

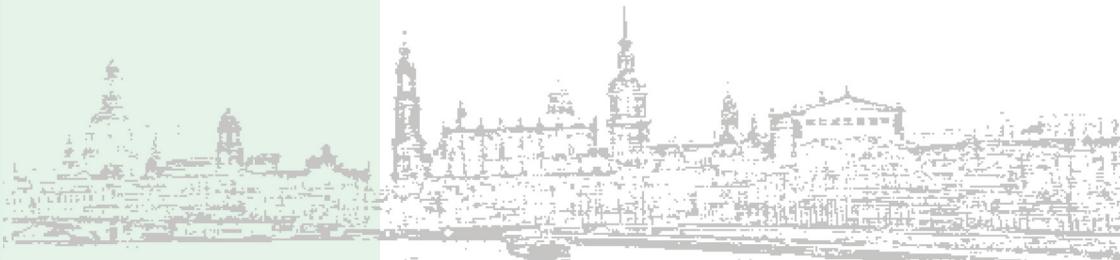
63

www.ifo-dresden.de

ifo Dresden Studien

Auswirkungen veränderter Transferzahlungen
auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
der ostdeutschen Länder

Michael Kloß
Robert Lehmann
Joachim Ragnitz
Gerhard Untiedt



ifo Institut
Niederlassung Dresden

ifo Dresden Studie

63

**Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die
wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder**

Gutachten im Auftrag des
Sächsischen Staatsministeriums für
Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Michael Kloß
Robert Lehmann
Joachim Ragnitz
Gerhard Untiedt

Unter Mitarbeit von Oliver Fiala

ifo Institut
Niederlassung Dresden, 2012

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten im Internet über
<http://dnb.d-nb.de>
abrufbar

(ifo Dresden Studien; 63)
ISBN 13 978-3-88512-524-2

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung
in fremde Sprachen, vorbehalten.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet,
dieses Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mik-
rokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e. V., 2012.

Druck: ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e. V.

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis.....	V
Abkürzungsverzeichnis	VII
1. Einleitung	1
2. Literaturüberblick.....	3
3. Makroökonomische Grunddaten für die ostdeutschen Bundesländer.....	9
3.1 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung.....	9
3.2 Erwerbstätigkeit.....	12
3.3 Strukturwandel in Ostdeutschland.....	13
4. Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben 1991 bis 2010...15	
4.1 Methodik	15
4.2 Entwicklung der nominalen Gesamtausgaben und -einnahmen.....	17
4.3 Kategorisierung der Bruttoausgabenströme	20
4.4 Entwicklung der verschiedenen Ausgabepositionen.....	23
5. Prognose der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben bis 2020	27
5.1 Nominale Ausgaben	27
5.2 Nominale Einnahmen	32
5.3 Die nominalen Zahlungsströme nach Ostdeutschland 1991 – 2020	33
5.4 Die Entwicklung der realen Zahlungsströme 2010 – 2020	36
5.5 Demographische Aspekte.....	39
6. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen veränderter Transferzahlungen.....41	
6.1 Vorbemerkungen	41
6.2 Modellierung der ausschließlich teilungsbedingten Transfers	43
6.3 Annahmen für die Modellierung aller Zahlungsströme	48
6.4 Jährliche Wirkungen auf das BIP	51
6.5 Jährliche Wirkungen auf verschiedene volkswirtschaftliche Aggregate	54
6.6 Wirkungen auf die Sektoren Ostdeutschlands.....	58
6.7 Zusammenfassung	62

7.	Fazit und Zusammenfassung.....	65
	Literaturverzeichnis	69
	Anhang	73
A.1	Methodenbeschreibung zur Fortschreibung	75
A.2	Tabellen	83

