

AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

**Deutschlandprognose 2018/2019:
Gewitterwolken am Konjunktur-
himmel**

Für das Projektteam: Wolfgang Nierhaus

**ifo Konjunkturprognose
Ostdeutschland und Sachsen
2018/2019: Ostdeutsche
Wirtschaft nimmt Tempo raus**

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

**Mini-Brexit in Bayern – Bringt
mehr kommunale Autonomie
mehr Wachstum?**

Xenia Frei und Felix Rösel

IM BLICKPUNKT

**Keine Kinder = keine Enkel:
Zur Langfristigkeit demo-
graphischer Entwicklungen**

Joachim Ragnitz

**Kreise gewachsen – Bilanz
durchwachsen: Zehn Jahre
Kreisgebietsreform in Sachsen
und Sachsen-Anhalt**

Sebastian Blesse und Felix Rösel

DATEN UND PROGNOSEN

Vierteljährliche VGR für Sachsen

**ifo Konjunkturumfragen
Ostdeutschland und Sachsen**

AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundes- ländern in die Irre führen kann

David Bauer und Joachim Ragnitz



ifo Dresden berichtet

ISSN 0945-5922

25. Jahrgang (2018)

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

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

E-Mail: dresden@ifo.de

Redaktion: Joachim Ragnitz

Technische Leitung: Katrin Behm

Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreis jährlich: 25,00 Euro

Preis des Einzelheftes: 5,00 Euro

Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten

Grafik Design: © ifo Institut München

Satz und Druck: 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

- Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundesländern in die Irre führen kann** 3
David Bauer und Joachim Ragnitz

Die ostdeutschen Flächenländer, darunter auch der Freistaat Sachsen, weisen im öffentlichen Dienst einen deutlich höheren Personaleinsatz je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer auf. Hieraus kann jedoch nicht ohne Weiteres auf entsprechende Einsparpotenziale geschlossen werden. Wir zeigen, dass einem Personalbestandsvergleich zwischen den Bundesländern erhebliche Grenzen gesetzt sind. Unterschiede in den institutionellen Strukturen, eine unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, aber auch statistische Unschärfen in der Zuordnung des Personals zu Aufgabenbereichen können zu verzerrten Ergebnissen und damit zu Fehlinterpretationen im Ländervergleich führen.

- Deutschlandprognose 2018/2019: Gewitterwolken am Konjunkturhimmel** 11
Für das Projektteam: Wolfgang Nierhaus

Die Hochkonjunktur, in der sich die deutsche Wirtschaft seit vergangem Jahr befindet, hat an Schwung verloren. Insbesondere die außenwirtschaftlichen Risiken haben deutlich zugenommen. Im laufenden und im kommenden Jahr wird nunmehr mit einem Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,8% gerechnet. Zwar wird die Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten im Prognosezeitraum bestehen bleiben und sich der Lohn- und Preisanstieg verstärken. Allerdings wird die Auslandsnachfrage nur noch einen geringen Beitrag zum Aufschwung leisten, da die Weltwirtschaft an Dynamik verliert. Getragen wird die deutsche Konjunktur vielmehr vom privaten Konsum und den Bauinvestitionen, die nicht zuletzt von den expansiven finanzpolitischen Maßnahmen der neuen Bundesregierung profitieren.

- ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2018/2019: Ostdeutsche Wirtschaft nimmt Tempo raus** 17
Niels Gillmann, Jannik A. Nauwerth, Joachim Ragnitz und Michael Weber

Die ostdeutsche Wirtschaft bleibt auf Wachstumskurs. Jedoch lähmten im ersten Quartal Streiks und die Grippewelle die Produktion. Zudem nahmen die weltwirtschaftlichen Risiken wieder zu, wodurch die Unternehmen geplante Investitionen aufschieben dürften. Diese Effekte bremsen das Wachstum. Positive Impulse dürften im Prognosezeitraum hingegen vor allem von den konsumnahen Dienstleistern ausgehen. Insgesamt wird die ostdeutsche Wirtschaft in den Jahren 2018 und 2019 voraussichtlich um jeweils 1,6% expandieren, wobei die Flächenländer schwächer wachsen dürften als Berlin. Im Freistaat Sachsen dürften sich die Zuwachsraten auf jeweils 1,4% belaufen.

- Mini-Brexit in Bayern – Bringt mehr kommunale Autonomie mehr Wachstum?** 25
Xenia Frei und Felix Rösel

In Bayern herrscht so etwas wie „Brexit-Stimmung“. Die Stadt Neu-Ulm will aus ihrem Landkreis austreten und zu einer kreisfreien Stadt mit mehr Autonomie werden. Das baden-württembergische Reutlingen verfolgt bereits seit etlichen Jahren den gleichen Plan. Die Kreisfreiheit würde mehr Entscheidungskompetenzen in die Stadtverwaltung bringen und damit die wirtschaftliche Attraktivität stärken, so Befürworter. Kritiker befürchten, dass die Koordination mit Umlandgemeinden leiden könnte. In diesem Beitrag untersuchen wir, ob sich kreisfreie Städte anders entwickeln als kreisangehörige Gemeinden. Wir finden keine Hinweise darauf, dass Kreisfreiheit das Wachstum beeinflusst – weder positiv, noch negativ.

IM BLICKPUNKT

| | |
|--|-----------|
| Keine Kinder = keine Enkel: Zur Langfristigkeit demographischer Entwicklungen | 28 |
| <i>Joachim Ragnitz</i> | |

Alle Bevölkerungsvorausberechnungen gehen von einer starken Schrumpfung bei gleichzeitiger Alterung der Bevölkerung in Deutschland aus. Derartige Schätzungen sind möglich, weil die demographische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte zu einem erheblichen Teil durch Entwicklungen der Vergangenheit determiniert ist: Wenn zu wenig Kinder geboren werden, gibt es mit zeitlicher Verzögerung auch zu wenig potenzielle Eltern, sodass dann nochmals weniger Kinder geboren werden. Eine Projektion der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2115 macht deutlich, dass die großen demographischen Herausforderungen – kurzfristig vor allem ein Mangel an Arbeitskräften, mittelfristig vor allem Finanzierungsprobleme in der umlagefinanzierten Rentenversicherung – sich weder durch forcierte Zuwanderung noch durch eine Erhöhung der Geburtenziffern noch vermeiden lassen. Um negative Auswirkungen zu vermeiden, bedarf es daher vor allem starker Produktivitätssteigerungen und einer grundlegenden Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung.

| | |
|--|-----------|
| Kreise gewachsen – Bilanz durchwachsen: Zehn Jahre Kreisgebietsreform in Sachsen und Sachsen-Anhalt | 34 |
| <i>Sebastian Blesse und Felix Rösel</i> | |

Am 1. August 2008 fusionierten 29 sächsische Landkreise und kreisfreie Städte zu 13 neuen Verwaltungen. Gut ein Jahr zuvor reformierte das Nachbarland Sachsen-Anhalt seine Kreisstruktur. Zu den Geburtstagen will vielerorts allerdings nur wenig Feierlaune aufkommen. Auch gut ein Jahrzehnt nach der Reform ist in den neuen Großkreisen kaum eine gemeinsame Identität entstanden, das Interesse der Bürger an der Kreispolitik ist rückläufig. Außerdem sind die erhofften Einspareffekte sowohl in Sachsen als auch in Sachsen-Anhalt zumindest bisher ausgeblieben.

DATEN UND PROGNOSEN

| | |
|--|-----------|
| Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das erste Quartal 2018 | 37 |
| <i>Wolfgang Nierhaus</i> | |

| | |
|--|-----------|
| ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen: Hochkonjunktur bei sommerlichen Temperaturen | 39 |
| <i>Michael Weber</i> | |

AUS DER ifo WERKSTATT

| | |
|-------------------------------|-----------|
| ifo Veranstaltungen | 42 |
| ifo Vorträge | 43 |
| ifo intern | 43 |
| ifo Veröffentlichungen | 44 |

David Bauer und Joachim Ragnitz*

Hat Sachsen zu viel öffentliches Personal? Warum ein Vergleich mit anderen Bundesländern in die Irre führen kann

Die ostdeutschen Flächenländer, darunter auch der Freistaat Sachsen, weisen im öffentlichen Dienst einen deutlich höheren Personaleinsatz je Einwohner als die westdeutschen Flächenländer auf. Hieraus kann jedoch nicht ohne Weiteres auf entsprechende Einsparpotenziale geschlossen werden. Wir zeigen, dass einem Personalbestandsvergleich zwischen den Bundesländern erhebliche Grenzen gesetzt sind. Unterschiede in den institutionellen Strukturen, eine unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, aber auch statistische Unschärfen in der Zuordnung des Personals zu Aufgabenbereichen können zu verzerrten Ergebnissen und damit zu Fehlinterpretationen im Ländervergleich führen.

Der Personaleinsatz im öffentlichen Dienst¹ ist in den ostdeutschen Flächenländern höher als in den westdeutschen Flächenländern: Im Jahr 2015 beschäftigten die ostdeutschen Länder und Kommunen je 1 000 Einwohner etwa 41,4 Vollzeit-äquivalente (VZÄ); in den westdeutschen Flächenländern waren es hingegen 39,6 VZÄ. Für den Freistaat Sachsen gilt ähnliches. Gemessen an der Einwohnerzahl beläuft sich der rechnerische „Mehrbesatz“ des Personals im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen auf rd. 8 500 Beschäftigte.² Noch höher erscheint die relative Mehrausstattung mit Personal, wenn in einzelnen Bereichen (z. B. Schulen oder Hochschulen) stärker bedarfsorientierte Vergleichsmaßstäbe anstelle der bloßen Einwohnerzahl herangezogen werden. Dennoch kann daraus nicht unmittelbar auf Ineffizienzen im Personaleinsatz und damit auf mögliche Einsparpotenziale geschlossen werden. Dies gilt insbesondere beim Vergleich einzelner Aufgabenbereiche, denn zum einen kann die Aufgabenbelastung und damit der Personalbedarf aufgrund landesspezifischer Besonderheiten zwischen den Bundesländern differieren, und zum anderen mag auch die politische Prioritätensetzung von Land zu Land unterschiedlich sein. Erschwert wird ein Vergleich zwischen den Ländern darüber hinaus auch durch unterschiedliche institutionelle Strukturen und Unschärfen in der statistischen Erfassung.

Dies heißt jedoch nicht, dass ein Bundesland völlig frei in der Festlegung seines Personalbestands wäre, denn wegen der Einwohnerorientierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs werden die Pro-Kopf-Einnahmen auf mittlere Sicht nicht höher liegen als in den (finanzschwachen) westdeutschen Flächenländern. Höhere Personalausgaben als in den Vergleichsländern sind dann nur zu finanzieren, wenn die Ausgaben in anderen Bereichen entsprechend niedriger ausfallen. Ein Vergleich mit anderen Ländern kann insoweit durchaus zur Bewertung der Angemessenheit der Personalausstattung in Sachsen herangezogen werden, darf aber nicht alleiniges Entscheidungskriterium sein. Im vorliegenden Beitrag³ diskutieren wir die Möglichkeiten und Grenzen eines aufgabenbezogenen Personalbestandsver-

gleichs zwischen den Bundesländern. Den Analysen liegt dabei eine Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (2016f) zugrunde, die tiefgegliederte Angaben zu den Personalbeständen (in VZÄ) für die Landesebene nach Aufgabenbereichen zur Verfügung stellt.⁴ Verglichen werden hierbei ausschließlich die dreizehn deutschen Flächenländer, da für die Stadtstaaten keine klare Trennung zwischen kommunalen und staatlichen Aufgabenbereichen möglich ist.

INSTITUTIONELLE STRUKTUREN ALS GRENZEN DES LÄNDERVERGLEICHS

Für den Vergleich der Flächenländer untereinander ziehen wir das im öffentlichen Dienst auf der Landesebene eingesetzte Personal (gemessen in VZÄ) relativ zur Bevölkerung heran. Dadurch berücksichtigen wir zum einen die unterschiedliche Größe der Bundesländer. Zum anderen gilt der Einwohner gemeinhin als „Bedarfsträger“ öffentlicher Aufgaben.

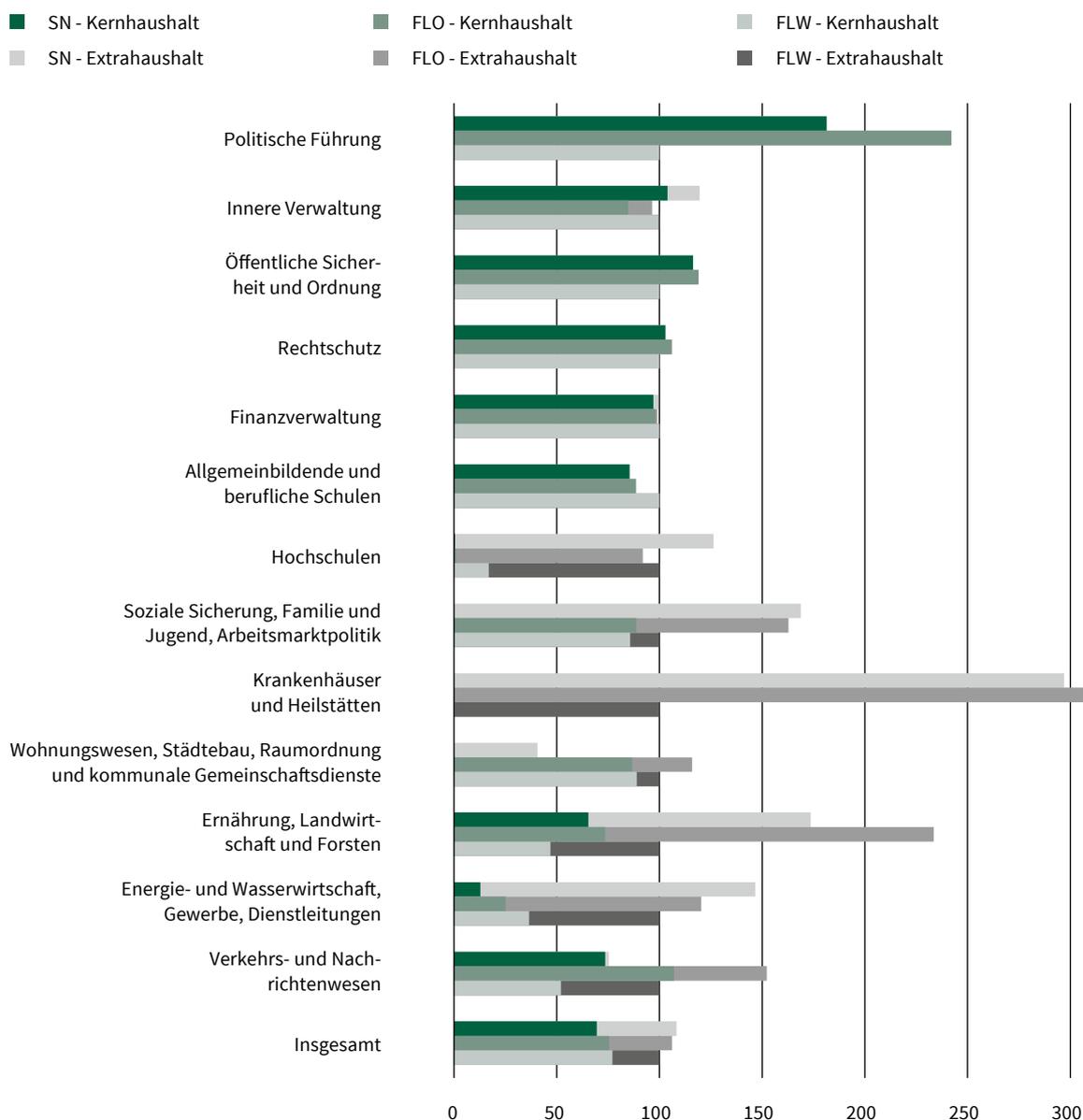
Gegenüber den westdeutschen Flächenländern (FLW) weisen die ostdeutschen Flächenländer (FLO) über alle Aufgabenbereiche hinweg einen um rd. 6 % höheren Personaleinsatz je Einwohner auf der Landesebene auf (vgl. Abb. 1). Ein höherer Personalbesatz je Einwohner ist dabei in nahezu allen Aufgabenbereichen festzustellen. Im Freistaat Sachsen (SN) liegt der Personalbestand um 8 % über dem westdeutschen Vergleichswert.

Abbildung 1 macht zudem deutlich, dass es zwischen den einzelnen Ländergruppen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der institutionellen Strukturen gibt. Insbesondere ist die Ausgliederung einzelner Aufgabenbereiche aus den Kernhaushalten der Länder unterschiedlich weit vorangeschritten. Zu den ausgegliederten Einrichtungen (Extrahaushalte) zählen dabei die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sowie die Sonderrechnungen. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie der öffentlichen Kontrolle unterliegen und deshalb zum

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

Abb. 1

Personaleinsatz im öffentlichen Dienst verglichen zu den westdeutschen Flächenländern nach Aufgabenbereichen auf Landesebene 2015 (VZÄ je Einwohner mit FLW = 100)



Anmerkungen: SN = Sachsen; FLO = Flächenländer Ost; FLW = Flächenländer West.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2016), Statistisches Bundesamt (2016f), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Staatssektor zu zählen sind, jedoch ein eigenes Rechnungswesen unterhalten und zum überwiegenden Teil durch staatliche Zuweisungen finanziert werden.

Die Kernbereiche hoheitlicher Aufgaben (*Politische Führung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Justiz*) sind überall in den Kernhaushalten angesiedelt (vgl. auch Abb. 1). In abgeschwächtem Maße gilt dies auch für die Bereiche *Innere Verwaltung, Finanzverwaltung* sowie *Schulwesen*. In den übrigen Aufgabenbereichen haben die einzelnen Länder hingegen in zum Teil erheblichem Maße Ausgliederungen vorgenommen. Augenfällige Beispiele hierfür sind die Bereiche *Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Gesundheitswesen* sowie *Hochschulen*. Während beispielsweise die Hochschulen in den ostdeutschen Flächenländern fast vollständig in die Extra-

haushalte ausgegliedert wurden, werden in Westdeutschland noch etwa 17 % des Hochschulpersonals in den Kernhaushalten geführt.⁵ Ähnlich verhält es sich im Bereich *Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen*, wo in Ostdeutschland nur noch etwa 20 % der dieser Funktion zugeordneten VZÄ in den Kernhaushalten der Länder beschäftigt sind, während es in Westdeutschland mehr als 50 % des Personals sind. In den Aufgabenbereichen *Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik, Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen und kommunale Gemeinschaftsdienste* und *Verkehrs- und Nachrichtenwesen* weist der Freistaat Sachsen eine selbst von den ostdeutschen Flächenländern insgesamt stark abweichende Verteilung des Personals auf.

Die unterschiedlichen institutionellen Strukturen haben zur Folge, dass Ländervergleiche nur auf Basis der über die einzelnen institutionellen Ebenen aggregierten Personalbestände möglich sind. Auf der Ebene der Kernhaushalte allein (und damit auf der Ebene der in den Haushaltsplänen eines Landes ausgewiesenen Personalbestände) ist ein Ländervergleich offenkundig nicht möglich.

UNTERSCHIEDLICHE KOMMUNALISIERUNGS- UND PRIVATISIERUNGSGRAD ERSCHWEREN DEN LÄNDERVERGLEICH ZUSÄTZLICH

Der einfache Vergleich von Personalbeständen auf der Landesebene anhand der Personalstandstatistik berücksichtigt nicht, dass auch die Verteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt ist. Zwar gibt Art. 28 Abs. 2 GG vor, dass den Gemeinden „... das Recht gewährleistet sein [muss], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [...] in eigener Verantwortung zu regeln.“ Letztlich obliegt es aber der demokratisch getroffenen Entscheidung jedes einzelnen Landes, welche Aufgaben welcher der beiden Ebenen zugewiesen wird (vgl. auch Art. 85 SächsVerf). Ein im Ländervergleich überdurchschnittlich hoher Personaleinsatz auf der Landesebene kann insoweit auch durch eine stärkere Aufgabenwahrnehmung des Landes selbst begründet sein. Ist eine eindeutige Identifikation der Aufgabenverteilung nicht möglich, können Benchmark-Vergleiche nur bei gemeinsamer Betrachtung von Land und Kommunen durchgeführt werden.

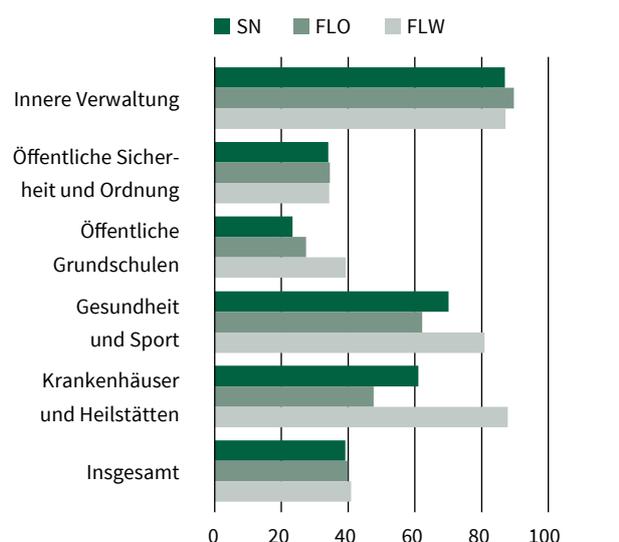
Die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen lässt sich mithilfe sogenannter Kommunalisierungsgrade in den jeweiligen Aufgabenbereichen ermitteln. Diese sind definiert als der Anteil der bei den Kommunen beschäftigten VZÄ an den von Land und Kommunen zusammen in einem bestimmten Aufgabenbereich eingesetzten VZÄ. Wesentliche Voraussetzung für die Berechnung aufgabenspezifischer Kommunalisierungsgrade ist, dass die Aufgabenbereiche von Land und Kommunen inhaltlich vergleichbar abgegrenzt sein müssen. Dies ist jedoch nicht der Fall, da die von den Kommunen zu erfüllenden Funktionen aufgrund der hier zunehmend angewandten doppischen Buchführung inzwischen nur noch in Form von „Produktgruppen“ erfasst werden.⁶ Auf der Landesebene gilt hingegen in nahezu allen Ländern weiterhin die kameralistische Buchführung, die auch die in der amtlichen Statistik verwendete Klassifikation der Personalbestände nach Aufgabenbereichen (Funktionen) prägt. Da eine genaue Zuordnung von Produktgruppen auf kommunaler Ebene zu Funktionskennziffern auf Landesebene wegen fehlender Konsistenz der jeweiligen Klassifikationen auf einer disaggregierten Ebene nicht möglich ist, können die Kommunalisierungsgrade einzelner Aufgabenbereiche lediglich als Näherungswerte ermittelt werden.

Zusätzliche Interpretationsschwierigkeiten ergeben sich dadurch, dass viele Kommunen ihre Aufgaben an Unternehmen und Einrichtungen mit privater Rechtsform übertragen haben, die nicht Bestandteil des öffentlichen Dienstes sind. Etwa 35 % der im Kommunalbereich bei öffentlichen Arbeitgebern beschäftigten Personen in Deutschland gehören zu den privatrechtlichen Einrichtungen. Im Landesbereich sind

es hingegen nur 6 % der Beschäftigten bei öffentlichen Arbeitgebern. Da diese Ausgliederung zudem auch in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit vorangeschritten ist, sind die in der Personalstandstatistik ausgewiesenen Angaben für die Zahl der Beschäftigten insbesondere auf der kommunalen Ebene zwischen den Ländern nur eingeschränkt vergleichbar. Zwar wird das Personal in den privatrechtlich organisierten staatlichen Einrichtungen in der Personalstandstatistik ebenfalls erfasst, jedoch nicht nach Ländern getrennt ausgewiesen. Zudem erfolgt weder eine Differenzierung nach Aufgabenbereichen noch eine Umrechnung in VZÄ der privat Beschäftigten. Dadurch ist der tatsächliche Privatisierungsgrad in den einzelnen Ländern auf Landes- bzw. auf kommunaler Ebene nicht bestimmbar.

Auf kommunaler Ebene unterscheidet die Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (2016f) 16 Produktgruppen, die wiederum zu vier übergeordneten Gruppierungen zusammengefasst werden. Insgesamt sind davon jedoch nur fünf Produktgruppen näherungsweise mit den entsprechenden Aufgabenbereichen auf der Landesebene vergleichbar und können deshalb für eine Ermittlung von aufgabenspezifischen Kommunalisierungsgraden verwendet werden (vgl. Abb. 2). Selbst dann sind die sich ergebenden Kommunalisierungsgrade nur eingeschränkt interpretierbar. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenbereiche *Grundschulen* sowie *Krankenhäuser und Heilstätten*, bei denen die jeweiligen Funktionsbereiche nicht notwendigerweise deckungsgleich sind. Eine weitgehend eindeutige Zuordnung anhand der vorliegenden Daten ist nur für die Bereiche *Innere Verwaltung*, *Öffentliche Sicherheit und Ordnung* sowie *Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung* möglich.

Abb. 2
Approximierte Kommunalisierungsgrade ausgewählter öffentlicher Aufgaben 2015 (in %)



Anmerkungen: Kommunalisierungsgrad = Anteil bei den VZÄ der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Kommunen; SN = Sachsen; FLO = Flächenländer Ost; FLW = Flächenländer West. Quelle: Statistisches Bundesamt (2016e, f), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Den höchsten Kommunalisierungsgrad weist der Aufgabenbereich *Innere Verwaltung* auf, die in den ostdeutschen Flächenländern zu 89,2 % in kommunaler Verantwortung steht (FLW: 87,2 %). Hierin spiegelt sich die grundgesetzliche Vorgabe, dass den Kommunen die Regelung „aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in eigener Verantwortung obliegt. Allerdings dürften die Ergebnisse durch „Fehlbuchungen“ von Aufgaben in die Allgemeine Verwaltung verzerrt sein. Auch der Aufgabenbereich *Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung* ist zum Großteil den Kommunen zugeordnet (FLO: 62,2 %, FLW: 81,0 %); hier werden insbesondere die kommunalen Krankenhäuser verbucht. Anders sieht es im Aufgabenbereich *Öffentliche Sicherheit und Ordnung* aus. Hierunter entfällt auf die Landesebene etwa die Polizei, auf kommunaler Ebene hingegen vornehmlich der örtliche Ordnungsdienst (Verkehrswacht, Feuerwehr usw.). Mit einem Kommunalisierungsgrad von 34,5 % (FLO) bzw. 34,3 % (FLW) ist dieser Aufgabenbereich in erheblichem Umfang den Ländern zugeordnet.

Der Freistaat Sachsen weist einen im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern insgesamt leicht unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad auf; etwas größer ist die Differenz zum westdeutschen Mittel. Dies impliziert, dass im Vergleich zu den übrigen Ländern ein leicht höherer Personalbestand auf der Landesebene in Sachsen gerechtfertigt ist, da das Land hier weniger Aufgaben an seine Kommunen übertragen hat. Die ermittelten Unterschiede zwischen Sachsen und den übrigen Ländern lassen sich dadurch jedoch keinesfalls erklären: Bei gleichem Kommunalisierungsgrad wie in den westdeutschen Flächenländern wäre der Personalbestand auf der Landesebene rechnerisch nur um rd. 2,8 % niedriger als in Abbildung 1 ausgewiesen (105 % statt 108 % des westdeutschen Niveaus).

UNTERSCHIEDLICHE AUFGABENLAST SPRICHT GEGEN EINEN LÄNDERVERGLEICH

Der eingangs vorgenommene Vergleich der über die auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen (Kern- und Extrahaushalte) aggregierten Personalbestände zeigt einen personellen Mehrbesatz der ostdeutschen gegenüber den westdeutschen Flächenländern. Dieser lässt sich insbesondere auf einen höheren Personaleinsatz in den Bereichen *Politische Führung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Krankenhäuser und Heilstätten* sowie *Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* zurückführen (vgl. hierzu Abb. 1). Ähnlich sieht es auch in Sachsen aus. Zwar liegt der Freistaat in einigen Funktionen, bspw. im Bereich *Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste* oder im *Verkehrs- und Nachrichtenwesen* sowohl unter den ostdeutschen als auch unter den westdeutschen Flächenländern. Auch im Bereich der Schulen ist der Personaleinsatz in Sachsen, gemessen an der Zahl der Einwohner, weit niedriger als in den Vergleichsländern. Hingegen weist Sachsen insbesondere bei den *Hochschulen* einen erheblich höheren Personaleinsatz relativ zur Bevölkerung auf. Auch im Bereich *Innere Verwaltung* gibt es in Sachsen mehr Personal als im Durchschnitt der ostdeutschen Länder insgesamt. Hieraus kann jedoch noch nicht auf etwaige Einsparpotenziale geschlossen werden, da hierzu auch die jeweilige Aufgabenlast bekannt sein müsste, die sich auf-

grund von länderspezifischen Besonderheiten von Land zu Land unterscheiden kann. Zudem kann die Personalaufteilung auf die einzelnen Aufgabenbereiche unterschiedliche politische Prioritätensetzungen widerspiegeln.

Anhand der hier vorgenommenen Analyse ist nicht möglich, das erforderliche Mindestpersonal zur Erledigung einer bestimmten Aufgabe zu bestimmen. Der hierfür notwendige Aufgabenstand der einzelnen Länder ist hierbei nicht hinreichend genau ermittelbar. Zum einen ist die von der amtlichen Personalstandstatistik verwendete Aufteilung des Personals auf Aufgabenbereiche hierfür nicht fein genug.⁷ Zum anderen sind die Aufgaben in den einzelnen Ländern auch von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft, der Höhe der Arbeitslosigkeit, der Siedlungsstruktur, Gegebenheiten der Lage (z. B. an der Außengrenze Deutschlands) und anderen landesspezifischen Charakteristika abhängig. So müssen beispielsweise landwirtschaftlich geprägte Länder naturgemäß höhere Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft erfüllen und hierfür auch entsprechendes Personal vorhalten. Wirtschaftsschwächere Länder wiederum setzen verstärkt Personal im Bereich der Wirtschaftsförderung ein. Städtisch geprägte Bundesländer haben eher mehr Personal im Bereich des Städtebaus usw. Vor allem in den nachgelagerten (sektorspezifischen) Aufgabenbereichen dürfte sich die Aufgabenlast der einzelnen Länder daher deutlich unterscheiden.

