächsischen Wirtschaft dürfte sich das reale Wachstum auf 1,5% belaufen.

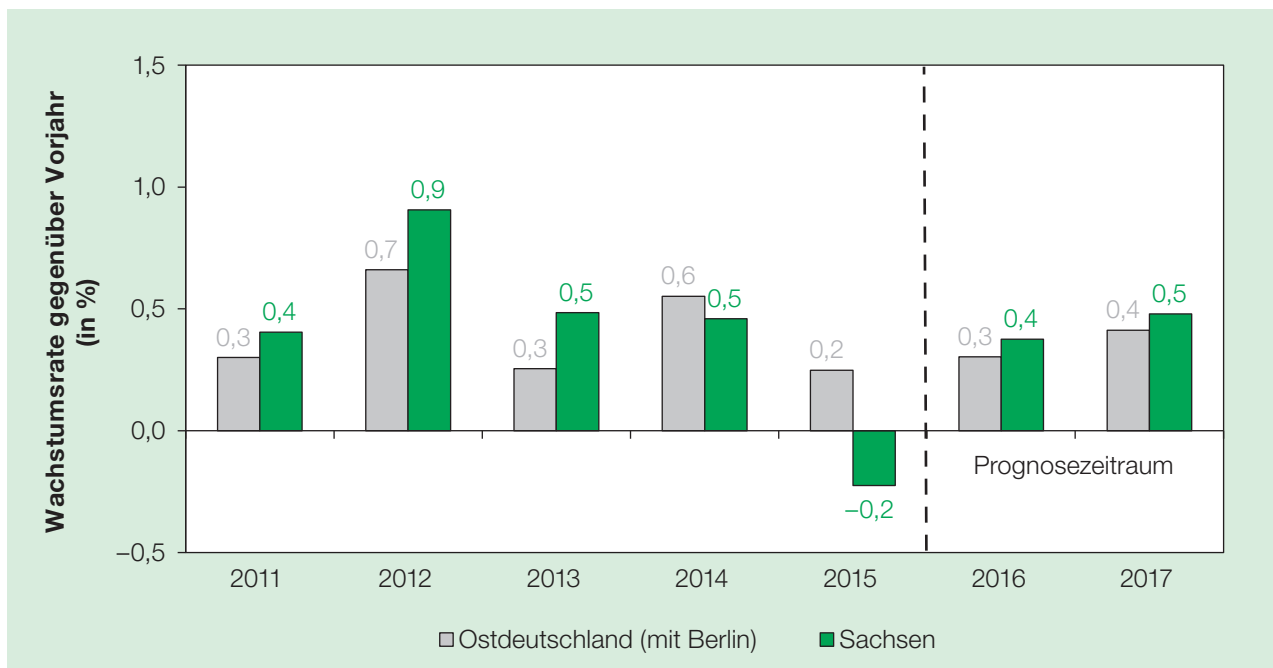
Bei alledem wird die Erwerbstätigkeit sowohl in Ostdeutschland (mit Berlin) als auch im Freistaat Sachsen weiter dynamisch zunehmen. Getragen wird dieser Zuwachs aller Voraussicht nach von einer Ausweitung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. So waren nach vorläufigen, hochgerechneten Daten der STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT im ersten Quartal 2016 in Ostdeutschland (mit Berlin) 2,1% und in Sachsen 1,8% mehr Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt als im Vorjahresquartal. Im weiteren Prognosezeitraum stehen dämpfenden Effekten der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen leicht positive Impulse aus der arbeitsmarktgerichteten Migration aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern sowie die Arbeitmarkteffekte der Flüchtlingsmigration gegenüber – allerdings werden viele der anerkannten Asylbewerber vermutlich nicht in Ostdeutschland, sondern in den wirtschaftlich stärkeren Regionen Westdeutschlands nach einer Beschäftigung suchen. Alles in allem dürfte die Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland (mit Berlin) im laufenden Jahr um 0,3% und im kommenden Jahr um 0,4% expandieren (vgl. Abb. 2). Im Freistaat Sachsen dürfte die

**Abbildung 1: Wachstumsraten des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen**



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2016); 2016 und 2017: Prognose des ifo Instituts.

Abbildung 2: Wachstumsraten der Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2016); 2016 und 2017: Prognose des ifo Instituts.

Erwerbstätigenzahl auf Grund der etwas günstigeren demographischen Lage und der etwas höheren gesamtwirtschaftlichen Dynamik mit 0,4% in diesem und 0,5% im kommenden Jahr insgesamt etwas kräftiger steigen.

## Die Wirtschaftsbereiche im Einzelnen

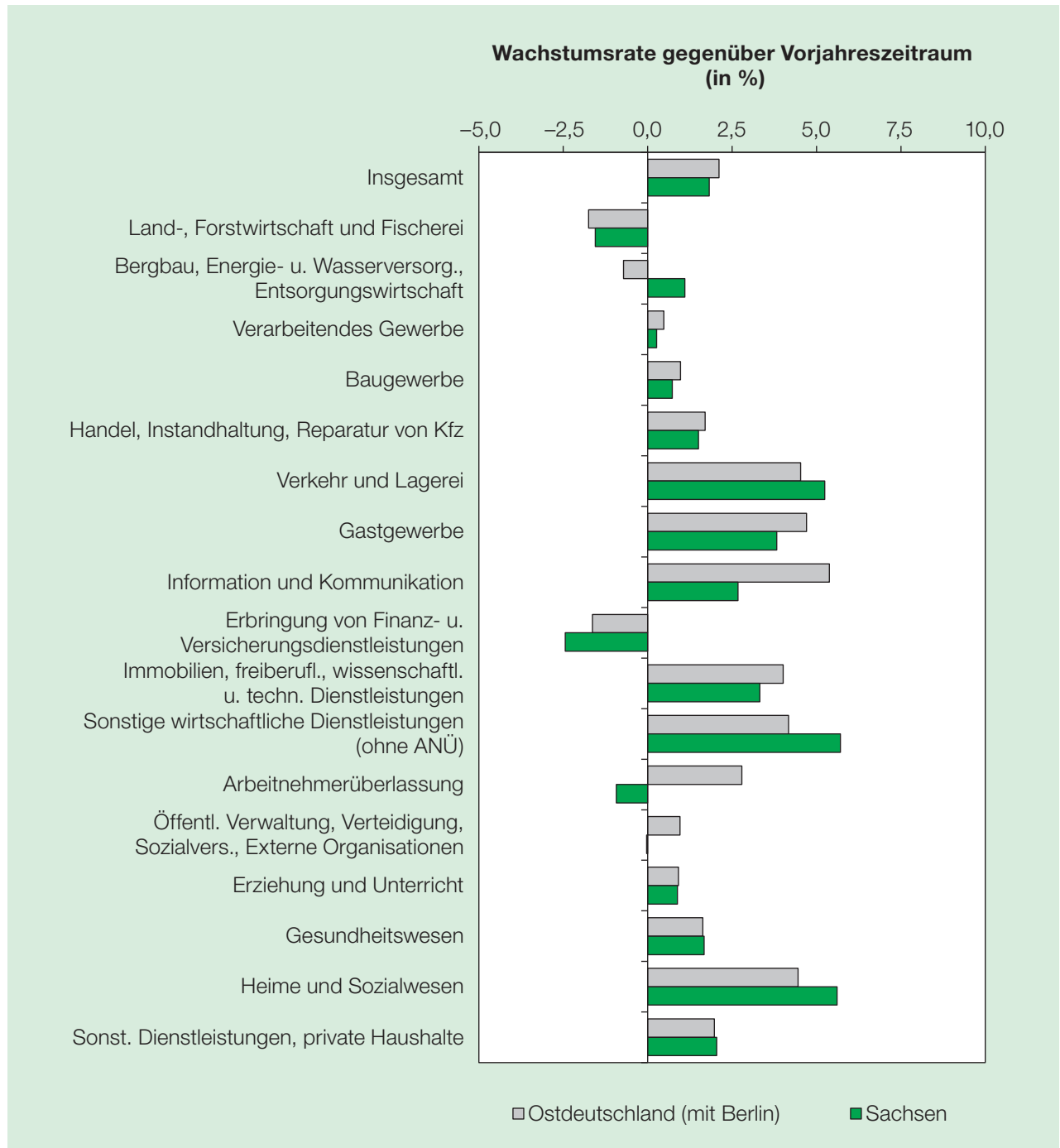
### Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe: Moderates Wachstum der Weltwirtschaft dämpft die Dynamik

Im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) blieb die Stimmung in Ostdeutschland und Sachsen in der ersten Jahreshälfte 2016 eher verhalten. In Ostdeutschland (mit Berlin) verzeichneten die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes (einschließlich Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden) mit 50 und mehr Beschäftigten nach Angaben des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2016b) von Januar bis April 2016 gegenüber dem Vorjahreszeitraum einen marginalen Rückgang ihrer Umsätze (-0,1%). Sachsen konnte hingegen ein Umsatzplus von 1,0% verbuchen. Besonders schwach entwickelten sich die Auslandsumsätze. Während die ostdeutschen Betriebe auch hier einen leichten Rückgang (-0,1%) zu verzeichnen hatten, legten die sächsischen Auslandsumsätze im Verarbeitenden Gewerbe nur um 0,4% zu. Allerdings erwirtschafteten die ostdeutschen und die sächsischen Industrieunternehmen ohnehin den weit

größeren Teil ihres Umsatzes im Inland; sie partizipieren aber indirekt über die Produktion von Vorleistungsgütern für westdeutsche Unternehmen am Außenhandel. Trotz der durchwachsenen Entwicklung der Produktion stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe nach vorläufigen Zahlen der STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2016) weiter an. Im ersten Quartal 2016 nahm die Beschäftigung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum in Ostdeutschland (mit Berlin) um 0,5% und in Sachsen um 0,3% zu.

Im weiteren Verlauf dieses Jahres wird die Dynamik im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) voraussichtlich weiter zunehmen. Im ifo Konjunkturtest hellten sich die Geschäftserwartungen der Befragungsteilnehmer des Verarbeitenden Gewerbes sowohl in Ostdeutschland als auch in Sachsen zur Jahresmitte hin tendenziell auf. Entsprechend dieser Aussichten und der günstigen Finanzierungsbedingungen ist zu erwarten, dass die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes im aktuellen Jahr von in der Vergangenheit aufgeschobenen Investitionen profitieren werden. Darüber hinaus begünstigt die aufgrund der robusten Arbeitsmarktlage hohe Konsumgüternachfrage die Entwicklung im hiesigen Verarbeitenden Gewerbe. Im Jahr 2017 wird das Produzierende Gewerbe weniger stark wachsen als im aktuellen Jahr. Grund hierfür sind die geringeren Impulse des Welthandels im kommenden Jahr. Allerdings wird der ohnehin hohe Konsum unter anderem aufgrund der steigenden Arbeitseinkommen sowie der kräftigen Rentenerhöhun-

**Abbildung 3: Wachstumsraten der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen, nach Wirtschaftszweigen, Januar bis März 2016**



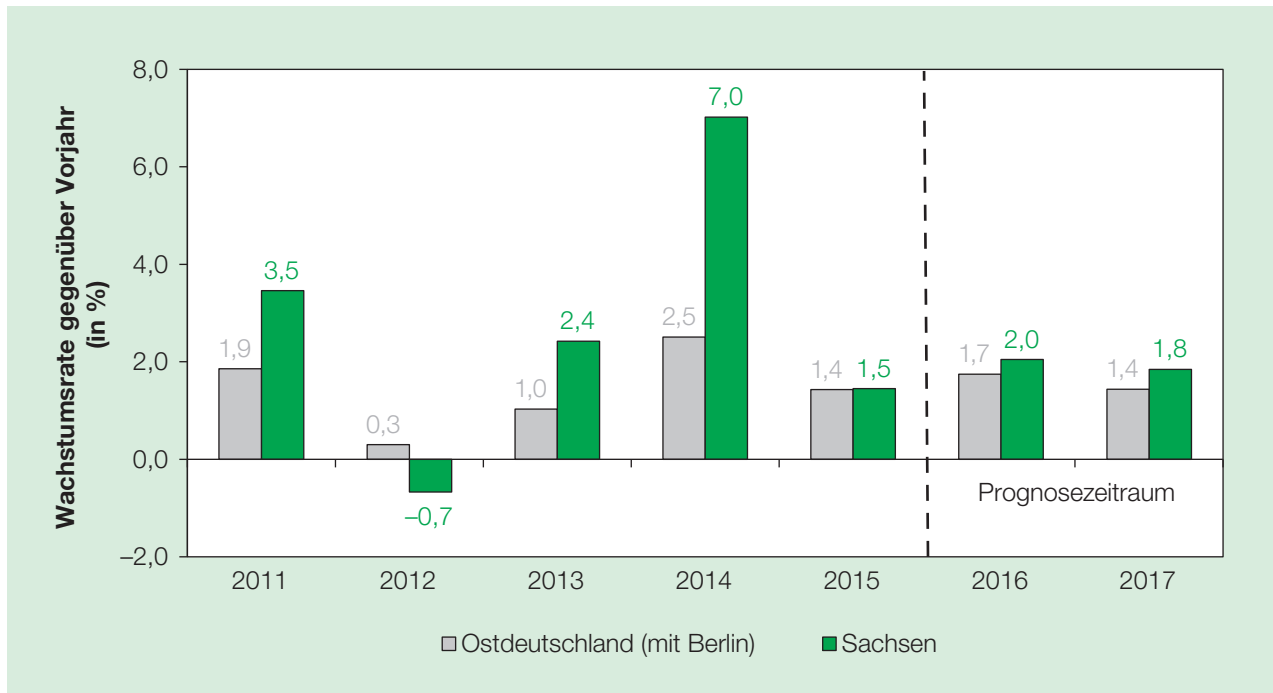
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2016), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

gen in diesem und im nächsten Jahr für weitere positive Impulse sorgen.

Insgesamt prognostiziert das ifo INSTITUT für das Produzierende Gewerbe (ohne Bau) ein Wachstum der preisbereinigten Bruttowertschöpfung (BWS) in Ostdeutschland (mit Berlin) von 1,7 % in diesem Jahr und von 1,4 % im nächsten Jahr (vgl. Abb. 4). Die stärkere

Spezialisierung der sächsischen Betriebe auf Investitionsgüter sowie die stärkere Partizipation am Welt-handel sorgen dafür, dass der Freistaat Sachsen auch im laufenden Jahr ein etwas höheres Wachstum der preisbereinigten BWS von 2,0 % aufweisen wird. Im Jahr 2017 wird die reale BWS im Freistaat voraussichtlich um 1,8 % wachsen.

**Abbildung 4: Wachstumsraten der preisbereinigten Bruttowertschöpfung im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen**



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2016); 2016 und 2017: Prognose des ifo Instituts.

### Baugewerbe: Positive Impulse aus Wohnungsbau und Infrastrukturprojekten

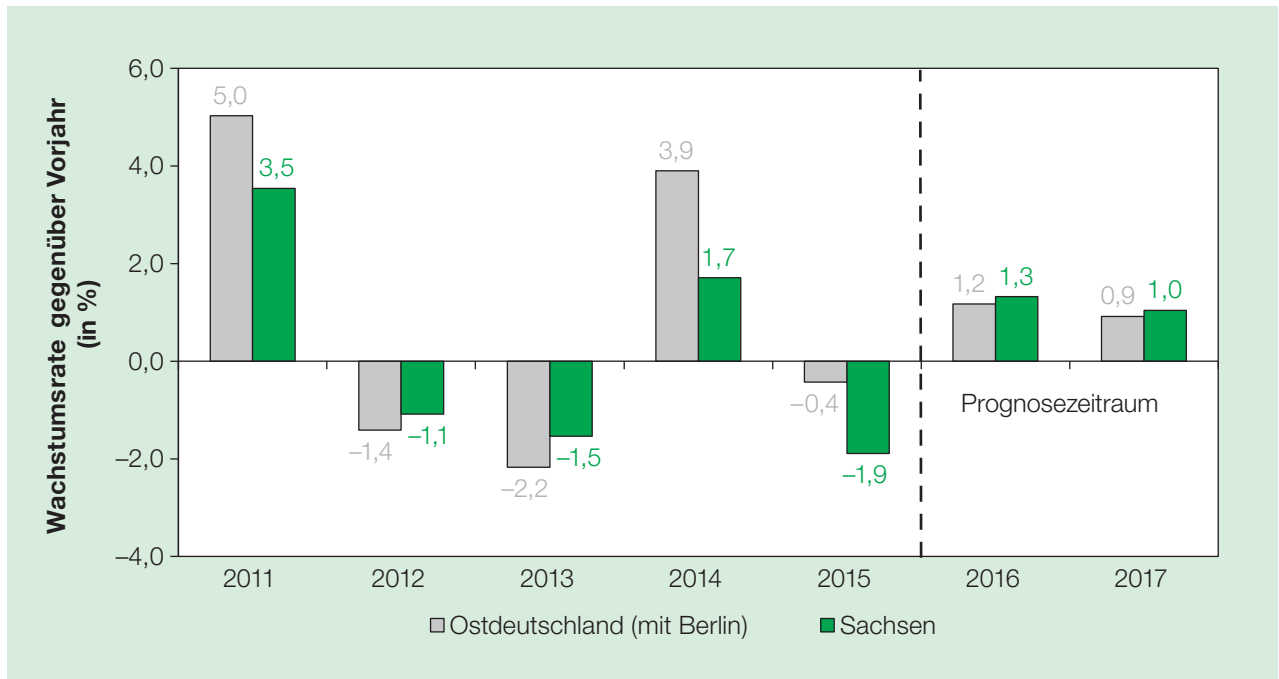
Das Baugewerbe in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen startete kräftig in das Jahr 2016. Grund hierfür waren zum einen die milden Temperaturen im Winter 2015/2016, welche die Bautätigkeit deutlich weniger behinderten als zu dieser Jahreszeit üblich. Der baugewerbliche Umsatz aller Betriebe im Bauhauptgewerbe wuchs im ersten Quartal 2016 gegenüber dem Vorjahresquartal um 4,6% in Ostdeutschland (mit Berlin) und um 6,7% in Sachsen [vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2016a)]. Zum anderen sorgten die Flüchtlingsmigration sowie die angespannte Wohnungssituation in den großen ostdeutschen Städten für rege Bautätigkeit. Der baugewerbliche Umsatz im ostdeutschen Wohnungsbau wuchs im ersten Quartal 2016 gegenüber dem Vorjahresquartal mit 6,7% nur wenig schwächer als der gesamtdeutsche Umsatz (7,6%). Entsprechend nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Baugewerbe nach vorläufigen Zahlen der STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2016) in Ostdeutschland um 1,0% und in Sachsen um 0,7% zu.

Im Prognosezeitraum dürfte die Bauproduktion in Ostdeutschland (mit Berlin) und im Freistaat Sachsen weiter zunehmen. Das ifo Geschäftsklima im Bauhauptgewerbe bewegt sich sowohl in Ostdeutschland als

auch in Sachsen auf anhaltend hohem Niveau. Die Lage- und Erwartungseinschätzungen der Befragungsteilnehmer liegen weiterhin deutlich über ihren langfristigen Mittelwerten. Allerdings sind die Kapazitäten im Bauhauptgewerbe in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen bereits seit Längerem sehr stark ausgelastet, weshalb sich die steigende Nachfrage nicht nur in Wertschöpfungssteigerungen, sondern auch in Preiserhöhungen der Baufirmen niederschlagen dürfte. Positive Impulse liefert im aktuellen Jahr vor allem der Wohnungsbau. Grund hierfür sind die weiterhin eher angespannte Wohnungssituation in den großen Städten sowie die aktuell günstigen Finanzierungsbedingungen. Zudem werden zusätzliche Wohnungen für die Flüchtlingsmigranten benötigt. Im kommenden Jahr wird dieser zusätzliche Nachfrageeffekt auslaufen. Hinzu kommen dann jedoch Impulse aus Infrastrukturprojekten im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsfonds für finanzschwache Kommunen sowie aus dem Bundesförderungsprogramm für den Breitbandausbau.

Entsprechend prognostiziert das ifo INSTITUT eine Expansion der preisbereinigten BWS im ostdeutschen Baugewerbe (mit Berlin) von 1,2% im laufenden und von 0,9% im kommenden Jahr (vgl. Abb. 5). Aufgrund der besseren gesamtwirtschaftlichen Dynamik wird ein etwas stärkerer Anstieg der preisbereinigten BWS im

**Abbildung 5: Wachstumsraten der preisbereinigten Bruttowertschöpfung im Baugewerbe in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen**



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2016); 2016 und 2017: Prognose des ifo Instituts.

sächsischen Baugewerbe erwartet. Im laufenden Jahr dürften dort somit 1,3 % und im kommenden Jahr 1,0 % Zuwachs realisiert werden.

#### **Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation: Anhaltend kräftige Impulse vom privaten Konsum**

Die konsumnahen und IT-Dienstleister haben ihre Produktion nach einem schwachen Jahr 2014 im vergangenen Jahr kräftig ausweiten können. Insgesamt stieg die preisbereinigte BWS des gesamten Aggregats im Jahr 2015 um 2,7 % in Ostdeutschland (mit Berlin) und 3,0 % im Freistaat Sachsen [vgl. ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2016)]. Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in diesem Aggregat nahm im Verlauf des vergangenen Jahres kräftig zu. Nach der Jahreswende setzte sich der insgesamt positive Beschäftigungstrend fort. Damit waren nach vorläufigen, hochgerechneten Daten der STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2016) im ersten Quartal 2016 in Ostdeutschland (mit Berlin) 3,2 % mehr Personen bei den konsumnahen und IT-Dienstleistern sozialversicherungspflichtig beschäftigt als im Vorjahresquartal. Im Freistaat Sachsen beläuft sich das Beschäftigungsplus auf 2,8 %.

Im Prognosezeitraum dürfte wie schon im Vorjahr der private Konsum eine deutliche Stütze der ostdeut-

schischen und sächsischen Konjunktur sein. Begünstigt wird die Expansion der Konsumausgaben unter anderem durch die gute Arbeitsmarktlage sowie höhere Arbeits- und Transfereinkommen der Verbraucher. Unter anderem wurden zum 01.01.2016 die privaten Haushalte bei der Lohn- und Einkommensteuer etwas entlastet und das Kindergeld, der Kinderfreibetrag, die Leistungen der Grundsicherung und das Wohngeld erhöht. Zum 01.07.2016 stiegen zudem die Altersrenten außerordentlich kräftig, in Ostdeutschland sogar noch stärker (5,95 %) als in Westdeutschland (4,25 %). Im Herbst des laufenden Jahres wird zudem das BAföG um 7 % erhöht. Zu Beginn des neuen Jahres wird schließlich auch der flächendeckende Mindestlohn angepasst; die MINDESTLOHNKOMMISSION (2016) hat eine Erhöhung um 34 Cent vorgeschlagen. Dämpfend wirkt im Prognosezeitraum die Anhebung des von den Arbeitnehmern allein zu tragenden Zusatzbeitrags bei zahlreichen Krankenkassen, die sich in diesem und im kommenden Jahr im Durchschnitt auf jeweils etwa 0,2 Prozentpunkte belaufen dürfte. Zudem wird im Jahr 2017 zur Finanzierung der Leistungsausweitung der Pflegeversicherung auch dort der Beitragssatz angehoben (ebenfalls um 0,2 Prozentpunkte).

Zusätzlich zu den steigenden nominalen Einkommen profitieren die Verbraucher vorübergehend von realen Kaufkraftgewinnen infolge abermals gesunkener Heizöl- und Kraftstoffpreise. Da sich der Trend bei den Ölprei-



sen mittlerweile aber wieder umgekehrt hat, dürfte das Verbraucherpreisniveau im Jahresverlauf mit zunehmenden Raten steigen. Im Jahr 2017 dürften die Verbraucherpreise weiter zulegen. Dabei wird angenommen, dass die Rohölpreise nochmals leicht ansteigen werden. Zudem ist mit einem Anstieg der EEG-Umlage zu rechnen, was zu höheren Stromtarifen führen dürfte. Schließlich nehmen die Arbeitskosten und die Auslastung der Produktionskapazitäten zu, was angesichts der guten Konsumkonjunktur an die privaten Haushalte weitergegeben werden dürfte.

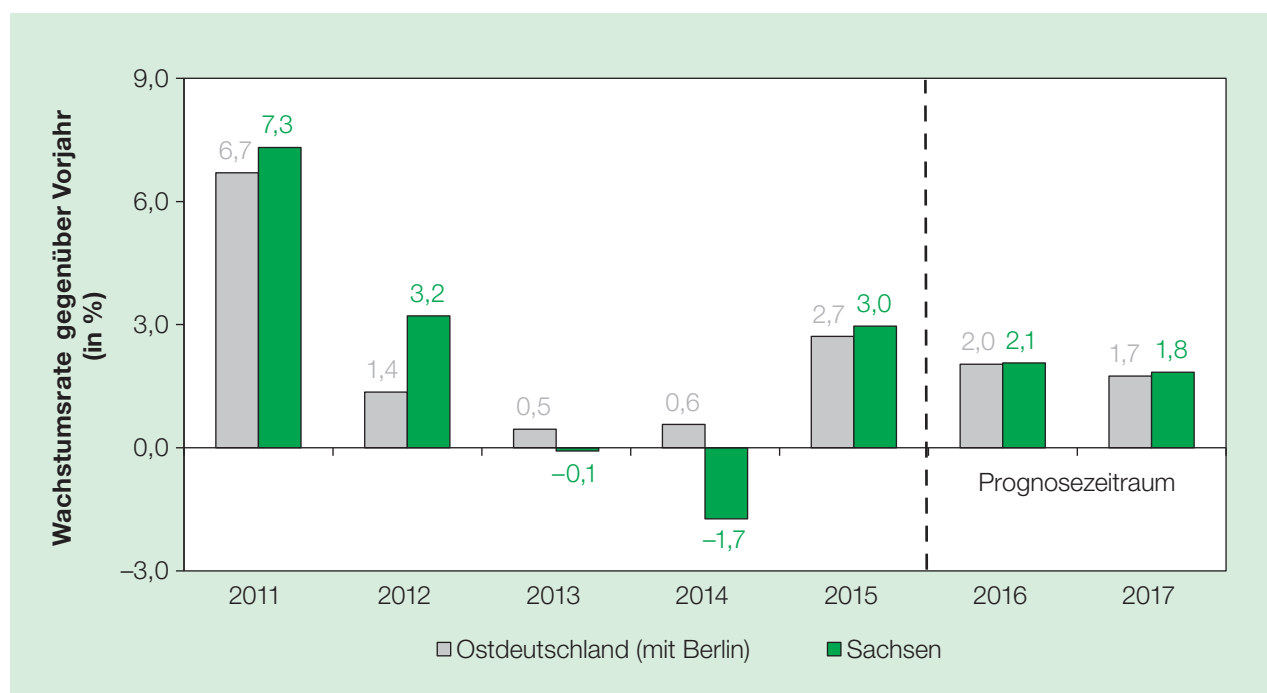
Insgesamt wird der private Konsum somit kräftige, positive Impulse für den Einzelhandel und das Gastgewerbe in Ostdeutschland und Sachsen liefern. Der Großhandel und das Transportwesen profitieren vor allem von der sich im Jahresverlauf belebenden Industriekonjunktur. Das ifo Geschäftsklima ist in beiden Handelssparten und sowohl in Ostdeutschland (mit Berlin) als auch im Freistaat Sachsen in den letzten Monaten tendenziell gestiegen. Alles in allem prognostiziert das ifo INSTITUT für den Bereich Handel, Verkehr und Lagererei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation ein Wachstum der preisbereinigten BWS in Ostdeutschland (mit Berlin) um 2,0% im laufenden und um 1,7% im kommenden Jahr (vgl. Abb. 6). Im Freistaat Sachsen dürfte die Dynamik mit Wachstumsraten von 2,1% bzw. 1,8% geringfügig stärker ausfallen.

### Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister sowie Grundstücks- und Wohnungswesen: Stetiges, moderates Wachstum

Im vergangenen Jahr konnten die wirtschaftsnahen Dienstleister ihre preisbereinigte BWS in Ostdeutschland (mit Berlin) insgesamt kräftig um 2,2% und in Sachsen um 1,3% steigern [vgl. ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2016)]. Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wuchs in diesem Bereich kräftig. Der Beschäftigungsaufbau setzte sich nach vorläufigen, hochgerechneten Daten der STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2016) auch im neuen Jahr fort, sodass in diesem Dienstleistungsaggregat im ersten Quartal 2016 in Ostdeutschland (mit Berlin) 3,2% und in Sachsen 2,5% mehr Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren als im Vorjahresquartal.

Im Prognosezeitraum wird die Dynamik der wirtschaftsnahen Dienstleister der allmählichen Belebung der Industriekonjunktur folgend im Jahresverlauf noch etwas zunehmen und sich im kommenden Jahr geringfügig abschwächen. Dabei wird davon ausgegangen, dass das historisch niedrige Zinsniveau im Prognosezeitraum weiter anhalten wird. Die EZB hat signalisiert, auch im Prognosezeitraum den überaus expansiven geldpolitischen Kurs beizubehalten und bei Bedarf die monetären Zügel weiter zu lockern. Die niedrigen Zinsen begünsti-

**Abbildung 6: Wachstumsraten der preisbereinigten Bruttowertschöpfung bei den konsumnahen und IT-Dienstleistern in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen**



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2016); 2016 und 2017: Prognose des ifo Instituts.

gen zwar die Kreditnachfrage, dämpfen aber auch die Zinseinnahmen der Finanzinstitute. Im Grundstücks- und Wohnungswesen wird die wirtschaftliche Entwicklung auch weiterhin von der anhaltend hohen Nachfrage nach Wohnraum in den ostdeutschen Großstädten geprägt sein. Zusätzliche Impulse dürfte der Wohnraumbedarf der Flüchtlingsmigranten liefern.

Insgesamt prognostiziert das IFO INSTITUT für das gesamte Aggregat Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister sowie Grundstücks- und Wohnungswesen in Ostdeutschland (mit Berlin) sowie im Freistaat Sachsen ein Wachstum der preisbereinigten BWS um je 1,2% im Jahr 2016 und um je 1,1% im Jahr 2017 (vgl. Abb. 7).