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Abbildung 1: Entwicklung der Erwerbstätigenzahl in Sachsen und Ostdeutschland, 2000 = 100.....	12
Abbildung 2: Zusammensetzung der Bundesausgaben nach Quellen	16
Abbildung 3: Entwicklung der nominalen Einnahmen sowie der Brutto- und der Nettoausgaben in den ostdeutschen Bundesländern (in Mill. €).....	17
Abbildung 4: Entwicklung der Einnahmen sowie der Brutto- und der Nettoausgaben in den ostdeutschen Bundesländern in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.....	19
Abbildung 5: Zusammensetzung der Bruttogesamtausgaben in die ostdeutschen Länder (in %).....	23
Abbildung 6: Entwicklung der einzelnen Ausgabenkategorien in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.....	24
Abbildung 7: Entwicklung der Sozialausgaben 2011 – 2020 (in Mill. €).....	28
Abbildung 8: Entwicklung der wachstumsorientierten Ausgaben 2011 – 2020 (in Mill. €).....	29
Abbildung 9: Entwicklung der Steuer- und Finanzausgleichszahlungen 2011 – 2020 (in Mill. €).....	31
Abbildung 10: Entwicklung der allgemeinen bundesstaatlichen Aufgaben 2011 – 2020 (in Mill. €).....	32
Abbildung 11: Entwicklung der Einnahmen in den neuen Bundesländern 2011 – 2020 (in Mill. €).....	33
Abbildung 12: Entwicklung der Brutto- und Nettogesamtausgaben sowie Einnahmen in den ostdeutschen Bundesländern 1991 – 2020 (in Mill. €).....	34
Abbildung 13: Entwicklung der Nettotransferquote 1991 – 2020 (in %)	35
Abbildung 14: Anteile der Ausgabenkategorien an den Bruttogesamtausgaben 1991 – 2020 (in %).....	35
Abbildung 15: Entwicklung der realen Ausgabenströme 2010 – 2020 (in Mill. €).....	37
Abbildung 16: Entwicklung der realen Einnahmen sowie der Brutto- und der Nettoausgaben in den ostdeutschen Bundesländern in Relation zum preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt.....	38
Abbildung 17: Auswirkungen rückläufiger teilungsbedingter Transfers auf das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario.....	46

Abbildung 18: Auswirkungen rückläufiger teilungsbedingter Transfers auf die Erwerbstätigkeit 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario	47
Abbildung 19: Auswirkungen rückläufiger teilungsbedingter Transfers auf die Handelsbilanz 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario.....	48
Abbildung 20: Transferrückgang in % des Bruttoinlandsprodukts 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario.....	56
Abbildung 21: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario.....	56
Abbildung 22: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Erwerbstätigkeit 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario.....	57
Abbildung 23: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Handelsbilanz 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario.....	58
Abbildung 24: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Produktion im Industriesektor 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario.....	60
Abbildung 25: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Produktion im Dienstleistungssektor 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario.....	61
Abbildung 26: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Produktion im Bausektor 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario	61

TABELLENVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Tabelle 1: Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts (preisbereinigt, verkettet; in %)	9
Tabelle 2: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner, Westdeutschland = 100	10
Tabelle 3: Bruttoinlandsprodukt (in Kaufkraftstandards) je Einwohner, EU-27 = 100	11
Tabelle 4: Anteile einzelner Wirtschaftsbereiche an der nominalen Bruttowertschöpfung (in %).....	13
Tabelle 5: Jährliche Reduktion der teilungsbedingten Transfers und Wirkungen auf das Niveau des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts, Abweichungen zum Basisszenario.....	44
Tabelle 6: Jährliche Reduktion der Nettotransfers, Abweichungen zum Basisszenario.....	49
Tabelle 7: Aufteilung des Rückgangs der Nettotransfers auf die einzelnen Kategorien 2009 – 2020	51
Tabelle 8: Jährliche Reduktion im Niveau des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts durch einen Rückgang der Nettotransfers, Abweichungen in % zum Basisszenario	52
Tabelle 9: Steuer- und Finanzausgleichszahlungen 1991 – 2010 (in Mill. €)	83
Tabelle 10: Sozialausgaben 1991 – 2010 (in Mill. €)	84
Tabelle 11: Allgemeine gesamtstaatliche Aufgaben 1991 – 2010 (in Mill. €)	85
Tabelle 12: Wachstumsorientierte Ausgaben 1991 – 2010 (in Mill. €)	86
Tabelle 13: Einnahmen, Brutto- und Nettoausgaben 1991 – 2010 (in Mill. €)	87
Tabelle 14: Steuer- und Finanzausgleichszahlungen nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)	87
Tabelle 15: Sozialausgaben nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)	88
Tabelle 16: Allgemeine bundesstaatliche Aufgaben nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)	88
Tabelle 17: Wachstumsorientierte Ausgaben nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)	89
Tabelle 18: Einnahmen, Brutto- und Nettoausgaben nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)	89
Tabelle 19: Steuer- und Finanzausgleichszahlungen real 2011 – 2020 (in Mill. €)	90

Tabelle 20:	Sozialausgaben real 2011 – 2020 (in Mill. €).....	90
Tabelle 21:	Allgemeine bundesstaatliche Aufgaben real 2011 – 2020 (in Mill. €).....	91
Tabelle 22:	Wachstumsorientierte Ausgaben real 2011 – 2020 (in Mill. €).....	91
Tabelle 23:	Einnahmen, Brutto- und Nettoausgaben real 2011 – 2020 (in Mill. €).....	91