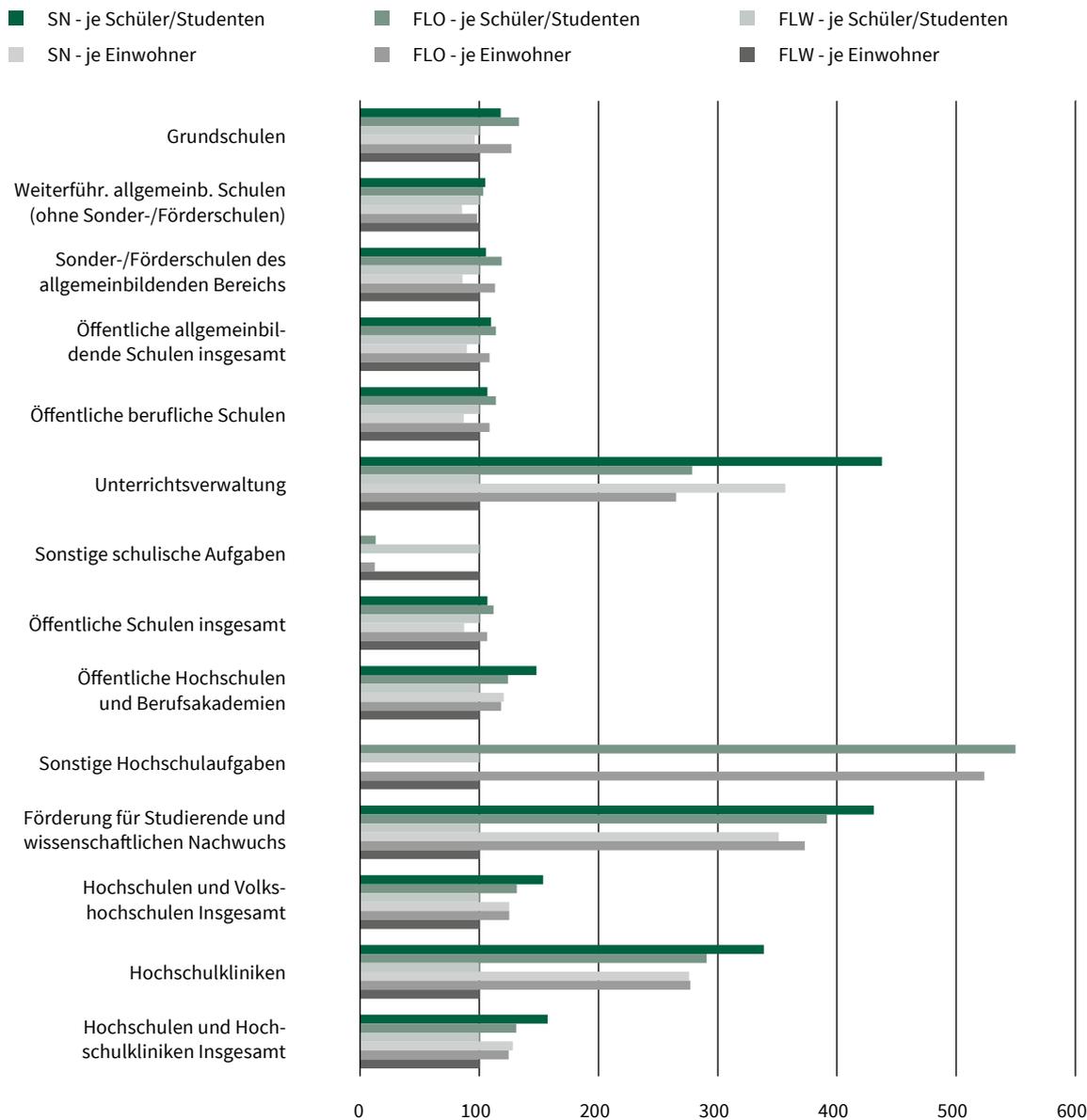
In den Kernbereichen staatlichen Handelns (also: *Politische Führung, Innere Verwaltung, Finanzverwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung* sowie *Justizwesen*) dürfte der Aufgabenanfall hingegen weitgehend proportional zur Einwohnerzahl sein und insoweit über die einzelnen Länder gleich verteilt sein. Bestenfalls ist in kleineren Ländern ein höherer Fixbestand an Aufgaben im Bereich der *Politischen Führung/Inneren Verwaltung* zu erwarten. Dieser wird jedoch durch die Mechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gesondert berücksichtigt, sodass ein entsprechend höherer Personalbestand in diesem Aufgabenbereich sogar gerechtfertigt wäre.

Der wichtigste Bereich, in dem die Einwohnerzahl ganz offenkundig keinen geeigneten Maßstab für einen Ländervergleich der Personalbestände liefert, ist der Aufgabenbereich *Öffentliche allgemeinbildende und berufliche Schulen*. Die Gesamtbevölkerung ist hier kein relevanter Bedarfsindikator. Vielmehr ist es in diesem Fall die Schülerzahl. Diese ist bei unterschiedlicher Altersstruktur der Bevölkerung in den einzelnen Ländern nicht unbedingt bevölkerungsproportional.

Wird im Bereich der *öffentlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen* die Zahl der Schüler als Grundlage der Analyse herangezogen, verkehren sich die Ergebnisse des eben angestellten Ost-West-Vergleichs in diesem Aufgabenbereich geradewegs in ihr Gegenteil (vgl. Abb. 3). Gemessen an der Zahl der Schüler (entsprechend der Schulform) zeigt sich, dass in den ostdeutschen Flächenländern knapp 25 % mehr Personal in diesem Aufgabenbereich eingesetzt wird als in den westdeutschen Flächenländern. Dies gilt dabei für alle einbezogenen Schularten, sodass die Unterschiede im Aggregat auch nicht etwa auf unterschiedliche Schulstrukturen in den einzelnen Ländern zurückgeführt werden können. Lediglich bei den *sonstigen schulischen Aufgaben* wird in Ostdeutschland weniger Personal eingesetzt als in den west-

Abb. 3

Personaleinsatz im öffentlichen Dienst verglichen zu den westdeutschen Flächenländern nach Aufgaben im Schul- bzw. Hochschulbereich auf Landesebene 2015 (VZÄ je Bedarfseinheit mit FLW=100)



Anmerkungen: Bildet die Schüler- bzw. Studentenzahl die Bezugsgröße für den öffentlichen Personaleinsatz, wird für die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen die der jeweiligen Schulform entsprechende Schülerzahl herangezogen, während bei den Hochschulen und Volkshochschulen auf die Studentenzahl in nicht-medizinischen Studiengängen zurückgegriffen wird. Bei den Hochschulkliniken wird die Studentenzahl in medizinischen Studiengängen angesetzt. Für zusammengefasste, allgemeine bzw. sonstige Landesaufgaben wird als Bezugsgröße die zugehörige Gesamtheit der Schüler bzw. Studenten verwendet;

SN = Sachsen; FLO = Flächenländer Ost; FLW = Flächenländer West.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2016), Statistisches Bundesamt (2016a, b, d, f), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

deutschen Flächenländern; dieser Bereich ist jedoch von quantitativ untergeordneter Bedeutung.

Ähnliche Analysen wie für den Schulbereich können auch für den Hochschulbereich angestellt werden (vgl. wiederum Abb. 3); auch hier ist die Einwohnerzahl nicht notwendigerweise ein geeigneter Maßstab zur Ermittlung von Unterschieden im Personalbestand. Naheliegender wäre es, stattdessen die Zahl der Studierenden in den einzelnen Ländern als „Bedarfsträger“ heranzuziehen. Gegen diese Herangehensweise spricht aber, dass die Hochschulen ihr Personal nicht allein für

die Lehre, sondern auch für die Forschung beschäftigen. Überdies wird das bei den Hochschulen eingesetzte Personal zum erheblichen Teil durch Drittmittel finanziert und verursacht insoweit keine zusätzlichen Kosten im Landeshaushalt. Bundesweit wurden im Jahr 2015 im etwa 23,9 % des Hochschulpersonals durch Drittmittel finanziert, wovon 79,3 % öffentliche Drittmittel darstellen (vgl. Statistisches Bundesamt 2016c). Insoweit wäre es auch denkbar, den Hochschulbereich bei einem Personalbestandsvergleich zwischen den Ländern nur zum Teil zu berücksichtigen oder gar völlig zu ignorieren.⁸

STATISTISCHE UNSCHÄRFEN ALS PROBLEM DES LÄNDERVERGLEICHS

Ein Personalbestandsvergleich auf disaggregierter Ebene wird auch dadurch erschwert, dass nicht alle der in der Statistik ausgewiesenen Funktionen tatsächlich von allen Ländern wahrgenommen werden. Neben den regionalen Spezifika einzelner Länder kann dies auch darauf zurückzuführen sein, dass einzelne Aufgaben auch länderübergreifend wahrgenommen werden. Zudem wird die statistische Zuordnung von Personal zu Aufgaben nicht länder einheitlich vorgenommen.

Einen beispielhaften Einblick über die Zuordnung der Personalbestände zu untergeordneten Funktionen bietet Tabelle 1. In der Tabelle werden die VZÄ des Personals bezogen auf die Einwohnerzahl für ausgewählte Funktionen auf der Landesebene wiedergegeben. Vorwiegend wird dabei der Fokus auf länderspezifische und länderübergreifende Funktionen gelegt. Auch sonstige Posten sind in der Tabelle aufgeführt, die im Zusammenhang mit einem Ländervergleich von Personalbeständen Fragen aufwerfen.

Einige der in der disaggregierten Personalstandstatistik aufgeführten Funktionen sind auf regionale Charakteristika der Länder zurückführbar. So ist Personal für die *Verwaltung für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz* lediglich in den Ländern erforderlich, wo entsprechende Anlagen vorhanden sind. Lediglich Sachsen-Anhalt (ST) und Schleswig-Holstein (SH) weisen hierfür explizit Personal aus.⁹ Atomare Anlagen mit daraus resultierenden Aufsichtspflichten gibt es aber auch in anderen Bundesländern. Offenkundig wird hier die Zuordnung des Personals nicht funktionsgerecht vorgenommen, sondern vielmehr einem übergeordneten Aufgabenbe-

reich zugewiesen. Auch bezogen auf den *Kohlenbergbau* werden ähnliche Differenzen deutlich: Lediglich für das Saarland (SL) werden hier aufgabenbezogene Personalbestände im öffentlichen Dienst ausgewiesen, während andere Länder das diesbezügliche Personal offensichtlich anderswo verbuchen.

Ein anderes Beispiel stellt der Schulbereich dar: So weist Baden-Württemberg (BW) beispielsweise überhaupt kein Personal in den öffentlichen *Grundschulen* aus (vgl. Tab. 1). Hingegen sind dort in den *weiterführenden Schulen (ohne Sonder- und Förderschulen)* deutlich mehr Personen beschäftigt als in den übrigen Ländern. Der entscheidende Grund für diese auffälligen und nicht plausiblen statistischen Angaben liegt darin, dass das Land Baden-Württemberg den Personaleinsatz in *Grundschulen* und *weiterführenden Schulen* nicht gesondert ausweist, sondern pauschal allein unter der entsprechenden Funktionskennziffer für die *weiterführenden Schulen* verbucht. Darüber hinaus können die feststellbaren Unterschiede bezüglich des Personaleinsatzes in den verschiedenen Schulbereichen auch darauf zurückzuführen sein, dass die Grundschule in den Ländern Berlin und Brandenburg (BB) abweichend von den übrigen Ländern die Klassenstufen 5 und 6 einschließt. Ein Ländervergleich auf Basis der vorliegenden Personalstandstatistiken ist deshalb nicht bei einzelnen Schulformen zulässig.

Ganz offenkundig bestehen für die Länder Ermessensspielräume, mit welcher Genauigkeit sie Personal einzelnen Funktionen zuordnen. Im Qualitätsbericht der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (2016e) wird hierzu unter Punkt 6.1 *Räumliche Vergleichbarkeit* ausgeführt, dass „... die Buchungspraxis bezüglich der funktionalen Zuordnung in den Länderhaushalten nicht immer ein-

Tab. 1
Personaleinsatz im öffentlichen Dienst gemessen an den deutschen Flächenländern für ausgewählte Länder nach ausgewählten Aufgabebereichen auf Landesebene 2015 (VZÄ je Einwohner mit FLO+FLW=100)

| | BW | BB | SL | SN | ST | FLO | FLW | FLO+FLW |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Politische Führungen und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten | 100 | 142 | 181 | 131 | 141 | 139 | 92 | 100 |
| darunter: Statistischer Dienst | 110 | 366 | 178 | 174 | 202 | 203 | 80 | 100 |
| Sonstige allgemeine Staatsaufgaben | 73 | 0 | 242 | 5 | 37 | 8 | 118 | 100 |
| Öffentliche allgemeinbildende Schulen | 92 | 59 | 96 | 88 | 89 | 107 | 99 | 100 |
| darunter: Öffentliche Grundschulen | 0 | 91 | 110 | 92 | 90 | 121 | 96 | 100 |
| Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten | 114 | 72 | 114 | 104 | 79 | 93 | 101 | 100 |
| darunter: Sonstige Kulturpflege | 202 | 1 076 | 37 | 72 | 277 | 285 | 63 | 100 |
| Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung | 176 | 102 | 115 | 154 | 584 | 214 | 77 | 100 |
| darunter: Verwaltung für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz | 0 | 0 | 0 | 0 | 423 | 75 | 105 | 100 |
| Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleitungen | 59 | 34 | 17 | 142 | 206 | 116 | 97 | 100 |
| darunter: Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken | 0 | 0 | 0 | 1 341 | 202 | 604 | 0 | 100 |
| Kohlenbergbau | 0 | 0 | 7 636 | 0 | 0 | 0 | 120 | 100 |
| Insgesamt | 104 | 92 | 116 | 107 | 106 | 105 | 99 | 100 |

Anmerkungen: BW = Baden-Württemberg; BB = Brandenburg; SL = Saarland; SN = Sachsen; ST = Sachsen-Anhalt; FLO = Flächenländer Ost; FLW = Flächenländer West.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2016), Statistisches Bundesamt (2016f), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

heitlich [ist]. Gleiches gilt für die Aufgabenbereiche auf kommunaler Ebene.⁴¹⁰ Die Personalbestände können somit der tatsächlichen, der ihr übergeordneten oder der zugehörigen administrativen Funktion zugeordnet sein. Gerade in Verwaltungseinheiten mit dispersem Aufgabenbestand scheint die Zuordnung dabei eher grob zu erfolgen: Während in den Haushaltsplänen der Länder (und der darauf aufbauenden Finanzstatistik) die Ausgaben der Länder zwar in ausreichender Genauigkeit den verschiedenen Aufgaben (Funktionskennziffern der Haushaltssystematik) zugeordnet werden, erfolgt die Zuordnung in den Stellenplänen (und in der darauf aufbauenden Personalstandstatistik) hingegen zumeist nach dem *Schwerpunktprinzip*: Personal wird entsprechend der Haupttätigkeit der jeweiligen Dienststelle zugeordnet, unabhängig von der tatsächlichen Tätigkeit. Die Personalstandstatistik erlaubt es deswegen nicht, das für eine Funktion eingesetzte Personal exakt zu ermitteln. Gleichzeitig wird durch die von Land zu Land unterschiedliche Buchungspraxis die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern eingeschränkt. Ein Ländervergleich ist auch aus diesem Grund allenfalls auf der Ebene aggregierter Aufgabenbereiche möglich, nicht jedoch auf der Ebene disaggregierter Aufgabenbereiche wie sie in Tabelle 1 ausgewiesen sind.

FAZIT

Wir zeigen, dass die Vergleichbarkeit der von der amtlichen Statistik ausgewiesenen Personalbestände über die Bundesländer hinweg in hohem Maße eingeschränkt ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn ausschließlich das in den Kernhaushalten ausgewiesene Personal betrachtet wird, weil die Länder in unterschiedlichem Ausmaß Aufgaben an ausgegliederte Einrichtungen (Extrahaushalte) übertragen haben. Aussagekräftig sind insoweit nur Vergleiche für den öffentlichen Dienst insgesamt ungeachtet der institutionellen Zuordnung. Selbst dann ergeben sich aber Schwierigkeiten bei einem Vergleich über die Länder hinweg, sei es aufgrund voneinander abweichender Aufgabenzuweisung an Land oder Kommune oder aufgrund landesspezifisch unterschiedlicher Aufgabenbelastung. Insbesondere bei nach Aufgabenbereichen disaggregierten Analysen kann dies eine Rolle spielen. Erschwert wird die Vergleichbarkeit zusätzlich durch eine unterschiedliche statistische Zuordnung des Personals auf einzelne staatliche Funktionen. Insoweit ist ein Ländervergleich umso schwieriger, je stärker nach einzelnen Aufgaben unterschieden wird.

Die hier genannten Punkte machen deutlich, dass die Vergleichbarkeit von Personalbeständen auf Grundlage der verfügbaren Daten der amtlichen Statistik in erheblichem Maße eingeschränkt ist und bei schematischer Anwendung zu Fehlinterpretationen führen dürfte. Ineffizienzen beim Personaleinsatz lassen sich auf diese Weise nicht identifizieren, sodass hieraus keine weitergehenden politischen Schlussfolgerungen zu etwaigen Stelleneinsparungen gezogen werden können. Personalmehr- oder -minderbestände in einzelnen Aufgabenbereichen können zudem auch Spiegelbild der politischen Prioritätensetzungen sein, die sich einer wissenschaftlichen oder statistischen Bewertung entziehen. Die politischen Entscheidungsträger müssen daher in jedem Einzel-

fall entscheiden, inwieweit die Personalausstattung angemessen und erforderlich ist, die politisch determinierten Ausgaben zu erfüllen, ohne die gegebenen Einnahmenspielräume überzustrapazieren.

LITERATUR

BMF - Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2016), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015, Berlin.

Sächsischer Rechnungshof (Hrsg.) (2016), Jahresbericht 2016, Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016a), Bildung und Kultur – Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2015/2016, Fachserie 11, Reihe 1, erschienen am 07. Oktober 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016b), Bildung und Kultur – Berufliche Schulen, Schuljahr 2015/2016, Fachserie 11, Reihe 2, erschienen am 28. Oktober 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016c), Bildung und Kultur – Personal an Hochschulen, Jahr 2015, Fachserie 11, Reihe 4.4, erschienen am 14. Oktober 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016d), Bildung und Kultur – Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2015/2016, Fachserie 11, Reihe 4.1, erschienen am 02. September 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016e), Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes, Jahr 2015, Fachserie 14, Reihe 6, [sowie Vorveröffentlichungen], erschienen am 23. Juni 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016f), Sonderauswertung der Personalstandstatistik nach Funktionskennziffern auf Landesebene, Jahr 2015, Fachserie 14, Reihe 6, F304/37410000-4, angefordert und erhalten am 24. Oktober 2016, Wiesbaden.

- 1 Gemäß der Personalstandstatistik setzt sich das Personal im öffentlichen Dienst aus den Beschäftigten in den Kernhaushalten, Sonderrechnungen sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zusammen. Das bedeutet, dass öffentlich Beschäftigte in Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform hier nicht dem öffentlichen Dienst zugerechnet werden.
- 2 Als „Beschäftigte“ werden hier Arbeitnehmer, Beamte und Richter im öffentlichen Dienst bezeichnet. Der rechnerische „Mehrbesatz“ bezieht sich hierbei auf die Gesamtheit des öffentlichen Personals auf der Landes- und der kommunalen Ebene.
- 3 Der vorliegende Beitrag ist die leicht gekürzte Fassung eines Gutachtens, das im Auftrag der Sächsischen Staatskanzlei erarbeitet wurde.
- 4 Eine bloße Betrachtung der Zahl der Beschäftigten ist wegen der unterschiedlichen Verbreitung von Teilzeitarbeit irreführend. Zudem sind Vollzeitäquivalente am ehesten mit der den Haushaltsplänen der Länder zugrundeliegenden Stellenzahl vergleichbar.
- 5 Dies betrifft insbesondere die Länder Baden-Württemberg (ca. 20 %), Bayern (ca. 59 %) und – wenn auch knapp – Rheinland-Pfalz (ca. 15 %), die im Vergleich zur Ländergesamtheit überdurchschnittlich viel Personal in diesem Bereich ausweisen.
- 6 Die Einführung der Doppik auf der kommunalen Ebene ist noch nicht abgeschlossen. Dies führt dazu, dass die Personalbestände nicht überall einheitlich nach Produktgruppen ausgewiesen werden. Hinzu kommt, dass viele Kommunen ihr Personal mangels ausreichender Informationen nicht einzelnen Produktgruppen, sondern vielmehr dem Bereich *Allgemeine Verwaltung* zuordnen (siehe hierzu Statistisches Bundesamt 2016e).
- 7 Auch die vom Statistischen Bundesamt (2016f) zur Verfügung gestellte stärker disaggregierte Auflistung des Personals ist hierfür nicht ausreichend. Ein Grund dafür ist, dass die von den zuständigen Landesbehörden erhobenen Angaben zum Einsatzbereich des Personals nach dem Schwerpunktprinzip zugeordnet werden.
- 8 Eine ähnliche Argumentation lässt sich für den Bereich der Hochschulmedizin anführen, da die Beschäftigten an den Universitätskliniken nicht nur in Forschung und Lehre, sondern auch im Bereich der allgemeinen Krankenhausversorgung tätig sind und hierfür durch Zahlungen der Patienten bzw. deren Krankenversicherungen entgolten werden.

- 9 Die Verwaltung von Reaktorsicherheit und Strahlenschutz umfasst in Sachsen-Anhalt die Überwachung der Umweltradioaktivität, die von der Landesmessstelle des Landesamtes für Umweltschutz durchgeführt wird. In Schleswig-Holstein sind es die Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren, für die das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume zuständig ist.
- 11 S. 7 des Qualitätsberichtes.

Für das Projektteam: Wolfgang Nierhaus*

Deutschlandprognose 2018/2019: Gewitterwolken am Konjunkturhimmel¹

Die Hochkonjunktur, in der sich die deutsche Wirtschaft seit verganginem Jahr befindet, hat an Schwung verloren. Insbesondere die außenwirtschaftlichen Risiken haben deutlich zugenommen. Im laufenden und im kommenden Jahr wird nunmehr mit einem Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,8 % gerechnet. Zwar wird die Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten im Prognosezeitraum bestehen bleiben und sich der Lohn- und Preisanstieg verstärken. Allerdings wird die Auslandsnachfrage nur noch einen geringen Beitrag zum Aufschwung leisten, da die Weltwirtschaft an Dynamik verliert. Getragen wird die deutsche Konjunktur vielmehr vom privaten Konsum und den Bauinvestitionen, die nicht zuletzt von den expansiven finanzpolitischen Maßnahmen der neuen Bundesregierung profitieren.

LAGE DER WELTWIRTSCHAFT

Der weltwirtschaftliche Aufschwung ist weiter intakt. Im Winterhalbjahr 2017/2018 expandierte die Weltkonjunktur kräftig, wenn auch nicht mehr so dynamisch wie im Halbjahr zuvor. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Welt legte im vierten Quartal 2017 und ersten Quartal 2018 mit Raten von 0,8 % bzw. 0,7 % im Vergleich zum Vorquartal zu. Dabei war insbesondere das erste Quartal geprägt von einer temporären Schwäche der Industrieproduktion in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Hierzu dürften das zum Teil schlechte Wetter und die Ungewissheit über weitere Handelseinschränkungen in der Zukunft beigetragen haben. Darüber hinaus gibt es in einigen fortgeschrittenen Volkswirtschaften Anzeichen dafür, dass Unternehmen immer größere Schwierigkeiten haben, ihre Produktion aufgrund eines Mangels an qualifizierten Arbeitskräften und technischen Kapazitäten zu erhöhen. Zwar entwickelte sich der Welthandel im Winterhalbjahr weiterhin sehr positiv. Allerdings stagnierte er in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften, wozu auch die Ankündigungen der USA, Zölle auf Stahl und Aluminium zu erheben, beigetragen haben dürften. Davon unbeeindruckt blieb der Warenaustausch in den aufstrebenden Volkswirtschaften, der sehr kräftig zulegen konnte. Im Einklang mit der positiven Grunddynamik beim Welthandel beschleunigte sich auch die Investitionstätigkeit in den OECD-Ländern.

Anfang 2018 zogen die Inflationsraten in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften moderat an. Dieser Preisschub ist vor allem auf den beschleunigten Anstieg des Rohölpreises seit Mitte 2017 zurückzuführen, der zum großen Teil Folge des kräftigen Aufschwungs der Weltwirtschaft sein dürfte. Aber auch die Zunahme des weltwirtschaftlichen Auslastungsgrads im Verlauf des vergangenen Jahres dürfte dazu einen Beitrag geleistet haben. So nahm in den OECD-Ländern im Winterhalbjahr auch die Kerninflationsrate, die den Anstieg der Verbraucherpreise ohne Berücksichtigung der Energie- und Nahrungsmittelkomponenten misst, moderat zu. Dahinter stehen jedoch sehr unterschiedliche Entwicklungen. Einhergehend mit einer äußerst niedrigen Arbeitslosenrate liegt die Kerninflationsrate in den USA leicht unterhalb des Inflati-

onsziels der US-amerikanischen Notenbank von 2 %. In Großbritannien befindet sie sich noch deutlich über dem Zweiprozentziel der britischen Notenbank und ist seit Anfang dieses Jahres wieder rückläufig. Im Euroraum verharrt die Kerninflationsrate seit Mitte letzten Jahres trotz zunehmender Kapazitätsauslastung bei wenig über 1 %.

Die Finanzpolitik ist weltweit in der Tendenz expansiv. Dabei stechen insbesondere die USA heraus, wo umfassende Steuersenkungen zu Beginn des Jahres in Kraft getreten sind. Der finanzpolitische Kurs im Euroraum dürfte ebenfalls gelockert werden, nachdem er im vergangenen Jahr leicht negativ wirkte. Auch die Finanzpolitik in China bleibt weiterhin unterstützend, da die chinesische Regierung Steuererleichterungen für Unternehmen und eine Erhöhung des steuerfreien Einkommens von Privatpersonen angekündigt hat.

AUSBLICK FÜR DIE WELTWIRTSCHAFT

Im Sommerhalbjahr 2018 dürfte die Weltwirtschaft wieder an der Dynamik des vierten Quartals 2017 anknüpfen und damit etwas stärker zulegen als im ersten Quartal 2018. Darauf deutet die Mehrzahl der weltweiten Stimmungskennzahlen hin. Zwar verschlechterte sich das ifo Weltwirtschaftsklima im zweiten Quartal; die Beurteilung der Lage ist aber in etwa unverändert gegenüber dem Vorquartal und noch deutlich über der Lageeinschätzung im Schlussquartal 2017. Die Erwartungen der Experten verschlechtern sich vor allem in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften und im geringeren Maße auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Dagegen hat der weltweite Einkaufsmanagerindex im April und Mai deutlich angezogen, nach einer starken Stimmungseintrübung im März.

Der Aufschwung dürfte sich im weiteren Verlauf fortsetzen; die Dynamik der weltweiten gesamtwirtschaftlichen Produktion wird aber wohl etwas moderater als im vergangenen Jahr ausfallen. Das liegt zum einen daran, dass in einer Reihe von fortgeschrittenen Volkswirtschaften die Produktions-

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

kapazitäten allmählich überausgelastet sind. Zum anderen dürfte die restriktivere Geldpolitik in China, die mit strikteren Kreditvergabestandards einhergeht, die wirtschaftliche Expansion moderat dämpfen. Stärkere positive Impulse, insbesondere im laufenden Jahr, gehen von der US-amerikanischen Steuerreform aus, die insbesondere die Investitionen in den USA und in einem geringeren Maße auch den Konsum der privaten US-Haushalte stimulieren dürfte. Diese Steuerpolitik sowie die sich abzeichnende Verschärfung protektionistischer Maßnahmen durch die US-Regierung dürften allerdings auch dazu beitragen, dass sich die Investitionstätigkeit insbesondere in Europa abschwächen wird, da multinationale Unternehmen ihre globalen Produktionsketten überdenken werden und Teile ihrer Produktion in die USA verlegen dürften. Zu guter Letzt werden die gestiegenen Rohölpreise in den ölexportierenden Ländern voraussichtlich für eine lebhaftere Dynamik sorgen. Alles in allem wird das BIP der Welt in diesem und im kommenden Jahr mit 3,3 % bzw. 3,1 % voraussichtlich etwas schwächer zunehmen als im Jahr 2017.

Die Inflationsrate wird in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften im laufenden und kommenden Jahr voraussichtlich bei etwa 2 % liegen. Das ist einerseits eine Folge des relativ starken Anstiegs der Energiepreise seit Mitte 2017. Andererseits wird die zunehmende Auslastung der Kapazitäten im Verlauf des Prognosezeitraums wohl zu einem stärkeren Preisdruck führen. Im Ländervergleich dürften die Inflationsraten allerdings sehr unterschiedlich sein. So kam es in den USA im Winterhalbjahr 2017/2018 zu relativ hohen Lohnsteigerungen, die sich sukzessive in den Verbraucherpreisen niederschlagen dürften. In Großbritannien laufen die preissteigernden Effekte der Abwertung des Pfunds nach dem Brexit-Votum nur zögerlich aus. In den Schwellenländern dürfte die Inflation bei etwa 3 % im Prognosezeitraum liegen.

Der Welthandel dürfte im zweiten Quartal 2018 immer noch sehr dynamisch, aber dennoch mit einer niedrigeren Rate als im Quartal zuvor expandieren. Darauf deutet der Rückgang wichtiger Frühindikatoren des internationalen Warenverkehrs hin. So gingen der *RWI/ISL-Containerumschlag-Index* und die Welthandelserwartungen des *ifo World Economic Surveys* zuletzt deutlich zurück. Im Sommerhalbjahr 2018 wird der Weltwarenhandel mit laufenden Raten von voraussichtlich jeweils 1,1 % zulegen, im weiteren Verlauf des Prognosezeitraums dürften die Raten, im Einklang mit der Dynamik der Weltproduktion, leicht abnehmen. Insgesamt wird der internationale Handel in diesem Jahr preisbereinigt um 4,7 % und im kommenden Jahr um 4,1 % steigen.

ZUR ENTWICKLUNG IM EURORAUM

Die Konjunktur im Euroraum verlor nach einer Hochphase im vergangenen Jahr zu Beginn dieses Jahres an Fahrt. Mit einem Anstieg des realen BIP von 0,4 % im ersten Quartal 2018 gegenüber dem Vorquartal schwächte sich die Expansion im Vergleich zu den starken Zuwachsraten von jeweils 0,7 % in den vier Quartalen im Jahr 2017 merklich ab. Der Konsum trug dabei mit 0,3 Prozentpunkten am meisten zum Wachstum bei. Dagegen ging der Schub durch die privaten Investitionen und den Außenhandel deutlich zurück. Der Preisauftrieb im Euroraum hat seit Beginn des Jahres 2017 abgenommen. Die Infla-

tionsrate verringerte sich von 1,8 % im ersten Quartal 2017 auf 1,3 % im ersten Quartal 2018. Diese Entwicklung ist maßgeblich von Energiepreisen getrieben. Die um Energiepreiseffekte bereinigte Kerninflationsrate stieg zunächst von 0,8 % im ersten Quartal 2017 auf 1,3 % im dritten Quartal an, bevor sie sich nach einer leichten Abschwächung im vierten Quartal (1,1 %) auf 1,2 % im ersten Quartal 2018 erhöhte.

