

---

## AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

Schulabgänger ohne Abschluss:  
Wodurch lassen sich die  
Unterschiede zwischen Ost- und  
Westdeutschland erklären?

*Katharina Heisig und Julia Sonnenburg*

Optionen einer Weiterentwick-  
lung der Indikatorik für die von  
der EU abgegrenzten Regional-  
fördergebiete

*Joachim Ragnitz und Gerhard Untiedt*

Preisentwicklung für Kaufimmobilien  
in Sachsen – Ein Überblick  
über die aktuellen Daten

*Carolin Fritzsche und Jonathan Old*

Auferstanden aus Ruinen:  
Gründe für den wirtschaftlichen  
Erfolg Sachsens nach  
der Wiedervereinigung

*Joachim Ragnitz*

---

## IM BLICKPUNKT

Steht sächsischen Schulen  
ein Qualitätsverlust bevor? –  
Ein Überblick internationaler  
Studien zur Lehrqualität von  
Seiteneinsteigern

*Jonathan Old und Julia Sonnenburg*

---

## DATEN UND PROGNOSEN

Vierteljährliche VGR für Sachsen

ifo Konjunkturumfragen Ost-  
deutschland und Sachsen

---

## AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

# Mehr oder weniger Populismus? – Wie wäre die Bundestagswahl 2017 ohne das Mindest- alter von 18 Jahren ausgegangen?

*Felix Rösel*



**ifo Dresden berichtet**

ISSN 0945-5922

24. Jahrgang (2017)

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)

Redaktion: Joachim Ragnitz

Technische Leitung: Katrin Behm

Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreis jährlich: 25,00 Euro

Preis des Einzelheftes: 5,00 Euro

Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten

Grafik Design: © ifo Institut München

Satz und Druck: c-macs publishingservice Dresden

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

**Im Internet:**

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



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

**AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE**
**Mehr oder weniger Populismus? – Wie wäre die Bundestagswahl 2017 ohne das Mindestwahlalter von 18 Jahren ausgegangen? 3**
*Felix Rösel*

Kinder und Jugendliche sind bei Bundestagswahlen nicht wahlberechtigt. Dies wird zumeist mit fehlender politischer Reife begründet. In diesem Artikel simulieren wir, wie die Bundestagswahl 2017 ohne das Mindestwahlalter von 18 Jahren ausgegangen wäre („Kinderwahlrecht“). Wir nutzen Daten der sogenannten Junior- und U18-Wahl, an der sich im Jahr 2017 über eine Million Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren beteiligt haben. Die Ergebnisse zeigen überraschende Auswirkungen der Abschaffung der Altersgrenze auf das Wahlergebnis: Parteien der demokratischen Mitte wären gestärkt worden, während Parteien am linken und am rechten politischen Rand an Zustimmung verloren hätten. Die AfD hätte beispielsweise zwei Bundestagsmandate weniger erhalten, wären Kinder und Jugendliche stimmberechtigt gewesen.

**Schulabgänger ohne Abschluss: Wodurch lassen sich die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland erklären? 7**
*Katharina Heisig und Julia Sonnenburg*

Noch immer liegt der Anteil der ostdeutschen Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen, weit über dem westdeutschen Durchschnitt. Wir nutzen Daten auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte und untersuchen, welche regionalen Einflussgrößen den Ost-West-Unterschied erklären können. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass der beschriebene Abstand insbesondere auf Determinanten für das soziale Umfeld, in dem Jugendliche aufwachsen, zurückzuführen ist. Die Chancen benachteiligter Schüler bleiben demnach weiterhin eine zentrale Herausforderung für die Schulpolitik. Für den oftmals unterstellten Einfluss der hohen Förderschülerzahlen in Ostdeutschland bestätigen die Ergebnisse, dass hierdurch rd. 10 % des durchschnittlichen Unterschiedes erklärt werden können.

**Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020 14**
*Joachim Ragnitz und Gerhard Untiedt*

Der Ausweis von Regionalfördergebieten ist in den Mitgliedsstaaten der EU nur im Rahmen eines von der Europäischen Kommission kriteriengestützt festgelegten „Bevölkerungsp plafonds“ möglich. Dieser wird für die kommende Förderperiode ab 2021 in Deutschland aufgrund der im EU-Vergleich relativ günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung voraussichtlich deutlich niedriger ausfallen als bislang. Verstärkt wird dieser Effekt noch durch den vom BREXIT ausgelösten statistischen Effekt, da sich dadurch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in der EU-27 verringern dürfte. Zur Überwindung der entstehenden Nachteile für die deutsche Regional- und Strukturpolitik zu Gunsten der entwicklungsschwächeren deutschen Regionen werden eine Reihe von methodischen Änderungen bei der Bestimmung des Bevölkerungsp plafonds vorgeschlagen, um die nationalen regionalen Besonderheiten auch weiterhin im Rahmen einer nationalen Regionalpolitik angehen zu können.

**Die Preisentwicklung für Kaufimmobilien in Sachsen – Ein Überblick über die aktuellen Daten 20**
*Carolin Fritzsche und Jonathan Old*

Wie überall in Deutschland zieht es auch in Sachsen die Bevölkerung in die Städte. Entsprechend steigen die Kaufpreise für Wohnimmobilien – auch im näheren Umland zu den Großstädten. Allerdings ist die Wohnkostenbelastung in Sachsen im Vergleich zu anderen Regionen Deutschlands immer noch deutlich niedriger. In allen deutschen Großstädten liegt die durchschnittliche Mietbelastung bei 35,2 %, in sächsischen Großstädten liegt diese Quote bei 30,4 %.

|  |    |
|--|----|
| <b>Auferstanden aus Ruinen: Gründe für den wirtschaftlichen Erfolg Sachsens nach der Wiedervereinigung</b> | 25 |
| <i>Joachim Ragnitz</i>   |    |

Der vorliegende Artikel führt die wirtschaftlichen Erfolge Sachsens nach der Wiedervereinigung im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurück: Zum einen auf die lange historische Tradition als bedeutsamer Industriestandort, die nicht zuletzt auch Denken und Einstellungen der Menschen in Sachsen auf lange Sicht geprägt hat, und zum anderen auf die Fähigkeit, Innovationsimpulse von außen aufzunehmen und wirtschaftlich nutzbar zu machen. Es gab zwar Rückschläge – insbesondere den Verlust an Humankapital nach dem Zweiten Weltkrieg (und ein weiteres Mal nach der Vereinigung) –, dennoch steht Sachsen heute in vielerlei Hinsicht besser da als die anderen ostdeutschen Länder, obwohl diese in gleicher Weise vom Transformationsschock nach 1989 betroffen waren. Dies stellt die Wirtschaftspolitik vor die Aufgabe, auch künftig dafür zu sorgen, dass Sachsen diese Standortvorteile in ausreichender Weise nutzen kann.

## IM BLICKPUNKT

|   |    |
|---|----|
| <b>Steht sächsischen Schulen ein Qualitätsverlust bevor? – Ein Überblick internationaler Studien zur Lehrqualität von Seiteneinsteigern</b> | 31 |
| <i>Jonathan Old und Julia Sonnenburg</i>  |    |

Der derzeitige Mangel an voll ausgebildeten Lehrkräften führte dazu, dass aktuell knapp zwei Drittel der neuen Stellen an sächsischen Grundschulen mit Seiteneinsteigern besetzt wurden. Gleichzeitig sind die Anforderungen an das Lehrpersonal durch die Zunahme von Schülern mit Migrationshintergrund und sonderpädagogischem Bedarf deutlich gestiegen. Dies wirft die Frage auf, ob Seiteneinsteiger ohne eine pädagogische Vollausbildung diesen Herausforderungen gewachsen sind. In diesem Beitrag fassen wir Forschungsergebnisse aus der Literatur zu Lehrqualifikation und Schulerfolg zusammen. In der Mehrzahl der vergleichenden Studien zeigt es sich, dass Schüler von Seiteneinsteigern im Durchschnitt schlechter abschneiden als Schüler von traditionell ausgebildeten Lehrern. Zurückzuführen sind die Leistungsunterschiede vornehmlich auf die fehlende Lehrerfahrung von Seiteneinsteigern zum Berufseinstieg. Nach zwei bis drei Jahren Berufstätigkeit sind hingegen kaum noch Unterschiede zu vermerken.

## DATEN UND PROGNOSEN

|  |    |
|--|----|
| <b>Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das zweite Quartal 2017</b>      | 35 |
| <i>Wolfgang Nierhaus</i>   |    |
| <b>ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen: Gut gerüstet in den Winter</b> | 37 |
| <i>Jannik A. Nauerth</i>   |    |

## AUS DER ifo WERKSTATT

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <b>ifo Veröffentlichungen</b> | 40 |
| <b>ifo Vorträge</b>           | 41 |
| <b>ifo intern</b>             | 41 |
| <b>ifo Veranstaltungen</b>    | 42 |
| <b>In eigener Sache</b>       | 42 |

Felix Rösel\*

# Mehr oder weniger Populismus? – Wie wäre die Bundestagswahl 2017 ohne das Mindestwahlalter von 18 Jahren ausgegangen?

Kinder und Jugendliche sind bei Bundestagswahlen nicht wahlberechtigt. Dies wird zumeist mit fehlender politischer Reife begründet. In diesem Artikel simulieren wir, wie die Bundestagswahl 2017 ohne das Mindestwahlalter von 18 Jahren ausgefallen wäre („Kinderwahlrecht“). Wir nutzen Daten der sogenannten Junior- und U18-Wahl, an der sich im Jahr 2017 über eine Million Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren beteiligt haben. Die Ergebnisse zeigen überraschende Auswirkungen der Abschaffung der Altersgrenze auf das Wahlergebnis: Parteien der demokratischen Mitte wären gestärkt worden, während Parteien am linken und am rechten politischen Rand an Zustimmung verloren hätten. Die AfD hätte beispielsweise zwei Bundestagsmandate weniger erhalten, wären Kinder und Jugendliche stimmberechtigt gewesen.

Rund 82 Mill. Menschen leben in Deutschland, an Bundestagswahlen dürfen sich allerdings nur rund 61 Mill. Einwohner beteiligen. 21 Mill. Menschen – also rund ein Viertel der in Deutschland lebenden Bevölkerung – sind dagegen nicht stimmberechtigt. Ausgeschlossen vom Wahlrecht sind neben 9 Mill. Menschen ohne deutschen Pass auch rund 12 Mill. Deutsche – nämlich Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.

Angesichts des ständig steigenden Medianwähleralters und der zunehmenden politischen Dominanz älterer Wählergruppen (Stichwort: „Gerontokratie“, siehe Sinn und Übelmesser 2003) werden immer häufiger stärkere Partizipationsrechte für Kinder und Jugendliche im Sinne eines „Kinderwahlrechts“ eingefordert (siehe z. B. Schmidt 2013). Kernforderung hierbei ist die Aufhebung des in Art. 38 Abs. 2 des Grundgesetzes verankerten Mindestwahlalters von 18 Jahren.

Kritiker des „Kinderwahlrechts“ begründen ihre Ablehnung zumeist mit fehlender politischer Reife jüngerer Menschen und unterstellen eine Tendenz zu einem extremeren und leichtfertigeren Wahlverhalten. In diesem Beitrag zeigen wir, dass diese Begründung nicht (mehr) zu tragen scheint, ganz im Gegenteil: Bei der letzten Bundestagswahl hätten Parteien der demokratischen Mitte von einer Abschaffung des Mindestwahlalters profitiert, während Parteien am linken und am rechten politischen Rand geringere Zustimmung erfahren hätten. Stärkere Partizipationsrechte jüngerer Menschen, etwa über eine Absenkung oder Abschaffung des Mindestwahlalters, erscheinen daher durchaus erwägenswert.

## WIE WÜRDEN KINDER UND JUGENDLICHE WÄHLEN?

Kinder und Jugendliche sind politikinteressiert. An der sogenannten Junior- sowie der U18-Wahl haben sich im Jahr 2017 insgesamt über eine Million Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren beteiligt – so viele wie nie zuvor. Diese „Wahlen“ wurden wenige Tage vor der Bundestagswahl 2017 im Regelfall an Schulen (Juniorwahl, ca. 800 000 Stimmgaben) oder selbst organisierten Wahllokalen (U18-Wahl, ca. 220 000 Stimmgaben) abgehalten. Stimmberechtigt waren alle Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Die Stimmgabe erfolgte analog der Bundestagswahl in Wahlkabinen auf dem Original nachempfundenen Wahlzetteln.

Nach Schließung der Wahllokale wurden die bei der Junior- und U18-Wahl abgegebenen Stimmen ausgezählt und die Ergebnisse im Internet veröffentlicht.<sup>1</sup> Tabelle 1 zeigt, dass sich das Stimmverhalten der Unter-18-Jährigen erstaunlich wenig von den Ergebnissen der Bundestagswahl unterscheidet. Es fällt einzig der – im Vergleich zur Bevölkerung über 18 Jahren – deutlich höhere Stimmanteil für die Grünen sowie der spürbar geringere Stimmanteil für die AfD bei den Unter-18-Jährigen auf. Dieses Ergebnis sowie ein ebenfalls deutlich überproportionaler Stimmanteil für die Tierschutzpartei sind auf ein bei jüngeren Menschen stärker verankertes Umwelt- und Nachhaltigkeitsbewusstsein zurückzuführen.

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

**Tab. 1**  
Wahlergebnis der Bundestagswahl 2017 (Zweitstimmen)

|                   | Unter 18 Jahre<br>(Juniorwahl, U18-Wahl) | Über 18 Jahre<br>(Bundestagswahl) |
|-------------------|--|-----------------------------------|
|                   | (1)                                      | (2)                               |
| <b>CDU/CSU</b>    | <b>27,3 %</b>                            | <b>32,9 %</b>                     |
| <b>SPD</b>        | <b>19,4 %</b>                            | <b>20,5 %</b>                     |
| <b>DIE LINKE</b>  | <b>7,5 %</b>                             | <b>9,2 %</b>                      |
| <b>GRÜNE</b>      | <b>17,6 %</b>                            | <b>8,9 %</b>                      |
| <b>FDP</b>        | <b>8,1 %</b>                             | <b>10,7 %</b>                     |
| <b>AfD</b>        | <b>6,2 %</b>                             | <b>12,6 %</b>                     |
| <b>Sonstige</b>   | <b>13,9 %</b>                            | <b>5,0 %</b>                      |
| Davon:            |  |                                   |
| PIRATEN           | 2,0 %                                    | 0,4 %                             |
| NPD               | 1,3 %                                    | 0,4 %                             |
| FREIE WÄHLER      | 0,6 %                                    | 1,0 %                             |
| Tierschutzpartei  | 2,9 %                                    | 0,8 %                             |
| Die PARTEI        | 4,1 %                                    | 1,0 %                             |
| Andere            | 3,1 %                                    | 1,5 %                             |
| Wähler            | 1 016 332 <sup>a</sup>                   | 46 973 799                        |
| Davon:            |  |                                   |
| Gültige Stimmen   | 98,0 % <sup>a</sup>                      | 99,0 %                            |
| Ungültige Stimmen | 2,0 % <sup>a</sup>                       | 1,0 %                             |

Hinweise: Die Tabelle zeigt die Zweitstimmenanteile der einzelnen Parteien bei der Bundestagswahl 2017 (nur Über-18-Jährige) in Spalte (2) sowie die aggregierten Ergebnisse der sogenannten Junior- und U18-Wahl (nur Unter-18-Jährige) in Spalte (1).  
a) Schätzungen auf Basis der Angaben der Junior- und U18-Wahl.

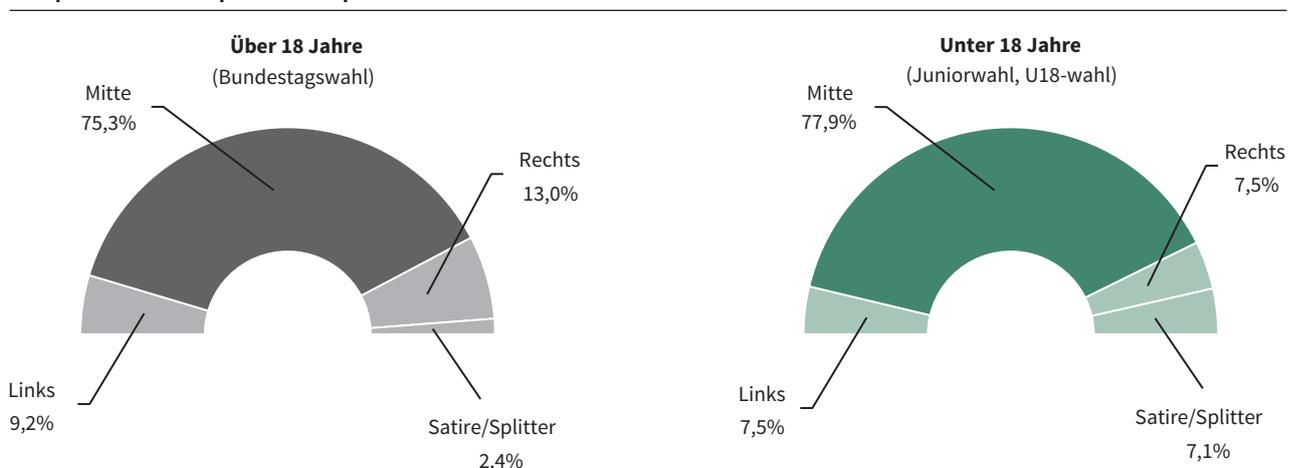
Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Aggregiert man die Wahlpräferenzen entlang des politischen Spektrums, ergeben sich kaum mehr Unterschiede im Wahlverhalten der Bevölkerung unter und über 18 Jahren. Abbildung 1 zeigt, dass sich rund 75,3 % der Wähler bei der Bundestagswahl 2017 für eine Partei der „klassischen Mitte“ entschieden haben. Hierzu zählen wir CDU/CSU, SPD, GRÜNE, FDP, PIRATEN, FREIE WÄHLER sowie die Tierschutzpartei.<sup>2</sup> Dieser Anteil liegt bei den Unter-18-Jährigen sogar nochmals höher, nämlich bei 77,9%. Kinder und Jugendliche haben sich auch deutlich seltener für Nicht-Splitterpartei mit Tendenz zum linken (DIE LINKE) oder rechten politischen Rand (AfD, NPD) entschieden (insgesamt 15,0 % statt 22,2 % in der Bevölkerung über 18 Jahre). Stattdessen drücken sie Protest durch die Wahl von Satire- oder Splitterparteien aus. Ein radikaleres oder leichtfertigeres Stimmverhalten von Kindern und Jugendlichen ist in jedem Fall nicht zu erkennen, obwohl die Stimmgabe bei der Junior- oder U18-Wahl reinen Symbolcharakter und keine politischen Konsequenzen hat.

**WIE WÄRE DIE BUNDESTAGSWahl 2017 OHNE MINDESTWAHLALTER AUSGEGANGEN?**

Wie wäre nun die Bundestagswahl 2017 ausgefallen, wären auch Unter-18-Jährige wahlberechtigt gewesen? Zur Beantwortung dieser Frage gehen wir von drei wichtigen Annahmen aus. Erstens nehmen wir an, dass sich die Stimmen der 0- bis 18-Jährigen bei einem tatsächlichen „Kinderwahlrecht“ genauso wie bei der Junior- und U18-Wahl-Ergebnisse verteilen würden. Zweitens müssen wir eine Annahme hinsichtlich der Wahlbeteiligung der 0- bis 18-Jährigen treffen, die über der Zahl der Stimmgaben der (rein symbolischen) Junior- und U18-Wahl liegen dürfte. Vereinfachend nehmen wir an, dass sich 17- bis 18-Jährige an der Wahl im Durchschnitt der Bevölkerung (Wahlbeteiligung: 76,2 %) beteiligen

**Abb. 1**  
Wahlpräferenzen nach politischem Spektrum



Hinweise: Die Abbildung zeigt die Wahlpräferenzen der Bevölkerung unter und über 18 Jahren nach politischem Spektrum. Klassifikation: Links: DIE LINKE; Mitte: CDU/CSU, SPD, GRÜNE, FDP, PIRATEN, FREIE WÄHLER, Tierschutzpartei; Rechts: AfD, NPD; Satire/Splitter: Alle anderen Parteien.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

würden, die Wahlbeteiligung dann aber linear mit dem Alter bis zum Alter von 6 Jahren auf 0 % abfällt.<sup>3</sup> Dies würde bedeuten, dass sich etwa 3,4 Mill. der insgesamt rund 12 Mill. 0- bis 18-Jährigen an der Bundestagswahl beteiligen würden, was einer Wahlbeteiligung von rund 28,6 % in dieser Altersklasse entspräche. An dieser Stelle wären durchaus auch andere Annahmen möglich, die die späteren Ergebnisse jedoch nur wenig verändern würden. Drittens nehmen wir an, dass es keine strategischen Änderungen im Wahlverhalten der älteren Bevölkerung gibt. Dies ist insofern wichtig, als dass das Medianwahlalter der Wahlberechtigten von 52 auf 47 Jahre sinken und sich möglicherweise Wahlkampfthemen und -schwerpunkte verschieben könnten.

Wir ermitteln aus den Stimmanteilen bei der Junior- und U18-Wahl sowie der angenommenen Zahl der Wähler unter 18 Jahren die zusätzlichen Stimmen, die die Parteien bei der Bundestagswahl 2017 von den Unter-18-Jährigen erhalten hätten. Ein „Kinderwahlrecht“ würde zwar zu rund 20 % mehr Wahlberechtigten, aber unter den getroffenen Annahmen nur zu rund 7 % mehr Wählern führen. Die Wahlbeteiligung an der Bundestagswahl 2017 hätte ohne Altersgrenze damit bei rund 68,3 % gelegen. Von Interesse ist hauptsächlich jedoch die Veränderung der Stimmanteile der Parteien. Abbildung 2 stellt die Stimmanteile bei der Bundestagswahl 2017 (graue Balken) den Simulationsergebnissen einer Abschaffung des Mindestwahlalters gegenüber (grüne Balken). Die Wahlergebnisse würden sich bei einem „Kinderwahlrecht“ geringfügig, aber in bemerkenswerter Weise ändern: Während Parteien der demokratischen Mitte gestärkt worden wären, würden Parteien am linken und am rechten politischen Rand verlieren. Unter Vernachlässigung möglicher Erststimmeneffekte auf Überhang- und Ausgleichsmandate hätte die AfD zwei Mandate und DIE LINKE ein Mandat weniger erhalten, wären Kinder und Jugendliche stimmberechtigt gewesen. Profitiert hätten die Grünen mit fünf zusätzlichen Sitzen, FDP und CDU/CSU hätten jeweils

ein bis zwei Sitze eingebüßt. Keine sonstige, nicht im Bundestag vertretene Partei käme bei einer Abschaffung des Mindestwahlalters auch nur näherungsweise in Richtung der 5%-Hürde. Auch die Mehrheitsverhältnisse im Parlament würden sich nicht verändern; auch weiterhin wären eine Große Koalition oder ein „Jamaika-Bündnis“ möglich.

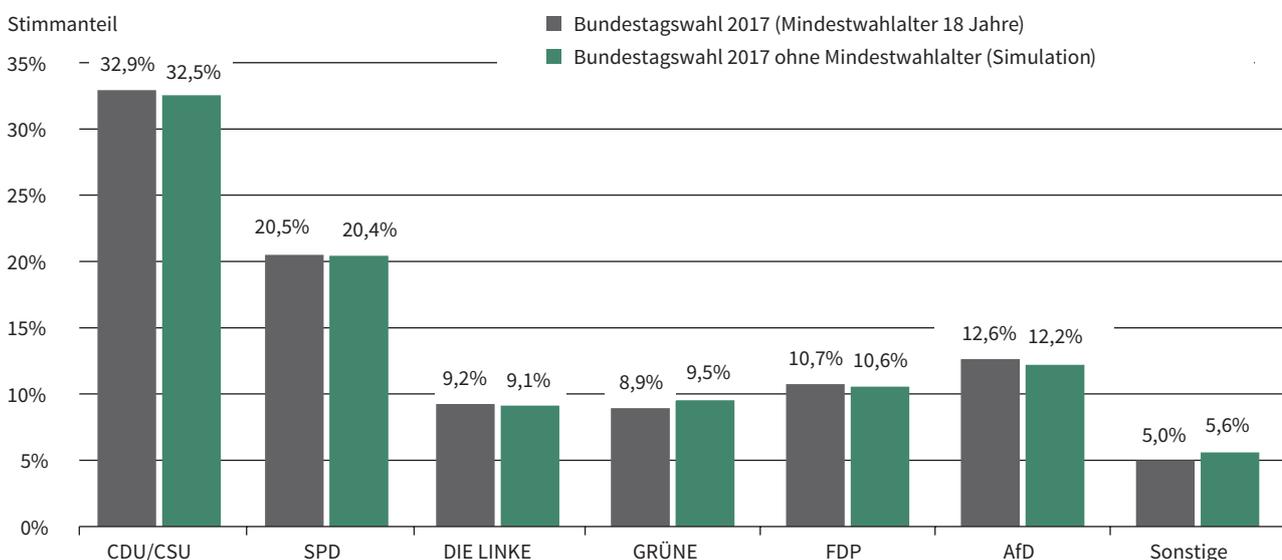
Die Simulation beruht auf einer Wahlbeteiligung von rund 30 % bei den Unter-18-Jährigen. Geht man von einer (eher unrealistisch) hohen Wahlbeteiligung auf dem Niveau der Bevölkerung über 18 Jahren aus, verstärken sich sogar nochmals die Effekte bezüglich einer Mandatsverschiebung hin zu Parteien der Mitte. Die AfD hätte in diesem Fall sechs Sitze im Deutschen Bundestag an andere Parteien verloren.

**FAZIT**

In diesem Beitrag haben wir gezeigt, dass Kinder und Jugendliche Parteien der demokratischen Mitte bevorzugen. Ihr potenzielles Wahlverhalten unterscheidet sich kaum von den Über-18-Jährigen. Markant ist einzig eine deutlich stärkere Präferenz für Umweltparteien. Wir haben simuliert, wie die Bundestagswahl 2017 ohne das Mindestwahlalter von 18 Jahren ausgefallen wäre. Im Ergebnis käme es nur zu geringen, aber bemerkenswerten Mandatsverschiebungen zugunsten der politischen Mitte und zulasten extremer Parteien. Keine sonstige, nicht im Bundestag vertretene Partei käme bei einer Abschaffung des Mindestwahlalters auch nur näherungsweise in Richtung der 5%-Hürde. Die Ergebnisse bestätigen frühere Untersuchungen, wonach die seit 2007 in Österreich wahlberechtigten 16- bis 18-Jährigen sehr verantwortungsbewusst mit ihrer Stimme umgehen (Wagner et al. 2012).

Stärkere politische Partizipationsrechte für Kinder und Jugendliche im Sinne eines „Kinderwahlrechts“ erscheinen vor diesem Hintergrund nicht weiter abwegig. Ein erster Schritt könnte etwa die Reduktion des Wahlalters auf 16 Jahre sein. Zu

**Abb. 2**  
Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 mit und ohne Mindestwahlalter



Quelle: Schätzungen und Darstellung des ifo Instituts.

beachten sind jedoch strategische Anpassungen von Parteien und Eltern an eine Absenkung oder Abschaffung des Mindestwahlalters. Dies dürfte sicherlich einen (gewollten) Einfluss auf die Themen- und Schwerpunktsetzung im Wahlkampf haben. Eine intensivere Untersuchung der Reduktion des Mindestwahlalters von 18 auf 16 Jahre bei sämtlichen Wahlen in Österreich (2007) sowie bei Landtagswahlen in Bremen (2011), Brandenburg (2012), Hamburg (2013) sowie Schleswig-Holstein (2013) könnte darüber Aufschluss geben und erscheint vor diesem Hintergrund als lohnenswertes Forschungsprojekt.

## LITERATUR

Schmidt, R. (2013), *Lasst unsere Kinder wählen!*, Kösel Verlag, München.

Sinn, H.-W. und S. Übelmesser (2003), „Pensions and the Path to Gerontocracy in Germany“, *European Journal of Political Economy* 19 (1), S. 153–158.

Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2014), *Statistischer Bericht B VII 2-5 – 5j/14, Landtagswahl 2014 im Land Brandenburg, Repräsentative Wahlstatistik*, Potsdam, November 2014.

Wagner, M., Johann, D. und S. Kritzinger (2012), „Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice“, *Electoral Studies* 31 (2), S. 372–383.

- 
- 1 Die Daten wurden jeweils am 18. Oktober 2017 von folgenden Websites abgerufen: Juniorwahl 2017: <http://www.juniorwahl.de/bundestagswahl-2017.html>, U18-Wahl: <https://www.u18.org/bundestagswahl-2017/wahlergebnisse/>.
  - 2 Hierunter verstehen wir solche Parteien, die entweder in der Altersgruppe über 18 Jahren oder unter 18 Jahren mindestens 1 % der Stimmen erhalten haben und nicht dem linken oder rechten Rand oder einer Satirebewegung zuzurechnen sind.
  - 3 Diese Annahme erscheint vertretbar vor dem Hintergrund aktueller Wahlstatistiken aus Brandenburg, wo 16- und 17-Jährige bei der Landtagswahl 2014 wahlberechtigt waren. Die Wahlbeteiligung unter den 16- und 17-Jährigen entsprach in Brandenburg ziemlich genau der Wahlbeteiligung in der Kohorte der 35- bis 40-Jährigen und lag etwas unter der Gesamtwahlbeteiligung (Statistik Berlin-Brandenburg 2014).

Katharina Heisig und Julia Sonnenburg\*

# Schulabgänger ohne Abschluss: Wodurch lassen sich die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland erklären?