Abkürzungsverzeichnis

AVID	Altersvorsorge in Deutschland
BA	Bundesagentur für Arbeit
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FDE	Fonds Deutsche Einheit
FuE	Forschung und Entwicklung
GEFRA	Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
Hartz-IV-BEZ	BEZ zur Abfederung der Sonderlasten der neuen Länder aus der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nach §11 Abs. 3a FAG
Hrsg.	Herausgeber
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
LFA	Länderfinanzausgleich
Mill.	Millionen
MOE-Staaten	Mittel- und osteuropäische Staaten
Mrd.	Milliarden
PolBEZ	BEZ für die Kosten der politischen Führung in kleinen finanz- schwachen Ländern nach §11 Abs. 4 FAG
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs
ROR	Raumordnungsregion
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

SoBEZ	Zuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten nach §11 Abs. 3 FAG (Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen)
THA	Treuhandanstalt
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

1. Einleitung

Die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland ist in den vergangenen Jahren in vieler Hinsicht erfolgreich verlaufen. Im Zeitraum von 1995 bis 2008 nahm das reale Bruttoinlandsprodukt der ostdeutschen Bundesländer (einschließlich Berlin) um rund 1,2 % jährlich zu und auch das Beschäftigungsniveau hat sich inzwischen stabilisiert. Die zeitweilig relativ geringen Zuwachsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe sowie den unternehmensnahen Dienstleistern eine hohe Dynamik vorherrschte, wodurch sich insbesondere die Wirtschaftsstruktur der ostdeutschen Bundesländer an jene Westdeutschlands annäherte.

Zur positiven Gesamtentwicklung hat freilich in erheblichem Maße die starke Unterstützung Ostdeutschlands durch öffentliche Finanztransfers beigetragen. So wurden durch Investitionen in die Infrastruktur und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung Investitionsanreize geschaffen und die Unternehmen überhaupt erst in die Lage versetzt, im überregionalen Wettbewerb mitzuhalten. Die Einkommen der privaten Haushalte wurden insbesondere durch Sozialtransfers gestützt und die unzureichenden Einnahmen der ostdeutschen Länder durch Zuweisungen der westdeutschen Länder und des Bundes ausgeglichen. Alles in allem beliefen sich Bruttozahlungen zugunsten Ostdeutschlands zeitweise auf bis zu 64 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) (1991) – aktuell (2010) machen sie noch rund 43 % aus. Die nominalen Nettozahlungsströme, also nach Abzug der in Ostdeutschland vereinnahmten Steuern sowie Sozialversicherungsbeiträge, beliefen sich im Jahr 2010 auf 21 % des nominalen BIP. Somit kam es zu einer deutlichen Reduktion der Transferabhängigkeit; nicht zuletzt aufgrund stärker steigenden Einnahmen in den ostdeutschen Bundesländern. Dennoch verbleiben auch jüngst weiterhin strukturelle Schwächen, die vor allem die Produktivitätsentwicklung hemmen. Zum einen verhindern kleinteilige Betriebsgrößen die Wahrnehmung von größenbedingten Kostenvorteilen. Zum anderen fehlen weiterhin Großunternehmen mit leistungsfähigen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen, die insbesondere wertschöpfungssteigernde Innovationen hervorbringen. Somit ist die Bedeutung der öffentlichen Zahlungsströme für das Innovationsgeschehen in Ostdeutschland wesentlich ausgeprägter.

Die bisherigen Fortschritte in der wirtschaftlichen Konvergenz konnten unter den oben beschriebenen, günstigen Rahmenbedingungen erreicht werden. Absehbar ist, dass ein Teil dieser Zahlungen in Zukunft stark gedrosselt wird. Zum einen kommt es hierzu, weil dies bereits teilweise diskretionär beschlossen ist (Solidarpakt II). Zum anderen wird aber auch die Bedürftigkeit der ostdeutschen Länder aufgrund der gestiegenen Wirtschaftskraft als nicht mehr so hoch angesehen, sodass die Leistungen der Wirtschaftsförderung zurückgefahren werden (z. B. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“). Auch bei der EU-Strukturfondsförderung ist in der

kommenden Förderperiode von 2014 bis 2020 mit einem Rückgang des Fördermittelvolumens zu rechnen. Sachsen erreicht mittlerweile ein BIP pro Kopf (in Kaufkraftstandards) gegenüber dem EU-27-Durchschnitt von 86 % und wird, wie die anderen ostdeutschen Bundesländer, aus der bisherigen Höchstförderung ausscheiden. Neben den dadurch induzierten negativen angebotsseitigen Effekten treten vor allem dämpfende nachfrageseitige Impulse auf, wenn künftig weniger Transfergelder zur Verfügung stehen. Teilweise kompensiert wird dies jedoch dadurch, dass aufgrund eben dieser nachfrageseitigen Impulse zusätzliche Sozialtransfers gewährt werden.