Die Konjunkturindikatoren für den Euroraum deuten auf eine langsamere Gangart der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hin. Die meisten Stimmungsindikatoren sind in den vergangenen Monaten gesunken; allerdings befinden sie sich weiterhin auf einem hohen Niveau. So ist der *Markt-Einkaufsmangerindex* seit Februar gefallen, und auch nach den Befragungen der EU-Kommission blickt die Industrie seit Beginn des Jahres etwas weniger optimistisch in die Zukunft. Dazu dürfte unter anderem die Eintrübung bei den Exporterwartungen beigetragen haben. Überdies ist die Industrieproduktion (Produzierendes Gewerbe ohne Bau) im Euroraum im April um 0,9 % zurückgegangen; sie fiel auch in jedem der fünf größten Länder. Mit der sich abschwächenden Industriekonjunktur dürfte sich insbesondere die Dynamik bei den Investitionen und den Exporten verlangsamen. Lediglich das Konsumentenvertrauen hat sich nach einem kleinen Rückgang im Februar stabilisiert. Deshalb dürfte der private Konsum, nicht zuletzt als Folge der verbesserten Lage am Arbeitsmarkt, voraussichtlich mit einem ähnlichen Tempo wie bisher expandieren.

Das reale BIP im Euroraum dürfte somit in diesem und im nächsten Jahr mit 2,1 % und 1,8 % steigen. Damit verliert die Konjunktur im Vergleich zum Vorjahr, als der Anstieg noch 2,6 % betrug, deutlich an Fahrt. Maßgeblich für diese Abschwächung sind Deutschland und Italien, wo die Zuwachsraten in diesem Jahr um 0,7 bzw. 0,4 Prozentpunkte niedriger als im Vorjahr liegen werden. Unter den fünf größten Mitgliedsländern dürften die Niederlande und Spanien weiterhin die höchste wirtschaftliche Dynamik aufweisen, mit Zuwachsraten von jeweils 3,1 % und 2,9 % im laufenden Jahr. Das Expansionstempo in Deutschland und Frankreich wird in diesem Jahr mit 1,8 % bzw. 1,7 % ähnlich hoch ausfallen. Mit den geringsten Raten unter allen Mitgliedern des Euroraums wird die italienische Wirtschaft wohl weiter zurückfallen.

Die Inflationsrate im Euroraum wird sich in diesem und im nächsten Jahr mit 1,8 % bzw. 1,9 % dem Ziel der Europäischen Zentralbank (EZB) von etwas unter 2 % annähern. Der Anstieg geht dabei sowohl auf im Vorjahresvergleich höhere Energiepreise als auch auf eine Zunahme der Kerninflation zurück. Die Teuerung bei den Energieträgern wird maßgeblich von höheren Ölpreisen getrieben: Rohöl der Sorte Brent kostete im Mai dieses Jahres 55 % mehr als im Mai 2017. Die um Energiepreiseffekte bereinigte Kerninflationsrate dürfte insbesondere ab der zweiten Hälfte des laufenden Jahres infolge der ansteigenden Beschäftigung und stärkeren Lohnzuwächsen anziehen. Im Jahresdurchschnitt 2018 dürfte die Kernrate bei 1,3 % liegen, und im kommenden Jahr bei 1,7 %.

RISIKEN

Die Abwärtsrisiken für die vorliegende Prognose haben sich im Vergleich zur Frühjahrsprognose des ifo Instituts deutlich

erhöht. Ab Juni 2018 erheben die USA Zölle in Höhe von 25 % auf Stahl- und 10 % auf Aluminiumimporte aus Kanada, Mexiko und der Europäischen Union. Zwar sind die langfristigen Effekte dieser Zölle insgesamt relativ gering. Allerdings überprüfen die USA derzeit, ob darüber hinaus Zölle auf die Einfuhr von Kraftfahrzeugen erhoben werden sollen. Insgesamt ergäben sich dann Einbußen beim BIP, die um ein Vielfaches höher wären. Gleichzeitig kündigen die EU und China Strafzölle an. Eine weitere Ausweitung von Handelsbarrieren ist dadurch zu einem nicht mehr zu vernachlässigbaren Risiko geworden.

Die Ölpreisanstiege bis Anfang des laufenden Jahres waren im Wesentlichen nachfrageseitig induziert. Seitdem dürften die Verwerfungen zwischen den USA und dem Iran den Ölpreis angebotsseitig erhöht haben, was wohl einen dämpfenden Einfluss auf die Weltwirtschaft haben wird. Sollte der Druck der US-Regierung auf die EU so groß werden, dass auch die EU das Atomabkommen aufkündigt, so dürfte der Ölpreis weiter steigen und die Expansion der Weltproduktion belasten.

Auch im Euroraum sind vor allem die Abwärtsrisiken gegenüber dem Frühjahr angestiegen. Sollten die geplanten Maßnahmen der neuen italienischen Regierung umgesetzt werden, so dürfte die hohe Staatsschuldenquote Italiens weiter ansteigen. Dies könnte Zweifel an der Tragfähigkeit der Schulden wecken. Höhere Risikoaufschläge, wie sie von den Finanzmärkten bereits beim Amtsantritt der neuen Regierung gefordert wurden, würden diese Situation weiter verschärfen. Hinzu kommt die euroskeptische Haltung der beiden Regierungsparteien, die schlimmstenfalls den Fortbestand der Währungsunion durch einen Austritt Italiens, des drittgrößten Mitgliedstaates, in Frage stellen könnte. Die damit einhergehenden wirtschaftlichen Folgen sind nicht quantifizierbar; der Schaden dürfte aber groß sein.

AUSBLICK FÜR DIE DEUTSCHE WIRTSCHAFT

Die gesamtwirtschaftliche Produktion dürfte im zweiten Quartal 2018 erneut nur moderat gestiegen sein. Insbesondere die Industriekonjunktur ist dabei aus dem Tritt geraten. Für eine moderate gesamtwirtschaftliche Schlagzahl sprechen die im April rückläufige Produktion im Verarbeitenden Gewerbe, der Rückgang bei der Nachfrage nach deutschen Industriegütern sowie das bis April abwärts gerichtete ifo Geschäftsklima Deutschland.

Die deutsche Wirtschaft dürfte ihre temporäre Schwächephase jedoch im zweiten Halbjahr 2018 überwinden und damit weiter in der Hochkonjunktur bleiben. Dabei werden vor allem die binnenwirtschaftlichen Kräfte die gesamtwirtschaftliche Leistung stützen. Die privaten Konsumausgaben profitieren von der sehr guten Arbeitsmarktlage und von expandierenden Realeinkommen. Nach der Verabschiedung des neuen Bundeshaushaltes ist wieder mit einem stärkeren Anstieg des Staatskonsums zu rechnen. Die weiterhin überdurchschnittlich ausgelasteten Kapazitäten der deutschen Wirtschaft dürften wieder zu einer dynamischeren Investitionstätigkeit im Winterhalbjahr 2018/2019 führen. Auch die Expansion der Investitionen in Wohnbauten wird sich, maßgeblich beeinflusst durch die vorteilhaften Finanzierungs-

bedingungen und die anhaltend günstige Arbeitsmarktentwicklung, voraussichtlich im weiteren Prognosehorizont fortsetzen. Der Außenbeitrag dürfte in der ersten Jahreshälfte negativ zum Wirtschaftswachstum beigetragen haben; im weiteren Verlauf des Jahres werden aber geringfügig positive Impulse erwartet.

Insgesamt wird die gesamtwirtschaftliche Produktion im Verlauf des Jahres 2018 saison- und kalenderbereinigt voraussichtlich nur um 1,4 % expandieren. Dies entspricht einer spürbaren Verlangsamung der konjunkturellen Dynamik im Vergleich zu den vergangenen beiden Jahren. Aufgrund des starken Schlussquartals im Jahr 2017 und des damit verbundenen hohen statistischen Überhangs von 1,0 % dürfte das preisbereinigte BIP 2018 in der Jahresdurchschnittsbetrachtung um 1,8 % steigen. Im Jahresdurchschnitt 2019 wird das reale BIP mit 1,8 % voraussichtlich in gleichem Ausmaß wie in diesem Jahr expandieren (vgl. Abb. 1). Dabei dürfte die konjunkturelle Grunddynamik aber wieder zunehmen. In beiden Prognosejahren steigt die gesamtwirtschaftliche Leistung in gleichem Ausmaß wie das Produktionspotenzial, sodass die positive Produktionslücke nicht weiter zunimmt. Die deutsche Wirtschaft dürfte damit in der Hochkonjunktur mit stark ausgelasteten Kapazitäten verharren.

Die Prognoseunsicherheit lässt sich anhand von Intervallen angeben, die die zu prognostizierende Veränderungsrate des realen BIP mit vorgegebenen Wahrscheinlichkeiten einschließen. Zur Berechnung der konkreten Intervalle für die Jahre 2018 und 2019 wurden die Prognosefehler des ifo Instituts der Jahre 1992 bis 2017 herangezogen. Gemessen an diesen Prognosefehlern beträgt die Spanne für ein Prognoseintervall, das die Veränderungsrate des realen BIP im Jahr 2018 mit einer Wahrscheinlichkeit von etwa zwei Dritteln (68 %) überdeckt, $\pm 0,6$ Prozentpunkte. Bei der vorliegenden Punktprognose von 1,8 % reicht das Intervall also von 1,2 % bis 2,4 %. Die Punktprognose von 1,8 % stellt den mittleren Wert dar. Für das kommende Jahr nimmt die Unsicherheit naturgemäß zu, sodass sich das entsprechende Prognoseintervall auf $\pm 1,9$ Prozentpunkte weitet. Bei der vorliegenden Punktprognose von 1,8 % reicht das 68%-Prognoseintervall von -0,1 % bis 3,7 %.

Von der anhaltend positiven Wirtschaftsentwicklung profitiert auch der deutsche Arbeitsmarkt, wenngleich sich der Beschäftigungsaufbau im Prognosezeitraum abschwächen dürfte. Die Zahl der Erwerbstätigen wird im Jahresdurchschnitt 2018 mit voraussichtlich 562 000 Personen etwas weniger stark zunehmen als im vergangenen Jahr. Im kommenden Jahr dürfte der Zuwachs knapp unter 400 000 Personen betragen. Der Aufschwung am Arbeitsmarkt ist weiterhin ausschließlich durch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getrieben. Da die Aufnahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zurzeit sehr attraktiv ist, dürfte die Entwicklung der Selbstständigkeit und der ausschließlich geringfügig Beschäftigten weiterhin leicht rückläufig sein. Beim Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung spielen ausländische Arbeitskräfte eine zunehmend gewichtigere Rolle. Der Abbau der Arbeitslosigkeit wird sich im Prognosezeitraum angesichts des langsameren Beschäftigungsanstiegs in gedrosselem Tempo fortsetzen. Daher wird die Zahl der Arbeitslosen 2018 voraussichtlich um

191 000 auf durchschnittlich etwas mehr als 2,3 Millionen sinken. Im Jahr 2019 dürfte der Rückgang mit 138 000 moderater ausfallen. Die Arbeitslosenquote (in der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit) dürfte in diesem Jahr 5,2 % betragen und im kommenden Jahr voraussichtlich auf 4,9 % sinken.

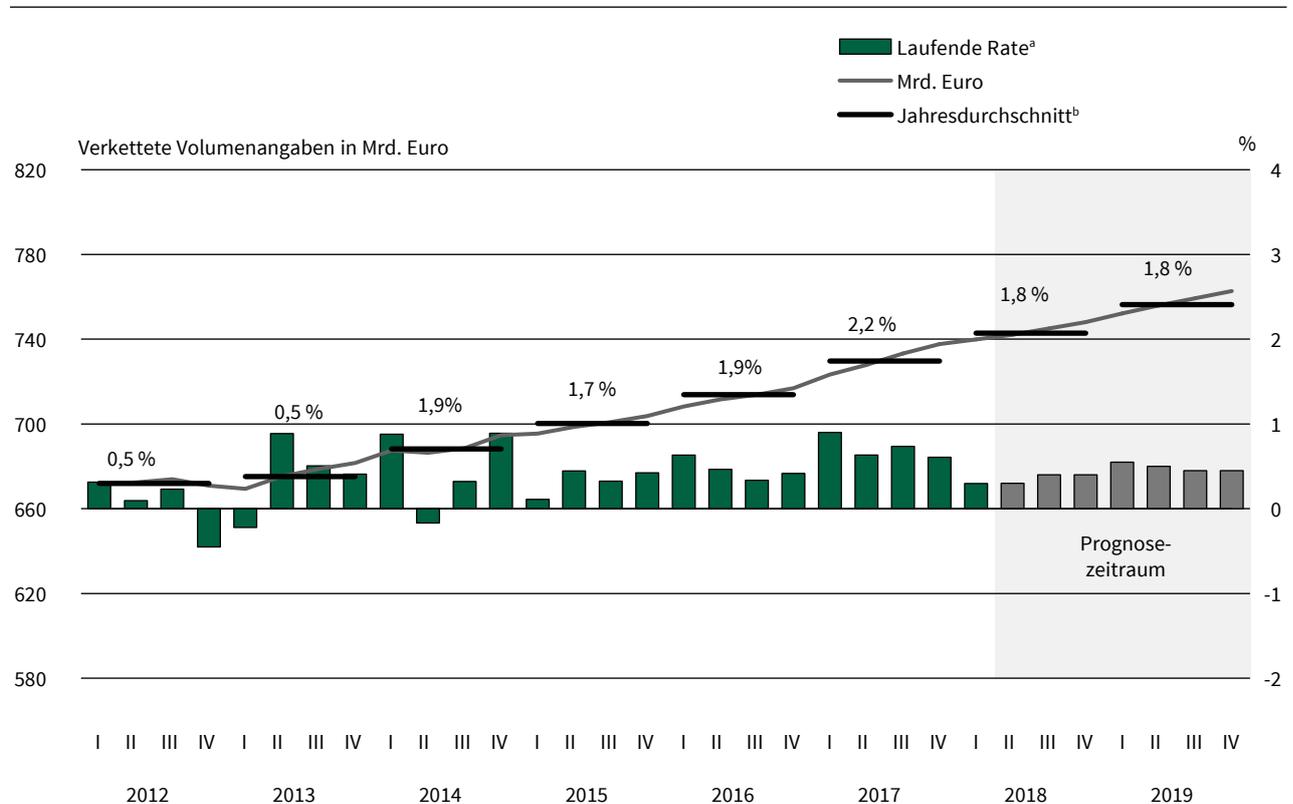
Der Anstieg der Verbraucherpreise (gemessen am VPI) dürfte sich im Prognosezeitraum beschleunigen. Im Jahresdurchschnitt 2018 wird der Anstieg bei den Verbraucherpreisen voraussichtlich 2,0 % betragen, nach einer Rate von 1,8 % im vergangenen Jahr. Maßgeblich hierfür ist die Verteuerung von Energieträgern. Im Zuge der anhaltend stark ausgelasteten Kapazitäten der deutschen Wirtschaft dürfte sich im kommenden Jahr der binnenwirtschaftliche Preisauftrieb verstärken, sodass sich die Verbraucherpreise im Jahresdurchschnitt 2019 um 2,1 % erhöhen dürften. Die Kernrate (VPI ohne Energieträger) wird im Prognosezeitraum mit 1,8 % (2018) und 2,0 % (2019) voraussichtlich etwas geringer ausfallen. Der beschleunigte Preisanstieg und die Überauslastung der deutschen Wirtschaft führen in beiden Prognosejahren dazu, dass die Effektivverdienste spürbar kräftiger zunehmen als die Tariflöhne. Im Jahr 2018 dürften die tatsächlich gezahlten Verdienste je Arbeitnehmer um 3,0 % zunehmen; für 2019 ist ein Anstieg um 3,2 % veranschlagt.

In beiden Prognosejahren ist die Finanzpolitik schwach expansiv ausgerichtet. Insgesamt beträgt der fiskalische

Impuls im laufenden Jahr rund 10 Mrd. Euro oder 0,3 % in Relation zum BIP. Im kommenden Jahr beeinflusst vor allem die Umsetzung des Koalitionsvertrags durch die Bundesregierung den finanzpolitischen Impuls. So wirken unter anderem die Aufstockung der Mütterrente und die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung expansiv. Insgesamt beträgt der fiskalische Impuls im Jahr 2019 rund 18 Mrd. Euro oder 0,5 % in Relation zum BIP. Der Staat wird im Prognosezeitraum an die gute Haushaltslage der vergangenen Jahre anknüpfen können und die Überschüsse auf hohem Niveau stagnieren lassen. So wird der Finanzierungssaldo im laufenden Jahr und im kommenden Jahr 38 Mrd. Euro betragen (vgl. Tab. 1).

In Deutschland gehen sowohl Chancen als auch Risiken für die konjunkturelle Entwicklung von der Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung aus. So wurde für die vorliegende Prognose eine Reihe von Annahmen über das Volumen und den Zeitpunkt der Umsetzung von im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen getroffen. Dabei wurde von der eigentlich gängigen Prognosepraxis abgewichen, nur bereits beschlossene finanzpolitische Maßnahmen zu berücksichtigen. Auch wenn hier das wahrscheinlichste Szenario der Umsetzung des Koalitionsvertrages unterstellt wurde, so liegt es in der Natur des politischen Entscheidungsprozesses, dass die konkrete Ausgestaltung der geplanten Maßnahmen nur mit hoher Unsicherheit vorhergesagt werden kann.

Abb. 1
Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland (saison- und kalenderbereinigter Verlauf)



a) Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.
b) Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.

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

© ifo Institut

Tab. 1
Eckdaten der Prognose für Deutschland

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr^a | | | | |
| Private Konsumausgaben | 2,1 | 1,8 | 1,3 | 1,8 |
| Konsumausgaben des Staates | 3,7 | 1,5 | 1,0 | 1,9 |
| Bruttoanlageinvestitionen | 3,1 | 3,3 | 3,6 | 2,9 |
| Ausrüstungen | 2,2 | 4,0 | 3,5 | 2,9 |
| Bauten | 2,7 | 2,7 | 3,6 | 2,6 |
| Sonstige Anlagen | 5,5 | 3,5 | 3,5 | 3,7 |
| Inländische Verwendung | 2,4 | 2,2 | 1,7 | 1,9 |
| Exporte | 2,6 | 4,6 | 3,0 | 4,1 |
| Importe | 3,9 | 5,2 | 3,0 | 4,8 |
| Bruttoinlandsprodukt (BIP) | 1,9 | 2,2 | 1,8 | 1,8 |
| Erwerbstätige ^b (in 1 000 Personen) | 43 638 | 44 271 | 44 833 | 45 226 |
| Arbeitslose (in 1 000 Personen) | 2 691 | 2 533 | 2 342 | 2 203 |
| Arbeitslosenquote BA ^c (in %) | 6,1 | 5,7 | 5,2 | 4,9 |
| Verbraucherpreise ^d (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %) | 0,5 | 1,8 | 2,0 | 2,1 |
| Lohnstückkosten ^e (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %) | 1,6 | 1,5 | 2,0 | 2,3 |
| Finanzierungssaldo des Staates ^f | | | | |
| in Mrd. Euro | 31,9 | 38,2 | 38,0 | 37,7 |
| in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts | 1,0 | 1,2 | 1,1 | 1,1 |
| Leistungsbilanzsaldo | | | | |
| in Mrd. Euro | 268,8 | 262,5 | 267,2 | 268,4 |
| in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts | 8,5 | 8,0 | 7,9 | 7,6 |

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

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank; 2018 und 2019: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

ZUR FINANZPOLITIK

Die Ausgangssituation der staatlichen Finanzen ist am aktuellen Rand sehr entspannt. Wie in den vergangenen Jahren wird der Staat im Prognosezeitraum Finanzierungsüberschüsse vorweisen können. Allerdings wird der Rekordüberschuss des Jahres 2017 in Höhe von 1,2 % des BIP nicht gehalten werden können, sondern voraussichtlich in diesem und im kommenden Jahr leicht auf 1,1 % zurückgehen. Hierfür ist in erster Linie das expansive Finanzgebaren der neuen deutschen Bundesregierung verantwortlich, denn ohne Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen würde der Finanzierungsüberschuss infolge der Überauslastung der deutschen Wirtschaft weiter steigen.

Insgesamt sehen die Pläne der neuen Bundesregierung quantifizierbare Mehrausgaben und Entlastungen in Höhe von rund 39 Mrd. Euro über die gesamte Legislaturperiode bis zum Jahr 2021 vor.² Hierbei sind sowohl Leistungsausweitungen als auch Entlastungen vorgesehen, die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands haben werden.

Insbesondere im kommenden Jahr werden Arbeitgeber und Beschäftigte durch die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge entlastet. Im Jahr 2021 folgt noch einmal eine deutliche Entlastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler durch das Abschmelzen des Solidaritätszuschlags. Diese Maßnahmen entlasten den Produktionsfaktor Arbeit und führen zu einem Anstieg der Nettolöhne. Zusätzlich wäre

eine weitere Entlastung insbesondere von Bezieherinnen und Beziehern niedriger Einkommen geboten, um die Anreize zur Teilnahme am Erwerbsleben zu verstärken. Gegenwärtig steigt die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben bei zunehmenden Arbeitseinkommen stark an, während im Niedrigeinkommensbereich zusätzlich eine hohe Grenzbelastung durch den Wegfall von Transferleistungen entsteht. Hier sollten die Transferentzugsraten sowie die Abgabenbelastung gesenkt werden, um stärkere Anreize zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit zu schaffen.

Hier setzen auch Maßnahmen wie der Ausbau der Kinderbetreuung an, die Eltern die Teilnahme am Erwerbsleben ermöglichen. Davon profitieren insbesondere Mütter, denen nicht nur kurzfristig die Ausübung einer Berufstätigkeit erleichtert wird, sondern die auch durch eine verbesserte Teilnahme am Erwerbsleben langfristig besser vor Altersarmut geschützt sind.

Demgegenüber stehen insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung deutliche Leistungsausweitungen, die ebenso wie die rentenpolitischen Maßnahmen der vergangenen Legislaturperiode den Nachhaltigkeitsgedanken unterlaufen. Zu diesen Maßnahmen zählen die Einführung einer Grundrente, die Ausweitung der Mütterrente, die Festschreibung des Rentenniveaus bei 48 % sowie die bereits im Jahr 2014 erfolgte Einführung einer abschlagsfreien Rente ab 63 Jahren, die inzwischen von über einer Million Personen beantragt worden ist. Diese Maßnahmen führen zu deutlichen Ausgabensteigerungen in der Rentenversicherung und damit zu einer Verschiebung der Belastungen zu den Beitragszahlern sowie zu den Rentnern, die keinen Anspruch auf den Bezug dieser spezifischen Rentenleistungen haben. Insbesondere sobald die geburtenstarken Jahrgänge zu Beginn des kommenden Jahrzehnts in Ruhestand gehen, wird es zu deutlichen Anspannungen in der gesetzlichen Rentenversicherung kommen.

Während die neue Bundesregierung neue Ausgabenprogramme, aber auch Entlastungen der Beitragszahler plant, ist auffällig, dass die Vorhaben des Koalitionsvertrags kaum auf Entlastungen für Unternehmen abzielen und insbesondere wenig Antworten auf Unternehmensteuerreformen anderer Länder, insbesondere den USA, bieten. Die umfassende Steuerreform in den Vereinigten Staaten beinhaltet neben einer drastischen Senkung der Körperschaftsteuer weitere Anreize zur Verlagerung von Produktion und geistigem Eigentum in die USA. Andere Länder wie Frankreich wollen hier nachziehen und ebenfalls Steuersenkungen für Unternehmen beschließen. Durch die verringerte steuerliche Belastung in anderen Ländern büßt Deutschland als Unternehmensstandort an Attraktivität ein. Vor diesem Hintergrund wären Antworten der Bundesregierung auf das sich verändernde globale Steuermilieu dringlich geboten.

ZUR GELDPOLITIK

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ist am aktuellen Rand deutlich expansiver ausgerichtet als sie es in einer vergleichbaren konjunkturellen Phase vor Ausbruch der Finanzkrise gewesen war. Nach der vorliegenden Schätzung ist die Produktionslücke im Euroraum im ersten Quartal 2018

bereits geschlossen. Da im Prognosezeitraum der Auslastungsgrad zunehmen und auch die Inflationserwartungen steigen dürften, ist die von der EZB beschlossene Beendigung des Anleiheankaufprogramms im Dezember 2018 notwendig, damit ein erster Zinsschritt 2019 eingeleitet werden kann. Die EZB wird bei der geldpolitischen Straffung, ähnlich wie die Fed, vorsichtig vorgehen, um die Stabilität des Bankensystems nicht zu gefährden.

Dies liegt darin begründet, dass die EZB die außergewöhnlichen Maßnahmen als Instrument sieht, mit dem die Transmission von niedrigen Leitzinsen hin zu niedrigen Kreditzinsen in den nationalen Bankensystemen unterstützt wird. Im Gegensatz zur Fed sieht die EZB das Halten des derzeitigen Bestands an Wertpapieren in der Zentralbankbilanz für notwendig. Zwar scheint die Deflationsgefahr gebannt; allerdings sind die Verschuldungsprobleme einiger Mitgliedstaaten lediglich oberflächlich gelöst und könnten aufgrund ihres engen Zusammenhangs mit der Stabilität des Bankensystems die Transmission der Geldpolitik der EZB aufs Neue gefährden.

Die von der EZB bisher angekündigte Straffung des geldpolitischen Expansionskurses fällt äußerst vorsichtig aus. Mit dieser Ausrichtung dürfte sie weiterhin deutlich vom konjunkturgemessenen Taylor-Zins abweichen. Auch wenn aus heutiger Sicht eine Gefährdung des Inflationsziels durch die ultralockere Geldpolitik selbst mittelfristig nicht zu befürchten ist, steigt mit der Dauer der Politik die Gefahr, dass sich die reichlich zur Verfügung gestellte Liquidität anderenorts entlädt und zur Bildung von Preisblasen auf den Finanzmärkten beiträgt. Mindestens ebenso besorgniserregend ist jedoch, dass in einigen Mitgliedstaaten der Währungsunion wachstumsfördernde Reformbemühungen aufgrund der mit dem niedrigen Zinsniveau verbundenen geringen Disziplinierungsfunktion der Finanzmärkte auf die lange Bank geschoben werden. Vielmehr werden vielerorts kostspielige Umverteilungsprogramme beschlossen, die sich zwar aus heutiger Sicht günstig finanzieren lassen. Allerdings müssen bereits heute deren zukünftige finanzielle Folgen mit in den Blick genommen werden, denn irgendwann wird auch im Euroraum die Niedrigzinspolitik enden.

-
- 1 Gekürzte Fassung der ifo Konjunkturprognose vom Juni 2018. Vgl. T. Wollmershäuser et. al., ifo Konjunkturprognose Sommer 2018 Gewitterwolken am deutschen Konjunkturhimmel, in: ifo Schnelldienst, 12/2018, 71. Jg., S. 33-87.
 - 2 Bei dieser Einschätzung wurden nur prioritäre und im Koalitionsvertrag konkretisierte Maßnahmen berücksichtigt. Darüber hinaus sieht der Koalitionsvertrag weitere Maßnahmen wie beispielsweise die Einführung einer Finanztransaktionssteuer und die Harmonisierung von Unternehmenssteuern in Zusammenarbeit mit Frankreich vor.

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

ifo Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2018/2019: Ostdeutsche Wirtschaft nimmt Tempo raus

Die ostdeutsche Wirtschaft bleibt auf Wachstumskurs. Jedoch lähmten im ersten Quartal Streiks und die Grippewelle die Produktion. Zudem nahmen die weltwirtschaftlichen Risiken wieder zu, wodurch die Unternehmen geplante Investitionen aufschieben dürften. Diese Effekte bremsen das Wachstum. Positive Impulse dürften im Prognosezeitraum hingegen vor allem von den konsumnahen Dienstleistern ausgehen. Insgesamt wird die ostdeutsche Wirtschaft in den Jahren 2018 und 2019 voraussichtlich um jeweils 1,6 % expandieren, wobei die Flächenländer schwächer wachsen dürften als Berlin. Im Freistaat Sachsen dürften sich die Zuwachsraten auf jeweils 1,4 % belaufen.

Dieser Beitrag stellt die ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen vom 26. Juni 2018 vor. Er beginnt mit einem kurzen Überblick zur Lage der Wirtschaft bis zum ersten Quartal 2018. Anschließend beleuchtet er die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen bis Ende des Jahres 2019. Abschließend wird die Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe und in ausgewählten Dienstleistungsbereichen genauer diskutiert. Die Prognose ist abgestimmt auf die ifo Konjunkturprognose für Deutschland vom 19. Juni 2018. Diese wird ausführlich von Wollmershäuser et al. (2018) erläutert; eine Zusammenfassung bietet Nierhaus (2018) in diesem Heft.

DIE WIRTSCHAFTLICHE LAGE

Die ostdeutsche Wirtschaft konnte im Vorjahr kräftig expandieren. Nach vorläufigen Angaben des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (AK VGRdL 2018) wuchs die ostdeutsche Wirtschaft im Jahr 2017 um 1,9 %. In Sachsen belief sich die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf 1,4 %, in Deutschland auf 2,2 %. Begünstigt wurde die Hochkonjunktur im vergangenen Jahr von einem weltweiten Aufschwung; die Exporte und die Ausrüstungsinvestition der Unternehmen zogen wieder an.