Noch immer liegt der Anteil der ostdeutschen Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen, weit über dem westdeutschen Durchschnitt. Wir nutzen Daten auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte und untersuchen, welche regionalen Einflussgrößen den Ost-West-Unterschied erklären können. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass der beschriebene Abstand insbesondere auf Determinanten für das soziale Umfeld, in dem Jugendliche aufwachsen, zurückzuführen ist. Die Chancen benachteiligter Schüler bleiben demnach weiterhin eine zentrale Herausforderung für die Schulpolitik. Für den oftmals unterstellten Einfluss der hohen Förderschülerzahlen in Ostdeutschland bestätigen die Ergebnisse, dass hierdurch rd. 10 % des durchschnittlichen Unterschiedes erklärt werden können.

## EINLEITUNG

Ein schulischer Abschluss gilt als fundamentale Voraussetzung für den Eintritt in das Berufsleben und ist nicht nur in Hinblick auf die individuellen Lebensperspektiven, sondern auch mit Blick auf die notwendige Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland von immenser Bedeutung. Wenn Jugendliche die Schule ohne Abschluss verlassen, bleiben etwaige Potenziale dieser Schüler ungenutzt, die Arbeitsmarktintegration gestaltet sich schwieriger und Wohlfahrtsverluste können entstehen. Viele Schulabgänger ohne Abschluss landen daraufhin im Übergangssystem mit berufsbildenden Maßnahmen und schaffen den direkten Übergang von Schule zu Ausbildung nicht. Aufgrund der rückläufigen Bewerberzahlen für Ausbildungsplätze ist es insbesondere für ostdeutsche Betriebe schwer, ihre vorhandenen Stellen mit geeigneten Arbeitskräften zu besetzen (vgl. Heisig und Weber 2017). Der hohe Anteil von Schulabgängern, die die Schule ohne Abschluss verlassen, gilt deswegen als eine zentrale bildungs- und gesellschaftspolitische Herausforderung. Im Jahr 2015 beendeten bundesweit rund 47500 Jugendliche die Schule ohne Abschluss, was einem Anteil von 6% an allen Schulabgängern entspricht.

Im Ländervergleich zeigt sich dabei, dass der Anteil der Schüler, die ohne Abschluss die Schule verlassen, in Ostdeutschland (inkl. Berlin) deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt liegt (vgl. Abb. 1). So betrug der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss in den ostdeutschen Bundesländern für das aktuelle Berichtsjahr 2015 rd. 9%. In Westdeutschland beendeten mit rd. 5% deutlich weniger Schüler die Schule ohne Abschluss. Ferner verdeutlicht Abbildung 1, dass der Ost-West-Abstand zwischen den Schulabgangsquoten ohne Abschluss im Zeitverlauf nahezu kontinuierlich angewachsen ist. Zwar sind in beiden Landesteilen die jeweiligen Anteile der Schulabgänger ohne Abschluss zurück-

gegangen, dies jedoch in den westdeutschen Ländern in weit aus höherem Maße als in den ostdeutschen Ländern.

Diese Befunde werfen die Frage auf, welche Ursachen für die hohen Anteile von Schulabgängern ohne Abschluss in Ostdeutschland verantwortlich sind und welche Präventionsmaßnahmen für eine Reduzierung der Schulabgänger ohne Abschluss geeignet erscheinen. Hierzu untersuchen wir in diesem Beitrag den Einfluss verschiedener Regionalindikatoren auf die Schulabgangsquoten ohne Abschluss auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Im besonderen Fokus steht dabei die Fragestellung, welche der identifizierten Indikatoren den Unterschied zwischen den Schulabgangsquoten in Ost- und Westdeutschland erklären können. Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass der beschriebene Ost-West-Abstand insbesondere auf Determinanten des sozialen Umfelds, in dem Jugendliche aufwachsen, zurückzuführen ist. Für den oftmals unterstellten Einfluss der hohen Förderschülerzahlen in Ostdeutschland zeigen die Ergebnisse, dass hierdurch nur rd. 10% des durchschnittlichen Unterschiedes erklärt werden können.

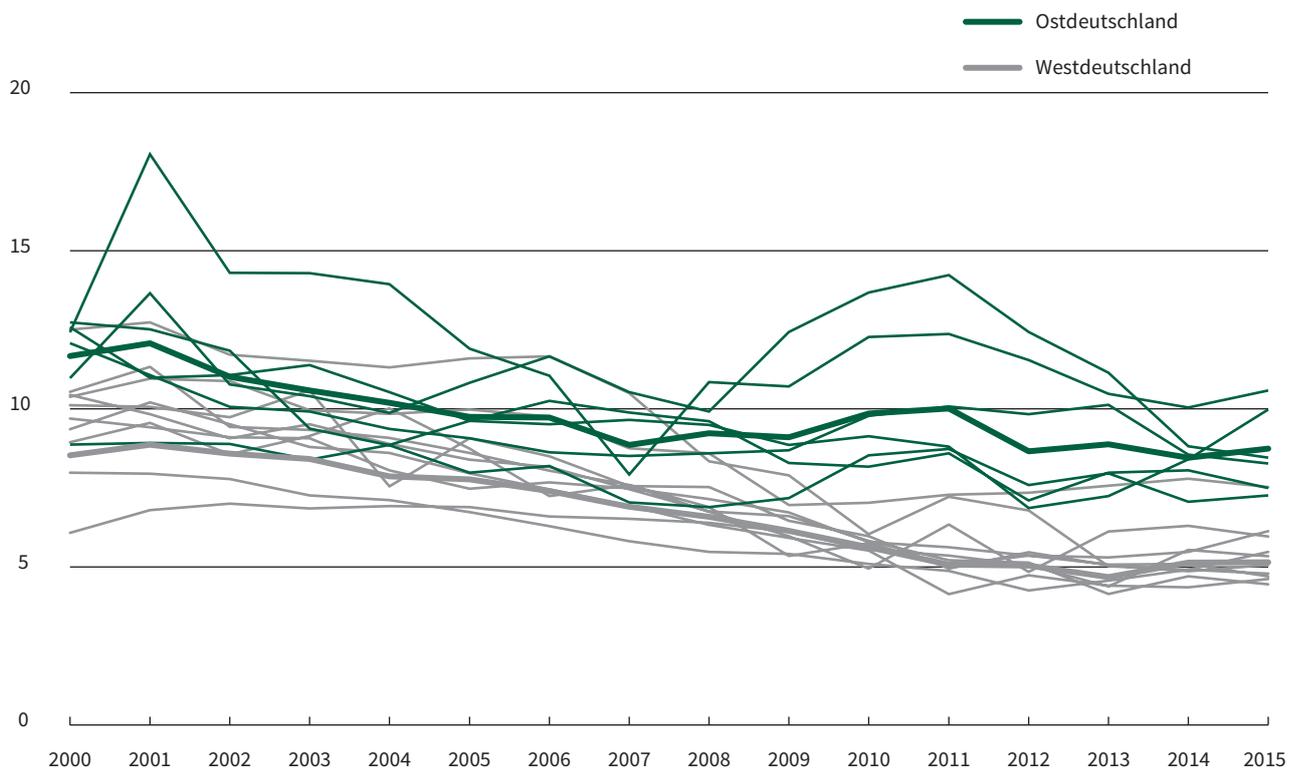
## DETERMINANTEN FÜR DAS ERHALTEN EINES SCHULABSCHLUSSES

Zunächst diskutieren wir, welche Faktoren einen möglichen Einfluss auf das Erreichen eines Schulabschlusses haben. Innerhalb der Literatur wurden hierzu bereits zahlreiche Vorarbeiten durchgeführt, die die Determinanten für einen Schulabgang ohne Abschluss auf individueller Ebene untersuchen. In unserem Beitrag betrachten wir hingegen Daten auf regionaler Ebene und fokussieren uns auf die Frage-

\* Katharina Heisig und Julia Sonnenburg sind Doktorandinnen der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

**Abb. 1**

**Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss in Ost- und Westdeutschland, 2000 bis 2015 (in %)**



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017), Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

stellung, welche strukturellen Unterschiede zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten das Erreichen eines Schulabschlusses beeinflussen. Somit ist es uns möglich, neben den Unterschieden zwischen den Bundesländern auch regionale Unterschiede innerhalb eines Landes zu berücksichtigen.<sup>1</sup>

Bisher gibt es nur wenige Studien, die eine regionale Analyse der Schulabgangsraten ohne Abschluss vornehmen. Eine der bekanntesten Untersuchungen für den deutschsprachigen Raum ist die Studie vom RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (RWI), die im Auftrag des DEUTSCHEN CARITASVERBANDES durchgeführt wurde (vgl. Tamm 2012). Die Autoren identifizieren für das Jahr 2009 eine Vielzahl an Einflussfaktoren, welche wir im Rahmen der eigenen Analysen aufgreifen und um Erkenntnisse aus anderen Studien erweitern. Die relevanten Einflussgrößen auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte werden im Folgenden kurz vorgestellt.

### Regionale Finanzkraft

Die regionale Finanzkraft determiniert die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Region und stellt dementsprechend eine relevante Einflussgröße auf den Schulerfolg dar. Je besser eine Region finanziell ausgestattet ist, desto höher könnten erwartungsgemäß Investitionen in den Bildungsbereich ausfallen. Eine Vielzahl an empirischen Studien belegt in diesem Zusammenhang, dass Jugendliche, die in

ärmeren Regionen zur Schule gehen, häufiger die Schule ohne Abschluss verlassen als Kinder, die in reicheren Regionen aufwachsen (vgl. De Witte und van Klaveren 2012). Zusätzlich lässt eine stärkere Finanzkraft darauf schließen, dass Familien potenziell mehr Geld für Bildung zur Verfügung steht. Besserverdienende Eltern können ihre Kinder somit etwa durch zusätzliche Nachhilfestunden oder Lernmaterialien unterstützen, was sich positiv auf das Erhalten eines Schulabschlusses auswirkt (vgl. Rumberger 1983, Hoffmann 2010).

### Arbeitslosenquote

Regionale Arbeitslosigkeit kann über verschiedene Kanäle die Schulabgangsquote ohne Abschluss beeinflussen. Zum einen gehen hohe Arbeitslosenquoten im Regelfall mit hohen Sozialleistungen einher, sodass den Kommunen weniger Geld für Bildungsinvestitionen zur Verfügung steht. Zum anderen hat Arbeitslosigkeit einen negativen Effekt auf die elterlichen und nachbarschaftlichen Bildungsambitionen. So treten bei Kindern aus von Arbeitslosigkeit geprägten Familien schulische Probleme häufiger auf, da es den Eltern an Motivation mangelt, in die Bildung ihrer Kinder zu investieren. Wächst ein Kind in einer Nachbarschaft mit einem hohen Anteil an Arbeitslosen und Jugendlichen ohne Perspektive auf, kann es in seinem Verhalten und Bildungsambitionen negativ beeinflusst werden (vgl. Tamm 2012, De Witte und Csillag 2014). Empirische Arbeiten belegen, dass Jugend-

liche, die in städtischen Problemzonen zur Schule gehen, häufiger die Schule ohne Abschluss verlassen als Kinder, die in Stadtteilen mit geringerer Arbeitslosigkeit aufwachsen (vgl. De Witte und van Klaveren 2012).

### **Bildungshintergrund der Beschäftigten**

Eine Vielzahl von empirischen Arbeiten hat gezeigt, dass ein hoher Bildungsstand der Eltern die Wahrscheinlichkeit eines Schulabschlusses ihrer Kinder erhöht (vgl. u. a. Plank et al. 2008). Dies könnte darauf zurückgeführt werden, dass Bildung zwischen den Generationen „vererbt“ wird, bzw. dass der Bildungshintergrund der Eltern den Schulerfolg der Kinder zu beeinflussen scheint (vgl. Tamm 2012). Beispielsweise könnten Familien mit hohem Bildungsstand einen Abiturabschluss in besonderem Maße wertschätzen, da sie sich über die zukünftigen Erträge von Bildung bewusst sind (vgl. Card und Lemieux 2001). In Regionen, die einen größeren Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter aufweisen, sollten demnach geringere Schulabgangsquoten ohne Abschluss vorliegen als in Regionen mit niedrigeren Anteilen hoch qualifizierter Beschäftigter (vgl. Tamm 2012).

### **Schulformen**

Empirische Studien können belegen, dass die Wahrscheinlichkeit eines Schulabgangs ohne Abschluss für Schüler verschiedener Schulformen unterschiedlich hoch ausfällt. Zurückzuführen ist dies einerseits auf die Schulleistungen von Schülern. Demnach beenden Schüler, die die Anforderungen für das Gymnasium erfüllen, weniger oft die Schule ohne Abschluss als Schüler, die einen qualitativ niedrigeren Schultyp wählen (vgl. Rumberger 2004, Dustmann und van Soest 2007). Andererseits betont eine Vielzahl an empirischen Arbeiten, dass „Peer-Group“-Effekte für die Wahrscheinlichkeit des Verlassens der Schule ohne Abschluss von besonderer Bedeutung sind (vgl. Cabus und De Witte 2011, De Witte und Csillag 2014). Gruppeneffekte wie Strebsamkeit wirken sich positiv auf den Schulerfolg aus. Dustmann und van Soest (2007) betonen, dass weniger motivierte Gymnasialschüler durch motivierende Gruppeneffekte eher einen Schulabschluss erreichen, als dies bei Haupt- oder Realschülern der Fall ist. Negative Gruppeneffekte, wie Schwänzen, Aggressivität und Desinteresse, treten hingegen in Haupt- und Realschulen häufiger auf als an Gymnasien.

### **Anteil der ausländischen Schüler**

Der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss ist unter ausländischen Schülern und Schülern mit Migrationshintergrund besonders hoch (vgl. Dalton et al. 2009, Tamm 2012). Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass der Schulunterricht in deutscher Sprache für ausländische Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund eine mögliche Barriere darstellen könnte, die sich negativ auf das Erreichen eines Schulabschlusses auswirken kann (vgl. Dalton et al. 2009). Umfangreiche Integrations- und Förderprogramme, wie beispielsweise der Spracherwerb in gesonderten Vorbereitungsklassen, könnten Schülern mit Migrations-

hintergrund zu einem besseren Schulabschluss verhelfen (vgl. Blossfeld et al. 2016). Zum anderen argumentiert Tamm (2012), dass der unter Migrationskindern höhere Anteil an Schulabgängern ohne Abschluss auf eine geringere Bildungsförderung aus dem Elternhaus zurückzuführen sein könnte, da Zuwandererfamilien nach Deutschland im Durchschnitt einen geringeren Bildungsabschluss aufweisen als die inländische Bevölkerung.

### **Anteil der Schüler im Förderschulsystem**

Das Förderschulsystem nimmt in Deutschland eine bedeutende Rolle ein. Zugleich wird der in Ostdeutschland stärker ausgeprägte Anteil an Förderschülern innerhalb der politischen Debatte oftmals als Begründung für die höheren Schulabgangsquoten ohne Abschluss genannt (vgl. Tamm 2012, Hoffmann 2010). Trotz einer intensiven Betreuung durch das Förderschulsystem können nicht alle Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Anforderungen an einen Schulabschluss erfüllen. Somit fällt der Anteil der Förderschüler, die die Schule ohne Hauptschulabschluss verlassen, wesentlich höher aus als bei Regelschülern.

### **Unterschiede zwischen Stadt und Land**

Regionale Differenzen in den Schulabgangsquoten ohne Abschluss könnten außerdem auf Unterschiede zwischen Stadt und Land zurückzuführen sein. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass Schüler in ländlichen Regionen einen schlechteren Zugang zu Bildungsressourcen haben könnten als Schüler in Großstädten (vgl. Marks und Fleming 1999). Jedoch gibt es bisher keine einheitlichen Forschungsergebnisse, die die Richtung dieses Effekts eindeutig belegen. De Witte und Rogge (2013) schlussfolgern einerseits auf Basis einer Individualanalyse, dass Jugendliche häufiger in ländlichen Gebieten die Schule ohne Abschluss verlassen als in Städten. Andererseits deuten Resultate einer Studie von Plank et al. (2008) auf höhere Schulabgangsraten ohne Abschluss in Städten hin.

## **EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG**

### **Daten**

Für die folgende Analyse verwenden wir Daten auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland im Zeitraum von 2010 bis 2015.<sup>2</sup> Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder stellen hierfür eine Reihe bildungsrelevanter Variablen zu Schülern und Schulabsolventen zur Verfügung (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017). Basierend auf diesen Informationen berechnen wir den Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss in Relation zur gesamten Schulabgangszahl je Region und Jahr. Weiterhin greifen wir auf Angaben zu ausländischen Schülern sowie Schülerzahlen an Förderschulen und Gymnasien zurück. Letztere nutzen wir, um etwaige Leistungs- und „Peer Group“-Effekte berücksichtigen zu können. Alle genannten Größen werden in Relation zur Gesamtschülerzahl einer Region betrachtet.

Die Finanzkraft einer Region approximieren wir durch das durchschnittlich zur Verfügung stehende Einkommen pro Kopf. Die Daten werden von dem Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2017) sowie den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder (2017) zur Verfügung gestellt. Die regionalen Arbeitslosenquoten messen wir mit dem Anteil der gemeldeten Arbeitslosen in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen einer Region. Daten für die Arbeitslosenquote können wiederum von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder (2017) bezogen werden. Um das Qualifikationsniveau der Beschäftigten einer Region zu messen, verwenden wir Quartalsdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017). Für unsere Analyse berechnen wir den Jahresdurchschnitt des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne beruflichen Ausbildungsabschluss in Relation zu allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am jeweiligen Wohnort. Die Zuordnung ländlicher und städtischer Unterschiede wird oftmals anhand der vorliegenden Siedlungsstruktur einer Region erfasst. Aufgrund der mangelnden Datenverfügbarkeit verwenden wir näherungsweise die Bevölkerungsdichte. Informationen werden vom Statistischen Bundesamt (2017) bereitgestellt.

Um Veränderungen über die Zeit berücksichtigen zu können, betrachten wir für alle Variablen die Durchschnittswerte der Jahre 2010 bis 2015. Diese Daten nutzen wir, um die Schulabgangsquote ohne Abschluss in Abhängigkeit der zusammengetragenen Regionalindikatoren zu untersuchen und Ost-West-Unterschiede aufzuzeigen.

Tabelle 1 fasst unsere Daten separat für Ost- und Westdeutschland für den betrachteten Zeitraum zusammen. Im Durchschnitt lag der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss in Ostdeutschland um rd. 4 Prozentpunkte über dem Anteil in Westdeutschland. Diesen Unterschied wollen wir in der folgenden empirischen Analyse erklären. Zudem variierten fast alle Erklärungsgrößen deutlich zwischen west- und ostdeutschen Regionen. Unterschiede fanden sich

insbesondere in dem durchschnittlich zur Verfügung stehenden Einkommen pro Kopf sowie der Arbeitslosenquote. Während das verfügbare Einkommen in westdeutschen Regionen mit rd. 3.500 Euro je Einwohner deutlich höher ausfiel als in Ostdeutschland, lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote in ostdeutschen Regionen im Untersuchungszeitraum um rd. 4 Prozentpunkte über dem westdeutschen Niveau.

Größere Unterschiede im Schulumfeld zeigen sich insbesondere für den Anteil an Schülern mit Migrationshintergrund. Westdeutsche Regionen wiesen einen knapp dreimal so hohen Anteil an ausländischen Schülern auf als ostdeutsche Landkreise oder kreisfreie Städte. Vergleichsweise geringer ausgeprägt war dagegen der Unterschied zwischen den Förderschülerquoten. Im Durchschnitt war diese in Ostdeutschland um rd. 1 Prozentpunkt höher als in Westdeutschland.

In Bezug auf die beschriebenen Stadt-Land-Unterschiede zeigt sich in der Bevölkerungsdichte wiederum ein deutliches Ost-West-Gefälle: Im Durchschnitt über alle Kreise wohnten in Westdeutschland rd. 230 Menschen mehr auf einer Fläche von einem Quadratkilometer als in Ostdeutschland.

**Methodisches Vorgehen**

Aufbauend auf dem aktuellen Forschungsstand gehen wir im Folgenden der Fragestellung nach, welche der zusammengetragenen Faktoren den in Abbildung 1 gezeigten Unterschied zwischen den Schulabgangsquoten ohne Abschluss in Ost- und Westdeutschland erklären können. Anders als in bisherigen Studien führen wir hierzu keine einfache Regressionsanalyse durch, die den Erklärungsgehalt einzelner Variablen auf die Schulabgangsquote ohne Abschluss innerhalb einer Region wiedergibt. Vielmehr greifen wir auf das Verfahren der *Oaxaca-Blinder-Dekomposition* (vgl. Oaxaca 1973, Blinder 1973) zurück. Dieses Verfahren beruht auf einer vorgelagerten Querschnittsdaten-Regression und erlaubt uns auf Basis der beschriebenen Daten zu quantifizieren, zu welchem An-

**Tab. 1**  
**Statistische Zusammenfassung ausgewählter Regionalindikatoren auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte – Durchschnitte 2010 bis 2015**

|   | Ostdeutschland |        |        | Westdeutschland |        |        |
|---|----------------|--------|--------|-----------------|--------|--------|
|   | Ø              | Min.   | Max.   | Ø               | Min.   | Max.   |
| <b>Abhängige Variable</b>                                     |                |        |        |                 |        |        |
| Schulabgangsquote ohne Hauptschulabschluss                    | 0,092          | 0,042  | 0,152  | 0,051           | 0,021  | 0,097  |
| <b>Erklärungsgrößen</b>                                       |                |        |        |                 |        |        |
| Verfügbares Einkommen je Einwohner (in Euro)                  | 17 671         | 16 307 | 19 749 | 21 017          | 16 655 | 38 164 |
| Arbeitslosenquote   | 0,099          | 0,049  | 0,158  | 0,056           | 0,014  | 0,153  |
| Anteil der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 0,066          | 0,053  | 0,107  | 0,139           | 0,091  | 0,221  |
| Gymnasialquote  | 0,259          | 0,166  | 0,361  | 0,281           | 0,072  | 0,571  |
| Anteil ausländischer Schüler                                  | 0,020          | 0,004  | 0,131  | 0,066           | 0,020  | 0,284  |
| Förderschülerquote  | 0,052          | 0,010  | 0,096  | 0,040           | 0,004  | 0,108  |
| Bevölkerungsdichte (in EW je km <sup>2</sup> )                | 330            | 37     | 3 828  | 560             | 40     | 4 472  |

Hinweise: Die Tabelle zeigt die Durchschnittswerte unter der Berücksichtigung von 392 der 402 deutschen Kreise. Bremen, Bremerhaven, das Saarland sowie die bayerischen Landkreise Bamberg und Schweinfurt können aufgrund fehlender Daten nicht in die Berechnung einfließen.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017), Statistisches Bundesamt (2017), Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017), Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2017), Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

teil sich der Unterschied in den Schulabgangsquoten ohne Abschluss zwischen Ost- und Westdeutschland auf einzelne makroökonomische Rahmenbedingungen zurückführen lässt. Technisch betrachtet basiert die Oaxaca-Blinder-Dekomposition auf der Zerlegung von Mittelwertdurchschnitten zwischen zwei Gruppen (hier Ost/West), in einen Teil, der mit den beobachteten Faktoren erklärt werden kann, sowie einen unerklärten Rest (zur Methodik siehe z. B. O'Donnell et al. 2008). Die Methodik ermöglicht es damit, strukturbedingte Unterschiede zwischen zwei Gruppen „herauszurechnen“.

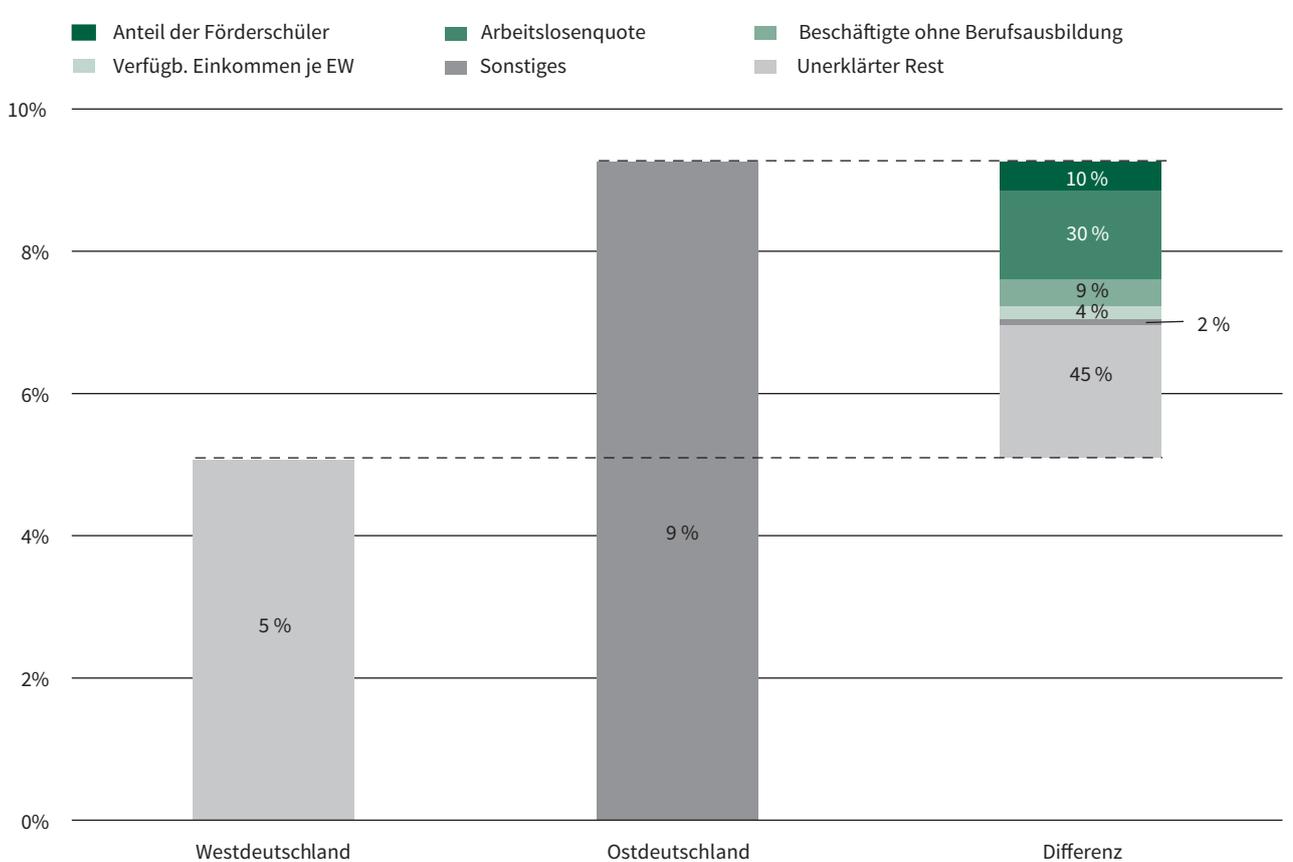
Mit den ausgewählten Variablen fokussieren wir uns hierbei auf die Einflussstärke der genannten Faktoren auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Schulrechtliche Regelungen, die den Abstand zwischen den Schulabgangsquoten ohne Abschluss auf Landesebene erklären könnten, bleiben im Folgenden unberücksichtigt. Empirische Studien zeigen zwar, dass spezifische Rahmenbedingungen, wie das Festlegen des Lehrplanes oder die Übergangsregelung für weiterführende Schulen, die Bildungsergebnisse deutlich beeinflussen können. Aufgrund der vielfältigen Unterschiede scheint eine vergleichende Charakterisierung der Bundesländer zu einem Zeitpunkt jedoch nahezu unmöglich (vgl. Helbig und Nikolai 2015). Das Verfahren der *Oaxaca-Blinder-Dekomposition* ermöglicht es hierzu, die Höhe dieser (und auch weiterer) unbeobachteten Effekte zu quantifizieren (= unerklärter Rest).

Eine Erweiterung des Modells um relevante Merkmale würde folglich zu einer Verringerung des unerklärten Restes führen. Sofern angenommen wird, dass die bis dahin unberücksichtigten Faktoren keinen Einfluss auf die im Modell bereits vorhandenen Variablen ausüben, bliebe die Einflussstärke der vorhandenen Faktoren durch die Erweiterung zudem unverändert. Inwieweit diese Annahme in Bezug auf die schulrechtlichen Regelungen standhalten würde, kann jedoch nicht eindeutig abgeschätzt werden.

**Ergebnisse**

Der Abstand zwischen den Schulabgangsquoten belief sich im Jahresdurchschnitt 2010 bis 2015 auf ca. 4 Prozentpunkte (vgl. Tab. 1). Die Dekompositionsergebnisse verdeutlichen, dass etwa 55 % des Unterschiedes auf die diskutierten Determinanten zurückzuführen sind. Wie genau sich diese 55% auf die einzelnen Merkmale verteilen, ist in Abbildung 2 dargestellt. Jeder Säulenabschnitt im rechten Teil der Abbildung gibt den Anteil an der gesamten Quotendifferenz durch die oben diskutierten Unterschiede in den betrachteten Merkmalen an. Diese Anteile werden in Prozent der gesamten Differenz angegeben. Würden sich die Ost-West-Unterschiede in Bezug auf die Determinanten verringern, so würde sich auch der Ost-West-Abstand in den Schulabgangsquoten ohne Abschluss verkleinern.