Als zentraler Maßstab in der anstehenden Förderperiode wird voraussichtlich erneut das BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards zur Ermittlung der Förderhöchstsätze sowie für die Zuweisung der Fördermittel dienen. Aktuell werden bereits einige Modelle für diejenigen Regionen diskutiert, welche aus der Ziel-1-Förderung herausfallen. Dabei geht es insbesondere um Ansätze, welche die Fördermittel nach der Höhe des BIP staffeln. Eine Festlegung der Förderhöhe auf der aktuellen Datenbasis würde den Effekt reduzierter Transferleistungen und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands verschleiern. Somit kann es unter Umständen zu einer Verzerrung der Fördermittelhöhe kommen.

Das SÄCHSISCHE STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, ARBEIT UND VERKEHR (SMWA) hat vor diesem Hintergrund die Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS damit beauftragt, in einer Studie die voraussichtlichen Auswirkungen veränderter Transferleistungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der neuen Länder zu ermitteln. Dabei werden in einem ersten Schritt lediglich die kurz- und langfristigen Effekte der Degression im Solidarpakt II ermittelt und in einem zweiten Schritt die Auswirkungen aller Zahlungsströme berücksichtigt.

Um die Vielzahl von Wirkungskanälen adäquat berücksichtigen zu können, ist dies nur im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Rechenmodelle möglich. Das IFO INSTITUT hat diese Studie daher in Kooperation mit der GESELLSCHAFT FÜR FINANZ- UND REGIONALANALYSEN (GEFRA) erstellt, die mit dem so genannten HERMIN-Modell eine derartige Simulationsrechnung durchführen kann.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Arbeiten an diesem Gutachten präsentiert. In Kapitel 2 wird zunächst ein Überblick über die relevante Literatur zum Thema präsentiert. Daran anschließend erfolgt in Kapitel 3 eine kurze Darstellung verschiedener makroökonomischer Größen, um die wirtschaftlichen Erfolge der ostdeutschen Bundesländer seit der Wiedervereinigung aufzuzeigen. Während Kapitel 4 die Entwicklung der öffentlichen Transferleistungen für Ostdeutschland im Zeitraum 1991 bis 2010 darstellt, werden in Kapitel 5 Fortschreibungen dieser Zahlungsströme bis zum Jahr 2020 präsentiert. In Kapitel 6 erfolgt dann die eigentliche Simulation der Auswirkungen einer Kürzung dieser Transferzahlungen. Zusammenfassung und Fazit runden die Studie in Kapitel 7 ab.

2. Literaturüberblick

Um abschätzen zu können, wie sich Veränderungen bei den öffentlichen Ausgaben auf das Wirtschaftsgeschehen in den ostdeutschen Bundesländern und Sachsen auswirken, ist es notwendig, diese systematisch zu regionalisieren. Dabei sind auch die öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zu berücksichtigen, da diese wenigstens zum Teil zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben in Ostdeutschland beitragen. Die Regionalisierung von verschiedenen Zahlungsströmen sowie deren gesamtwirtschaftliche Auswirkungen waren bereits Gegenstand der Untersuchung in unterschiedlichen Studien. Um insbesondere das vorliegende Gutachten besser einordnen zu können, bedarf es in einem vorgelagerten Schritt eines umfassenden Literaturüberblicks.

Zunächst ist dabei zu unterscheiden zwischen formaler und effektiver Inzidenz von Zahlungsströmen. Während sich Erstere auf die regionale Verteilung von Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung von induzierten Wirkungen bezieht, zielt Letztere auf eine räumliche Wirkungsanalyse unter Beachtung von Multiplikatoreffekten. Insoweit zielt die vorliegende Studie auf eine Betrachtung der effektiven Inzidenz ab; Ausgangspunkt hierfür ist jedoch eine formale Inzidenzanalyse.

In der Vergangenheit gab es bereits mehrere Versuche, die formale Inzidenz der Zahlungsströme von und nach Ostdeutschland zu quantifizieren. So veröffentlicht das BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) im Rahmen seiner laufenden Raumbeobachtung Angaben über die „raumwirksamen Ausgaben“¹ des Bundes sowie der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (BA) und der gesetzlichen Rentenversicherung. Hierfür werden Informationen der jeweiligen Behörden genutzt und im Einzelfall zusätzliche Schätzungen durchgeführt [vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2005)]. Allerdings umfassen die Berichte nicht die Gesamtheit der Bundesaufgaben; so fehlen insbesondere die Sozialleistungen des Bundes sowie eine Betrachtung der Einnahmeseite.