Zu Jahresbeginn ließ das gesamtwirtschaftliche Expansions-tempo in Ostdeutschland und Sachsen jedoch etwas nach. Maßgeblich dafür waren zum einen Sonderfaktoren wie die flächendeckenden Streiks in der Metall- und Elektroindustrie sowie die erhöhte Anzahl an Arbeitsunfähigkeitsmeldungen im Zuge der Grippewelle. Zum anderen trübte sich das außenwirtschaftliche Umfeld in den ersten Monaten des Jahres 2018 ein. Die Industrieproduktion in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften war von einer temporären Schwäche geprägt, zu welcher die Ungewissheit über weitere internationale Handelseinschränkungen in der Zukunft beigetragen haben dürften. Darüber hinaus gibt es in einigen fortgeschrittenen Volkswirtschaften Anzeichen dafür, dass Unternehmen aufgrund eines Mangels an qualifizierten Arbeitskräften und

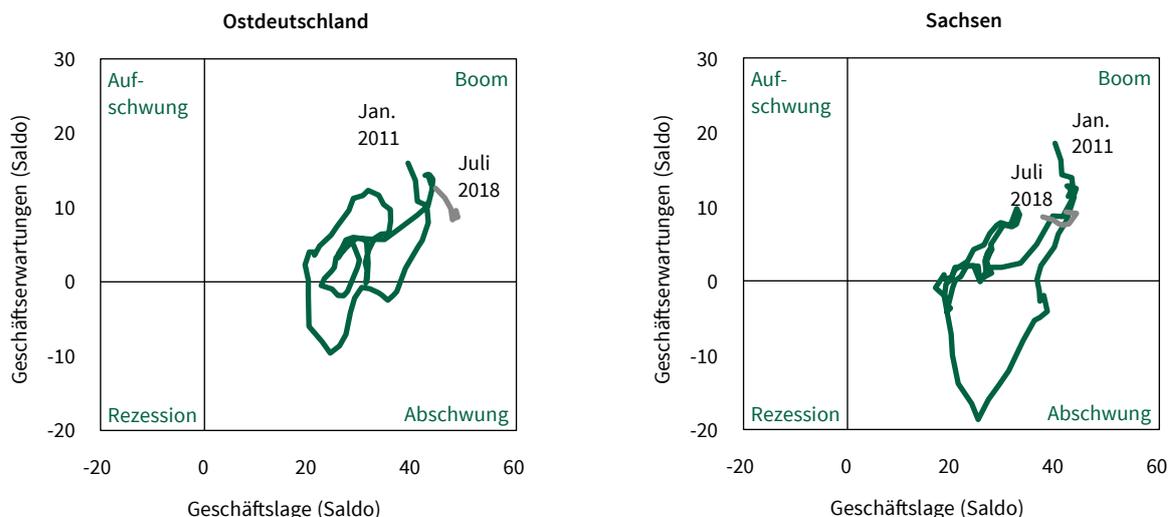
technischen Kapazitäten immer größere Schwierigkeiten haben, ihre Produktion zu erhöhen. Mit den sinkenden Exporten und Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen ist genau der Impuls weggebrochen, der die deutsche Wirtschaft im vergangenen Jahr in die Hochkonjunktur getragen hat.

Die schwächeren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Sondereffekte des ersten Quartals dämpften vor allem die Entwicklung in der Industrie. Die ifo Konjunkturuhr, welche die Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage den Geschäftserwartungen gegenüberstellt, bewegte sich in dieser Zeit beschleunigt in Richtung Abschwung. Im zweiten Quartal hat sie ihre Bewegung jedoch bereits wieder verlangsamt. Aktuell steht die ifo Konjunkturuhr weiterhin stabil auf Boom, und das nun schon ununterbrochen seit zwei Jahren (vgl. Abb. 1).

Im Gegensatz zur exportorientierten Industrie scheinen die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte auch zu Jahresbeginn intakt geblieben zu sein. Auch auf dem Arbeitsmarkt setzte sich der Aufschwung fort. In Ostdeutschland sank die Arbeitslosenquote von 8,5 % im Jahresdurchschnitt 2016 auf 7,6 % im Jahr 2017 und weiter auf 6,8 % im Mai 2018. In Sachsen ging die Arbeitslosigkeit ähnlich stark zurück, im Mai sank die Quote zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung unter die 6-%-Marke. Gleichzeitig wuchs die Beschäftigung stetig an. Nach vorläufigen Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a) waren im Jahresdurchschnittsvergleich 2017 in Ostdeutschland rd. 127 000 Personen (+2,2 %) und in Sachsen rd. 27 000 Personen (+1,8 %) mehr sozialversicherungspflichtig beschäftigt als 2016. Knapp die Hälfte des Netto-Beschäftigungsaufbaus geht auf die Beschäftigung von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft zurück. Die Integration von Flüchtlingen gewinnt dabei zunehmend an Bedeutung. Gegenläufig zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ging die Zahl der Selbstständigen sowie der

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

Abb. 1
ifo Konjunkturuhr im Verarbeitenden Gewerbe



Quelle: ifo Konjunkturumfragen Juli 2018.

© ifo Institut

ausschließlich geringfügig Beschäftigten weiter zurück. Dies überrascht nicht. In Zeiten stabiler Beschäftigung und steigender Löhne gehen weniger Erwerbspersonen das Risiko einer selbstständigen Tätigkeit ein als in Zeiten mit schlechteren Beschäftigungsaussichten. In der Summe blieb das Erwerbstätigenwachstum daher leicht hinter dem Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurück. Insgesamt stieg die Erwerbstätigkeit im Jahr 2017 um 104 000 Personen (+1,3 %) in Ostdeutschland bzw. 19 000 Personen (+0,9 %) in Sachsen (vgl. AK ETR 2018).

AUSBLICK

Für die Prognose der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2018 und 2019 unterstellt das ifo Institut eine Reihe von Annahmen (vgl. Nierhaus 2018). Unter anderem wird angenommen, dass ein Barrel Rohöl der Sorte Brent im laufenden Jahr durchschnittlich 72,82 US-Dollar kostet; im kommenden Jahr dürfte der Preis auf 76,1 US-Dollar steigen. Zudem unterstellt das ifo Institut, dass u. a. die Barrieren im internationalen Handel nicht ausgeweitet werden und die neue italienische Regierung keine Maßnahmen ergreift, welche das Vertrauen in die Tragfähigkeit der italienischen Schulden oder den Fortbestand der europäischen Währungsunion erschüttern könnten. Sollten sich die entsprechenden Risiken realisieren oder der Ölpreis stärker steigen als angenommen, dürften die Wachstumsraten schwächer ausfallen, als im Folgenden prognostiziert wird.

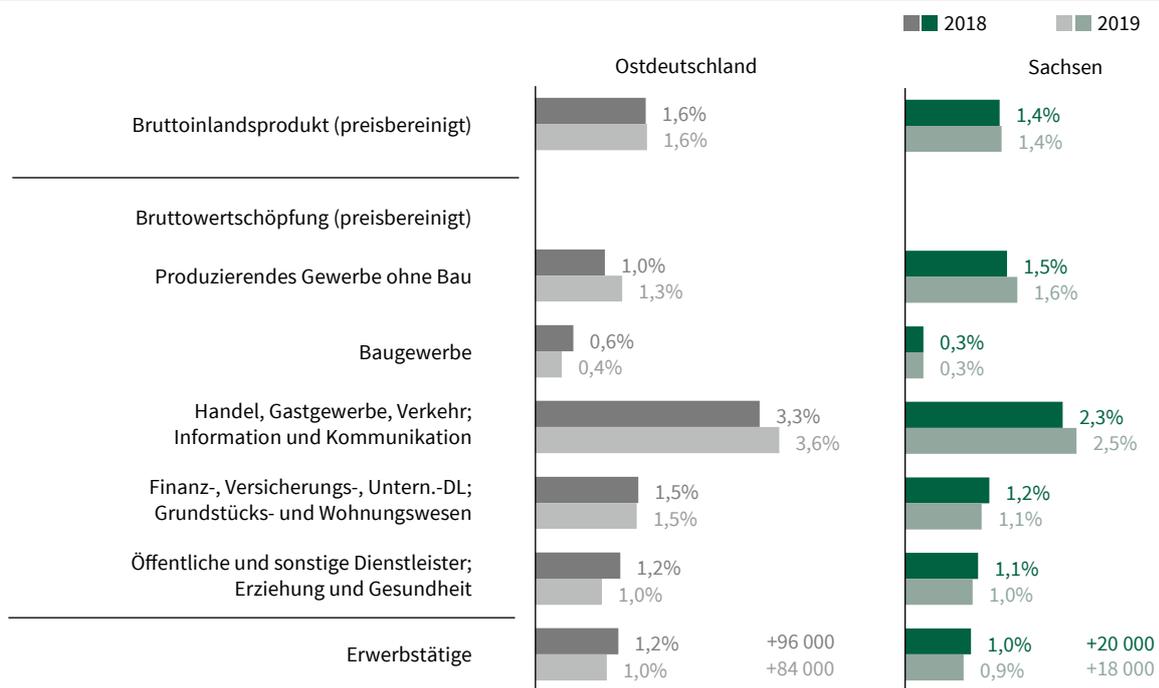
Unter den Annahmen der Prognose dürfte die Weltwirtschaft nach dem schwachen Start ins neue Jahr im Sommerhalbjahr 2018 wieder an die Dynamik des vierten Quartals 2017 anknüpfen. Die Dynamik wird insgesamt aber wohl etwas moderater als im vergangenen Jahr ausfallen (zu Details siehe Nierhaus 2018). Auch im Euroraum dürfte sich die konjunkturelle Gangart gegenüber dem Vorjahr verlangsamen. Die deutsche Wirtschaft dürfte ihre temporäre Schwächephase im zweiten Halbjahr 2018 überwinden, sodass die

Produktionskapazitäten weiterhin hoch ausgelastet sein werden. Dies dürfte im Winterhalbjahr 2018/2019 auch wieder zu einer dynamischeren Investitionstätigkeit der Unternehmen führen. In der Jahresdurchschnittsbetrachtung dürfte das reale BIP Deutschlands 2018 und 2019 um jeweils 1,8 % steigen.

In Ostdeutschland und Sachsen dürfte die gesamtwirtschaftliche Dynamik insgesamt etwas geringer ausfallen als in Deutschland insgesamt. Zwar profitieren die ostdeutschen Länder tendenziell stärker von einem binnenwirtschaftlich gestützten Aufschwung. Allerdings scheinen insbesondere im ostdeutschen und sächsischen Baugewerbe die Kapazitäten bereits nahezu ausgereizt zu sein, was eine stärkere Dynamik auch der gesamtwirtschaftlichen Produktion verhindert. Zudem trübten sich in den ifo Konjunkturumfragen die Geschäftserwartungen im bisherigen Jahresverlauf tendenziell ein. Insgesamt erwartet das ifo Institut einen Zuwachs des preisbereinigten BIP in Ostdeutschland in diesem und im kommenden Jahr um jeweils 1,6 % (vgl. Abb. 2). Die Wirtschaft im Freistaat Sachsen dürfte mit Raten von je 1,4 % in diesem und im kommenden Jahr geringfügig langsamer expandieren.

Auf dem ostdeutschen und sächsischen Arbeitsmarkt dürfte sich der Aufschwung nahezu unvermindert fortsetzen. Zwar hat das ifo Beschäftigungsbarometer seinen Aufwärtstrend der letzten Jahre zuletzt nicht fortgesetzt. Auch der Stellenindex BA-X der Bundesagentur für Arbeit tendiert seit dem Jahreswechsel eher seit- als aufwärts. Doch muss dies nicht zwingend eine Abschwächung der Einstellungsbereitschaft widerspiegeln. Vielmehr dürfte sich in den jüngsten Ergebnissen auch die Erkenntnis der Unternehmen ausdrücken, dass in Teilbereichen zunehmende Knappheiten an Fachkräften den Beschäftigungsaufbau zukünftig verlangsamen könnten. Dies könnte gleichermaßen die Beschäftigungserwartungen dämpfen als auch die Bereitschaft, freie Stellen den Arbeitsagenturen zur Vermittlung zu melden. Vor dem Hintergrund knapper werdender einheimischer Fachkräfte dürfte die Beschäftigung von Flüchtlingen sowie von Angehörigen anderer EU-Staaten im Prognosezeitraum weiter

Abb. 2
Eckdaten der ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen
 Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Quelle: ifo Institut, Prognose vom Juni 2018.

© ifo Institut

an Bedeutung gewinnen. Des Weiteren dürften sich Flüchtlinge zunehmend auch als Selbstständige am Erwerbsleben beteiligen, insbesondere in konsumnahen Dienstleistungsbereichen wie dem Handel und dem Gastgewerbe.

Dem anhaltenden Beschäftigungsaufbau dürfte auch im Prognosezeitraum ein weiterer Rückgang der Selbstständigkeit sowie der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung gegenüberstehen. Dies dämpft die Entwicklung der Erwerbstätigkeit gegenüber der Beschäftigung. Insgesamt dürfte die Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland im Jahresdurchschnittsvergleich 2018 um etwa 96 000 Personen (+1,2 %) steigen. Im kommenden Jahr wird sich der Zuwachs auf 84 000 Personen (+1,0 %) verringern. In Sachsen dürfte die Erwerbstätigenzahl in diesem Jahr um 20 000 Personen (+1,0 %) und im kommenden Jahr um 18 000 Personen (+0,9 %) zunehmen.

DIE WIRTSCHAFTSBEREICHE IM EINZELNEN

Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe

Die ostdeutsche und sächsische Industrieproduktion dürfte im Prognosezeitraum nur verhalten expandieren. Die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts prognostiziert für das Produzierende Gewerbe ohne Bau eine Zunahme der preisbereinigten Bruttowertschöpfung im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr von 1,0 % in Ostdeutschland und 1,5 % im Freistaat Sachsen. Im kommenden Jahr dürfte sich das Wachstum in diesem Wirtschaftsbereich auf 1,3 % bzw. 1,6 % leicht beschleunigen.

Nach einem starken Jahr 2017, in dem der ifo Geschäftsklimaindex für das Verarbeitende Gewerbe sowohl in Ost-

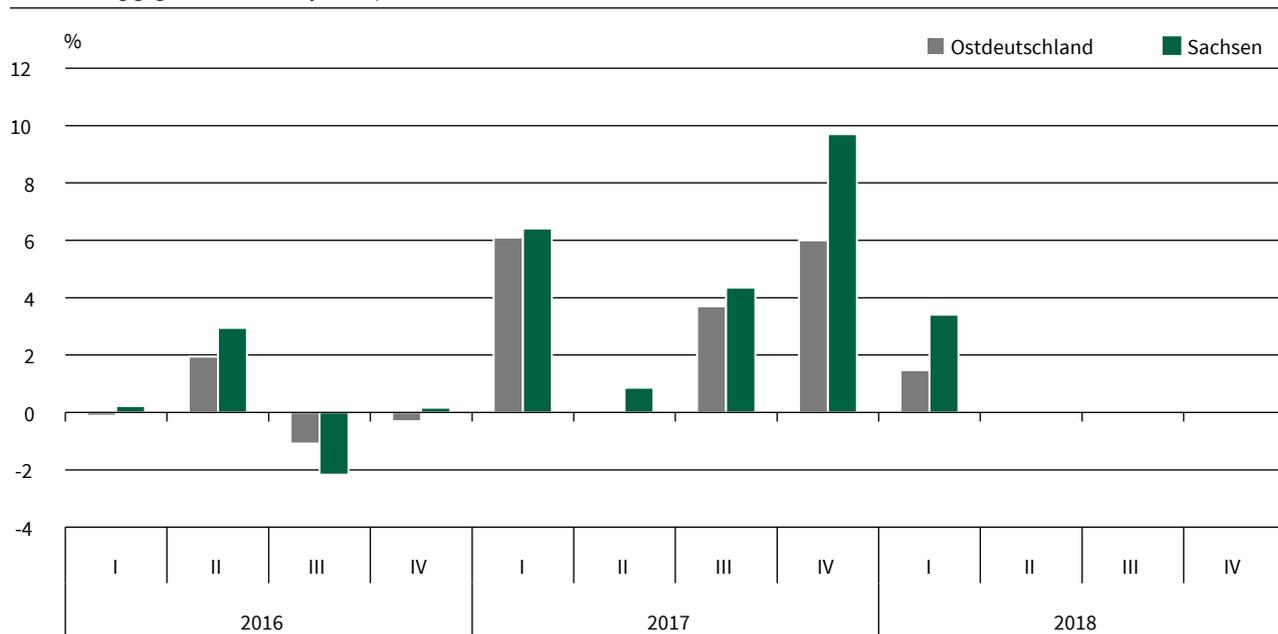
deutschland als auch in Sachsen rekordverdächtige Höhen erreichte, entwickelte sich das Produzierende Gewerbe (ohne Baugewerbe) in Ostdeutschland und Sachsen im ersten Quartal des Jahres 2018 deutlich weniger dynamisch. So blieb das Umsatzwachstum hinter den hohen Werten des Vorjahres zurück (vgl. Abb. 3).

Im vierten Quartal 2017 nahmen die Industrieumsätze in Ostdeutschland bzw. Sachsen noch um 6,0 % bzw. 9,7 % zu; im ersten Quartal 2018 belief sich das Umsatzwachstum dann nur noch auf 1,5 % bzw. 3,4 %. Hauptgrund hierfür dürfte die Schwäche der Auslandsnachfrage sein; die Zuwachsrate der Exporte in Ostdeutschland bzw. Sachsen verringerte sich von 6,6 % bzw. 10,5 % auf nur noch 0,1 % bzw. 1,4 % (vgl. Abb. 4). Auch die Wachstumsrate der Investitionen dürfte leicht zurückgegangen sein, da viele Unternehmer Investitionen aufgrund der zunehmenden Risiken aufgeschoben haben dürften. Ein zusätzlicher Grund für den deutlichen Rückgang der Dynamik im Produzierenden Gewerbe zum Jahresanfang dürften Sondereffekte durch die Streiks in der Stahl- und Elektroindustrie sowie die unüblich starke Grippewelle gewesen sein. Nach Wegfall dieser Sonderfaktoren dürfte sich die Industrie im Laufe des Jahres 2018 wieder einigermaßen erholen. Erste Anzeichen hierfür sind die wieder stark verbesserten Umsatz- und Außenhandelszahlen für die ostdeutschen Länder im April 2018.

Im Laufe des nächsten Jahres sollte der Außenhandel wieder annähernd so stark wachsen wie im Jahresdurchschnitt 2017. Das Produzierende Gewerbe Sachsens dürfte dementsprechend 2019 wieder stärker wachsen, da das sächsische Produzierende Gewerbe aufgrund seiner Industriestruktur stark vom Außenhandel profitiert. In Ostdeutschland

Abb. 3
Nominale Umsatzentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe

Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in %

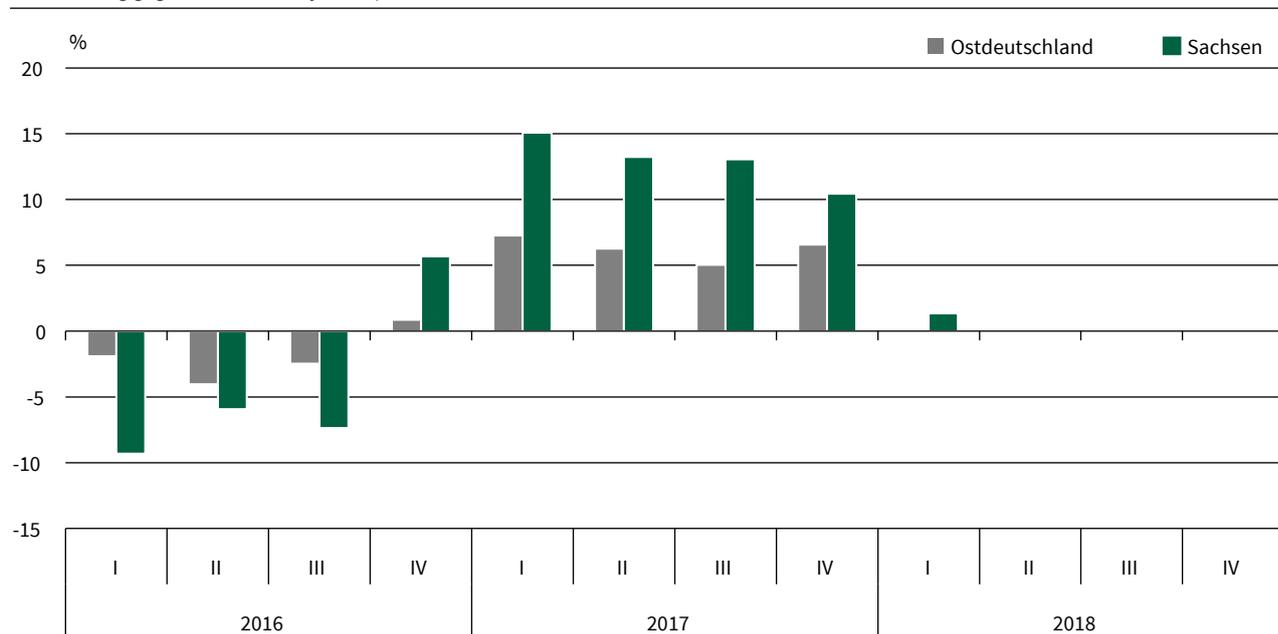


Quelle: Statistisches Bundesamt (2018c), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 4
Entwicklung des Außenhandels: Wert der Ausfuhren

Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018a), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

dürfte die Dynamik ebenfalls wieder zunehmen, auch weil die o. g. Sondereffekte des ersten Quartals 2018 dann keine Rolle mehr spielen sollten.

BAUGEWERBE

Im ostdeutschen und sächsischen Baugewerbe dürfte die Expansion der Produktion im Prognosezeitraum maßgeblich

durch die hohe Kapazitätsauslastung sowie das zunehmend knapper werdende Arbeitskräfteangebot begrenzt sein. Die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts prognostiziert eine Zunahme der preisbereinigten Bruttowertschöpfung im ostdeutschen Baugewerbe gegenüber dem Vorjahr von 0,6 % in diesem und 0,4 % im kommenden Jahr. Im Freistaat Sachsen dürfte die Wachstumsrate in beiden Jahren bei 0,3 % liegen.

Die Kapazitätsgrenze scheint im Baugewerbe bereits im Jahr 2017 erreicht worden zu sein. Trotz deutlicher Zuwächse der nominalen Umsätze entwickelte sich die reale Bruttowertschöpfung in Sachsen und Ostdeutschland im Vorjahresvergleich rückläufig. Die nominalen Umsätze des Bauhauptgewerbes stiegen im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr um 6,8 % bzw. 9,9 % (vgl. Abb. 5). Für die preisbereinigte Bruttowertschöpfung weist der AKVGRdL (2018) für das Jahr 2017 hingegen einen Rückgang um 0,1 % in Ostdeutschland und um 1,7 % in Sachsen aus. Dieser deutliche Unterschied lässt sich vor allem mit den Baupreissteigerungen des vergangenen Jahres begründen. Im Jahr 2017 stieg der bundesweit erhobene Baupreisindex im Vorjahresvergleich um kräftige 3,2 %. Darüber hinaus dürften aber auch höhere Vorleistungsquoten eine Rolle gespielt haben.

Im ersten Quartal des laufenden Jahres entwickelten sich die nominalen Umsätze weiterhin kräftig, blieben aber deutlich unterhalb der Wachstumsraten des Vorjahres. Die kräftigsten Zuwächse verzeichnete nach wie vor der Wohnungsbau, dessen nominale Umsätze in Ostdeutschland im Vergleich zum Vorjahresquartal um 13,3 % stiegen. In Sachsen stiegen die nominalen Umsätze im gleichen Zeitraum sogar um 15,5 %. Allerdings ist der Anteil des Wohnungsbaus in Sachsen deutlich kleiner als in Ostdeutschland insgesamt. Während der Wohnungsbau in Ostdeutschland ca. 23 % der Umsätze des ostdeutschen Bauhauptgewerbes erwirtschaftet, sind es im Freistaat Sachsen nur etwa 12 %. Im Wirtschaftsbau unterschied sich das nominale Umsatzwachstum hingegen deutlicher. Während die ostdeutschen Bauunternehmer ihre Umsätze um 5,8 % steigern konnten, gingen diese in Sachsen um 1,7 % zurück. In Anbetracht der zunehmenden weltwirtschaftlichen Risiken scheinen die im Vergleich zu Ostdeutschland stärker in den internationalen

Handel eingebundenen sächsischen Unternehmer ihre Bauinvestitionen vorerst aufzuschieben. Die Umsätze aus öffentlichen Bauaufträgen stiegen in Ostdeutschland und Sachsen derweil um 3,1 % bzw. 6,9 %. Damit stiegen die Umsätze dieses Bereichs allerdings etwas schwächer als noch im Vorjahr. Die Steigerung der Baupreise beschleunigte sich weiter, der bundesweit erhobene Baupreisindex nahm im ersten Quartal 2018 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 4,2 % zu. Die Entwicklung der nominalen Umsätze und der preisbereinigten Bruttowertschöpfung dürfte also abermals deutlich auseinanderfallen.

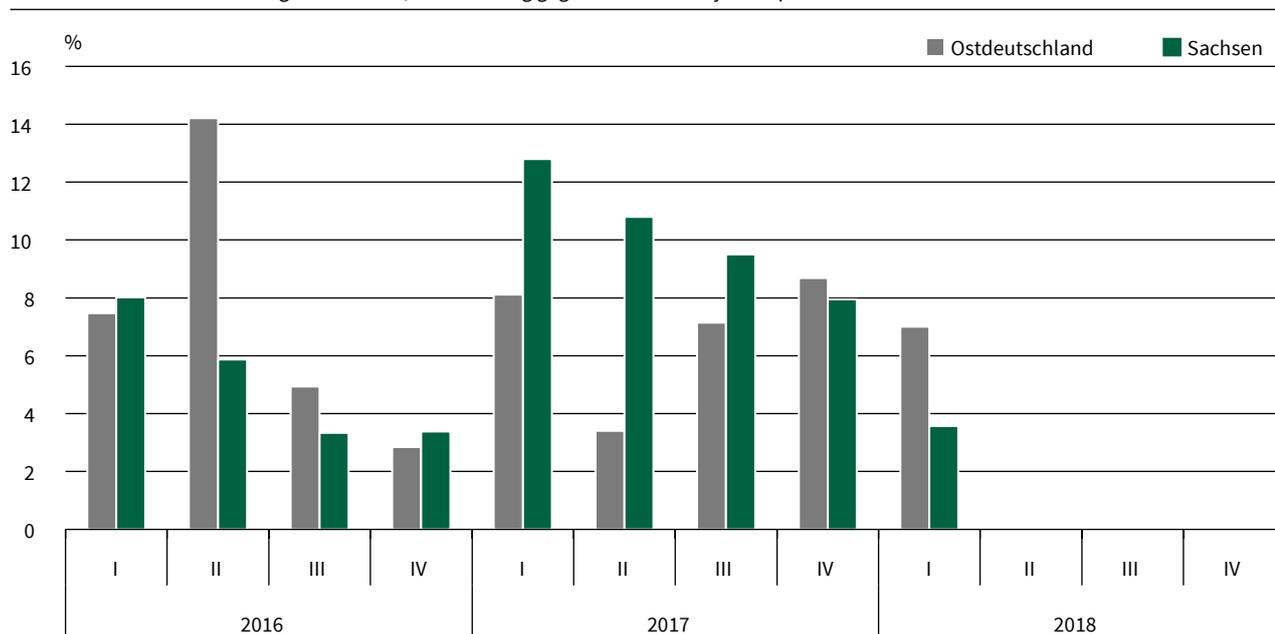
Im weiteren Verlauf dieses Jahres dürfte der Wohnungsbau weiterhin starke Impulse für die ostdeutsche Bauwirtschaft liefern. Die Wachstumsimpulse, vor allem für die Berliner Bauwirtschaft, sollten aber im weiteren Prognosezeitraum etwas geringer ausfallen. Aufgrund seines geringeren Umsatzanteils dürfte der Wohnungsbau für die sächsische Bauwirtschaft hingegen weniger ausschlaggebend sein. Hier dürfte der Wirtschaftsbau maßgeblich sein, der in der zweiten Jahreshälfte 2018 mit der industriellen Dynamik Fahrt aufnehmen sollte. Aufgrund des eher schwachen sächsischen Wirtschaftsbaus im ersten Halbjahr 2018 und des anteilig kleineren Wohnungsbaus dürfte die Bauwirtschaft in Sachsen dieses Jahr allerdings weniger stark expandieren als in Ostdeutschland. Im kommenden Jahr dürften die positiven Impulse des Wohnungsbaus weniger deutlich ausfallen, weshalb Sachsen und Ostdeutschland im Gleichlauf zulegen dürften.

KONSUMNAHE DIENSTLEISTER

Die konsumnahen Dienstleister dürften auch 2018 und 2019 dynamisch expandieren und damit erheblich zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum in Ostdeutschland und Sachsen

Abb. 5
Entwicklung des baugewerblichen Umsatzes im Bauhauptgewerbe

Betriebe mit 20 und mehr tätigen Personen; Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (2018b), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

beitragen. Bereits in den letzten beiden Jahren konnten sie ihre Produktion kräftig ausweiten. So stieg die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im gesamten Aggregat von Handel, Gastgewerbe, Verkehr und IT-Dienstleistern im vergangenen Jahr in Ostdeutschland um 3,7 % und in Sachsen um 2,4 % (AK VGRdL 2018). Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die gute Arbeitsmarktlage und die gestiegenen Realeinkommen der privaten Haushalte. Ostdeutschland verdankt seine höhere Wachstumsrate vor allem dem Land Berlin, das wahrscheinlich von seiner besonderen Attraktivität für Reisende sowie für Start-Up-Gründer im IT-Bereich profitiert hat.

Zum Jahreswechsel nahm die konjunkturelle Schlagzahl nochmals zu. Darauf deuten die Lageeinschätzungen der ostdeutschen und sächsischen Einzelhändler in den ifo Konjunkturumfragen hin. Zudem stiegen die Umsätze im sächsischen Einzelhandel preisbereinigt um 2,5 % gegenüber dem Vorjahr (vgl. Abb. 6). Gleichzeitig vermeldeten das ostdeutsche und das sächsische Gastgewerbe deutlich mehr Übernachtungen als im Vorjahresquartal. Hier dürften auch die frühen Osterfeiertage eine Rolle gespielt haben.

Im zweiten Quartal könnte sich das konjunkturelle Tempo geringfügig verlangsamt haben. Die Lageeinschätzungen der ostdeutschen und sächsischen Einzelhändler kühlten sich ein wenig ab, blieben aber auf hohem Niveau. Zugleich zog die Inflationsrate an, was Kaufkraft gekostet haben dürfte (vgl. Abb. 7). Bedingt vor allem durch höhere Preise für Energie, Kraftstoffe und Nahrungsmittel stieg der Verbraucherpreisindex zum Beispiel in Sachsen im Mai um 2,2 %.