**Abb. 2**  
Relative Bedeutung struktureller Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland für den Abstand der Schulabgangsquoten ohne Abschluss – Durchschnitte 2010 bis 2015



Hinweis: Die Kategorie Sonstiges umfasst die Variablen Gymnasialquote, Bevölkerungsdichte und Anteil der ausländischen Schüler.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass der erklärbare Unterschied in den Schulabgangsquoten ohne Abschluss insbesondere auf Unterschiede in der Arbeitslosenquote, in dem Anteil der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowie in der Quote für Förderschüler zurückzuführen ist. Die Arbeitslosenquoten erklären für den Betrachtungszeitraum rd. 30% des durchschnittlichen Abstandes in den Schulabgangsquoten ohne Abschluss und nehmen damit mit Abstand die anteilmäßig größte Position ein. Bei einem unterstellten Absinken der Arbeitslosenzahlen in Ostdeutschland auf das westdeutsche Niveau bedeutet dies, dass rein rechnerisch die Unterschiede in den Schulabgangsquoten ohne Hauptschulabschluss knapp ein Drittel geringer ausfallen würden. Damit scheint das soziale Umfeld, in dem Jugendliche aufwachsen, eine bedeutende Rolle einzunehmen. Dies spiegelt sich auch in dem Erklärungsgehalt für die Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung wider. Der Indikator erklärt rd. 10% des durchschnittlichen Unterschiedes in den Abgangsquoten.

Einen ebenso großen Anteil weist der Indikator für die Größe des Förderschulsystems einer Region auf. Sofern der Anteil an Förderschülern in Ostdeutschland genauso niedrig wäre wie im westdeutschen Durchschnitt, würden die Unterschiede in den Schulabgangsquoten ohne Abschluss um ein Zehntel geringer ausfallen. Damit wird die Annahme zur hohen Relevanz von Förderschülern für die Schulabgangsraten ohne Abschluss bestätigt, wengleich der Großteil der Quotendifferenz auf die bestehenden sozioökonomischen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zurückzuführen ist.

Einen vergleichsweise niedrigen Erklärungsgehalt weisen den Schätzungen zu Folge das verfügbare Einkommen pro Kopf (4%), der Anteil an Gymnasialschüler (1%) sowie die Bevölkerungsdichte (1%) auf. Für den Anteil ausländischer Schüler findet sich überdies keinerlei Einflussgehalt auf die unterschiedlich hohen Schulabgangsquoten ohne Abschluss.

## FAZIT

In diesem Beitrag haben wir untersucht, welche regionalen Einflussgrößen den Unterschied in den Schulabgangsquoten ohne Abschluss zwischen Ost- und Westdeutschland erklären können. Die Zerlegung des beschriebenen Ost-West-Abstandes verdeutlicht, dass die persistenten Unterschiede zu einem Großteil durch strukturelle Unterschiede erklärt werden können. Demnach können gut 55% des Abstandes auf die betrachteten Faktoren zurückgeführt werden. Wir finden hierbei für Determinanten, die insbesondere das soziale Umfeld der Jugendlichen beschreiben, einen hohen Erklärungsgehalt. Wichtige Einflussfaktoren stellen die Arbeitslosenquote sowie der Anteil an Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung dar. Insbesondere für Schüler aus finanziell schlechter gestellten und bildungsschwächeren Familien scheint es daher umso wichtiger, Bildungsanreize durch berufliche Perspektiven zu stärken. Für den oftmals unterstellten Einfluss der hohen Förderschülerzahlen in Ostdeutschland bestätigen die Ergebnisse, dass rd. 10% des durchschnittlichen Unterschiedes erklärt werden können. Somit scheint es trotz geeigneter bildungs- und wirtschafts-

politischer Maßnahmen nahezu unmöglich, die Unterschiede in den Abgangsquoten ohne Hauptschulabschluss gänzlich abzubauen. Eine deutliche Reduktion könnte jedoch durch eine stärkere wirtschaftliche Attraktivität ostdeutscher Regionen erreicht werden.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass rd. 45% der Unterschiede in den Schulabgangsquoten zwischen Ost- und Westdeutschland den Schätzungen zufolge unerklärt bleiben. Dieser unerklärte Anteil ist auf Faktoren zurückzuführen, die wir in unserem Modell nicht berücksichtigen konnten. Hierbei zählen neben individuellen Faktoren von Schülern (Motivation, geistige Fähigkeiten etc.) auch schulische Faktoren. So weist bspw. der aktuelle Chancenspiegel zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme darauf hin, dass sich die Integrationskraft der Schulsysteme im Zeitverlauf deutlich verbessert hat, jedoch weiterhin klare Unterschiede zwischen den Regionen zu beobachten sind. Gleiches gilt für die Durchlässigkeit der Schulsysteme, die sich in den realisierten Übergängen zwischen verschiedenen Bildungsstufen widerspiegelt (vgl. Berkemeyer et al. 2017). Inwieweit diese Unterschiede den endgültigen Anteil an Schulabgängern ohne Abschluss beeinflussen können, muss aufgrund der mangelnden Datenverfügbarkeit auf regionaler Ebene der weiteren Forschung vorbehalten bleiben.

## LITERATUR

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2017), Einkommen der privaten Haushalte in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2015, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 3, Berechnungsstand November 2016, Stuttgart.

Berkemeyer, N., Bos, W., Hermstein, B., Abendroth, S. und I. Semper (2017), Chancenspiegel – eine Zwischenbilanz, Bertelsmann Stiftung, Institut für Schulentwicklungsforschung der Technischen Universität Dortmund, Institut für Erziehungswissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena (Hrsg.), Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blinder, A. S. (1973), „Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates“, *Journal of Human Resources* 8 (4), S. 436–455.

Blossfeld, H. P., Bos, W., Daniel, H. D., Hannover, B., Köller, O., Lenzen, D., Roßbach, H. G., Seidel, T., Tippelt, R. und L. Wößmann (2016), Integration durch Bildung. Migranten und Flüchtlinge in Deutschland, Waxmann Verlag GmbH, Münster.

Cabus, S. und K. De Witte (2011), „Does School Time Matter? On the Impact of Compulsory Education Age on School Dropout“, *Economics of Education Review* (30), S. 1384–1398.

Card, D. und T. Lemieux (2001), „Dropout and Enrollment Trends in the Postwar Period: What Went Wrong in the 1970s?“, in: J. Gruber (Hrsg.), *Risky Behavior among Youths: An Economic Analysis*, University of Chicago Press, S. 439–482.

Dalton, B., Glennie, E. und S. J. Ingels (2009), Late High School Dropouts: Characteristics, Experiences, and Changes Across Cohorts (NCES 2009-307), National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education, Washington, DC.

De Witte, K., und M. Csillag (2014), „Does Anybody Notice? On the Impact of Improved Truancy Reporting on School Dropout“, *Education Economics* 22 (6), S. 549–568.

De Witte, K. und N. Rogge (2013), „Dropout from Secondary Education: All's Well that Begins Well“, *European Journal of Education* 47 (4), S. 1–20.

De Witte, K. und C. Van Klaveren (2012), „Comparing Students by a Matching Analysis – On Early School Leaving in Dutch Cities“, *Applied Economics* 44 (28), S. 3679–3690.

Dustmann, C., und A. Van Soest (2007), „Part-Time Work, School Success and School Leaving“, *Empirical Economics* (32), S. 277–299.

Heisig, K. und M. Weber (2017), „Warum bleiben Ausbildungsstellen in Sachsen unbesetzt?“, *ifo Dresden berichtet* 24 (05), S. 31–34.

Helbig, M. und R. Nikolai (2015), *Die Unvergleichbaren, Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949*, Verlag Julius Klinkhardt, Bad Heilbrunn.

Hoffmann, S. (2010), *Schulabbrecher in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse mit aggregierten und Individualdaten*, Diskussionspapiere der Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, Nr. 71.

Marks, G. N. und N. Fleming (1999), *Early School Leaving in Australia: Findings from the 1995 Year 9 LSAY Cohort*, Australian Council for Educational Research, Research report number 11.

Oaxaca, R. (1973), „Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets“, *International Economic Review* 14 (3), S. 693-709.

O'Donnell, O. A., E. van Doorslaer, A. Wagstaff und M. Lindelow (2008): *Analyzing Health Equity Using Household Survey Data: A Guide to Techniques and Their Implementation*, World Bank Publications, Washington, D.C.

Plank, S., DeLuca, S. und A. Estacion (2008), „High School Dropout and the Role of Career and Technical Education: A Survival Analysis of Surviving High School“, *Sociology of Education* 81 (4), S. 345–370.

Rumberger, R. W. (1983), „Dropping Out of High School: The Influence of Race, Sex, and Family Background“, *American Educational Research Journal* 20 (2), S. 199–220.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2017), *Regionaldatenbank Deutschland*, Tabellen 192-81-4 (Allgemeinbildende Schulen: Absolventen/

Abgänger nach dem Schulabschluss), 13211-02-05-4 (Arbeitslose nach ausgewählten Personengruppen sowie Arbeitslosenquoten), 21111-01-03-4 (Allgemeinbildende Schulen: Schulen, Schüler nach Schulart), letzter Zugriff am 07. November 2017.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2017), Tabellen 21111-02-06-4-B (Absolventen/ Abgänger: Bundesländer, Schuljahr, Geschlecht, Schulabschlüsse, Schulart), 11111-0002 (Gebietsfläche: Kreise, Stichtag), 12411-0014 (Bevölkerung: Kreise, Stichtag), letzter Zugriff am 07. November 2017.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2017), *Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Kreisen und kreisfreien Städten, Reihe: Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, Quartalszahlen 2010/03-2015/12*, Nürnberg, letzter Zugriff am 07. November 2017.

Tamm, M. (2012), *Berechnungen und wissenschaftliche Auswertungen im Rahmen des DCV-Projektes „Bericht über Bildungschancen vor Ort“*, Endbericht, Forschungsprojekt des Deutschen Caritasverbandes.

- 
- 1 Beispielsweise verließen im sächsischen Landkreis Meißen im Jahr 2015 rd. 5,5 % aller Schulabgänger die Schule ohne Hauptschulabschluss. In der Stadt Leipzig hingegen lag der Anteil bei rd. 11 % und war damit doppelt so hoch. Diese stark ausgeprägten regionalen Unterschiede treten in allen deutschen Flächenländern auf.
  - 2 2015 ist das letzte Jahr, zu welchem Informationen zu den Schulabsolventen ohne Hauptschulabschluss vorliegen.

Joachim Ragnitz und Gerhard Untiedt\*

# Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020

Der Ausweis von Regionalfördergebieten ist in den Mitgliedsstaaten der EU nur im Rahmen eines von der Europäischen Kommission kriteriengestützt festgelegten „Bevölkerungsplafonds“ möglich. Dieser wird für die kommende Förderperiode ab 2021 in Deutschland aufgrund der im EU-Vergleich relativ günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung voraussichtlich deutlich niedriger ausfallen als bislang. Verstärkt wird dieser Effekt noch durch den vom BREXIT ausgelösten statistischen Effekt, da sich dadurch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in der EU-27 verringern dürfte. Zur Überwindung der entstehenden Nachteile für die deutsche Regional- und Strukturpolitik zu Gunsten der entwicklungschwächeren deutschen Regionen werden eine Reihe von methodischen Änderungen bei der Bestimmung des Bevölkerungsplafonds vorgeschlagen, um die nationalen regionalen Besonderheiten auch weiterhin im Rahmen einer nationalen Regionalpolitik angehen zu können.

## PROBLEMSTELLUNG

Deutschland ist nach wie vor durch erhebliche regionalwirtschaftliche Disparitäten gekennzeichnet. Strukturschwache Regionen finden sich insbesondere in Ostdeutschland. Aber auch in Westdeutschland gibt es eine ganze Reihe von Gebieten, die durch eine niedrige Wirtschaftskraft und/oder hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind. Seit langem versuchen Bund und Länder daher gemeinsam, durch regionalpolitische Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) diesen Unterschieden entgegenzuwirken.

Allerdings sind bei der Auswahl von Fördergebieten (und daraus abgeleitet, in der Intensität der Förderung) Vorgaben der Europäischen Union zu beachten. Nach Art. 107 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind Regionalbeihilfen nur in solchen Gebieten möglich, die im europäischen Maßstab als strukturschwach einzustufen sind. Damit soll verhindert werden, dass der Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt über Gebühr verzerrt wird. Unterschieden wird dabei nach „A-Fördergebieten“, die eine „außergewöhnlich niedrige Lebenshaltung“ bzw. eine „erhebliche Unterbeschäftigung“ aufweisen und deswegen förderrechtlich besonders begünstigt werden, und „C-Fördergebieten“, bei deren Bestimmung neben Indikatoren der Strukturschwäche im europäischen Vergleich auch die Positionierung der Region innerhalb des jeweiligen Mitgliedsstaates berücksichtigt wird. Um den Ausnahmecharakter von Regionalbeihilfen zu betonen, darf die Bevölkerung in Fördergebieten zudem höchstens 50 % der Gesamtbevölkerung (aktuell: 47 %) in der EU betragen („Gesamtbevölkerungsplafond“). Dieser wird dann indikatorgestützt auf die einzelnen Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Deutschland weist keine A-Förder-

gebiete im Sinne des Art. 107 Abs. 3 AEUV auf und darf daher GRW-Fördergebiete nur in Höhe des von der EU zugewiesenen Bevölkerungsplafonds für C-Fördergebiete ausweisen.

Da die Festlegung des Bevölkerungsanteils für die einzelnen Mitgliedstaaten immer nur für einen 7-Jahres-Zeitraum (derzeit: 2014–2020) erfolgt, muss in Kürze über die die Festlegung des Fördergebietsplafonds für die kommende Förderperiode (voraussichtlich: 2021–2027) entschieden werden. Es stellt sich daher die Frage, wie sich der auf Deutschland entfallende Bevölkerungsplafond vor dem Hintergrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen in der EU und dem Austritt Großbritanniens aus der EU zukünftig entwickeln wird und welche Konsequenzen dies für den Ausweis von nationalen Fördergebieten hat.

## REGIONALE DISPARITÄTEN IN EUROPA

Regionale Unterschiede im Wohlstandsniveau werden durch die Europäische Kommission in erster Linie anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Einwohner gemessen. Um Unterschiede in den regionalen Preisniveaus zu berücksichtigen, erfolgt dabei ein Ausweis in Kaufkraftstandards (KKS), einer künstlichen Währungseinheit, die sich durch Division der in nationaler Währung ausgedrückten Größen durch einen Index der Kaufkraftparitäten ergibt.

Schon auf der Ebene der einzelnen Staaten sind die am BIP je Einwohner gemessenen Wohlstandsunterschiede in der Europäischen Union (EU-28) erheblich: So variiert in der

\* Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. Prof. Dr. Gerhard Untiedt ist Honorarprofessor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Technischen Universität Clausthal und Gesellschafter der GEFRA GbR – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster.

Periode 2015-2017, die aller Voraussicht nach für die Bestimmung von potenziellen Fördergebieten in der kommenden Förderperiode ab 2021 maßgeblich sein wird, das BIP je Einwohner zwischen 47,5 % des EU-28-Durchschnitts in Bulgarien und 262,7 % in Luxemburg (vgl. Tab. 1). Gegenüber dem Zeitraum 2008–2010 konnten insbesondere die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten den Abstand zum EU-28-Durchschnitt reduzieren, während die südeuropäischen Länder, insbesondere Griechenland, Zypern, Italien und Spanien größere Wohlfahrtsverluste aufwiesen. Die deutsche Position hat sich bei einem Vergleich der Perioden von 2008–2010 mit 2015–2017 leicht verbessert und beläuft sich aktuell auf 124,0 % des EU-Durchschnitts.

Erkennbar ist überdies, dass einzelne Länder gemessen am Variationskoeffizienten<sup>1</sup> sehr hohe regionale Disparitäten aufweisen – so Großbritannien, die Slowakei, Rumänien oder auch die Tschechische Republik. In diesen Fällen ist dies vornehmlich darauf zurückzuführen, dass die jeweilige Hauptstadtregion eine sehr hohe Wirtschaftskraft aufweist, während andere, insbesondere eher peripher gelegene Regionen deutlich zurückliegen. Aber auch in den übrigen Mitgliedsländern ist die Streuung des BIP je Einwohner teilweise erheblich. Deutschland weist im europäischen Vergleich eher durchschnittliche regionale Disparitäten auf.

Ein weiterer Indikator, der von der EU bei der Abgrenzung von förderberechtigten Regionen herangezogen wird, ist die regionale Arbeitslosenquote (ermittelt auf NUTS-2-Ebene<sup>2</sup>). Diese wird, um nationale Unterschiede in der Erfassung der Arbeitslosenquote auszuschalten, nach dem ILO-Konzept<sup>3</sup> erhoben. Auch bei diesem Indikator zeigt sich eine erhebliche

Streuung zwischen den einzelnen Ländern sowie innerhalb der verschiedenen Länder (vgl. Tab. 2). Vor allem die von der Wirtschaftskrise ab 2008 stark betroffenen südeuropäischen Länder sowie einige der mittel- und osteuropäischen Länder weisen hohe Arbeitslosenquoten auf, während die zentral-europäischen Länder verhältnismäßig wenig von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Innerhalb der einzelnen EU-Mitgliedstaaten sind die (gewichteten) regionalen Unterschiede der Arbeitslosenquoten in Belgien, Italien und Deutschland am stärksten ausgeprägt.

Ergänzend sind in den beiden folgenden Karten (vgl. Abb. 1 und Abb. 2) die beiden Indikatoren (BIP je Einwohner in KKS und Arbeitslosenquote) nach NUTS-2-Regionen in der EU dargestellt. Die Darstellung ist dabei so gewählt, dass die gemessen am Durchschnitt der EU-28 strukturschwächeren Regionen hervorgehoben werden. Erkennbar ist, dass insbesondere beim BIP je Einwohner die mittel- und osteuropäischen Länder nur unterdurchschnittliche Werte aufweisen. Auch Portugal und Griechenland können nahezu flächendeckend als strukturschwach gelten. In Deutschland erreichen hingegen selbst die im nationalen Vergleich als wirtschaftsschwach eingestuften ostdeutschen Bundesländer Werte des BIP je Einwohner zwischen 80 % und 90 % des EU-Durchschnitts. Hinsichtlich der Arbeitslosenquote ist das Bild demgegenüber nicht ganz so eindeutig. Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten finden sich vor allem in den Mittelmeerländern (Griechenland, Spanien, Kroatien und Süditalien). Ostdeutschland weist im EU-Vergleich hingegen keine außergewöhnlich hohen Arbeitslosenquoten mehr auf.

**Tab. 1**  
**Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in Kaufkraftstandards) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

| Land         | 2008–2010                    | 2015–2017 | Streuung <sup>a</sup><br>in % | Land           | 2008–2010                    | 2015–2017 | Streuung <sup>a</sup><br>in % |
|--------------|------------------------------|-----------|-------------------------------|----------------|------------------------------|-----------|-------------------------------|
|              | in % des EU-28-Durchschnitts |           |                               |                | in % des EU-28-Durchschnitts |           |                               |
| Österreich   | 124,9                        | 128,9     | 18,5                          | Irland         | 130,2                        | 137,8     | 19,8                          |
| Belgien      | 116,2                        | 117,9     | 33,2                          | Italien        | 104,2                        | 94,3      | 25,8                          |
| Bulgarien    | 44,6                         | 47,5      | 43,2                          | Litauen        | 59,8                         | 76,2      | –                             |
| Zypern       | 104,2                        | 86,3      | –                             | Luxemburg      | 252,1                        | 262,7     | –                             |
| Tschechien   | 81,7                         | 86,8      | 42,9                          | Lettland       | 54,9                         | 64,4      | –                             |
| Deutschland  | 118,3                        | 124,0     | 22,7                          | Malta          | 83,4                         | 86,9      | –                             |
| Dänemark     | 123,5                        | 126,2     | 19,5                          | Niederlande    | 136,8                        | 131,1     | 17,3                          |
| Estland      | 64,5                         | 75,4      | –                             | Polen          | 58,3                         | 69,9      | 25,7                          |
| Griechenland | 91,7                         | 69,6      | 27,2                          | Portugal       | 79,9                         | 78,6      | 25,9                          |
| Spanien      | 99,9                         | 92,4      | 20,8                          | Rumänien       | 48,8                         | 59,0      | 51,7                          |
| Finnland     | 116,6                        | 108,3     | 22,7                          | Schweden       | 124,4                        | 124,8     | 21,4                          |
| Frankreich   | 107,0                        | 105,9     | 31,6                          | Slowenien      | 85,6                         | 83,9      | 19,7                          |
| Kroatien     | 61,1                         | 59,4      | 2,3                           | Slowakei       | 71,8                         | 77,9      | 51,4                          |
| Ungarn       | 64,0                         | 67,9      | 44,0                          | Großbritannien | 111,2                        | 107,0     | 55,8                          |

a) Gemessen am Variationskoeffizient auf der Basis von NUTS-2-Regionen; gewichtet mit Einwohnerzahlen 2008–2010. Keine Angaben für Länder mit nur einer NUTS-2-Region.

**Tab. 2**  
Arbeitslosenquoten in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (in %)

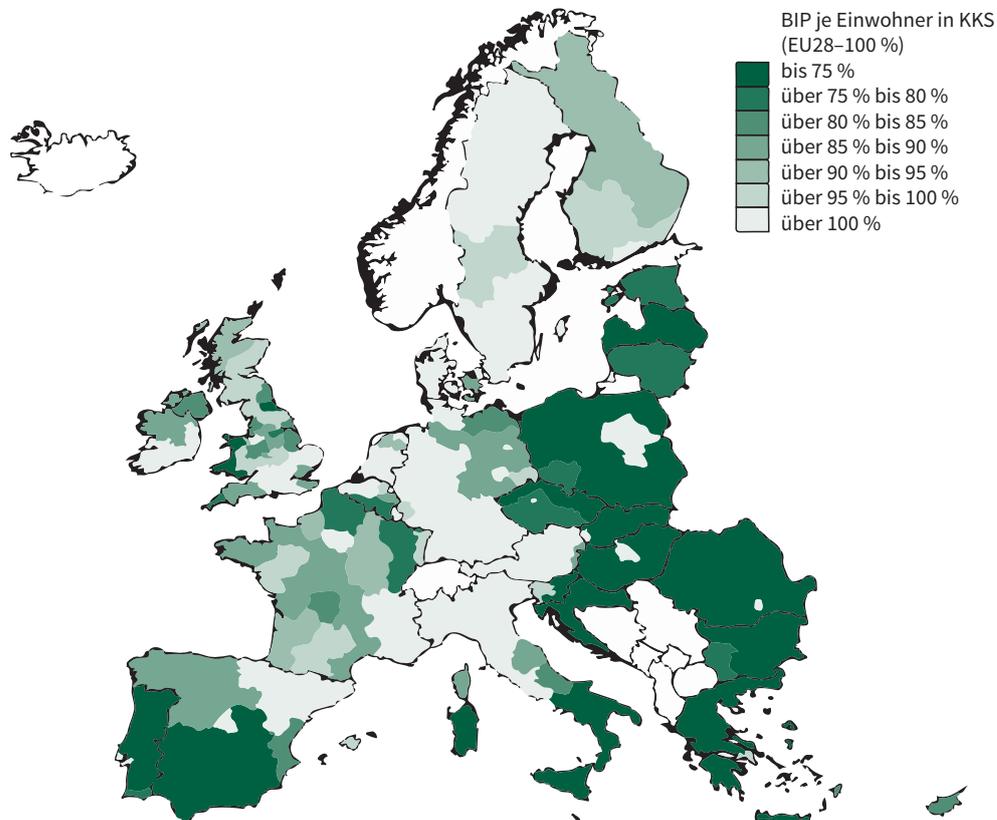
| Land         | 2010–2012 | 2016–2018 | Streuung <sup>a</sup> | Land           | 2010–2012 | 2016–2018 | Streuung <sup>a</sup> |
|--------------|-----------|-----------|-----------------------|----------------|-----------|-----------|-----------------------|
| EU-28        | 9,9       | 8,1       | 39,5                  |                |           |           | 5,0                   |
| Österreich   | 4,8       | 5,1       | 56,4                  | Irland         | 14,4      | 7,2       | 42,1                  |
| Belgien      | 7,6       | 7,2       | 25,5                  | Italien        | 9,2       | 11,6      | –                     |
| Bulgarien    | 11,3      | 7,2       | –                     | Litauen        | 15,5      | 7,5       | –                     |
| Zypern       | 8,7       | 12,1      | 30,6                  | Luxemburg      | 4,8       | 6,2       | –                     |
| Tschechien   | 7,0       | 3,9       | 38,5                  | Lettland       | 16,9      | 9,4       | –                     |
| Deutschland  | 6,1       | 4,1       | 6,9                   | Malta          | 6,5       | 4,9       | 12,0                  |
| Dänemark     | 7,5       | 5,9       | –                     | Niederlande    | 5,1       | 5,3       | 13,9                  |
| Estland      | 13,0      | 7,8       | 9,4                   | Polen          | 9,8       | 5,5       | 14,1                  |
| Griechenland | 18,3      | 21,9      | 25,4                  | Portugal       | 13,0      | 10,2      | 28,1                  |
| Spanien      | 22,0      | 17,8      | 16,7                  | Rumänien       | 7,0       | 5,8       | 10,6                  |
| Finnland     | 8,0       | 8,6       | 32,9                  | Schweden       | 8,1       | 6,6       | 4,7                   |
| Frankreich   | 9,4       | 9,8       | 3,5                   | Slowenien      | 8,1       | 7,0       | 30,0                  |
| Kroatien     | 13,7      | 11,0      | 23,9                  | Slowakei       | 14,0      | 8,9       | 22,7                  |
| Ungarn       | 11,1      | 4,8       | –                     | Großbritannien | 7,9       | 5,2       | –                     |

a) gemessen am Variationskoeffizient auf der Basis von NUTS-2-Regionen, gewichtet mit regionalen Erwerbspersonen 2010–2012. Keine Angaben für Länder mit nur einer NUTS-2-Region.

Quelle: Eurostat und Europäische Kommission (2017), Berechnungen und Schätzungen GEFRA und ifo Institut.

© ifo Institut

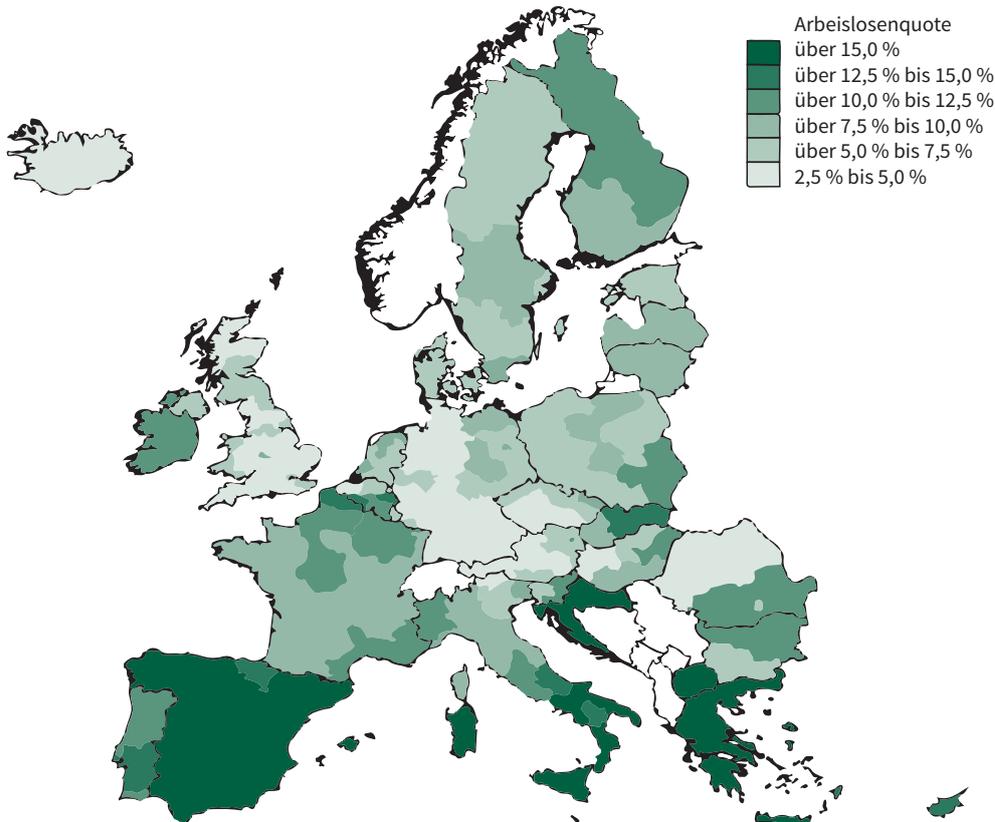
**Abb. 1**  
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards (2014) nach NUTS-2-Regionen (EU-28=100)



Quelle: Eurostat; GISCO – Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst), Berechnungen GEFRA und ifo Institut. © ifo Institut

Abb. 2

Arbeitslosenquote im Jahr 2015 in den NUTS-2-Regionen (in %)



Quelle: Eurostat; GISCO – Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst), Berechnungen GEFRA und ifo Institut.  
© ifo Institut

### BESTIMMUNG DES BEVÖLKERUNGSPLAFONDS FÜR REGIONALFÖRDERGEBIETE

Bei der Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für die einzelnen Mitgliedstaaten wird ein mehrstufiges Verfahren angewandt.<sup>4</sup> Zunächst werden die Gebiete (abgegrenzt auf der NUTS-2-Ebene) bestimmt, in denen die wirtschaftliche Situation im Vergleich zur EU insgesamt äußerst ungünstig ist (A-Fördergebiete). Dies sind die Regionen, in denen das BIP je Einwohner, gemessen in KKS weniger als 75 % des EU-Durchschnitts beträgt oder die sich in äußerster Randlage befinden. Im zweiten Schritt werden dann diejenigen Regionen bestimmt, die als C-Fördergebiete förderfähig sind. Hierbei wird unterschieden zwischen Gebieten, die bestimmte vorab festgelegte Kriterien erfüllen (prädefinierte C-Fördergebiete) und Gebieten, die ein Land als Fördergebiet ausweisen kann, wenn dort bestimmte sozioökonomische Kriterien erfüllt sind (nicht prädefinierte C-Fördergebiete). Der Bevölkerungsanteil dieser nicht prädefinierten Fördergebiete ist allerdings limitiert durch die EU-weit festgelegte Obergrenze der Gesamtbevölkerung in Höhe von aktuell 47 % abzüglich des Bevölkerungsanteils von A-Fördergebieten und prädefinierten C-Fördergebieten. Regelmäßig werden daher nicht alle Regionen als nicht prädefiniertes Fördergebiet ausgewiesen, die die angesprochenen sozioökonomischen Kriterien erfüllen.