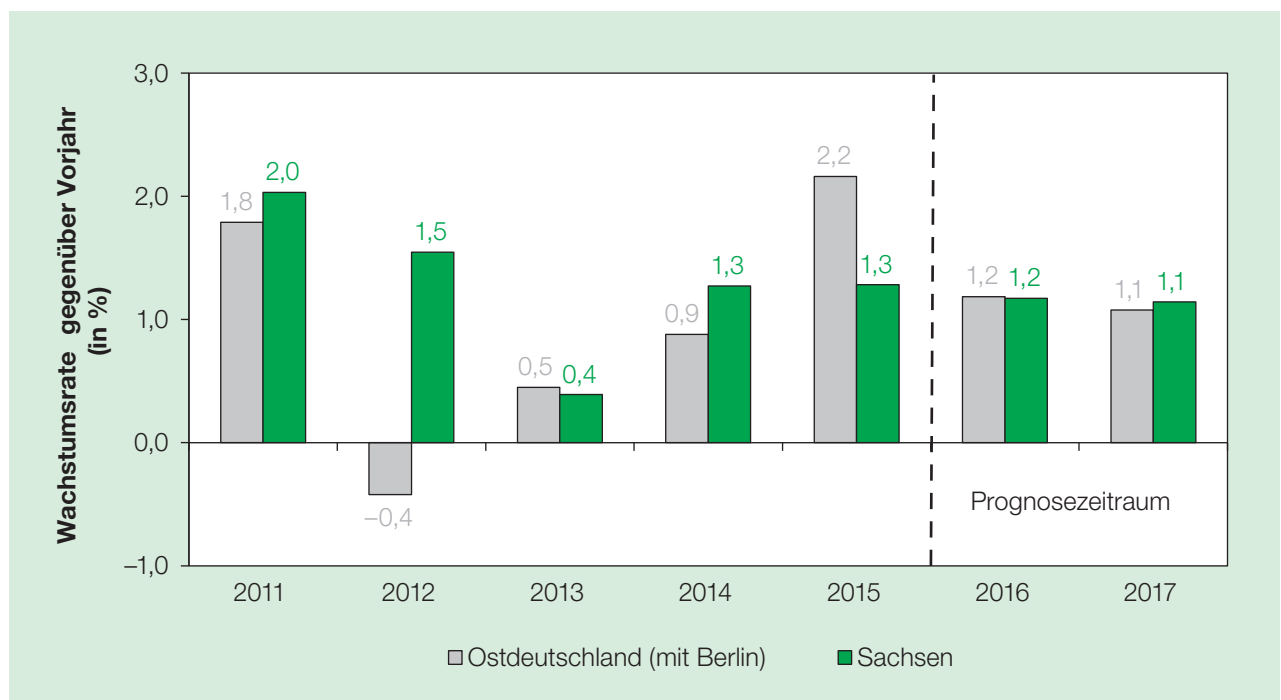
**Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte: Expansion auf Grund von Flüchtlingsmigration und Gesundheitswirtschaft**

In den übrigen Dienstleistungsbereichen stieg die preisbereinigte BWS im vergangenen Jahr kräftig um 1,7% in Ostdeutschland (mit Berlin) und um 1,3% im Freistaat Sachsen [vgl. ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2016)]. Dabei beschleunigte sich das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Jahresverlauf in

allen Teilbereichen dieses Dienstleistungsaggregats, zum Teil sogar sprunghaft. Im Bereich Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherungen wurde der allmähliche Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Sommer des vergangenen Jahres von einem viel stärkeren Beschäftigungsaufbau abgelöst. Im Gesundheits- und Sozialwesen stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im dritten Quartal des vergangenen Jahres sprunghaft an und wächst seitdem stetig weiter. Diese Veränderungen im Verlauf des vergangenen Jahres haben dazu beigetragen, dass nach vorläufigen, hochgerechneten Daten der STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2016) die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im gesamten Aggregat der Öffentlichen und sonstigen Dienstleister im ersten Quartal 2016 in Ostdeutschland (mit Berlin) um 2,1% und im Freistaat Sachsen um 2,2% höher lag als im Vorjahresquartal.

Im Prognosezeitraum dürfte sich das kräftige Wachstum fortsetzen, wenn sich auch die Dynamik leicht abschwächen dürfte. Die Entwicklung in diesem Sektor steht dabei ganz im Zeichen der Bewältigung der Flüchtlingsmigration und der demographisch bedingt wachsenden Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen. Von der Flüchtlingsmigration werden auch weiterhin positive Impulse auf die BWS im öffentlichen Sektor ausgehen. Dabei wird unterstellt, dass die Zahl der in

**Abbildung 7: Wachstumsraten der preisbereinigten Bruttowertschöpfung bei den wirtschaftsnahen Dienstleistern in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen**



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2016); 2016 und 2017: Prognose des ifo Instituts.

Deutschland neu einreisenden Schutzsuchenden in diesem Jahr auf 350.000 Personen und im Jahr 2017 noch einmal auf 250.000 Personen sinkt, während gleichzeitig die Anzahl der Asylanträge, auch bedingt durch den im vergangenen Jahr angelauten Rückstau, in diesem Jahr deutlich ansteigen wird. So beträgt die Anzahl neuer Asylanträge in Deutschland in diesem Jahr voraussichtlich knapp 700.000 und im nächsten Jahr gut 300.000. Hinzu kommen in diesem und im kommenden Jahr Leistungsausweitungen in der Gesundheits- und Pflegewirtschaft, die bedingt durch die demographische Struktur in Ostdeutschland relativ gesehen größere Wertschöpfungseffekte entfalten dürften als in Westdeutschland. Zunächst kommt es im Jahr 2016 zu einer Leistungsausweitung bei der Gesundheitsförderung und der Prävention und zu einer Verbesserung der Versorgungsstrukturen der Krankenhäuser. Im Jahr 2017 folgt dann die Ausweitung der Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung.

Insgesamt erwartet das IFO INSTITUT für das Aggregat Öffentliche und sonstige Dienstleistungen, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte in Ostdeutschland (mit Berlin) eine Zunahme der preisbereinigten BWS um 1,3 % in diesem und um 0,9 % im kommenden Jahr (vgl. Abb. 8). Im Freistaat Sachsen dürfte das Wachstum 1,2 % im Jahr 2016 und 1,0 % im Jahr 2017 betragen.

## Literatur

ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN (VGR) der Länder (Hrsg.) (2016): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2015, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Berechnungsstand August 2015 / Februar 2016, Stuttgart.

MINDESTLOHNKOMMISSION (2016): Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG, Berlin.

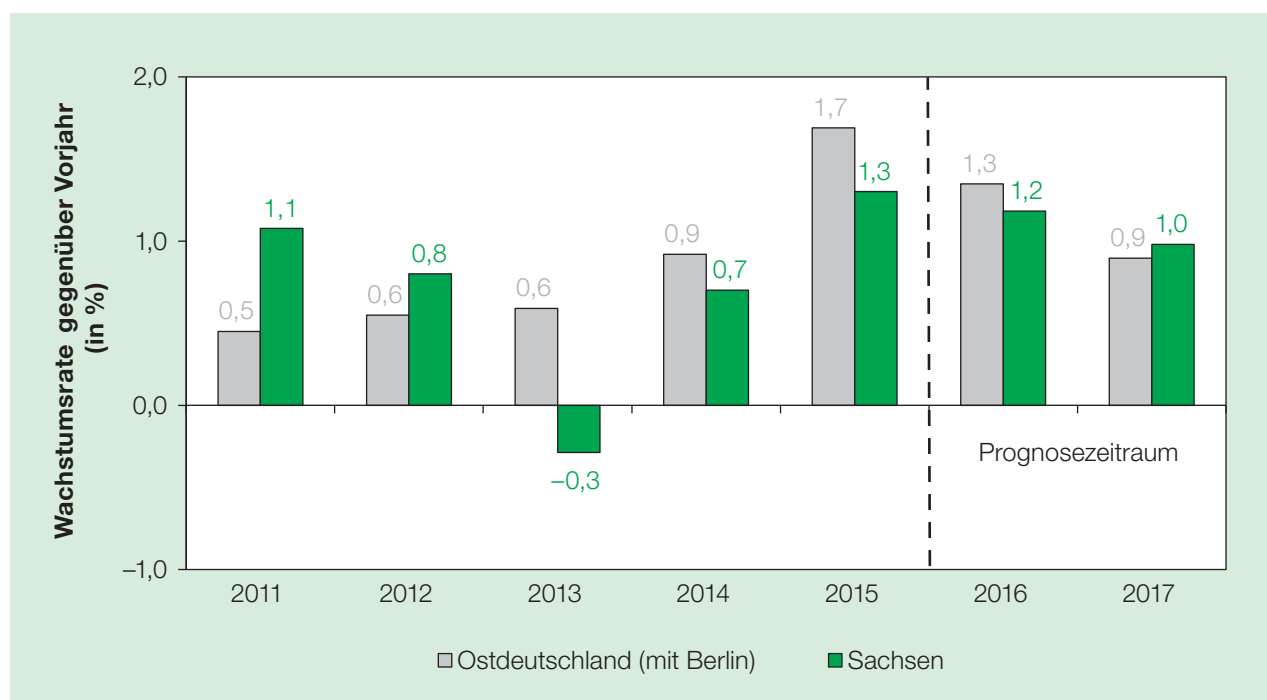
NIERHAUS, W. (2016): Deutschlandprognose 2016/2017: Aufschwung ohne Spannungen, ifo Dresden berichtet (23) 04, S. 3–7.

STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2016): Beschäftigung nach Ländern in wirtschaftsfachlicher Gliederung (WZ 2008), Reihe Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, Nürnberg.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2016a): Arbeitsstunden, baugewerblicher Umsatz im Bauhauptgewerbe (alle Betriebe): Bundesländer, Monate, Bauarten. Zeitreihen aus 44111-0003, Datenabruf bei Genesis Online am 15. Juni 2016.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2016b): Produzierendes Gewerbe – Beschäftigung und Umsatz der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden, April 2016, Fachserie 4 Reihe 4.1.1, Wiesbaden.

**Abbildung 8: Wachstumsraten der preisbereinigten Bruttowertschöpfung bei den öffentlichen und sonstigen Dienstleistern in Ostdeutschland (mit Berlin) und Sachsen**



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2016); 2016 und 2017: Prognose des ifo Instituts

# Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder

Joachim Ragnitz\*

## Einleitung: Die wirtschaftliche Lage

Wirtschaftspolitik steht derzeit in keinem der ostdeutschen Länder im Mittelpunkt des politischen Handelns. Vielmehr hat es den Anschein, dass man sich mit der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation weitgehend arrangiert hat – obwohl Ostdeutschland im gesamtdeutschen Vergleich immer noch als eine strukturschwache Region gelten muss und auch die Perspektiven für die Zukunft keineswegs rosig erscheinen.

Diese doch eher pessimistische Einschätzung lässt sich mit Verweis auf einige wenige gesamtwirtschaftliche Grunddaten belegen (vgl. Tab. 1): So entsprach das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen 2010 und 2015 in Sachsen und Thüringen zwar in etwa dem gesamtdeutschen Durchschnitt, lag in den übrigen Ländern aber zum Teil deutlich darunter.

Geradezu dramatisch ist die Situation dabei in Sachsen-Anhalt, wo die wirtschaftliche Leistung zuletzt in etwa auf dem gleichen Niveau lag wie im Jahr 2007 – hier ist also seit beinahe einem Jahrzehnt im Aggregat kein Wohlstandszuwachs mehr zu verzeichnen. Ein Aufholen ist insoweit in keinem der ostdeutschen Bundesländer festzustellen.

Relevanter ist allerdings die Entwicklung der Wirtschaftskraft, die das wirtschaftliche Ergebnis in Beziehung zur Zahl der eingesetzten Arbeitskräfte setzt. Hier haben alle ostdeutschen Länder gegenüber dem Jahr 2010 deutliche Fortschritte erzielen können – aber nur, weil die Zahl der Erwerbstätigen seither in fast allen Län-

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

**Tabelle 1: Wirtschaftspolitische Grunddaten für die ostdeutschen Länder**

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Ostdeutschland (ohne Berlin)	Westdeutschland (mit Berlin)
Jahresdurchschnittliche Veränderung 2010–2015 (in %)							
Reales Bruttoinlandsprodukt	1,3	0,9	1,6	0,1	1,5	1,2	1,6
Erwerbstätige (Inland)	0,0	–0,3	0,4	–0,6	–0,1	0,0	1,1
Reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	1,3	1,2	1,2	0,6	1,6	1,2	0,4
Westdeutschland (mit Berlin) = 100							
Nominales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	83,3	74,3	77,1	77,5	75,2	77,6	100,0
Nominales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	67,8	63,7	71,1	64,5	67,5	67,7	100,0
(in %)							
Arbeitslosenquote (bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen) <sup>a</sup>	9,7	11,3	9,2	11,1	8,2	10,3	6,4
a) Westdeutschland ohne Berlin, Ostdeutschland mit Berlin.							

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des ifo Instituts.

dern deutlich gesunken ist. Lediglich in Sachsen ging der Zuwachs des BIP auch mit einem spürbaren Beschäftigungsaufbau einher. Bemerkenswert ist allerdings, dass alle ostdeutschen Länder damit bei ihrer Wirtschaftskraft das Niveau vor der schweren Weltwirtschaftskrise 2008/2009 mehr oder minder deutlich überschritten haben. In Westdeutschland hingegen liegt die Wirtschaftskraft im Durchschnitt nach wie vor noch unter dem Vorkrisen-Niveau. Gemessen an dem von der Bundeskanzlerin ausgegebenen Ziel, dass Deutschland stärker aus der Weltwirtschaftskrise herauskommen solle als es hineingegangen ist, muss dieser Befund doch Anlass zu Besorgnis geben.<sup>1</sup>

Trotz dieser unstreitigen Erfolge kommt die Angleichung der Wirtschaftskraft an das westdeutsche Niveau seit Längerem nur noch langsam voran; die „Konvergenz“ des BIP je Erwerbstätigen stagniert bei rund drei Vierteln des westdeutschen Niveaus, mit nur kleinen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern. Selbst gegenüber den strukturschwachen westdeutschen Ländern besteht nach wie vor eine erhebliche Lücke, auch wenn diese in den letzten Jahren etwas kleiner geworden ist, weil jene Länder sich in den letzten Jahren auch eher ungünstig entwickelt haben.

Deutlich positiver ist hingegen die Entwicklung am Arbeitsmarkt: Die Arbeitslosenquoten sind seit geraumer Zeit rückläufig und liegen aktuell (Juni 2016) überall im einstelligen Prozentbereich. Dies liegt aber zu einem erheblichen Teil an der Verringerung des Arbeitskräfteangebots aufgrund der demographischen Entwicklung und nicht an der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Vielmehr gibt es inzwischen in vielen Bereichen bereits einen Mangel an Arbeitskräften, weil ein nicht unbedeutender Teil der Arbeitslosen kaum noch in den Arbeitsmarkt reintegriert werden kann, sei es wegen unzureichender Qualifikation, fortgeschrittenen Alters oder eingeschränkter Motivation. Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Personengruppe zu schaffen, mag aus sozialpolitischer Sicht erforderlich erscheinen, es stellt aber keine Aufgabe mehr für die Wirtschaftspolitik dar. Die Schaffung von (wettbewerbsfähigen) Arbeitsplätzen sollte insoweit nicht mehr oberste Priorität bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen haben.

### Ursachenanalyse: Strukturelle Defizite in der ostdeutschen Wirtschaft

Die Ursachen für die im Ganzen immer noch unbefriedigende Situation der Wirtschaft in Ostdeutschland sind inzwischen vielfach analysiert und sollen deswegen hier nur kurz in Erinnerung gerufen werden – auch deshalb, weil wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen nach Mög-

lichkeit ja an den Ursachen identifizierter Schwächen ansetzen müssen. An erster Stelle steht sicherlich die „Kleinteiligkeit“ der Unternehmenslandschaft, also die durchschnittlich geringeren Betriebsgrößen in fast allen Branchen.<sup>2</sup> Kleinere Unternehmen weisen eine Reihe struktureller Spezifika auf, wie eine geringere Innovationsneigung, eine schwächere Exporttätigkeit und größere Restriktionen bei der Beschaffung von Fremdkapital für Investitionen – alles Faktoren, die im Aggregat zu einer geringeren Wirtschaftskraft einer Region beitragen können. Allerdings: Auch Westdeutschland ist überwiegend durch kleinere Unternehmen geprägt. Insoweit ist das Phänomen der „Kleinteiligkeit“ der ostdeutschen Wirtschaft eher darauf zurückzuführen, dass in Ostdeutschland (anders als in den westdeutschen Ländern) große strukturbestimmende Unternehmen weitgehend fehlen. Die wenigen größeren Betriebseinheiten sind zudem zu meist Tochtergesellschaften auswärtiger Konzerne, mit der Folge, dass höherwertige unternehmerische Funktionen weitgehend fehlen und dass strategische Unternehmensentscheidungen nicht unter Berücksichtigung spezifisch ostdeutscher Interessen getroffen werden. Ersteres wiederum hat negative Auswirkungen auf die „Qualität“ und die Entlohnung der angebotenen Arbeitsplätze (und ist ein Grund für die nach wie vor hohe Abwanderung gerade jüngerer, gut qualifizierter Menschen). Letzteres kann die Stabilität der vorhandenen Betriebsstrukturen negativ beeinflussen, wenn zum Beispiel Investitionsentscheidungen nach globalen, aber nicht nach regionalökonomischen Kriterien getroffen werden.

Dass es den meisten nach der Vereinigung gegründeten Unternehmen bislang nicht gelungen ist, stärker zu wachsen, ist dabei keineswegs ostdeutschlandspezifisch: Auch in Westdeutschland bleiben die meisten neugegründeten Unternehmen lange Zeit klein. Die dortigen Großunternehmen sind in den meisten Fällen schon viele Jahrzehnte lang am Markt etabliert und häufig durch einen harten Verdrängungswettbewerb erst groß geworden. Erschwert wird ein stärkeres Unternehmenswachstum zudem auch dadurch, dass sich viele Unternehmen in Ostdeutschland auf Marktnischen konzentriert haben und dort durchaus erfolgreich sind – aber Marktnischen sind definitionsgemäß durch geringe Expansionschancen gekennzeichnet. Insoweit muss wohl damit gerechnet werden, dass das Phänomen der „Kleinteiligkeit“ der ostdeutschen Wirtschaft noch auf lange Sicht bestehen bleiben wird.

Empirische Untersuchungen deuten allerdings auch darauf hin, dass es gerade in Ostdeutschland vielen Unternehmern an dem strategischen Willen zum Wachstum fehlt.<sup>3</sup> Zum Teil liegt dies an einem ausgeprägten Sicherheitsstreben der jeweiligen Unternehmer, die nach den Erfahrungen der Jahre 1989/90 nicht ohne Weiteres ris-

kante Wachstumsstrategien eingehen wollen, und zum Teil sicherlich an demographischen Gründen, denn mit zunehmendem Alter sinkt nicht nur die Risikobereitschaft, sondern auch die Innovationsbereitschaft. Insofern kann man nur hoffen, dass im Zuge anstehender Unternehmensnachfolgen eine jüngere und damit risikobereitere Generation bereit ist, in stärkerem Maße Neues zu wagen und damit das Wachstum der betreffenden Unternehmen voranzubringen.

Zu den Ursachen für die ungünstige Entwicklung der Wirtschaftskraft gehört es darüber hinaus aber auch, dass es mit der Abwanderung in den letzten beiden Jahrzehnten (verstärkt noch durch den Geburtenmangel seit 1990) zu einem erheblichen „brain drain“, also einem Verlust an „Humankapital“ gekommen ist.<sup>4</sup> Es fehlen somit in weiten Teilen Ostdeutschlands diejenigen Erwerbspersonen, die ein höheres Qualifikationsniveau aufweisen und deswegen die Produktivitätsentwicklung genauso wie auch die Innovationsfähigkeit voranbringen könnten. Zudem sind dies die Personen, die auch mit Blick auf bürgerschaftliches und politisches Engagement für die regionale Entwicklung besonders wichtig sind. Dies ist mit ein Grund dafür, dass die Lebensqualität in den von Abwanderung stark betroffenen Regionen oftmals negativ eingeschätzt wird und zu weiteren Bevölkerungsverlusten beiträgt. Die ostdeutschen Ballungszentren können demgegenüber seit einigen Jahren wieder eine Zuwanderung verbuchen, die jedoch häufig zulasten der Peripherie geht und insoweit nicht repräsentativ für die Situation in Ostdeutschland insgesamt ist.

Leider sind die Perspektiven für die Zukunft nicht übermäßig positiv: Insbesondere die Schrumpfung und Alterung des Erwerbspersonenpotenzials führt dazu, dass angebotsseitig die Expansionsmöglichkeiten der ostdeutschen Wirtschaft beschränkt sind. Zum einen werden künftig zunehmend Arbeitskräfte fehlen, zum anderen dürfte auch der Produktivitätsfortschritt beeinträchtigt werden, zum Beispiel weil alternde Gesellschaften eine geringere Innovationsneigung haben oder eine ungünstigere Humankapitalausstattung aufweisen. Hinzu kommt, dass mit geringer werdender Bevölkerung auch von der Binnennachfrage nur noch schwache Wachstumsimpulse ausgehen werden und dass manch größere Betriebsstätte wegen geringer Bindung an den Standort nicht unbedingt auch dauerhaft an den derzeitigen Standorten in Ostdeutschland bleiben wird. Schätzungen des IFO INSTITUTS gehen deswegen davon aus, dass das jahresdurchschnittliche Wachstum des BIP im Zeitraum 2015 bis 2030 nur in Sachsen und Brandenburg in etwa den gesamtdeutschen Durchschnitt erreichen kann. Die übrigen Länder müssen hingegen mit teilweise äußerst niedrigen Wachstumsraten rechnen. Je Einwohner gerechnet relativiert sich dies wegen der schrump-

fenden Bevölkerung zwar; dennoch ist mit einer zufriedenstellenden Konvergenz zum westdeutschen Durchschnitt bis 2030 nirgends zu rechnen.

Der entscheidende Grund für diese ungünstigen Wachstumsprognosen ist neben den angesprochenen strukturellen Defiziten der ostdeutschen Wirtschaft zwar die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung; hinzu kommt aber auch, dass wirtschaftliche Entwicklung nicht ohne Weiteres auch gängigen Konvergenztheorien folgt: Wenn es zunehmende Skaleneffekte in der Produktion gibt, bedingt zum Beispiel durch Größenvorteile auf der Produktionsseite oder Wissensvorsprünge bei Innovationen, so wachsen fortgeschrittene Länder oder Regionen stets schneller als weniger weit vorangeschrittene Länder. Dies kann insbesondere die überdurchschnittliche Wachstumsdynamik in den süddeutschen Ländern erklären, während Ostdeutschland aufgrund des Fehlens von Großunternehmen und der geringen Innovationsintensität in der Wirtschaft kaum eine Chance hat aufzuholen. Realistisch erscheint daher bestenfalls eine Konvergenz zu den strukturschwächeren Ländern Westdeutschlands – nur einzelne Wirtschaftsstandorte in Ostdeutschland dürften das Potenzial haben, sich hiervon positiv abzuheben.

### Die Therapie: Eine stärker wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik

Zufriedenstellen kann das alles nun wirklich nicht, sodass es weiterhin großen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf gibt. Ein Plädoyer für eine aktivere Wirtschaftspolitik seitens der Länder setzt aber zunächst voraus, dass überhaupt entsprechende Handlungsspielräume bestehen. Tatsächlich werden die Möglichkeiten der Landespolitik häufig überschätzt. In vielen Bereichen kann ein Land nur umsetzen, was auf Bundesebene entschieden wurde. Zudem sind gerade im Bereich der Wirtschaftspolitik zwingende rechtliche Vorgaben zu beachten, die häufig zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch die EU erlassen werden. Und schließlich gilt natürlich auch im Bereich der Wirtschaftspolitik, dass die faktischen Handlungsspielräume in hohem Maße durch fiskalische Restriktionen beschränkt sind. Zumindest bis 2020 werden die ostdeutschen Länder diesbezüglich noch erheblichem Anpassungsdruck unterliegen, und auch danach ist wegen der Einwohnerorientierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nur mit moderat steigenden Steuereinnahmen zu rechnen. Vielleicht ist auch dies ein Grund dafür, dass die Wirtschaftspolitik auf Landesebene keine besonders hohe Wertschätzung (oder auch: Aufmerksamkeit) genießt, denn die Handlungsspielräume sind hier doch eher gering.

Insoweit kommt es zunächst einmal darauf an, in Gesamtdeutschland eine höhere Wachstumsdynamik zu erzeugen, denn mit einem Potenzialwachstum von rund 1,5% jährlich – das ist der Wert, der in der Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute für die mittlere Frist abgeleitet wird<sup>5</sup> – sind auch die Chancen für ein höheres Wachstum in Ostdeutschland ungünstig. Priorität muss daher die Verbesserung der Angebotsbedingungen zur Stärkung des Potenzialwachstums in ganz Deutschland haben, nicht aber eine verstärkte Umverteilung, wie sie derzeit sogar von dem eigentlich für die Wirtschaftspolitik zuständigen Bundesminister wohl auch mit Blick auf den Bundestagswahlkampf 2017 verlangt wird. Dies wird im Übrigen auch von den an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Instituten so gesehen, die insbesondere die Vernachlässigung von investiven Ausgaben – für Infrastrukturen genauso wie für Bildung – als problematisch ansehen.

Der Bund ist allerdings primär für gesamtdeutsche Politiken zuständig. Aus dem „Aufbau Ost“ hat er sich deshalb durchaus folgerichtig weitgehend zurückgezogen. Ostspezifische Programme finden sich derzeit, sieht man von den noch bis 2020 geleisteten Investitionszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II einmal ab, nur noch im Rahmen der Programmfamilie „Unternehmen Region“ des BUNDESMINISTERIUMS FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG. Selbst diese werden vermutlich nicht über das Jahr 2020 hinaus in der gegenwärtigen Intensität fortgesetzt werden. Darüber hinaus genießen die ostdeutschen Länder noch eine Förderpräferenz im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Es ist jedoch absehbar, dass auch diese in absehbarer Zeit aufgegeben wird, denn der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht bis 2020 die Konzipierung einer „gesamtdeutschen“ regionalen Strukturpolitik vor, bei der die zur Verfügung stehenden Gelder nach bundeseinheitlichen Kriterien auf die strukturschwachen Regionen verteilt werden sollen.<sup>6</sup>

### a) Förderung reformieren!

Derzeit laufen die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Ausgestaltung einer solchen gesamtdeutschen regionalen Strukturpolitik. Aus Sicht der ostdeutschen Länder sollten dabei vor allem zwei Dinge in den Mittelpunkt gestellt werden, nämlich zum einen die Festlegung der Kriterien, nach denen die Förderbedürftigkeit einer Region festgestellt wird, und zum anderen die Höhe des Kofinanzierungsbeitrages der Länder, der in der Gemeinschaftsaufgabe heute bei 50% liegt. Ein dritter Punkt ist schließlich die Frage, wofür die ausgereichten Mittel künftig verwendet werden sollten.<sup>7</sup>

- Derzeit erfolgt die Bestimmung der Förderbedürftigkeit nach einem Indikatorensystem, in dem die Arbeitsmarktsituation ein verhältnismäßig hohes Gewicht erhält. Tatsächlich war dies aus historischer Perspektive auch angemessen, denn bei geringer Mobilität des Faktors Arbeit und gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit musste die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den benachteiligten Regionen zweifelsohne hohe Priorität haben. In den kommenden Jahren wird sich die Arbeitsmarktsituation in vielen strukturschwachen Regionen aber deutlich entspannen, weil aus demographischen Gründen eher ein Mangel an Arbeitskräften eintreten wird. Gleichzeitig haben sich viele strukturschwache Regionen aber häufig (nicht zuletzt unter dem Eindruck einer vor allem am Einsatz von Sachkapital ansetzenden Förderpolitik) auf Produktionen spezialisiert, die durch einen hohen Anteil gering produktiver und deswegen niedrig entlohnter Arbeitsplätze gekennzeichnet sind. Daran wird sich wegen der Existenz von Pfadabhängigkeiten in der wirtschaftlichen Entwicklung so schnell auch nichts ändern. Um die hieraus resultierenden regionalen Disparitäten abbauen zu können, sollte daher künftig dem Kriterium „Wirtschaftskraft“ (derzeit abgebildet über den Indikator der in einer Region gezahlten durchschnittlichen Löhne und Gehälter) eine höhere Bedeutung bei der Bestimmung der Förderbedürftigkeit zugemessen werden. Eine entsprechende Anpassung des Kriterienkatalogs würde aller Wahrscheinlichkeit nach dazu führen, dass Ostdeutschland auch künftig weitgehend flächendeckend Förderregion im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe bleiben würde. Dies erscheint mit Blick auf die ungünstigen Konvergenzperspektiven auch angemessen. Bei Beibehaltung des gegenwärtigen Indikatorensystems hingegen bestünde das Risiko, dass eine Reihe ostdeutscher Regionen schon kurzfristig ihren Fördergebietsstatus verlieren könnte, denn es kann damit gerechnet werden, dass die Arbeitsmarktsituation hier schon bald besser sein wird als in einigen strukturschwachen Regionen Westdeutschlands.
- Kennzeichnend für die GRW ist es weiterhin, dass Bund und Länder die bewilligten Fördergelder jeweils hälftig finanzieren. Wenngleich dies aus anreiztheoretischer Sicht sinnvoll ist, ist zu bedenken, dass die ostdeutschen Länder hierfür überwiegend EU-Mittel und Mittel aus dem Solidarpakt II einsetzen. Insoweit ist die Förderung für sie derzeit faktisch „kostenlos“ zu haben, denn sie brauchen dafür keine eigenen Steuereinnahmen zu verwenden. Nach Ablauf der gegenwärtigen EU-Strukturfondsperiode 2014 bis 2020 werden die ostdeutschen Länder jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr zu den bevorzugten EU-Förderregionen gehören, weil das BIP je Einwohner nicht zuletzt wegen der Erweiterung der EU um

noch strukturschwächere Mitgliedsländer bereits heute den relevanten EU-Grenzwert von 90 % des EU-Durchschnitts annähernd erreicht.<sup>8</sup> Da die ostdeutschen Länder dann gleichzeitig auf die Mittel aus dem Solidarpakt II verzichten müssen, der ihnen derzeit noch überproportionale Investitionsausgaben ermöglicht, werden sie ab dem Jahr 2020 die erforderlichen Kofinanzierungsmittel für die GRW vermutlich kaum noch aufbringen können. Die Bemühungen der mitteldeutschen Länder sollten sich daher vor allem darauf richten, die Kofinanzierungserfordernisse zu verringern – nicht aber, wie es derzeit wohl der Fall zu sein scheint, möglichst hohe Mittelvolumina in der Gemeinschaftsaufgabe anzustreben, denn diese werden sie bei einem unveränderten Kofinanzierungsanteil von 50 % gar nicht abnehmen können.