Trotz steigender Verbraucherpreise dürfte die gute Konsumkonjunktur auch im weiteren Prognosezeitraum anhalten. Die Lage am Arbeitsmarkt ist weiterhin sehr stabil, die Unternehmen dürften ihre Beschäftigung auch in den kommenden Monaten ausweiten wollen. Darauf deuten sowohl die ifo Beschäftigungserwartungen als auch der Stellenindex

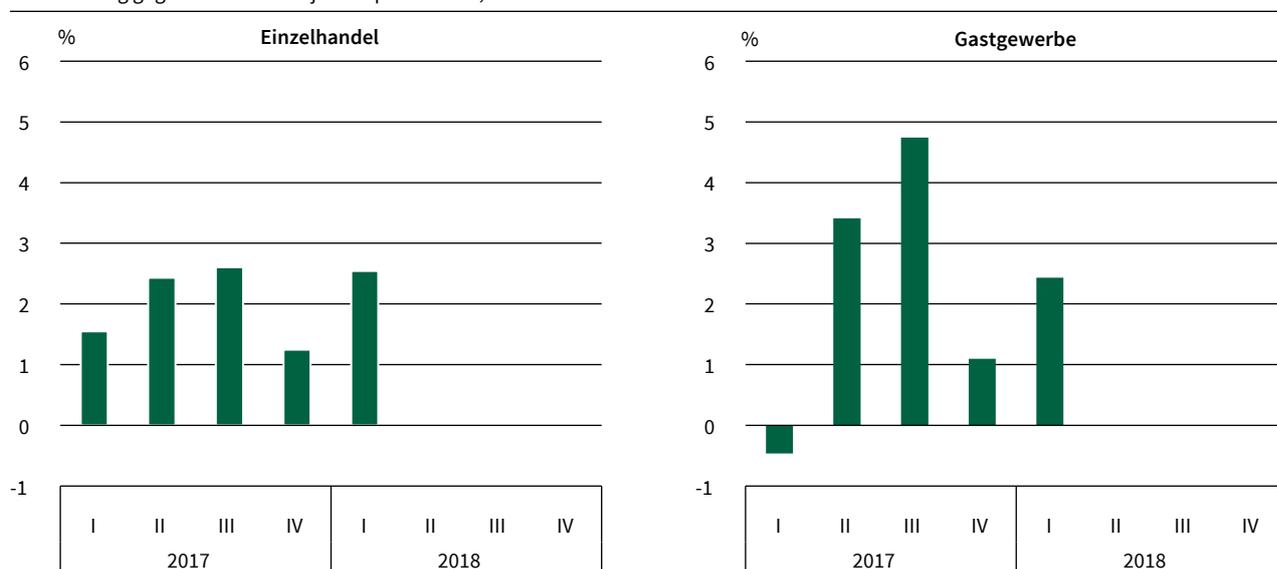
BA-X der Bundesagentur für Arbeit hin. Da Arbeitskräfte zunehmend knapp werden, dürften zugleich die Reallöhne ansteigen. So sehen die jüngsten Tarifabschlüsse etwa in der Metall- und Elektroindustrie sowie im Öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen einen Anstieg der Tariflöhne um durchschnittlich 4,3 % bzw. 3,2 % im laufenden Jahr vor. Diese Abschlüsse dürften auch auf andere Branchen ausstrahlen sowie auf Arbeitgeber, die nicht tarifgebunden sind. Dies alles stärkt die private Konsumnachfrage und damit die Produktion der konsumnahen Dienstleister.

Zusätzlicher Auftrieb kommt von den höheren Transfer-einkommen und steuerlichen Entlastungen der privaten Haushalte. Unter anderen wurden zu Jahresbeginn die Tarifeckwerte angepasst, Grund- und Kinderfreibeträge erhöht, sowie Kindergeld und Hartz-IV-Regelsätze angehoben. Zur Jahresmitte steigen zudem die gesetzlichen Altersrenten, in Ostdeutschland jedoch etwas weniger stark als im Jahr 2017. Im kommenden Jahr 2019 dürften zusätzliche steuerliche Entlastungen sowie weitere Leistungsausweitungen der gesetzlichen Rentenversicherung den privaten Konsum abermals begünstigen. Zudem sieht der Koalitionsvertrag eine Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte vor. Der Mindestlohn dürfte indes Anfang 2019 voraussichtlich um 4,0 % auf 9,19 Euro je Stunde angehoben werden (vgl. Mindestlohnkommission 2018).

Gebremst wird die Nachfrage nach konsumnahen Dienstleistungen vom Anstieg der Verbraucherpreise, der im Prognosezeitraum Fahrt aufnehmen dürfte. Die beschleunigt steigenden Arbeitskosten dürften den binnenwirtschaftlichen Preisdruck erhöhen, der zusammen mit den gestiegenen Energiekosten angesichts der guten Gesamtkonjunktur zumindest teilweise an die Verbraucher weitergegeben werden dürfte. Zudem dürften die Mieten in den ostdeutschen Ballungsräumen weiter aufwärts tendieren.

Abb. 6
Reale Umsatzentwicklung im Einzelhandel und Gastgewerbe Sachsens

Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in %; in Preisen des Jahres 2015

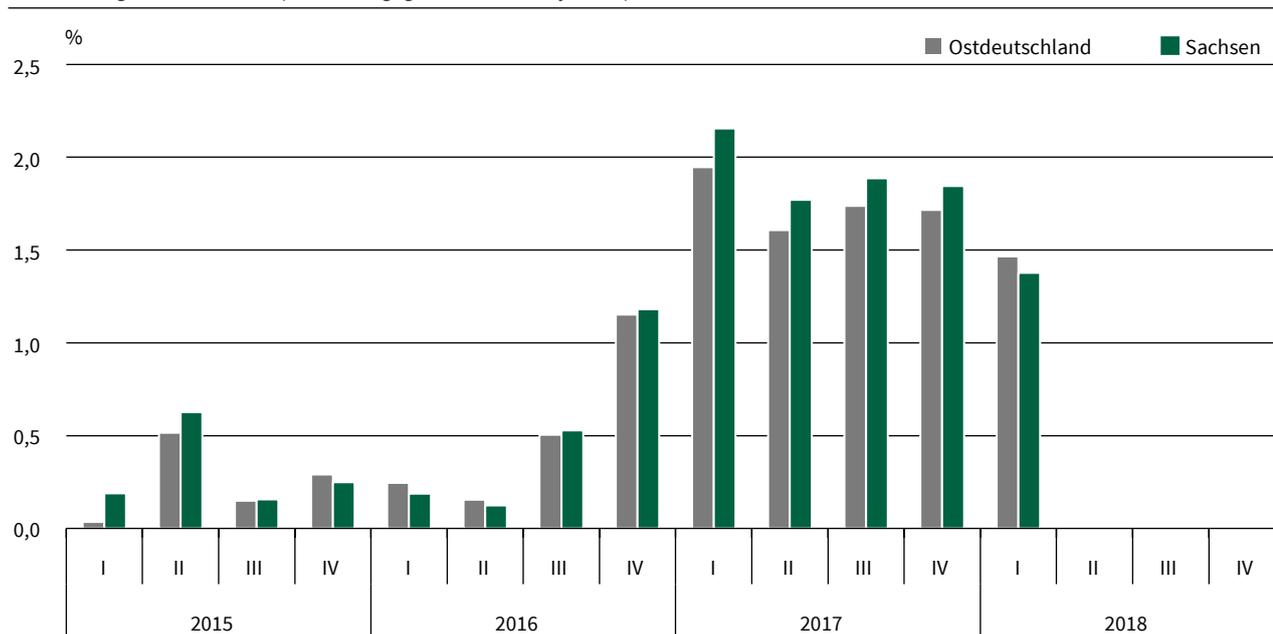


Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018a), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 7
Inflationsrate

Veränderung des Verbraucherpreisindex gegenüber dem Vorjahresquartal in %



Anmerkung: Ostdeutschland als Mittelwert der Verbraucherpreisindizes der einzelnen ostdeutschen Bundesländer, gewichtet mit den jeweiligen Konsumausgaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2018d), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

UNTERNEHMENSNAHE DIENSTLEISTER

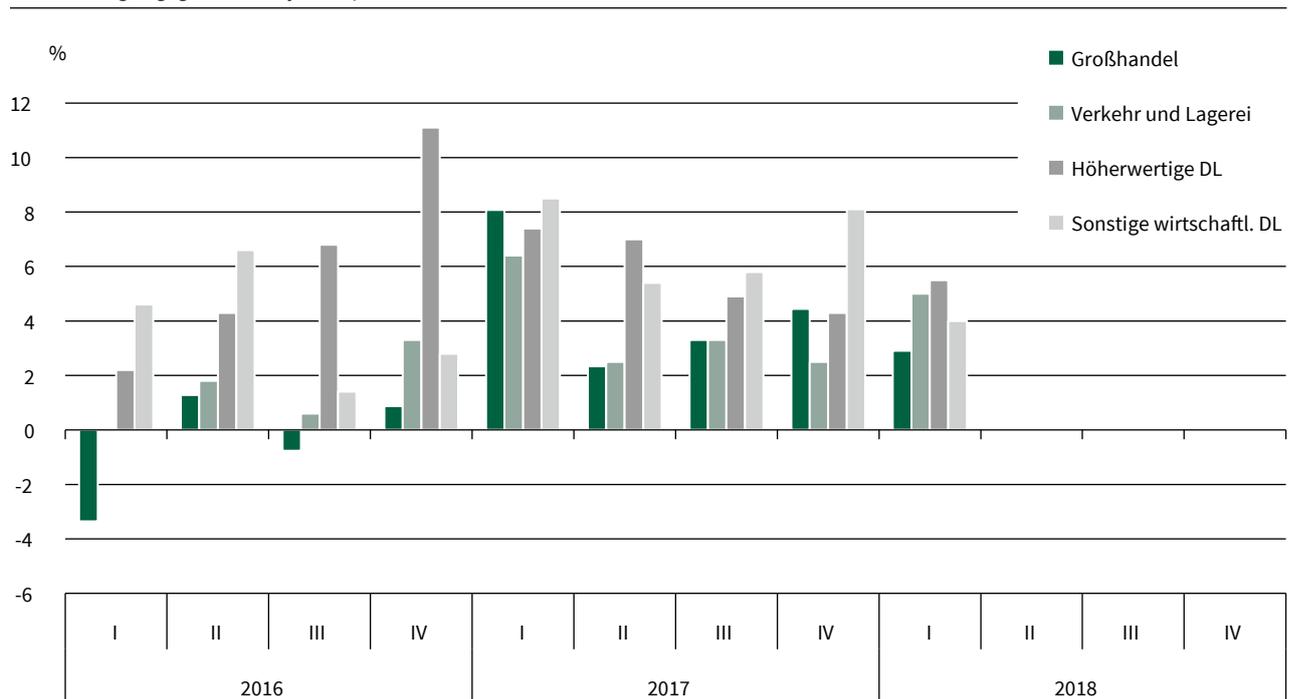
Bei den unternehmensnahen Dienstleistern dürfte sich das Wachstum im Prognosezeitraum gegenüber den Vorjahren etwas verlangsamen. Im vergangenen Jahr konnten Finanz-, Unternehmens- und Wohnungsdienstleister zusammen ihre Wertschöpfung in Ostdeutschland noch um 1,8 % und in Sachsen um 1,4 % steigern und damit geringfügig kräftiger als im Jahr 2016 (AK VGRdL 2018). Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wurde deutlich ausgeweitet, und zwar um 3,0 % in Ostdeutschland und 1,8 % in Sachsen. Lediglich die Finanz- und Versicherungsdienstleister setzten ihren Konsolidierungskurs der letzten Jahre fort.

Mit Beginn des laufenden Jahres hat sich das konjunkturelle Tempo jedoch in Teilen verlangsamt. Die Beschäftigung wuchs im ersten Quartal zwar weiterhin. Die Raten von 2,2 % in Ostdeutschland und 1,1 % in Sachsen blieben aber etwas schwächer als im Durchschnitt des Vorjahres. In der Arbeitnehmerüberlassung schrumpfte die Beschäftigung gar um 1,5 % bzw. 0,5 % und damit stärker als in der auf Konsolidierung bedachten Finanz- und Versicherungswirtschaft. Auch die Wachstumsraten der nominalen Umsätze der unternehmensnahen Dienstleister fielen im ersten Quartal tendenziell hinter das Wachstum des Jahres 2017 zurück (vgl. Abb. 8). In den ifo Konjunkturumfragen berichteten die ostdeutschen und sächsischen Großhändler zwar zunächst von besser laufenden Geschäften. Jedoch korrigierten sie ihre Lageeinschätzungen mit Beginn des zweiten Quartals nach unten. Sie erwarteten zuletzt auch keine deutliche Beschleunigung des konjunkturellen Tempos mehr. Im weiteren Prognosezeitraum dürfte die Produktion der unternehmensnahen Dienst-

leister etwas verhaltener als im Vorjahr expandieren. Hier schlägt sich auch das nun langsamere konjunkturelle Grundtempo des Produzierenden Gewerbes nieder. Gleichwohl dürften die Sondereffekte, welche die Entwicklung der Industrie im ersten Quartal des laufenden Jahres prägten, die unternehmensnahen Dienstleister nicht sonderlich beeinträchtigt haben. Zur langsameren Gangart der unternehmensnahen Dienstleister dürfte aber beitragen, dass die Zeitarbeit seit April 2017 stärker reguliert ist. Zugleich dürfte die weiter zunehmende Arbeitsmarktspannung Firmen dazu veranlassen, Arbeitnehmer fest einzustellen anstatt sie über Zeitarbeitsfirmen zu entleihen.

Die Finanz- und Versicherungsdienstleister dürften unterdessen im gesamten Prognosezeitraum ihren Konsolidierungskurs fortsetzen. Zwar werden die Kreditzinsen im kommenden Jahr voraussichtlich allmählich wieder steigen, weil die EZB ihre Anleihekäufe bis Anfang 2019 auf null reduzieren wird. Dieser Impuls wird den ostdeutschen und sächsischen Finanzinstituten jedoch zunächst allenfalls geringe Erleichterungen verschaffen. Der Konsolidierungskurs dürfte mit einem weiteren Rückzug der Finanz- und Versicherungsdienstleister aus der Fläche sowie dem zunehmenden Einsatz digitaler Lösungen einhergehen. Dadurch ergibt sich eine rechnerische Verschiebung der Wertschöpfung hin zu Konzern- und regionalen Zentralen, welche insbesondere das ausgewiesene Wachstum in Berlin positiv beeinflussen dürfte. Zugleich dürfte in Berlin auch das Grundstücks- und Wohnungswesen stärker expandieren als in anderen Bundesländern. Dazu trägt die anhaltend hohe Wohnungsnachfrage und Wohnungsbautätigkeit in der Hauptstadt bei. Insgesamt dürfte Berlin ein deutlich höheres Wertschöpfungswachstum

Abb. 8
Umsatzentwicklung in ausgewählten unternehmensnahen Dienstleistungsbereichen
 Veränderungen gegenüber Vorjahresquartal



Anmerkung: Ostdeutschland als Mittelwert der Verbraucherpreisindizes der einzelnen ostdeutschen Bundesländer, gewichtet mit den jeweiligen Konsumausgaben.

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2018a, b), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

bei den unternehmensnahen Dienstleistern erwirtschaften als die ostdeutschen Flächenländer. Daraus resultiert auch, dass der ostdeutsche Durchschnitt mit Berlin stärker wachsen dürfte als der Freistaat Sachsen.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018a), Außenhandel: Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Bundesländer, Monate, Zeitreihen aus 51000-0031, Datenabruf bei Genesis Online am 15. Juni 2018.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018b), Monatsbericht im Bauhauptgewerbe Auftragsingang, Geleistete Arbeitsstunden, Baugewerblicher Umsatz im Bauhauptgewerbe (Betriebe mit 20 u.m. tätigen Personen): Bundesländer, Monate, Bauarten, Zeitreihen aus 44111-0007, Datenabruf bei Genesis Online am 18. Juni 2018

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018c), Monatsbericht im Verarbeitenden Gewerbe: Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe: Bundesländer, Monate, Zeitreihen aus 42111-0011, Datenabruf bei Genesis-Online am 14. Juni 2018.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2018d), Verbraucherpreisindex: Bundesländer, Monate, Zeitreihen aus 61111-0011, Datenabruf bei Genesis Online am 5. Juni 2018.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2018a), Handel und Instandhaltung, Gastgewerbe, Tourismus: Einzelhandel/Gastgewerbe: Beschäftigte, Umsätze in jeweiligen Preisen, Umsätze in Preisen des Jahres 2015 – Sachsen – Jahre – Monate, Zeitreihen aus 45212-000H, Datenabruf bei Genesis Sachsen am 18. Juni 2018.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2018b), Konjunkturstatistik im Dienstleistungsbereich, Beschäftigung und Umsatz in ausgewählten Dienstleistungsbereichen, Kamenz.

Wollmershäuser, T., Delrio, S., Göttert, M., Grimme, C., Güntner, J., Krolage, C., Lautenbacher, S., Lehmann, R., Link, S., Nierhaus, W., Reif, M., Sauer, R., Schuler, T., Stöckli, M., Wohlrabe, K. und A. Wolf (2018): ifo Konjunkturprognose Sommer 2018: Gewitterwolken am deutschen Konjunkturhimmel, ifo Schnell-dienst 71 (12), S. 33–87.

LITERATUR

AK ETR – Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2018), Reihe 1 Band 1: Erwerbstätige in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2017, Berechnungsstand Februar 2018, Wiesbaden.

AK VGRdL – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2018), Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2017, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Berechnungsstand August 2017 / Februar 2018, Stuttgart.

Nierhaus, W. (2018), Deutschlandprognose 2018/2019: Gewitterwolken am Konjunkturhimmel, ifo Dresden berichtet 25 (04), S. 11–16.

Mindestlohnkommission (Hrsg.) (2018), Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG vom 26. Juni 2018, Berlin.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2017), Tabellen, Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008), Nürnberg, Mai 2018.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2018a), Tabellen, Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Eckwerte (Monatszahlen), Hannover, Mai 2018.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2018b), Tabellen, Saisonbereinigte Zeitreihen, Nürnberg, Juni 2018.

Xenia Frei und Felix Rösel*

Mini-Brexit in Bayern – Bringt mehr kommunale Autonomie mehr Wachstum?

In Bayern herrscht so etwas wie „Brexit-Stimmung“. Die Stadt Neu-Ulm will aus ihrem Landkreis austreten und zu einer kreisfreien Stadt mit mehr Autonomie werden. Das baden-württembergische Reutlingen verfolgt bereits seit etlichen Jahren den gleichen Plan. Die Kreisfreiheit würde mehr Entscheidungskompetenzen in die Stadtverwaltung bringen und damit die wirtschaftliche Attraktivität stärken, so Befürworter. Kritiker befürchten, dass die Koordination mit Umlandgemeinden leiden könnte. In diesem Beitrag untersuchen wir, ob sich kreisfreie Städte anders entwickeln als kreisangehörige Gemeinden. Wir finden keine Hinweise darauf, dass Kreisfreiheit das Wachstum beeinflusst – weder positiv, noch negativ.

Nicht nur Briten und Katalanen ringen um Autonomie und Selbstbestimmung. Auch die Menschen in Bayern setzen sich für mehr Unabhängigkeit ein. Vor rund 50 Jahren musste die Stadt Neu-Ulm wichtige Entscheidungskompetenzen abgeben. Die Stadt wurde 1972 in den umliegenden Landkreis Neu-Ulm „eingekreist“ und verlor den prestigeträchtigen Status als kreisfreie Stadt. Nur einzelne Kreisaufgaben wie Teile der Bauaufsicht verblieben bei der nunmehr Großen Kreisstadt.

Am 21. März 2018 beschloss der Stadtrat von Neu-Ulm, sich um die Wiederherstellung der Kreisfreiheit zu bemühen, also den Landkreis zu verlassen. Ein ähnlicher Prozess wurde bereits 2013 im baden-württembergischen Reutlingen angestoßen. Bisher blieb der 2015 beim Land gestellte Antrag auf Kreisfreiheit allerdings ohne Ergebnis. Beide Städte erhoffen sich künftig effizienter arbeiten zu können, da zentrale Aufgaben nicht mehr zwischen Stadtverwaltung und Landkreis koordiniert werden müssten. Verwaltungsleistungen könnten „aus einer Hand“ bereitgestellt werden. Kritiker argumentieren genau umgekehrt: Fusionen von größeren Städten und Umlandgemeinden (*city-county consolidations*) sollen Synergieeffekte und Wachstumsimpulse durch eine bessere überregionale Koordination ermöglichen (vgl. z. B. Staley et al. 2005).

In diesem Artikel gehen wir der Frage nach, ob lokale Autonomie als kreisfreie Stadt zu mehr oder weniger Bevölkerungswachstum führt. Unsere Antwort lautet: Weder noch. Wir zeigen, dass die 23 bayerischen Städte, die im Jahr 1972 eingekreist wurden (unter anderem Neu-Ulm) ebenso schnell oder langsam gewachsen sind wie die 25 Städte, die ihren Status als kreisfreie Stadt behalten haben. In ökonomischen Langfristbetrachtungen ist die Bevölkerungsentwicklung ein bewährter Proxy für die wirtschaftliche Entwicklung (siehe z. B. Redding und Sturm 2008, Ochsner 2018). Unsere Ergebnisse bestätigen frühere Befunde vergleichbarer Studien. Auch Benton und Gamble (1984) oder Heider et al. (2018) finden für die USA bzw. für Einkreisungen in Ostdeutschland nach 1990 keine signifikanten Effekte (für weitere Studien siehe Staley et al. 2005).¹ Größere Gebietsstrukturen scheinen im Allgemeinen nicht mit Wachstumseffekten einherzugehen (Blesse und

Rösel 2017). Wirtschaftliche Entwicklung ist also weder ein Argument für noch gegen mehr lokale Autonomie.

KREISFREIHEIT – WAS HEISST DAS?

Neu-Ulm wurde im Zuge einer umfassenden Gebietsreform im Jahr 1972 eingekreist. Erklärtes Ziel der Reform war es, leistungsfähigere Verwaltungen zu schaffen. Dazu wurden Gemeinden und Landkreise fusioniert und auch 23 der 48 vormals kreisfreien Städte in die umliegenden Landkreise integriert (eingekreist). Um den Statusverlust gering zu halten, wurden die eingekreisten Städte zu Großen Kreisstädten erhoben. Gegenüber den übrigen kreisangehörigen Gemeinden haben Große Kreisstädte zusätzliche Kompetenzen inne, beispielsweise bei der Bauaufsicht, der Wasserversorgung und dem Vollzug von Gaststättengesetz und Gewerbeordnung.

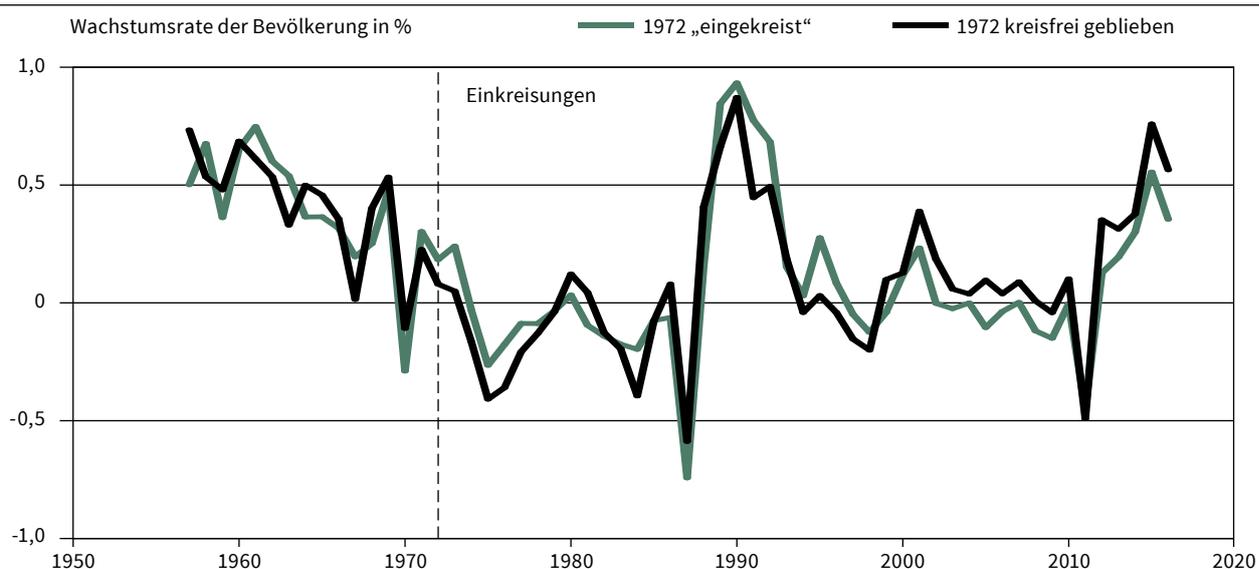
Kreisfreie Städte übernehmen sämtliche Aufgaben, die ansonsten vom Landkreis ausgeführt werden. Bei einem „Nuxit“ würden in Neu-Ulm beispielsweise der ÖPNV, das Krankenhauswesen und zahlreiche weitere Aufgaben von der Kreis- in die Stadtverwaltung wechseln. Wir gehen der Frage nach, ob ein solcher Zuwachs an Kompetenzen auch Wachstumsimpulse setzen könnte.

EINGEKREISTE STÄDTE WACHSEN GLEICH SCHNELL

Die Gebietsreform 1972 in Bayern ist ein gut geeignetes quasi-natürliches Experiment, um die Wirkungen von Kreisfreiheit zu erforschen. 23 kreisfreie Städte wurden damals eingekreist, 25 blieben dagegen selbstständig. Wir vergleichen die Entwicklung der beiden Städtegruppen vor und nach der Reform in Abbildung 1. Konkret betrachten wir das Einwohnerwachstum zwischen 1956 und 2016. Prosperierende Städte ziehen Einwohner an und die Geburtenraten steigen bei positiven Zukunftserwartungen.

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

Abb. 1
Bevölkerungswachstum in eingekreisten bayerischen Städten



Die Abbildung zeigt die durchschnittliche Wachstumsrate der Einwohnerzahl in zwei Gruppen von bayerischen Städten. Grün dargestellt ist das Wachstum in 23 Städten, die bis 1972 kreisfrei waren und dann in den umliegenden Landkreis „eingekreist“ wurden. Schwarz dargestellt ist das Wachstum in 25 Städten, die nach 1972 kreisfrei blieben.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Grün dargestellt ist das durchschnittliche Bevölkerungswachstum in den 23 Städten, die bis 1972 kreisfrei waren und anschließend in den umliegenden Landkreis eingekreist wurden. Schwarz dargestellt ist das Wachstum der 25 Städte, die nach 1972 kreisfrei blieben. Trotz kleinerer temporärer Unterschiede unterscheiden sich die beiden Städtegruppen weder vor noch nach den Einkreisungen im Jahr 1972 systematisch. Bei einer Wirkung von Kreisfreiheit auf die Bevölkerungsentwicklung hätten wir ein Auseinanderdriften beider Kurven nach 1972 erwartet. Die fehlenden Effekte in Abbildung 1 sind ein erster Hinweis darauf, dass Kreisfreiheit für die ökonomische Entwicklung keine Rolle spielen könnte.

Eine ökonometrische Überprüfung bestätigt diesen Eindruck. Wir verwenden die in Abbildung 1 gezeigten Daten in einem Regressionsmodell, und prüfen, ob die Einkreisungen des Jahres 1972 einen statistisch signifikanten Effekt auf die Bevölkerungsentwicklung hatten. Systematische, konstante Unterschiede zwischen den einzelnen Städten sowie landesweite Schocks in einzelnen Jahren rechnen wir heraus.

Spalte (1) in Tabelle 1 zeigt, dass in eingekreisten Städten die durchschnittliche Wachstumsrate der Bevölkerung zwar marginal zurückgegangen ist; dieser Effekt ist jedoch nicht statistisch signifikant von null verschieden. Um eine homogenere Untersuchungsgruppe zu erhalten, betrachten wir im Modell in Spalte (2) ausschließlich Städte, die 1972 mit höchstens 50 000 Einwohnern eine ähnliche Bevölkerungszahl hatten wie die größte damals eingekreiste Stadt. Größere Städte wie Nürnberg oder München fallen dann heraus. Auf die Ergebnisse wirkt sich diese Veränderung des Samples nicht aus (Spalte (2)). Schließlich prüfen wir, ob die Effekte möglicherweise zeitversetzt eintreten. Spalte (3) in Tabelle 1 zeigt, dass sich das Wachstum in eingekreisten von weiterhin kreisfreien Städten weder kurz- noch langfristig unterscheidet.

Tab. 1
Regressionschätzungen

| | Wachstumsrate der Bevölkerung in % | | |
|---|------------------------------------|---------------------|---------------------|
| | Basismodell | Nur kleine Städte | Einzelne Perioden |
| | (1) | (2) | (3) |
| 1972 eingekreist | -0,063 (0,161) | -0,055 (0,208) | |
| 1972 eingekreist (nach 0–10 Jahren) | | | 0,049 (0,165) |
| 1972 eingekreist (nach 11–20 Jahren) | | | 0,068 (0,199) |
| 1972 eingekreist (nach 21–30 Jahren) | | | -0,021 (0,195) |
| 1972 eingekreist (nach 30+ Jahren) | | | -0,265 (0,188) |
| Konstante | 1,235*** (0,230) | 1,155*** (0,316) | 1,235*** (0,230) |
| Jahresfixe Effekte | Ja | Ja | Ja |
| Städtefixe Effekte | Ja | Ja | Ja |
| Mittelwert der abhängigen Var. Städte | 0,313 48 | 0,295 33 | 0,313 48 |
| Beobachtungen | 2 880 | 1 980 | 2 880 |
| R ² (within) | 0,303 | 0,314 | 0,306 |

Die Tabelle zeigt die Ergebnisse von drei verschiedenen Difference-in-differences-Schätzungen. Die abhängige Variable ist die Wachstumsrate der Bevölkerung in 48 Städten in Bayern zwischen 1956 und 2016. 23 der 48 Städte wurden im Jahr 1972 in umliegende Landkreise „eingekreist“. Spalte (1) ist die Basispezifikation. In Spalte (2) betrachten wir nur Gemeinden, die 1972 höchstens 50 000 Einwohner hatten. In Spalte (3) zerlegen wir den Gesamteffekt in Dekaden. Signifikanzniveaus (Standardfehler auf Ebene der Städte geclustert): * 0,1, ** 0,05, *** 0,01.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

DISKUSSION

Kreisfreie Städte wachsen weder schneller noch langsamer als kreisangehörige Gemeinden. Der mögliche „Austritt“ der Stadt Neu-Ulm oder auch des baden-württembergischen Reutlingen aus den angrenzenden Landkreisen dürfte also die ökonomische Situation der Städte kaum verändern. Lokale Autonomie ist vordergründig eine politische und weniger eine ökonomische Frage. Ein Grund können Prestigegewinne für die „ausgekreiste“ Stadt sein, die dann eigenständig in den Landkreis-Statistiken von Statistischem Landes- und Bundesamt auftaucht. Auch die Umlandgemeinden könnten von einer Auskreisung profitieren. Ein Grund sind zum Beispiel regionale Unwuchten. Wenn eine große Stadt innerhalb eines Kreises dominiert, droht der Rest des Kreises oftmals vernachlässigt zu werden. Auskreisungen können dann den unterschiedlichen Bedürfnissen von Stadt und Umland besser Rechnung tragen.