Zu den prädefinierten C-Fördergebieten zählen neben den sehr dünn besiedelten Gebieten all jene Regionen, die in der vorangehenden Förderperiode als A-Fördergebiete ausgewiesen waren und diesen Status aufgrund einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung verloren haben (in Deutschland sind dies derzeit noch die meisten ostdeutschen Regionen). Als nicht prädefiniertes C-Fördergebiet kommen Regionen in Frage, deren BIP je Einwohner bestimmte Grenzwerte (85 % des Mittelwerts aus EU-Durchschnitt und nationalem Wert oder 90 % des EU-Durchschnitts) nicht übersteigt oder deren Arbeitslosenquote über bestimmten Schwellenwerten (115 % des Mittelwerts aus nationalem und europäischem Wert oder 125 % des europäischen Durchschnitts) liegt. Es werden bei der Ermittlung also sowohl innerstaatliche Disparitäten als auch Abweichungen vom europäischen Durchschnitt berücksichtigt. Der insgesamt für die nicht prädefinierten C-Fördergebiete zur Verfügung stehende Bevölkerungsanteil wird anschließend proportional so auf die einzelnen Mitgliedsländer aufgeteilt, dass der vorgegebene Plafond für die gesamte EU-Fördergebietenbevölkerung nicht überschritten wird.

Die auf Deutschland entfallende „Fördergebietenbevölkerung“ wurde von der Europäischen Kommission in der aktuellen Förderperiode auf knapp 26 % festgelegt (12 % für prädefinierte C-Fördergebiete, 14 % für nicht prädefinierte C-Fördergebiete). Innerhalb dieses Bevölkerungsplafonds

können die einzelnen Mitgliedsländer ihre Regionalfördergebiete allerdings weitgehend frei bestimmen. In Deutschland erfolgt die konkrete Verteilung des Bevölkerungspfadonds auf Fördergebiete dabei grundsätzlich entsprechend der Vorgaben des Koordinierungsrahmens der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) nach einer eigenen Indikatorik.<sup>5</sup> Ostdeutschland, das von der Europäischen Kommission mit Ausnahme der NUTS-2-Regionen Leipzig und Berlin als prädefiniertes C-Fördergebiet eingestuft wird, gilt dabei in Gänze als GRW-Fördergebiet. In die Verteilung des verbleibenden Bevölkerungspfadonds wurden dann auch einige Gebiete Westdeutschlands einbezogen, die unter einer besonderen Strukturschwäche leiden, auch wenn sie die von der EU vorgegebenen Kriterien nicht erfüllen. Hiervon profitieren insbesondere einige Ruhrgebietsstädte und -kreise.

In der kommenden Förderperiode wird der Bevölkerungspfadond für Deutschland aller Voraussicht nach deutlich niedriger ausfallen: Zum einen haben sich die bisherigen Regionalfördergebiete in Deutschland hinsichtlich Wirtschaftskraft und Arbeitslosigkeit deutlich besser entwickelt als viele andere Regionen Europas. Zum anderen werden sich mit dem voraussichtlichen Ausscheiden Großbritanniens aus der EU die relevanten Grenzwerte für die Klassifizierung als Fördergebiet etwas verringern („statistischer Effekt“), sodass einige Regionen in den verbleibenden EU-Mitgliedsstaaten die festgelegten Kriterien nicht mehr erfüllen. Ohne Änderungen der grundlegenden Methodik würde sich der Bevölkerungspfadond für Deutschland (ausschließlich nicht prädefinierte C-Fördergebiete) auf dann nur noch knapp 19% verringern. Dies würde bedeuten, dass künftig weitaus weniger Regionen als Zielgebiet der regionalen Wirtschaftsförderung ausgewiesen werden könnten als bislang. Zudem wären in den derzeit noch als prädefinierte C-Fördergebiete eingestuften Regionen geringere Fördersätze als bisher anzuwenden.

### MÖGLICHKEITEN EINER REFORM DER INDIKATORIK ZUR BESTIMMUNG VON FÖRDERGEBIETEN

Auch nach 2020 werden die regionalen Disparitäten innerhalb Deutschlands beim Einkommen und bei der Arbeitslosigkeit erheblich sein. Gleichzeitig sind insbesondere die strukturschwachen deutschen Regionen auch besonders stark vom demographischen Wandel betroffen und stehen deshalb vor großen Herausforderungen, um regionale Wohlfahrt und Beschäftigung zu sichern. Die regionalwirtschaftlichen Förderbedarfe sind aus binnenwirtschaftlicher Sicht nach wie vor hoch. Eine zu starke Beschränkung der regionalen Fördermöglichkeiten könnte insoweit dazu führen, dass es künftig zu einer Verstärkung regionaler Unterschiede kommt.

Es stellt sich somit die Frage, ob und inwieweit durch eine Modifikation der Indikatorik oder durch die Schaffung von Ausnahmeregelungen (z.B. für den statistischen Effekt des BREXIT) die besonderen Problemlagen der deutschen Regionen berücksichtigt werden können. Im Rahmen der Diskussion um eine geänderte Indikatorik ist aber zu beachten, dass die zu diskutierenden alternativen Indikatoren plausibel im

Hinblick auf die Messung von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen sind. Zudem müssen die Auswirkungen auf alle Regionen in Europa betrachtet werden, um ein für Deutschland günstiges Ergebnis zu erzielen.

Änderungen der Berechnungsmethodik, die sich für Deutschland positiv auswirken würden, wären

- eine Anhebung des Bevölkerungspfadonds für EU-Fördergebiete (derzeit 47% der EU-Bevölkerung). Würde die Bevölkerungsobergrenze bspw. auf 49% festgelegt, nähme der Anteil der Fördergebietsbevölkerung in Deutschland von 18,8% auf 21,2% zu.
- eine gegenüber dem status quo stärkere Gewichtung des nationalen BIP je Einwohner bzw. der nationalen Arbeitslosenquote bei der Ermittlung von Förderwürdigkeit, um regionalwirtschaftliche Unterschiede innerhalb eines Landes stärker zu berücksichtigen. Im günstigsten Fall könnte auf diese Weise der Bevölkerungspfadond für Deutschland auf bis zu 25,5% erhöht werden.
- die Verwendung alternativer bzw. national unterschiedlicher Schwellenwerte für das Ausmaß zulässiger regionaler Disparitäten beim BIP je Einwohner bzw. bei der Arbeitslosenquote. Deutschland würde bspw. hiervon profitieren, wenn die entsprechenden Grenzwerte eher niedrig festgelegt würden (in der Größenordnung einer halben Standardabweichung beim BIP je Einwohner bzw. bei der Arbeitslosenquote).

Ein Ersatz einzelner Indikatoren (konkret: des BIP je Einwohner durch das BIP je Erwerbstätigen) oder die Umstellung der Ermittlung des Bevölkerungspfadonds auf der Basis größer abgegrenzter Regionen ist hingegen aus deutscher Sicht nicht zu empfehlen, da dies sogar zu einer (weiteren) Verringerung der Fördergebietsbevölkerung führen würde. Auch bei der Aufnahme demographischer Größen in die Indikatorik ist Vorsicht geboten; ein spürbarer positiver Effekt wäre nur festzustellen, wenn Regionen mit starker Bevölkerungsschrumpfung als prädefinierte C-Fördergebiete auf der Basis von NUTS-2-Regionen berücksichtigt würden und gleichzeitig der relevante Grenzwert nicht zu niedrig angesetzt würde. Grund für die vergleichsweise schwachen Auswirkungen ist, dass andere Länder wegen einer noch stärkeren Betroffenheit deutlich stärker hiervon profitieren würden.

Über die bereits genannten Veränderungen der bestehenden Methodik bzw. der Indikatorik hinaus gibt es weitere Möglichkeiten, den identifizierten Herausforderungen Deutschlands mit Blick auf den künftigen Ausweis von Fördergebieten zu verbessern:

- Eine Option wäre, den Bevölkerungspfadond für nicht prädefinierte C-Fördergebiete unabhängig von der vorangehenden Bestimmung des Bevölkerungsanteils von A-Fördergebieten bzw. prädefinierten C-Fördergebieten festzulegen.<sup>6</sup> Auf diese Weise würde verhindert, dass die nationalen Fördermöglichkeiten durch den Stand der Konvergenz auf der EU-Ebene restringiert werden. Ansonsten könnte der Fall eintreten, dass der Gesamtbevölkerungspfadond bereits durch A- bzw. prädefinierte C-Fördergebiete „aufgebraucht“ würde, sodass die wohlhabenderen Mitgliedstaaten überhaupt keine regulären Fördergebiete für die nationale regionale Strukturpolitik

- mehr ausweisen dürften. Allerdings wäre dann in Kauf zu nehmen, dass die Bevölkerungsobergrenze in der EU insgesamt steigen würde. So würde sich bspw. bei Fixierung des Bevölkerungsanteils für nicht prädefinierte C-Fördergebiete auf 20% für Deutschland ein Bevölkerungsplafond von 24,5% (bei einem Anstieg der Fördergebietsbevölkerung in der EU insgesamt auf 51,7%) ergeben.
- Die NUTS-3-Ebene ist in Deutschland sehr viel kleinteiliger abgegrenzt als in den übrigen EU-Mitgliedstaaten. Grund dafür ist, dass die NUTS-3-Ebene in Deutschland auf der Ebene von Landkreisen/kreisfreien Städten definiert ist. Dies kann zu einer strukturellen Benachteiligung Deutschlands führen, wenn wirtschaftsschwache Landkreise als Fördergebiet eingestuft werden, eine wirtschaftlich mit ihnen verflochtene kreisfreie Stadt (mit einem typischerweise höheren BIP je Einwohner) aber nicht.
  - Bei Anwendung der bisherigen Regeln für die Bestimmung von Fördergebieten wird eine Reihe von Regionen in Deutschland nicht länger als C-Fördergebiet eingestuft, die an A-Förderregionen bzw. an prädefinierte C-Förderregionen im Ausland grenzen. Zur Vermeidung eines starken Fördergefälles wäre es daher denkbar, diese Gebiete im Wege einer Ausnahmeregelung als zusätzliche Fördergebiete auszuweisen.
  - Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den statistischen Effekt des Austritts Großbritanniens aus der EU als weitere Ausnahmeregel anzustreben, um den Bevölkerungsanteil, der nur durch den Austritt Großbritanniens entfällt, als zusätzliche Fördergebietsbevölkerung zu berücksichtigen. Dies könnte bspw. durch eine Korrektur der jeweiligen Grenz- und Schwellenwerte geschehen.

Grundsätzlich wird jede Veränderung der Methodik bzw. der Indikatorik bei der Bestimmung der Bevölkerungsplafonds für die einzelnen Mitgliedsländer dann Verlierer und Gewinner hervorbringen, wenn die Bevölkerungsobergrenze insgesamt nicht angepasst wird. Anpassungen bei der Berechnungsweise führen bei gegebenem Bevölkerungsplafonds lediglich zu einer Umverteilung der Bevölkerungsanteile für nicht prädefinierte C-Fördergebiete zwischen den Mitgliedsländern. Es wird daher im politischen Prozess schwierig werden, Änderungen durchzusetzen. Dies spricht dafür, vor Anpassungen der Methodik (so sinnvoll diese im Einzelfall auch sein mögen) insbesondere eine Überprüfung der (ohnehin nur normativ festgesetzten) Gesamtbevölkerungsobergrenze (von derzeit 47% der EU-Bevölkerung) in Erwägung zu ziehen, da hiervon alle Mitgliedsländer mit nicht prädefinierten C-Fördergebieten profitieren können.

- 
- 1 Der Variationskoeffizient setzt die Standardabweichung in Relation zum jeweiligen Mittelwert und ist insoweit besser geeignet, regionale Abweichungen vom nationalen Durchschnitt anzuzeigen als die Standardabweichung allein.
  - 2 NUTS = Nomenclature des unités territoriales statistiques (Klassifizierung der räumlichen Bezugseinheiten der amtlichen Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union).
  - 3 ILO = International Labour Organization.
  - 4 Vgl. Europäische Kommission, Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014–2020, Amtsblatt der Europäischen Union 2013/C 209/01 vom 23. Juli 2013.
  - 5 Vgl. Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Juli 2014, BT-Drs. 18/2200.
  - 6 Dies würde bedeuten, dass nicht mehr die Gesamtbevölkerungsobergrenze (derzeit 47 % der EU-Bevölkerung) exogen festgelegt würde. Diese würde sich vielmehr endogen aus den indikatorbestimmten Bevölkerungsanteilen in A-/prädefinierten C-Fördergebieten und dem exogen bestimmten Bevölkerungsanteil der nicht prädefinierten C-Fördergebiete ergeben.

Carolin Fritzsche und Jonathan Old\*

# Die Preisentwicklung für Kaufimmobilien in Sachsen – Ein Überblick über die aktuellen Daten

Wie überall in Deutschland zieht es auch in Sachsen die Bevölkerung in die Städte. Entsprechend steigen die Kaufpreise für Wohnimmobilien – auch im näheren Umland zu den Großstädten. Allerdings ist die Wohnkostenbelastung in Sachsen im Vergleich zu anderen Regionen Deutschlands immer noch deutlich niedriger. In allen deutschen Großstädten liegt die durchschnittliche Mietbelastung bei 35,2 %, in sächsischen Großstädten liegt diese Quote bei 30,4 %.

## EINLEITUNG

Immer mehr Menschen verlagern ihren Lebensmittelpunkt in die deutschen Städte und suchen dort nach einer Wohnung. Kann die Schaffung neuen Wohnraums mit der gestiegenen Nachfrage nicht Schritt halten, erhöhen sich die Preise. Auch in Sachsen zieht es die Bevölkerung in die Städte, wodurch ein Preisdruck auf den Wohnungsmarkt entsteht. In diesem Artikel betrachten wir die Entwicklung der Kaufpreise von Wohnimmobilien in sächsischen Gemeinden. Die Preisentwicklung in den Großstädten Chemnitz, Dresden und Leipzig und auch im jeweiligen Umland spiegelt die höhere Nachfrage nach Wohnraum in den urbanen Zentren wider. Eine ähnliche Preisentwicklung kann im gesamten Bundesgebiet beobachtet werden. Im Vergleich zu anderen Großstädten in Deutschland ist die Wohnkostenbelastung der sächsischen Haushalte aber immer noch deutlich niedriger.

## PREISENTWICKLUNG IN DEN SÄCHSISCHEN GEMEINDEN

Für unsere kleinräumige Betrachtung der Preisentwicklung von Kaufimmobilien greifen wir auf die Daten aus Umfragen unter Immobilienvermittlern der LBS (Bausparkasse der Sparkassen) zurück. Details zum Datensatz und statistischen Einschränkungen haben wir in Infobox 1 zusammengefasst.

Zunächst betrachten wir die jährlichen Preisänderungen der Kaufimmobilien in Sachsen sowohl für neu gebaute als auch für Bestandswohnungen in den einzelnen Gemeinden (vgl. Abb. 1).

In den sächsischen Agglomerationszentren Dresden, Leipzig und Chemnitz sind die Preise in den vergangenen fünf Jahren deutlich gestiegen. Die Preissteigerung im Markt für neu gebaute Wohnungen ist größer als bei Eigenheimen und Wohnungen im Bestand. In Gemeinden im unmittelbaren Umland zu den Großstädten haben sich die Preise ähnlich entwickelt; in beliebten Gemeinden wie Radebeul, Freital oder Markkleeberg sogar deutlich stärker. Je weiter sich eine

## Infobox 1

### Datensatz „Markt für Wohnimmobilien“ der LBS

Dieser Datensatz enthält Ergebnisse aus Umfragen von Immobilienvermittlern seit dem Jahr 2004. Im Jahr 2017 standen im Datensatz 956 Städte mit mindestens 20 000 Einwohnern (teilweise auch darunter) zur Verfügung. Dabei handelt es sich um Kaufpreise für Reiheneigenheime und Eigentumswohnungen sowohl im Neubau- als auch im Bestandswohnungsmarkt. Im Datensatz werden jeweils Preisspannen und der am häufigsten anzutreffende Wert unter Berücksichtigung folgender Kriterien angegeben:

- Reiheneigenheime: Mittlere bis gute Wohnlage, Wohnfläche ca. 100 m<sup>2</sup>, ohne Garage, ortsübliches Grundstück
- Eigentumswohnungen: Mittlere bis gute Wohnlage, drei Zimmer, Wohnfläche ca. 80 m<sup>2</sup>, ohne Garage/Stellplatz

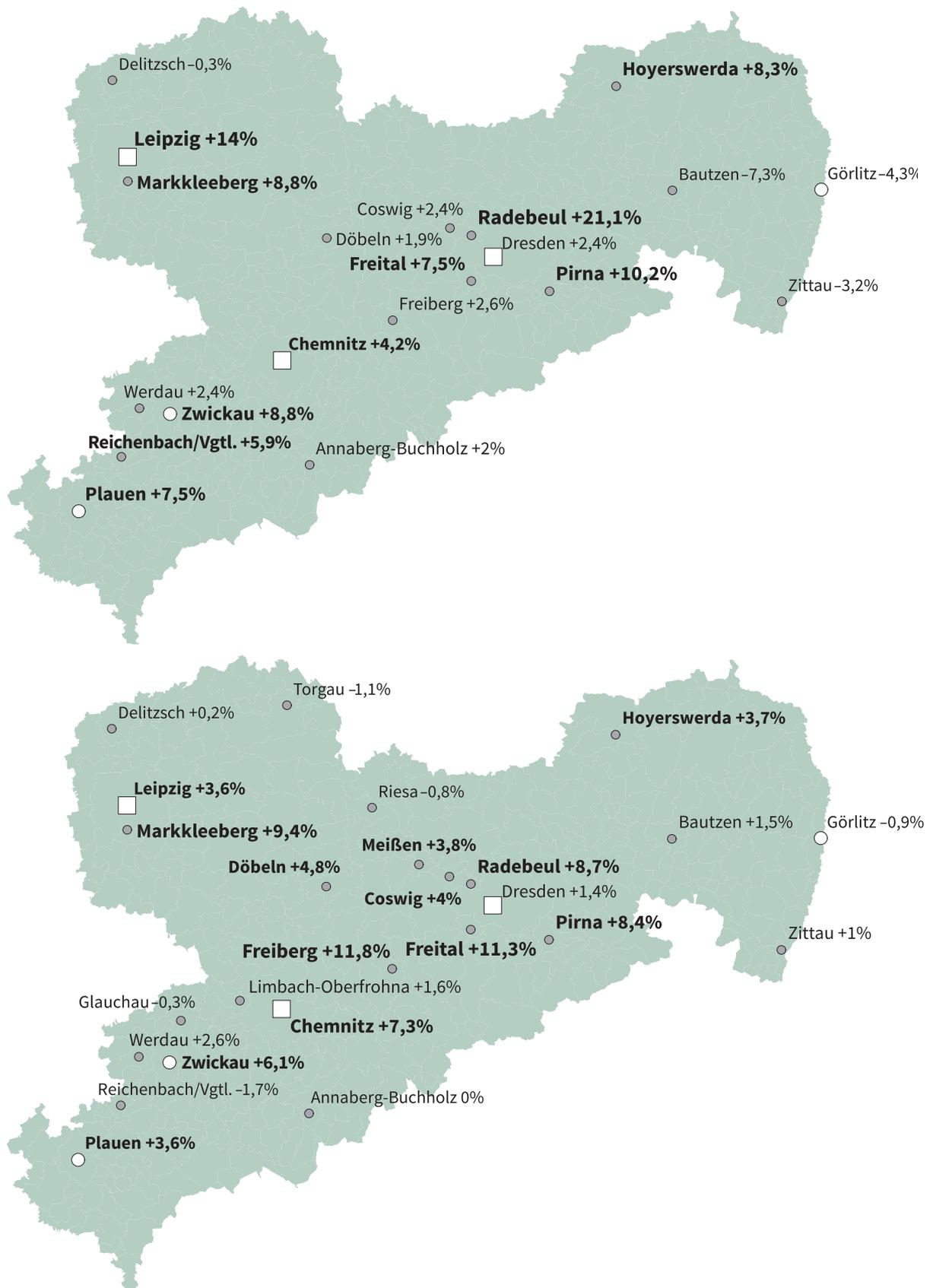
Bei der Zusammenstellung der Daten wurden daher grundsätzlich ähnliche Häuser und Wohnungen berücksichtigt. Dennoch sind heterogene Immobilien im Datensatz enthalten, da Unterschiede in einigen Eigenschaften der Immobilien (wie Baujahr, Anzahl der Bäder, Qualität der Umgebung usw.) nicht berücksichtigt werden. Innerhalb Sachsens sind die Unterschiede im Wohnungsbestand relativ gering (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Die Wohnungsmärkte in Ost- und Westdeutschland unterscheiden sich jedoch aufgrund verschiedener wirtschaftlicher, sozialer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen der vergangenen 40 Jahre in manchen Eigenschaften etwas deutlicher (vgl. Banse et al. 2017). Beispielsweise ist der ostdeutsche Wohnungsbestand durchschnittlich wesentlich älter als der Wohnungsbestand in Westdeutschland.

Zur Inflationsbereinigung haben wir die Preise für sächsische Gemeinden mit dem Verbraucherpreisindex Sachsen und die Preise für übrige deutsche Gemeinden mit dem deutschen Verbraucherpreisindex umgerechnet.

\* Carolin Fritzsche ist Doktorandin der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. Jonathan Old war als Praktikant am ifo Institut in Dresden beschäftigt.

**Abb.1**

Jährliche Preisänderung von Kaufimmobilien im Neubau- (oben) und Bestandwohnungsmarkt (unten) in sächsischen Gemeinden (inflationbereinigt), 2012–2017



Quelle: LBS (2012, 2017), Darstellung des ifo Instituts.

Gemeinde von einer der drei großen Städte entfernt befindet (wie bspw. Annaberg-Buchholz, Görlitz oder Delitzsch), umso geringer fiel die Preissteigerung aus.

Für eine Differenzierung der Preisentwicklung nach Verstärterungsgrad haben wir die sächsischen Gemeinden in Großstädte (über 200 000 Einwohner), Umland der Großstädte, Mittelzentren und ländliche Regionen unterteilt (vgl. Abb. 2 und 3). Die Grundlage für diese Kategorien bilden Daten über Pendlerströme (vgl. Kluge und Thater 2013). Über die Zahl der Pendler zwischen zwei Gemeinden wurde von Kluge und Thater (2013) ein Anbindungskoeffizient berechnet. Gemeinden, die einen hohen Anbindungskoeffizienten zueinander besitzen, werden dann entsprechend zusammengeführt. Im Ergebnis erhalten wir voneinander abgegrenzte Regionen mit hoher Binnenverflechtung.

Die jährliche Preisänderung von Kaufimmobilien nach Verstärterungsgrad deutet darauf hin, dass es durch den Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt in den Großstädten zu einem Ausweichen in das Umland kommt. Der stetige Zustrom neuer Zugewanderter sorgt in den Großstädten für einen Überlauseffekt, durch den eine Abwanderung ins unmittelbare Umland angestoßen wird. Entsprechend haben sich die Preise in den Umlandgemeinden der drei großen Städte in Sachsen auch positiv entwickelt. Etwas anders sieht es bei den weiter entfernten Regionen aus: Hier finden sich zum einen „Kondensationskerne“ in Form von Mittel- und Kleinstädten (wie z. B. Zwickau oder Döbeln), wo eine leichte

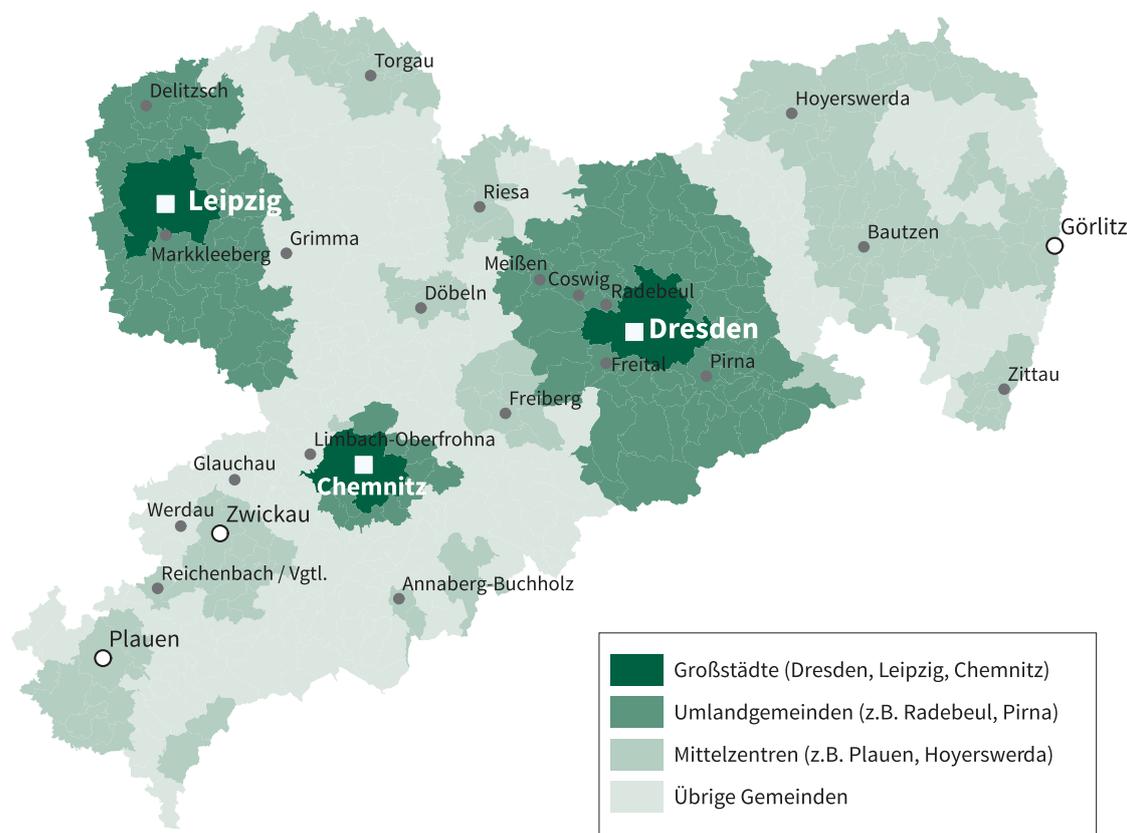
Preissteigerung zu beobachten ist. In den ländlichen Gemeinden ist hingegen die Wohnungsnachfrage kaum gestiegen; bezüglich Eigentumswohnungen im Bestand sind die Preise in den vergangenen fünf Jahren sogar gesunken.

**VERGLEICH MIT DER GESAMTDEUTSCHEN ENTWICKLUNG**

Für eine Beurteilung der Preisentwicklung in Sachsen, setzen wir diese zum einen ins Verhältnis zur Entwicklung des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes und zum anderen zum Einkommen der privaten Haushalte.