- Schließlich sind auch die Verwendungszwecke der Strukturförderung stärker in den Blick zu nehmen. Derzeit werden die bereitgestellten Mittel überwiegend zur Förderung von Sachkapitalinvestitionen von Unternehmen bzw. zum Ausbau flankierender Infrastrukturen (z. B. Erschließung von Gewerbegebieten) verwendet. Nicht-investive Maßnahmen können hingegen nur in Ausnahmefällen gefördert werden, obwohl diese gerade mit Blick auf die strukturellen Defizite vieler Unternehmen in Ostdeutschland deutlich bedeutsamer sein dürften.

Zwar ist es unstrittig, dass die Sachkapitalförderung in der Vergangenheit einen wichtigen Beitrag zur Revitalisierung der ostdeutschen Wirtschaft geleistet hat. Allerdings hat sie auch solche Investitionen über die Rentabilitätsschwelle gehoben, die unter Marktbedingungen nicht realisiert worden wären. Insoweit hat die Förderung mittelbar wohl die in vielen Betrieben feststellbaren Effizienzschwächen begünstigt. Bei den derzeit niedrigen Fremdkapitalzinsen nimmt dieses Risiko noch zu. Deshalb sollte die betriebliche Investitionsförderung künftig vorrangig dafür eingesetzt werden, die Ansiedlung von solchen Unternehmen zu fördern, die regionale Wertschöpfungsketten in den jeweiligen technologischen Schwerpunktgebieten ergänzen können. Dies spricht für eine deutlich stärkere Selektivität der Förderung. Erweiterungsinvestitionen bestehender Unternehmen sollten demgegenüber, wenn überhaupt, deutlich weniger gefördert werden. Letzten Endes müssen die Unternehmen es schaffen, mittelfristig von Förderung unabhängig zu werden. Ausnahmen hiervon sollten nur zugelassen werden, wenn mit der Investition ein überdurchschnittlich hoher Beitrag zur regionalen Wertschöpfung geleistet wird, beispielsweise durch Schaffung von Kapazitäten für Forschung und Entwicklung. Die Schaffung von Arbeitsplätzen allein sollte hingegen in Zukunft kein Kriterium für Förderung mehr sein.

Bedeutsamer scheinen inzwischen allerdings Maßnahmen, die weniger im investiven Bereich liegen. Hier ist vor allem an die Unterstützung der Unternehmen bei strategischen Zukunftsvorhaben insbesondere im Bereich Innovation und bei der Verbesserung ihrer Organisationsstrukturen zu denken. Nicht zuletzt deshalb hat sich der vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) beauftragte Gutachter<sup>9</sup> zur Reform der Regionalförderung in Deutschland jüngst dafür ausgesprochen, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe auch Fördermöglichkeiten zur Netzwerkbildung und zur Unterstützung von Forschungs- und Innovationsaktivitäten aufzunehmen. Zudem sollten nach diesem Vorschlag auch die flankierenden Maßnahmen der Mittelstands- und Innovationsförderung des Bundes mit Förderpräferenzen für strukturschwache Regionen ausgestattet werden. Das ist alles richtig – letzten Endes sind hier aber vor allem die Länder selber angesprochen, da die Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe ihnen obliegt – bislang ist aber nur in Ansätzen erkennbar, dass ein entsprechendes Umdenken hier schon stattgefunden hat.

Führt man diese Überlegungen weiter, so scheint es zur Behebung struktureller Schwächen der Wirtschaft in Ostdeutschland ohnehin bedeutsamer zu sein, die technologische Leistungsfähigkeit insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen zu erhöhen – eine Aufgabe, die durchaus auch im Kompetenzbereich der Wirtschaftspolitik der Länder liegt. Tatsächlich liegen die Investitionen der Wirtschaft in Forschung und Entwicklung (FuE) in Ostdeutschland erschreckend niedrig – selbst in Sachsen, das auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wegen der starken Positionierung der öffentlichen Forschung das von EU-Kommission und Bundesregierung verfolgte Ziel, die FuE-Ausgaben auf 3 % des BIPs zu steigern, immerhin fast erreicht. Die Gründe für die niedrige FuE-Intensität im Wirtschaftssektor liegen wiederum vor allem in der Struktur der ostdeutschen Unternehmenslandschaft. Kleinere Unternehmen sind seltener in FuE aktiv, und die vorhandenen größeren Unternehmen weisen als Tochtergesellschaften westdeutscher oder internationaler Konzerne zumeist keine eigenen FuE-Aktivitäten auf, weil diese als strategische Aufgabe im Regelfall am Sitz der jeweiligen Muttergesellschaft angesiedelt sind. Aber: Nicht der FuE-Input ist die eigentlich relevante Größe, sondern der im Unternehmen eingesetzte FuE-„Output“, und dieser kann über ganz verschiedene Wege erzielt werden. Deswegen kommt es mit Blick auf die Verbesserung der technologischen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen auch nicht so sehr auf die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für FuE-Aktivitäten an, sondern vielmehr auf die Stärkung des Innovationsmanagements in den Unternehmen. Viele Unternehmen weisen deswegen keine Innovationen auf, weil es ihnen



an strategischer Planung fehlt; zudem geht im Tagesgeschäft häufig der Überblick über neue technologische Entwicklungen in ihrem jeweiligen Geschäftsfeld verloren. Insoweit scheint es sinnvoll, Beratungsleistungen für Unternehmen sowie Kooperationen mit anderen Unternehmen sowie mit Forschungseinrichtungen/Hochschulen zu unterstützen und die Arbeitsweise vorhandener Institutionen des Technologietransfers aus dem Hochschulbereich in die Unternehmen professioneller auszugestalten. Insbesondere die Fachhochschulen könnten hier aufgrund ihrer anwendungsnahen Ausrichtung gute Dienste leisten.

Positiv ist es in diesem Zusammenhang zu sehen, dass die Projektförderung der ostdeutschen Länder inzwischen einen Schwerpunkt auf Vorhaben legt, die dem Technologietransfer durch Kooperation von Unternehmen und Forschungseinrichtungen/Hochschulen dienen. Zudem ist die früher vorherrschende „Exzellenzorientierung“ der Förderung betrieblicher FuE-Aktivitäten, die auf Landesebene ohnehin nie eine echte Berechtigung hatte, inzwischen aus den einschlägigen Förderrichtlinien weitgehend verschwunden. Stattdessen wird gesteigerter Wert auf die Umsetzung von FuE-Ergebnissen in marktgängige Produkte gelegt. Dies ist sicherlich auch ein Effekt dessen, dass die Technologieförderung nunmehr in vielen Ländern bei den jeweiligen Wirtschaftsministerien angesiedelt ist. Zudem ist die Förderung zunehmend themenoffen angelegt – was mit Blick auf die Notwendigkeit einer technologischen Modernisierung in allen Wirtschaftsbereichen sinnvoller erscheint als die Festlegung auf bestimmte „gesellschaftlich relevante“ Themenfelder, wie sie in der Vergangenheit vorherrschend war.

## b) Stärken stärken!

Es gehört nun zu den grundlegenden Theoremen der Volkswirtschaftslehre, dass sich Länder und Regionen auf ihre jeweiligen (komparativen) Vorteile spezialisieren sollten, um das Wohlstandsniveau insgesamt zu steigern. Von einer solchen Arbeitsteilung können dann auch die schwächeren Regionen bzw. Länder profitieren. Weitergedacht bedeutet dies, dass man in den ostdeutschen Ländern nicht versuchen sollte, auf allen wirtschaftlichen Feldern gleichermaßen präsent zu sein. Vielmehr spricht diese Überlegung dafür, dass sich die regionale Wirtschaftspolitik der Länder künftig vor allem auf die wirtschaftlichen Stärken ihrer Regionen konzentrieren sollte. Und auch praktische Erfahrung spricht dagegen, die schwächeren Unternehmen bzw. Branchen zu unterstützen, die es im Zweifel auch nach 20 Jahren noch nicht geschafft haben, sich am Markt ausreichend zu etablieren. Hier besteht die ernsthafte Gefahr einer Dauer-subsventionierung. Das Beispiel Brandenburgs könnte

hier ein Vorbild sein, wo schon vor längerer Zeit „Branchenkompetenzfelder“ bzw. Cluster und „Regionale Wachstumszentren“ definiert wurden, die auf die Förderung und Infrastrukturausbau hin ausgerichtet wurden. In den anderen ostdeutschen Ländern gibt es eine solche Fokussierung möglicherweise faktisch, nicht jedoch in den verschiedenen Förderrichtlinien, sodass man hier durchaus offensiv nachbessern sollte. Tatsächlich gibt es in allen ostdeutschen Ländern inzwischen durchaus viele Unternehmen, die auf ihren Teilmärkten mit zu den Marktführern gehören. Auch auf Branchenebene hat sich inzwischen ein Spezialisierungsmuster herausgebildet, das mit konkurrierenden Standorten mithalten kann.<sup>10</sup> Es spricht also einiges dafür, die Förderung künftig eben hierauf zu konzentrieren, um diese industriellen Schwerpunkte noch stärker zu machen. Abzuraten ist hingegen von dem Versuch, gänzlich neue Branchen „aufbauen“ zu wollen, weil dies im Zweifel die gleichen Wirtschaftszweige sind, die auch anderswo von der Politik unterstützt werden. Es erscheint ohnehin fraglich, ob diese „neuen“ Branchen in absehbarer Zeit eine solche Marktstellung werden erreichen können, dass sie tatsächlich auch regionalökonomisch wirksame Effekte mit sich bringen.

Ein weiterer, noch stärker selektiver Ansatz könnte es dabei sein, unter den bereits vorhandenen sektoralen Schwerpunkten (oder auch „Clustern“) diejenigen besonders zu unterstützen, die von ihrer Ausrichtung her geeignet erscheinen, künftig überdurchschnittlich stark wachsende Märkte zu bedienen. Theoretisch begründen lässt sich dies mit dem Ansatz der „neuen Außenhandelstheorie“, nach der eine gezielte Förderung einzelner Branchen die Herausbildung von Skalenvorteilen unterstützen kann, die letzten Endes ebenfalls wohlstandssteigernd wirken. Zu den in diesem Zusammenhang typischerweise genannten „Megatrends“ gehören zum Beispiel der Trend zur Digitalisierung, die Begleitung des demographischen Wandels oder die Anpassung der Wirtschaft an zunehmende Ressourcenknappheit. Aber, um Missverständnissen vorzubeugen: Es geht dabei nicht so sehr darum, den Unternehmen die Anwendung neuer Technologien (Stichwort Industrie 4.0) oder die Verringerung ihres Ressourceneinsatzes zu erleichtern, sondern vielmehr darum, solche Unternehmen und Branchen besonders zu unterstützen, die die hierfür benötigten Technologien bereitstellen. Die ostdeutschen Länder weisen in diesen Bereichen durchaus Kompetenzen auf, die die Erschließung neuer Märkte erlauben. Hier bestünde insoweit auch ein Spielfeld für eine aktivere Industriepolitik der einzelnen Länder.

Zu einer Politik der Konzentration gehört es, regionale „Wachstumspole“ zu schaffen, die Ausstrahleffekte auch in ihr Umland aussenden können. Bislang sind die großen Städte selbst in Sachsen und Thüringen weit davon

entfernt, diese Rolle in gleicher Weise einzunehmen wie es große Städte in anderen Regionen tun. Dies liegt zum Teil noch immer an transformationsbedingten Strukturschwächen in den großen Städten, zum Teil aber auch an einer Wirtschaftspolitik, die regionale Ausgleichsziele („Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“) vergleichsweise hoch gewichtet und deswegen die verfügbaren Gelder nicht unbedingt nach maximaler Wachstumswirksamkeit einsetzt. Dass man natürlich nicht nur die wirklich großen Städte in Ostdeutschland als solche Wachstumspole definieren kann, sondern ebenso die für ihre jeweilige Region gerade bedeutsamen Mittelzentren entsprechend unterstützen muss, ist dabei offenkundig. Eine Förderpolitik, die Unterschiede zwischen Stadt und Land eher verwischen will als sie zuzulassen, läuft aber Gefahr, dass knappe Ressourcen für wenig effiziente Maßnahmen verwendet werden und letzten Endes für die regionale Wirtschaftsentwicklung nur geringe Effekte haben.

### c) Deregulierungspotenziale nutzen!

Wirtschaftspolitik ist weit mehr als nur Förderpolitik – schon Ludwig Erhard sagte, dass Wirtschaftspolitik zur Hälfte Psychologie sei (er sagte allerdings nicht, dass Wirtschaftspolitik zur Hälfte Marketing sei, wie man heute zuweilen den Eindruck haben kann). Und Walter Eucken, einer der Begründer der Idee der Sozialen Marktwirtschaft, wies darauf hin, dass insbesondere mit Blick auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen die „Konstanz der Wirtschaftspolitik“, also die Schaffung berechenbarer Rahmenbedingungen, eine der wichtigsten Aufgaben der Politik sei.<sup>11</sup> Dies spricht vor allem dafür, auf hektischen Aktionismus zu verzichten und nicht bei jeder vermeintlichen „Regelungslücke“ gleich staatliche Maßnahmen zu ergreifen. Im Regelfall ist „der Markt“ (oder auch: „der Wettbewerb“) staatlichen Interventionen überlegen und schafft es auch allein, widerstreitende Interessen auszugleichen. Allerdings muss der Staat diese Rahmenbedingungen schon setzen – nur müssen diese so ausgestaltet sein, dass die Entfaltung der Marktkräfte nicht behindert wird.

Ein gewichtiges Problem ist es in diesem Zusammenhang, dass die „vom Staat“ auferlegten Rahmenbedingungen zumeist durch den Bund gesamtdeutsch einheitlich vorgegeben werden. Regionalwirtschaftliche Erfordernisse spielen dabei kaum eine Rolle. Was die Unternehmen in wohlhabenden westdeutschen Regionen leicht verkraften können, mag aber die häufig noch nicht gefestigten Unternehmen in Ostdeutschland (und auch in anderen strukturschwachen Regionen in ganz Deutschland) überfordern. Niedrigere (oder auch: regional differenzierte) Mindeststandards, wie sie in diesem Zusammenhang

vorgeschlagen wurden, könnten insoweit dazu beitragen, positive Standortbedingungen in den strukturschwächeren Regionen zu schaffen. So wäre es – um ein Beispiel aus jüngerer Zeit zu bemühen – wohl angemessen gewesen, den flächendeckenden Mindestlohn nicht bundeseinheitlich, sondern in Abhängigkeit von der Wirtschaftskraft einer Region festzulegen, denn es gibt Anzeichen dafür, dass die negativen Wirkungen der Mindestlohngesetzgebung in Ostdeutschland deutlich stärker ausgeprägt sind als in Westdeutschland. Bisherige Erfahrungen zeigen allerdings, dass derartige Ansätze zu einer „Sonderwirtschaftszone“ in Deutschland (oder auch nur: zur Möglichkeit, durch Öffnungs- oder Experimentierklauseln von bundeseinheitlichen Vorgaben abzuweichen) kaum Chancen auf Umsetzung haben.

### d) Investitionen voranbringen!

Betrachtet man die Ursachen für das Zurückbleiben der Wirtschaftskraft in den ostdeutschen Ländern genauer, so fallen als ein ernstes Problem die geringen Investitionen im privaten Sektor auf: Die Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner liegen inzwischen deutlich unter dem Niveau in den westdeutschen Ländern. Geringe Investitionen können wiederum mittelfristig dazu führen, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit leidet, weil der Produktionsapparat zunehmend veraltet und deswegen nur geringe Produktivitätssteigerungen möglich macht. Mit anderen Worten: Höhere Investitionen sind nicht nur aus gesamtwirtschaftlicher, sondern auch aus betrieblicher Sicht wünschenswert.

Ganz offenkundig beruht die schwache Investitionstätigkeit nicht auf Finanzierungsproblemen der Unternehmen, denn die Finanzierungsbedingungen sind ja im historischen Vergleich äußerst günstig. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass die Unternehmen aufgrund unzureichender Gewinnerwartungen von Investitionen absehen, weil staatliche Eingriffe in die Lohnfindung (Stichwort Mindestlohn), die Energiepreisbildung (Stichwort Energiewende) oder auch die Belastungen mit Lohnnebenkosten (Stichworte Mütterrente, Rente mit 63) die Rentabilität gerade bei den ostdeutschen Unternehmen mit ohnehin nur geringen Gewinnmargen verringert haben. Dies alles spricht dafür, verteilungspolitische Ziele, auch wenn diese möglicherweise kurzfristig mehr Wählerstimmen versprechen, mit Blick auf die Steigerung des verteilbaren BIP hintanzustellen. In den vergangenen Jahren wurde dieser Grundsatz „guter“ Wirtschaftspolitik tendenziell vernachlässigt, was sich mittelfristig negativ auswirken kann.

Die ungünstigen Gewinnerwartungen dürften darüber hinaus auch Folge der absehbaren demographischen Entwicklung sein, da in Zukunft kaum mit einer steigenden

Binnennachfrage gerechnet werden kann. Um unternehmerisches Wachstum zu ermöglichen, müssen daher neue Märkte erschlossen werden, primär also im Ausland. Hier kann die Wirtschaftspolitik durchaus Hilfestellungen leisten, so durch Bereitstellung von Informations- und Beratungsleistungen für exportwillige Unternehmen, durch Kontaktabbau, sicherlich auch durch Unternehmerreisen ins Ausland und durch Unterstützung von Messebesuchen.

Eine Rolle dürfte mit Blick auf die Investitionszurückhaltung der Unternehmen aber auch spielen, dass viele Unternehmen eben keine Wachstumsstrategien verfolgen, sondern vor allem eine Stabilisierung der gegenwärtigen betrieblichen Situation zum Ziel haben und deswegen von möglicherweise riskanten Investitionsvorhaben absehen. Hiergegen lässt sich politisch wohl wenig tun – zu hoffen (und zu erwarten) ist aber, dass mit der anstehenden Übergabe von Unternehmen an jüngere Nachfolger bei vielen Unternehmen eine strategische Neuausrichtung erfolgen wird. Das kann dann auch dazu beitragen, das angesprochene Problem der „Kleinteiligkeit“ zu überwinden.

Bei den öffentlichen Investitionen gibt es ebenfalls noch Nachholbedarfe – auch wenn die Investitionsquoten in den ostdeutschen Ländern wegen der besonderen Finanzierungszuweisungen des Bundes derzeit vergleichsweise hoch sind und die vielfach beklagte Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktur eher ein westdeutsches Problem darstellt. Die derzeit hohen öffentlichen Investitionen in Ostdeutschland lenken aber davon ab, dass es durchaus auch hier Bedarfe gibt – im Verkehrsbereich zum Beispiel bei der Sanierung von Brückenbauwerken und bei der Ertüchtigung ausgewählter Schienenverkehrswege (zum Beispiel bei der Verbindung von Berlin über Dresden nach Prag, die nach aktuellem Stand erst im Jahr 2030 soweit fertiggestellt sein wird, dass sie modernen Standards genügt). Problematisch erscheint zudem, dass beim Ausbau mancher Verkehrswege in der Vergangenheit offenbar eher auf Masse denn auf Klasse gesetzt wurde. Anders lässt es sich wohl kaum erklären, dass viele in den 1990er Jahren gebaute Straßen inzwischen schon wieder sanierungsbedürftig sind. Abgesehen davon: Zu befürchten ist, dass gerade beim Ausbau von Verkehrswegen in schrumpfenden Regionen auch Überkapazitäten geschaffen worden sind, die mittel- bis langfristig erhebliche Folgekosten verursachen können, deren Finanzierung aus heutiger Sicht unsicher erscheint.

Investitionsbedarf besteht derzeit in Mitteldeutschland allerdings wohl weniger bei der Verkehrsinfrastruktur, sondern vielmehr vor allem beim Breitbandausbau, der die wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass die vielbeschworene „Digitalisierung“ der Wirtschaft überhaupt

stattfinden kann. Da die privaten Telekommunikationsunternehmen sich naturgemäß hierbei auf die Ballungszentren konzentrieren, besteht die Gefahr, dass gerade der ländliche Raum, der aufgrund von Lage und Verkehrsanbindung ohnehin schon Nachteile aufweist, auch langfristig abgehängt bleibt. Hier ist insoweit also staatliches Eingreifen gerechtfertigt. Dabei muss zwar nicht immer der allerhöchste Standard realisiert werden, und vielfach werden funknetzgestützte Lösungen auch kostengünstiger sein als teurer Leitungsausbau. Ohne entsprechende Initiativen von Bund und/oder Ländern besteht aber die Gefahr, dass regionale Disparitäten künftig noch zunehmen, wenn nicht wenigstens eine infrastrukturelle Grundversorgung mit akzeptabel schnellen Internet-Verbindungen vorhanden ist.

Der Realisierung dieser Investitionen wie auch künftig anfallender Instandsetzungsmaßnahmen steht allerdings die zunehmende Knappheit an Mitteln in den öffentlichen Haushalten entgegen. Ab dem Jahr 2020 gilt überall die grundgesetzliche Schuldenbremse, die die öffentliche Kreditaufnahme für Investitionen untersagt. Zudem stehen die ostdeutschen Länder dann vor der Notwendigkeit, reguläre Haushaltsmittel für die Investitionsfinanzierung einzusetzen, denn die Gelder aus dem Solidarpakt II, die hierfür heute verwendet werden, werden ab 2020 nicht länger zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass zumindest die höher verschuldeten Länder bei mittelfristig wieder steigenden Zinssätzen auch durch dann zunehmende Zinsbelastungen betroffen sein werden. Die von diesen Ländern immer wieder ins Spiel gebrachten Alt-schuldenhilfen des Bundes werden wohl kaum realisiert werden. Keines der drei ostdeutschen Länder hat für die absehbare Einschränkung der Investitionsbudgets ausreichend Vorsorge getroffen – was zur Folge haben wird, dass in einigen Jahren die derzeit noch hohen Investitionsquoten im öffentlichen Bereich wohl deutlich absinken und dann möglicherweise sogar unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt liegen werden.

Zwar mag man angesichts dieser Situation für eine Abkehr von dem grundsätzlichen Verbot der öffentlichen Kreditaufnahme plädieren; schon aufgrund negativer Erfahrungen der Vergangenheit sollte aber nach Alternativen gesucht werden. Eine Möglichkeit, auch künftig Investitionen in ausreichender Höhe realisieren zu können, stellt dabei das Instrument der „Public-Private-Partnerships“ (PPP) dar. Zwar waren die hiermit gemachten Erfahrungen nicht durchweg positiv, doch lag dies häufig an der Ausgestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen staatlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer. Bei entsprechender Vertragsgestaltung können diese Schwächen durchaus vermieden werden. Wenn es gelingt, auf diese Weise Effizienzvorteile bei der Erstellung (und dem Betrieb) von Infrastrukturen zu er-

zielen, stellen PPP-Modelle insoweit eine Möglichkeit dar, trotz der Beschränkungen durch die Schuldenbremse langfristige Investitionsvorhaben auch künftig bedarfsorientiert zu realisieren.

### e) In Köpfe investieren!

Die bisherigen Überlegungen bezogen sich vor allem auf die Wirtschaftspolitik im engeren Sinne – mit Blick auf eine stärker „wachstumsfördernde“ Ausrichtung der Politik auf Landesebene sind aber auch andere Politikfelder relevant, in denen die Länder Kompetenzen aufweisen – allen voran die Bildungspolitik und die Hochschulpolitik. Man könnte in diesem Zusammenhang ebenfalls eine wie auch immer geartete „Demographiepoltik“ nennen. Auf diese drei Bereiche soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Zu den entscheidenden Wachstumsdeterminanten in einer Region gehört der Bestand an „Humankapital“, also die Zahl der gut ausgebildeten Arbeitskräfte. Die Grundlagen für eine hohe berufliche Qualifikation sind dabei bereits im Kinder- und Jugendalter zu suchen – also in dem Teil des Bildungssystems, der typischerweise durch den Staat bereitgestellt wird. Wissenschaftliche Untersuchungen kommen gemeinhin zu dem Ergebnis, dass schon im Kindergarten der Grundstein für künftige Bildungserfolge gelegt wird. Dies spricht dafür, auch die frühkindliche Erziehung (ebenfalls eine Aufgabe der Landes- und Kommunalpolitik) zu professionalisieren. Geld, das hier investiert wird, ist insoweit gut angelegt, weil damit Folgekosten mangelnder Bildung in späteren Jahren vermieden werden können.

Relevanter sind, zumindest für die nähere Zukunft, aber Defizite im Bereich der schulischen Bildung. Dass hier so manches im Argen liegt, wird schon daran erkennbar, dass immer noch ein erschreckend hoher Anteil aller Schüler keinen Abschluss erwirbt (so knapp 10% in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). In den westdeutschen Flächenländern liegt dieser Anteil bei nur etwa 5%. Die Problematik wird noch deutlicher bei kleinräumiger Betrachtung: gerade in den strukturschwachen, häufig ländlich geprägten Regionen ist der Anteil der Schulabbrecher verhältnismäßig hoch, was dazu führt, dass hier eine Kohorte von Arbeitskräften heranwächst, die sich in ihrem späteren Leben nur schwer in den Arbeitsmarkt integrieren lassen. Die Unternehmen in diesen Regionen werden daher über die bekannten demographischen Probleme hinaus künftig noch größere Schwierigkeiten haben, freiwerdende Arbeitsplätze zu besetzen.

Der Anteil der Abiturienten hingegen liegt ungefähr auf durchschnittlichem Niveau (rund 30%). Das ist aber nicht unbedingt ein Vorteil, denn gerade Abiturienten

sind hoch mobil und werden, sofern sie studieren, nicht unbedingt an ihren Heimatort zurückkehren wollen. Die in allen ostdeutschen Ländern verfolgte Strategie, möglichst viele Schüler zunächst zum Abitur und dann zum Studium zu bringen, kann also dazu führen, dass sich das Fachkräfteproblem insbesondere im gewerblichen Bereich künftig nochmals verschärft. Insoweit muss die Bildungspolitik dafür sorgen, dass auch der gewerbliche Fachkräftebedarf künftig gesichert wird – zum Beispiel durch eine qualifizierte berufsorientierte Beratung bereits in der Mittelstufe, denn nicht alle Schüler, die derzeit die Hochschulreife anstreben, sind wirklich für eine akademische Karriere geeignet.

Eines der wesentlichen Probleme im schulischen Bereich ist der Mangel an qualifiziertem Lehrpersonal als Folge einer Personalpolitik der letzten zwanzig Jahre, die angesichts der Notwendigkeit des Personalabbaus im öffentlichen Sektor die erforderliche Verjüngung des Lehrkörpers vernachlässigt hat. In der Folge fehlt es heute oftmals an jungen Lehrkräften, die gerade mit Blick auf Motivation und Leistungsvermittlung unabdingbar sind. Zwar wird jetzt in allen ostdeutschen Ländern versucht, dem durch Neueinstellungen entgegenzuwirken; die benötigten Nachwuchskräfte sind aber häufig gar nicht zu gewinnen, weil mangels Zukunftsperspektiven viele Studierende von einem Lehramtsstudium abgesehen haben und weil westdeutsche Bundesländer teilweise deutlich bessere Konditionen bieten. Hinzu kommt, dass gerade der ländliche Raum für angehende Lehrer häufig nur wenig attraktiv ist. Die Landespolitik muss daher nicht nur versuchen, das benötigte Lehrpersonal durch attraktive Konditionen zu gewinnen, sondern auch, diese gerade dorthin zu lenken, wo der größte Bedarf besteht – was im Zweifel nur bei Beamten möglich ist, nicht aber bei angestellten Lehrern. Dass darüber hinaus auch Lehrpläne modernisiert, Schulen saniert, Ganztagsunterricht flächendeckend angeboten und ältere Lehrer weitergebildet werden müssen, sind zusätzliche Aufgaben. Es besteht sonst die Gefahr, dass das Problem unzureichender schulischer Bildung auch künftig noch virulent sein wird.

Im Bereich der beruflichen Bildung schließlich sind vor allem die Unternehmen gefordert; insoweit beschränkt sich der Beitrag der Wirtschaftspolitik hier vor allem darauf, das Berufsschulsystem in seiner Funktionsfähigkeit zu sichern. Zudem könnte über den Weg der Zielvereinbarungen darauf hingewirkt werden, dass Fachhochschulen (und auch Universitäten) sich in weit stärkerem Maße als bisher auch in der Weiterbildung von bereits erwerbstätigen Personen engagieren.

Weitaus stärker ist der Einfluss der Landespolitik demgegenüber im Bereich der akademischen Bildung an den Hochschulen. Zwar wird den Hochschulen in

Forschung und Lehre weitgehende Autonomie garantiert; über den Weg von Zielvereinbarungen kann die Landespolitik hier aber durchaus eingreifen. Wesentlich erscheint es dabei, die Rolle der Hochschulen als Ausbildungsstätte für den akademisch gebildeten Nachwuchs für die Wirtschaft wieder stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Es geht mit Blick auf die Wachstumsperspektiven der mitteldeutschen Länder weniger darum, wissenschaftlichen Nachwuchs auszubilden, als vielmehr darum, Praxisorientierung und Vermittlung akademischer Kenntnisse besser miteinander zu verkoppeln. Dies spricht dafür, insbesondere die Personalausstattung an den Fachhochschulen zu verstärken und darauf hinzuwirken, dass mehr Schulabgänger ein Fachhochschulstudium (anstelle des beliebteren Universitätsstudiums) aufnehmen.

Die Hochschulen sind allerdings nicht nur als Bildungsträger bedeutsam; sie müssen darüber hinaus eine noch wichtigere Rolle bei der Erhöhung der technologischen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft spielen. Auch hier sind es vor allem die Fachhochschulen, die aufgrund ihrer anwendungsnäheren Ausrichtung besondere Bedeutung haben, denn die Universitäten sind sowohl von ihrer Aufgabe als auch von ihrem Selbstverständnis her viel stärker in der Grundlagenforschung engagiert, die von ihrem Charakter her häufig nur einen geringen unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzen aufweist. Allerdings: Es ist nicht zu verkennen, dass einige Universitäten in Ostdeutschland mit Blick auf die Forschung eher schwach aufgestellt sind. Hier wäre zu überlegen, ob eine Fusion mit umliegenden Fachhochschulen (analog zum Beispiel der BTU Cottbus-Senftenberg) Synergieeffekte und eine gleichzeitig stärkere Ausrichtung auf die Ausbildungsfunktion bzw. die anwendungsorientierte Forschung mit sich bringen könnte. Zudem wäre eine stärkere Arbeitsteilung zwischen den Universitäten gleicher, aber auch verschiedener Bundesländer angebracht, um kritische Massen sowohl in der Forschung als auch in der Lehre schaffen zu können.