Auf Grundlage dieser Datenbank quantifizieren LACKMANN und ZARTH (2010) Umfang und Struktur raumwirksamer Bundesmittel differenziert nach Politikbereichen. In diesem Zusammenhang wird auf die ausgleichspolitische Bedeutung des Sozialversicherungssystems hingewiesen, welches inzwischen die Funktion eines „verdeckten Finanzausgleichs“ besitzt [vgl. LACKMANN und ZARTH (2010)]. Das Umverteilungsvolumen der Sozialversicherung übersteigt dabei bei weitem den Umfang des Länderfinanzausgleichs.

¹ Raumwirksame Leistungen sind öffentliche Ausgaben, durch welche „räumliche Aktivitätsmuster in Wirtschaft und Gesellschaft und damit Flächennutzungen und Landschaftsbilder verändert oder die Wettbewerbssituation bzw. räumliche Bedeutung einer Stadt oder Region im nationalen Wirtschafts- und Siedlungsgefüge beeinflusst werden“ [vgl. BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2005)].

Eine Regionalisierung von Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungen hat das INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (IAB) vorgenommen [vgl. BLOS (2006)]. Auf Grundlage interner Statistiken der BA werden mittels einer Inzidenzanalyse die interregionalen Zahlungsströme ermittelt. Allerdings werden neben der Sozialversicherung keine anderen Zahlungsgeber berücksichtigt. Zudem bezieht sich die Studie nur auf das Kalenderjahr 2003.

Eine Zurechnung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen auf einzelne Gebietskörperschaften, vor allem mit Blick auf Ostdeutschland, wurde bis 1998 von der Bundesregierung bzw. dem BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF) vorgenommen. Die fortlaufende Quantifizierung der Leistungen wurde allerdings Ende der 1990er Jahre aufgrund methodischer Schwierigkeiten und fehlendem politischen Interesse eingestellt. Die Datensätze des BMF bilden die Grundlage für verschiedene Arbeiten in diesem Zeitraum [vgl. BOSS und ROSENSCHON (1996), BACH und VESPER (2000), RAGNITZ (2000), RAGNITZ et al. (1998)]. Die Vergleichbarkeit von unterschiedlichen Studien ist dabei aufgrund abweichender zeitlicher und sachlicher Zuordnung (vor allem von Altschulden und Krediten) meist nicht ohne Weiteres möglich. Eine Aktualisierung dieser frühen Rechnung versuchen beispielsweise LEHMANN et al. (2005).

Eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Transferleistungen auf dieser Basis erstellen BOSS und ROSENSCHON (1996). Der Ansatz betrachtet dabei sowohl Einnahmen als auch Ausgaben und bestimmt dadurch die entsprechenden Nettotransfers² zugunsten der neuen Bundesländer und Berlin-Ost im Zeitraum 1991 bis 1995. BACH und VESPER (2000) quantifizieren in ihrer Studie nur „überproportionale Leistungen“ und beziehen somit Ausgaben des Bundes, welche im Rahmen der „normalen“ gesetzlichen Aufgabenerfüllung in Ostdeutschland anfallen nicht in ihre Berechnungen mit ein.

Den bislang umfassendsten Versuch zur Regionalisierung von Zahlungsströmen zugunsten der ostdeutschen Länder unternehmen BLUM et al. (2009). Auch wenn hier Überlegungen zur effektiven Inzidenz angestellt werden, liegt das Hauptaugenmerk der Studie auf der Ermittlung der formalen Inzidenz der einzelnen Zahlungsströme. Dies geschieht anhand unterschiedlicher Rechnungssysteme (Bundeshaushalt, Haushalte der Länder, Sozialversicherungen); soweit möglich werden die Ausgaben und Einnahmen dabei nach verschiedenen Kategorien unterschieden. Da eine Regionalisierung auf kleinräumiger Ebene nach Angaben der Autoren nicht möglich ist, wird der Ansatz auf die ostdeutschen Flächenländer und Berlin bezogen. Dadurch zeigt die Studie, dass eine Regionalisierung mindestens auf der gewählten Untersuchungsebene möglich ist. Selbst dafür sind aber zum Teil Informationen über die regionale Verteilung notwendig, die

² Die Bruttoleistungen ergeben sich aus den Ausgaben des Bundes, der Sozialversicherungen, der alten Bundesländer und der Europäischen Union. Bei den Nettotransfers handelt es sich um die Bruttoleistungen vermindert um Steuer- und sonstige Einnahmen, welche in den neuen Bundesländern vereinbart werden.

nur durch Sekundärstatistiken (beispielsweise bei der Sozialversicherung) oder durch Schätzung gewonnen werden können.