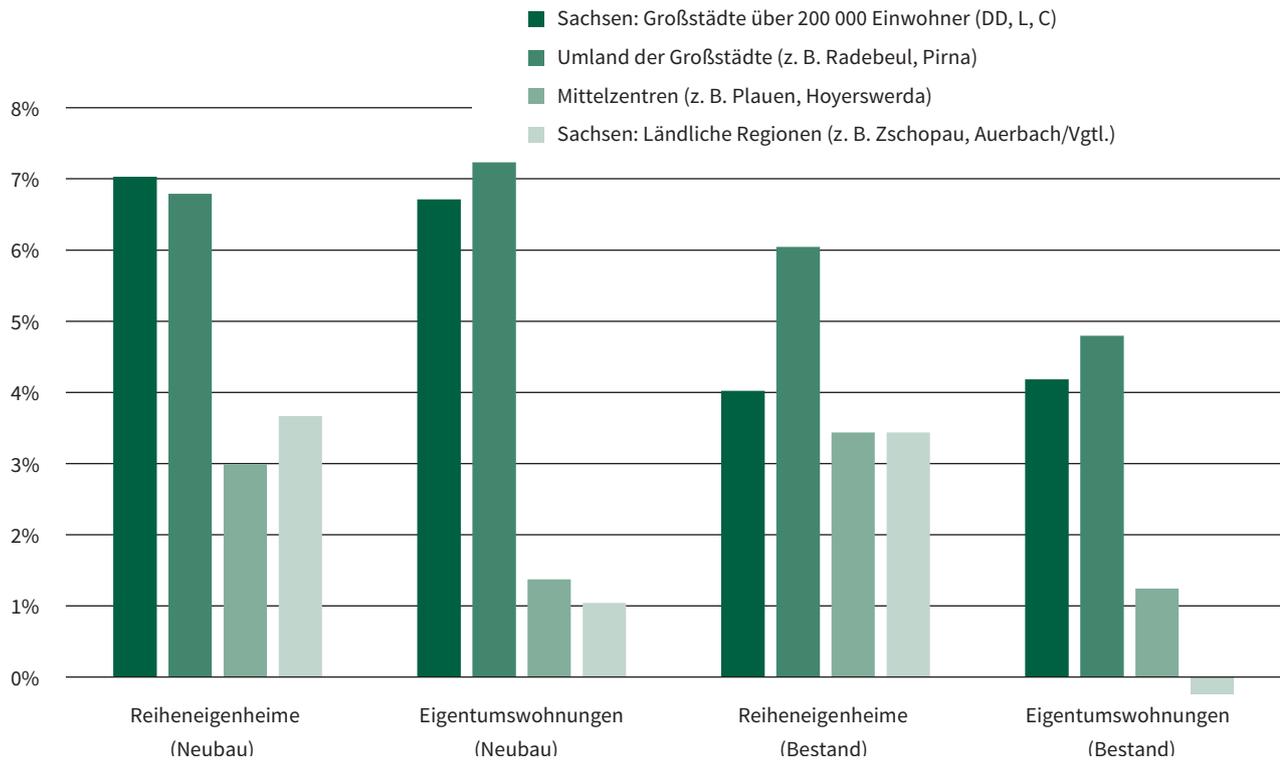
In Abbildung 4 zeigen wir die durchschnittliche jährliche Preisänderung von Kaufimmobilien für Großstädte und andere Städte ab 20 000 Einwohnern in Sachsen und den übrigen Teilen Deutschlands. Auch in anderen deutschen Städten steigen die Preise in den Agglomerationszentren stärker als in den restlichen Gemeinden. Der Vergleich der sächsischen Preisentwicklung mit der gesamtdeutschen lässt kein klares Muster erkennen: Bei Neuimmobilien übertrifft der Preisanstieg in den sächsischen Großstädten den Rest von Deutschland, bei Bestandsimmobilien ist der Zusammenhang umgekehrt. In Städten mit weniger als 200 000 Einwohnern nehmen die Preise für Reiheneigenheime in Sachsen schneller als im Rest der Bundesrepublik zu, für Eigentumswohnungen langsamer. Diese Abweichungen lassen sich möglicherweise auf Unterschiede im Woh-

**Abb. 2**  
Einteilung der sächsischen Gemeinden nach Verstärterungsgrad anhand von Pendlerströmen, 2011



Quelle: Kluge und Thater (2013), Darstellung des ifo Instituts.

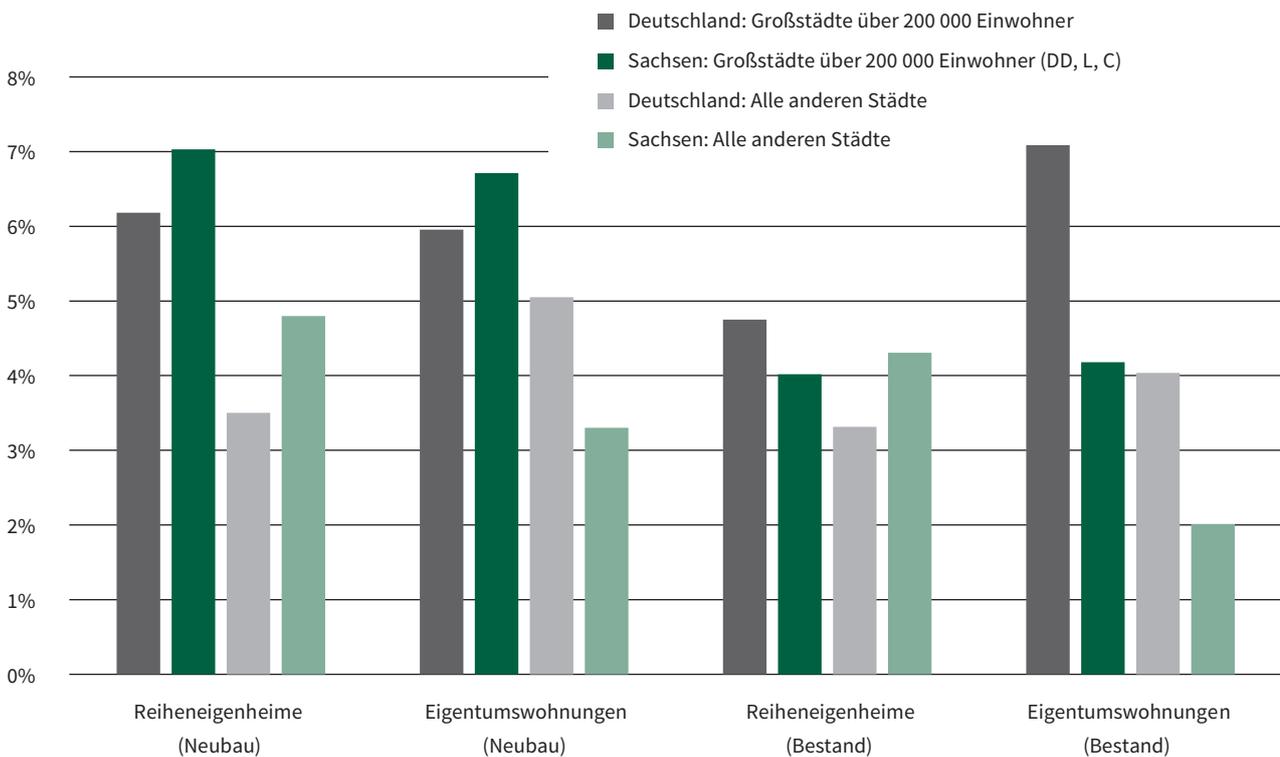
**Abb. 3**  
**Jährliche Preisänderung von Kaufimmobilien nach Verstärkerungsgrad (inflationsbereinigt), 2012–2017 (in %)**



Quelle: LBS (2012, 2017), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

**Abb. 4**  
**Jährliche Preisänderung von Kaufimmobilien nach Verstärkerungsgrad (inflationsbereinigt), 2012–2017, Sachsen vs. Deutschland insgesamt (in %)**



Quelle: LBS (2012, 2017), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

nungsbestand (bzgl. Baujahr, Ausstattung usw., vgl. Info-box 1) zwischen sächsischen und den restlichen deutschen Gemeinden zurückführen. Auch wirken sich neue Standards bei der energetischen Sanierung bei günstigeren Immobilien relativ stärker auf die Preise aus, weshalb möglicherweise die Preisentwicklung im Neubau in den sächsischen Gemeinden höher ausfällt.

Sächsische Einwohner geben insgesamt weniger für Wohnen aus als der durchschnittliche Bundesbürger. Mit Hilfe von Daten des BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystems und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder haben wir Näherungswerte für die durchschnittliche Mietbelastung in den deutschen Kreisen berechnet.<sup>1</sup> Dazu stellen wir die Neu- und Wiedervermietungen (in Euro je m<sup>2</sup>) in den Kreisen und kreisfreien Städten in Deutschland für eine durchschnittliche Wohnungsgröße (80 m<sup>2</sup>) ins Verhältnis zum verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016, vgl. Abb. 5). Bei einer Betrachtung der Großstädte (über 200 000 Einwohner) ergibt sich für Deutschland eine durchschnittliche Mietbelastung von 35,2% im Jahr 2015; in sächsischen Großstädten liegt diese Quote bei 30,4%. Auch in den übrigen Kreisen ist der Unterschied in der Mietbelastung sehr deutlich; die Mietbelastung beträgt 28,0% für Deutschland und 24,6% für Sachsen. Auch im Jahr 2012 war die Quote in Sachsen sowohl in den Großstädten als auch in den übrigen Kreisen niedriger als im Rest von Deutschland.

LITERATUR

Banse, J., Deilmann, C., Fritzsche, C., Hörnig, V., Kluge, J., Kretzschmar, D., Marquardt, G., Motzek, T., Ragnitz, J., Thum, M., und L. Vandrei (2017), Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den ostdeutschen Wohnungsmarkt. ifo Dresden Studien 78, München/Dresden.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017), Neu- und Wiedervermietungen 2004 bis 2014 (Angebotsmieten nettokalt), BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH.

Kluge, J. und C. Thater (2013), „Pendlerverflechtungen in Sachsen – Mögliche Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich“, ifo Dresden berichtet 20 (03), S. 3–9.

LBS (Hrsg.) (2012), Markt für Wohnimmobilien. Preisspiegel 2012, Berlin.

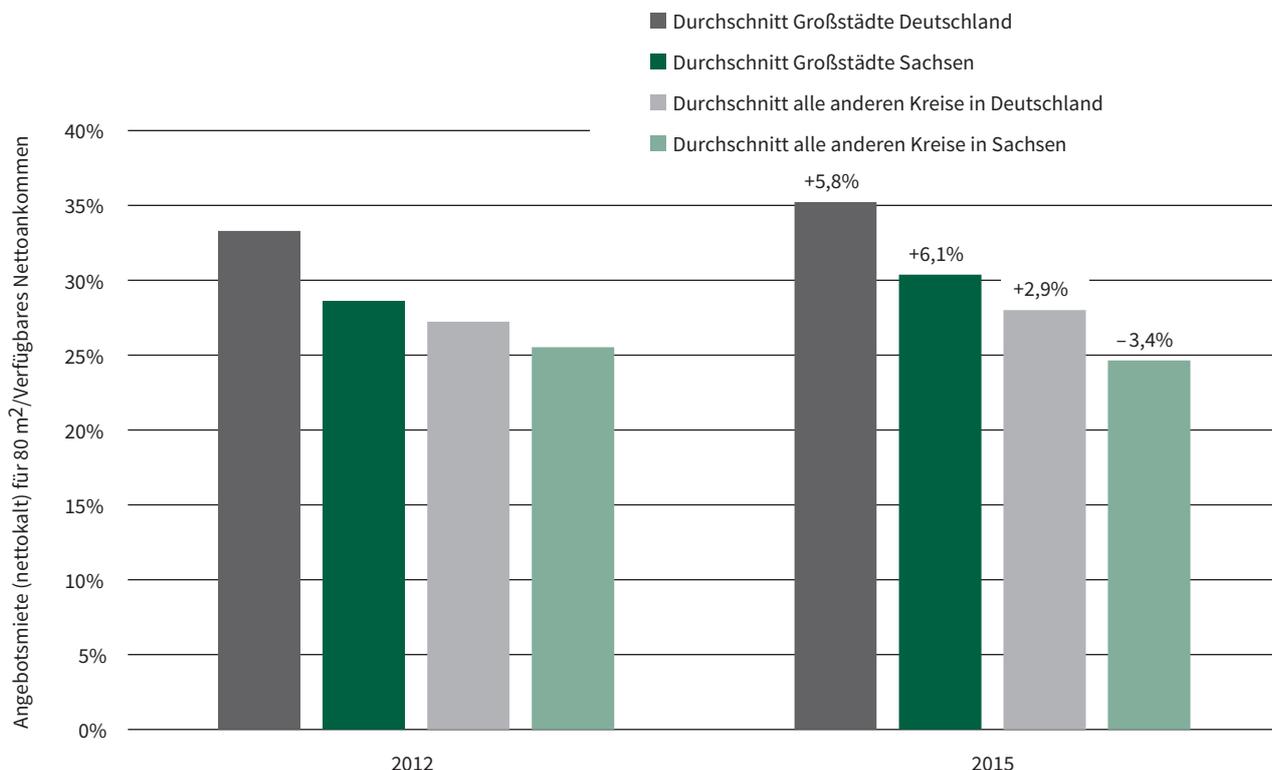
LBS (Hrsg.) (2017), Markt für Wohnimmobilien. Preisspiegel 2017, Berlin.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2015), Zensus 2011. Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland. Endgültige Ergebnisse, Wiesbaden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2016), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 3, Einkommen der privaten Haushalte in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2015, Frankfurt am Main.

1 Daten zu den Neu- und Wiedervermietungen (Angebotsmieten) sind nur für einzelne Kreise und nicht für Gemeinden verfügbar.

**Abb. 5**  
Mietbelastungsquote in Deutschland und Sachsen im Vergleich, 2012 vs. 2017, Großstädte vs. alle anderen Kreise



Quelle: BBSR (2017), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Joachim Ragnitz\*

# Auferstanden aus Ruinen: Gründe für den wirtschaftlichen Erfolg Sachsens nach der Wiedervereinigung<sup>1</sup>

Der vorliegende Artikel führt die wirtschaftlichen Erfolge Sachsens nach der Vereinigung im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurück: Zum einen auf die lange historische Tradition als bedeutsamer Industriestandort, die nicht zuletzt auch Denken und Einstellungen der Menschen in Sachsen auf lange Sicht geprägt hat, und zum anderen auf die Fähigkeit, Innovationsimpulse von außen aufzunehmen und wirtschaftlich nutzbar zu machen. Es gab zwar Rückschläge – insbesondere den Verlust an Humankapital nach dem Zweiten Weltkrieg (und ein weiteres Mal nach der Vereinigung) –, dennoch steht Sachsen heute in vielerlei Hinsicht besser da als die anderen ostdeutschen Länder, obwohl diese in gleicher Weise vom Transformationsschock nach 1989 betroffen waren. Dies stellt die Wirtschaftspolitik vor die Aufgabe, auch künftig dafür zu sorgen, dass Sachsen diese Standortvorteile in ausreichender Weise nutzen kann.

Die Sächsische Staatsregierung verfolgt das Ziel, schon bis zum Jahr 2020 zu den „wirtschaftlich und wissenschaftlich führenden Regionen Europas“ zu gehören. In wirtschaftlicher Hinsicht wird dieses Ziel wohl verfehlt. Wie der 7. Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission<sup>2</sup> zeigt, ist Sachsen bislang eher im Mittelfeld aller europäischen Regionen aufzufinden: Der Abstand zu den führenden Regionen – München, Rhein-Main-Gebiet, Hamburg innerhalb Deutschlands sowie London, Turin, Paris im europäischen Vergleich – scheint in den verbleibenden drei Jahren bis 2020 nicht einholbar. Mit Blick auf die wissenschaftliche „Exzellenz“ ist dieses Ziel hingegen schon heute erreicht: Sachsen (und hier insbesondere Dresden) ist auf einer ganzen Reihe von Technologiefeldern europaweit (wenn nicht gar weltweit) führend. Natürlich gilt das nicht auf allen Forschungsgebieten, aber dies wäre auch illusorisch. Auch bei Forschung und Entwicklung gibt es eine Art internationale Arbeitsteilung, geboren aus dem Prinzip der Spezialisierung entsprechend der (komparativen) Vorteile, sodass man nie überall führend sein kann. Insoweit hat sich Sachsen seit der Wiedervereinigung deutlich besser entwickelt als die anderen ostdeutschen Länder, obwohl diese – so die gängige Interpretation – doch am gleichen Startpunkt ihre „Aufholjagd“ zum Westen hin begonnen hatten.

„Auferstanden aus Ruinen...“, eigentlich entlehnt der Nationalhymne der DDR und von dieser auf den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg gemünzt, kann insoweit auch auf den Neuaufbau der sächsischen Wirtschaft nach dem Zusammenbruch der DDR bezogen werden, der in wirtschaftlicher Hinsicht ja ebenfalls einen Neuanfang bedeutete. Aber die Wirtschaftsgeschichte Sachsens beginnt nicht erst mit der deutschen Vereinigung 1990, auch nicht mit der Gründung der DDR im Jahr 1949, sondern schon weit frü-

her. Vieles von dem, was Sachsen heute prägt, findet seine Wurzeln in historischen Entwicklungen, die bis heute nachwirken. Deswegen ist es sinnvoll, auch die Zeiten zu betrachten, in denen Sachsen noch ein selbständiges Kurfürstentum innerhalb des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation (1356–1806) bzw. später ein Königreich (1806–1918) war.

## DIE ENTSTEHUNG SACHSENS ALS INDUSTRIESTANDORT

Bis zur Mitte des 18. Jahrhundert waren weite Teile des heutigen Sachsens noch durch die Landwirtschaft geprägt – nennenswerte Ausnahmen waren lediglich das Erzgebirge, wo aufgrund der dortigen Erzvorkommen auch der Bergbau eine bedeutsame Rolle spielte, und die Stadt Leipzig, die sich schon damals als europäisch bedeutsamer Handelsplatz etabliert hatte. Aufgrund der Einführung des Anerbenrechts im Jahr 1628, also der ungeteilten Vererbung ländlichen Grundbesitzes an den Haupterben und des allmählichen Versiegens der leicht zu erschließenden bergbaulichen Vorräte in der Mitte des 17. Jahrhunderts waren immer mehr Menschen jedoch zur Vermeidung materieller Not gezwungen, neue wirtschaftliche Tätigkeiten aufzunehmen. Im Erzgebirge war das unter anderem die Herstellung von Holzwaren und Spielzeug, was sich noch heute in der Tradition der Erzgebirgischen Volkskunst niederschlägt. Anderswo war es zumeist die Herstellung textiler Grundstoffe, also das Spinnen von Garn und das Weben von Stoffen, zunächst allerdings noch in Hand- und Heimarbeit. Erst nach und nach wurde die Heimarbeit durch die Errichtung spezialisierter Betriebsstätten ersetzt, den sogenannten Manufakturen. Dies

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

fürte letzten Endes zur Herausbildung einer neuen gesellschaftlichen Klasse gewerblicher Arbeitskräfte, die später in den seit Beginn des 19. Jahrhunderts neu entstehenden mechanisierten Industriebetrieben tätig werden konnten. Begünstigend wirkte sich dabei wohl aus, dass mit der Einführung des Protestantismus als Staatsreligion (ab 1539) auch das Bildungswesen massiv ausgebaut und für breite Teile der Bevölkerung geöffnet wurde. Empirische Studien aus Preußen zeigen, dass dies zu einer Stärkung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beigetragen hat, die bis heute spürbar ist.<sup>3</sup>

Unterstützt wurde die Entwicklung Sachsens zu einer industriell geprägten Region durch die starken internationalen Beziehungen, die sich durch die Etablierung des Messewesens in Leipzig ergaben. Am Schnittpunkt der zwei wichtigsten mittelalterlichen Handelsstraßen, der Via Regia (von Nordspanien bis hin nach Moskau) und der Via Imperii (von Rom nach Stettin) gelegen, hatte sich hier schon seit Mitte des 12. Jahrhunderts einer der bedeutsamsten Handelsplätze für den Fernhandel in Europa herausgebildet. Nicht nur, dass dies der Stadt zu erheblichem Wohlstand und der Herausbildung eines selbstbewussten Bürgertums verhalf; der Kontakt zu internationalen Kunden führte auch zu einer beschleunigten Verbreitung von Informationen über neue technologische Entwicklungen, von der auch die nachgelagerten Produktionszweige profitieren konnten. Das, was heute als der große Vorteil von „Clustern“ bezeichnet wird, nämlich die Begünstigung von Wissens-Spillovers als eine Quelle von Innovationen, fand insoweit in Sachsen schon frühzeitig, vermittelt über die internationalen Kontakte auf den damals noch dreimal jährlich stattfindenden Messeveranstaltungen in Leipzig, statt.

Und schließlich wurde die Herausbildung Sachsens als Industriestandort auch schon in der frühen Neuzeit durch Zuwanderung begünstigt, zunächst insbesondere durch die Aufnahme von Glaubensflüchtlingen aus dem katholischen Böhmen, später auch durch die Attrahierung von Arbeitskräften für die allmählich erstarkende Industrie. Da es sich dabei in vielen Fällen um gut qualifizierte Personen handelte, hat dies der wirtschaftlichen Entwicklung in den Zuwanderungsregionen und der Entstehung neuer Wirtschaftszweige erhebliche Impulse gegeben: Die Musikinstrumentenindustrie im Vogtland beispielsweise ist nur hierauf zurückzuführen. Auch die Mechanisierung der Herstellung von Textilien geht letzten Endes auf ausländische Einflüsse zurück.

Wengleich die Wurzeln der Industrialisierung in Sachsen somit im Textilgewerbe zu suchen sind – so in der Lausitz, im Chemnitzer Raum oder auch im Vogtland – wäre die Entwicklung Sachsens zum führenden industriellen Zentrum des Deutschen Reiches nicht denkbar gewesen, wenn sich davon ausgehend nicht auch weitere Wirtschaftszweige hier hätten etablieren können. So entstanden – zunächst durch Nutzung der Wasserkraft, später auch durch den Einsatz von Dampfmaschinen – ab 1798 in Chemnitz die ersten mechanischen Spinnereien. Die erforderliche Technik wurde zwar originär noch aus Großbritannien importiert, in Sachsen jedoch – unter Beteiligung englischer Ingenieure – zu höherer Anwendungsreife weiterentwickelt. Um die steigende Nachfrage nach den erforderlichen Ausrüstungsgütern zu befriedigen,

wurden zunehmend auch Betriebe zur Herstellung der im Textilgewerbe und den ihm vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen benötigten Maschinen errichtet. Chemnitz (und mit einigem Abstand auch Zwickau) entwickelten sich so schon früh zum Zentrum des deutschen Maschinenbaus, später dann, mit der zunehmenden Verbreitung der Eisenbahn ab den 1830er Jahren, auch des Fahrzeugbaus. In der Folge wurde Chemnitz zur reichsten Stadt Deutschlands und Sachsen wies unter den Regionen Deutschlands schon zur Mitte des 19. Jahrhunderts mit rund 50 % aller Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe den höchsten Industrialisierungsgrad auf. Dies blieb für lange Zeit so: Auch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war Sachsen nach dem durch die Montanindustrie geprägten Ruhrgebiet einer der führenden Industriestandorte in Deutschland, mit Schwerpunkten in den traditionell gewachsenen Zweigen der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie im Maschinen- und Fahrzeugbau. Mit anderen Worten: Vor dem Krieg war Sachsen das „industrielle Herz Deutschlands“, und dies bedeutet sehr viel mehr als die bloße Konzentration von Fabrikanlagen. Denn damit ging auch eine Stärkung unternehmerischer Initiative, Ingenieurskunst und eines motivierten und hoch qualifizierten Stammes von Fachkräften, Forschern und Entwicklern einher. Gleichzeitig war hiermit ein gehöriges Maß an Internationalität und Weltoffenheit verbunden, denn nur der heimische Markt reichte für den Absatz der hergestellten Produkte keineswegs aus.

Sachsen war so aufgrund seiner starken Industrialisierung für ungefähr 150 Jahre die wohlhabendste Region des Deutschen Reichs und zugleich eine ihrer innovativsten. Dies scheint gängigen Konvergenztheorien zu widersprechen, nachdem regionale Entwicklungen durch Annäherung an ein gemeinsames Wachstumsgleichgewicht gekennzeichnet werden können. Tatsächlich aber gibt es zum einen Pfadabhängigkeiten (der Erfolg wirtschaftlicher Entwicklung hängt auch von der jeweiligen Ausgangssituation ab), und zum anderen weist insbesondere eine durch technologische Vorsprünge geprägte Region auch externe Effekte auf, die zu steigenden Skalenerträgen (und damit zu langfristigen Wachstumsvorsprüngen, also zu Divergenz) führen. Dies kann erklären, weshalb Sachsen seinen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erworbenen Vorsprung so lange beibehalten konnte. Und das wiederum hat – naturgemäß – Spuren in der Bevölkerung hinterlassen, denn regionale Identitäten (oder Mentalitäten) sind immer auch ein Reflex der langfristigen wirtschaftlichen Realitäten. Nicht nur Sachsen als Wirtschaftsstandort, sondern ebenso die ortsansässige Bevölkerung kann insoweit mit Blick auf die Vorkriegszeit als besonders fortschrittlich angesehen werden.

Das änderte sich erst mit dem Zweiten Weltkrieg – zum einen durch die Bombardierung kriegswichtiger Fabrikstandorte u. a. in Chemnitz, Dresden, Leipzig und Plauen, zum anderen durch die nachfolgende Demontage verbliebener Industrieanlagen durch die Sowjetunion. Zwar hätte dies durch entsprechende Investitionen prinzipiell ausgeglichen werden können; dem stand jedoch die systembedingt niedrige wirtschaftliche Leistungskraft der DDR entgegen. Noch bedeutsamer, weil auch langfristig wirksam, war überdies der Bevölkerungsverlust aufgrund von Kriegstoten und der Flucht zahlreicher gut qualifizierter Menschen – Unternehmer, aber auch

Facharbeiter – aus dem kommunistisch beherrschten Sachsen nach Westdeutschland und hier insbesondere in die amerikanisch besetzte Zone, was mit zu der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der südwestdeutschen Bundesländer nach dem Krieg beigetragen hat. Quantitativ wurde dieser Bevölkerungsverlust zwar durch den Zustrom von Vertriebenen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten und anderen Ländern Osteuropas<sup>4</sup> zu einem erheblichen Teil ersetzt. Diese wiesen jedoch häufig aufgrund ihrer Herkunft ungünstigere Qualifikationsmerkmale auf. Es kam insoweit – zumindest bis zur Abriegelung der innerdeutschen Grenze im Jahr 1961 – zu einem erheblichen Verlust an Humankapital, der einen großen Teil der früheren industriellen Potenziale Sachsens irreparabel zerstört hat. Manches spricht dafür, dass sich Sachsen bis heute hiervon nicht vollständig erholt hat.<sup>5</sup>

Sachsen blieb dennoch nach der deutschen Teilung weiterhin das vorherrschende industrielle Zentrum der DDR, nicht zuletzt deshalb, weil viele der vor dem Krieg vorhandenen Industriebetriebe nach Gründung der DDR in veränderter Organisationsform einfach fortgeführt wurden und ein hinreichend großes Potenzial an Industriearbeitern auch weiterhin vorhanden war. Zudem war – nicht zuletzt aufgrund der eher anwendungsorientierten Ausrichtung – ein Großteil der Forschung der DDR in Sachsen konzentriert. Hieran sollte nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 angeknüpft werden.

## DIE ENTWICKLUNG NACH 1990

Mit dem Zusammenbruch der DDR und der Einführung der Marktwirtschaft kam es nach 1990 zunächst zu einer starken Deindustrialisierung. Wesentliche Gründe hierfür waren jedoch nicht, wie häufig angenommen, der überhöhte Umtauschkurs der DDR-Mark in D-Mark, die beschleunigte Lohnangleichung oder die von der Treuhandanstalt verfolgte Privatisierungsstrategie („Privatisierung vor Sanierung“). Vielmehr muss die entscheidende Ursache in der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Betriebe aufgrund der bekannten Effizienzmängel einer Zentralverwaltungswirtschaft und der Abschottung Ostdeutschlands von der (technologischen) Entwicklung in den westlichen Industrieländern gesehen werden: Vielfach wurde zu DDR-Zeiten noch in den Gebäuden produziert, die aus der Hochzeit der Industrialisierung in der Anfangsphase des 20. Jahrhunderts stammten und die bestenfalls eine Zukunft als Industriedenkmal hatten, keinesfalls aber modernen Ansprüchen industrieller Produktionsweise genügten. In vielen Fällen war der Maschinenpark infolge unterlassener Investitionen auf dem technologischen Stand der 1950er Jahre und musste deswegen von Grund auf erneuert werden. Ein Großteil der hergestellten Produkte war ihren westdeutschen (oder ausländischen) Konkurrenzprodukten hinsichtlich Funktionalität und Design hoffnungslos unterlegen und deswegen unter Weltmarktbedingungen im Inland wie im Ausland kaum mehr absetzbar. Schließlich wurden in den meisten Betrieben zur Kompensation technologischer Schwächen arbeitsintensive Produktionsverfahren angewandt. Diese waren schon wegen der absehbar steigenden Arbeitskosten nach der Vereinigung in dieser Form nicht länger aufrecht zu erhalten. Eine grundlegende Modernisierung der Betriebe war daher erforderlich

– wofür den bestehenden Unternehmen aber im Regelfall die finanziellen Mittel, das notwendige technische Wissen und nicht zuletzt auch die Marktkenntnisse fehlten. Unter dem Druck übermächtiger Konkurrenz brach die DDR-Wirtschaft zusammen wie ein Kartenhaus und musste von Grund auf neu aufgebaut werden.<sup>6</sup> Viele Industriebetriebe wurden zwar dem Namen nach fortgeführt; aufgrund der notwendigen Umstrukturierungen handelt es sich dabei faktisch aber auch um Neuerrichtungen. Insoweit ist von der DDR-Wirtschaft nicht wirklich viel übrig geblieben.

Unumstritten war dies alles damals nicht: Nicht nur in der Öffentlichkeit und bei den Gewerkschaften, auch in der sächsischen Politik gab es anfänglich starke Widerstände gegen die schnelle Überführung der Treuhandunternehmen in Privateigentum und die damit einhergehenden Betriebsschließungen. Erinnert sei beispielsweise an die 1992 etablierte Initiative ATLAS („Ausgewählte Treuhandunternehmen, vom Land ausgewählt zur Sanierung“). Mit ihr sollte der überwiegende Teil der noch vorhandenen sächsischen Industrieunternehmen als regional bedeutsam deklariert, unter Einsatz öffentlichen Geldes saniert und damit zur Privatisierung vorbereitet werden – ein typisches Beispiel konservierender, nicht primär auf die Ansiedlung zukunftsorientierter Branchen und Unternehmen gerichteter Strukturpolitik.<sup>7</sup> Erst nachdem die Treuhandanstalt ihre Tätigkeit zum Ende des Jahres 1994 abgeschlossen hatte, erfolgte in Sachsen der Übergang zu einer stärker auf den Neuaufbau industrieller Strukturen gerichteten Politik (häufig als Leuchtturmpolitik befördert). Letzten Endes muss dies angesichts der damit erzielten Erfolge als richtig angesehen werden: Sachsen steht nicht zuletzt wegen dieser konsequent auf Neuanfang setzenden Politik heute besser da als Länder wie Brandenburg oder Sachsen-Anhalt, wo in Anbetracht der schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt noch viel länger auf den Erhalt bestehender „industriellen Kerne“ gesetzt und damit der Neuanfang in der Marktwirtschaft über Gebühr verzögert wurde.