Mit Aus- und Einkreisungen sind jedoch erhebliche Umstellungskosten verbunden. Schulden, Vermögen und Mitarbeiter der Landkreisverwaltung müssen zwischen der Stadt und dem „Restkreis“ aufgeteilt werden. Eine solche Vermögenseinwanderung kann sich über Jahre hinziehen. Außerdem sind bauliche Veränderungen notwendig: Die Gebäude der Stadtverwaltung sind in der Regel zu klein, um eine große Zahl weiterer Mitarbeiter aufzunehmen. Die Gebäude der Kreisverwaltung sind dagegen nach einer Auskreisung zu groß und nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben. Diese Aspekte sollten in der politischen Diskussion nicht übersehen werden.

Wichtig bleibt bei alledem, den „kurzen Draht“ zwischen Stadtverwaltung und „Restkreis“ aufrecht zu erhalten. Gut eingespielte Teams in der Kreisverwaltung können durch geeignete Kooperationen zwischen Landkreis und Stadtverwaltung weiter effizient zusammenarbeiten, damit Autonomie nicht in Abschottung endet. Ob auch die Bürger dieses Mehr an Autonomie und Verantwortung zu schätzen und würdigen wissen, werden dann die ersten Kommunalwahlen als „wieder-kreisfreie“ Stadt zeigen.

LITERATUR

- Benton, J. und D. Gamble (1984), „City/County Consolidation and Economies of Scale: Evidence from a Time-Series Analysis in Jacksonville“, Florida, *Social Science Quarterly* 65, S. 190–198.
- Blesse, S. und F. Rösel (2017), „Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18, S. 307–324.
- Frei, X.; Ragnitz, J. und F. Rösel (2018), *Kosten kommunaler Leistungserstellung unter dem Einfluss von demografischem Wandel und Urbanisierung*, Gutachten im Auftrag der KfW Bankengruppe, ifo Dresden Studie 80, Dresden/München.
- Heider, B., Rosenfeld, M. T. und A. Kauffmann (2018), „Does Administrative Status Matter for Urban Growth? Evidence from Present and Former County Capitals in East Germany“, *Growth and Change* 49, S. 33–54.
- Ochsner, C. (2017), *Dismantled Once, Diverged Forever? A Quasi-natural Experiment of Red Army Misdeeds in Post-WWII Europe*, ifo Working Paper Nr. 240, München.
- Redding, S. und D. Sturm (2008), „The Costs of Remoteness: Evidence from German Division and Reunification“, *American Economic Review* 98, S. 1766–1797.
- Staley, S., Faulk, D., Leland, S. and E. Schansberg (2005), *The Effects of City-County Consolidation: A Review of the Recent Academic Literature*, Report prepared by the Indiana Policy Review Foundation Fort Wayne for the Marion County Consolidation Study Commission Indiana General Assembly, Indiana.

- 1 Dies deckt sich mit den Ergebnissen von Frei et al. (2018), die ebenfalls keine systematischen Unterschiede für den Effekt des demographischen Wandels auf kommunale Ausgaben zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden finden.
- 2 Wir schätzen ein sogenanntes Difference-in-differences-Modell mit jahres- und städtefixen Effekten sowie einer Dummyvariable, die den Wert 1 annimmt für eingekreiste Städte nach 1972 (sonst: 0).

Joachim Ragnitz*

Keine Kinder = keine Enkel: Zur Langfristigkeit demographischer Entwicklungen

Alle Bevölkerungsvorausberechnungen gehen von einer starken Schrumpfung bei gleichzeitiger Alterung der Bevölkerung in Deutschland aus. Derartige Schätzungen sind möglich, weil die demographische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte zu einem erheblichen Teil durch Entwicklungen der Vergangenheit determiniert: Wenn zu wenig Kinder geboren werden, gibt es mit zeitlicher Verzögerung auch zu wenig potenzielle Eltern, sodass dann nochmals weniger Kinder geboren werden. Eine Projektion der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2115 macht deutlich, dass die großen demographischen Herausforderungen – kurzfristig vor allem ein Mangel an Arbeitskräften, mittelfristig vor allem Finanzierungsprobleme in der umlagefinanzierten Rentenversicherung – sich weder durch forcierte Zuwanderung noch durch eine Erhöhung der Geburtenziffern noch vermeiden lassen. Um negative Auswirkungen zu vermeiden, bedarf es daher vor allem starker Produktivitätssteigerungen und einer grundlegenden Reform der gesetzlichen Rentenversicherung.

Demographische Trends ändern sich gemeinhin nur langsam. Dies liegt zum einen daran, dass Veränderungen in den Stromgrößen (also Geburten, Sterbefälle oder Wanderungssalden) die Entwicklung der Bevölkerung insgesamt als Bestandsgröße nur in geringem Umfang beeinflussen. Zum anderen sind aber auch die grundlegenden Bestimmungsgrößen der demographischen Entwicklung (wie Geburtenrate oder Sterblichkeit) im Regelfall über längere Zeiträume stabil. Sieht man von der zeitlichen Volatilität der Wanderungsströme ab, lässt sich die künftige Entwicklung der Bevölkerung also vergleichsweise gut prognostizieren: Die aktuelle Zahl an Kindern determiniert nicht nur die Zahl der im Jahr 2027 benötigten Plätze in Schulen und die Zahl der im Jahr 2037 erforderlichen Studienplätze, sondern auch die Zahl der dann vorhandenen Erwerbsfähigen und die Zahl der ab 2080 in das Rentensystem eintretenden Menschen. Insoweit lassen sich beispielsweise auch die für die Tragfähigkeit der Sozialversicherungssysteme bedeutsamen Relationen von erwerbsfähigen zu rentenberechtigten Personen bereits heute halbwegs genau abschätzen. Und da die heutigen Kinder die Eltern von morgen sind, lässt sich auch die Kinderzahl in dreißig bis vierzig Jahren verhältnismäßig genau vorhersagen. Insoweit sind auch längerfristige Vorausberechnungen durchaus präzise.

Umso erstaunlicher ist es, dass Politik und Öffentlichkeit die an und für sich offensichtlichen demographischen Entwicklungstendenzen der nächsten Jahre und Jahrzehnte oftmals nicht wahrnehmen (oder nicht wahrnehmen wollen) und sich nur zu gerne an die vage Hoffnung klammern, die unbequemen Auswirkungen des demographischen Wandels könnten in irgendeiner Weise noch vermieden werden. Leider ist das wohl nicht so – und die Perspektiven sind keineswegs günstig. Um dies zu zeigen, stellen wir im Folgenden eine vereinfachte Bevölkerungsvorausberechnung¹ für die kommenden 100 Jahre vor. Ziel ist dabei nicht eine Prognose der wahr-

scheinlichsten Entwicklung. Über ein Jahrhundert hinweg lässt sich sicherlich nicht von Stabilität aller Verhaltensweisen ausgehen, und auch die Wanderungen sind über einen solchen langen Zeitraum nicht vorhersehbar. Vielmehr geht es allein darum, die langfristigen Auswirkungen der in der Vergangenheit bereits angelegten Entwicklungsmuster aufzuzeigen. Gleichzeitig wird anhand einer solchen Darstellung deutlich, dass viele der Maßnahmen, die derzeit zur Lösung demographischer Probleme diskutiert werden, auf absehbare Zeit überhaupt keinen positiven Effekt haben werden. Handlungsbedarf besteht deswegen auf mittlere Sicht vor allem bei der Anpassung an den demographischen Wandel – nicht aber darin, ihn noch zu vermeiden.

DAS MODELL

Die vorgestellte Modellrechnung beruht auf den Verhältnissen des Jahres 2015 – dem aktuellsten Jahr, für das detaillierte Ergebnisse aus der Bevölkerungsstatistik vorliegen. Im Basis-szenario ohne Wanderungen wird angenommen, dass die Determinanten der natürlichen Bevölkerungsentwicklung – altersspezifische Geburtenraten, Geschlechterzusammensetzung der Kohorten im gebärfähigen Alter, altersspezifische Sterbewahrscheinlichkeiten – auch zukünftig gelten. Tatsächlich ist dies eine rein technische Annahme, über einen Zeitraum von 100 Jahren lassen sich natürlich keine begründeten Aussagen über die Veränderung der einzelnen Größen treffen. Man wird aber davon ausgehen können, dass substantielle Änderungen nicht kurzfristig eintreten, sodass die Berechnungen zumindest eine gewisse Plausibilität aufweisen.

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

Ausgehend von den im Jahr 2015 in Deutschland lebenden Einwohnern lässt sich ermitteln, wie sich die Größe und die strukturelle Zusammensetzung der Bevölkerung aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung im Verlauf der nächsten 100 Jahre verändern wird. Erst im zweiten Schritt („Zuwanderungsszenario“) werden auch die Wanderungen einbezogen. Diese werden – analog zur Vorgehensweise des Statistischen Bundesamtes bei Erstellung seiner Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnungen – durch Szenarien abgebildet. Vereinfachend wird unterstellt, dass es in jedem Jahr zu einer Nettozuwanderung von 100 000 bzw. 200 000 Personen kommt, und dass diese genau die gleiche Alters- und Geschlechtsstruktur wie die Zuwanderung im Jahr 2015 aufweisen. Diese Annahme ist bedeutsam, weil die strukturelle Zusammensetzung der zuwandernden Bevölkerung letzten Endes auch Einfluss auf die künftige Anzahl der Geburten (sowie – längerfristig – auf die künftige Zahl der Sterbefälle) hat.

Allerdings ist die Bezugnahme auf das Basisjahr 2015 mit Blick auf die Wanderungen nicht unkritisch zu sehen, war dieses Jahr doch stark durch die Flüchtlingsmigration insbesondere aus dem Nahen und Mittleren Osten geprägt.² Es ist nicht gesichert, dass alle diese Menschen tatsächlich in Deutschland bleiben werden (wie es hier unterstellt wird). Zudem war auch die Struktur der Zuwanderung im Jahr 2015 keineswegs typisch – dabei handelte es sich in hohem Maße um junge Männer, während Frauen eher unterrepräsentiert waren. Sofern in den kommenden Jahren eine „Normalisierung“ der Geschlechterstruktur der Zuwanderenden eintritt, ergibt sich durch Fortschreibung der strukturellen Charakteristika des Jahres 2015 wohl eine Unterschätzung der auf die Zuwandernden entfallenden Geburtenzahlen.

Schließlich wird in einem dritten Szenario („Fertilitäts-szenario“) eine kurzfristige Anhebung der Geburtenraten auf das Bestandserhaltungsniveau angenommen. Dies dient dazu, familienpolitische Bemühungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie abzubilden. Auch dies ist eine rein technische Annahme, die lediglich zur Veranschaulichung der Auswirkungen einer solch drastischen (und in wenigen Jahren wohl kaum zu erreichenden) Erhöhung der Fertilität dienen soll.

ERGEBNISSE

a) Basisszenario

Unter der Annahme, dass die Verhältnisse des Jahres 2015 (altersspezifische Geburtenraten, altersspezifische Sterbewahrscheinlichkeiten) auch für die Zukunft gelten und keine Zuwanderung stattfindet, wird die Bevölkerung in Deutschland noch bis zum Jahr 2030 in etwa konstant bleiben, danach aber rapide schrumpfen (vgl. Abb. 1). Zwar werden, gemessen am Bestandserhaltungsniveau, weiterhin zu wenige Kinder geboren, ausschlaggebend für die Bevölkerungsdynamik ist aber das nur allmähliche Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre aus der Gesamtbevölkerung. Dieser Effekt wird bis zur Mitte des Jahrhunderts abgeschlossen sein. Der Bevölkerungsrückgang geht aber auch danach weiter, weil jetzt der Effekt der nunmehr seit rund

50 Jahren unter dem Bestandserhaltungsniveau (2,1 Kinder je Frau) liegenden Geburtenraten zum Tragen kommt: Schon seit Beginn der 1970er Jahre nämlich ist jede Kindergeneration deutlich kleiner als die Kohorte ihrer Eltern. Beim gegenwärtigen Niveau der Geburtenrate von rund 1,5 Kindern je Frau bringen 100 Personen im gebärfähigen Alter lediglich 75 Kinder zur Welt, die dann 20 bis 30 Jahre später wiederum nur noch 56 Kinder gebären. Es ist offenkundig, dass unter diesen Bedingungen eine langanhaltende Bevölkerungsschrumpfung unausweichlich ist. In den kommenden 100 Jahren, also bis zum Jahr 2115, würde sich die Bevölkerung in Deutschland ohne Zuwanderung auf nur noch rund 40 % des Niveaus von 2015 verringern. Dies zeigt, welche dramatische langfristige Folgen selbst demographische Veränderungen in weit zurückliegender Vergangenheit noch haben können.

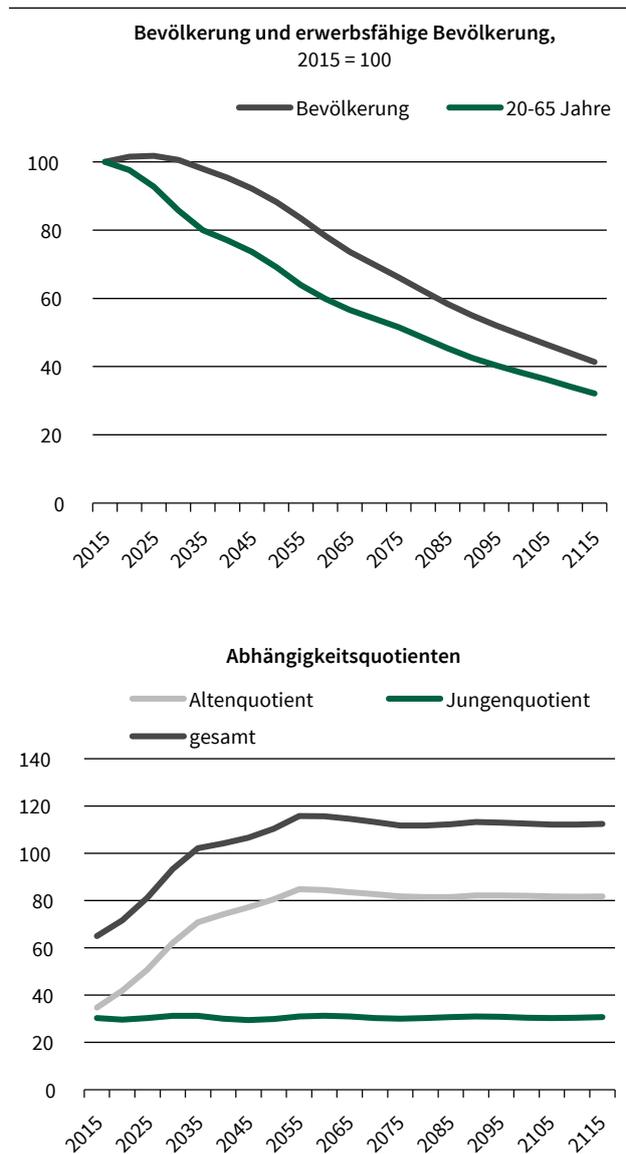
Kurz- und mittelfristig kommt es überdies zu erheblichen Veränderungen in der Altersstruktur, da die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre sukzessive aus dem Erwerbsleben ausscheiden und in die Rente gehen. Unter den Annahmen des Basisszenarios erhöht sich der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter (älter als 65 Jahre) von derzeit 21 % auf knapp 40 % im Jahr 2050; die Zahl der Rentner steigt insgesamt um rund 60 %. Spiegelbildlich dazu reduziert sich der Anteil der Erwerbsfähigen (15–65 Jahre), der derzeit bei rund 60 % der Gesamtbevölkerung liegt, auf nur noch 47 %. Das Durchschnittsalter steigt von aktuell 44 Jahren auf rund 53 Jahre – ein Wert, der dann auch dauerhaft nicht mehr unterschritten wird. Die Annahme einer konstanten Geburtenrate und eines Wanderungssaldos von Null führt allerdings dazu, dass die Bevölkerungsstruktur mittelfristig wieder einen Gleichgewichtszustand erreicht. Ab etwa dem Jahr 2070 werden konstant rund 14 % der Bevölkerung jünger als 20 Jahre sein, rund 39 % hingegen älter als 65. Dementsprechend reduziert sich auch die absolute Zahl der Personen im Rentenalter und wird zum Ende des Betrachtungszeitraums nur noch rund 75 % des heutigen Niveaus betragen.

Ein konstanter Anteil erwerbsfähiger Bevölkerung bei insgesamt schrumpfender Einwohnerzahl bedeutet aber auch, dass die Zahl potenzieller Arbeitskräfte immer weiter zurückgeht – auf nur noch rund 33 % des gegenwärtigen Wertes im Jahr 2115. Arbeits- und Fachkräftemangel wird daher auch dauerhaft ein Thema bleiben und nicht etwa nur für die kommenden Jahre, wie man angesichts manch einer öffentlichen Debatte vielleicht glauben könnte. Es bräuchte schon erhebliche Produktivitätssteigerungen, also arbeitssparenden technischen Fortschritt, um den negativen Effekt der verringerten Anzahl verfügbarer Arbeitskräfte auf das Bruttoinlandsprodukt ausgleichen zu können. Die derzeit häufig mit Argwohn betrachtete Digitalisierung verliert insoweit viel von ihrem Schrecken. Immerhin: Die für sich genommen negativen Auswirkungen eines Rückgangs der erwerbsfähigen Bevölkerung auf das Pro-Kopf-Einkommen und damit das Wohlstandsniveau sind nur innerhalb der nächsten 20 Jahre wirksam. Danach schrumpfen Gesamtbevölkerungszahl und Erwerbsbevölkerung in ungefähr gleichem Ausmaß, sodass Produktivitätsfortschritte ungeschmälert auch zu einer Steigerung des Wohlstandsniveaus führen können.

Geradezu dramatisch sind hingegen die Folgen der demographischen Entwicklung auf die Finanzierbarkeit der auf

einem ausgewogenen Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern beruhenden umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme, insbesondere also der Rentenversicherung, der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung: Der Altenquotient, also die Relation von Personen im Rentenalter (65 Jahre und mehr) zu Erwerbsfähigen wird sich unter den Annahmen des Basisszenarios von derzeit 35 % (zehn Erwerbsfähige finanzieren drei Rentner) auf mehr als 70 % (zehn Erwerbsfähige finanzieren sieben Rentner) Mitte der 2030er Jahre verdoppeln (vgl. Abb. 1). Auch danach geht der Altenquotient jedoch nicht etwa zurück, sondern steigt wegen der unzureichenden Zahl der Geburten nochmals an und stabilisiert sich langfristig bei etwa 82 % (zehn Erwerbsfähige finanzieren acht Rentner). Die zu erwartenden Probleme in der umlagefinanzierten Rentenversicherung (die derzeit nur bis zum Jahr 2030 gelöst sind) würden sich also künftig nicht etwa entspannen, sondern sogar langfristig noch zuspitzen.

Abb. 1:
Demographische Entwicklung bei konstanten altersspezifischen Geburtenraten und ausgeglichenem Wanderungssaldo (Basisszenario)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

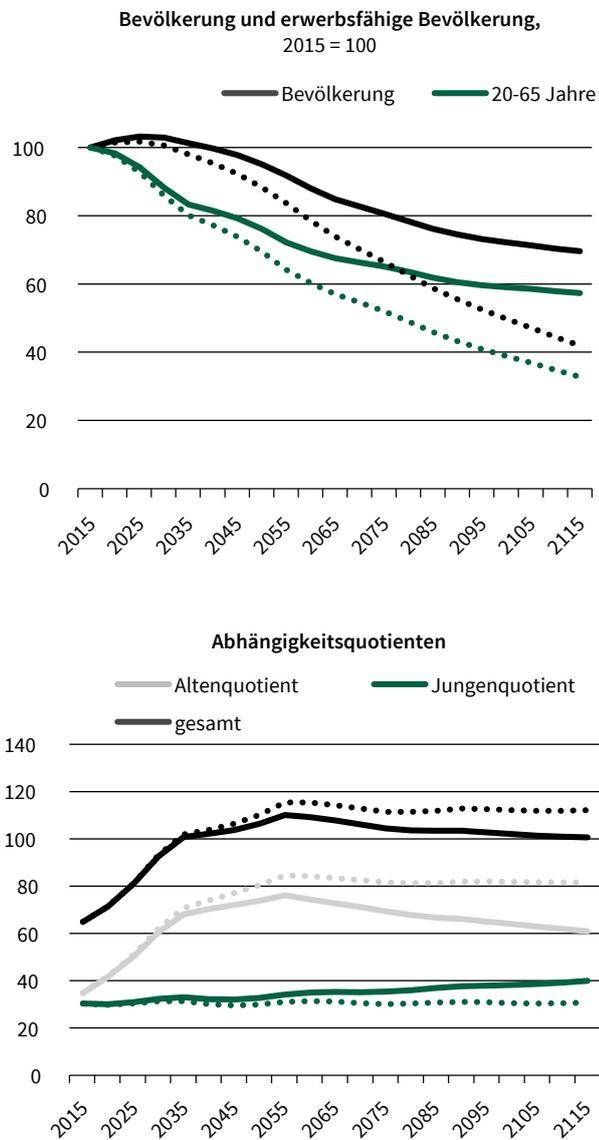
b) Zuwanderungsszenario

Das Basisszenario basierte auf der unrealistischen Annahme eines Zuwanderungssaldos von Null. Tatsächlich belief sich der Zuwanderungssaldo im Zeitraum von 2004 bis 2014 – also unter Ausklammerung der Flüchtlingsmigration des Jahres 2015 – auf durchschnittlich 174 000 Personen. Da Wanderungen einer erheblichen Fluktuation unterliegen – diese spiegeln nicht allein die Attraktivität des Zuzugslandes wider, sondern auch die Verhältnisse in den verschiedenen Herkunftsländern – lassen sich lediglich Annahmen über die künftigen Wanderungsströme von und nach Deutschland treffen. Das Statistische Bundesamt unterstellt daher bei seinen Bevölkerungsvorberechnungen einen Wanderungssaldo von 100 000 bzw. 200 000 Personen, wobei die höhere Zahl allerdings erst mittelfristig erreicht wird.

Zuwanderungen können dem durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung angelegten Rückgang der Bevölkerung in Deutschland entgegenwirken – zum einen über den direkten Effekt auf die Bevölkerungszahl, zum anderen aber auch über den damit einhergehenden positiven Einfluss auf die Zahl der Geburten. Dabei wirkt sich zusätzlich begünstigend aus, dass Zuwanderer typischerweise jünger sind als die Bevölkerung im Zielland. Das Durchschnittsalter der Zuwanderer lag im Jahr 2015 bei nur 24,8 Jahren und damit nur halb so hoch wie in der Gesamtbevölkerung. Langfristig altern allerdings auch die Zuwanderer, sodass von dieser Seite her die temporär positiven Auswirkungen auf den Altenquotienten zumindest teilweise kompensiert werden.

Es zeigt sich, dass eine moderate Zuwanderung von 100 000 Personen pro Jahr den Bevölkerungsrückgang in Deutschland zwar abschwächt, die grundsätzlichen Ergebnisse des Basisszenarios bleiben jedoch erhalten (vgl. Abb. 2). Dies gilt insbesondere für die mittlere Frist. Bis etwa 2035 unterscheiden sich die Ergebnisse kaum von der Entwicklung ohne Zuwanderung, und erst Anfang des nächsten Jahrhunderts käme es tatsächlich zu einer Stabilisierung der Bevölkerungszahl bei einem Wert von rund 57 Mill. Personen, also rund 30 % weniger als derzeit. Ähnliches gilt für die Zahl der Erwerbsfähigen, die wegen des Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre in den kommenden 20 Jahren um rund ein Fünftel zurückgeht. Erst danach ist eine deutlich günstigere Entwicklung als im Basisszenario zu erwarten. Auch die Alterung ließe sich bei einer Zuwanderung in dieser Größenordnung nicht vermeiden: Die Gesamtzahl der Rentner würde bis zum Jahr 2050 genauso hoch sein wie im Basisszenario (da annahmegemäß kaum Personen über 50 Jahren zuwandern) und danach wegen der Alterung der Zuwandernden auch nur verhältnismäßig wenig zurückgehen. Im Jahr 2115 gäbe es in etwa genauso viele Personen über 65 Jahren wie heute. Der Anteil der Personen über 65 Jahre würde bis 2050 auf dann 36 % der Gesamtbevölkerung steigen und erst in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts allmählich wieder sinken. Die Probleme der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme würden insoweit nur abgemildert, jedoch nicht gelöst. Der Altenquotient würde sich vom gegenwärtigen Niveau aus auf etwa 75 % im Jahr 2060 mehr als verdoppeln und erst danach wieder etwas zurückgehen. Er bliebe gleichwohl dauerhaft höher als derzeit.

Abb. 2
Demographische Entwicklung bei konstanten altersspezifischen Geburtenraten und einer Zuwanderung von 100 000 Personen pro Jahr

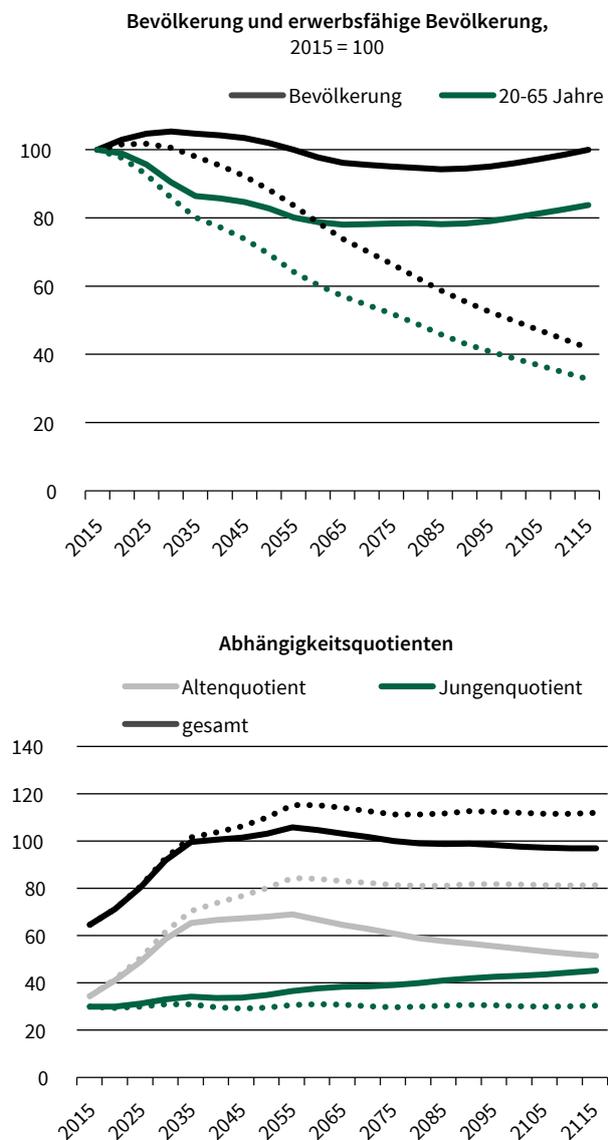


Anmerkung: Gepunktete Kurven: Basisszenario.
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Das wahrscheinlich realistischste Szenario ist, dass es auch zukünftig zu einer kontinuierlichen Zuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr kommt. Die Schrumpfung der Bevölkerung in Deutschland könnte auf diese Weise vermieden werden, es würde auch langfristig zu einer Stabilisierung der Bevölkerungszahl auf dem heutigen Niveau kommen (vgl. Abb. 3). Auch in diesem Fall würde aber die Zahl der Erwerbsfähigen bis etwa 2050 weiter zurückgehen und danach auf einem Niveau von 80 % des gegenwärtigen Wertes verharren. Die Gesamtzahl der Rentner würde sich bis 2050 in gleicher Weise entwickeln wie im Basisszenario und danach – wegen der Alterung der Zuwanderer – auch nur verhältnismäßig wenig reduzieren. Dementsprechend ergibt sich zumindest für die nächsten 20 Jahre auch keine Entlastung beim Altersquotienten-

ten: Erst nach 2035 würde sich dieser auf einem Niveau von rund 70 Rentnern je 100 Erwerbsfähige stabilisieren, und ein Rückgang ist erst in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts zu erwarten. Die Nachhaltigkeitsprobleme der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme bleiben also auch in diesem Szenario bestehen, auch wenn sie langfristig weniger stark ausfallen als im Basisszenario. Allerdings nimmt aufgrund der steigenden Zahl der Geburten auch die Zahl der von der erwerbsfähigen Generation zu alimentierenden Kinder und Jugendlichen stark zu. Insoweit kommt es auch langfristig kaum zu einer Entlastung der erwerbsfähigen Bevölkerung.