Neben den bereits erwähnten Arbeiten zur Quantifizierung regionaler Zahlungsströme (formale Inzidenz), werden auch regionalökonomische Wirkungen von öffentlichen Leistungen untersucht, auch wenn LENK und KUNTZE (2010) darauf hinweisen, dass die Auswirkungen der Finanzierungsströme auf das Wirtschaftswachstum der neuen Länder nicht ohne Weiteres beobachtet werden können. DIETRICH et al. (1997) sowie RAGNITZ et al. (1998) quantifizieren die Transferzahlungen nach Ostdeutschland und untersuchen auf dieser Grundlage Nachfrage- und Angebotswirkungen von Transfers sowie Wechselwirkungen zwischen öffentlichen Ausgaben, Wirtschaftsstruktur und Wachstum. Hier wird vor allem herausgearbeitet, dass die Höhe der Zahlungen zugunsten Ostdeutschlands vor allem die wirtschaftliche Strukturschwäche in den neuen Bundesländern reflektiert, was diskretionäre Kürzungen ausschließt. In Vorbereitung der Verhandlungen zum Solidarpakt II betrachteten RAGNITZ et al. (2000) zudem die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, welche sich durch eine Kürzung der Finanzhilfen an die ostdeutschen Bundesländer ergeben würden. Schon hier zeigt sich, dass die Wirtschaftskraft ohne öffentliche Zahlungen wesentlich geringer ausfallen würde; die Folgen niedrigerer Transferleistungen wären zum einen ein kürzungsbedingter Nachfrageausfall und damit einhergehende Einbußen bei Produktion und Beschäftigung, darüber hinaus aber auch schwächere angebotsseitige Impulse. In einem weiteren Versuch (allerdings begrenzt auf die Jahre 2001 bis 2003) werden von LEHMANN et al. (2005) ebenfalls Nachfrage- und Produktionseffekte der Transfers quantifiziert. Auch diese Studie zeigt, dass die Wirtschaftskraft der ostdeutschen Bundesländer ohne die transferfinanzierte Nachfrage deutlich geringer wäre. Der gleiche Ansatz wird im Übrigen auch bei BLUM et al. (2009) verwendet, um für den gesamten Betrachtungszeitraum (1991-2005) die effektive Inzidenz der öffentlichen Leistungen für Ostdeutschland zu bestimmen. Auch hier zeigt sich, dass ein erheblicher Anteil der Gelder in den neuen Ländern verbleibt und dort Produktion und Beschäftigung stabilisiert. Allerdings fehlt eine Quantifizierung der angebotsseitigen Effekte; untersucht werden lediglich die nachfrageseitigen Wirkungen.

Ob regionale Bundesmittel tatsächlich die begünstigten Regionen erreichen oder über Spillover-Effekte in andere Regionen abfließen, untersuchen FÄRBER et al. (2007) für das BBR in einem Bericht über die formale und effektive Inzidenz von Bundesmitteln auf Ebene der Raumordnungsregionen (ROR). Die formale Inzidenz wird dabei für 65 verschiedene Bundesmittel und Steuervergünstigungen bestimmt. Als Datengrundlage dienen die zuvor beschriebenen raumwirksamen Mittel des BBR sowie eigene Erhebungen der Autoren. Zur Regionalisierung werden vorhandene Daten mittels geschätzten Verteilungsschlüsseln den einzelnen ROR-Ebenen zugeordnet. Für die Bestimmung der effektiven Inzidenz werden Maßnahmen mit ähnlichen Wirkungen gebündelt. Die

zwei grundlegenden Kanäle, welche die effektive Inzidenz maßgeblich beeinflussen, sind der Haushaltskonsum (Konsum- und Sparverhalten) sowie Unternehmensaktionen (Investitionen und Ausgaben für Vorleistungen). Durch diese Studie kann die Hypothese abgewiesen werden, dass Fördermittel für strukturschwächere Regionen (beispielsweise Ostdeutschland) sofort über Vorleistungsbezug und Nachfragewirkung wieder an die Transfergeber zurückfließt. Ein erheblicher Teil der Mittel verbleibt in der ROR der Erstempfänger und bildet dort Einkommen bzw. stabilisiert die regionale Nachfrage. Allerdings bleiben große methodische Probleme der Inzidenzanalyse bestehen. Zudem ist die zugrundeliegende Datenbasis bezüglich ihrer Betrachtungstiefe und statistischen Qualität verbesserungswürdig. Ebenso fehlt generell eine Betrachtung der Einnahmeseite.