Die Politik war es aber natürlich nicht allein, denn gegen den Markt lässt sich eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik nicht betreiben. Tatsächlich wies (und weist) Sachsen weitaus bessere Voraussetzungen als industrieller Produktionsstandort auf als die anderen ostdeutschen Bundesländer. Dazu zählen nicht nur die vergleichsweise günstige Verkehrsanbindung oder die Tatsache, dass Sachsen als einziges ostdeutsches Land drei attraktive Großstädte aufweist, sondern insbesondere eben die bereits angesprochene lange industrielle Tradition, also bestehende „Pfadabhängigkeiten“. Wichtigste Ressource war dabei das industriell geschulte Fachkräftepotenzial, das auch für viele Investoren „aus dem Westen“ interessant war. Denn selbst wenn es für den Übergang von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft einer „Nachschulung“ bedurfte, wiesen die vorhandenen Erwerbspersonen die erforderlichen Grundqualifikationen zu einem erheblichen Teil ja bereits auf. Allerdings: Gleichzeitig waren nicht zuletzt wegen der starken Industrialisierung zu DDR-Zeiten auch die transformationsbedingten Investitionshemmnisse in Sachsen besonders hoch, so ungeklärte Eigentumsverhältnisse, das Vorhandensein von Altlastenflächen und – hieraus resultierend – ein unzureichendes Angebot geeigneter Gewerbegrundstücke. All das dürfte erklären, warum die Investitions-

tätigkeit in Sachsen zunächst nur eher schleppend in Gang kam: Bis Mitte der 1990er Jahre wies Sachsen noch das geringste Niveau an Anlageinvestitionen je Einwohner aller ostdeutschen Länder auf. Auch bei den Ausrüstungsinvestitionen, also den Investitionen in Produktionsanlagen im engeren Sinne, kam der Aufholprozess nur zeitverzögert in Gang. Immerhin aber: Sachsen ist neben Brandenburg das einzige ostdeutsche Bundesland, in dem die Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner bzw. je Erwerbstätigen Mitte der 1990er das westdeutsche Niveau überhaupt nur erreicht (und zeitweise sogar überschritten) haben. Dies schließlich hat den Grundstein für eine erfolgreiche industrielle Entwicklung bis heute gelegt.

Die Investitionstätigkeit konzentrierte sich dabei – naturgemäß – auf die Industriezweige, die bereits in der DDR in Sachsen stark waren, also den Maschinen- und Anlagenbau sowie den Kraftwagenbau. Auch die bereits in der DDR bestehende Spezialisierung Sachsens auf die mikroelektronische Industrie konnte über die Wende hinweg gerettet und – mit der Entscheidung von Siemens (und später AMD) zum Aufbau eines Halbleiterwerkes in Dresden – sogar noch ausgebaut werden. Dementsprechend konzentrierten sich die Investitionen vor allem auf die althergebrachten Industriestandorte in Sachsen, also die Agglomerationszentren Chemnitz/Zwickau, Dresden und Leipzig. Weniger gut getroffen haben es hingegen Standorte in sächsischen Klein- und Mittelstädten. Sie waren von der DDR teilweise im Zuge einer auf regionalen Ausgleich abzielenden Territorialplanung zu Industriestandorten aufgebaut worden, wiesen jedoch nach der Vereinigung schon wegen ihrer ungünstigen Lage, oftmals auch wegen einer ungünstigen Ausstattung mit „weichen“ Standortfaktoren (wie z. B. Restaurants, Einkaufsmöglichkeiten oder Bildungs- und Freizeiteinrichtungen) häufig nur eine geringe Attraktivität für Investoren auf. Viele dieser Standorte darben deswegen bis heute. Die sich herausbildende regionale Differenzierung, die es in gleicher Weise ebenfalls in Westdeutschland gibt, ist insoweit völlig normal, auch wenn diese dem anfänglichen Versprechen „blühender Landschaften“ zu widersprechen scheint: Sachsen hatte das Glück, drei urbane Zentren zu haben und im Ganzen verhältnismäßig dicht besiedelt zu sein. Eher ländlich geprägte Teilräume Sachsens sind daher mit Blick auf industrielle Neuansiedlungen strukturell benachteiligt und liegen bis heute in ihrer Wirtschaftskraft hinter den sächsischen Agglomerationsräumen zurück.

Zwangsläufig führte die Restrukturierung der sächsischen Wirtschaft zu einer deutlichen Verringerung der Zahl der Arbeitsplätze, denn die arbeitsintensive Produktionsweise der DDR-Wirtschaft konnte nicht aufrechterhalten werden. Anders hätte das geforderte hohe Produktivitätsniveau nicht erreicht werden können, welches erforderlich ist, um steigende Arbeitskosten ausgleichen zu können. Alles in allem hat sich deswegen die Zahl der Industriearbeitsplätze in Sachsen von ehemals 1,44 Mill. auf nur noch 315 000 Anfang der 2000er Jahre verringert. Da die Expansion anderer Branchen, insbesondere des Dienstleistungssektors, nach der Vereinigung dies ganz und gar nicht kompensieren konnte, lag die Quote der registrierten Arbeitslosen zeitweise bei mehr als 20 %. Selbst wenn die Arbeitslosenquote im Zuge des Beschäftigungsaufbaus seit dem Jahr 2005 und dem demographisch

bedingten Rückgang des Arbeitskräfteangebots inzwischen wieder deutlich gefallen ist, hat die zeitweise Beschäftigungslosigkeit bei vielen Menschen doch tiefe Wunden gerissen.

Dennoch: Wie erfolgreich der Neuaufbau der sächsischen Industrie, die Reindustrialisierung, in Sachsen verlaufen ist, zeigt sich zum einen daran, dass der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes, also der Industrie im engeren Sinne, an der Gesamtbeschäftigtenzahl in Sachsen heute wieder bei 17 % liegt. Dies ist zwar deutlich weniger als zu DDR-Zeiten, aber annähernd so viel wie in Westdeutschland. Zum anderen – und das ist noch wichtiger – ist die Produktivität, also die preisbereinigte Wertschöpfung je Erwerbstätigen, in der sächsischen Industrie seit 1991 stark gestiegen, nämlich um nahezu unfassbare 575 %. Das Niveau der Produktivität in der Industrie liegt zwar noch um einiges niedriger als in Westdeutschland (nämlich um rund 30 Prozentpunkte), aber das ist weitgehend durch strukturelle Besonderheiten der sächsischen Wirtschaft zu erklären, insbesondere die „Kleinteiligkeit“: Kleinere Betriebe haben nicht die gleichen Möglichkeiten, produktivitätssteigernde „Skaleneffekte“ auszunutzen, Exportmärkte zu bedienen oder Forschung und Entwicklung zu betreiben wie größere Unternehmen. Ein Vergleich strukturell gleicher Unternehmen (also: gleiche Branche, gleiche Größe) zeigt hingegen, dass es kaum noch einen Unterschied in der Leistungsfähigkeit der Betriebe zwischen Sachsen und Westdeutschland gibt.

Sachsen ist insoweit wieder Industrieland – wie es seiner langjährigen Tradition entspricht. Die erfolgreiche Entwicklung seit 1990 wäre dabei aber nicht möglich gewesen ohne die technologische Modernisierung, die sich seither vollzogen hat. Hier konnte ebenso auf bestehende Traditionen aufgebaut werden, galt Sachsen (zusammen mit Thüringen) doch schon zu DDR-Zeiten als Zentrum von Forschung und Entwicklung. Rund ein Viertel des gesamten DDR-Forschungspersonals (insgesamt 33 000 Personen) war in Sachsen tätig.<sup>8</sup> Ein Grund hierfür war die von der DDR-Führung vorangetriebene Konzentration von Forschungsaktivitäten auf strategische Investitionen insbesondere in der Mikrosystemtechnik, die ab 1969 unter anderem zum Aufbau der Mikrotechnologie in Dresden und Chemnitz (neben dem Standort Erfurt) führte, gleichzeitig aber auch die starke Betonung der anwendungsbezogenen Forschung in den Unternehmen, wovon Sachsen wegen der starken Stellung seiner Industrie profitieren konnte. Die sächsischen Hochschulen spielten hingegen damals in der Forschungslandschaft keine große Rolle. Sie nahmen in der DDR in erster Linie eine Ausbildungsfunktion für den technischen Nachwuchs wahr. Vielmehr war die Grundlagenforschung in den Forschungsinstituten der Akademie der Wissenschaften angesiedelt. Auch wenn sich diese räumlich auf Berlin konzentrierten, wies Sachsen damals immerhin neun Akademieinstitute (mit knapp 5 000 Beschäftigten) auf.

Sachsen war insoweit schon vor 1990 eines der Zentren der (industriellen) Forschung in der DDR, wenn auch in anderer Organisationsform als nach der Vereinigung und mit einer Spezialisierung, die eher den Zielen und Restriktionen der staatlichen Planwirtschaft entsprach. Zudem war die Industrieforschung in der DDR systembedingt häufig eher auf den Nachbau im Westen bereits etablierter Technologien ausge-

richtet. Eine grundlegende Neuorientierung war daher auch hier erforderlich. Es war daher keineswegs selbstverständlich, dass sich Sachsen nach 1990 wieder als forschungsintensiver Standort etablieren konnte. Die Privatisierung der Industrieunternehmen führte in vielen Fällen dazu, dass die Treuhandanstalt bzw. die neuen Eigentümer bestehende Forschungs- und Entwicklungsabteilungen mangels Bedarf nicht weiterführten. Auch die Evaluierung der Akademieinstitute durch den (westdeutschen) Wissenschaftsrat endete oftmals in deren Abwicklung, da sie westdeutschen oder internationalen Qualitätsansprüchen nicht genügten. Insoweit bestand damals durchaus ein großes Risiko, dass Sachsen den technologischen Anschluss nicht geschafft hätte.

Dass dies nicht geschah, ist zum einen dem Engagement vieler Forscher selber zuzuschreiben, die sich mit ihrer „Abwicklung“ nicht abfinden wollten und ihre früheren Forschungsabteilungen als selbständige, gewinnorientierte Unternehmen fortführten. Auf diese Weise sind in Sachsen bis 1993 immerhin 71 private Unternehmen als marktorientierte Forschungsdienstleister entstanden. Diese sogenannten „Forschungs-GmbHs“ sind ein Spezifikum der ostdeutschen Länder, das es in Westdeutschland zumindest bis dato nicht gab. Sie hatten und haben zwar mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen, am Markt eine ausreichende Finanzierung einzuwerben. Viele von ihnen haben aber bis heute Bestand und ermöglichen es damit Unternehmen verschiedenster Branchen, die keine eigenen Forschungsabteilungen vorhalten können, innovative Marktlösungen zu entwickeln.

Zum anderen hat die sächsische Staatsregierung relativ früh erkannt, dass es einer zielorientierten Innovations- und Technologiepolitik bedurfte, um die sächsische Wirtschaft aus der Nische eines „Niedriglohnstandorts“ zu führen. Es wurde deshalb bereits im Juli 1992 mit den „Leitlinien zur Technologiepolitik“ ein erstes umfassendes Konzept für die industrienahe Forschung und Entwicklung im Freistaat Sachsen vorgelegt<sup>9</sup>. Mit ihnen wurden nicht nur die Ziele einer wirtschaftsnahen Technologiepolitik sowie sogenannte Schlüsseltechnologien definiert, sondern auch kurzfristige Maßnahmen zur Erhaltung der Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur beschlossen. Diese bildeten so die Grundlage für den Aufbau der heute bestehenden Forschungslandschaft in Hochschulen, Forschungseinrichtungen und letzten Endes – vermittelt durch umfangreiche Förderprogramme – auch der privaten Wirtschaft. Die anfängliche Konzentration auf bestimmte „Schlüsseltechnologien“ (u. a. Materialwissenschaften, Energietechnik, Physikalische und Chemische Technologien, Biologische Forschung und Technologie, Mikrosystemtechnik, Informationstechnik, Fertigungstechnik, Umwelttechnik, Medizintechnik) spiegelte dabei zwar noch das alte planwirtschaftliche Denken wider, nachdem der Staat bestimmen sollte, wie sich künftige Strukturen zu entwickeln hätten. Die genannten Technologiefelder waren aber hinreichend breit abgegrenzt, um nicht auch Forschung in anderen als den genannten Bereichen zu unterstützen und wurden ohnehin in der täglichen Praxis auch nie in diesem strengen Sinne als Begrenzung von Förderansinnen begriffen. Insoweit kam die Technologiepolitik Sachsens dem ökonomischen Leitbild einer wettbewerbsneutralen, technologieoffenen Innovationsförderung schon ziemlich nahe. Nach mehreren Aktualisierungen

gen ist die aktuelle „Innovationsstrategie“ des sächsischen Wirtschaftsministeriums deshalb auch weitgehend branchenneutral und richtet sich eher an den „Schnittstellen“ wissenschaftlicher Forschung und ökonomischer Stärken Sachsens aus als an bloßen „Branchen“ oder „Technologien“.

Insbesondere ist der Staatsregierung zugute zu halten, dass sie auf dieser Basis den Aufbau der öffentlich finanzierten Forschung stark vorangetrieben hat – insbesondere durch die Neuausrichtung der Universitäten und die Unterstützung der Ansiedlung von Forschungseinrichtungen der großen Wissenschaftsorganisationen. Wie erfolgreich diese Politik war, zeigt sich unter anderem daran, dass heute zwei Institute der Helmholtz-Gesellschaft (Umweltforschungszentrum Leipzig/Halle, Helmholtz-Zentrum Dresden-Rossendorf als Nachfolgeeinrichtung des früheren Zentralinstituts für Kernforschung), sechs Institute der Max-Planck-Gesellschaft (jeweils drei in Dresden und Leipzig), sieben Institute der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz und vierzehn Institute der Fraunhofer-Gesellschaft in Sachsen ihren Sitz haben. Hinzu kommen sieben überwiegend geisteswissenschaftliche Institute, die ausschließlich vom Land finanziert werden. Gleichzeitig sind auch die sächsischen Universitäten höchst erfolgreich, wie sich bspw. an der Einwerbung erheblicher Drittmittel und guten Platzierungen in gängigen Hochschulrankings zeigt. Alles in allem werden in Sachsen derzeit 2,73% des Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Entwicklung verwendet – was im Vergleich der Bundesländer einen Platz im oberen Drittel (Rang 5 hinter Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz) bedeutet. Das von der EU formulierte Ziel, 3% des Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Entwicklung auszugeben, ist insoweit zumindest in Sichtweite.

Zu einem erheblichen Teil handelt es sich dabei allerdings um Grundlagenforschung, bei der der unmittelbare Anwendungsnutzen noch im Dunkeln liegt. Kritisch wäre insoweit anzumerken, dass sich die Forschung in Sachsen von dem entfernt hat, was die eher traditionellen Betriebe in der Region tatsächlich benötigen. Es wäre daher sinnvoll, dem Technologietransfer, also die Übertragung neuen Grundlagenwissens in anwendungsbezogene Produkte und Verfahren, noch stärkeres Augenmerk zu schenken.

## SACHSEN 2017: DIE PERSPEKTIVEN

Unter den ostdeutschen Ländern, die ja alle in gleicher Weise von dem „Transformationsschock“ nach 1990 betroffen waren, steht Sachsen somit heute mit am besten da. Das Wirtschaftswachstum ist auch aktuell überdurchschnittlich hoch, das Wohlstandsniveau (gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) nimmt immer weiter zu. Aus ökonomischer Sicht scheint es indes so, dass Sachsen inzwischen sein durch die gegebenen strukturellen Rahmenbedingungen determiniertes langfristiges Wachstumsgleichgewicht erreicht hat: Es gibt eben keine „unbedingte“ Konvergenz, sondern lediglich eine „bedingte“, bei der die jeweiligen Rahmendaten das langfristige Wachstumsgleichgewicht determinieren. Wenn sich diese nicht ändern lassen, liegt aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften dann der einzige Weg, einen höheren Wachstumspfad zu erreichen, in der Stärkung von wirtschaft-

lichen Aktivitäten mit positiven externen Effekten, also Ausstrahleffekten auf andere Branchen und Regionen.<sup>10</sup> Dies sind im Wesentlichen Bildung, Forschung und Entwicklung, die gleichzeitig die einzig sinnvolle Reaktion auf die fortschreitende Intensivierung der „Wissensgesellschaft“ sind. Insoweit hat man in Sachsen in den vergangenen 25 Jahren den richtigen Weg beschritten, indem man sich strategisch verstärkt auf den Aufbau von Kapazitäten für Forschung und Entwicklung konzentriert hat. Die Früchte dieser Strategie reifen zwar nur langsam, lassen aber eine weiterhin günstige Entwicklung Sachsens erwarten.

Dass sich der Abstand zum Westen (oder allgemeiner: zu den führenden europäischen Regionen) in kurzer Zeit aufholen ließe, darf man wegen der bestehenden strukturellen Besonderheiten aber nicht hoffen: Die bedeutendsten Industriebetriebe in Sachsen gehören heute als nachgeordnete Produktionsstätten global agierenden Konzernen an, die eine nachgelagerte Position in der Wertschöpfungskette aufweisen. Höherwertige, hoch entlohnte Arbeitsplätze sind dort eher selten entstanden und vielfach sind diese Betriebsstätten abhängig von konzerninternen strategischen Überlegungen, die wenig Raum für regionalwirtschaftliche Besonderheiten lassen. Überwinden lässt sich das Fehlen von Unternehmenshauptquartieren insoweit nur durch ein stärkeres Wachstum der heute noch eher kleinen Unternehmen, die sich nach der Wende neu gegründet haben. Jedoch für ein stärkeres Wachstum oder gar den Zukauf weiterer Betriebsstätten reichten die vergangenen 27 Jahre einfach noch nicht aus (zumal viele erfolgreiche sächsische Unternehmen lediglich in Marktnischen tätig sind, die schon von ihrer Definition her keine großen Wachstumssprünge erlauben).<sup>11</sup> Wie die Geschichte lehrt, sind auch die heute „großen“ Konzerne in Westdeutschland und anderswo nicht in kurzer Zeit entstanden, sondern haben für ihre Entwicklung im Regelfall sehr viel mehr Zeit benötigt als in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung zur Verfügung stand.

Das zweite große Entwicklungshemmnis für die sächsische Wirtschaft ist die demographische Entwicklung, gekennzeichnet insbesondere durch eine Verschiebung der Bevölkerungsstruktur hin zu älteren Kohorten. Allein in den Jahren 1990 bis 1992 sind rund 180 000 Menschen aus Sachsen abgewandert, auch zwischen 1998 und 2010 war der Wanderungssaldo mit rund 140 000 Personen wieder negativ. Das Problem dabei ist weniger die absolute Zahl der verringerten Bevölkerung, als vielmehr deren Struktur, denn es waren – mangels aussichtsreicher Perspektiven – insbesondere jüngere und gut qualifizierte Menschen, die Sachsen verlassen haben. Diese fehlen heute nicht nur als Arbeitskraft, sondern vor allem auch als „Eliten“, die die gesellschaftliche Entwicklung in den Entleerungsregionen vorantreiben könnten. Gerade die peripheren, häufig ländlich geprägten Regionen sind hier von betroffen. Weniger Menschen (und weniger Erwerbspersonen) bedeuten aber auch, dass weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, was die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten dämpft. Mittel- bis langfristig gibt es daher

eigentlich nur zwei Optionen: Entweder es gelingt, durch Modernisierung der Produktion (also durch Rationalisierung) mit weniger Arbeitskräften auszukommen und so die Arbeitsnachfrage an das Arbeitsangebot anzupassen, oder man muss das Arbeitsangebot quantitativ und qualitativ ausweiten, was nur durch (qualifizierte) Zuwanderung gelingen wird. Dass dies allein durch eine verstärkte „Wissensorientierung“ der Produktion, also durch Produktivitätssteigerungen gelingen kann, erscheint demgegenüber eher unwahrscheinlich.

## LITERATUR

- Becker, S.O. und L. Wössmann (2009), „Was Weber Wrong? A Human Capital Theory of Protestant Economic History“, *Quarterly Journal of Economics*, 124 (2), S. 531–596.
- European Commission (Hrsg.) (2017), *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Brüssel.
- Grossman, G. M. und E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge (Mass.).
- Krugman, P. (1993), *Geography and Trade*. Cambridge (Mass.).
- Ochsner, C. (2017), „Was wäre wenn ... die Rote Armee im Sommer 1945 Ostdeutschland wieder verlassen hätte? Eine Antwort aus der Steiermark“, *ifo Dresden berichtet* (24) 05, S. 15–23.
- Ochsner, C. und M. Weber (2014), „Die Kleinteiligkeit der ostdeutschen Wirtschaft – dynamisch betrachtet“, *ifo Dresden berichtet*, (21) 05, S. 22–33
- Ragnitz, J. (1994), „Was tun mit den Treuhandunternehmen?“, *Wirtschaftsdienst*, Nr. 4/1994, S. 177–184.
- Riedel, J. (2002), *Technologie- und Innovationspolitik in Sachsen*, WSI-Diskussionspapier Nr. 102, Düsseldorf.
- Röhl, H. (200), *Die Eignung der sächsischen Agglomerationsräume als Innovations- und Wachstumspole für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes*, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr der TU Dresden, Nr. 1/2000.
- SMWA – Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (1992), *Leitlinien zur Technologiepolitik im Freistaat Sachsen*, Dresden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1994), *Ausgewählte Zahlen der Volks- und Berufszählungen und Gebäude- und Wohnungszählungen 1950 bis 1981*, Sonderreihe mit Beiträgen für das Gebiet der ehemaligen DDR, Heft 15, Wiesbaden.

- 1 Überarbeitete Fassung des Festvortrags anlässlich des Jahresempfangs zum 25-jährigen Bestehen des Helmholtz-Zentrums Dresden-Rossendorf und der Verabschiedung von Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Joehnk, Dresden, 12. Oktober 2017.
- 2 Vgl. European Commission (2017).
- 3 Vgl. Becker und Wössmann (2009).
- 4 Nach der Volkszählung 1950 wiesen 12,5 % der Bevölkerung Sachsens (608 700 Personen) im Alter von mehr als 11 Jahren zum 1. September 1939 einen Wohnort in den ehemaligen deutschen Ostgebieten bzw. den anderen kommunistischen Staaten des Ostblocks auf. Vgl. Statistisches Bundesamt (1994).
- 5 Vgl. Ochsner (2017).
- 6 So wird der Produktionsrückgang in der ostdeutschen Industrie von 1989 bis 1991 auf rund 70 % geschätzt; die Zahl der Beschäftigten ging bis 1994 um 80 % gegenüber dem Vorwende-Niveau zurück. Vgl. Röhl (2000).
- 7 Vgl. Ragnitz (1994).
- 8 Vgl. Riedel (2002).
- 9 Vgl. SMWA (1992).
- 10 Dies ist eine der Implikationen der neuen Wachstumstheorie (vgl. z. B. Grossman und Helpman 1991) bzw. der „Neuen ökonomischen Geographie“ (vgl. Krugman 1993).
- 11 Vgl. Ochsner und Weber (2014).

Jonathan Old und Julia Sonnenburg\*

# Steht sächsischen Schulen ein Qualitätsverlust bevor? – Ein Überblick internationaler Studien zur Lehrqualität von Seiteneinsteigern

Der derzeitige Mangel an voll ausgebildeten Lehrkräften führte dazu, dass aktuell knapp zwei Drittel der neuen Stellen an sächsischen Grundschulen mit Seiteneinsteigern besetzt wurden. Gleichzeitig sind die Anforderungen an das Lehrpersonal durch die Zunahme von Schülern mit Migrationshintergrund und sonderpädagogischem Bedarf deutlich gestiegen. Dies wirft die Frage auf, ob Seiteneinsteiger ohne eine pädagogische Vollausbildung diesen Herausforderungen gewachsen sind. In diesem Beitrag fassen wir Forschungsergebnisse aus der Literatur zu Lehrqualifikation und Schulerfolg zusammen. In der Mehrzahl der vergleichenden Studien zeigt es sich, dass Schüler von Seiteneinsteigern im Durchschnitt schlechter abschneiden als Schüler von traditionell ausgebildeten Lehrern. Zurückzuführen sind die Leistungsunterschiede vornehmlich auf die fehlende Lehrerfahrung von Seiteneinsteigern zum Berufseinstieg. Nach zwei bis drei Jahren Berufstätigkeit sind hingegen kaum noch Unterschiede zu vermerken.

Der zunehmende Lehrermangel und die damit einhergehende Gefahr eines Qualitätsverlustes an sächsischen Schulen rückten in jüngster Vergangenheit immer mehr in den Fokus der politischen Debatte. Sächsischen Schülern gelang es stets, ihre überdurchschnittlichen Leistungen in bundesweit durchgeführten Vergleichstests unter Beweis zu stellen. Der Lehrermangel hat jedoch zu einem Anstieg der Belastung der Lehrkräfte und einer Zunahme von Unterrichtsausfällen geführt (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2017). Zur Lösung der angespannten Situation reagierte das Sächsische Ministerium für Kultus (SMK) mit einer vermehrten Besetzung freier Stellen mit Seiteneinsteigern ohne Lehramtsstudium. Diese Einstellungspraxis wird in der Öffentlichkeit jedoch häufig kritisiert: Zum einen können Stundenausfälle durch notwendige Einstiegsfortbildungen und berufsqualifizierende Begleitprogramme nicht vollständig vermieden werden.<sup>1</sup> Zum anderen wird die Frage aufgeworfen, ob Seiteneinsteiger den wachsenden Herausforderungen und Anforderungen des Lehrerberufs gewachsen sind. In diesem Beitrag tragen wir aktuelle Forschungserkenntnisse zum Thema Lehrerqualifikationen und Schulerfolg zusammen. In der Mehrzahl der ausgewählten Studien zeigt sich, dass Schüler von Seiteneinsteigern im Durchschnitt schlechter abschneiden als jene von regulär ausgebildeten Lehrern. Leistungsunterschiede treten dabei im Grundschulbereich deutlich häufiger auf als bei weiterführenden Schulen und fallen allgemein mit zunehmender Lehrerfahrung kleiner aus.

## HINTERGRUND

Zurückzuführen ist der zunehmende Lehrermangel einerseits auf den unerwarteten Anstieg der Schülerzahlen und andererseits auf die gleichzeitig niedrige Anzahl an Lehramtsabsolventen in Sachsen.

Bedingt durch eine höhere Geburtenrate und nicht prognostizierbare Zuwanderungsgewinne aus anderen Bundesländern sowie dem Ausland fallen die Schülerzahlen deutlich höher aus als ursprünglich angenommen. So konstatierte die maßgebliche Vorausberechnung der Kultusministerkonferenz ausgehend von rd. 348 000 Schülern im Jahr 2016 einen leichten Rückgang der Schülerzahlen bis 2025. Demgegenüber verdeutlichen neuere Berechnungen des Statistischen Landesamtes, dass bis 2030 kontinuierlich mehr Schüler an allgemeinbildenden Schulen in Sachsen zu verzeichnen sein werden. Der Vorausberechnung zufolge könnten die Schülerzahlen ausgehend vom Jahr 2016 bis 2030 um 15% steigen (rd. 415 000 Schüler in der höheren Variante) (vgl. Kultusministerkonferenz 2013, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2016a).

Gleichzeitig befindet sich die Anzahl an Lehramtsabsolventen in Sachsen mit knapp 850 Absolventen pro Jahr weiterhin auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Damit kann nur etwa die Hälfte des Einstellungsbedarfs bis 2020 gedeckt werden (vgl. Staatsministerium für Kultus 2016, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2016b). Zudem wandern mehr Absolventen nach ihrem Studium in andere Bundesländer ab, als Lehramtsabsolventen zum Unterrichten in den Freistaat kommen (Eulenberger et al. 2015).<sup>2</sup>

In der Folge hat das SMK vermehrt auf Seiteneinsteiger für die kurzfristige Deckung des Bedarfs an Lehrkräften zurückgegriffen. Die notwendige Voraussetzung für einen Seiteneinstieg bildet ein abgeschlossenes Hochschulstudium, wohingegen eine pädagogische Ausbildung nicht erforderlich ist (vgl. Infobox 1).<sup>3</sup> In den vergangenen zwei Schuljahren wurden mehr als 1 300 Lehrerstellen an öffentlichen Schulen in

\* Jonathan Old war zum Zeitpunkt der Erstellung des Artikels als Praktikant am ifo Institut in Dresden beschäftigt. Julia Sonnenburg ist Doktorandin an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Sachsen mit Seiteneinsteigern besetzt. In Sachsen liegt damit die Quote der Seiteneinsteiger an allen Neueinstellungen bundesweit am höchsten. Am stärksten betroffen ist dabei der Grundschulbereich, in welchem rd. zwei Drittel der Neueinstellungen auf Seiteneinsteiger entfielen (vgl. Staatsministerium für Kultus 2017). Gerade im Primarbereich sind jedoch die Anforderungen an das Lehrpersonal durch die Zunahme von Schülern mit Migrationshintergrund oder sonderpädagogischen Bedarf deutlich angestiegen (vgl. Berkemeyer et al. 2017).