#### **f) Produktivitätssteigerungen gegen Fachkräftemangel!**

Wie bereits angemerkt, wird die Wachstumsdynamik der kommenden Jahre vor allem durch die Schrumpfung und Alterung des Erwerbspersonenpotenzials in Mitteldeutschland beeinträchtigt – sei es, weil kein ausreichender Nachwuchs zur Verfügung steht, um altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheidende Personen zu ersetzen, sei es, weil eine alternde Gesellschaft typischerweise auch größere Schwierigkeiten hat, Produktivitätssteigerungen umzusetzen. Und, das darf nicht vergessen werden: Eine alternde Bevölkerung wird weniger Unter-

nehmensgründer hervorbringen, sodass auch von dieser Seite her die Dynamik zurückgehen wird, denn neugegründete Unternehmen bringen stets auch neue Ideen und damit mehr Wettbewerb an den Markt.

Wesentlich wird es daher sein, der demographisch bedingten Verknappung des Arbeitskräfteangebots entgegenzuwirken. Zum Teil lässt sich dies noch bewerkstelligen, indem das vorhandene Erwerbspersonenpotenzial besser ausgeschöpft wird, beispielsweise durch Verminderung von Teilzeitbeschäftigung oder durch eine Erhöhung der Erwerbsquoten von Frauen und älteren Arbeitnehmern. Dies setzt voraus, dass insbesondere die Unternehmen organisatorische Vorkehrungen treffen, mit denen den Anforderungen dieser Gruppen besser entsprochen wird – zum Beispiel durch flexiblere Arbeitszeitgestaltung als Beitrag zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und familiären Verpflichtungen oder durch eine verstärkte Gesundheitsvorsorge im Betrieb. Diesbezüglich ist staatliches Eingreifen wohl kaum erforderlich, da Unternehmen bei zunehmender Arbeitskräfteknappheit von sich aus einen Anreiz haben, ihre Attraktivität für potenzielle Arbeitnehmer zu erhöhen. Staatlicherseits kann und sollte dies unterstützt werden, indem entsprechende Angebote beispielsweise der Kinderbetreuung bereitgehalten werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist ein qualitatives „upgrading“ des vorhandenen Arbeitskräfteangebots, um insbesondere das Angebot gut ausgebildeter Fachkräfte zu stabilisieren. Die Unternehmen wie auch die Beschäftigten selber stehen hier in der Verantwortung einer verstärkten Weiterbildung – gerade auch in jenen Altersgruppen, die derzeit häufig nicht mehr an Weiterbildungsaktivitäten teilhaben. Der Staat kann auch hier helfend eingreifen – insbesondere durch eine strikte Qualitätskontrolle von Anbietern der Weiterbildung (zum Beispiel durch Zertifizierung), durch Einbindung der Hochschulen in die Weiterbildung oder auch durch Gewährung zusätzlicher finanzieller Unterstützung.

Mittelfristig wird eine verbesserte Ausschöpfung des Erwerbspotenzials jedoch kaum ausreichen, Arbeitskräfteknappheiten zu verhindern. Man wird daher sicherlich über verlängerte Lebensarbeitszeiten nachdenken müssen wie auch über qualifizierte Zuwanderung aus dem Ausland. Beides ist allerdings keine landespolitische Aufgabe, sondern kann nur auf Bundesebene gelöst werden.

Was die ostdeutschen Länder allerdings anstreben sollten, ist eine Erhöhung der Attraktivität ihrer Regionen für Zu- oder auch Rückwanderer aus Westdeutschland. Bislang scheitert dies häufig an einem tatsächlichen oder vermeintlichen Mangel an gut bezahlten Arbeitsplätzen, was aber in Zukunft immer weniger eine Rolle spielen wird. Stattdessen rücken andere Attraktivitätsfaktoren in

den Vordergrund: Ein gutes Angebot an bezahlbarem Wohnraum, eine attraktive Bildungslandschaft, eine zuwanderungsfreundliche „Willkommenskultur“. Soweit es hieran noch fehlt – und Defizite sind hier unverkennbar – sollten Länder und Kommunen zusammen mit der Zivilgesellschaft daran arbeiten, Ostdeutschland diesbezüglich besser aufzustellen.

Freilich darf man sich auch diesbezüglich keine überzogenen Hoffnungen machen, denn weder ist das Potenzial an Rückwanderungen ausreichend groß, noch wird es gelingen, gut qualifizierte Zuwanderer aus dem Ausland gerade nach Ostdeutschland zu holen – Leipzig, Jena und Dresden sowie der Berliner Raum mögen hier Ausnahmen sein; diese Städte sind jedoch nicht repräsentativ für ganz Ostdeutschland. Man wird sich daher darauf einstellen müssen, dass künftig vielerorts weit weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen als heute. Wenn man dann Wachstumseinbußen vermeiden will, geht dies nur über den Weg der Produktivitätssteigerung: Die Unternehmen müssen nach Wegen suchen, bei gleichbleibender (oder steigender) Produktion mit weniger Arbeitskräften auszukommen, also z. B. Rationalisierungsinvestitionen vorzunehmen. Diese Anpassungsmöglichkeit wird derzeit noch viel zu selten in Betracht gezogen, dürfte aber künftig schon allein deshalb an Bedeutung gewinnen, weil mit zunehmender Verknappung des Arbeitskräfteangebots auch das Lohnniveau steigen wird.

## Fazit

Fasst man alles zusammen, so kann man wohl sagen: In Ostdeutschland bestehen erhebliche wirtschaftspolitische Handlungsbedarfe – sowohl für den Bund als auch für die Landesregierungen. Ein „weiter so“, eine Wirtschaftspolitik, die mehr auf „verwalten“ als auf „gestalten“ setzt, wird den künftigen Herausforderungen sicherlich nicht gerecht und würde dazu führen, dass das Konvergenzziel auch mittelfristig nicht erreicht werden kann. Zwar wird man sich um die wirtschaftlichen Agglomerationszentren insbesondere in Mitteldeutschland nicht so viele Sorgen machen müssen, wohl aber um die Räume zwischen den großen Städten sowie die eher peripher gelegenen Regionen insbesondere im Norden Ostdeutschlands. Da nur wenige Regionen in Ostdeutschland überhaupt ein solch positives Potenzial aufweisen, würde eine Fortsetzung der gegenwärtigen Politik letzten Endes dazu führen, dass auch die Länder insgesamt eher schwach bleiben – was man so sicherlich nicht wollen kann.

## Literatur

- DIW-ECON (Hrsg.) (2015): Kleinteiligkeit der ostdeutschen Wirtschaft – Gibt es spezifische Wachstumshemmnisse für die Bildung größerer Unternehmenseinheiten?, Berlin.
- EUCKEN, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.
- GEFRA/RUFIS (Hrsg.) (2016): Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Gutachten im Auftrag des BMWi, Münster/Bochum.
- HIERO (Hrsg.) (2014): Atlas der Industrialisierung der Neuen Bundesländer, Rostock.
- KAHLHÖFER, U. und J. RAGNITZ (2016): Wirtschaftspolitische Perspektiven Ostdeutschlands – Implikationen für die zukünftige Förderung strukturschwacher Regionen, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2016, S. 199–211.
- PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE (Hrsg.) (2016): Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2016, ifo Schnelldienst, 69 (08), S. 3–59.
- RAGNITZ, J. (2015): Ostdeutschland im Schatten gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, Berliner Debatte Initial, Heft 2/2015, S. 5–16.
- THÜRINGER MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, WISSENSCHAFT UND DIGITALE GESELLSCHAFT (Hrsg.) (2015): Wachstumspotentiale im Thüringer Mittelstand, Gutachten, Erfurt.

<sup>1</sup> Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf dem Weltwirtschaftsforum am 30. Januar 2009 in Davos, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2009/01/14-3-bk-davos.html>

<sup>2</sup> Vgl. z. B. DIW-ECON (2015).

<sup>3</sup> Vgl. z. B. THÜRINGER MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, WISSENSCHAFT UND DIGITALE GESELLSCHAFT (2015).

<sup>4</sup> Vgl. z. B. Ragnitz (2015).

<sup>5</sup> Vgl. PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE (2016).

<sup>6</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, S. 17.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu auch KAHLHÖFER und RAGNITZ (2016).

<sup>8</sup> Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt/Einwohner zwischen 75 und 90% des EU-Durchschnitts erreicht, werden als „Übergangsregionen“ weiterhin gefördert. Derzeit überschreiten bereits die Regionen Dresden und Leipzig diesen Grenzwert; die übrigen Regionen Ostdeutschlands liegen (mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns) knapp darunter.

<sup>9</sup> Vgl. GEFRA/RUFIS (2016).

<sup>10</sup> Vgl. hierzu z. B. HIERO (2014).

<sup>11</sup> Vgl. EUCKEN (1952).

# Einfluss der Sozialisierung im Schulalter auf das Unternehmertum

Oliver Falck und Stefanie Gäbler\*

Welchen Einfluss hat Schulbildung auf die spätere Berufswahl, insbesondere auf die Entscheidung, sich selbstständig zu machen? Die mit der Wiedervereinigung erfolgte Anpassung des Bildungs- und Erziehungssystems der DDR an das der BRD bietet einen Rahmen, um dieser Frage nachzugehen. Während Schüler, welche in der BRD geboren wurden, ihre Erziehung in einer freien Marktwirtschaft erhielten, wuchsen Schüler der DDR während ihrer gesamten oder während eines Teils ihrer Schulzeit in einem sozialistisch geprägten System auf. Das Unternehmertum hatte in beiden Wirtschaftssystemen einen unterschiedlichen Stellenwert. In der freien Marktwirtschaft gilt der Unternehmergeist als ein wichtiger Faktor für wirtschaftliches Wachstum. In der DDR hingegen wurde die abhängige Beschäftigung über die Selbstständigkeit gestellt; Unternehmer beuten nach der marxistischen Ideologie die Arbeiterklasse aus und sollten gestürzt werden. Die unterschiedlichen Ideologien zur ökonomischen Freiheit spiegeln sich unter anderem auch in den Schullehrplänen und der Sozialisierung der Kinder und Jugendlichen außerhalb der Schule wider. In einem aktuellen Arbeitspapier zeigen FALCK et al. (2015), dass Studierende im wiedervereinigten Deutschland, welche in der DDR geboren wurden, signifikant geringere unternehmerische Absichten verfolgen als ihre Kommilitonen, die in der BRD aufwuchsen. Gleichzeitig haben Studierende aus Ostdeutschland, welche ihre Schulzeit erst nach der Wiedervereinigung abschlossen und somit zumindest einen Teil ihrer Bildung in einer freien Marktwirtschaft erhielten, eher die Absicht, sich selbstständig zu machen als Studierende, welche ihre gesamte Schulbildung in der DDR erhielten.

## Einflüsse auf den Wunsch nach Selbstständigkeit

Das Unternehmertum ist Teil der ökonomischen Freiheit und ein wichtiger Bestandteil wirtschaftlichen Wachstums in unserer freien Marktwirtschaft. Deshalb ist es von besonderem Interesse, auf welchem Weg unternehmerische Aktivitäten gefördert werden können.

Verschiedene Faktoren können die Absicht, sich zukünftig selbstständig zu machen, beeinflussen: Eltern und Familie [LINDQUIST et al. (2015), FAIRLIE und ROBB (2007)], Kurse und verschiedene Trainingsmaßnahmen zum Unternehmertum [ROSENDAHL HUBER et al. (2014),

OOSTERBECK et al. (2011), KARLAN und VALDIVIA (2011), FAIRLIE et al. (2015)] sowie genetische Faktoren [NICOLAOU und SHANE (2011)]. In einem aktuellen Arbeitspapier, dessen Ergebnisse in diesem Beitrag zusammengefasst werden, zeigen FALCK et al. (2015) die Wirkung eines plötzlichen, drastischen institutionellen Schocks während des Schulalters auf die unternehmerische Absichten der Kinder und Jugendlichen.

## Zwei unterschiedliche Bildungssysteme...

Die Schulbildung beider Wirtschaftssysteme unterschied sich in wesentlichen Punkten. In der DDR war die formelle Bildung in einer Einheitsschule konzentriert. Alle Schüler besuchten zehn Jahre die Polytechnische Oberschule, welche die Grund- und Sekundärschule beinhaltete. Nur ein kleiner Anteil der Schüler (8–12 %) konnte danach für zwei Jahre die Erweiterte Polytechnische Oberschule besuchen und sich auf die Universität vorbereiten. Über die Zulassung zur Erweiterten Polytechnischen Oberschule entschieden allerdings nicht nur schulische Leistungen des Schülers, sondern auch die Einstellung des Schülers und seiner Eltern zur regierenden sozialistischen Partei. Bis zum Beginn der 1970er wurden außerdem Arbeiter- und Bauernkinder bevorzugt behandelt. Durch diese strikte Selektion sollte die Loyalität der zukünftigen Absolventen gesichert werden [STENKE (2004), KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (2016)].

Loyalität zum politischen System war auch in der BRD eine wichtige Aufgabe des Schulsystems. Allerdings waren nicht eine bedingungslose, sondern eine kritische Loyalität sowie Wertepluralität und Mündigkeit Hauptziele der föderalistischen Bildungspolitik [WESTPHAL (2014)].

Ziel der Schulbildung in der DDR war es, sozialistische Persönlichkeiten zu formen. Kommunistische Überzeugungen wurden in Unterrichtsstunden zu Marxismus und Leninismus im Fach Staatsbürgerkunde gelehrt, grundlegendes Militärtraining gab es im Wehrkundeunterricht. Im Gegensatz dazu stand das Fach Sozialkunde in der BRD, welches demokratische Prozesse

\* Prof. Dr. Oliver Falck ist Leiter des ifo Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien und Stefanie Gäbler ist studentische Hilfskraft am ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

und Grundrechte in den Mittelpunkt stellte. Weitere Unterschiede gab es in der Wirtschaftslehre; auf der einen Seite der Grenze wurden sozialistische Produktionsgrundsätze vorgestellt [JUDT (1997)], auf der anderen Seite die Mechanismen der freien Marktwirtschaft.

Doch ideologischer Einfluss bestand nicht nur über die formelle Schulbildung. In der BRD ist die politische Erziehung außerhalb der Schule weitgehend Aufgabe der Eltern. Ziel der Zentralen für politische Bildung und nicht-staatlicher Organisationen ist es, auf freiwilliger Basis Mündigkeit, Demokratisierung und politisches Engagement zu fördern. Der Staat greift in die elterliche Erziehung nur bei groben Verstößen gegen die Erziehungs- und Fürsorgepflicht ein [WESTPHAL (2014)].

In der DDR hingegen wurden zahlreiche außerschulische Aktivitäten staatlich bereitgestellt. Die wohl bekanntesten und einflussreichsten waren die sozialistischen Jugendverbände [FES (1984)], welche kulturelle Aktivitäten, Sport und Ausflüge organisierten und in fast allen Bereichen des jugendlichen Lebens Einfluss nahmen. Mit dem Schuleintritt konnten Kinder Mitglied bei der Pionierorganisation Ernst Thälmann werden. Anschließend, in der 8. Klasse, konnten sie der Freien Deutschen Jugend (FDJ) beitreten. Obwohl die Mitgliedschaft nicht Pflicht war, war ein Fernbleiben mit Nachteilen verbunden. Waren Schüler keine Mitglieder in Massenjugendorganisationen wie der FDJ, konnte das den Besuch der erweiterten Oberschule und damit den Zugang zu höherer Bildung verhindern [DEUTSCHER BUNDESTAG (1991)]. Insgesamt waren rund 96 % der 6- bis 13-Jährigen bei den Pionieren [vgl. STATISTISCHES JAHRBUCH (1989)] und zirka 80 % der 14- bis 25-Jährigen in der FDJ [vgl. MÄHLERT (2001) und ZILCH (1999)].

Die formelle und informelle staatliche Erziehung in der DDR – zusammen mit der Propaganda in staatlich-kontrollierten Medien – war dazu ausgelegt, sozialistische Individuen mit einer kritischen Einstellung gegenüber der freien Marktwirtschaft und dem Unternehmertum zu erziehen.

Mit der Wiedervereinigung wurden das föderalistische und pluralistische Bildungs- und Erziehungssystem der BRD in Ostdeutschland übernommen und sozialistische Elemente vom Lehrplan gestrichen [vgl. WILDE (2002) sowie BLOCK und FUCHS (1993)]. Zusätzlich wurden die Jugendverbände der DDR aufgelöst und „sozialistische“ Lehrer, hauptsächlich jene, die politisch engagiert waren, schrittweise ersetzt. Oberstes Bildungsziel war es nun, individuelle, kritisch denkende Persönlichkeiten mit demokratischen Werten, Eigeninitiative und Kreativität im Rahmen einer freien Marktwirtschaft auszubilden [FUCHS-SCHÜNDELN und MASELLA (2015)]. Somit wurden ostdeutsche Schüler mit Werten, welche dem Unternehmertum zuträglich sind, konfrontiert.

### ... führten zu unterschiedlichen unternehmerischen Absichten

FALCK et al. (2015) untersuchen die Auswirkungen der unterschiedlichen Erziehungs- und Bildungssysteme auf die unternehmerischen Absichten von Studierenden, welche vor der Wiedervereinigung geboren wurden. Zur Analyse werden Daten einer Studentenumfrage der UNIVERSITÄT KONSTANZ zur *Studiensituation und studentischen Orientierung* herangezogen. Fünf Umfragewellen in den Wintersemestern 1992/93, 1994/95, 1997/98, 2000/01 und 2006/07 enthalten Angaben, ob der Studierende in Ost- oder Westdeutschland die Schule abgeschlossen hat. Dies wird als Proxy für das Aufwachsen in der DDR bzw. der BRD verwendet. Ihre Stichprobe umfasst rund 40.000 Studierende an 26 Universitäten und Fachhochschulen in Deutschland.

In der Umfrage wurden die Studierenden unter anderem nach ihren zukünftigen Berufsplänen gefragt und sie wurden gebeten, die Attraktivität verschiedener Tätigkeiten wie der Selbstständigkeit einzuschätzen. Um die Differenz in den unternehmerischen Absichten zu messen, die durch die unterschiedliche Erziehungs- und Bildungssysteme bedingt sind, werden in der DDR aufgewachsene Studierende, welche ihren Schulabschluss vor oder nach der Wiedervereinigung erhielten, mit einer westdeutschen Kontrollgruppe verglichen. Verglichen werden Studierende aus einer Befragungswelle, die an derselben Bildungseinrichtung das gleiche Hauptfach belegt haben. Darüber hinaus werden Informationen aus den Umfragen zum Jahr des Schulabschlusses, zu Studienort und Fachrichtung, familiärem Hintergrund, sozialen Aktivitäten, Fortschritt im Studium, Gründen für die Wahl des Studienfaches, persönlichen Charakteristika und selbstbeurteilten Berufsperspektiven genutzt, um eventuelle strukturelle Unterschiede in der Berufswahl zwischen West- und Ostdeutschen zu berücksichtigen.

Die Regressionsanalysen bestätigen, dass die Sozialisierung im Schulalter einen Einfluss auf den Wunsch nach Selbstständigkeit hat. Spalte (1) in Tabelle 1 zeigt, dass Studierende, welche in der DDR geboren sind und dort aufwuchsen, signifikant geringere unternehmerische Absichten hegen als Studierende, die in der BRD geboren wurden. Der Effekt verringert sich, wenn verschiedene demographische oder persönliche Charakteristika sowie Berufsvariablen zur Kontrolle von spezifischen Effekten herangezogen werden, bleibt aber stets signifikant negativ. Wird beispielsweise der demographische und familiäre Hintergrund mit einbezogen, verringert sich der Effekt von  $-0,222$  auf  $-0,180$ . Demzufolge hätten ostdeutsche Schüler eine um 18 % geringere Wahrscheinlichkeit sich selbstständig zu machen als Schüler



**Tabelle 1: Der Effekt des DDR-Bildungssystems auf die unternehmerischen Absichten**

	In der DDR aufgewachsen	In der DDR aufgewachsen und Schulabschluss nach der Wiedervereinigung erlangt
Kontrollvariablen	(1)	(2)
Keine	-0,222*** (0,027)	0,162*** (0,025)
Demographischer und familiärer Hintergrund	-0,180*** (0,028)	0,126*** (0,026)
Studienbezogene Angaben	-0,135*** (0,028)	0,101*** (0,027)
Berufsbezogene Angaben	-0,122*** (0,026)	0,088*** (0,024)
Persönliche Charakteristika	-0,181*** (0,027)	0,125*** (0,026)
Soziales Netzwerk	-0,178*** (0,029)	0,126*** (0,027)
Alle Kontrollvariablen	-0,097*** (0,027)	0,069*** (0,025)

Anmerkungen: Die Werte geben an, welchen geschätzten Effekt die Sozialisierung im Schulalter in der DDR auf den Willen, sich zukünftig selbstständig zu machen hat. Spalte (1) zeigt die Attraktivität der Selbstständigkeit im Vergleich zu Studenten die in der BRD geboren wurden. Spalte (2) vergleicht in der DDR aufgewachsene Studenten, die ihren Schulabschluss nach der Wiedervereinigung erlangten, mit Studenten, die ihre gesamte Schulbildung in der DDR vor 1990 abschlossen. Alle Spezifikationen enthalten Dummy-Variablen zu Umfragejahr, Hochschule und Hauptfach des Studenten. Standardfehler sind auf dem Level der Universität/Fachhochschule und Umfragejahr geclustert und in Klammern angegeben.

\*\*\* kennzeichnet statistische Signifikanz auf 1%-Signifikanzniveau.

Quelle: Falck et al. (2015).

aus der BRD. Werden alle Kontrollvariablen einbezogen, haben in der DDR geborene Studierende durchschnittlich 9,7 % einer Standardabweichung geringere Absichten, zukünftig selbstständig zu sein als ihre Kommilitonen aus der BRD.

Wie verändert sich aber der Effekt, wenn in der DDR geborene Studierende, welche ihren Schulabschluss nach der Wiedervereinigung erlangten, mit Studierenden verglichen werden, die ihre gesamte schulische und außerschulische Bildung in der DDR erhielten? Die Ergebnisse in Spalte (2) zeigen, dass zumindest eine teilweise Bildung im Schulalter in einer freien Marktwirtschaft einen positiven Einfluss auf die unternehmerischen Absichten der Studierenden hatte. Werden alle Kontrollvariablen berücksichtigt, reduzierte die politische Erziehung in einer freien Marktwirtschaft die Effekte des Sozialismus auf unternehmerische Absichten um 71 % (0,069/0,097\*100).

### Validität der Ergebnisse

Bei diesem Befund könnte es sich allerdings auch um einen generellen Wiedervereinigungseffekt handeln, der auch westdeutsche Studierende getroffen hat. Vergleicht man allerdings in ähnlicher Weise Studierende, die ihren Schulabschluss vor der Wiedervereinigung in der BRD erhielten, mit Kommilitonen, die in der BRD geboren wurden, ihre Schulbildung aber erst nach 1990 beendeten, zeigen sich keine signifikanten Unterschiede. Dies untermauert, dass nicht die Wiedervereinigung an sich einen generellen Anstieg in den unternehmerischen Absichten ausgelöst hat, sondern in der Tat die veränderte Sozialisierung in der ehemaligen DDR die treibende Kraft ist.

Die Ergebnisse bleiben unverändert, wenn Studierende in den Fachrichtungen Medizin und Jura, die üblicherweise zur Selbstständigkeit führen, von der Stichprobe ausgeschlossen werden. Auch bleiben die Ergebnisse

unverändert, wenn Studierende, welche im stark regulierten Schulsystem der DDR die Sekundarschule nicht beenden konnten, nicht an der Universität zugelassen wurden und dies erst nach der Wiedervereinigung nachholten oder die ihr Studium in der DDR begannen und sich nach der Wiedervereinigung neu orientieren mussten, von der Analyse ausgeschlossen werden.

In einer Art „Placebo“-Spezifikation wurden Lehramtsstudenten, die mit ihrer Studienwahl bereits eine Berufsentscheidung getroffen hatten und für die die Selbstständigkeit irrelevant sein sollte, gesondert betrachtet. Die Ergebnisse bestätigen, dass bei dieser Gruppe, bei der keine Auswirkungen des Schulsystems auf die unternehmerischen Absichten zu erwarten sind, auch kein Effekt auf die Selbstständigkeit besteht.

### Schlussbetrachtung

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands kam es in der ehemaligen DDR zu einer abrupten Änderung des ideologischen Systems. Das Erziehungs- und Bildungssystem wurde rasch an die BRD angeglichen, sozialistische Inhalte vom Lehrplan gestrichen und außerschulische, stark von Parteiideologien beeinflusste Jugendorganisationen verschwanden.

Anhand dieser institutionellen Veränderungen kann gezeigt werden, dass die Sozialisierung im Schulalter einen Einfluss auf die zukünftige Berufswahl und auf den Wunsch nach Selbstständigkeit hat. Studierende, die ihre Schulbildung in der DDR erhielten, haben geringere unternehmerische Absichten als ihre westdeutschen Kommilitonen. Gleichzeitig zeigt sich, dass in der DDR geborene Studierende, die ihren Abschluss nach der Wiedervereinigung erlangten, eher gewillt sind, sich selbstständig zu machen als Studierende, die ihre gesamte Sozialisierung im Schulalter in dem sozialistisch geprägten Bildungssystem der DDR erhielten. Demzufolge kann Erziehung Einfluss auf die unternehmerischen Vorhaben nehmen.

Da es sich bei der sofortigen Übernahme des gesamten Bildungs- und Erziehungssystems um einen extremen institutionellen Schock handelt, bilden die Ergebnisse eine Obergrenze des Einflusses der Sozialisierung im Schulalter auf unternehmerische Absichten.

### Literatur

BLOCK, K-D. und H-W. FUCHS (1993): The Eastern German Education System in Transition, in: REUTER, L. R. und G. STRUNK (Hrsg.): Universität der Bundeswehr Hamburg Beiträge aus dem Fachbereich Pädagogik.

DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1991): Drucksache 12/1101 vom 03.09.91. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Willfried Penner, Stephan Hilsberg, Doris Odendahl, Angelika Barbe, Hans Gottfried Bernrath, Dr. Peter Eckardt, Dr. Konrad Elmer, Evelin Fischer (Gräfenhainichen), Hans-Joachim Hacker, Christel Hanewinkel, Volkmar Kretkowski, Eckart Kuhlwein, Dr. Uwe Küster, Christian Müller (Zittau), Günter Rixe, Siegfried Vergin, Gert Weisskirchen (Wiesloch), Hildegard Wester, Inge Wettig-Danielmeier, Rolf Schwanitz, Erika Simm, Wolfgang Thierse, Dr. Peter Struck, Dr. Hans-Jochen Vogel und der Fraktion der SPD. Drucksache 121970.

FAIRLIE, R. W. und A. ROBB (2007): Families, Human Capital, and Small Business: Evidence from the Characteristics of Business Owners Survey, *Industrial & Labor Relations Review*, 60, S. 225–245.

FAIRLIE, R. W.; KARLAN, D. und J. ZINMAN (2015): Behind the GATE Experiment: Evidence on Effects of and Rationales for Subsidized Entrepreneurship Training, *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (2), S. 125–161.

FALCK, O.; GOLD, R. und S. HEBLICH (2015): Lifting the Iron Curtain: School-age Education and Entrepreneurial Intentions, *CESifo Working Paper No. 5540*.

FES – FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) (1984): Freie Deutsche Jugend und Pionierorganisation Ernst Thälmann in der DDR, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn.

FUCHS-SCHÜNDELN, N. (2008): The Response of Household Saving to the Large Shock of German Reunification, *American Economic Review*, 98, S. 1798–1828.

FUCHS-SCHÜNDELN, N., und P. MASELLA (2015): Long-Lasting Effects of Socialist Education, *Review of Economics and Statistics*, im Erscheinen.

JUDT, M. (1997): DDR-Geschichte in Dokumenten. Beschlüsse, Berichte, interne Materialien und Alltagszeugnisse. *Forschungen zur DDR-Gesellschaft*, Chr. Links Verlag, Berlin.

KARLAN, D. und M. VALDIVIA (2011): Teaching Entrepreneurship. Impact of Business Training on Microfinance Clients and Institutions, *Review of Economics and Statistics*, 93, S. 510–527.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (Hrsg.) (2016): DDR Mythos und Wirklichkeit, Mythos „In der DDR durfte jeder studieren“. <http://www.kas.de/wf/de/71.6656/>. Abgerufen am 20.05.2016.

LINDQUIST, M. J.; SOL, J. und M. VAN PRAAG (2015): Why Do Entrepreneurial Parents Have Entrepreneurial Children?, *Journal of Labor Economics*, 33, S. 269–296.

MÄHLERT, U. (2001): FDJ 1946–1989. *L'Image Nouvelle*, Erfurt.

- NICOLAOU, N., und S. SHANE (2011): The Genetics of Entrepreneurship. In: AUDRETSCH, D. B.; FALCK, O.; HEBLICH, S. und A. LEDERER (Hrsg.): Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship, Edward Elgar, Cheltenham, S. 471–485.
- OOSTERBEEK, H.; VAN PRAAG, C. M. und A. IJSSELSTEIN (2010): The Impact of Entrepreneurship Education on Entrepreneurship Competencies and Intentions: An Evaluation of the Junior Achievement Student Mini-Company Program, *European Economic Review*, 54, S. 442–454.
- ROSENDAHL HUBER, L.; SLOOF, R. und C.M. VAN PRAAG (2014): The Effect of Early Entrepreneurship Education: Evidence from a Field Experiment, *European Economic Review*, 72, S. 76–97.
- STATISTISCHES JAHRBUCH (Hrsg.) (1989): Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik. Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin.
- STENKE, D. (2004): Transformation von Schulsystemen am Beispiel des Freistaates Sachsen, mimeo.
- WESTPHAL, R. (2014): Politische Sozialisation in DDR und BRD und ihre Folgen bis heute: Inwieweit prägten staatliche Organe Ost-West-Unterschiede?. disserta Verlag.
- WILDE, S. (2002): Secondary Education in Germany 1990–2000: 'One decade of non-reform in unified German education? *Oxford Review of Education*, 28 (1), S. 39–51.
- ZILCH, D. (1999): Millionen unter der blauen Fahne. Die FDJ: Zahlen – Fakten – Tendenzen. Mitgliederbewegung und Strukturen in der FDJ-Mitgliedschaft von 1946 bis 1989. Norddeutscher Hochschulschriften Verlag, Rostock.

# Die wirtschaftliche Dynamik in der Stadt Dresden

Jan Kluge\*

## Einleitung

Die Stadt Dresden war lange Zeit, insbesondere während der 1990er und noch Anfang der 2000er Jahre, einer der wichtigsten Wachstumsmotoren im Freistaat Sachsen. Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) lagen teils deutlich oberhalb des sächsischen Durchschnitts. Auch die Beschäftigung entwickelte sich vergleichsweise erfreulich. Dafür verantwortlich waren zu einem großen Teil Technologiebranchen wie die Halbleiterindustrie oder der Maschinenbau. Die großen Dienstleistungssektoren trugen weniger zur Dynamik bei, waren aber für die Stabilisierung der Beschäftigung von enormer Bedeutung.