Mehrere Studien untersuchen zudem den Zusammenhang zwischen regionalen Zahlungsströmen und dem Strukturwandel. Hier liegt der Blick insbesondere auf der Verzerrung der Sektorstrukturen zugunsten nicht-handelbarer Güter bei einem Nettokapitalzufluss. Die dadurch verschobene Nachfrage (bei nachfrageseitig wirkenden Zahlungen) lenkt Produktionsfaktoren in die Produktion von nicht-handelbaren Gütern um. Mit der sogenannten „holländischen Krankheit“ (*dutch-disease*) beschäftigen sich unter anderem GREINER et al. (1994) und SINN (2000). Die Dominanz der Produktion nicht-handelbarer Güter und die damit verbundene Konzentration auf die regionale Nachfrage stellt ein mögliches Entwicklungshemmnis dar. So wird die Nachfragedynamik für solche Güter durch die Entwicklung des verfügbaren Einkommens innerhalb der Region beschränkt [vgl. RAGNITZ (1997)].

Desweiteren finden sich Arbeiten, welche sich mit den Auswirkungen der Finanztransfers in Westdeutschland beschäftigen. Der Nachfrageimpuls, welcher durch die öffentlichen Zahlungen in Ostdeutschland ausgelöst wurde, führte in Westdeutschland zur Ausdehnung der Produktion und Beschäftigung. Die Erhöhung der Bruttowertschöpfung durch die gestiegene Nachfrage entspricht in etwa der erbrachten Nettotransferleistung. Gemessen an der Beschäftigung konnten in Westdeutschland allerdings nur die Wirtschaftsbereiche Handel und Dienstleistung langfristig von dem transferinduzierten Nachfrageboom profitieren [vgl. MÜLLER (2000)]. BUSCH (2010) spricht in diesem Kontext von einem nachfragebedingt ausgelösten Transferkreislauf, wodurch es in Westdeutschland zu einer Einkommens- und Produktionssteigerung sowie zu einer Zunahme des Produktionspotenzials kommt. In Verbindung mit den einigungsbedingt ausgelösten Investitionen, der Ressourcenverschiebungen sowie dem Zustrom qualifizierter Arbeitskräfte aus Ostdeutschland bewirkte dies einen nachhaltigen Niveauschub für die westdeutsche Wirtschaft. HEILEMANN und BARABAS (1996) analysieren überdies die gesamtwirtschaftlichen Effekte alternativer Finanzierungskonzepte. Sie zeigen unter anderem, dass der Mix zur Finanzierung der Transferleistungen – unter Beachtung der

Auswirkungen auf das reale Wirtschaftswachstum, Inflation und Staatsdefizit – relativ gut gewählt wurde.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es bislang nur wenige explizite Untersuchungen zur Regionalisierung von öffentlichen Mitteln gibt. Aufgrund von nur unzureichend vorhandenen Statistiken und fehlendem öffentlichen Interesse ist die Qualität meist als unzureichend einzustufen; so basiert ein großer Teil auf mehr oder weniger plausiblen Schätzungen. Zudem wird die Einnahmeseite in den meisten Studien vernachlässigt. Dennoch liegt mit der bisher umfassendsten Studie von BLUM et al. (2009) ein Ansatz vor, der auch für die vorliegende Arbeit genutzt werden kann.

3. Makroökonomische Grunddaten für die ostdeutschen Bundesländer

Zunächst soll der eigentlichen Untersuchung eine kurze makroökonomische Analyse der ostdeutschen Bundesländer vorangestellt werden. Dabei stehen insbesondere die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands, die Zahl der Erwerbstätigen und der Strukturwandel im Fokus.

Bei der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht es vor allem um die Darstellung der „Angleichung der Lebensverhältnisse“ sowohl gegenüber Westdeutschland als auch im europäischen Kontext. Gerade Letzteres ist bedeutend für den Förderstatus der ostdeutschen Bundesländer innerhalb der nächsten EU-Strukturfondsförderperiode 2014 bis 2020.

Die Darstellung des Strukturwandels soll insbesondere die Tatsache vermitteln, dass sich die sektorale „Landschaft“ in Ostdeutschland zunehmend an jene in Westdeutschland angeglichen hat.