Abb. 3
Demographische Entwicklung bei konstanten altersspezifischen Geburtenraten und einer Zuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr



Anmerkung: Gepunktete Kurven: Basisszenario.
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Um die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die wirtschaftliche Entwicklung und die umlage-

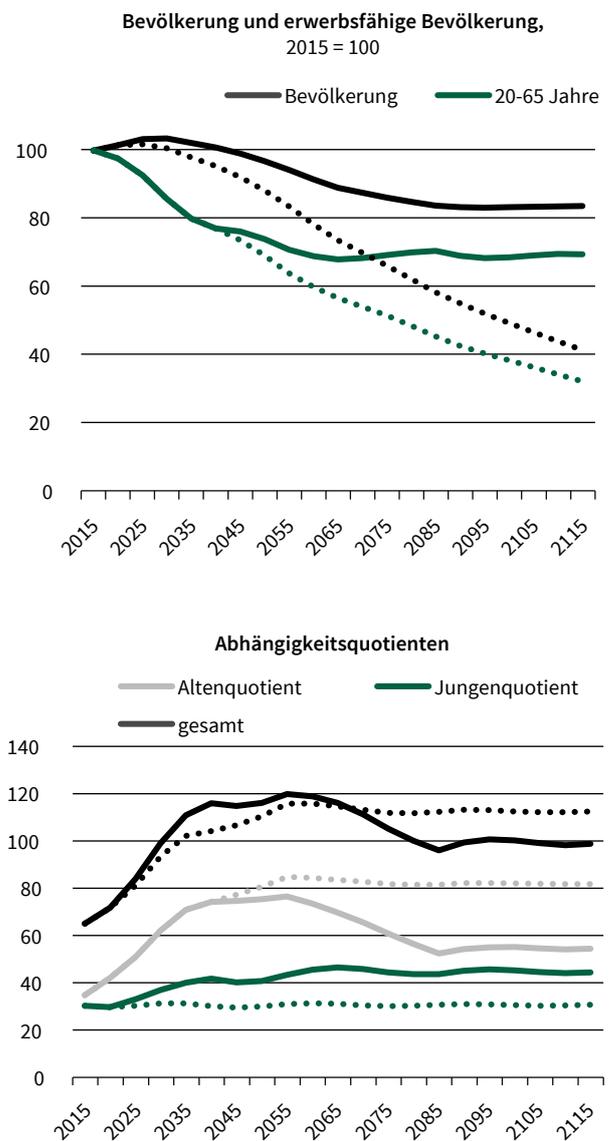
finanzierten Sozialversicherungssysteme zu vermeiden, wäre hingegen eine deutlich höhere Zuwanderung nötig: Zur Stabilisierung der Zahl der Erwerbsfähigen und damit zur Vermeidung von Arbeitskräftemangel wäre bis zum Jahr 2030 eine Zuwanderung von insgesamt 7 Mill. Personen im erwerbsfähigen Alter (knapp 500 000 Personen pro Jahr) erforderlich. Da die meisten anderen europäischen Länder vor ähnlichen demographischen Problemen stehen wie Deutschland, wären diese also aus Ländern außerhalb des europäischen Kulturkreises zu attrahieren, was vermutlich zu erheblichen Integrationsproblemen führen würde. Geradezu lächerlich ist es, die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung durch Zuwanderung lösen zu wollen. Um den Altersquotienten auf dem gegenwärtigen Niveau zu halten, wäre bis zum Jahr 2030 rechnerisch eine Zuwanderung von 34 Mill. Erwerbsfähigen notwendig. Es ist offenkundig, dass dies ganz und gar unrealistisch ist.

c) Fertilitätsszenario

Alternativ wird häufig angenommen, dass die negativen Implikationen des demographischen Wandels durch eine Steigerung der Geburtenraten noch vermieden werden könnten. Für unsere Berechnungen wird deshalb eine dauerhafte Steigerung der Geburtenraten auf das Bestandserhaltungsniveau (2,064 Kinder je Frau) ab dem Jahr 2020 unterstellt.⁴ Unabhängig davon, dass dies wohl kaum realistisch ist und auch politisch als eher problematisch anzusehen ist (weil die Familienpolitik bestenfalls die Erfüllung von Kinderwünschen ermöglichen kann, sich aber nicht in die Geburtenplanung von Familien einmischen sollte), würde dies kurz- und mittelfristig kaum zu spürbaren Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung führen. Zwar würde in diesem Fall jede künftige Elternkohorte zahlenmäßig genau ersetzt; die Kohorten, die in der Vergangenheit „zu wenige“ Kinder geboren haben, verbleiben aber noch für geraume Zeit in der Gesamtbevölkerung und scheiden erst allmählich aus, sodass die höhere Geburtenzahl dies nicht vollständig kompensieren kann. Der stabilisierende Effekt bestandssichernder Geburtenraten käme deswegen erst ab dem Jahr 2090 vollständig zum Tragen, wenn alle bislang „zu kleinen“ Kohorten aus der Bevölkerung ausgeschieden sind. Bis dahin wäre ein weiterer Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen, wenngleich natürlich weniger stark als im Basisszenario. Die Bevölkerung in Deutschland wäre dann um rund ein Sechstel niedriger als im Jahr 2015.

Auch die Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen (und damit die Entwicklung des Altenquotienten) würde hierdurch erst dann positiv beeinflusst, wenn die zusätzlich geborenen Kinder selber in das erwerbsfähige Alter kommen – also frühestens ab dem Jahr 2035. Langfristig würde sich die Relation von Rentnern zu Erwerbsfähigen auf einen Wert von 1 zu 2 einpegeln – was jedoch immer noch deutlich höher wäre als heute. Zudem wären auch in diesem Fall von den Erwerbsfähigen dauerhaft mehr Kinder und Jugendliche zu versorgen, sodass sich der Abhängigkeitsquotient insgesamt von derzeit 65 % auf dann rund 100 % erhöhen würde.

Abb. 4
Demographische Entwicklung bei Anhebung der Geburtenraten auf Bestandserhaltungsniveau ab 2020; keine Zuwanderung



Anmerkung: Gepunktete Kurven: Basisszenario.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

FAZIT

Die voranstehenden Berechnungen zeigen deutlich, dass zumindest auf kurze und mittlere Sicht weder durch familienpolitische Maßnahmen noch durch verstärkte Zuwanderung die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die strukturelle Zusammensetzung der Bevölkerung in Deutschland vermieden werden können. Bei einer Lebenserwartung von rund 80 Jahren ist die künftige Bevölkerungsentwicklung eben in hohem Maße durch die Geburtenzahlen der Vergangenheit geprägt. Insoweit wirken sowohl die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre als auch

das Geburtendefizit ab 1970 bis weit in die Zukunft nach. Lediglich eine Stabilisierung der Gesamtbevölkerungszahl ist denkbar, sofern es zu einer dauerhaften Zuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr kommt. Die massive Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials hingegen ist zumindest für die kommenden 20 bis 30 Jahre nicht zu vermeiden. Gleiches gilt für die zu erwartenden Finanzierungsprobleme in den Sozialversicherungssystemen (Renten-, Pflege- und Krankenversicherung). Es kann nur noch um die Anpassung an den demographischen Wandel gehen – alle Versuche ihn zu vermeiden (oder auch, die negativen Folgen schönzureden), sind zum Scheitern verurteilt und verstellen im Zweifel den Blick auf die wirklich notwendigen Maßnahmen:

- Die Folgen des zu erwartenden Arbeitskräftemangels lassen sich nur durch einen verstärkten Produktivitätsfortschritt vermeiden. Anderenfalls drohen kurz- bis mittelfristig nicht nur Einbußen beim Wirtschaftswachstum, sondern auch beim Wohlstandsniveau pro Kopf, da die Zahl der Erwerbsfähigen stärker sinkt als die Zahl der Einwohner insgesamt. Dies erfordert also insbesondere die Entwicklung und den Einsatz arbeitssparender Technologien. Ängste um den Verlust von Arbeitsplätzen zum Beispiel durch die Digitalisierung sind insoweit völlig unbegründet. Es muss aber darum gehen, die Menschen durch Bildung und Ausbildung zu befähigen, mit diesen neuen Technologien auch umgehen zu können.
- Mit Blick auf die Rentenversicherung geht es darum, die zunehmenden Kosten der Alterung in einer gesellschaftlich akzeptablen Weise auf die erwerbsfähige Generation (die unabhängig von einer Steuer- oder Beitragsfinanzierung für die Kosten aufkommen muss) und die rentenberechtigten Generation zu verteilen. Gerechtigkeits-⁵ wie Anreizüberlegungen sprechen dafür, die künftigen Rentner stärker zu belasten, sei es durch Verringerung des Rentenniveaus oder durch Verlängerung der Lebensarbeitszeiten.⁶
- Zur Vermeidung der langfristigen Auswirkungen der demographischen Entwicklung wird es schließlich zu verstärkter Zuwanderung und/oder einer erhöhten Geburtenzahl kommen müssen, auch wenn dies an den für die kommenden 20 Jahre zu erwartenden Problemen nichts mehr ändern wird. Auch hier bedarf es gesellschaftlicher Änderungen – mit Blick auf die Zuwanderung eine verbesserte Integrationsstrategie insbesondere für Menschen aus

anderen Kulturkreisen, mit Blick auf die Erhöhung der Geburtenrate auf eine noch bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Letzten Endes sind dies alles keine neuen Ergebnisse – jeder, der sich ernsthaft und unvoreingenommen mit der Bevölkerungsentwicklung beschäftigt, weiß um die langfristigen Auswirkungen demographischer Trends der Vergangenheit. An Ideen und Vorschlägen zum Umgang mit den Herausforderungen schrumpfender und alternder Bevölkerung mangelt es deswegen auch nicht. Es gibt insoweit kein Erkenntnis-, sondern lediglich ein Umsetzungsproblem – Folge von kurzfristigem Denken und Orientierung der Politik an Wählerstimmenmehrheiten (die inzwischen nur noch bei Personen in einem Alter jenseits der 50 gefunden werden können). Es besteht also die große Gefahr, dass die Lösung der skizzierten Probleme auch in der jetzigen Legislaturperiode nicht gelingt, obwohl man es hätte besser wissen können.

-
- 1 Vereinfacht deshalb, weil die Gesamtbevölkerung in Gruppen von jeweils fünf Altersjahrgängen zusammengefasst wurde.
 - 2 Von dem Gesamtzuwanderungssaldo in Höhe von 1,1 Mill. Personen im Jahr 2015 entfielen allein 474 000 Personen auf die drei Länder Afghanistan, Syrien und Irak. Gleichzeitig sind aber auch mehr als 330 000 Personen aus Ländern der Europäischen Union zugewandert, vor allem aus Rumänien, Polen und Bulgarien.
 - 3 Noch stärker ist die Bevölkerungsschrumpfung in Ostdeutschland, wo die zusammengefasste Geburtenziffer in den frühen 1990er Jahren auf nur noch rund 0,7 Kinder je Frau sank. Aufgrund des demographischen Echos wird dies auch in den 2020er Jahren (sowie dann wieder in den 2050er Jahren) zu geringen Geburtenzahlen führen.
 - 4 Technisch wird dies so umgesetzt, dass alle altersspezifischen Geburtenraten um einen konstanten Faktor (der dem Anstieg der Geburtenrate auf das Bestandshaltungsniveau entspricht) erhöht werden. Damit erhöht sich zwar die zusammengefasste Geburtenziffer auf den entsprechenden Zielwert; die kohortenspezifische Geburtenziffer steigt jedoch erst langfristig auf das Bestandserhaltungsniveau an. Es wird also kein „Nachholen“ ausgefallener Geburten bei älteren Frauen unterstellt.
 - 5 Da letzten Endes die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre zu wenige Kinder bekommen haben, also in ihrer Erwerbsphase nur geringe Belastungen für die Erziehung von Kindern und für Rentenzahlungen an ihre Eltern bzw. Großeltern hinzunehmen hatten, erscheint aus einer Lebenszyklusperspektive eine stärkere Beteiligung an den Kosten der Alterung nur „fair“.
 - 6 Selbst eine Verlängerung der Lebensarbeitszeiten („Rente mit 70“) würde den Anstieg des Altenquotienten zwar dämpfen, jedoch nicht verhindern können. Langfristig würde sich auch in diesem Fall die Relation von Rentnern zu Erwerbsfähigen auf ca. 0,6 zu 1 einpendeln.

Sebastian Blesse und Felix Rösel*

Kreise gewachsen – Bilanz durchwachsen: Zehn Jahre Kreisgebietsreform in Sachsen und Sachsen-Anhalt

Am 1. August 2008 fusionierten 29 sächsische Landkreise und kreisfreie Städte zu 13 neuen Verwaltungen. Gut ein Jahr zuvor reformierte das Nachbarland Sachsen-Anhalt seine Kreisstruktur. Zu den Geburtstagen will vielerorts allerdings nur wenig Feierlaune aufkommen. Auch gut ein Jahrzehnt nach der Reform ist in den neuen Großkreisen kaum eine gemeinsame Identität entstanden, das Interesse der Bürger an der Kreispolitik ist rückläufig. Außerdem sind die erhofften Einspareffekte sowohl in Sachsen als auch in Sachsen-Anhalt zumindest bisher ausgeblieben.

Im August 2018 feiern die sächsischen Landkreise Geburtstag. Vor einem Jahrzehnt entstanden in Sachsen durch Fusionen von bis zu vier bestehenden Landkreisen die einwohnermäßig zweitgrößten Kreisverwaltungen Deutschlands – nach Nordrhein-Westfalen. Die Reform war Teil einer großangelegten Umstrukturierung der sächsischen Verwaltung, die zu einer Reduktion der Bürokratie, mehr Bürgernähe sowie niedrigeren Verwaltungsausgaben führen sollte (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2007). Im Nachbarland Sachsen-Anhalt trat schon gut ein Jahr zuvor die dortige Kreisgebietsreform in Kraft. Auch hier war eines der Kernziele der Reform die „Ermöglichung [einer] kostengünstigen kreislichen Verwaltungsstruktur“¹.

Die Kreisgebietsreformen 2007 und 2008 brachten dabei nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für Kreispolitiker und Bürger große Veränderungen mit sich. Eine Evaluation der Folgen der groß angelegten Reformen erscheint insofern angezeigt. Zwei neuere Studien untersuchen jetzt umfassend die Auswirkungen der Kreisgebietsreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt (Rösel 2017, Blesse und Rösel 2018). In diesem Beitrag stellen wir die wichtigsten Ergebnisse vor. Auch wenn sich beide Studien in ihrer Methodik bisweilen unterscheiden, gelangen sie doch für beide Bundesländer zu den gleichen Schlussfolgerungen: Kurz- bis mittelfristig haben weder in Sachsen noch in Sachsen-Anhalt die Kreisfusionen die finanzielle Situation der Landkreise verbessert. Dafür ging jedoch die Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen zurück. Die Bilanz der Kreisgebietsreformen fällt damit allenfalls gemischt aus.

BISHER KEINE EINSPARUNGEN

Zunächst blicken wir nach Sachsen. Rösel (2017) untersucht die kurz- bis mittelfristigen Auswirkungen der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen auf die Finanzen der Landkreise bis zum Jahr 2013.² Er zeigt, dass sich die öffentlichen Ausgaben in den sächsischen Landkreisen sowohl vor als auch nach den Kreisfusionen genauso entwickelten wie in Landkreisen anderer Bundesländer, die auf Kreisfusionen verzichteten. Rösel (2017) schlussfolgert, dass sich in Sachsen auch ohne

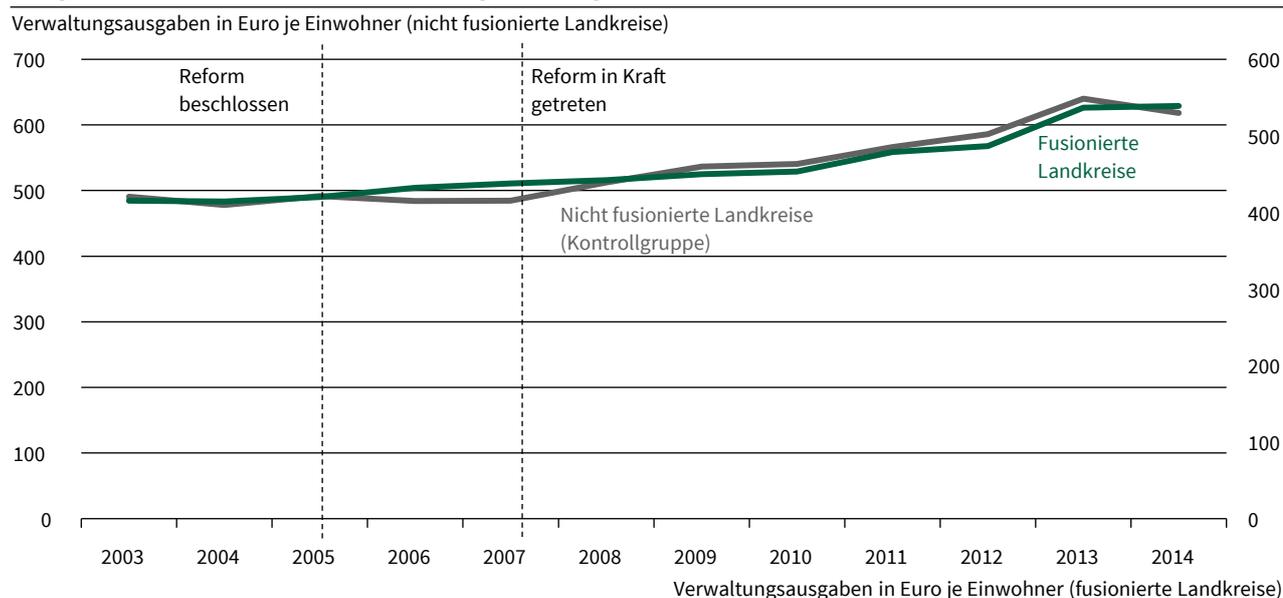
Fusionen die Ausgaben in etwa so entwickelt hätten, wie sie es mit Fusionen getan haben. Zumindest in den ersten fünf Jahren im Nachgang der Reform, die der Untersuchung zugrunde liegen, hat die sächsische Kreisgebietsreform damit keine nachweisbaren Einsparungen erbracht.

Nicht viel anders sieht es im Nachbarbundesland Sachsen-Anhalt aus. Die dortige Kreisgebietsreform 2007 untersuchen Blesse und Rösel (2018). Zum Stichtag 1. Juli 2007 wurden in Sachsen-Anhalt 24 frühere Landkreise und kreisfreie Städte zu 14 neuen, größeren Verwaltungen zusammengeschlossen. Im Gegensatz zu Sachsen waren in Sachsen-Anhalt nicht alle Landkreise von Fusionen betroffen – zwei Landkreise wurden nicht fusioniert. Diese Kontrollgruppe erlaubt es, die Effekte der Kreisfusionen herauszuarbeiten. Alle Landkreise in Sachsen-Anhalt – fusioniert und nicht-fusioniert – unterlagen den gleichen Einflüssen wie Aufgabenänderungen, Änderungen im kommunalen Finanzausgleich oder Personal- und Sachkostenzuwachsen. Der einzige Unterschied zwischen beiden Gruppen ist, dass einige Landkreise im Jahr 2007 zu deutlich größeren Verwaltungen fusioniert wurden, während die Grenzen zweier anderer Landkreise unverändert blieben. Wenn es Einspareffekte durch die Fusionen gegeben hätte, sollten sich nach den Fusionen die Ausgaben in den fusionierten Landkreisen anders entwickeln als in den nicht-fusionierten Landkreisen. Die entsprechende Differenz entspräche der „Rendite“ der Fusionen.

Abbildung 1 zeigt jedoch, dass sich die Verwaltungsausgaben³ in fusionierten und nicht-fusionierten Landkreisen völlig gleichmäßig entwickeln – vor und nach der Kreisreform. Die grüne Linie zeigt die durchschnittlichen Verwaltungsausgaben je Einwohner in jenen Landkreisen, die im Jahr 2007 zu größeren Landkreisen fusioniert wurden. Die durchschnittliche Ausgabenentwicklung in den nicht-fusionierten Landkreisen (graue Linie) verläuft vollkommen parallel. Zwischen 2007 und 2014 stiegen in fusionierten und nicht-fusionierten Land-

* Sebastian Blesse ist Doktorand am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim. Dr. Felix Rösel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1
Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt ohne Wirkung auf die Ausgaben



Hinweis: Die Abbildung zeigt die durchschnittlichen Verwaltungsausgaben in den neun im Jahr 2007 fusionierten Landkreisen Sachsens-Anhalts (grüne Linie, rechte Skala) und den zwei nicht-fusionierten Landkreisen (graue Linie, linke Skala). Verwaltungsausgaben umfassen Personal-, Miet-, Unterhaltungs- und Zinsausgaben.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

kreisen die Verwaltungsausgaben je Einwohner gleichermaßen um circa 27 bis 28 % an – verglichen mit der Zeit vor der Reform. Die Differenz – also die potenzielle „Fusionsrendite“ – ist quasi null. Die Kreisgebietsreform hat den fusionierten Landkreisen keinen messbaren Vorteil im Bereich der Verwaltungsausgaben gebracht. Ganz im Gegenteil: In der Zeit zwischen Ankündigung der Fusionen (2005) und deren Vollzug (2007) gaben die zur Fusion vorgesehenen Landkreise sogar deutlich mehr Geld aus.⁴

Möglicherweise führten die Reformen jedoch zu Verschiebungen innerhalb der Ausgabenbereiche. Rösel (2017) untersucht, ob sich die Ausgaben in anderen Bereichen als den Verwaltungsausgaben, zum Beispiel im Bereich Soziales oder Bildung, verändert haben. Auch hier fanden sich jedoch in keinem der genannten Fälle messbare Änderungen im Ausgabeverhalten. Im Falle von Sachsen-Anhalt untersuchen Blesse und Rösel (2018) die Effekte der Kreisreform in Sachsen-Anhalt auf unterschiedliche Teilausgaben wie Personal-, Sach- oder Zinsausgaben sowie auf die Personalbestände, gemessen in Vollzeitstellen. Die Ergebnisse unterscheiden sich allerdings nur unwesentlich von Abbildung 1; in keinem Fall gibt es einen Hinweis auf signifikante Einsparungen.

INTERESSE DER BÜRGER SCHWINDET

Aus finanzieller Sicht haben die Kreisreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt damit keine messbare Verbesserung gebracht. Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den Kreisreformen ist daher überschaubar. In Sachsen wünschen sich – über sämtliche Altersschichten hinweg – 11 bis 13 % aller Einwohner die alten Kreisgrenzen zurück.⁵ In Sachsen-Anhalt sind zehn Jahre nach der Reform sogar 45 % der Bevölkerung unzufrieden mit der Kreisgebietsreform, lediglich 30 % der Bevölkerung sind mit den Fusionsergebnissen zufrieden.⁶

Der geäußerte Unmut kommt letztlich auch in der Kreispolitik an. Etwa 85 % aller Kreistagsmitglieder in Mecklenburg-Vorpommern beobachten nach der dortigen Kreisgebietsreform im Jahr 2011 ein gesunkenes Interesse der Bürger an der Kreispolitik. Rund 88 % aller Kreispolitiker können zudem noch keine neue Kreisidentität erkennen (Hesse 2016). Beobachter sorgen sich nicht zuletzt deshalb um die Folgen der Gebietsreformen für die lokalen Sozialstrukturen und die Demokratie vor Ort.⁷ In Sachsen-Anhalt führten die Kreisfusionen zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen um 4 Prozentpunkte (Blesse und Rösel 2018), in Sachsen um 3 bis 3,5 Prozentpunkte (Rösel 2017). In beiden Ländern ist zudem der Stimmanteil für rechtspopulistische bzw. -extreme Parteien bei den Kreistagswahlen gestiegen – und das bereits deutlich vor der Gründung der AfD und vor der Flüchtlingskrise von 2015.

FAZIT

Zehn Jahre nach der Kreisgebietsreform in Sachsen und elf Jahre nach den Kreiszusammenlegungen in Sachsen-Anhalt fällt die Bilanz beider Reformen bestenfalls gemischt aus. Die erhofften schlankeren Strukturen und niedrigeren Verwaltungsausgaben können fünf bis sieben Jahre nach der Reform noch nicht nachgewiesen werden. Zudem fehlt es vielerorts noch immer an einer gemeinsamen Identität; etliche Bürger haben sich nach der Reform von der Kreispolitik abgewendet.

Auch aufgrund der durchwachsenen Erfahrungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt scheinen groß angelegte Kreisgebietsreformen inzwischen zum „Auslaufmodell“ zu werden. Erhebliche Bürgerproteste in Brandenburg und Thüringen führten 2017 zur Absage der dort jeweils geplanten Kreisgebietsreformen. Diskutiert werden flächendeckende Kreis-

fusionen damit inzwischen nur noch in Rheinland-Pfalz – ausgerechnet also dem Land, in dem 1969 die ersten Kreisgebietsreformen in Deutschland starteten.

LITERATUR

Blesse, S. und F. Rösel (2017), „Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18 (4), S. 307–324.

Blesse, S. und F. Rösel (2018), „Merging County Administrations – Cross-national Evidence of Fiscal and Political Effects“, *Local Government Studies*, im Erscheinen.

Hesse, J. (2016), Auswirkungen der Landkreisneuordnung, Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18. August 2011, Abschlussbericht (2014/2015), 15. Juni 2015, zugleich: Unterrichtung durch die Landesregierung „Auswirkungen der Landkreisneuordnung“, LT-Drs. 7/71 (MV).

Rösel, F. (2016a), „Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen? – Evidenz aus Ostdeutschland“, *ifo Schnelldienst* 69 (22), S. 26–33.

Rösel, F. (2016b), „Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien“, *ifo Dresden berichtet* 23 (4), S. 45–49.

Rösel, F. (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.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2007), *Verwaltungsreform im Freistaat Sachsen*, Dresden.

- 1 Siehe LT-Drs. 4/2182 (ST), S. 11.
- 2 Für deutschsprachige Zusammenfassungen siehe Rösel (2016a, 2016b).
- 3 Wir verstehen hierunter die Summe von Personalausgaben, der Ausgaben für laufenden Sachaufwand sowie für Mieten und Pachten, Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen usw. und Zinsausgaben.
- 4 Dieses Verhalten wird als Common-Pool-Effekt bezeichnet und kann regelmäßig im Vorfeld von Gebietsreformen beobachtet werden (Blesse und Rösel 2017). Anschaulich dazu Peter Heimrich, Landrat des zur damaligen Zeit zur Fusion vorgesehenen Landkreises Schmalkalden-Meiningen in Thüringen: „Wir werden nicht mit irgendwelchen Rücklagen in eine Fusion gehen“, sagte der Landrat. „Das ist unsere Kohle. Die wird jetzt ausgegeben. Bums, Aus, Ende.“ (Südthüringer Zeitung vom 22. Oktober 2016, S. 1).
- 5 Sächsische Zeitung vom 26. Februar 2018, Die meisten wünschen sich mehr Polizei, S. 2.
- 6 Volksstimme online vom 12. April 2017, Umfrage: Kreisgebietsreform stößt auf geteiltes Echo, <https://www.volksstimme.de/sachsenanhalt/umfrage-kreisgebietsreform-stoesst-auf-geteiltes-echo/1491928053000>.
- 7 „Die Kreisgebietsreformen waren ein großer Fehler. Sie haben die Verwaltung nicht nur nicht kostengünstiger gemacht, sondern auch noch die alten Sozialstrukturen zerstört. Dadurch ist die Demokratie stark beschädigt worden.“ Petra Köpping, Sächsische Staatsministerin für Gleichstellung und Integration, SPD (Sächsische Zeitung, 14. November 2016).

Wolfgang Nierhaus*

Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das erste Quartal 2018¹

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist im ersten Vierteljahr 2018 um 0,5 % gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum gestiegen (vgl. Tab. 1); nach 1,7 % im Jahresendquartal 2017 (revidiert). Maßgeblich für den Tempowechsel der gesamtwirtschaftlichen Produktion war das Produzierende Gewerbe (ohne Bau); nach starkem Anstieg im Vorquartal stagnierte hier die Wertschöpfung lediglich. Der

Rückgang der Bauproduktion dürfte sich nach der Jahreswende abgeschwächt fortgesetzt haben. Die Trend-Konjunktur-Komponente des preisbereinigten BIP ist am aktuellen Rand aufwärtsgerichtet (vgl. Abb. 1). Die aktuellen Ergebnisse sind durch den negativen Kalendereffekt aufgrund der frühen Lage der Osterfeiertage beeinflusst.

Tab. 1
Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Sachsen (preisbereinigt)

| Jahr, 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 |
| Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr in % | | | | | | | | | |
| 2015 | 2,7 | 4,5 | 2,5 | 4,9 | 5,0 | -0,8 | 2,3 | 2,2 | 1,2 |
| 2016 | 2,1 | 2,4 | 2,1 | 10,8 | 0,5 | 1,0 | 4,0 | 1,3 | 2,9 |
| 2017 | 1,4 | 0,9 | 1,4 | -2,8 | 1,8 | -1,7 | 2,4 | 1,4 | 1,3 |
| 1 2015 | 2,6 | 4,3 | 2,5 | 9,8 | 6,5 | -0,6 | 1,1 | 1,9 | 0,8 |
| 2 2015 | 3,1 | 3,5 | 3,0 | 0,9 | 7,1 | -0,5 | 2,1 | 3,0 | 1,0 |
| 3 2015 | 2,0 | 4,9 | 1,7 | 1,4 | 2,0 | -1,3 | 2,6 | 2,1 | 1,3 |
| 4 2015 | 3,0 | 5,3 | 2,7 | 8,3 | 4,6 | -0,7 | 3,6 | 1,8 | 1,8 |
| 1 2016 | 2,2 | 4,6 | 1,9 | 5,1 | 1,0 | 1,4 | 3,7 | 1,1 | 2,3 |
| 2 2016 | 3,3 | 2,8 | 3,4 | 13,2 | 2,5 | 2,2 | 5,6 | 2,5 | 3,3 |
| 3 2016 | 1,7 | 2,2 | 1,6 | 13,2 | -1,0 | 0,7 | 3,5 | 1,1 | 3,2 |
| 4 2016 | 1,3 | 0,3 | 1,4 | 11,3 | -0,4 | -0,5 | 3,1 | 0,5 | 2,9 |
| 1 2017 | 2,5 | 1,8 | 2,6 | 0,2 | 3,3 | -1,9 | 4,4 | 2,1 | 2,4 |
| 2 2017 | 0,2 | 1,7 | 0,0 | -5,9 | -1,4 | -2,1 | 1,8 | -0,5 | 1,3 |
| 3 2017 | 1,0 | 0,2 | 1,1 | -2,6 | 0,7 | -1,3 | 2,1 | 1,7 | 1,1 |
| 4 2017 | 1,7 | 0,0 | 1,9 | -2,7 | 4,8 | -1,4 | 1,3 | 2,2 | 0,4 |
| 1 2018 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,9 | 0,1 | -0,6 | 1,1 | 1,6 | -0,1 |

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

© ifo Institut

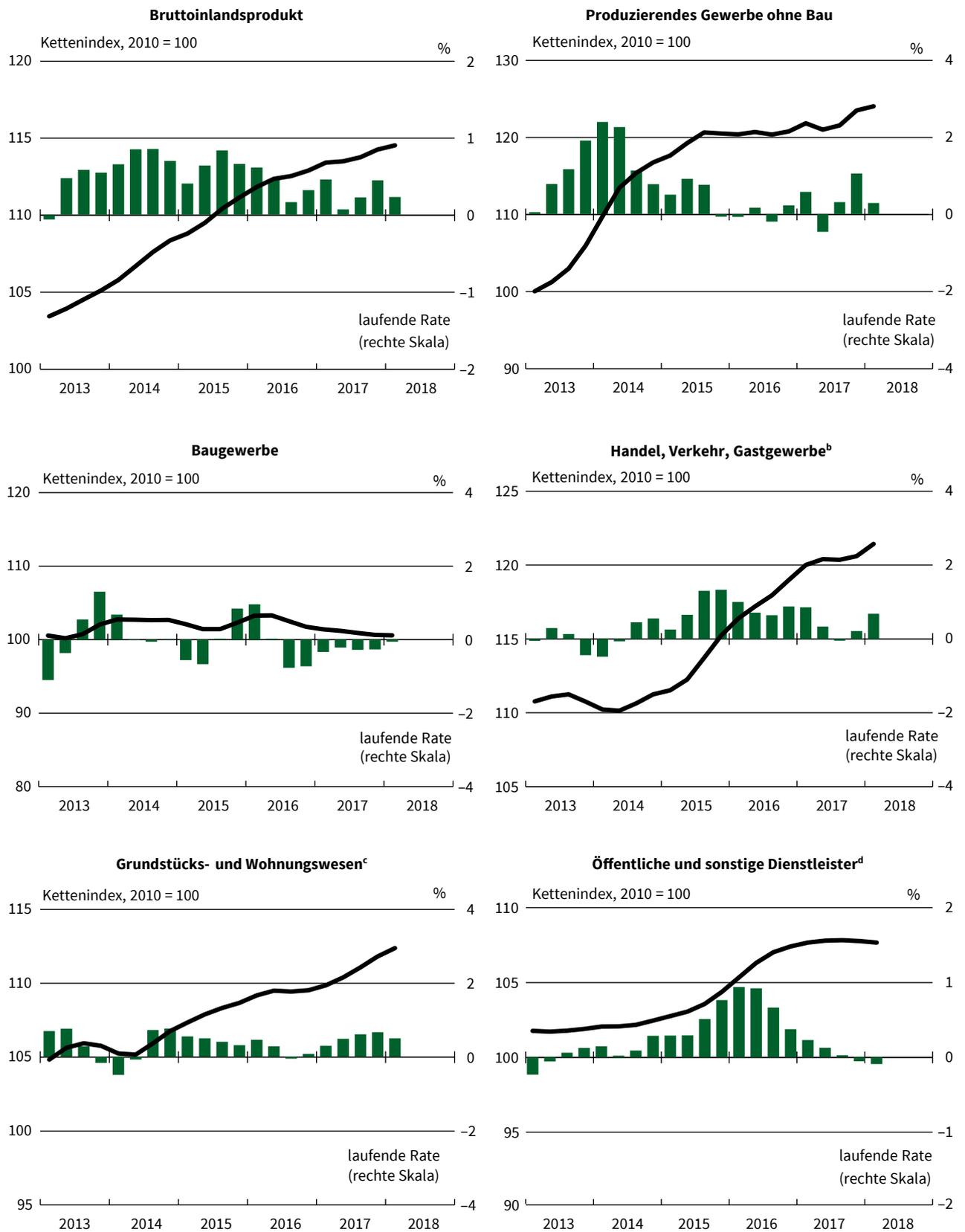
* Dr. Wolfgang Nierhaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung München an der Universität München e. V.