Seit 2005 entwickelt sich Dresden jedoch deutlich schwächer. Die Wachstumsraten des BIP liegen seitdem stets unterhalb des sächsischen Durchschnitts. Auch wenn sich diese Abkühlung bislang kaum auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat, war diese Entwicklung bereits in der Vergangenheit Anlass für eine Untersuchung des IFO INSTITUTS [vgl. KLUGE et al. (2012)]. Die Ergebnisse zeigten, dass vor allem das Verarbeitende Gewerbe sowohl für das starke Wachstum vor 2005 als auch für die eher verhaltene Entwicklung nach 2005 verantwortlich war. Besonders der Halbleiterbereich, der in hohem Maße von globalen Entwicklungen getrieben wird und sehr volatil ist, war der Haupttreiber der Entwicklung vor und nach 2005. Als Zentrum von *Silicon Saxony* ist Dresden also in besonderem Maße von einer guten Entwicklung in dieser Hochtechnologiebranche abhängig.

Die LANDESHAUPTSTADT DRESDEN hat die hiesige Niederlassung des IFO INSTITUTS damit beauftragt, eine Aktualisierung des Gutachtens von 2012 zu erarbeiten. Das Hauptaugenmerk dieser Untersuchung soll dabei auf der Frage liegen, ob sich die Dresdner Wirtschaft aus der Schwächeperiode seit 2005 befreit hat oder dauerhaft langsamer zu wachsen droht als der sächsische Durchschnitt. Auch die Entwicklung der Stadt während der Finanz- und Wirtschaftskrise soll dabei in den Blick genommen werden. Der folgende Beitrag beleuchtet zunächst die weiterhin verhaltene wirtschaftliche Entwicklung der Stadt und vergleicht diese mit anderen Regionen. Außerdem soll durch eine tiefere sektorale Disaggregation nach den Gründen für diese Entwicklung gesucht werden. Zum Schluss widmet sich der Artikel dem Arbeitsmarkt und zeigt, dass sich dieser trotz der unterdurchschnittlichen BIP-Wachstumsraten auch weiterhin recht gut entwickelt.

## Die wirtschaftliche Entwicklung Dresdens

### Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts

Die jährlichen Wachstumsraten des BIP der drei kreisfreien Städte sowie der Landkreise Sachsens sind in Abbildung 1 dargestellt. Es wird deutlich, dass Dresden bis 2004 ein rapides Wachstum verzeichnete, während die Wachstumsraten ab 2005 überwiegend hinter den Vergleichsregionen zurückblieben. Während die Vergleichsregionen in den 2000er Jahren – nur mit Unterbrechung durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 – recht stark wuchsen, brach das Dresdner BIP bereits 2005 und 2008 kräftig ein und zeigt auch einen deutlich verhalteneren Aufholprozess. Erst im Jahr 2013 wächst Dresden wieder kräftig.

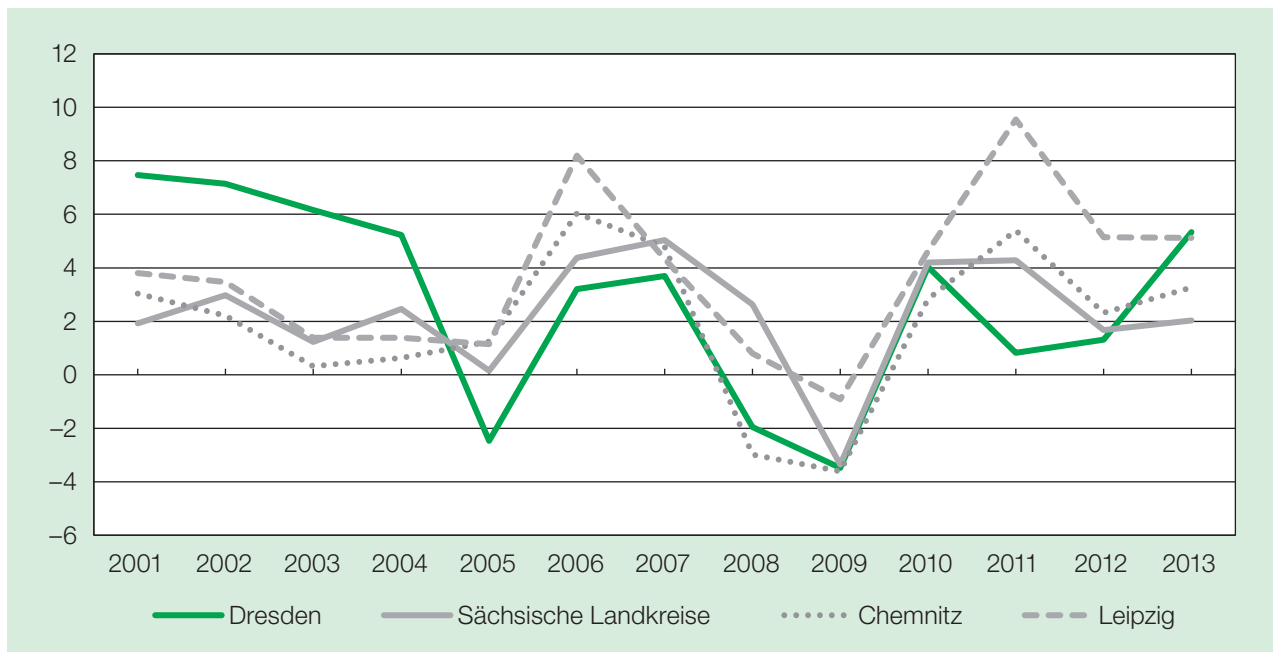
Durch den letzten Wachstumsimpuls im Jahr 2013 hat es die Landeshauptstadt geschafft, das BIP-Niveau vom Vorkrisenjahr 2007 deutlich zu übertreffen (vgl. Abb. 2). Während Leipzig und die sächsischen Landkreise selbst 2009 kaum Krisenauswirkungen zu verzeichnen hatten und schon 2010 wieder weit über dem Niveau von 2007 lagen, waren Chemnitz und Dresden stärker betroffen. Chemnitz konnte im Jahr 2011 das Vorkrisenniveau überspringen; Dresden gelang das erst 2012.

### Bruttowertschöpfung der einzelnen Wirtschaftszweige

Um die Gründe für die im ersten Abschnitt dargestellten Entwicklungen zu finden, wird im Folgenden eine Zerlegung des Wachstums in die einzelnen Wirtschaftszweige vorgenommen. Dazu muss aus Gründen der Datenverfügbarkeit vom Konzept des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf das der Bruttowertschöpfung (BWS) gewechselt werden, das im Gegensatz zum BIP Gütersteuern bzw. Gütersubventionen unberücksichtigt lässt. Der Wachstumsbeitrag eines Wirtschaftszweigs ergibt sich dann aus seiner BWS-Wachstumsrate von Zeitpunkt  $t$  auf  $t+1$  multipliziert mit seinem Anteil an der gesamten BWS der untersuchten Region in  $t$ . Die Summe der sektoralen Wachstumsbeiträge ergibt das gesamte BWS-Wachstum der jeweiligen Region.

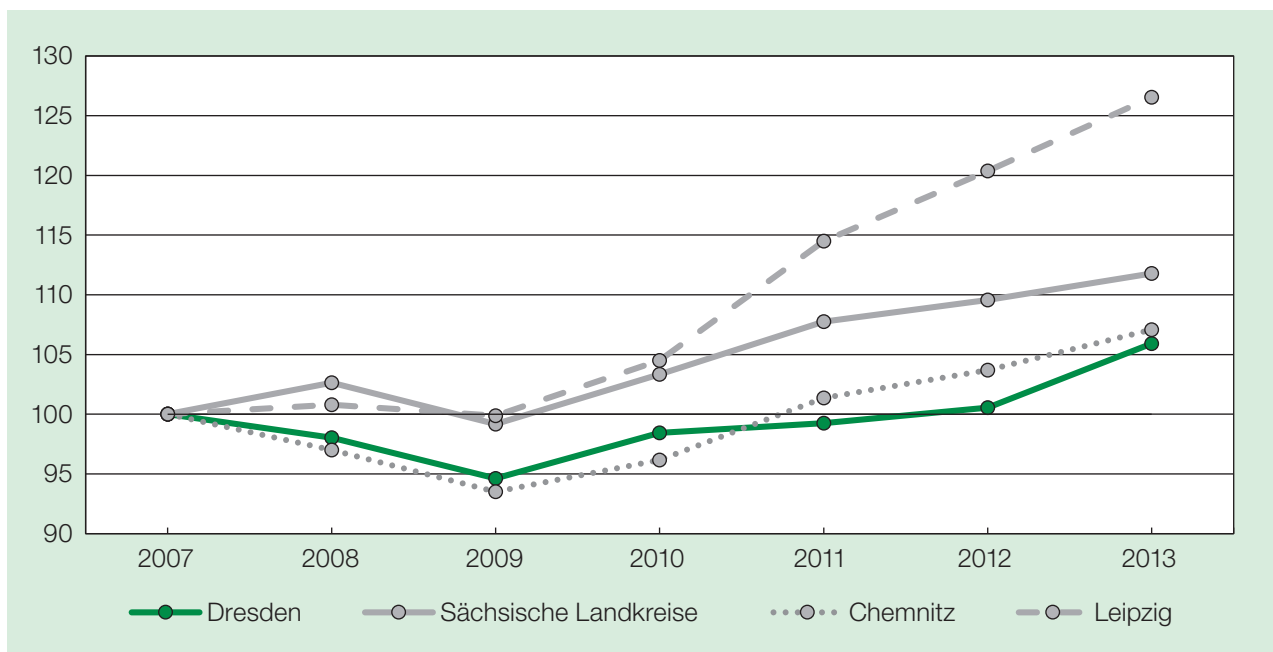
\* Jan Kluge ist Doktorand der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts – Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abbildung 1: Jährliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (in %)



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 2: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (nominal) zwischen 2007 und 2013 (Index: 2007 = 100)

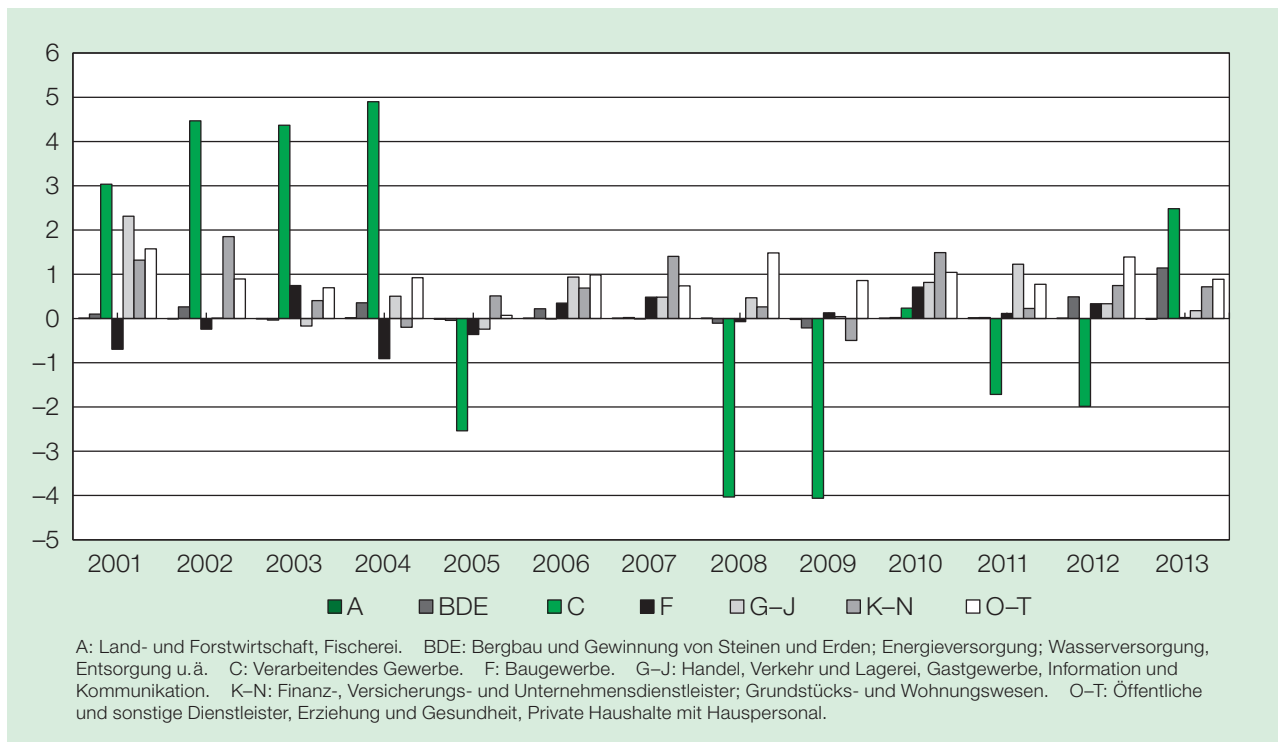


Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Die Wachstumsbeiträge der Wirtschaftszweige in Dresden sind in Abbildung 3 dargestellt. Es wird offensichtlich, dass das Verarbeitende Gewerbe (C) die wirtschaftliche Dynamik während der 2000er Jahre maßgeblich getrieben hat. Sowohl die überdurchschnittliche Entwicklung bis 2004 als auch die beiden Einbrüche im Jahr 2005 sowie während der Finanz- und Wirtschaftskrise

2008/09 waren vor allem auf das Verarbeitende Gewerbe zurückzuführen. In den Jahren 2006/07 sowie 2010 fiel das Verarbeitende Gewerbe als Wachstumstreiber aus und konnte auch nicht durch andere Sektoren ersetzt werden. In den Jahren 2011/12 erzeugte es sogar wieder deutlich negative Wachstumsbeiträge, was den Aufholprozess Dresdens nach der Krise stocken ließ.

Abbildung 3: Beiträge der Wirtschaftszweige zum Wachstum der Bruttowertschöpfung Dresdens (in Prozentpunkten)



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Am besten lässt sich die Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes anhand der Jahre 2004 und 2009 verdeutlichen: 2004 verzeichnete Dresden ein BWS-Wachstum von 5,6 %; allein das Verarbeitende Gewerbe trug dazu 4,9 Prozentpunkte bei. Im Krisenjahr 2009 ging die BWS dagegen um 3,8 % zurück; 4,1 Prozentpunkte waren auf das Verarbeitende Gewerbe zurückzuführen.

Der Dienstleistungsbereich (G–T) liefert üblicherweise sehr konstante, positive Beiträge; zusammen tragen die drei Dienstleistungssektoren durchschnittlich etwas mehr als zwei Prozentpunkte pro Jahr zum BWS-Wachstum in Dresden bei. Damit sind sie ein wichtiger Stabilisator der wirtschaftlichen Entwicklung, der die starke Volatilität des Verarbeitenden Gewerbes abfedert.

### Umsätze der Abteilungen des Verarbeitenden Gewerbes

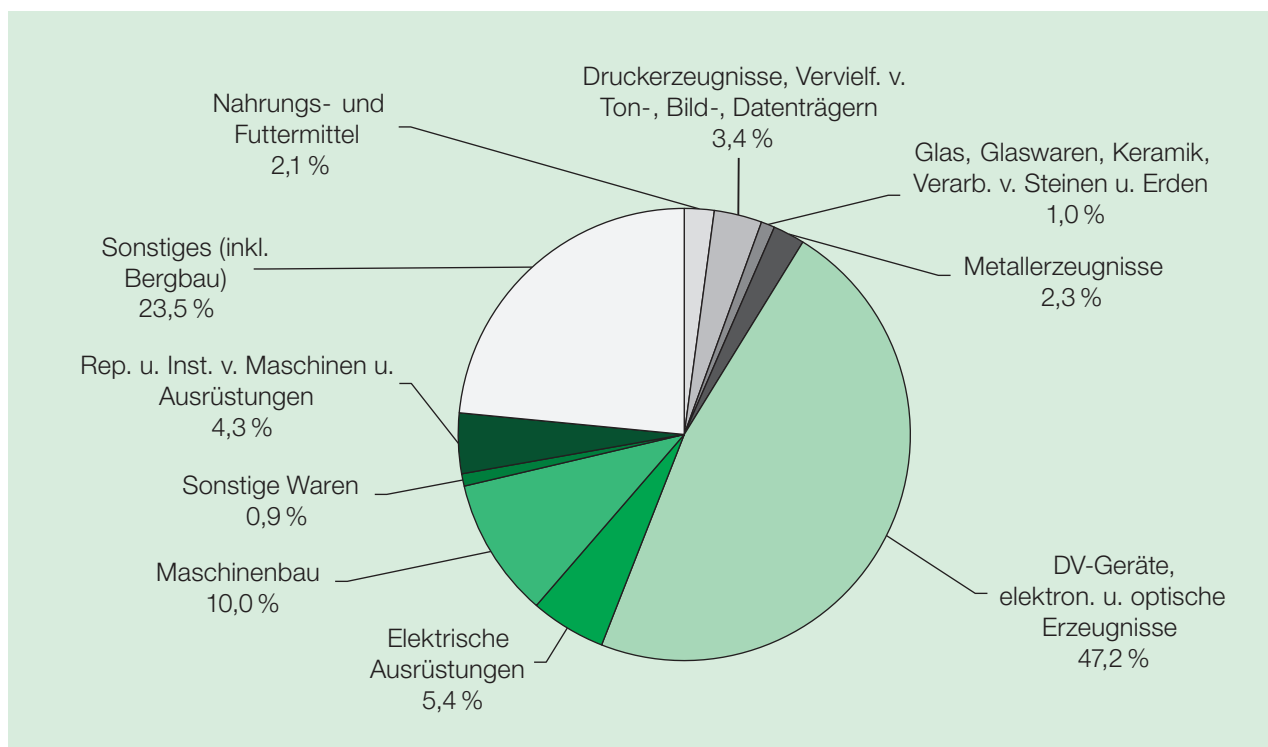
Um eine weitere Disaggregation des Verarbeitenden Gewerbes vornehmen zu können, wird auf die vom STATISTISCHEN LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2016a/b) bereitgestellten Umsatzdaten zurückgegriffen. Die Umsatzanteile der einzelnen Abteilungen (2-Steller), für die nach der aktuellen Wirtschaftszweigklassifikation (WZ 2008) zwischen 2009 und 2015 lückenlos Angaben zur Verfügung stehen, sind in Abbildung 4 dargestellt.<sup>1</sup>

Die Abteilung „Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen“ (hell-

grün dargestellt) ist mit einem Umsatzanteil von 47 % die größte Abteilung des Dresdner Verarbeitenden Gewerbes. Zwar unterliegt sie konjunkturbedingten Schwankungen (in den Jahren 2009/10 fiel der Anteil dieser Abteilung auf knapp unter 30 %); dennoch ist sie stets weitaus größer als die zweitgrößte Abteilung „Maschinenbau“. Der Bereich „Sonstiges (inkl. Bergbau)“ umfasst ebenfalls sehr große Abteilungen, wie z. B. den Fahrzeugbau (vgl. auch Endnote 1); dennoch sind sie zusammen im Durchschnitt von 2009 bis 2015 kleiner als die Abteilung „Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen“ allein.

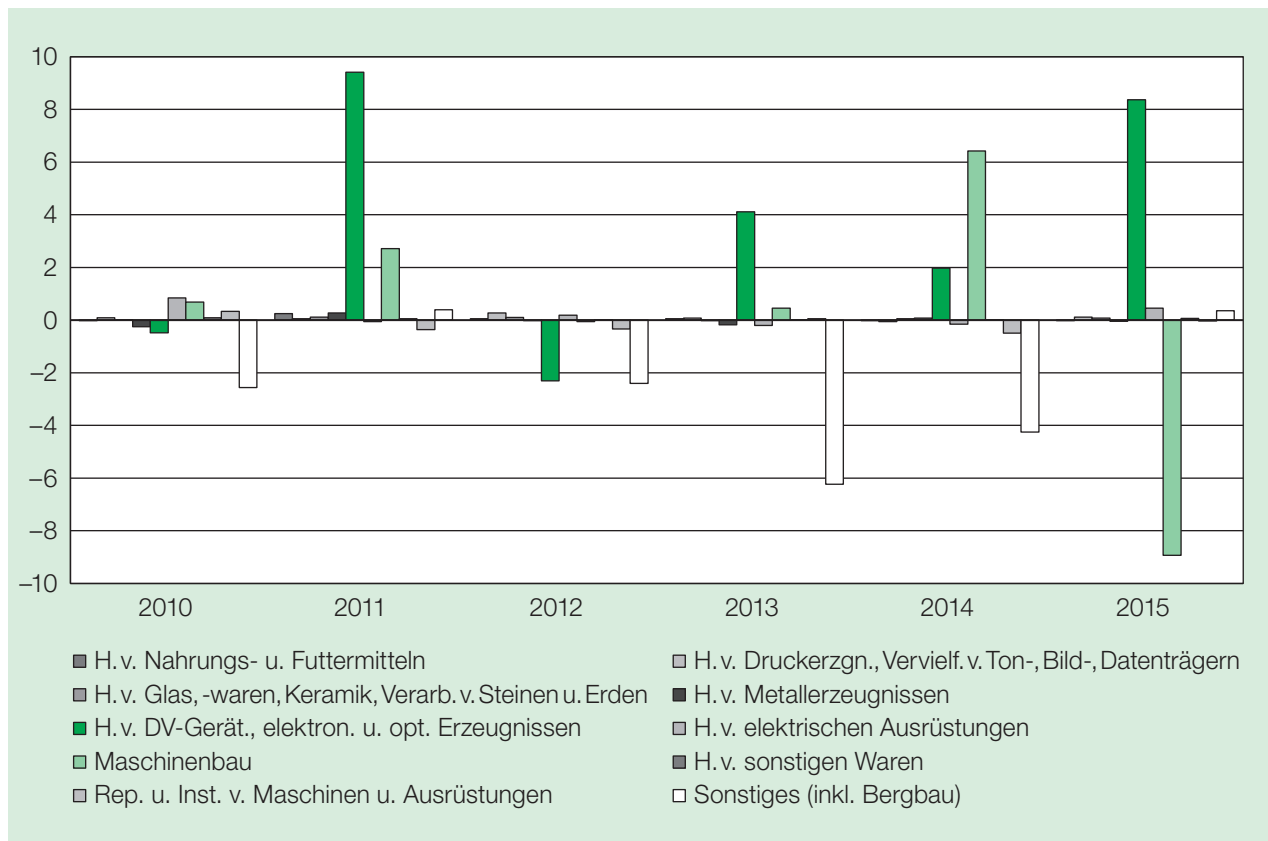
Eine noch tiefere Disaggregation nach Gruppen (3-Steller) ist kaum möglich, da hier die Umsatzdaten, nicht zuletzt aufgrund des statistischen Geheimhaltungsgebots, sehr lückenhaft sind. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Abteilung „Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen“ in Dresden vor allem durch den Halbleiterbereich gekennzeichnet ist. Die Gruppe „Herstellung von elektronischen Bauelementen und Leiterplatten“ realisierte 2011 einen Umsatz von 2,2 Mrd. €; das entsprach über 90 % des Umsatzes der Abteilung [vgl. STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2016b/c)]. Zur Vereinfachung soll die Abteilung daher im Folgenden als „Halbleiterindustrie“ bezeichnet werden. Die Bedeutung der Halbleiterindustrie für das Wachstum der Dresdner Wirtschaft wird offenbar, wenn erneut Wachstumsbeiträge errechnet werden (vgl. Abb. 5).

Abbildung 4: Umsatzanteile der Abteilungen des Dresdner Verarbeitenden Gewerbes (inkl. Bergbau, 2015, in %)



Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2016a/b), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 5: Beiträge der Abteilungen zum Umsatzwachstum des Dresdner Verarbeitenden Gewerbes (in Prozentpunkten)



Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2016a/b), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Die Halbleiterindustrie zeigt hier – schon aufgrund ihrer Größe – recht deutliche Ausschläge. Sie ist neben dem Maschinenbau (und dem Bereich „Sonstiges“) die Abteilung, die am stärksten zur Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in Dresden beiträgt. Dennoch sind ihre Beiträge im Zeitraum von 2010 bis 2015 kleiner als in früheren Perioden. Im Jahr 2004 – dem letzten Jahr mit deutlich überdurchschnittlichem BWS-Wachstum in Dresden – trug die Halbleiterindustrie drei Viertel zum Umsatzwachstum des Verarbeitenden Gewerbes (von damals fast 20%) bei [vgl. KLUGE et al. (2012)]. Die aktuelle Entwicklung ist verhaltener, auch weil der Halbleitersektor das Wachstum nicht mehr so deutlich und durchgängig dominiert bzw. die negativen Beiträge anderer Abteilungen nicht mehr ausgleichen kann.

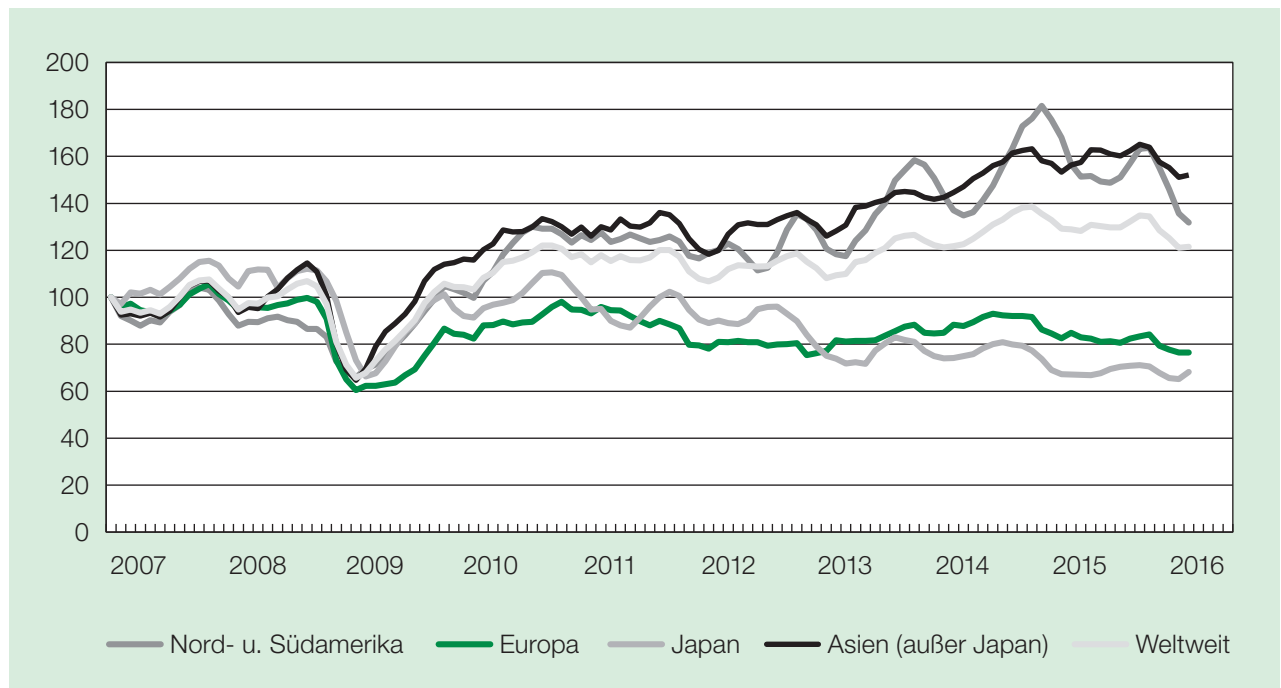
Damit spiegelt sich in der Dresdner Wirtschaft wider, dass sich die Umsätze in der Halbleiterindustrie in den letzten Jahren global verlagert haben. Die Daten der SEMICONDUCTOR INDUSTRY ASSOCIATION (2016) zeigen, dass die Halbleiterumsätze gerade in Europa und Japan seit Anfang des Jahrzehnts eher fallen, während sie sich im Rest der Welt positiv entwickelt haben (vgl. Abb. 6).

Die schwankende und in den letzten Jahren eher verhaltene Entwicklung der Dresdner Wirtschaft kann also zum Teil auf globale Veränderungen auf dem Halbleitermarkt zurückzuführen sein.

**Implikationen der starken Ausrichtung auf das Verarbeitende Gewerbe**

Die Ausrichtung der Dresdner Wirtschaft auf die Halbleiterbranche ist nur einer von mehreren Gründen für die starke Volatilität bei gleichzeitig geringem Wachstum der Industrieumsätze. Auch der Maschinenbau zeigte stark schwankende Wachstumsbeiträge; der nicht näher beobachtbare Bereich „Sonstiges“ ist fast durchgehend von negativen Beiträgen gekennzeichnet. Da Dresden jedoch bis 2004 sehr deutlich von der Spezialisierung profitiert hat, kann nicht grundsätzlich geschlussfolgert werden, dass die Wirtschaftsstruktur Dresdens nachteilig sei. Auch in anderen Regionen ist das Verarbeitende Gewerbe sehr konjunkturabhängig. Ohne das Verarbeitende Gewerbe wäre die Dresdner BWS-Entwicklung der letzten Jahre zwar stabiler gewesen; da dieser Sektor aber über eine sehr hohe Pro-Kopf-Produktivität verfügt, wäre die Stadt ohne ihn auch deutlich ärmer gewesen. Abbildung 7 zeigt sowohl die tatsächliche Entwicklung der BWS pro Erwerbstätigen als auch die hypothetische Entwicklung, wenn die Erwerbstätigen statt im Verarbeitenden Gewerbe in den anderen Wirtschaftszweigen beschäftigt gewesen wären und die dort (lange Zeit) geringere Pro-Kopf-BWS erwirtschaftet hätten. Dieses Gedankenexperiment illustriert zwar, dass Dresden auch auf diese Weise ungefähr das aktuelle Wohlstandsniveau erreicht hätte; durch das starke Wachstum des Verar-

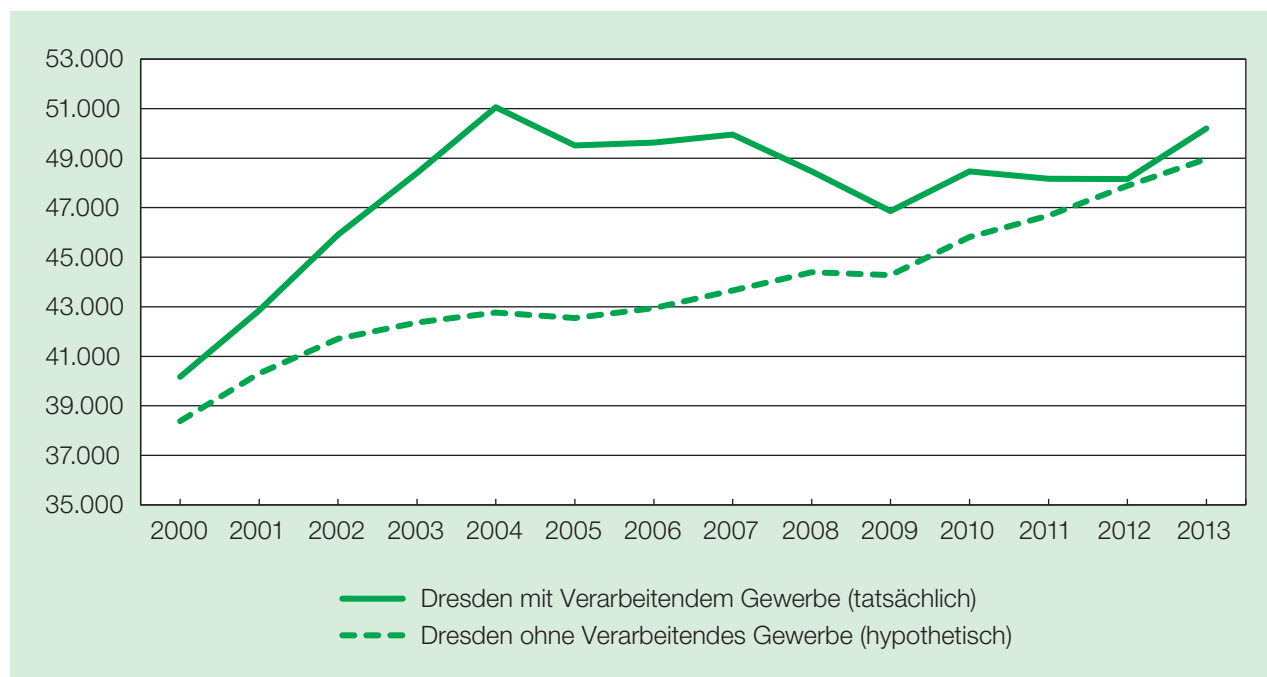
**Abbildung 6: Entwicklung der Halbleiterumsätze nach Regionen (Index: Januar 2007 = 100)**



Quellen: Semiconductor Industry Association (2016), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.