**INFOBOX 1**

**Seiteneinsteiger im Freistaat Sachsen**

Jede Person mit einem Master-, Magister- oder Diplomabschluss und Deutschkenntnissen (Mindestanforderung: Niveau C1) erfüllt die formalen Voraussetzungen für einen Seiteneinstieg in den Lehrerberuf. Die Qualifizierung erfolgt dabei in zwei Stufen: Unmittelbar nach der Einstellung müssen Seiteneinsteiger eine dreimonatige Einstiegsfortbildung absolvieren. Anschließend erfolgt eine berufsbegleitende Qualifizierung: Seiteneinsteiger unterrichten drei Tage pro Woche an der Schule und studieren parallel an einer der drei Lehrerbildenden Universitäten Sachsens (Universität Leipzig, Technische Universität Dresden, Technische Universität Chemnitz) Grundschuldidaktik (2 Jahre). Die Qualifizierung endet mit einem zwölfmonatigen Vorbereitungsdienst (Referendariat).

**BISHERIGE FORSCHUNGERGEBNISSE**

Empirische Studien können belegen, dass die Qualität eines Lehrers einen wesentlichen Einfluss auf den Lernerfolg von Schülern ausübt (Hanushek 1971, Wayne und Youngs 2003,

Rockoff 2004, Hattie 2009). In der Mehrheit der Studien zeigte sich insbesondere für die Qualitätsmerkmale *Ausbildungsqualität, fachliches Wissen* und *Lehrerfahrung* ein positiver und signifikanter Einfluss auf die schulischen Leistungen eines Kindes.<sup>4</sup>

Das Fundament für den schulischen Lernerfolg bildet erwartungsgemäß eine qualitativ hochwertige Ausbildung des Lehrpersonals (u. a. Summers und Wolfe 1977, Clotfelter et al. 2007). Somit gelingt es Schülern von Lehrern mit hohen fachlichen Kenntnissen und Kompetenzen besser, Lernfortschritte zu erzielen (Metzler und Wößmann 2012). In einer Metastudie zeigt Hattie (2009) außerdem, dass bestimmte Methoden der Lehrerbildung, wie zum Beispiel Gruppensimulationen, einen großen Einfluss auf den Schülererfolg haben. Ergänzend finden zahlreiche Studien, dass Lehrer mit zunehmender Erfahrung ihr Wissen effektiver vermitteln (u. a. Rockoff 2004, Rivkin et al. 2005): Durch die praktische Erprobung und Anwendung theoretischer Inhalte erwerben Lehrer vor allem in den ersten Berufsjahren die Fähigkeit, ihren Unterricht qualitativ besser zu gestalten. Die Schätzungen von Rivkin und Koautoren zeigen hierzu, dass Schüler von Berufseinsteigern geringere Leistungen erbringen als Schüler von erfahrenen Lehrern. Berufseinsteiger im ersten Jahr erzielen dabei schlechtere Ergebnisse als Lehrer im zweiten oder dritten Jahr. Drei Jahre nach dem Berufseinstieg finden die Autoren keinen messbaren Einfluss zusätzlicher Erfahrung auf Schülerleistungen.

Die Ergebnisse legen nahe, dass sich durch den direkten Berufseinstieg von Seiteneinsteigern ein Qualitätsverlust im Schulbereich einstellen kann. Eine Reihe empirischer Studien greift diesen Gedanken auf und untersucht, inwieweit sich der Schulerfolg von Schülern von Seiteneinsteigern von dem von grundständig ausgebildeten Lehrern unterscheidet. Einen Überblick über die Forschungsergebnisse gibt Tabelle 1.

**Tab. 1**  
**Literaturüberblick zum Einfluss von Seiteneinsteigern auf die Leistungen von Schülern**

| Studie                          | Land        | Klasse  | Auswirkungen auf Schülerleistungen   |
|---------------------------------|-------------|---------|--|
| <b>Grundschulen</b>             |             |         |  |
| Laczko-Kerr und Berliner (2002) | USA         | 3–8     | ▼ Schlechtere Leistungen: Lesen, Mathematik, Sprachfähigkeiten   |
| Darling-Hammond et al. (2005)   | USA         | 3–5     | ▼ Schlechtere Leistungen: Lesen, Mathematik<br>▶ Abschwächung des Effekts bei Nachholung der Zertifizierung                        |
| Rjosk et al. (2017)             | Deutschland | 4       | ▶ Ähnliche Leistungen für fachfremde Lehrer  |
| <b>Weiterführende Schulen</b>   |             |         |  |
| Goldhaber und Brewer (1997)     | USA         | 10      | ▼ Schlechtere Leistungen: Mathematik und Naturwissenschaften<br>▶ Ähnliche Leistungen: Englisch und Geschichte                     |
| Miller et al. (1998)            | USA         | 5 und 6 | ▶ Ähnliche Leistungen: Lesen, Mathematik (drei Jahre nach Berufseinstieg)  |
| Kane et al. (2008)              | USA         | 4–8     | ▶ Ähnliche Leistungen: Lesen, Mathematik   |
| Boyd et al. (2011)              | USA         | 4–8     | ▼ Schlechtere Leistungen: Mathematik, Sprachfähigkeiten (ein Jahr nach Berufseinstieg)<br>▶ Abschwächung des Effekts über die Zeit |
| Hoffmann und Richter (2016)     | Deutschland | 9       | ▼ Schlechtere Leistungen: Englisch<br>▶ Ähnliche Leistungen: Deutsch   |

Anmerkung: Die Studien untersuchen unterschiedliche Quer- und Seiteneinsteigerprogramme. Es wurden Studien ausgewählt, bei denen die betrachteten Lehrer ein qualitativ vergleichbares Programm wie Seiteneinsteiger in Sachsen durchlaufen. In allen Studien wurden Seiteneinsteiger mit traditionell ausgebildeten Lehrern verglichen.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Alle aufgeführten Studien berücksichtigen neben den schulischen Leistungen an sich auch Information zum soziökonomischen Hintergrund von Schülern und Lehrern sowie eine Reihe weiterer Kontrollvariablen, um Verzerrungen in den Ergebnissen zu vermeiden. Weiterhin wurde bei der Auswahl der Studien darauf geachtet, dass die Ausgestaltung der Seiteneinsteigerprogramme qualitativ ähnlich zu der in Sachsen ist.<sup>5</sup>

### Grundschulbereich

Laczko-Kerr und Berliner (2002) untersuchen die möglichen Leistungsunterschiede für Schüler der 3. bis 8. Klasse in Arizona. Um den Zusammenhang zwischen Seiteneinsteigern und Schülerleistungen zu isolieren, wird ein *Matching*-Verfahren angewandt, bei dem jeweils ein Seiteneinsteiger einem Lehrer mit Lehramtsstudium zugeordnet wird, der das gleiche Bildungsniveau aufweist und die gleiche Klassenstufe unterrichtet. So wurden insgesamt 109 ähnliche „Paare“ gefunden, bei denen der einzige wesentliche Unterschied darin besteht, ob sie Seiteneinsteiger sind oder nicht. Sowohl in der Lese- als auch in der Mathematikkompetenz schneiden die Schüler von Seiteneinsteigern im Vergleich zu den Schülern von regulären Lehrern systematisch schlechter ab. Der Leistungsunterschied ist in unteren Klassenstufen deutlich größer als bei höheren.

Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen Darling-Hammond et al. (2005). Auf Basis eines Datensatzes mit mehr als 200 000 Schülern und 15 000 Lehrern analysieren sie das Leistungsverhalten von Grundschulern. Im Fokus der Betrachtungen stehen dabei Grundschulen, in denen die Schüler in den Hauptfächern lediglich von einem Lehrer unterrichtet werden. Im Ergebnis zeigt sich, dass in fünf von sechs standardisierten Tests Schüler von Lehrern ohne reguläre Lehrerausbildung deutlich schlechter abschneiden: Um am Ende des Schuljahres den gleichen Wissensstand zu erreichen, benötigen Schüler von Seiteneinsteigern etwa einen halben bis einen ganzen Monat mehr Lernzeit. Außerdem zeigt sich, dass sich dieser Leistungsunterschied nicht mehr beobachten lässt, sofern Seiteneinsteiger ihre Lehrqualifikation durch ein Referendariat und eine Prüfung nachholen.

Vergleichbare Studien für Deutschland sind für den Grundschulbereich nicht aufzufinden. Lediglich das verwandte Feld, fachfremdes Unterrichten, wird im aktuellen Bildungstrend 2016 aufgegriffen: Den Befunden zufolge können für Viertklässler keine signifikanten Leistungsunterschiede durch fachfremdes Unterrichten festgestellt werden. Dies stützt die These, dass im Primarbereich pädagogische Kompetenzen für den Lernerfolg wichtiger erscheinen als reines Fachwissen (vgl. Rjost et al. 2017, S. 350).

### Weiterführende Schulen

Die Ergebnisse von Studien für weiterführende Schulen verdeutlichen zum einen, dass der Leistungsunterschied zwischen Schülern von Seiteneinsteigern und traditionell ausgebildeten Lehrern fachabhängig verschieden hoch ausfällt. Deutlich höhere Differenzen sind dabei in naturwissenschaftlichen Fächern und für Fremdsprachen zu verzeichnen (Goldhaber und Brewer 1997, Hoffmann und Richter 2016). Im Un-

terricht in der Muttersprache können die Schüler hingegen ähnliche Ergebnisse bei der Kompetenzmessung erzielen. Zum anderen zeigt sich, dass die Leistungsunterschiede mit zunehmender Lehrerfahrung geringer ausfallen. Nach Boyd et al. (2011) schneiden Schüler von Seiteneinsteigern mit wenig Berufserfahrung zu Beginn schlechter ab als Schüler von frisch eingestiegenen regulären Lehrern. Dieser Unterschied wird jedoch mit wachsender Erfahrung kleiner und verschwindet zwei Jahre nach dem Berufseinstieg für den Großteil der Fächer gänzlich. Miller und Koautoren (1998) können diese Ergebnisse bestätigen. Drei Jahre nach dem Berufseinstieg finden sie keine signifikanten Leistungsunterschiede. Demgegenüber verdeutlichen die Ergebnisse von Kane und Koautoren (2008), dass Schüler von allen Lehrern mit gleicher Lehrerfahrung ähnliche Lernerfolge in Lesen und Mathematik erzielen.

Der Bildungstrend vom INSTITUT QUALITÄTSENTWICKLUNG IM BILDUNGSWESEN (IQB) enthält für das Jahr 2015 die erste empirische Studie zu Seiteneinsteigern in Deutschland (Hoffmann und Richter 2016). Hierbei ist zu beachten, dass Seiteneinsteiger (ohne Referendariat) und Quereinsteiger (mit Referendariat) gemeinsam betrachtet werden, wodurch der potenzielle Leistungsunterschied tendenziell unterschätzt wird. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Schüler von Seiteneinsteigern im Fach Deutsch ähnlich hohe Kompetenzen besitzen wie Schüler von regulär ausgebildeten Lehrern. Im Fach Englisch schneiden Seiteneinsteiger hingegen systematisch schlechter ab.

### FAZIT

Vorliegende internationale Studien zeigen, dass die fehlende Lehrpraxis von Seiteneinsteigern zu schwächeren Schülerleistungen führen kann. Vor allem für den Grundschulbereich zeichnet sich ein schlechteres Abschneiden von Schülern in Kompetenztests ab, die von Seiteneinsteigern unterrichtet werden. Die resultierenden Leistungsunterschiede sind teilweise fachspezifisch und können durch zunehmende Erfahrung der Seiteneinsteiger ausgeglichen werden.

Diese Ergebnisse lassen vermuten, dass die aktuelle Einstellungspolitik des SMK nicht ohne Auswirkungen auf Schülerleistungen bleiben wird.<sup>6</sup> In Vergleichsstudien schneiden sächsische Schüler bisher sehr gut ab. Die Personalsituation wird jedoch auch künftig eine Belastung darstellen: Altersbedingt werden in den kommenden 15 Jahren mehr als die Hälfte der derzeit beschäftigten Lehrer aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (Staatsministerium für Kultus 2016). Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass viele Lehrer den Schuldienst bereits vor der Regelaltersgrenze (63 Jahre) verlassen. Ein Absinken der Schülerzahlen ist den Vorausberechnungen zufolge zudem nicht zu erwarten. Die im Bundesvergleich hohe Förderquote, Inklusionsmaßnahmen und die Zunahme von Schülern mit Betreuungsbedarf in Deutsch als Zweitsprache sind zusätzliche Faktoren, die die Nachfrage nach qualifizierten Grundschullehrern erhöhen.

Kurzfristig bedarf es daher einer besseren Qualifikation sowie einer höheren pädagogischen Ausbildung von Seiteneinsteigern. Mittelfristig ist vor allem darauf zu achten, dass die Attraktivität des Lehrerberufs in Sachsen gestärkt wird.

Dies gilt vor allem für den Grundschulbereich. Nur so kann eine ausreichende Anzahl an Lehramtsstudenten, die ihren Schuldienst im Freistaat antreten werden, sichergestellt werden.

## LITERATUR

Berkemeyer, N., Bos, W., Hermstein, B., Abendroth, S., Semper, I. und M. Knaders. (2017), Chancenspiegel – eine Zwischenbilanz. Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme seit 2002, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Boyd, D., Grossman, P. L., Ing, M., Lankford, H. und S. Loeb (2011), „The Effectiveness and Retention of Teachers with Prior Career Experience“, *Economics of Education Review* 30 (6), S. 1229–1241.

Clotfelter, C., Ladd, H. F. und J. Vigdor (2007), How and Why do Teacher Credentials Matter for Student Achievement?, NBER Working Paper No. 12828.

Darling-Hammond, L., Holtzman, D. J., Gatlin, S. J. und Vasquez Heilig, J. (2005), „Does Teacher Preparation Matter? Evidence about Teacher Certification, Teach for America, and Teacher Effectiveness“, *Education Policy Analysis Archives* 13(42), S. 1–48.

Eulenberger, J., Piske, A. und A. Thiele (2015), Verbleib und berufliche Orientierung von Lehramtsabsolvent\_innen in Sachsen (VEBOLAS), Band 6, Beiträge zur Professionalisierung der Lehrerbildung, Zentrum für Lehrerbildung und Schulforschung, Leipzig.

Goldhaber, D. D. und D. J. Brewer (1997), „Evaluating the Effect of Teacher Degree Level on Educational Performance“, In: Fowler, W.J. (Hrsg.), *Developments in School Finance*, National Center for Education Statistics, Washington D.C., S. 197–210.

Hanushek, E. (1971), „Teacher Characteristics and Gains in Student Achievement: Estimation Using Micro Data“, *The American Economic Review* 61(2), S. 280–288.

Hattie, J. A. (2009), *Visible Learning: A synthesis of 800+ Meta-analyses on Achievement*, Routledge, Abingdon.

Hoffmann, L. und D. Richter (2016), „Aspekte der Aus- und Fortbildung von Deutsch- und Englischlehrkräften im Ländervergleich“. In: Stanat, P., Schipolowski, S., Rjosk, C., Weirich, S. und N. Haag (Hrsg.), *IQB-Bildungstrend 2015: Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich*, Waxmann, Münster, S. 481–501.

Kane, T. J., J. E. Rockoff und D. O. Staiger (2008), „What does Certification Tell us about Teacher Effectiveness? Evidence from New York City“, *Economics of Education Review* 27(6), S. 615–631.

Kultusministerkonferenz (Hrsg.) (2013), *Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2012–2025*, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16. Mai 2013, Berlin.

Laczko-Kerr, I. und D. C. Berliner (2002), „The Effectiveness of ‘Teach for America’ and Other Under-Certified Teachers on Student Academic Achievement: A Case of Harmful Public Policy“, *Education Policy Analysis Archives* 10(37), S. 1–50.

Metzler, J. und L. Wößmann (2012), „The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-teacher Within-student Variation“, *Journal of Development Economics* 99(2), S. 486–496.

Miller, J. W., McKenna, M. C. und B. A. McKenna (1998), „A Comparison of Alternatively and Traditionally Prepared Teachers“, *Journal of Teacher Education* 49(3), S.165–176.

Rivkin, S., Hanushek, E. A. und J. F. Kain (2005), „Teachers, Schools, and Academic Achievement“, *Econometrica* 73 (2), S. 417–458.

Rjosk, C., Hoffmann, L., Richter, D., Marx, A. und C. Gresch (2017), „Qualifikation von Lehrkräften und Einschätzungen zum gemeinsamen Unterricht von Kindern mit und Kindern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf“. In: Stanat, P., Schipolowski, S., Rjosk, C., Weirich, S. und N. Haag (Hrsg.), *IQB-Bildungstrend 2016: Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich*, Waxmann, Münster, S. 335–354.

Rockoff, J. E. (2004), „The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data“, *The American Economic Review* 94(2), S. 247–252.

Sächsischer Landtag (Hrsg.) (2017), Antwort durch Kultusministerin Kurth auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Falken, Fraktion DIE LINKE, Drs.-Nr.: 6/10647, Thema: Nichtbesetzte Lehrerstellen, 27. September 2017, Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (Hrsg.) (2016), *SMK-Lehrerbedarfsprognose*, erschienen am 17. November 2016, Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (Hrsg.) (2017), *Lehrereinstellungen: Fast alle freien Stellen besetzt*, SMK Blog vom 3. August 2017, abgerufen unter <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2017/08/03/lehreinstellungen-fast-alle-freien-stellen-besetzt/>

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2016a), *Schüler- und Absolventenprognose für Sachsen bis zum Schuljahr 2030/31*, Fachbeitrag, Birgit Scheibe, Juni 2016, Kamenz.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2016b), *Lehrerausbildung im Freistaat Sachsen*, Statistischer Bericht, B III 2 – j/16, Kamenz.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2017), *Amtliche Schulstatistik, Unterrichtsausfall im Schuljahr 2016/17*, Kamenz.

Summers, A. A. und B. L. Wolfe (1977), „Do Schools Make a Difference?“, *The American Economic Review* 67(4), S. 639–652.

Wayne, A. J. und P. Youngs (2003), „Teacher Characteristics and Student Achievement Gains: A Review“, *Review of Educational Research* 73(1), S. 89–122.

- 1 Im Schuljahr 2017/18 standen etwa zwei Drittel der Seiteneinsteiger an Grundschulen erst ab Anfang Dezember für den Unterricht zur Verfügung (Stand 27. September 2017, Sächsischer Landtag 2017).
- 2 Die Zahl der Studienanfänger im Bereich Lehramt für Grundschulen lag bis 2011 auf einem niedrigen Niveau. Erst ab 2012 hat sich die Lage verbessert, seitdem beginnen durchschnittlich ca. 530 Personen ein Studium in diesem Bereich. Erfahrungsgemäß beträgt die Zeit vom Studienbeginn bis zur Einstellung als Lehrer durchschnittlich sieben Jahre – eine Verbesserung der Personalsituation ist daher vermutlich erst zum Schuljahr 2019/20 zu erwarten.
- 3 Die Begriffe „Quereinsteiger“ und „Seiteneinsteiger“ werden häufig simultan genannt. Quereinsteiger sind Lehrer, die nach einem Fachstudium direkt in das Referendariat einsteigen, Seiteneinsteiger solche, die ohne Referendariat in den Schuldienst übergehen und dabei zumeist berufsbegleitend qualifiziert werden. In unserem Beitrag beziehen wir uns auf Seiteneinsteiger.
- 4 Die Mehrzahl der Studien basiert auf Testergebnissen großer Bildungsstudien, bei denen zusätzliche Merkmale von Schülern, Klassen, Lehrern und individuellen Schülern erhoben werden (zum Beispiel: TIMMS, PISA, IQB-Bildungstrend).
- 5 Seiteneinsteiger müssen vor dem Einstieg in den Schuldienst eine Qualifizierung durchlaufen, die weniger umfassend als das traditionelle Lehramtsstudium ist.
- 6 Dieser Artikel bezieht sich auf die geltenden, gesetzlichen Regelungen vom 1. Dezember 2017. Spätere Beschlüsse können nicht berücksichtigt werden.

Wolfgang Nierhaus\*

# Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das zweite Quartal 2017<sup>1</sup>

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt hat im zweiten Vierteljahr 2017 gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum stagniert, nachdem es im ersten Vierteljahr noch um 2,5% gestiegen war (revidiert, vgl. Tab. 1). Im Durchschnitt des ersten Halbjahrs wurde der Vorjahresstand um 1,3% übertroffen. Die Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe) und des Baugewerbes dürften

das Vorjahresergebnis zuletzt nicht erreicht haben. Allerdings sind die aktuellen Raten diesmal mehr als üblich von Kalendereffekten beeinflusst. So gab es im ersten Quartal 2017 drei Arbeitstage mehr, im zweiten Quartal drei Arbeitstage weniger als vor einem Jahr. Die besondere kalendarische Konstellation hat auch den Verlauf der Trend-Konjunktur-Komponenten am aktuellen Rand beeinflusst (vgl. Abb. 1).

**Tab. 1**  
Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Sachsen (preisbereinigt)

| Jahr,<br>Quartal | Bruttoinlandsprodukt | Gütersteuern abzüglich Subventionen | Bruttowertschöpfung                           |                                      |  |            |  |  |   |
|------------------|----------------------|-------------------------------------|---|--------------------------------------|--|------------|--|--|---|
|                  |                      |                                     | Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche | 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 |
| 2015             | 2,7                  | 4,3                                 | 2,5   | -15,1                                | 4,3                                    | 0,8        | 3,5  | 1,5  | 2,0   |
| 2016             | 2,7                  | 2,9                                 | 2,6   | 2,0                                  | 2,4                                    | 4,9        | 4,0  | 1,2  | 2,5   |
| 1   2015         | 2,4                  | 3,8                                 | 2,2   | -8,3                                 | 5,2                                    | -0,5       | 1,8  | 1,2  | 1,5   |
| 2   2015         | 3,0                  | 3,3                                 | 3,0   | -15,9                                | 5,9                                    | 0,5        | 3,4  | 2,0  | 2,0   |
| 3   2015         | 2,1                  | 4,7                                 | 1,8   | -18,3                                | 1,4                                    | 0,5        | 4,0  | 1,3  | 2,2   |
| 4   2015         | 3,3                  | 5,5                                 | 3,1   | -16,9                                | 5,0                                    | 2,4        | 4,7  | 1,3  | 2,5   |
| 1   2016         | 2,9                  | 5,1                                 | 2,7   | -4,3                                 | 2,8                                    | 6,3        | 4,0  | 0,7  | 2,7   |
| 2   2016         | 4,0                  | 3,5                                 | 4,1   | 1,7                                  | 4,8                                    | 6,8        | 5,9  | 1,9  | 3,1   |
| 3   2016         | 2,2                  | 2,7                                 | 2,1   | 3,4                                  | 1,1                                    | 4,6        | 3,3  | 1,0  | 2,5   |
| 4   2016         | 1,5                  | 0,5                                 | 1,7   | 7,2                                  | 0,9                                    | 2,0        | 2,7  | 1,5  | 1,6   |
| 1   2017         | 2,5                  | 2,2                                 | 2,6   | 6,7                                  | 3,2                                    | 0,4        | 2,7  | 3,8  | 1,4   |
| 2   2017         | 0,0                  | 1,8                                 | -0,2  | 3,0                                  | -2,2                                   | -1,3       | 0,7  | 1,6  | -0,1  |

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

© ifo Institut

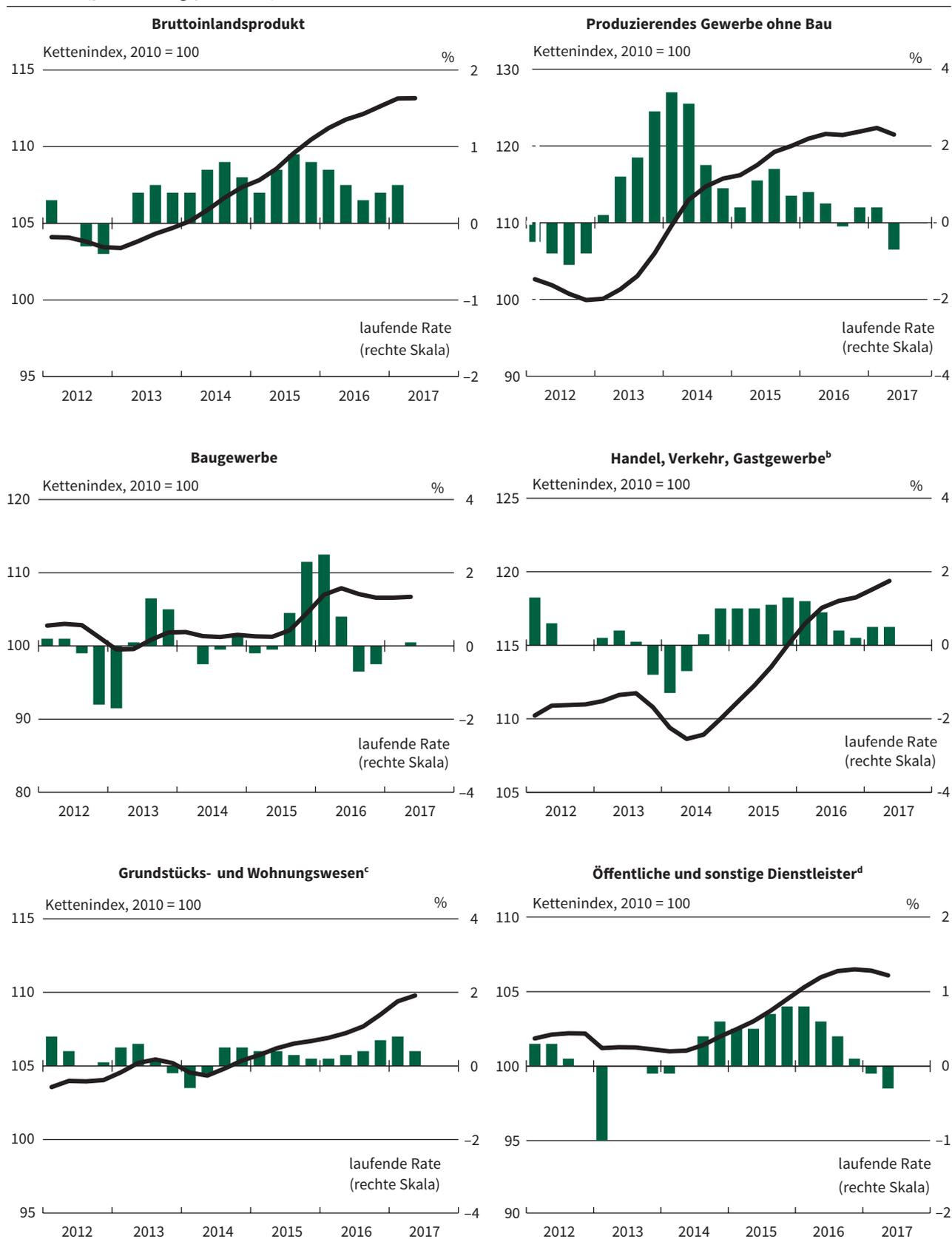
\* Dr. Wolfgang Nierhaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

<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 VOLKWIRTSCHAFTLICHER GESAMTRECHNUNGEN (VGR) DER LÄNDER ermittelt werden. Zudem werden seitens des STATISTISCHEN LANDESAMTES DES FREISTAATES SACHSEN aktuelle konjunkturstatistische Informationen bereitgestellt. Dies erfolgt im Rahmen der 2007 unterzeichneten Kooperationsvereinbarung mit der Niederlassung Dresden des ifo INSTITUTS. In dieser Ausgabe werden erstmals die Ergebnisse für das zweite Vierteljahr 2017 nachgewiesen. Die Berechnungen sind abgestimmt

auf die vom ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER am 30. März 2017 veröffentlichten Jahresergebnisse sowie auf die am 25. September 2017 veröffentlichten Ergebnisse der BIP-Halbjahresrechnung. Allerdings unterbleibt eine bundesweite Koordinierung, wie dies bei den amtlichen Daten des Arbeitskreises üblich ist. Die hier vorgelegten Vierteljahreswerte sind mit den bisherigen Angaben für den Zeitraum Q1/1996 bis Q3/2016 nur eingeschränkt vergleichbar, da die nunmehr vorgelegte Quartalisierung auf den Jahresergebnissen des ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER für 1996 bis 2016 basiert. Der vollständige Datensatz für den Zeitraum Q1/1996 bis Q2/2017 steht auf der ifo Dresden Homepage zum Download zur Verfügung. Zur Methodik vgl. W. Nierhaus, Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für den Freistaat Sachsen mit Hilfe temporaler Disaggregation, in: Statistik in Sachsen, 1/2008, S. 1–15.

**Abb. 1**

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



a) Saisonbereinigt nach Census X-12-ARIMA. – b) Einschließlich Information und Kommunikation. – c) Einschließlich Finanz- und Unternehmensdienstleister. – d) Einschließlich Erziehung und Gesundheit.

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

© ifo Institut

Jannik A. Nauerth\*

# ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen: Gut gerüstet in den Winter

## OSTDEUTSCHLAND

Der Geschäftsklimaindex der gewerblichen Wirtschaft in Ostdeutschland notierte im Oktober und November etwas unterhalb des im September erreichten Allzeithochs (vgl. Abb. 1). Die Lageeinschätzungen der ostdeutschen Unternehmer waren in beiden Monaten spürbar zurückhaltender als noch im Spätsommer. Die Geschäftserwartungen bewegten sich derweil seit September seitwärts. Die ostdeutsche Wirtschaft erwartet im Winter weiterhin gute Geschäfte.

Die Unternehmer des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland blickten im Oktober und November mit zunehmender Freude auf die kommenden Monate. Bei guter Auftragslage und hoher Kapazitätsauslastung erwarteten die Befragungsteilnehmer zusätzliche Impulse aus dem Exportgeschäft und eine weitere Zunahme der Verkaufspreise. Die Lageeinschätzung der ostdeutschen Industriebetriebe ging im Oktober spürbar zurück, war aber im November wieder aufwärts gerichtet. Im Mittel der beiden Monate notierte der Geschäftsklimaindex des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes leicht unterhalb der im Spätsommer erreichten Werte. Die ifo Konjunkturuhr im Verarbeitenden Gewerbe steht weiterhin auf „Boom“.