1 Die Bereitstellung vierteljährlicher Ergebnisse für Sachsen erfolgt in Verantwortung des ifo Instituts. Die Berechnungen fußen auf den amtlichen Länderdaten, die vom Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder ermittelt werden. Zudem werden seitens des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen aktuelle konjunkturstatistische Informationen bereitgestellt. Dies erfolgt im Rahmen der 2007 unterzeichneten

Kooperationsvereinbarung mit der Niederlassung Dresden des ifo Instituts. In dieser Ausgabe werden erstmals die Ergebnisse für das erste Vierteljahr 2018 nachgewiesen. Die Berechnungen sind abgestimmt auf die vom Arbeitskreis VGR der Länder am 28. März 2018 veröffentlichten Jahresergebnisse. Allerdings unterbleibt eine bundesweite Koordinierung, wie dies bei den amtlichen Daten des Arbeitskreises üblich ist. Der vollständige Datensatz für den Zeitraum Q1/1996 bis Q1/2018 steht auf der ifo Dresden Homepage zum Download zur Verfügung. Zur Methodik siehe W. Nierhaus, „Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für den Freistaat Sachsen mit Hilfe temporaler Disaggregation“, in: Statistik in Sachsen, 1/2008, S. 1-15.

Abb. 1

Trend-Konjunktur-Komponenten von Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in ausgewählten Wirtschaftsbereichen in Sachsen (preisbereinigt, verkettet)^a



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

Michael Weber*

ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen: Hochkonjunktur bei sommerlichen Temperaturen

OSTDEUTSCHLAND

Die ostdeutsche Wirtschaft hat zur Jahresmitte neuen Schwung aufgenommen. Bei strahlendem Sonnenschein hellte sich das ifo Geschäftsklima der gewerblichen Wirtschaft in Ostdeutschland im Juni und im Juli spürbar auf (vgl. Abb. 1). Im Juli kletterte der Index auf 106,6 Punkte. Dabei verbesserten sich sowohl die Lage- als auch die Erwartungseinschätzungen. Die konjunkturellen Gewitterwolken, die sich zuletzt zusammengebraut hatten, haben sich verzogen.

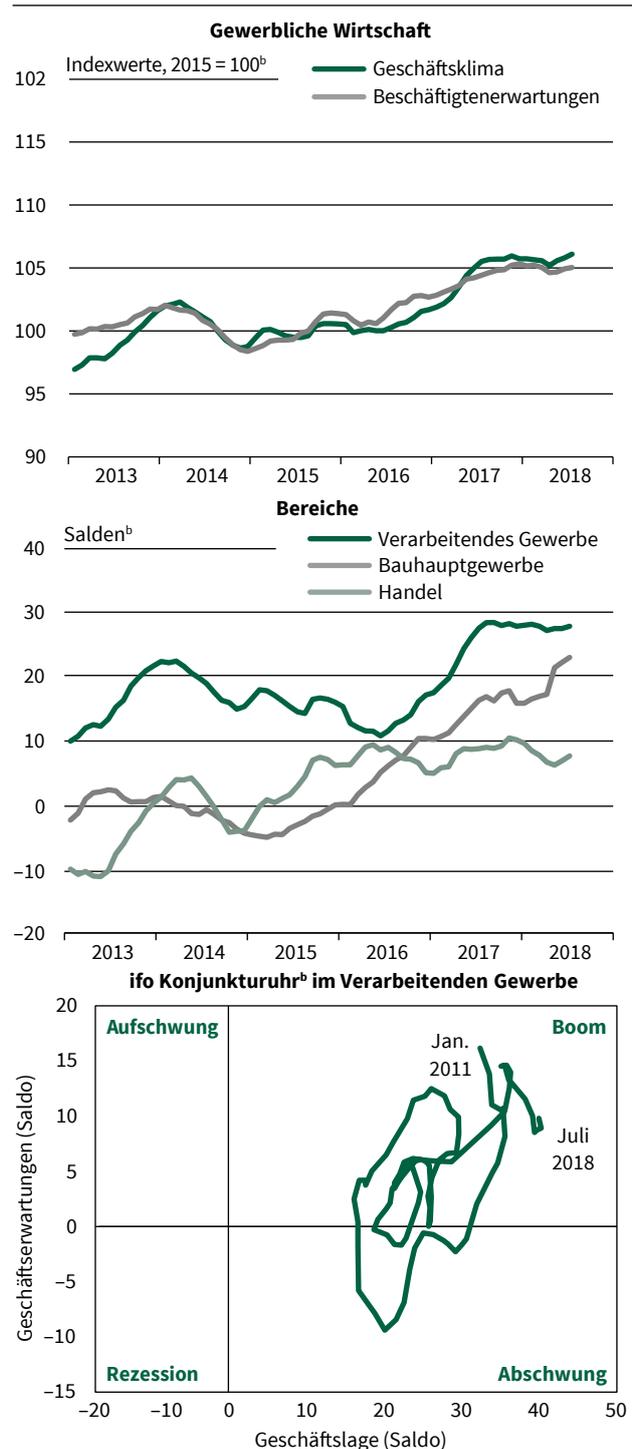
Das freundlichere Stimmungsbild wurde von allen Teilbereichen der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands geteilt. Die ostdeutsche Industrie fasste zur Jahresmitte neuen Mut, nachdem sie ihre Geschäftserwartungen zuvor mehrmals nach unten korrigiert hatte. Insbesondere beurteilte sie das außenwirtschaftliche Umfeld nicht mehr so zurückhaltend wie zuletzt; die Exporterwartungen zogen im Juni und im Juli spürbar an. Gleichzeitig berichteten die ostdeutschen Industrieunternehmer von einer gleichbleibend hohen Kapazitätsauslastung, bei allerdings rückläufigen Auftragsbeständen. Die wieder stärker optimistischen Erwartungen der Befragungsteilnehmer deuten jedoch daraufhin, dass die Auftragsbestände in den kommenden Monaten wieder steigen dürften. Die ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe Ostdeutschland steht weiterhin auf „Boom“.

Auch im ostdeutschen Bauhauptgewerbe hellte sich die Stimmung weiter auf. Während die Lageeinschätzungen ihren generellen Aufwärtstrend der letzten Monate fortsetzten, verbesserten sich im Juli auch die Geschäftserwartungen, nachdem diese zuvor mehrere Monate seitwärts tendiert hatten. Dieses Stimmungsbild reflektiert die anhaltend hohe Auslastung im ostdeutschen Bauhauptgewerbe. Nach Angaben der Befragungsteilnehmer haben sich Geräteauslastung, Auftragsreichweite und Bautätigkeit zuletzt abermals erhöht. Gebremst wurde die Ausweitung lediglich von einem Mangel an Arbeitskräften; dieser wurde im Sommer von jedem vierten Befragungsteilnehmer moniert.

Die ostdeutschen Groß- und Einzelhändler sind ebenfalls guter Dinge. Sie waren mit ihren Geschäften im Juni und im Juli zufriedener als zuletzt. Zudem korrigierten die ostdeutschen Großhändler ihre Geschäftserwartungen in beiden Monaten nach oben.

Bei alledem bleiben die Aussichten für den ostdeutschen Arbeitsmarkt in höchstem Grade sonnig. In allen Teilbereichen der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands berichteten die Befragungsteilnehmer per saldo von deutlich expansi-

Abb. 1
ifo Geschäftsklima für Ostdeutschland^a
ifo Konjunkturumfragen im Juli 2018



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

a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.
b) Saisonbereinigt und geglättet.
Quelle: ifo Institut.

ven Personalplänen. Das ifo Beschäftigungsbarometer notierte im Juli nur knapp unterhalb seines Allzeithochs vom Beginn dieses Jahres.

SACHSEN

Ebenso wie in Ostdeutschland scheint auch im Freistaat Sachsen die leicht rückläufige Tendenz des ifo Geschäftsklimas vorerst beendet zu sein (vgl. Abb. 2). Im Juli stieg der ifo Geschäftsklimaindex der gewerblichen Wirtschaft Sachsens sehr kräftig auf 106,8 Punkte. Dazu haben sowohl bessere Lageeinschätzungen als auch optimistischere Geschäftserwartungen beigetragen. Gleichzeitig hellten sich die Beschäftigungserwartungen per saldo auf. Damit steht Sachsen auch in konjunktureller Hinsicht ein sonniger (Spät-)Sommer bevor.

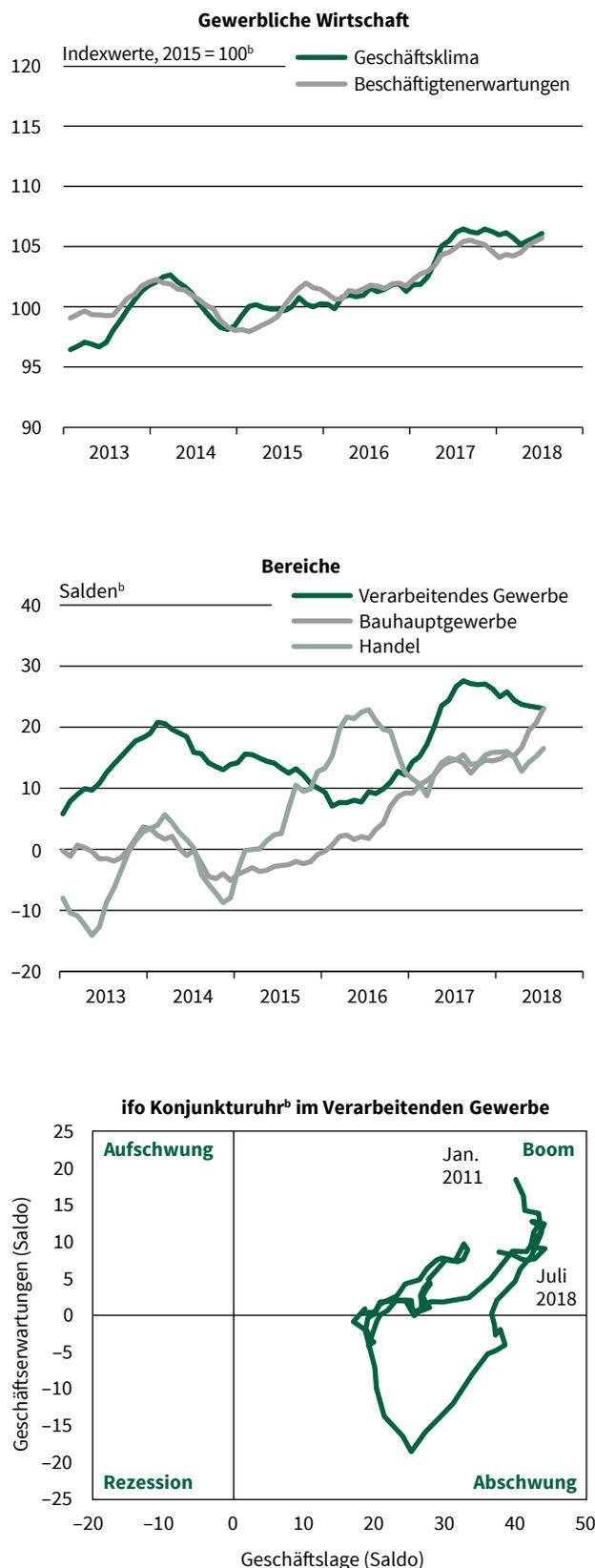
Besonders kräftig verbesserte sich das Geschäftsklima zur Jahresmitte im sächsischen Handel. Groß- und Einzelhändler waren mit ihren laufenden Geschäften spürbar zufriedener als in den Vormonaten. Zudem korrigierten sie ihre Geschäftserwartungen deutlich nach oben. Der im ersten Halbjahr zunehmende Pessimismus ist verbreitet einer optimistischeren Grundhaltung gewichen.

Im sächsischen Bauhauptgewerbe verbesserte sich die Stimmung zur Jahresmitte ebenfalls. Die Befragungsteilnehmer berichteten im Juni und im Juli von besser laufenden Geschäften und einer tendenziell höheren Geräteauslastung als in den Vormonaten. Allerdings korrigierten sie in beiden Monaten ihre Geschäftserwartungen nach unten. Dies könnte mit der Auftragsreichweite zusammenhängen, die seit Mitte des zweiten Quartals rückläufig ist. Gleichzeitig scheinen Fachkräfteengpässe auf den sächsischen Baustellen zuzunehmen. Im Juni berichtete fast jeder dritte sächsische Bauunternehmer in den ifo Konjunkturumfragen von Arbeitskräftemangel.

Im Gegensatz zur allgemeinen Grundstimmung trübte sich das ifo Geschäftsklima in der sächsischen Industrie zur Jahresmitte geringfügig ein. Die Befragungsteilnehmer waren mit ihren laufenden Geschäften spürbar weniger zufrieden als in den Vormonaten. Ihre Produktion entwickelte sich etwas weniger dynamisch als zuletzt. Auch die Auftragsbestände verringerten sich. Gleichwohl berichteten die sächsischen Industrieunternehmer im Juli von einer stabilen Kapazitätsauslastung. Zudem korrigierten sie ihre Geschäftserwartungen zur Jahresmitte etwas nach oben; die ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe Sachsens bewegt sich weiterhin im Quadranten „Boom“. Vom Auslandsgeschäft erwarteten die sächsischen Befragungsteilnehmer zuletzt jedoch allenfalls geringe Impulse. Hier dürften die von den USA angedrohten Importzölle auf europäische Autos eine Rolle gespielt haben. Angesichts der Bedeutung des Fahrzeugbaus für die hiesige Industrie sowie des US-Marktes für sächsische Exporteure würden sich diese Importabgaben auf den sächsischen Außenhandel in besonderem Maße auswirken.

Abb. 2
ifo Geschäftsklima für Sachsen*

ifo Konjunkturumfragen im Juli 2018



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

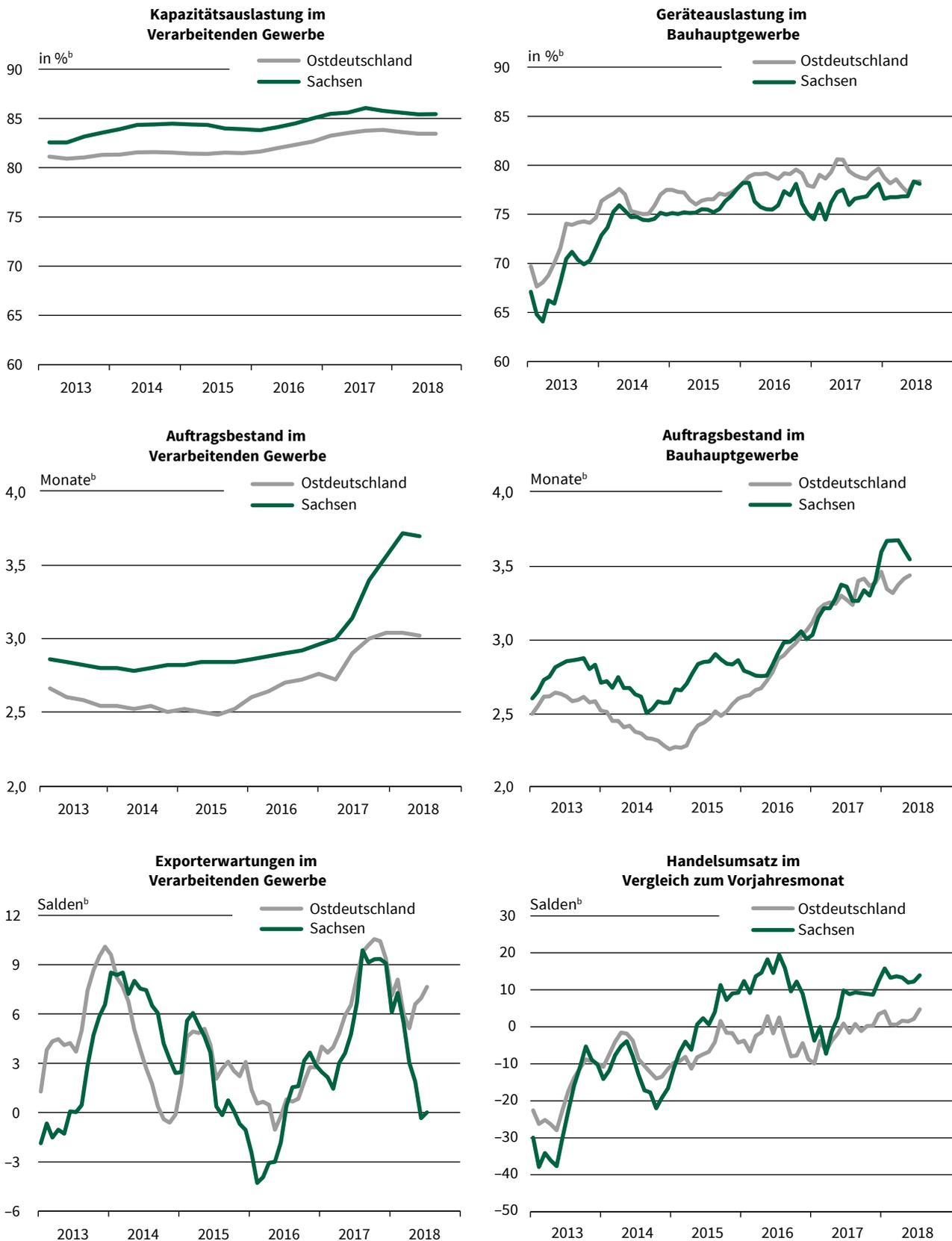
Quelle: ifo Institut.

© ifo Institut

Abb. 3

Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest für Ostdeutschland und Sachsen^a

ifo Konjunkturumfragen im Juli 2018



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

Quelle: ifo Institut.

© ifo Institut

ifo Veranstaltungen

In der Reihe **Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik** spricht am **12. September 2018** Prof. Dr. Lutz Bellmann zum Thema „Digitalisierung und betriebliche Bildung“. Er ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Arbeitsökonomie an der Universität Erlangen-Nürnberg und Forschungsbereichsleiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Seine Forschungsschwerpunkte sind Arbeits- und Bildungsökonomik, mikroökonomische Methoden und betriebliche Arbeitsmarktforschung.

Durch Digitalisierung und mobile Internetnutzung sind Güter und Dienstleistungen global auf Abruf verfügbar. Viele Firmen beschränken sich auf die Bereitstellung von Online-Vermittlungsplattformen. Für Unternehmen bedeutet die Tätigkeit von Freelancern mehr Flexibilität und geringere Kosten. Für klein- und mittelständische Unternehmen bietet sich dadurch die Chance, zusätzliches Know-how einzubinden, ohne die Fixkosten zu erhöhen. Nach den Ergebnissen des Linked Personnel Panels verbinden die Beschäftigten mit der Digitalisierung in erster Linie die Notwendigkeit der Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten und Kompetenzen. Diese Einschätzung dürfte zur stürmischen Entwicklung der Weiterbildungsbeteiligung von qualifizierten Beschäftigten, solchen in einfachen Tätigkeiten und auch bei Älteren beigetragen haben. Im Bereich der Berufsausbildung sind ebenfalls sehr große Herausforderungen zu bewältigen. Je niedriger der Bildungsabschluss und das Anforderungsniveau, desto größer sind Automatisierungswahrscheinlichkeiten und Substituierbarkeitspotenziale. Dies gilt besonders für die Berufssegmente im Fertigungsbereich.

Der Vortrag ist öffentlich und findet im Seminarraum der Niederlassung Dresden des ifo Instituts, in der Einsteinstraße 3, statt. Beginn des Vortrags ist um 18.30 Uhr.

Anlässlich des 25-jährigen Bestehens der Niederlassung Dresden findet am **19. September 2018** eine **wissenschaftliche Konferenz zum Thema „Disparitäten: Herausforderungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik“** in der Dresdner Dreikönigskirche statt. Auch nahezu 30 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer bestehen weiterhin signifikante Unterschiede zwischen Ost und West: bei der Wirtschaftskraft, bei den Löhnen, beim Vermögen der privaten Haushalte und in vielen weiteren Dimensionen. Längst ist das Thema der Disparitäten aber nicht mehr auf Unterschiede zwischen „alten“ und „neuen“ Bundesländern beschränkt. Regionale Unterschiede gibt es auch zwischen Nord und Süd sowie kleinräumig zwischen Stadt und Land. Und das betrifft nicht nur die Einkommen, sondern auch die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Leistungen. Wir nehmen das 25-jährige Bestehen der Niederlassung Dresden des ifo Instituts zum Anlass, um diese Aspekte in einer wissenschaftlichen Festveranstaltung genauer zu beleuchten und im Dialog von Referenten und Publikum zu diskutieren.

PROGRAMM

Begrüßung und Eröffnung

Prof. Dr. Marcel Thum, Geschäftsführer ifo Dresden

Grußwort „25 Jahre ifo Dresden“

Dr. Matthias Haß, Staatsminister der Finanzen des Freistaates Sachsen

Die zwei Deutschlands, die nicht vergehen wollen.

Politische Disparitäten zwischen West und Ost

Prof. Dr. Hans Vorländer, Technische Universität Dresden

Umso schlimmer für die Tatsachen: Disparitäten zwischen gesellschaftlicher Wahrnehmung und ökonomische Wirklichkeit

Prof. Dr. Andreas Wagener, Leibniz-Universität Hannover

Soziale Schichtung und Ungleichheit in Deutschland:

Fakten versus subjektive Wahrnehmung

Dr. Judith Niehues, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Gleichwertige Lebensbedingungen in Deutschland: Utopie oder lohnenswertes Ziel für die Regionalentwicklung?

Prof. Dr. Bernhard Müller, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden

Disparitäten in der sozialen Marktwirtschaft

Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts

Eine weitere ifo Veranstaltung ist am **20. und 21. September 2018** der **8. ifo Dresden Workshop on Regional Economics**.

Er wird in Zusammenarbeit mit der Technischen Universität Braunschweig organisiert und in den Räumen der ifo Niederlassung Dresden abgehalten.

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

ifo Vorträge

Rösel, Felix, "Activated History – The Case of the Turkish Sieges of Vienna", Vortrag beim CESIFO VENICE SUMMER INSTITUTE 2018, 4. Juni 2018, Venedig (Italien).

Ragnitz, Joachim, „Schrumpfende Dörfer, wachsende Städte – Neue Konzepte für Wohnen, Versorgung und Mobilität“, Podiumsdiskussion anlässlich des KfW Symposiums 2018 „Sozialer Wandel – Demografie, Migration, Bildung – Förderfelder der Zukunft!“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau, 6. Juni 2018, Frankfurt/Main.

Fritzsche, Carolin, "On the Economics of Housing Markets and Urban Policy", Vortrag bei der 25. Jahrestagung der EUROPEAN REAL ESTATE SOCIETY (ERES), 27. Juni 2018, Reading (Großbritannien).

Sonnenburg, Julia „Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur

Privatwirtschaft“, Vortrag anlässlich der 24. Jahresversammlung des Statistischen Beirats Sachsen, 28. Juni 2018, Kamenz.

Vandrei, Lars, "Does Regulation Discourage Investors? – Sales Price Effects of Rent Controls in Germany", Vortrag auf der 25. Jahrestagung der EUROPEAN REAL ESTATE SOCIETY (ERES), 30. Juni 2018, Reading (Großbritannien).

Bauer, David, "Evidence on the Theory of Corruption and Market Entry", Brown Bag Seminar der Fakultät Wirtschaftswissenschaften an der Technischen Universität Dresden, 18. Juli 2018, Dresden.

Ragnitz, Joachim, „Arbeitsplätze – Stärkt die Energiewende den Wirtschaftsstandort (Ost)Deutschland?“, Podiumsdiskussion anlässlich des 7. Ostdeutschen Energieforums, 21. August 2018, Leipzig.

ifo intern

Am 7. Juli 2018 schloss Carolin Fritzsche, wissenschaftliche Mitarbeiterin der ifo Niederlassung Dresden, ihre Promotion an der Technischen Universität Dresden zum Thema "On the Economics of Housing Markets and Urban Policy" erfolgreich mit dem Prädikat „magna cum laude“ ab.

Im Rahmen der ifo Jahresversammlung 2018 am 28. Juni 2018 erhielt Dr. Felix Rösel, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Niederlassung Dresden, den Preis der Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts e. V.). Felix Rösel wurde damit für seine sehr erfolgreiche Forschungsarbeit ausgezeichnet, die im Jahr 2017 zu

fünf Veröffentlichungen in internationalen, referierten Fachzeitschriften, u. a. in *European Journal of Political Economy* und *Fiscal Studies*, führte.

Felix Rösel erhielt außerdem zusammen mit Sebastian Blesse (ZEW Mannheim) am 24. Juni 2018 in Bad Aussee (Steiermark) den Österreichischen Preis für Föderalismus- und Regionalforschung 2018 für den gemeinsam erstellten Aufsatz „Was bringen kommunale Gebietsreformen?“. Der Aufsatz ist 2017 in der Zeitschrift *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* erschienen.

Das Team Dresden gratuliert allen Wissenschaftlern auch an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich.

ifo Veröffentlichungen

ifo Dresden Studie 82: Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020

David Bauer, Christian Ochsner und Joachim Ragnitz, 130 S., München/Dresden 2018, ISBN 978-3-95942-050-1, 15,- Euro zzgl. Versandkosten

In den kommenden Jahren wird sich die Fördermittelausstattung für den Freistaat Sachsen merklich reduzieren. Neben dem im Jahr 2019 auslaufenden Solidarpakt II ist nach 2020 insbesondere von Seiten des Bundes und der EU mit deutlich geringeren Zuweisungen zu rechnen. Dies betrifft zum einen die von Bund und Ländern jeweils hälftig getragene Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, zum anderen die der Kohäsionspolitik dienenden Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Gleichzeitig weist die sächsische Wirtschaft nach wie vor strukturelle Schwächen auf. Zusätzlich stellen globale Megatrends den Freistaat Sachsen vor weitere und zum Teil neuartige Herausforderungen. Hierzu gehören z. B. der demographische Wandel oder die Folgen der Digitalisierung. Offen ist, ob die verfügbaren finanziellen Mittel ausreichen werden, hierauf adäquat zu reagieren.

Diese Studie diskutiert deswegen Handlungsstrategien zur Priorisierung politischer Ausgabenfelder für die künftige Förderpolitik des Freistaates Sachsen. Basierend auf den sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Sachsens werden mithilfe einer SWOT-Analyse die Stärken, Schwächen sowie die Chancen und Risiken der sächsischen Wirtschaft herausgearbeitet. Ein besonderes Gewicht in der künftigen Förderstrategie sollte nach dieser Analyse die Konzentration auf die Stärken und die Ausnutzung der Chancen für die sächsische Wirtschaft erhalten. Eine Abschätzung der künftigen Fördermittelausstattung aus EFRE und ESF macht jedoch deutlich, dass die Mittel zu gering sein dürften, um den künf-

tigen Bedarfen zu genügen. Überdies geht aus der Literatur zu Wachstums- und Gleichheitseffekten politischer Ausgaben hervor, dass auch andere Ausgabenbereiche durchaus geeigneter sein dürften, um Wachstums- und Gleichheitsziele zu adressieren. Im Ergebnis sollten daher Ausgaben für Bildung, Forschung, Innovation, aber auch öffentliche Infrastrukturinvestition künftig priorisiert werden.

Blesse, Sebastian und Felix Rösel (2018), *Merging County Administrations – Cross-national Evidence of Fiscal and Political Effects*, ZEW Discussion Paper Nr. 18-031, Mannheim.

Blesse, Sebastian und Felix Rösel (2018), „Merging County Administrations – Cross-national Evidence of Fiscal and Political Effects“, *Local Government Studies*, im Erscheinen.

Frei, Xenia und Felix Rösel (2018), „Werden arme Städte immer ärmer, und reiche Städte immer reicher? Die deutschen Kommunal Finanzen zwischen 1950 und 2012“, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H. und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 1-2018*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 439–449.

Fritzsche, Carolin (2018), „Analyzing the Efficiency of County Road Production – Evidence from Eastern German Counties“, *German Economic Review*, im Erscheinen.

Fritzsche, Carolin und Manuela Krause (2018), „Effekte der Grunderwerbsteuererhöhungen in Deutschland“, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H. und M. Woisin (Hrsg.): *Berichterstattung zu den Haushalten der Länder und Kommunen 2017*, *Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 1-2018*, *Schriften zur Öffentlichen Verwaltung und Öffentlichen Wirtschaft* 240, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 470–490.

Hinweis für externe Autoren

Die Redaktion von „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. Vorzugsweise sollte es sich um Beiträge handeln, die sich mit regionalökonomischen Themen mit Ostdeutschlandbezug befassen. Mögliche Beiträge können jederzeit per E-Mail an die Niederlassung Dresden unter dresden@ifo.de eingereicht werden. Die eingereichten Aufsätze durchlaufen ein Auswahlverfahren durch die Redaktion der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“.

Formale Anforderungen:

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

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

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

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

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

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