**Abbildung 7: Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Dresden mit (tatsächlich) und ohne Verarbeitendes Gewerbe (hypothetisch, in €)**



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

beitenden Gewerbes war es aber tatsächlich möglich, schon weitaus früher ein zeitweise sogar höheres Niveau zu erreichen.

Diese Beobachtung wirft die grundsätzliche Frage auf, ob die starken Schwankungen der BWS durch zeitweise stärkeres Wachstum aufgewogen werden. Oder anders ausgedrückt: Zahlt Dresden einen angemessenen Preis für die Chance, an den guten Wachstumsaussichten des globalen Halbleitermarktes teilzuhaben?

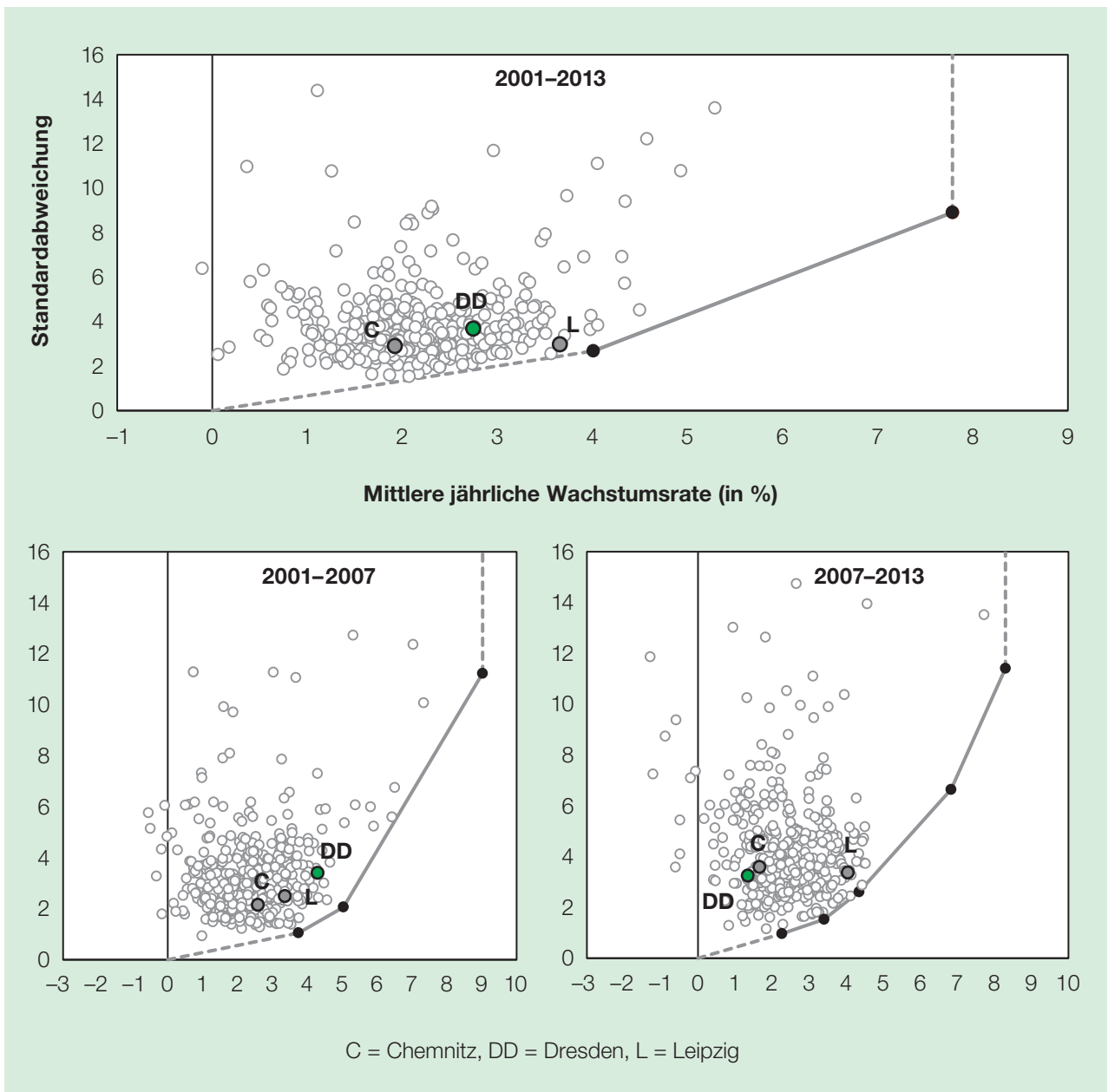
Um beurteilen zu können, ob Dresden für das eingegangene Risiko ausreichend entlohnt wird, bietet sich ein regionaler Vergleich im Stile einer Data Envelopment Analysis (DEA) an. Dazu werden unter den deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten Benchmark-Regionen ermittelt, die von allen Regionen die günstigsten Verhältnisse von mittlerem BWS-Wachstum zur Standardabweichung der jährlichen Wachstumsraten (als Risikomaß) realisieren. Sowohl Regionen mit geringen als auch solche mit hohen Schwankungen können dabei Benchmark-Regionen sein; entscheidend ist, dass hohe Standardabweichungen (und die damit einhergehenden negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungsstabilität und auf die öffentlichen Haushalte) durch ein hohes mittleres Wachstum kompensiert werden. Anschließend kann graphisch dargestellt werden, wie weit jede beliebige Region von der Benchmark-Lösung entfernt ist, d. h. ob sie bei gegebenem Wachstum mehr

Stabilität oder bei gegebenen Schwankungen mehr Wachstum verzeichnen müsste, um sich dem Benchmark weiter anzunähern.

Die Ergebnisse dieser Analyse sind in Abbildung 8 dargestellt. Regionen bevorzugen in diesem Diagramm typischerweise eine Position möglichst weit rechts unten; d. h. sie wollen hohes Wachstum bei möglichst geringen Schwankungen. Die graue Linie verbindet diejenigen Regionen, die eine Benchmark-Kombination erreicht haben. Alle anderen Regionen streuen für das erreichte Wachstum stärker (d. h. sie sind zu weit oben im Diagramm) oder wachsen bei gegebener Streuung weniger (d. h. sie sind zu weit links im Diagramm). Die Stadt Dresden liegt hier zunächst im Mittelfeld. Teilt man den Betrachtungszeitraum jedoch in zwei Hälften, so zeigt sich ein anderes Bild: In der unteren linken Abbildung für die Jahre 2001 bis 2007 liegt Dresden noch recht nah an der Benchmark-Linie. Dass sich die BWS der Stadt zu Anfang der 2000er Jahre sehr positiv entwickelte, wurde weiter oben schon gezeigt. In der rechten Darstellung für die Jahre 2007 bis 2013 rutscht Dresden jedoch weit nach links. Die Streuung der Wachstumsraten hat sich dabei kaum verändert; jedoch ist das mittlere Wachstum von fast 4,3 % pro Jahr auf etwa 1,3 % pro Jahr zurückgegangen.

Also kann Abbildung 8 so interpretiert werden, dass sich die Stadt Dresden insgesamt nicht besser oder schlechter entwickelt hat als vergleichbare Regionen.

Abbildung 8: Ergebnisse der Data Envelopment Analysis (DEA) 2001–2013



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Solange die für Dresden kritischen Wirtschaftszweige nicht infolge eines Technologieschocks obsolet werden, dürfte die Stadt weiterhin wachsen, wenn sich diese Branchen gut entwickeln, und schrumpfen, wenn die weltweiten Umsätze einbrechen. Gerade die hohe internationale Orientierung der Dresdner Halbleiterindustrie – im Jahr 2015 erwirtschaftete sie fast 70% ihres Umsatzes im Ausland [vgl. STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2016 b)] – verbessert die Wachstumsmöglichkeiten, erhöht aber zugleich auch die Abhängigkeit von einer guten weltweiten Entwicklung.

### Zukunftsaussichten des Verarbeitenden Gewerbes in Dresden

Da Dresden in hohem Maße von einer guten Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes abhängt, sollen die Zukunftsaussichten dieser Branche kurz beleuchtet werden. Eine eigene Prognose für Dresden verbietet sich, da der Grad der sektoralen und regionalen Disaggregation erhebliche Unsicherheiten mit sich bringen würde. Die Dresdner Niederlassung des ifo INSTITUTS [vgl. NAUERTH et al. (2016)] prognostiziert jedoch in ihrer aktuellen Konjunkturprognose für das Produzierende Gewerbe (ohne Baugewerbe) in Sachsen

ein BWS-Wachstum von 2,0% im Jahr 2016. Im Jahr 2017 wird ein Wachstum von 1,8% erwartet. Von diesen kurzfristig guten Wachstumsaussichten dürfte auch Dresden profitieren.

Auch die längerfristigen Aussichten für die Halbleiterbranche sehen Wachstum voraus. Eine aktuelle Studie von PRICEWATERHOUSECOOPERS [PwC (2015)] schätzt bis zum Jahr 2019 ein jährliches globales Umsatzwachstum von 5,2%. Zwar wird dieses Wachstum wie schon in der Vergangenheit (vgl. auch Abb. 6) zu einem großen Teil von den asiatischen Märkten getragen; auch für Europa prognostiziert PwC (2015) jedoch ein Wachstum von 3,9% pro Jahr. Ähnliche Zahlen liefert auch WORLD SEMICONDUCTOR TRADE STATISTICS [WSTS (2015)]: Das weltweite Umsatzwachstum im Halbleiterbereich im Jahr 2015 wird auf 2,3% geschätzt. In den Jahren 2016 und 2017 wird von 3,1% bzw. 3,0% ausgegangen. Für Europa sind die Prognosen auch hier verhaltener. Nach einem starken Einbruch im Jahr 2015 (-7,0%), der zum großen Teil durch den seit 2014 gefallen Euro/Dollar-Wechselkurs zustande kommt, sollen die Umsätze hier in den beiden kommenden Jahren immerhin um 1,2% bzw. 2,1% wachsen.

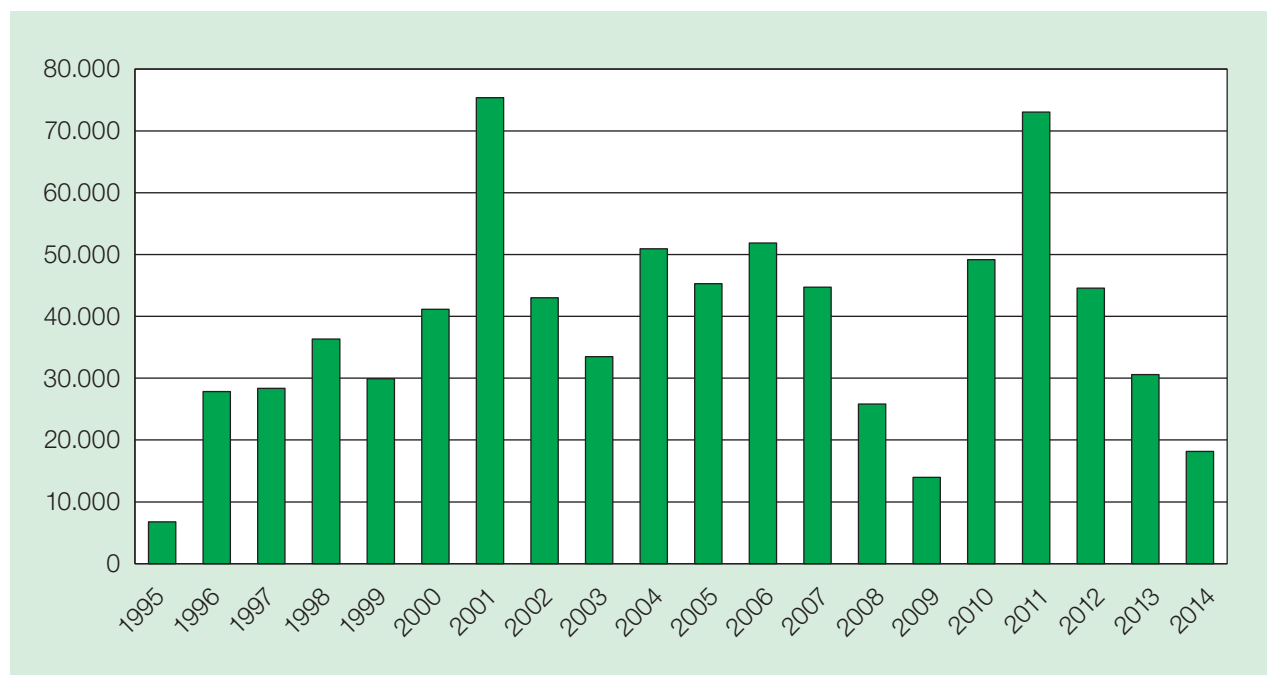
Ein Blick in die Investitionserhebung des Verarbeitenden Gewerbes [vgl. hier und im Folgenden STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2016)] zeigt, dass auch die Unternehmen in Dresden die Zukunftsaussichten offenbar positiv bewerten. In Abbildung 9 ist dargestellt, dass die Investitionen pro Beschäftigtem trotz schleppender BWS-Entwicklung in den letzten Jahren tendenziell nicht unter dem Vorkrisenniveau liegen.<sup>2</sup>

Im Jahr 2014 investierten die ansässigen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes 18.172 € pro Beschäftigtem. Obwohl das deutlich weniger war als in den Vorjahren, rangierte Dresden damit unter den deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten sehr weit vorn. Generell lag die Landeshauptstadt bei den Investitionen pro Kopf während der letzten beiden Jahrzehnte auf den vorderen Plätzen. Im Jahr 2011 betragen die Investitionen je Beschäftigten sogar über 73.000 €. Im Mittel wurde in Dresden zwischen 1995 und 2014 pro Kopf fast fünfmal so viel in das Verarbeitende Gewerbe investiert wie im deutschen Durchschnitt.

### Die Entwicklung des Dresdner Arbeitsmarktes

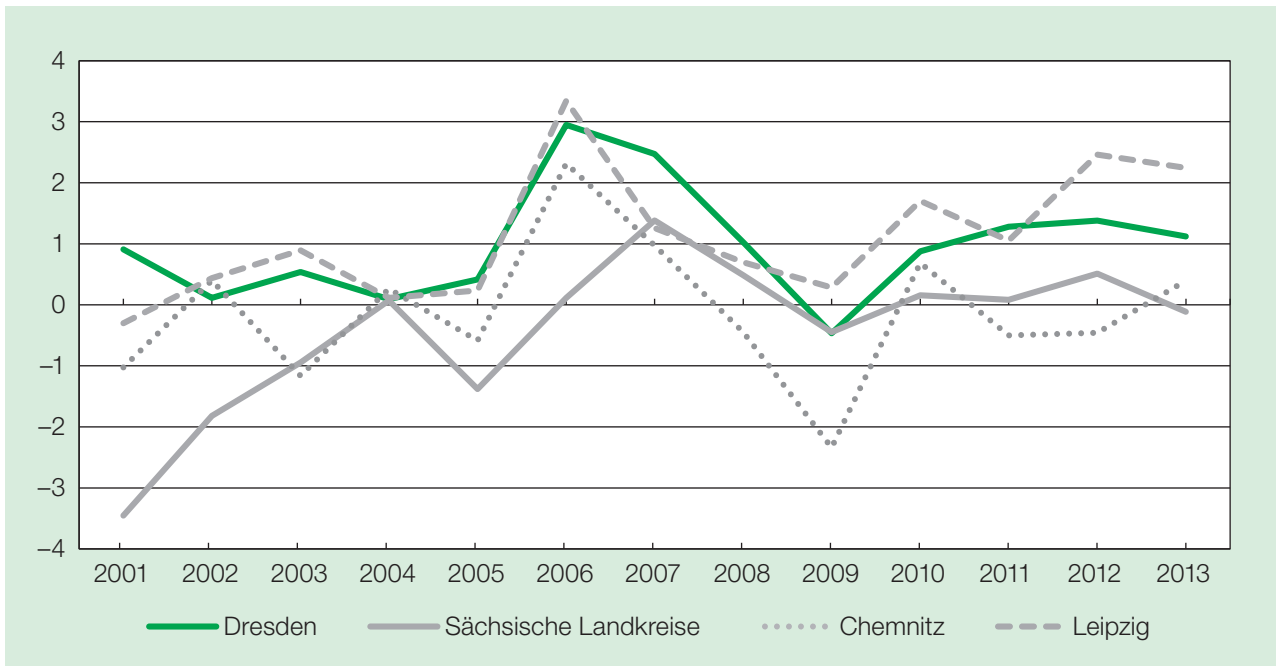
Trotz der wechselhaften BWS-Entwicklung der letzten Jahre ist der Dresdner Arbeitsmarkt nach wie vor in guter Verfassung. Schon in KLUGE et al. (2012) wurde festgestellt, dass sich die Erwerbstätigenzahlen von den Turbulenzen im Verarbeitenden Gewerbe ziemlich unbeeindruckt zeigen. Die jährlichen Wachstumsraten der Zahl der Erwerbstätigen in Dresden waren während der 2000er Jahre fast durchgängig positiv (vgl. Abb. 10). Insgesamt stieg die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 2000 und 2013 um 13,4%. Im Gegensatz zu den absackenden BIP-Wachstumsraten in Abbildung 1 ist bei der Erwerbstätigkeit in Dresden nichts Vergleichbares zu beobachten.

**Abbildung 9: Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe in Dresden (in € pro Beschäftigtem)**



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 10: Jährliche Wachstumsraten der Zahl der Erwerbstätigen (in %)



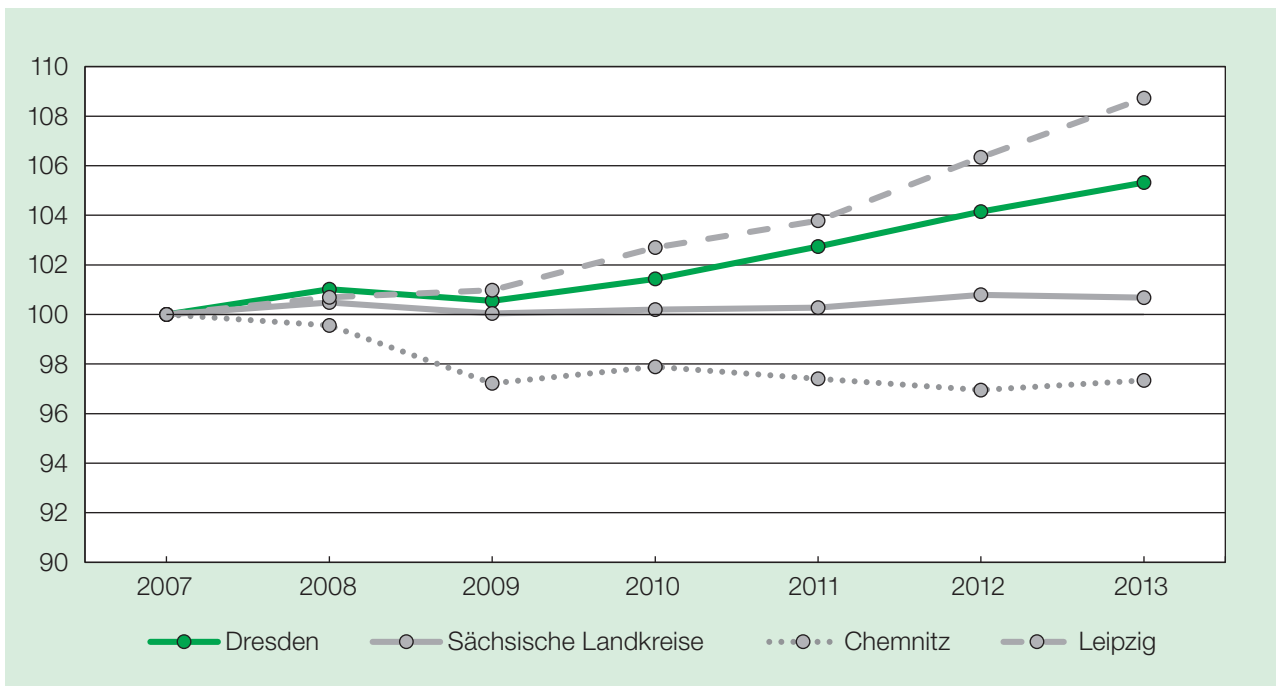
Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Dass die Finanz- und Wirtschaftskrise kaum Auswirkungen auf den Dresdner Arbeitsmarkt hatte, zeigt auch Abbildung 11. Die Erwerbstätigkeit ging 2009 kaum zurück und wuchs in den Folgejahren weiterhin stärker als in Chemnitz und den sächsischen Landkreisen. Die Stadt Leipzig entwickelte sich noch etwas besser.

Ein Grund für die vergleichsweise stabile Entwicklung der Erwerbstätigkeit ist die geringe Abhängigkeit des Arbeitsmarktes vom Verarbeitenden Gewerbe. Das zeigen die Wachstumsbeiträge, die in Abbildung 12 illustriert sind.

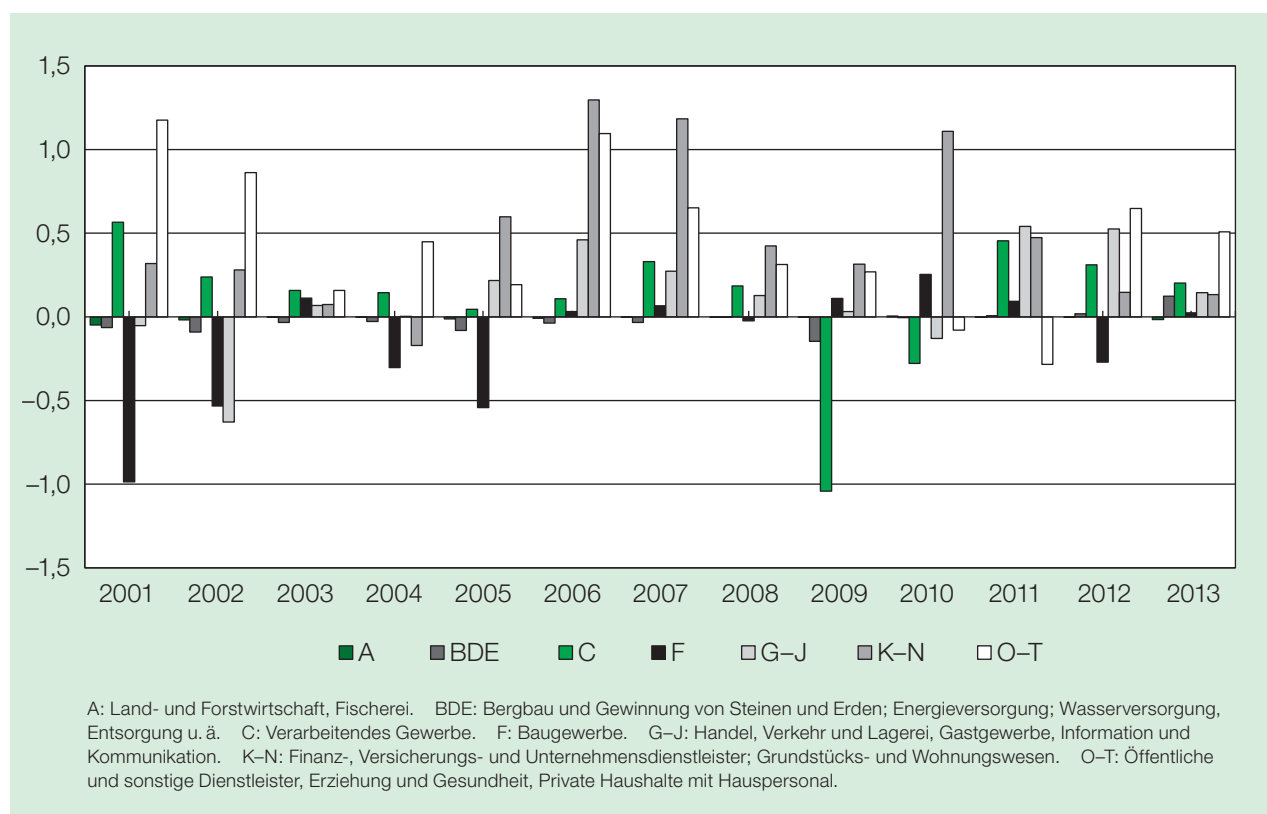
Während das Verarbeitende Gewerbe das BWS-Wachstum entscheidend beeinflusst (vgl. Abb. 3), ist es für die

Abbildung 11: Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen von 2007 bis 2013 (Index: 2007 = 100)



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 12: Beiträge der Wirtschaftszweige zum Wachstum der Erwerbstätigenzahl in Dresden (in Prozentpunkten)



Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts

Entwicklung der Erwerbstätigkeit weniger ausschlaggebend. Vielmehr sind hier die Dienstleistungssektoren (G–T) von Bedeutung, in denen über 80% der Dresdner beschäftigt sind. Das einzige Jahr im Beobachtungszeitraum, in dem das Verarbeitende Gewerbe die Erwerbstätigkeit in Dresden maßgeblich (negativ) beeinflusste, ist 2009: Der Rückgang um fast 3.200 Personen ist zu einem großen Teil auf die Stilllegung des QIMONDA-Werkes in diesem Jahr zurückzuführen. Während der restlichen Zeit waren die Wachstumsbeiträge so gering, dass sich der Arbeitsmarkt ohne das Verarbeitende Gewerbe kaum anders entwickelt hätte.<sup>3</sup>

### Fazit

Die Wirtschaft der Stadt Dresden wird – nicht zuletzt aufgrund ihrer Funktion als sächsische Landeshauptstadt – stark von den Dienstleistungssektoren dominiert. Sowohl der Beschäftigungs- als auch der Bruttowertschöpfungsanteil liegen bei rund 80%. Für die starken Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung Dresdens ist jedoch das Verarbeitende Gewerbe verantwortlich. Die Ausrichtung auf Hochtechnologiebranchen wie die Halbleiterindustrie ermöglichte der Stadt bis 2004 ein überdurch-

schnittliches Wachstum. Die Wachstumsschwäche seit 2005 ist jedoch ebenfalls auf diesen Wirtschaftszweig zurückzuführen. Globale Turbulenzen, die insbesondere die Halbleiterbranche erfasst haben, wirken sich auch auf die hiesigen Umsatz- und Bruttowertschöpfungszahlen aus. Einerseits ist die Spezialisierung also hilfreich, um auf zukunftssträchtigen Märkten präsent zu sein; andererseits erhöht sie aber auch die Risiken, von konjunkturbedingten Zyklen oder Schocks in Mitleidenschaft gezogen zu werden. Da die Dresdner Beschäftigungszahlen jedoch von den großen Dienstleistungssektoren stabilisiert werden und daher kaum von den jüngsten Schwankungen der BWS betroffen waren, ist das Risiko drastischer Einschnitte in die Lebensumstände der Dresdner nicht zwingend höher als in anderen Städten. Für die nahe Zukunft sprechen die Prognosen für den Halbleitermarkt und die starke Investitionsbereitschaft der Dresdner Unternehmen zunächst für eine positive Entwicklung.