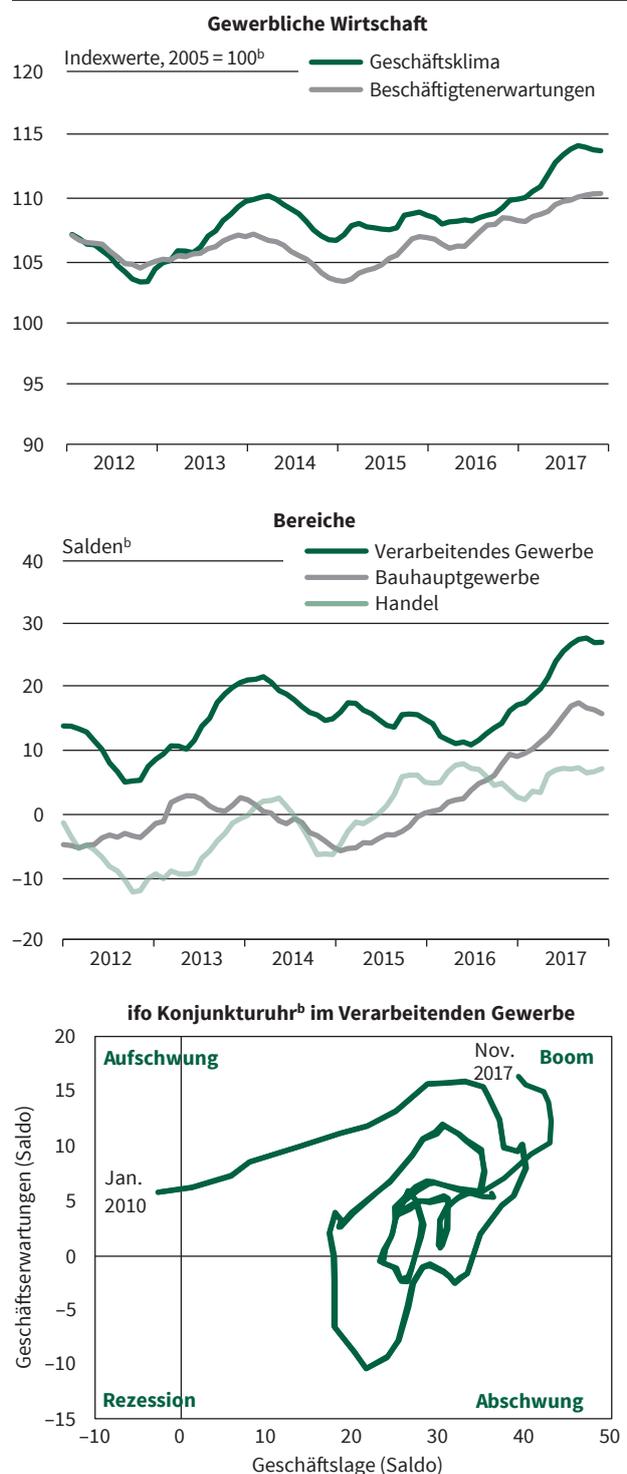
Zwar klagten nur wenige ostdeutsche Bauunternehmer über schlechte Witterungsbedingungen, aber passend zum nasskalten Regenwetter der letzten Wochen trübte sich das Geschäftsklima des Baugewerbes im Oktober und November ein. Die Lageeinschätzungen der Befragungsteilnehmer fielen im Oktober und November deutlich geringer aus als im Spätsommer. Wie bereits in den Vormonaten klagte etwas mehr als jeder fünfte Bauunternehmer über Arbeitskräftemangel. Die Geschäftserwartungen der Befragungsteilnehmer stiegen im Oktober rasant an, normalisierten sich aber im November wieder.

Die Stimmung der ostdeutschen Groß- und Einzelhändler trübte im Oktober etwas ein, hellte aber bereits im November wieder auf. Die ostdeutschen Großhändler waren in beiden Monaten mit ihren laufenden Geschäften etwas weniger zufrieden als noch im Spätsommer, ihre Geschäftserwartungen blieben derweil in etwa konstant. Die Lageeinschätzung der ostdeutschen Einzelhändler blieb nahezu auf dem Niveau des Spätsommers. Nach einem Rückgang der Geschäftserwartungen im Oktober hellte sich der Ausblick im November wieder auf.

Nachdem die Beschäftigungserwartungen der ostdeutschen Unternehmer seit August kontinuierlich gestiegen waren, äußerten sich die Befragungsteilnehmer im November erstmals wieder zurückhaltender.

Abb. 1

ifo Geschäftsklima für Ostdeutschland<sup>a</sup>  
ifo Konjunkturumfrage im November 2017



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.  
b) Saisonbereinigt und geglättet.

Quelle: ifo Institut.

© ifo Institut

\* Jannik A. Nauerth ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung München an der Universität München e. V.

**SACHSEN**

Im Freistaat Sachsen notierte der Geschäftsklimaindex etwas unterhalb des im September aufgestellten Rekordniveaus (vgl. Abb. 2). Die sächsischen Unternehmer beurteilten ihre Geschäftslage im Oktober und November merklich zurückhaltender als noch im Spätsommer. Der Ausblick auf die kommenden sechs Monate verbesserte sich jedoch im Mittel. Die Stimmung der sächsischen Wirtschaft ist gut.

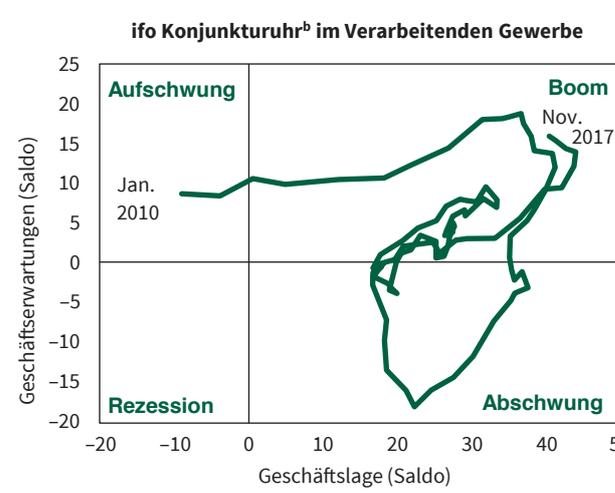
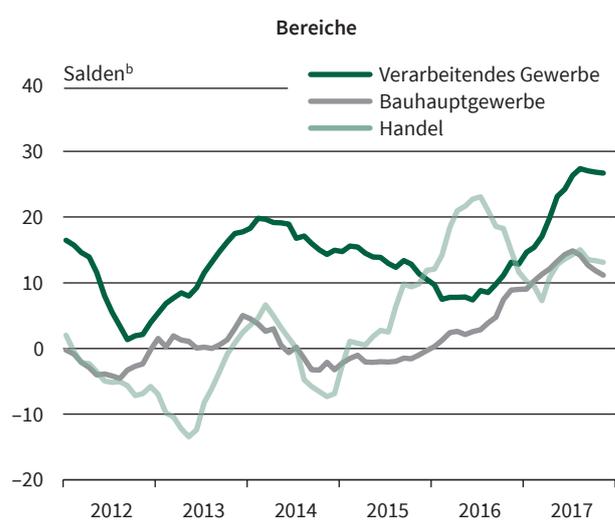
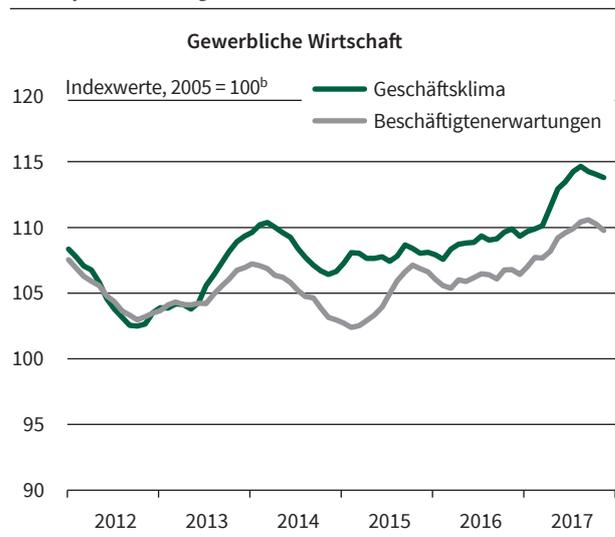
In der sächsischen Industrie ging die Stimmung im Oktober und November auf hohem Niveau leicht zurück. Der Geschäftsklimaindex des Verarbeitenden Gewerbes in Sachsen notierte etwas unterhalb der Werte von August und September. Einhergehend mit leicht gesteigerten Auftragsbeständen und Exporterwartungen hellte sich der Geschäftsausblick im Mittel etwas auf.

Im sächsischen Baugewerbe kühlte die Stimmung der Unternehmer im Oktober und November ab. Die Lageeinschätzung der Befragungsteilnehmer ging sowohl im Hochbau als auch im Tiefbau etwas zurück. Die sächsischen Tiefbauunternehmen äußerten sich insbesondere im Oktober ausgesprochen optimistisch. Ihre Erwartungen normalisierten sich aber bereits im November wieder. Dieser Verlauf setzte sich auch bei den Geschäftserwartungen des gesamten sächsischen Baugewerbes durch. Die Branche erwartete zudem eine weitere Zunahme der Baupreise.

Im sächsischen Handel ging die Stimmung der Unternehmer im Oktober und November leicht zurück. In beiden Teilbereichen des sächsischen Handels nahm die Lageeinschätzung im Oktober deutlich ab, erholte sich aber im November wieder. Der Ausblick des sächsischen Einzelhandels verbesserte sich in diesem Zeitraum leicht. Die sächsischen Großhändler waren im Mittel etwas weniger optimistisch.

Der sächsische Arbeitsmarkt brummt. Die gewerbliche Wirtschaft in Sachsen äußerte im Oktober so optimistische Beschäftigungserwartungen wie nie zuvor. Besonders das sächsische Baugewerbe plante eine deutliche Ausweitung der Beschäftigung. Im November normalisierten sich die Beschäftigungserwartungen wieder.

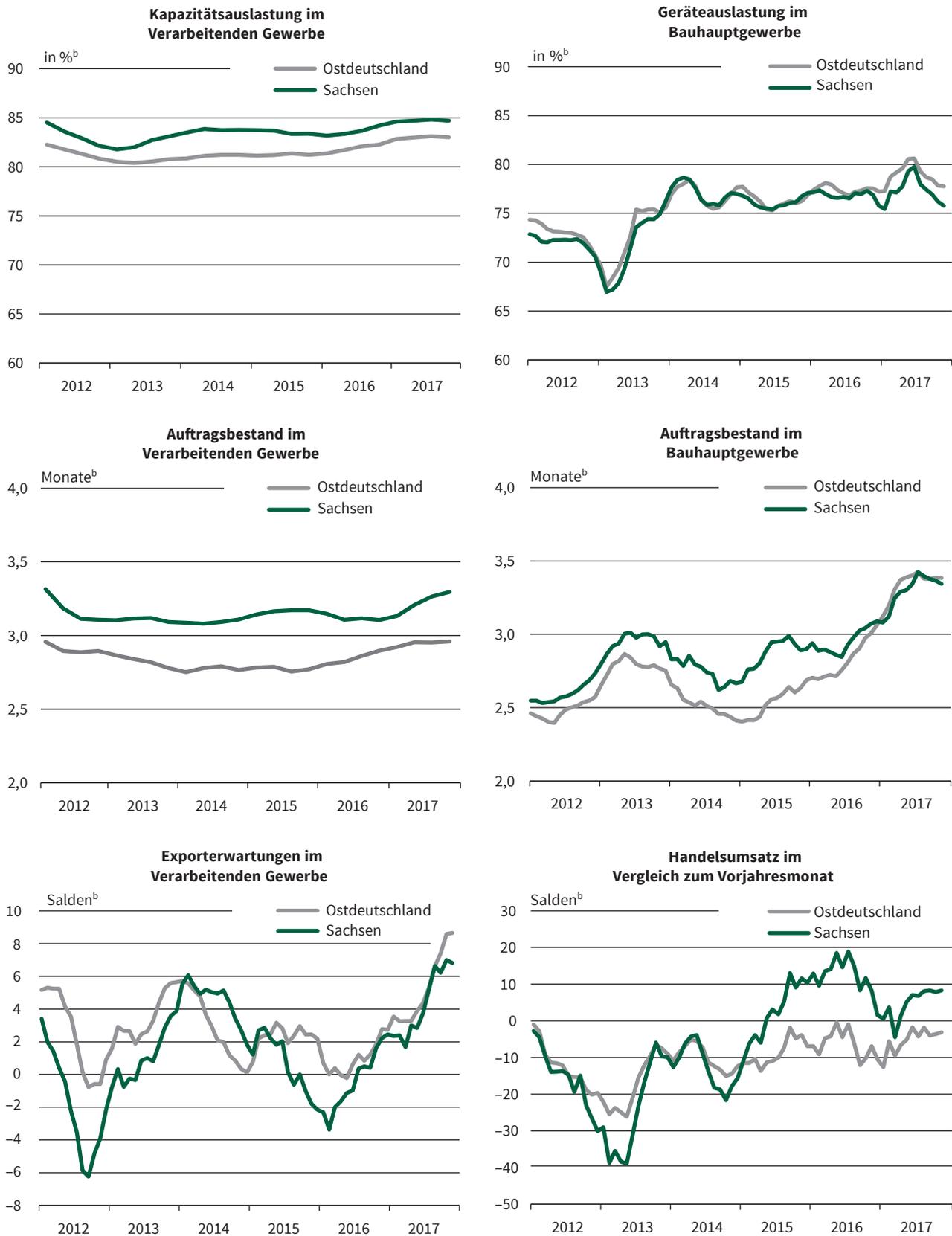
**Abb. 2**  
**ifo Geschäftsklima für Sachsen<sup>a</sup>**  
ifo Konjunkturumfrage im November 2017



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.  
b) Saisonbereinigt und geglättet.

**Abb. 3**

**Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest für Ostdeutschland und Sachsen<sup>a</sup>**  
 ifo Konjunkturumfrage im November 2017



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.  
 b) Saisonbereinigt (außer Handelsumsätze) und geglättet.

Quelle: ifo Institut.

© ifo Institut

# ifo Veröffentlichungen

## **ifo Dresden Studie 79: Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020**

**Joachim Ragnitz, Gerhard Untiedt und Michael Weber, 120 S., München/Dresden 2017, ISBN 978-3-95942-042-6, 15,- Euro zzgl. Versandkosten**

In Deutschland ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein wichtiges Ziel des wirtschaftspolitischen Handelns von Bund und Ländern. Das zentrale Instrument hierfür ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), bei der Bund und Länder gemeinschaftlich Unternehmen in Regionen mit schwerwiegenden wirtschaftlichen Strukturproblemen bei Aufbau und Erweiterung von Produktionsstätten und bei Vernetzungsaktivitäten finanziell unterstützen.

Die Festlegung der GRW-Förderregionen muss eine Reihe von EU-Vorgaben beachten. Regionalbeihilfen sind demnach nur für Regionen zulässig, die bestimmte Kriterien erfüllen. Zudem darf der Bevölkerungsanteil in Regionalfördergebieten einen bestimmten, von der Europäischen Kommission festgelegten Anteil der nationalen Bevölkerung (Bevölkerungsplafonds) nicht überschreiten. Gegenwärtig beläuft sich der von der EU zugelassene Bevölkerungsplafonds für Deutschland auf knapp 26 % der deutschen Bevölkerung.

In welchem Umfang Deutschland nach 2020 Fördergebiete ausweisen kann, ist derzeit unklar. Die positive wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in Relation zu der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten sowie der angekündigte EU-Austritt Großbritanniens, welcher zu einer Absenkung des EU-Durchschnittswerts führen dürfte, lassen bei Fortgeltung der aktuellen Kriterien der Leitlinien für Regionalentwicklung 2014–2020 eine Absenkung des deutschen Bevölkerungsplafonds für die Förderperiode ab 2021 auf nur noch rund 18,8 % der Gesamtbevölkerung Deutschlands erwarten.

In dem dieser Studie zugrunde liegenden Projekt wurden Optionen entwickelt, wie sich die Kriterien zur Bestimmung und Abgrenzung der EU-Regionalfördergebiete (und damit der Fördergebiete für die deutsche GRW-Förderung) nach 2020 weiterentwickeln lassen könnten. Es werden Ansatzpunkte dafür aufgezeigt, wie durch Modifikation bzw. Erweiterung der verwendeten Indikatoren und Kriterien ein höherer Bevölkerungsplafonds für Deutschland erreicht werden kann, um damit in Anbetracht der fortbestehenden regionalwirtschaftlichen Problemlagen in den strukturschwächeren Räumen auch künftig die GRW-Förderung als bewährtes regionalökonomisches Instrument fortführen zu können.

Auerswald, Heike; Konrad, Kai und Marcel Thum (2017), „Adaptation, Mitigation and Risk-Taking in Climate Policy“, *Journal of Economics*, im Erscheinen.

Auerswald, Heike; Schmidt, Carsten; Torsvik, Gaute und Marcel Thum (2017), „Teams in a Public Experiment with Punishment“, *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, im Erscheinen.

Blesse, Sebastian und Felix Rösel (2017), Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, ZEW Discussion Paper Nr. 17-049, Mannheim.

Kluge, Jan und Michael Weber (2017), „Decomposing the German East–West Wage Gap“, *Economics of Transition*, im Erscheinen.

Rösel, Felix (2017), Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method, CEPIE Working Paper 16/17, Dresden.

Rösel, Felix (2017), „Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method“, *European Journal of Political Economy* 50, S. 22–36.

Rösel, Felix (2017), „Mehr Populismus durch Gebietsreformen?“, *Die Niedersächsische Gemeinde* 5/2017, S. 15–16.

Rösel, Felix (2017), The Causal Effect of Wrong-hand Drive Vehicles on Road Safety, CEPIE Working Paper 15/17, Dresden.

Rösel, Felix (2017), „The Causal Effect of Wrong-hand Drive Vehicles on Road Safety“, *Economics of Transportation*, im Erscheinen.

Rösel, Felix und Marcel Thum (2017), „Die Reformvorschläge der Wissenschaft zur Entflechtung und Neuordnung der bundesstaatlichen Beziehungen und finanziellen Ausgleichssysteme – Welchen Einfluss haben Sachverständige tatsächlich?“, in: Schweisfurth, Tilmann und Wolfgang Voß (Hrsg.), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder*, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 289–302.

## ifo Vorträge

Ochsner, Christian, „Dismantled Once, Diverged Forever? A Quasi-natural Experiment of Red Army's Misdeeds in Post-WWII Europe“, Vortrag beim 7. ifo Dresden Workshop on Regional Economics, 28. September 2017, Dresden.

Rösel, Felix, „Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze“, Landtag Brandenburg, 20. Oktober 2017, Potsdam.

Ragnitz, Joachim, „Wirtschaftliche Lage und Perspektiven der Wirtschaft in Ostsachsen“, Vortrag anlässlich eines Unternehmerempfang im Rahmen der Ostsächsischen Maschinenbautage, 25. Oktober 2017, Bautzen.

Ragnitz, Joachim, „Wer bezahlt den Osten“, Podiumsdiskussion in der SÄCHSISCHEN LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG, 2. November 2017, Dresden.

Ragnitz, Joachim, „Chancen der Digitalisierung für Ostdeutschland“, Podiumsdiskussion anlässlich des Ostdeutschen Wirtschaftsforums, 9. November 2017, Bad Saarow.

Rösel, Felix, „Stellungnahmen zu einem Antrag ‚Finanzielle Auswirkungen der Kreisgebietsreform von 2008 ehrlich evaluieren – Schlussfolgerungen für zukünftige, aufgabengerechte

Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen ziehen und handeln‘“, Sächsischer Landtag, 24. Oktober 2017, Dresden.

Ochsner, Christian, „Economic Development in Eastern Germany“, Vortrag für die KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, 15. November 2017, Dresden.

Heisig, Katharina und Michael Weber, „Economic and Administrative Structures and the Funding Landscape in Saxony“, Vortrag beim 1. Trans<sup>3</sup>Net.training im Rahmen des Projektes „TRANS<sup>3</sup>Net – Interreg Central Europe“, INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER DRESDEN, 16. November 2017, Dresden.

Ragnitz, Joachim, „Was heißt heute sozialdemokratische Wirtschaftspolitik der Zukunft?“ Podiumsdiskussion anlässlich des 6. Mitteldeutschen WirtschaftsDialogs der FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, 27. November 2017, Leipzig.

Rösel, Felix, „Kreisreform gestoppt – Was nun?“, KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, 27. November 2017, Eberswalde.

Ragnitz, Joachim, „Herausforderung des demographischen Wandels für Wirtschaft und Gesellschaft“, Vortrag anlässlich einer Ringvorlesung an der TECHNISCHEM UNIVERSITÄT (TU) DRESDEN, 4. Dezember 2017, Dresden.

## ifo intern

Prof. Dr. Joachim Ragnitz, stellvertretender Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden, wurde vom BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG in das Auswahlgremium zum Förderwettbewerb „WIR! – Wirtschaft und Innovation in der Region“ berufen. Die entscheidenden Auswahl Sitzungen fanden im Dezember 2017 in Berlin statt.

Dr. Michael Weber wurde am 23. November für seine Dissertation „Wages and Unemployment before and after the German Hartz Reforms“ der renommierte Gerhard-Fürst-Preis des STATISTISCHEN BUNDESAMTES verliehen. Der Gerhard-Fürst-Preis wird seit 1999 jährlich vom Statistischen Bundesamt in den Kategorien Dissertationen und Master- bzw. Bachelorar-

beiten (einschließlich Diplom- und Masterarbeiten) vergeben. Mit ihm werden herausragende Arbeiten ausgezeichnet, die theoretische Themen mit einem engen Bezug zum Aufgabenspektrum der amtlichen Statistik behandeln oder die empirische Fragestellungen unter intensiver Nutzung von Daten der amtlichen Statistik untersuchen. Die Mitarbeiter von ifo Dresden beglückwünschen ihn zu diesem Erfolg.

Wir freuen uns über weiteren Nachwuchs bei den Mitarbeitern von ifo Dresden. Im Oktober 2017 ist Dr. Michael Weber, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Niederlassung Dresden, Vater geworden. Das Team von ifo Dresden gratuliert auch an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich.

## ifo Veranstaltungen

Am **1. und 2. Dezember 2017** fand der **11. Workshop on Political Economy** in den Räumlichkeiten der ifo Niederlassung Dresden statt. Auch in diesem Jahr wurde die gemeinsame Veranstaltung der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT (TU) BRAUNSCHWEIG, der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT (TU) DRESDEN und des IFO INSTITUTS Dresden durch das Forschungsnetzwerk CESifo unterstützt. Mit Prof. Martin Paldam (Department of Economics and Business, AARHUS UNIVERSITY) und Prof. Toke S. Aidt (Faculty of Economics, UNIVERSITY OF CAMBRIDGE, und Director of Studies in Economics at Jesus College) konnten herausragende Wissenschaftler als Keynote Speaker gewonnen werden. Im Rahmen des Workshops wurden sowohl theoretische als auch empirische Arbeiten auf dem Gebiet der Politischen Ökonomie vor über 40 Teilnehmern aus 11 Ländern diskutiert.

Am **26. und 27. Januar 2018** veranstaltet die Dresdner Niederlassung des IFO INSTITUTS zusammen mit der HELMUT-SCHMIDT-UNIVERSITÄT Hamburg den **12. ifo Dresden Workshop**

**Makroökonomik und Konjunktur.** Der Workshop bietet Nachwuchsforschern ein Forum für die Diskussion ihrer laufenden Forschungsarbeiten aus der Konjunkturforschung und der makroökonomischen Politik.

Als weitere ifo Veranstaltung wird am **22. und 23. März 2018** der **8. ifo Dresden Workshop on Labour Economics and Social Policy** abgehalten. Der Workshop wird in Zusammenarbeit mit der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT (TU) DRESDEN durchgeführt. Inhaltliche Schwerpunkte sollen in diesem Jahr Migration und Integrationsmaßnahmen, Determinanten und Resultate von Bildung sowie Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in alternden Gesellschaften sein (vgl. Call for Papers am Ende des Heftes).

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.

## In eigener Sache

Die Redaktion „ifo Dresden berichtet“ möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass es auch für externe Autoren die Möglichkeit gibt, in unserer Zeitschrift zu publizieren. Wir möchten ausdrücklich dazu ermuntern, neue wissenschaftliche Befunde in unserem Medium zu veröffentlichen. Detaillierte Anforderungen dazu werden 2018 an dieser Stelle veröffentlicht.

# ifo DRESDEN STUDIE 79

---

## AUTOREN

Joachim Ragnitz  
Gerhard Untiedt  
Michael Weber

---

## ISBN

978-3-95942-042-6

---

## HERAUSGEBER / DRUCK

ifo Institut  
München/Dresden  
2017

---

## UMFANG / FORMAT

A5  
120 Seiten  
Zahlreiche Abbildungen  
und Tabellen

---

## PREIS

15,- Euro zzgl. Versandkosten

---

## Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020

In Deutschland ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein wichtiges Ziel des wirtschaftspolitischen Handelns von Bund und Ländern. Das zentrale Instrument hierfür ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), bei der Bund und Länder gemeinschaftlich Unternehmen in Regionen mit schwerwiegenden wirtschaftlichen Strukturproblemen bei Aufbau und Erweiterung von Produktionsstätten und bei Vernetzungsaktivitäten finanziell unterstützen.

Die Festlegung der GRW-Förderregionen muss eine Reihe von EU-Vorgaben beachten. Regionalbeihilfen sind demnach nur für Regionen zulässig, die bestimmte Kriterien erfüllen. Zudem darf der Bevölkerungsanteil in Regionalfördergebieten einen bestimmten, von der Europäischen Kommission festgelegten Anteil der nationalen Bevölkerung (Bevölkerungsp plafonds) nicht überschreiten. Gegenwärtig beläuft sich der von der EU zugelassene Bevölkerungsp plafonds für Deutschland auf knapp 26% der deutschen Bevölkerung.

In welchem Umfang Deutschland nach 2020 Fördergebiete ausweisen kann, ist derzeit unklar. Die positive wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in Relation zu der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten sowie der angekündigte EU-Austritt Großbritanniens, welcher zu einer Absenkung des EU-Durchschnittswerts führen dürfte, lassen bei Fortgeltung der aktuellen Kriterien der Leitlinien für Regionalentwicklung 2014–2020 eine Absenkung des deutschen Bevölkerungsp plafonds für die Förderperiode ab 2021 auf nur noch rund 18,8% der Gesamtbevölkerung Deutschlands erwarten.

In dem dieser Studie zugrunde liegenden Projekt wurden Optionen entwickelt, wie sich die Kriterien zur Bestimmung und Abgrenzung der EU-Regionalfördergebiete (und damit der Fördergebiete für die deutsche GRW-Förderung) nach 2020 weiterentwickeln lassen könnten. Es werden Ansatzpunkte dafür aufgezeigt, wie durch Modifikation bzw. Erweiterung der verwendeten Indikatoren und Kriterien ein höherer Bevölkerungsp plafonds für Deutschland erreicht werden kann, um damit in Anbetracht der fortbestehenden regionalwirtschaftlichen Problemlagen in den strukturschwächeren Räumen auch künftig die GRW-Förderung als bewährtes regionalökonomisches Instrument fortführen zu können.



# ifo DRESDEN

## CALL FOR PAPERS

---

### CONFERENCE VENUE

ifo Institute – Leibniz Institute  
for Economic Research at the  
University of Munich  
Dresden Branch  
Einsteinstr. 3  
01069 Dresden, Germany

---

### CONFERENCE FEE

None

---

### ORGANISERS

Alexander Kemnitz  
(Technische Universität Dresden)  
Sabine Gralka  
(Technische Universität Dresden)  
Katharina Heisig  
(ifo Institute, Dresden Branch)  
Julia Sonnenburg  
(ifo Institute, Dresden Branch)  
Michael Weber  
(ifo Institute, Dresden Branch)

---

### LINK FOR SUBMISSIONS

[http://www.cesifo-group.de/de/  
ifoHome/events/academic-  
conferences/forthcoming.html](http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/events/academic-conferences/forthcoming.html)

---

### CONTACT

Julia Sonnenburg  
Phone: +49(0)351-26476-22  
Email: [workshopDD@ifo.de](mailto:workshopDD@ifo.de)

---

## 8th ifo Dresden Workshop on Labour Economics and Social Policy

### March 22–23, 2018 in Dresden, Germany

The ifo Institute, Dresden Branch, and the Technische Universität Dresden warmly invite submissions to the 8th ifo Dresden Workshop on Labour Economics and Social Policy. Particularly welcome are policy relevant contributions, both theoretical and applied, on:

- Migration and Integration Measures
- Determinants and Outcomes of Education
- Labour Markets and Social Policy in Aging Societies

We specifically encourage PhD students and post-doctoral researchers to submit their latest research.

The workshop comprises both classical and poster presentations, as well as discussions of presented papers and posters by assigned workshop participants.

### Submissions:

Please submit your (preliminary) paper by **January 15th, 2018** via the workshop website. Alternatively, check the ifo website for forthcoming conferences. Acceptance decisions will be announced in the mid of February.

We are looking forward to seeing you in Dresden.