### Literaturverzeichnis

ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN (VGR) der Länder (Hrsg.) (2015): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und

- Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2013, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 1, Berechnungsstand: November 2014, Stuttgart.
- KLUGE, J.; MONTÉN, A.; NAGL, W.; SCHIRWITZ, B. und M. THUM (2012): Wachstum und Beschäftigung am Wirtschaftsstandort Dresden, ifo Dresden Studien Nr. 64, München.
- NAUERTH, J. A.; RAGNITZ, J. und M. WEBER (2016): ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen 2016/2017: Ostdeutsche Wirtschaft wächst stabil, ifo Dresden berichtet (23) 04, S. 8–17.
- MOERITZ, G. (2015): Globalfoundries streicht 800 Stellen, Online-Beitrag des Sächsischen Zeitung vom 03.10.2015, abgerufen unter [www.sz-online.de](http://www.sz-online.de).
- PwC (Hrsg.) (2015): The Internet of Things: the next growth engine for the semiconductor industry, PricewaterhouseCoopers AG.
- SEMICONDUCTOR INDUSTRY ASSOCIATION (Hrsg.) (2016): Global Billings Report History (3-month moving average) 1976 – March 2016.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2014): Arbeitsmarkt in Zahlen, Sozialversicherungspflichtig (SvB) und geringfügig entlohnte Beschäftigte (geB), Nürnberg, August 2014.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2015): Verarbeitendes Gewerbe, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden: Betriebe und Beschäftigte nach Wirtschaftsabteilungen – Stichtag: 30.09.2013 – regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte. Code: 001-51-4, Stand: 07.10.2015.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2016): Verarbeitendes Gewerbe, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden: Investitionen – Jahressumme – regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte. Code: 011-61-4, Stand: 07.10.2015.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2016a): Jahresbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe (ab 20 Pers.) Betriebe am 30.09., Tätige Personen (Besch.) am 30.09., Bezahlte Entgelte, Gesamtumsatz, Auslandsumsatz, Umsatz aus eigenen Erzeugnissen, Auslandsumsatz aus eigenen Erzeugnissen, Kreisfreie Städte/Landkreise (Gebietsstand ab 01.08.08), Code: 4227KJ500P, Stand: 27.07.2016.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2016b): Jahresbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe (ab 20 Pers.) Betriebe am 30.09., Tätige Personen (Besch.) am 30.09., Bezahlte Entgelte, Gesamtumsatz, Auslandsumsatz, Umsatz aus eigenen Erzeugnissen, Auslandsumsatz aus eigenen Erzeugnissen, Kreisfreie Städte/Landkreise (Gebietsstand ab 01.08.08), WZ2008: Abteilungen (2-St) Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Code: 4227KJ503P, Stand: 27.07.2016.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2016c): Jahresbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe (ab 20 Pers.) Betriebe am 30.09., Tätige Personen (Besch.) am 30.09., Bezahlte Entgelte, Gesamtumsatz, Auslandsumsatz, Umsatz aus eigenen Erzeugnissen, Auslandsumsatz aus eigenen Erzeugnissen, Kreisfreie Städte/Landkreise (Gebietsstand ab 01.08.08), WZ2008: Gruppen (3-St) Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Code: 4227KJ504P, Stand: 27.07.2016.
- WORLD SEMICONDUCTOR TRADE STATISTICS (Hrsg.) (2015): WSTS News Release August 2015, abgerufen unter [www.wsts.org/PRESS/Recent-News-Release](http://www.wsts.org/PRESS/Recent-News-Release).

<sup>1</sup> Die restlichen Abteilungen, für die nur lückenhafte Angaben vorliegen, sind in „Sonstiges (inkl. Bergbau)“ zusammengefasst. Darunter fallen der gesamte Bergbaubereich sowie die Abteilungen Getränkeherstellung; Tabakverarbeitung; Herstellung von Textilien; Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- u. Korbwaren (ohne Möbel); Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus; Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen; Herstellung von Gummi- u. Kunststoffwaren; Metallherzeugung und Metallbearbeitung; Herstellung von Kraftwagen u. Kraftwagenteilen; Sonstiger Fahrzeugbau sowie Herstellung von Möbeln.

<sup>2</sup> Laut Presseberichten gehen die aktuellen Investitionen im Dresdner Werk von GLOBALFOUNDRIES zwar mit bis zu 800 Entlassungen einher [vgl. MOERITZ (2015)]. Der folgende Abschnitt wird jedoch zeigen, dass der Dresdner Arbeitsmarkt solche Effekte gut abfedern kann.

<sup>3</sup> Auch wenn das Verarbeitende Gewerbe insgesamt nur einen kleinen Einfluss auf die Arbeitsmarktentwicklung in Dresden hat, so muss trotzdem hervorgehoben werden, dass die Zahl der Arbeitsplätze in der Halbleiterindustrie für eine Stadt der Größe Dresdens relativ hoch ist. Im Jahr 2014 waren 8.546 Personen in diesem Sektor beschäftigt [vgl. hier und im Folgenden STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2015)]; höhere Beschäftigtenzahlen in dieser Abteilung weisen i. d. R. nur deutlich größere Städte auf (wie z. B. Berlin mit 10.897 oder München mit 8.736 Personen). Mit einem Beschäftigungsanteil von 31,5% am gesamten Verarbeitenden Gewerbe hat die Dresdner Halbleiterindustrie durchaus einen erheblichen Einfluss auf diesen Wirtschaftszweig. Da der Beschäftigungsanteil am gesamten Dresdner Arbeitsmarkt aber nur 3,5% beträgt [vgl. STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2015) i. V. m. STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2014)], ist der Einfluss auf die Gesamtentwicklung eher klein.

# Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien<sup>1</sup>

Felix Rösel\*

Fusionen von Gemeinden und Landkreisen im Rahmen von Gebiets- und Strukturreformen werden regelmäßig mit der Möglichkeit von Ausgaben senkungen, Effizienzsteigerungen oder einer Professionalisierung der Verwaltung begründet. Gegenwärtig werden in den ostdeutschen Ländern Brandenburg und Thüringen Pläne der jeweiligen Landesregierungen für eine Gemeinde- und Kreisgebietsreform diskutiert. Befürworter der Reform verweisen in beiden Ländern zumeist auf den künftig zu erwartenden Bevölkerungsrückgang, der ohne eine Vergrößerung der politischen Strukturen zu steigenden Pro-Kopf-Ausgaben führen könnte.

Diese Auffassung musste in der Vergangenheit mangels empirischer Befunde überwiegend auf Ex-ante-Analysen gestützt werden, die im Vorfeld von geplanten Gebietsreformen über Benchmarkanalysen *hypothetische* Einspareffekte herleiteten.<sup>2</sup> In der jüngeren Vergangenheit wurden jedoch eine Reihe von Ex-post-Evaluationen aus verschiedenen deutschen Bundesländern sowie anderen Staaten vorgelegt, die die Auswirkungen von *tatsächlich durchgeführten* Reformen untersuchen.

In diesem Beitrag wird ein Überblick über die aktuellen Evaluationen bereits durchgeführter Gebietsreformen gegeben. In ihrer Mehrzahl konnten diese Studien keinen systematischen kausalen Zusammenhang von Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben bzw. Effizienz nachweisen.<sup>3</sup> Dagegen zeigt eine zunehmende Zahl empirischer Studien, dass Gebietsreformen mit substanziellen politischen Kosten, z. B. einer sinkenden Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, einhergehen.

## Kommunale Ausgaben und Effizienz

### Gemeindegebietsreformen

Die empirischen Befunde bezüglich möglicher Einspareffekte durch Zusammenlegungen von kleineren Gebietskörperschaften (im Regelfall: Gemeinden) sind widersprüchlich (vgl. Tab. 1, oberer Teil). BLESSE und BASKARAN (2016) untersuchen die langfristigen Wirkungen der im Jahr 2003 in Brandenburg durchgeführten Gemeindegebietsreform auf die Ausgaben der Gemeinden. Die Autoren finden nach der Reform für fusionierte Gemeinden gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden weder einen signifikanten Rückgang der Gesamtausgaben, noch der lau-

fenden Ausgaben oder der Personalausgaben. Eine signifikante Ausgabenreduktion konnte nur für die quantitativ wenig bedeutsamen Sachausgaben und nur für unfreiwillige Gemeindegemeinschaften festgestellt werden.

Eine verwandte Studie von FRITZ (2013) zur Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg zeigt steigende Ausgaben in fusionierten Gemeinden gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden nach der Reform. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen Studien z. B. für die Schweiz [LÜCHINGER und STUTZER (2002)], Finnland [MOISIO und UUSITALO (2013)] oder die Niederlande [ALLERS und GEERTSEMA (2016)], die jeweils keine Einspareffekte oder steigende Ausgaben in fusionierten Gemeinden nachweisen.<sup>4</sup> Allein bei Gemeindegebietsreformen in Israel [REINGEWERTZ (2012)] und Dänemark [BLOM-HANSEN et al. (2014), HANSEN (2014)] wurden bis dato signifikante Einspareffekte nachgewiesen.

ALLERS und GEERTSEMA (2016) finden darüber hinaus keine signifikanten Effekte von Gebietsreformen auf die Qualität öffentlicher Leistungen. FRITZ und FELD (2015) zeigen eine überproportional ansteigende kommunale Verschuldung in fusionierten Gemeinden; die Ergebnisse von FREI und RÖSEL (2016) deuten ebenfalls auf eine tendenziell höhere Pro-Kopf-Verschuldung größerer Kommunen hin. Infolgedessen ist auch fraglich, ob Gemeindegebietsreformen die Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen erhöhen.

### Kreisgebietsreformen

Fiskalische Effekte von Gebietsreformen auf der Kreisebene werden in einer Ex-post-Betrachtung erstmals in der Studie von RÖSEL (2016a) anhand der Kreisreform 2008 in Sachsen untersucht.<sup>5</sup> Durch die Reform stieg die durchschnittliche Einwohnerzahl eines sächsischen Landkreises von 113.000 auf ca. 290.000 Einwohner. In der Untersuchung wurde über statistische Verfahren eine „synthetische“ Kontrolleinheit aus den Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Bundesländern ohne Gebietsreform gebildet, die bestmöglich den Trend der sächsischen Landkreise vor der Gebietsreform 2008 nachbilden. Betrachtet wurden die landesdurchschnittlichen, preisbereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise.<sup>6</sup> Das „synthetische Sachsen“, in dem 2008 keine Kreisgebietsreform

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

Tabelle 1: Empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen

Studie	Jahr	Land	Ebene	Reform-Effekte in fusionierten Gemeinden
<b>Ausgaben und Effizienz</b>				
LÜCHINGER und STUTZER (2002)	2002	Schweiz	Gemeinden	▲ Anstieg der Ausgaben je Einwohner
REINGEWERTZ (2012)	2012	Israel	Gemeinden	▼ Reduktion der Ausgaben je Einwohner
FRITZ (2013)	2013	Deutschland (BW)	Gemeinden	▲ Anstieg der Ausgaben je Einwohner
MOISIO und UUSITALO (2013)	2013	Finnland	Gemeinden	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte
BLOM-HANSEN et al. (2014)	2014	Dänemark	Gemeinden	▼ Reduktion der Ausgaben je Einwohner
HANSEN et al. (2014)	2014	Dänemark	Gemeinden	▼ Reduktion der Ausgaben je Einwohner
ALLERS und GEERTSEMA (2016)	2016	Niederlande	Gemeinden	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte ▶ Keine Steigerung der Qualität öffentl. Leistungen
BLESSE and BASKARAN (2016)	2016	Deutschland (BB)	Gemeinden	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte (Ausnahme: ▼ Reduktion der Sachausgaben je Einwohner)
RÖSEL (2016a)	2016	Deutschland (SN)	Landkreise	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte
<b>Demokratische Teilhabe</b>				
FRITZ und FELD (2015)	2015	Deutschland (BW)	Gemeinden	▼ Sinkende Wahlbeteiligung ▲ Steigende Verschuldung
RÖSEL (2016b)	2016	Österreich	Gemeinden	▼ Sinkende Wahlbeteiligung ▲ Anstieg der Stimmen für populistische Parteien
<b>Bürgerzufriedenheit</b>				
HANSEN (2015)	2015	Dänemark	Gemeinden	▼ Sinkende Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung
Anmerkung: Die Untersuchungseinheiten sind in allen Studien fusionierte Gebietskörperschaften, die mit nicht-fusionierten Gemeinden verglichen werden. Vor der Reform bestehende Unterschiede zwischen beiden Gruppen werden hierbei berücksichtigt [Methode der Differenz-von-Differenzen, vgl. RÖSEL (2016b)].				

Quelle: Zusammenstellung und Darstellung des ifo Instituts

durchgeführt wurde, besteht aus 62 % Thüringen, 26 % Brandenburg, 11 % Bayern und 1 % Saarland.

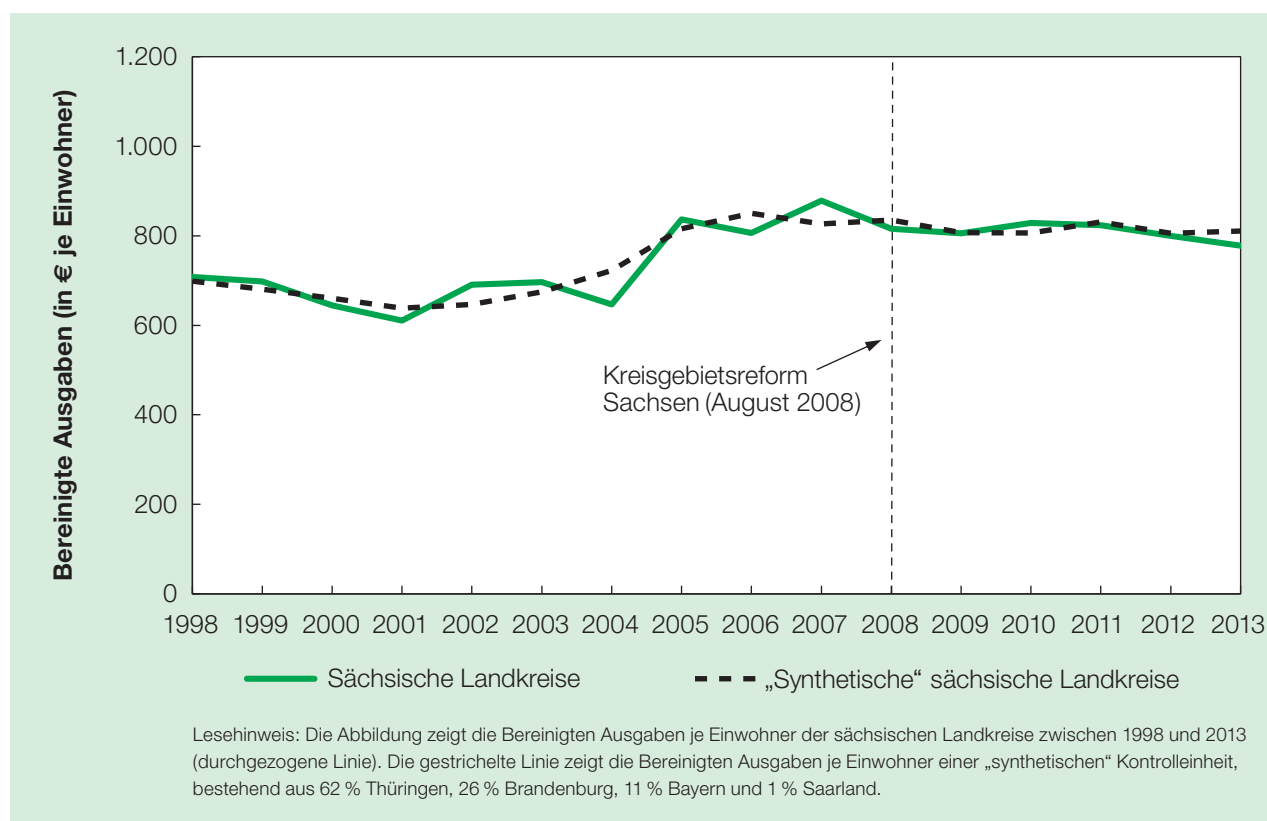
Abbildung 1 stellt die Kernergebnisse der Untersuchung dar. Der Pfad in den Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise im „synthetischen Sachsen“ bildet den Trend der Ausgaben im „tatsächlichen Sachsen“ vor der Reform 2008 ab. Auch die durchschnittliche Einwohnerzahl je Landkreis, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner sowie die Zahl der Landkreise entsprechen im „synthetischen Sachsen“ nahezu dem sächsischen Wert [hier nicht näher dargestellt, vgl. RÖSEL (2016a)].

Bei Einspareffekten durch die Kreisgebietsreform wäre zu erwarten, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der sächsi-

schen Landkreise nach 2008 spürbar unter das Ausgabenniveau des „synthetischen Sachsens“ absinken. Die Abbildung zeigt jedoch, dass sich die Ausgaben im „tatsächlichen Sachsen“ mit Gebietsreform nahezu genauso entwickelten wie im „synthetischen Sachsen“ ohne Kreisgebietsreform. Diese Ergebnisse lassen sich auch für einzelne Ausgabearten wie allgemeine Verwaltungsausgaben oder Sozialausgaben bestätigen [für Details siehe RÖSEL (2016a)]. Insgesamt können damit zumindest keine kurz- oder mittelfristigen Einspareffekte durch die Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen belegt werden. Diese Befunde decken sich mit der Wahrnehmung der politisch Verantwortlichen in Sachsen.<sup>7</sup>



Abbildung 1: Ausgaben-Effekte der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen



Quellen: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertung auf Anfrage), Darstellung des ifo Instituts.

Aufgrund der dargestellten Befunde besteht in der Wissenschaft inzwischen eine deutliche Skepsis bezüglich eines möglichen Zusammenhangs von Größe und Effizienz von Gebietskörperschaften. Zugleich wird hierdurch auch die Wirksamkeit von Gebietsreformen zunehmend in Frage gestellt. Im Literaturüberblick von HOLZER et al. (2009) wird zusammenfassend ausgeführt: „Die Literatur stützt kaum die These eines Zusammenhangs von Größe und Effizienz, und bietet damit auch keine Empfehlung für Fusionen – von Einzelfällen abgesehen.“<sup>8</sup>

### Demokratische Teilhabe und Bürgerzufriedenheit

Mit Gebietsreformen gehen stets auch nicht-monetäre Effekte bezüglich der Zufriedenheit mit den vor Ort getroffenen Entscheidungen einher. Im Rahmen von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen wird oftmals eine sich vergrößernde Distanz von Verwaltung, ehrenamtlichen Gemeindepolitikern und Bürgerschaft beklagt. Naturgemäß können in fusionierten Gemeinden bei einem gegebenen Zeitbudget in den Gemeinderats- und Ausschusssitzungen die Belange der vormals eigenständigen Gemeinden deutlich weniger intensiv behandelt werden. Dies führt zu einer Stärkung der Verwaltung zulasten des

Gemeinderates, einer stärkeren politischen Professionalisierung und Polarisierung sowie einer schwindenden Attraktivität des ehrenamtlichen Amtes als Gemeinderat. Beklagt wird ebenfalls eine weniger intensive Befassung mit den Belangen der einzelnen Ortsteile.

Eine stärkere Unzufriedenheit der Gemeindebevölkerung kann auch aus einer ungenaueren Bedienung politischer Präferenzen resultieren. Bestehen lokale Unterschiede in den Präferenzen für öffentlich bereitgestellte Güter, z. B. die Unterstützung des lokalen Vereinslebens oder Kinderbetreuung, aber auch die örtliche Gebühren- und Steuerstruktur, können diese Unterschiede in einer kleinteiligen Gebietsstruktur besser berücksichtigt werden. In ländlich geprägten Vorortgemeinden wird nach einer Eingemeindung in eine größere Stadt nicht selten eine anschließende Dominanz durch die in ihren Ausgabenpräferenzen stark von den Vororten abweichende Stadt beklagt. Je stärker die (nicht nach Ortsteilen differenzierbaren) politischen Maßnahmen der Stadt von den Vorstellungen der Vororte abweichen, umso weniger passgenau werden öffentliche Leistungen bereitgestellt [vgl. RÖSEL (2016b)].

Neuere Studien weisen nach, dass sich die steigende Unzufriedenheit nach Gebietsreformen auch in den Ergebnissen von Kommunal- und Landtagswahlen wider-

spiegelt (siehe hierzu nochmals die Tabelle 1). FRITZ und FELD (2015) zeigen, dass die Gemeindefusionen in Baden-Württemberg in den 1970er Jahren zu einem signifikanten und dauerhaften Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen in den fusionierten Gemeinden geführt haben. In einer vergleichbaren Studie weist RÖSEL (2016b) einen signifikanten Rückgang der Wahlbeteiligung in fusionierten Gemeinden im österreichischen Bundesland Steiermark im Jahr 2015 nach. Die steiermärkische Reform führte darüber hinaus zu einem Anstieg der Stimmen für rechtspopulistische Parteien in den nachfolgenden Landtagswahlen. HANSEN (2015) zeigt, dass in fusionierten dänischen Gemeinden die (subjektive) Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung signifikant abgenommen hat.

### Fazit

Bisherige Evaluationen von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen in anderen Bundesländern, aber auch im internationalen Umfeld, konnten die vorab erhofften Einspareffekte weitgehend nicht bestätigen. Aktuelle empirische Studien können zudem auch keine signifikante Qualitätssteigerung der Verwaltung in fusionierten Gebietskörperschaften nachweisen. Diese Ergebnisse legen nahe, dass kein systematischer Zusammenhang von Einwohnerzahl und Ausgabeniveau bzw. Effizienz besteht.

Neuere empirische Studien zeigen indes, dass Gebietsreformen mit substantiellen politischen Kosten einhergehen. Beispielsweise konnte nachgewiesen werden, dass Gebietsreformen zu einem Rückgang in der Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung sowie zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen führen. Als Ursache für die Unzufriedenheit in fusionierten Gemeinden gelten insbesondere die zunehmende Distanz zu den politischen Entscheidungsträgern sowie die weniger genaue Bedienung unterschiedlicher lokaler Präferenzen im Bereich der Gemeindesteuern und -abgaben sowie der öffentlichen Leistungen.

### Referenzen

- ALLERS, M. und B. GEERTSEMA (2016): The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels, *Journal of Regional Science*, im Erscheinen.
- BLESSE, S. und T. BASKARAN (2016): Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State, *Regional Science and Urban Economics*, im Erscheinen.
- BLOM-HANSEN, J., HOULBERG, K. und S. SERRITZLEW (2014): Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System, *American Journal of Political Science* 58, S. 790–803.
- BRASINGTON, D. (1999): Joint Provision of Public Goods: The Consolidation of School Districts, *Journal of Public Economics* 73, S. 373–393.
- DUNCOMBE, W. und J. YINGER (2007): Does School District Consolidation Cut Costs?, *Education Finance and Policy* 2, S. 341–375.
- FREI, X. und F. RÖSEL (2016): Die Verteilung kommunaler Schulden in Deutschland, in: JUNKERNHEINRICH, M.; KORIOTH, S.; LENK, T.; SCHELLER, H. und M. WOISIN (Hrsg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 1-2016, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 233, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 211–222.
- FRITZ, B. (2013): Fiscal Effects of Municipal Amalgamations: Evidence from a German State, mimeo, Walter Eucken Institut, University of Freiburg.
- FRITZ, B. und L. FELD (2015): The Political Economy of Municipal Amalgamation – Evidence of Common Pool Effects and Local Public Debt, CESifo Working Paper, Nr. 5676, München.
- HANSEN, S. (2015): The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government, *Political Studies* 63, S. 373–389.
- HANSEN, S., HOULBERG, K. und L. PEDERSEN (2014): Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?, *Scandinavian Political Studies* 37, S. 196–214.
- HOLZER, M.; FRY, J.; CHARBONNEAU, E.; von RYZIN, G.; WANG, T. und E. BURNASH (2009): Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Report for the Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission, Newark.
- KNIGHT, B. und N., GORDON (2008): The Effects of School District Consolidation on Educational Cost and Quality, *Public Finance Review* 36, S. 408–430.
- KORTT, M.; DOLLERY, B. und J. DREW (2016): Municipal Mergers in New Zealand: An Empirical Analysis of the Proposed Amalgamation of Hawke's Bay Councils, *Local Government Studies* 42, S. 228–247.
- LÜCHINGER, S. und A. STUTZER (2002): Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, *Swiss Political Science Review* 8, S. 27–50.
- MOISIO, A. und R. UUSITALO (2013): The Impact of Municipality Mergers on Local Public Expenditures in Finland, *Public Finance and Management* 13, S. 148–166.
- REINGEWERTZ, Y. (2012): Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel, *Journal of Urban Economics* 72, S. 240–251.

RÖSEL, F. (2016a): The Effect of Local Government Mergers on Expenditures – Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method, mimeo.

RÖSEL, F. (2016b): Die politischen Kosten von Gebietsreformen, ifo Dresden berichtet (23) 01, S. 21–25.

SCHARFE, S. (2006): Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt, Wirtschaft im Wandel 5/2006, S. 153–156.

SEITZ, H. (2006): Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen, Untersuchung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2006.

<sup>1</sup> Der vorgelegte Beitrag beruht in wesentlichen Teilen auf einer schriftlichen Stellungnahme im Rahmen eines Anhörungsverfahrens zu einem Vorschaltgesetz zur Durchführung einer Gebietsreform in Thüringen im Juni 2016.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. SCHARFE (2006); SEITZ (2006).

<sup>3</sup> Zu möglichen Vorbehalten gegenüber der kausalen Interpretation bisheriger Studien vgl. RÖSEL (2016b).

<sup>4</sup> Befunde aus Neuseeland deuten ebenfalls in diese Richtung, vgl. KORTT et al. (2016). Die Studie wurde aufgrund methodischer Unterschiede nicht in der Zusammenstellung berücksichtigt.

<sup>5</sup> Frühere Studien untersuchten die Zusammenlegung von Zweckverbänden bzw. Amtsbezirken, z. B. Schulbezirken [vgl. BRASINGTON (1999); DUNCOMBE und YINGER (2007); KNIGHT und GORDON (2008)]. HÄMÄLÄINEN und MOISIO (2015) können keine Änderung der kommunalen Gesamtausgaben durch die Bildung einer Kreisebene in Finnland nachweisen.

<sup>6</sup> Nur Landkreise (ohne kreisfreie Städte). Es wurden die Bereinigten Ausgaben herangezogen.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die Berichterstattung des Rundfunk Berlin-Brandenburg: „Die Erwartungen waren groß, heute ist es die Ernüchterung.“ (RBB online, So lief die Kreisgebietsreform in Sachsen, 24.02.16, <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/landkreisreform-sachsen.html>). Für Mecklenburg-Vorpommern, das 2011 eine Kreisgebietsreform durchgeführt hat, wird berichtet: „Auch fünf Jahre später ist die Reform noch immer eine große Baustelle: Die erhofften Einsparungen lassen auf sich warten.“ (RBB online, So lief die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, 24.02.16, <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/landkreisreform-mecklenburg-vorpommern.html>).

<sup>8</sup> Übersetzung durch den Autor. Original in englischer Sprache: „The literature provides little support for the size and efficiency relationship, and, therefore, little support for the action of consolidation, except as warranted on a case-by-case basis“, vgl. HOLZER et al. (2009).

# Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das erste Quartal 2016<sup>1</sup>

Wolfgang Nierhaus\*

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat im ersten Vierteljahr 2016 um 1,2 % gegenüber dem vergleichbaren Vorjahresquartal zugenommen, die Bruttowertschöpfung ist um 1,0 % gestiegen (vgl. Tab. 1). Gedämpft wurde die Expansion vom Sektor Öffentliche und sonstige Dienstleister (einschließlich Erziehung und Gesundheit), dessen Wertschöpfung nahezu stagnierte, und vom Produzierenden Gewerbe (ohne Baugewerbe) sowie von der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. In diesen Bereichen war die Produktion im Vorjahresvergleich sogar rückläufig. Die Trend-Konjunktur-Komponente des preisbereinigten BIP ist jedoch weiter aufwärtsgerichtet (vgl. Abb. 1).

<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 erste Vierteljahr 2016 nachgewiesen. Die Berechnungen sind abgestimmt auf die vom ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER am 30. März 2016 veröffentlichten Jahresergebnisse. Allerdings unterbleibt eine bundesweite Koordinierung, wie dies bei den amtlichen Daten des Arbeitskreises üblich ist. Der vollständige Datensatz für den Zeitraum Q1/1996 bis Q1/2016 steht auf der ifo Dresden Homepage zum Download zur Verfügung. Zur Methodik siehe W. Nierhaus, Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für den Freistaat Sachsen mit Hilfe temporaler Disaggregation, in: Statistik in Sachsen, 1/2008, S. 1–15.

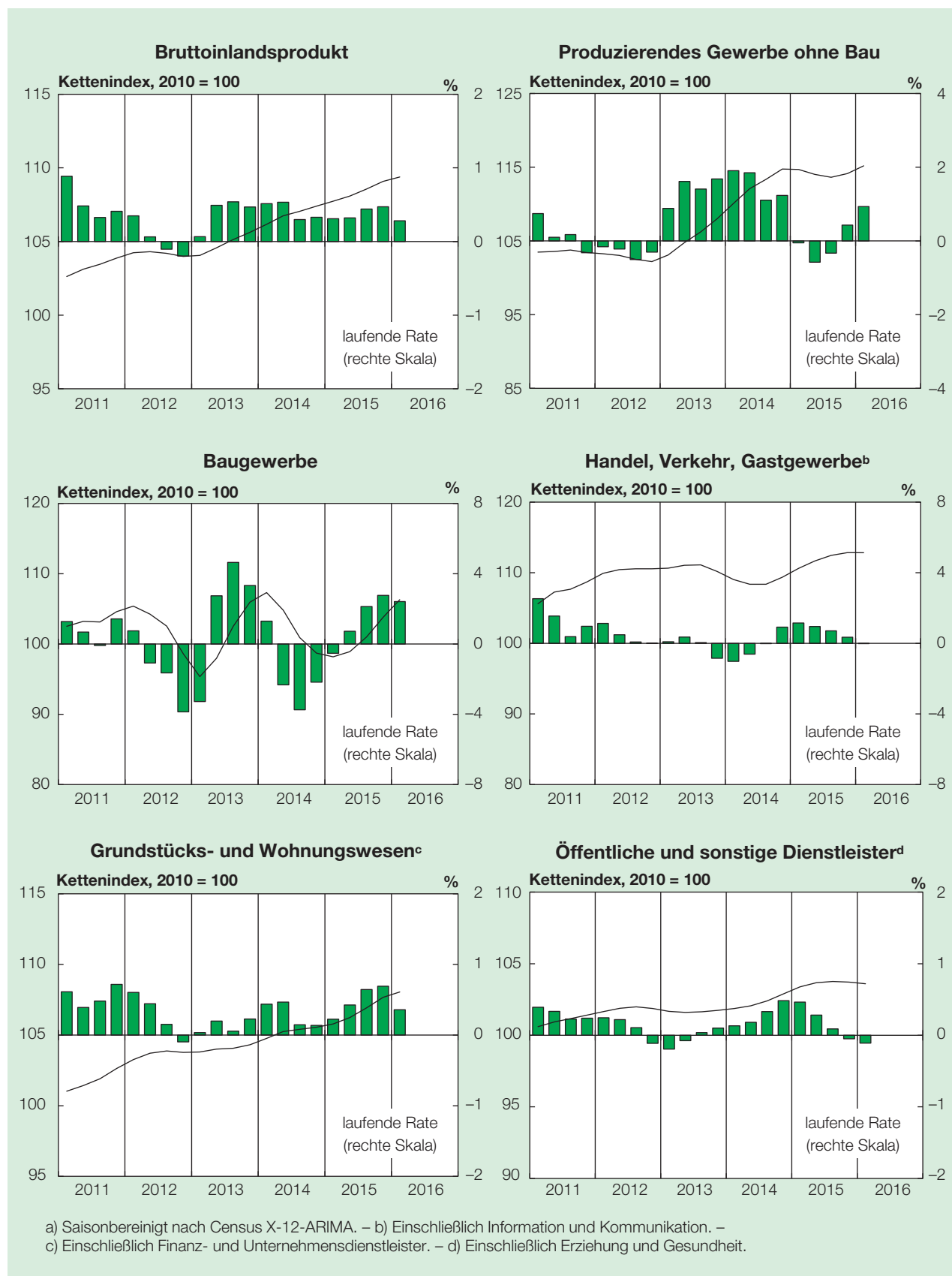
\* Dr. Wolfgang Nierhaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

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

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 Vorjahresquartal in %</b>									
1   2014	3,2	2,8	3,2	11,3	8,9	15,5	-1,0	1,5	0,5
2   2014	1,8	2,4	1,7	16,8	5,5	6,9	-2,8	1,1	0,4
3   2014	1,9	1,4	2,0	18,3	8,7	-3,6	-2,4	1,4	0,7
4   2014	1,7	5,1	1,4	15,1	5,2	-4,7	-0,8	1,1	1,1
1   2015	1,5	2,9	1,3	-0,7	4,1	-10,0	1,6	0,6	1,5
2   2015	1,4	2,0	1,3	-4,2	2,1	-5,2	3,0	1,0	1,6
3   2015	1,1	3,1	0,8	-5,4	-1,8	0,8	3,6	1,2	1,3
4   2015	2,2	3,4	2,1	-4,1	1,5	3,7	3,6	2,4	0,8
1   2016	1,2	3,1	1,0	-1,2	-0,8	10,5	1,5	1,9	0,2

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 (VGR) der Länder, Berechnungen des ifo Instituts.

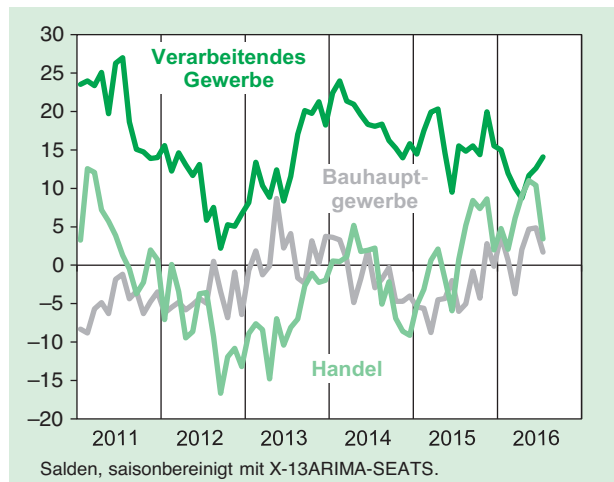
# Ostdeutsche und sächsische Industrie zur Jahresmitte wieder zuversichtlicher

Michael Weber\*

## ifo Konjunkturtest in Ostdeutschland

Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Ostdeutschlands hat sich im Juli eingetrübt, nachdem es sich zuvor im Juni geringfügig aufgehellt hatte (vgl. Abb. 1). Zu Beginn der zweiten Jahreshälfte waren die hiesigen Befragungsteilnehmer mit ihren laufenden Geschäften etwas weniger zufrieden als im Vormonat. Gleichzeitig blieben ihre Geschäftserwartungen seit Mai nahezu unverändert.

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

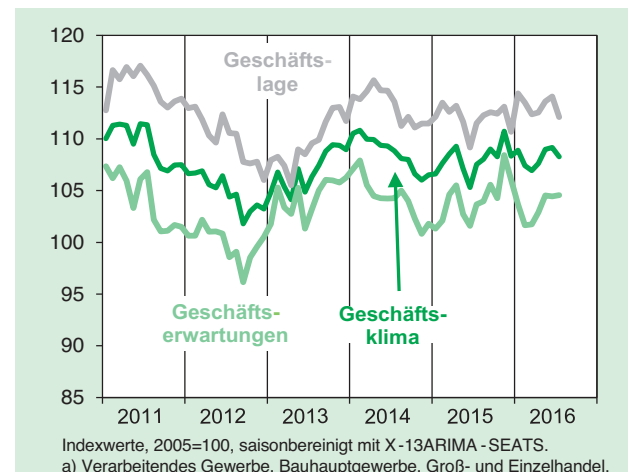


Quelle: ifo Konjunkturtest.

Die ostdeutschen Industrieunternehmer blicken seit Juni wieder leicht optimistisch in die Zukunft; das Brexit-Votum scheint ihre Stimmung vorerst nicht sonderlich zu belasten. Dadurch bewegte sich die ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe Ostdeutschlands im Juni und im Juli geringfügig nach rechts oben und kehrte zurück in den Quadranten „Boom“ (vgl. Abb. 3).

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

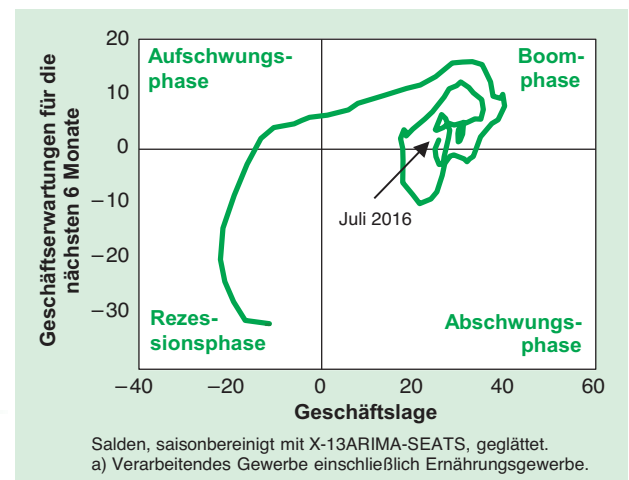
## Abbildung 1: Geschäftsklima, Geschäftslage und Geschäftserwartungen für die gewerbliche Wirtschaft<sup>a</sup> Ostdeutschlands



Quelle: ifo Konjunkturtest.

In der ostdeutschen Industrie stieg der Geschäftsklima-index indessen seit April ununterbrochen an; dies deutet auf eine Kehrtwende des bisherigen Abwärtstrends hin (vgl. Abb. 2). Im ostdeutschen Bauhauptgewerbe tendierte der Klimaindikator im Juni seitwärts und gab im Juli nach. Im Handel war er in beiden Monaten rückläufig, maßgeblich bedingt durch schlechtere Lageeinschätzungen im Großhandel.

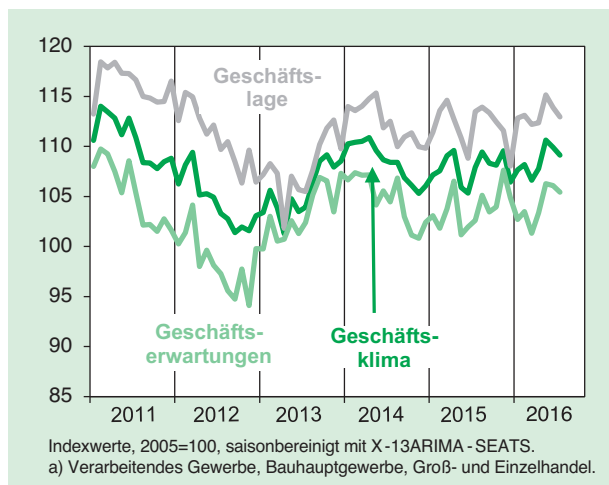
## Abbildung 3: ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe<sup>a</sup> Ostdeutschlands



**ifo Konjunkturtest in Sachsen**

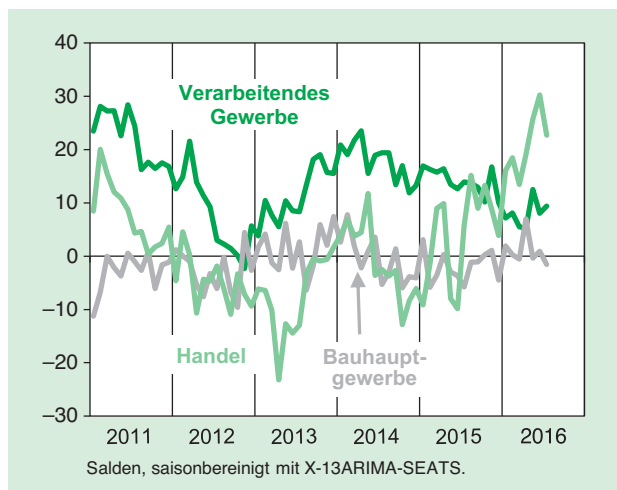
Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Sachsens hatte im Mai den höchsten Wert seit zwei Jahren erreicht und ist seitdem gesunken (vgl. Abb. 4). Im Vergleich zu den Monaten davor waren die sächsischen Befragungsteilnehmer jedoch zur Jahresmitte mit ihren laufenden Geschäften insgesamt etwas zufriedener und mit Blick auf die zukünftigen Geschäfte optimistischer.

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



Quelle: ifo Konjunkturtest.

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

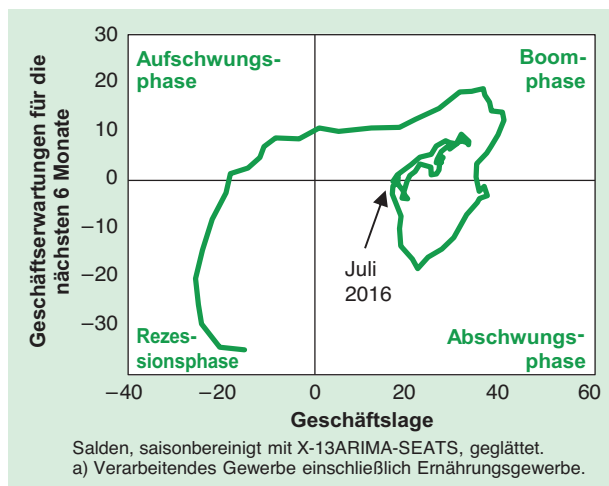


Quelle: ifo Konjunkturtest.

Im Juni erreichte die Stimmung im sächsischen Handel einen neuen Rekordwert, den sie aber im Juli nicht ganz halten konnte (vgl. Abb. 5). Auch in der sächsischen Industrie sind die Vorzeichen aktuell aufwärtsgerichtet. Die sächsischen Bauunternehmer berichteten indes im Juli von deutlich schlechteren Geschäften als im Juni. Sie erwarten aber, dass sich die Geschäftssituation in den kommenden Monaten wieder bessern wird.

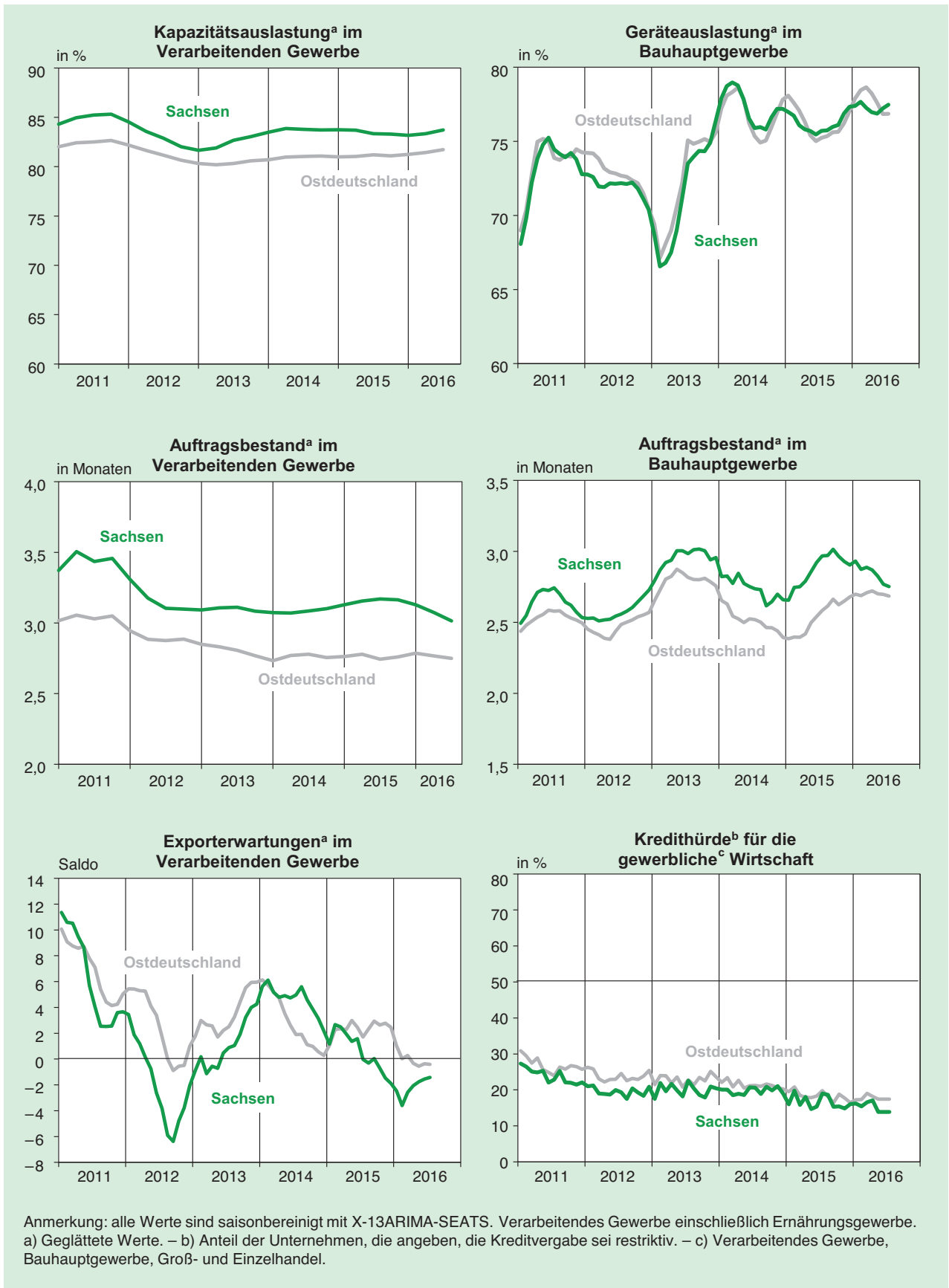
Die sächsischen Industrieunternehmen haben in den letzten Monaten an Zuversicht gewonnen. Zudem waren sie zu Beginn des zweiten Halbjahres mit ihren laufenden Geschäften etwas zufriedener als im Vormonat. Entsprechend bewegte sich die ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe Sachsens im Juli nach rechts oben in den Quadranten „Boom“ (vgl. Abb. 6).

**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.



# Beschäftigungsaussichten in Ostdeutschland und Sachsen trüben sich ein

Antje Fanghänel\*

Der ostdeutsche und der sächsische Arbeitsmarkt haben sich zu Beginn des dritten Quartals recht unterschiedlich entwickelt. Im ostdeutschen Arbeitsmarkt war die Arbeitslosenquote im Juli weiterhin rückläufig, die saisonbereinigte Vakanzquote<sup>1</sup> stagnierte.

Infolgedessen erhöhte sich die Arbeitsmarktanspannung<sup>2</sup> weiter (vgl. Abb. 1a). Die Bewegung nach links oben in der Graphik weist auf einen anhaltenden Aufschwung am Arbeitsmarkt hin. Im Gegensatz dazu nahmen in Sachsen die saisonbereinigte Arbeitslosenquote und die Vakanzquote geringfügig zu. Sollte diese Entwicklung anhalten, könnte dies auf ein Qualifikationsproblem hindeuten. Die Qualifikationen der Arbeitslosen genügen dann nicht mehr den Anforderungen der gemeldeten Stellen.

Die Befragungsergebnisse des ifo Konjunkturtests deuten darauf hin, dass sich die derzeit hohe Arbeitsmarktdynamik in den kommenden Monaten etwas abschwächen dürfte. Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Ostdeutschlands ist im Juli im Vergleich zum Vormonat geringfügig und in Sachsen

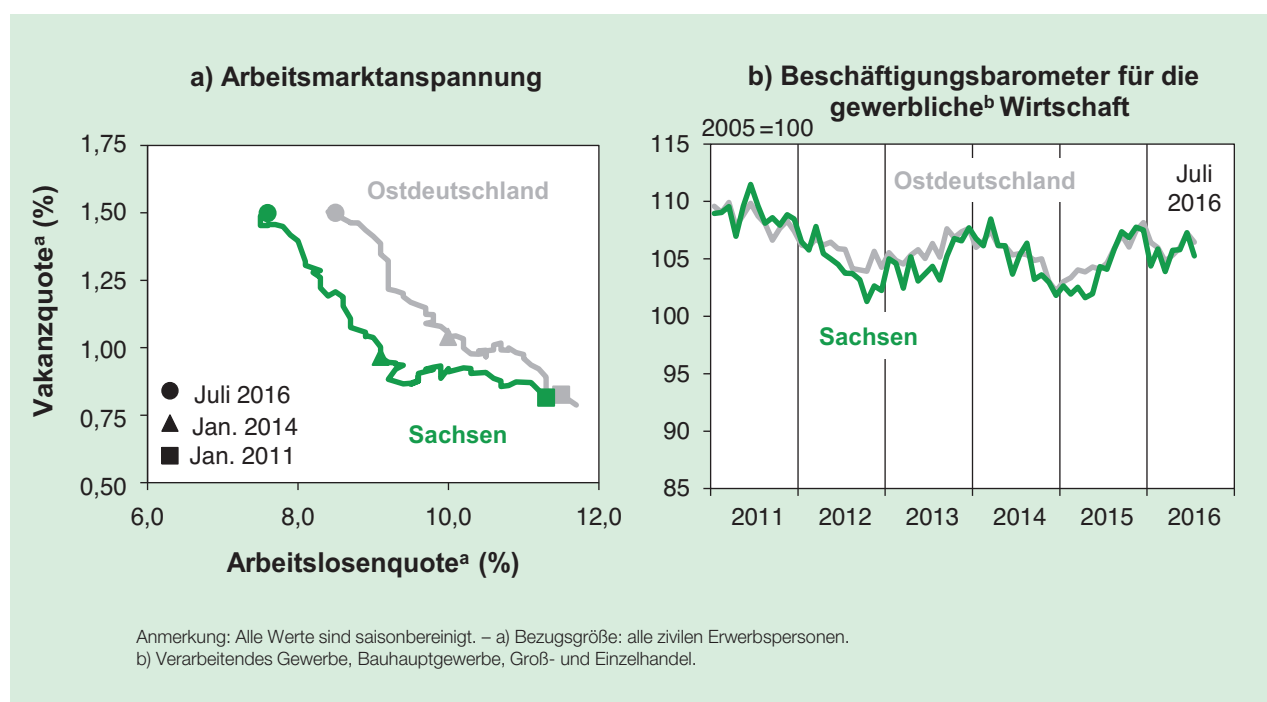
spürbar gesunken (vgl. Abb. 1b). In beiden Regionen formulierten die Großhändler und die Bauunternehmer deutlich zurückhaltendere Personalpläne als noch im Juni. Dementgegen berichten sowohl das Verarbeitende Gewerbe als auch der Großhandel von optimistischeren Beschäftigungsaussichten.

\* Antje Fanghänel ist Doktorandin an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

<sup>1</sup> Die Vakanzquote setzt den Bestand an gemeldeten Arbeitsstellen ins Verhältnis zur Zahl der zivilen Erwerbspersonen.

<sup>2</sup> Die Arbeitsmarktanspannung errechnet sich aus der Zahl der freien Stellen pro Arbeitslosen. Indem sie sowohl die Angebotsseite (Arbeitslosenquote) als auch die Nachfrageseite (Vakanzquote) abbildet, erfasst die Arbeitsmarktanspannung die konjunkturelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt.

Abbildung 1: Arbeitsmarktentwicklung in Sachsen und Ostdeutschland



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, ifo Konjunkturtest, Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

## ifo Veranstaltungen

Am **15. und 16. September 2016** findet der **6. Workshop „Regional Economics“** 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. Das Programm des Workshops ist auf der Webseite des IFO INSTITUTS unter der Rubrik Veranstaltungen zu finden. Interessierte können sich bis zum 01.09.2016 per E-Mail an [ochsner@ifo.de](mailto:ochsner@ifo.de) als Zuhörer für den Workshop anmelden.

Im Rahmen der **Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik** spricht am 07. September 2016 Prof. Dr. Michael Voigtländer, Leiter des Kompetenzfeldes Finanzmärkte

und Immobilienmärkte am INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (IW) KÖLN zum Thema „Wohnungspolitik am Scheideweg“. In der gleichen Veranstaltungsreihe wird am **05. Oktober 2016** Dr. Michael Heise, Chief Economist ALLIANZ SE, München zum Thema „Der Brexit und die Zukunft der Europäischen Union“ sprechen.

Die Vorträge sind öffentlich und finden im Seminarraum der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS, in der **Einsteinstraße 3**, statt. Beginn des Vortrags ist jeweils um **18:30 Uhr**.

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

Ochsner, Christian, „Migrating Extremists“, Vortrag während der 8. Joint IOS/ APB SUMMER ACADEMY ON EASTERN AND CENTRAL EUROPE "Path Dependencies in Economic and Social Development: Institutions, Behavior, and Outcomes", **15.–17.06.2016**, Tutzing.

Ragnitz, Joachim, „Aktive Wirtschaftspolitik in Mitteldeutschland“, Vortrag anlässlich des Parlamentarischen Abends des CDU-WIRTSCHAFTSRATES (Landesverband Sachsen), **20.06.2016**, Berlin.

Ragnitz, Joachim, „Wirtschaftspolitische Herausforderungen für Thüringen“, Podiumsdiskussion anlässlich des AGVT-Dialogs "Landespolitik für Unternehmen" des ALLGEMEINEN ARBEITGEBERVERBANDS THÜRINGEN, **22.06.2016**, Erfurt.

Ochsner, Christian, „Migrating Extremists“, Vortrag am WEast Workshop in ECONOMIC HISTORY AND DEVELOPMENT, **02.07.2016**, Prag (Tschechien).

Ragnitz, Joachim, „Vereinigung Koreas: Lehren aus der deutschen Vereinigung“, Vortragsreihe anlässlich einer Veranstaltung der FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, Büro Korea, **06.07.2016**, Seoul (Südkorea).

Ragnitz, Joachim, „Die Deutsche Vereinigung als Vorbild für Korea?“, Podiumsdiskussion anlässlich einer Veranstaltung der FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, Büro Korea, **06.07.2016**, Seoul (Südkorea).

Rösel, Felix, „Political Business Cycles in Health Care Supply“, Vortrag bei der EuHEA Conference 2016 der EUROPEAN HEALTH ECONOMICS ASSOCIATION (EuHEA), **16.07.2016**, Hamburg.

## ifo Veröffentlichungen

### ifo Dresden Studie 77: Auswirkungen des flächendeckenden Mindestlohns auf die gewerbliche Wirtschaft im Freistaat Sachsen

**Antje Schubert, Johannes Steinbrecher, Marcel Thum und Michael Weber, 70 S., München/Dresden 2016. ISBN 978-3-95942-015-0, 15,- €, zzgl. Versandkosten.**

Am 1. Januar 2015 wurde in Deutschland ein flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 € je Stunde eingeführt. Dieser soll zum 1. Januar 2017 erstmals angepasst werden. Die Anpassung soll dabei laut Mindestlohngesetz die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auf die Wettbewerbsbedingungen und auf das Beschäftigungsniveau berücksichtigen. Besonders umfangreiche Wirkungen sind im Freistaat Sachsen zu erwarten, da der Mindestlohn hier eine besonders hohe Reichweite entfaltet.

Vor diesem Hintergrund hat die INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER CHEMNITZ die Dresdner Niederlassung des IFO INSTITUTS beauftragt, die bisherigen Auswirkungen des flächendeckenden Mindestlohns in der gewerblichen Wirtschaft im Freistaat Sachsen zu untersuchen.

Die für die Untersuchung benötigten Daten wurden über eine Befragung der Mitgliedsbetriebe der INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN CHEMNITZ, DRESDEN UND ZU LEIPZIG sowie der HANDWERKSKAMMER CHEMNITZ erhoben, an der sich insgesamt 2.668 Betriebe beteiligten. Dies sind die zentralen Ergebnisse:

- In der gewerblichen Wirtschaft Sachsens entfaltet der flächendeckende Mindestlohn eine besonders hohe Reichweite. Insgesamt sind 54 % der teilnehmenden Betriebe nach eigener Aussage vom Mindestlohn betroffen.
- Die Reichweite des Mindestlohns endet nicht bei Löhnen von 8,50 € je Stunde. Ein Drittel der betroffenen Betriebe berichtet, in Reaktion auf die neue Lohnuntergrenze auch Löhne oberhalb des Mindestlohnniveaus angepasst zu haben (z. B. aus Gründen des qualifikatorischen Lohnabstandes). Dazu zählen auch Betriebe, die bereits 2014 keine Löhne unterhalb von 8,50 € je Stunde gezahlt haben.

- Die betroffenen Betriebe reagierten nach eigenen Angaben mit vielfältigen Maßnahmen auf die neue Lohnuntergrenze, vor allem mit Preiserhöhungen (58 %), weniger Neueinstellungen (39 %), weniger Investitionen (39 %), der Kürzung von Sonderzahlungen (33 %) sowie einer Reduktion der Arbeitszeit (32 %). Anscheinend versuchten sie, zumindest in der kurzen Frist Anpassungen bei der Beschäftigung zu vermeiden.
- Auch aufgrund der vielfältigen Maßnahmen dämpfte der flächendeckende Mindestlohn im ersten halben Jahr nach seiner Einführung die Beschäftigungsentwicklung in betroffenen Betrieben insgesamt nicht statistisch signifikant. Allerdings sind bei besonders stark betroffenen Betrieben, die den Bruttostundenlohn für mindestens einen Beschäftigten um mehr als 20 % anheben mussten, signifikante Beschäftigungseffekte zu beobachten. Nach Angaben der Betriebe betrafen die Anpassungen in der Beschäftigung und bei Neueinstellungen insbesondere Ungelernte und Angelernte.

FREI, XENIA und FELIX RÖSEL (2016): Die Verteilung kommunaler Schulden in Deutschland, in: JUNKERNHEINRICH, MARTIN; KORIOTH, STEFAN; LENK, THOMAS; SCHELLER, HENRIK und MATTHIAS WOISIN (Hrsg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 1-2016, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 233, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 211–222.

KNABE, ANDREAS; SCHÖB, RONNIE; THUM, MARCEL und MICHAEL WEBER (2016): Mindestlohn ohne Nebenwirkungen?, [oekonomenstimme.org](http://oekonomenstimme.org), 01.07.2016

RÖSEL, FELIX (2016): The Political Economy of Fiscal Supervision and Budget Deficits – Evidence from Germany, *Fiscal Studies*, im Erscheinen.

SEIDEL, ANDRÉ und MARCEL THUM (2016): Tax Evasion, Corruption and Market Entry, *Scottish Journal of Political Economy* 63, S. 377–398.

## ifo intern

Antje Schubert, Doktorandin der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS, hat geheiratet und heißt nun **Antje Fanghänel**. Am IFO INSTITUT ist sie ab sofort unter [fanghaenel@ifo.de](mailto:fanghaenel@ifo.de) zu erreichen. Das Team von ifo Dresden gratuliert auch an dieser Stelle ganz herzlich.

**Christian Ochsner** und **Felix Rösel**, Doktoranden der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS, wurden für ihr Arbeitspapier „Migrating Extremists“ (CESifo Working Paper No. 5799) mit dem HANS RAUPACH BEST PAPER AWARD 2016 ausgezeichnet. Die Preisverleihung fand im Rahmen der 8. Joint IOS/APB SUMMER ACADEMY ON EASTERN AND CENTRAL EUROPE am 16.06.2016 in Tutzing statt.

ifo Dresden Studie 77

# Auswirkungen des flächendeckenden Mindestlohns auf die gewerbliche Wirtschaft im Freistaat Sachsen

Antje Schubert, Johannes Steinbrecher, Marcel Thum und Michael Weber

**ISBN 978-3-95942-015-0**  
**70 Seiten, München/Dresden 2016,**  
**15,-€, zzgl. Versandkosten.**

Am 1. Januar 2015 wurde in Deutschland ein flächendeckender, gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 8,50 € je Stunde eingeführt. Dieser soll zum 1. Januar 2017 erstmals angepasst werden. Die Anpassung soll dabei laut Mindestlohngesetz die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auf die Wettbewerbsbedingungen und auf das Beschäftigungsniveau berücksichtigen. Besonders umfangreiche Wirkungen sind im Freistaat Sachsen zu erwarten, da der Mindestlohn hier eine besonders hohe Reichweite entfaltet. Vor diesem Hintergrund hat die Industrie- und Handelskammer Chemnitz die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts beauftragt, die bisherigen Auswirkungen des flächendeckenden Mindestlohns in der gewerblichen Wirtschaft im Freistaat Sachsen zu untersuchen.

Die für die Untersuchung benötigten Daten wurden über eine Befragung der Mitgliedsbetriebe der Industrie- und Handelskammern Chemnitz, Dresden und zu Leipzig sowie der Handwerkskammer Chemnitz erhoben, an der sich insgesamt 2.668 Betriebe beteiligten. Dies sind die zentralen Ergebnisse:

- In der gewerblichen Wirtschaft Sachsens entfaltet der flächendeckende Mindestlohn eine besonders hohe Reichweite. Insgesamt sind 54 % der teilnehmenden Betriebe nach eigener Aussage vom Mindestlohn betroffen.
- Die Reichweite des Mindestlohns endet nicht bei Löhnen von 8,50 € je Stunde. Ein Drittel der betroffenen Betriebe berichtet, in Reaktion auf die neue Lohnuntergrenze auch Löhne oberhalb des Mindestlohnniveaus angepasst zu haben (z. B. aus Gründen des qualifikatorischen Lohnabstandes). Dazu zählen auch Betriebe, die bereits 2014 keine Löhne unterhalb von 8,50 € je Stunde gezahlt haben.

- Die betroffenen Betriebe reagierten nach eigenen Angaben mit vielfältigen Maßnahmen auf die neue Lohnuntergrenze, vor allem mit Preiserhöhungen (58 %), weniger Neueinstellungen (39 %), weniger Investitionen (39 %), der Kürzung von Sonderzahlungen (33 %) sowie einer Reduktion der Arbeitszeit (32 %). Anscheinend versuchten sie, zumindest in der kurzen Frist Anpassungen bei der Beschäftigung zu vermeiden.
- Auch aufgrund der vielfältigen Maßnahmen dämpfte der flächendeckende Mindestlohn im ersten halben Jahr nach seiner Einführung die Beschäftigungsentwicklung in betroffenen Betrieben insgesamt nicht statistisch signifikant. Allerdings sind bei besonders stark betroffenen Betrieben, die den Bruttostundenlohn für mindestens einen Beschäftigten um mehr als 20 % anheben mussten, signifikante Beschäftigungseffekte zu beobachten. Nach Angaben der Betriebe betrafen die Anpassungen in der Beschäftigung und bei Neueinstellungen insbesondere Ungelernte und Angelehrte.

**ifo** Institut  
 Niederlassung Dresden