3.1 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre setzte in den ostdeutschen Bundesländern zunächst ein starkes wirtschaftliches Wachstum ein. Dabei lagen die jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) Ostdeutschlands deutlich über jenen der westdeutschen Bundesländer. Im innerostdeutschen Vergleich sind insbesondere Sachsen und Thüringen hervorzuheben, da diese gegenüber den anderen ostdeutschen Bundesländern im Durchschnitt höhere Wachstumsraten erreichen konnten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Veränderungsdaten des Bruttoinlandsprodukts (preisbereinigt, verkettet; in %)

Jahr	Brandenburg	Meckl.-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Ostdeutschland	Westdeutschland
Jahresdurchschnittliche Zuwachsraten							
1991-1995	10,3	10,3	10,7	9,5	11,7	10,5	0,5
1995-2000	2,8	1,6	1,3	1,8	2,7	2,0	2,1
2000-2008	0,9	1,3	1,8	1,0	1,4	1,4	1,3
2009	-1,6	-2,4	-3,4	-4,8	-3,8	-3,3	-5,1
2010	2,2	0,3	1,9	2,4	3,0	2,0	3,9
Anmerkung: Ostdeutschland sowie Westdeutschland jeweils ohne Berlin.							

Quellen: ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2011), Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Ab der Mitte der neunziger Jahre hingegen ebte das schnellere Wachstum gegenüber Westdeutschland ab. Gleichzeitig glichen sich die konjunkturellen Muster in beiden Landesteilen zunehmend aneinander an. Auch in diesem Kontext ist erneut der Freistaat

Sachsen hervorzuheben, welcher im Zeitraum 1995 bis 2000 sowohl im Vergleich mit den ostdeutschen Bundesländern insgesamt als auch gegenüber Westdeutschland nur ein unterdurchschnittliches Wachstum aufwies.

Im Zeitraum zwischen 2000 und 2008 lagen die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten in Ostdeutschland ebenfalls auf dem Niveau der westdeutschen Bundesländer; Sachsen wuchs in dieser Periode allerdings etwas stärker als der westdeutsche Durchschnitt. Die ostdeutschen Bundesländer waren von der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008/2009 deutlich schwächer betroffen als die westdeutsche Wirtschaft, wodurch der Wachstumsspielraum im Jahr 2010 deutlich geringer war.

Die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) sind aber nicht geeignet, um den Konvergenzprozess zwischen verschiedenen Wirtschaftsräumen zu messen. Da die innerdeutschen Ausgleichssysteme sowie die zugunsten Ostdeutschlands fließenden Transferleistungen vor allem darauf ausgerichtet sind, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft an jene Westdeutschlands anzugleichen, ist es an dieser Stelle sinnvoll, das nominale BIP pro Kopf zu vergleichen; dieser Indikator dient insbesondere auch als Maß für den Wohlstand einer Region.

Für den Freistaat Sachsen sowie die ostdeutschen Bundesländer insgesamt zeigt sich analog zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine zunächst rasche Angleichung des BIP pro Kopf an den westdeutschen Durchschnitt in den Jahren 1991 bis 1995 (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner, Westdeutschland = 100

Jahr	Brandenburg	Meckl.-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Ostdeutschland	Westdeutschland
1991	34,8	33,9	34,5	32,4	30,1	33,3	100,0
1995	61,7	61,4	62,7	57,6	57,2	60,4	100,0
2000	64,2	62,5	63,2	61,0	61,7	62,6	100,0
2005	66,2	64,9	69,1	65,9	66,2	66,9	100,0
2008	67,2	66,9	70,2	68,5	67,7	68,5	100,0
2009	69,7	69,1	71,8	68,9	68,9	70,0	100,0
2010	68,8	67,2	70,7	68,8	68,8	69,2	100,0
Anmerkung: Ostdeutschland sowie Westdeutschland jeweils ohne Berlin.							

Quellen: ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2011), Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Seit 1995 hat sich der Konvergenzprozess jedoch deutlich verlangsamt, was vor allem damit zusammenhängt, dass die ostdeutschen Bundesländer nicht signifikant stärker gewachsen sind als die westdeutschen Länder. In manchen Jahren kam es sogar zu einer deutlich geringeren Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Die Dynamik

der wirtschaftlichen Angleichung ist aber nicht für alle Sektoren gleich, wie eine Studie von UNTIEDT et al. (2010) aufzeigt.

Im Jahr 2010 lag das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Ostdeutschland insgesamt bei 69,2 % des westdeutschen Durchschnitts. Dabei sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern eher gering; auch der Freistaat Sachsen erreicht nur ein leicht überdurchschnittliches Niveau des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner von knapp 71 % des westdeutschen Durchschnittswertes.

Für die Festlegung des zukünftigen Förderstatus der einzelnen Bundesländer in der folgenden EU-Strukturfondsförderperiode 2014 bis 2020 spielt aber insbesondere die Relation des BIP pro Kopf (gemessen in Kaufkraftstandards) in Bezug auf den Durchschnitt der EU-27 Länder eine wichtige Rolle. Tabelle 3 zeigt für ausgewählte Jahre das in Kaufkraftstandards gemessene Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der ostdeutschen Bundesländer (EU-27 = 100).

Tabelle 3: Bruttoinlandsprodukt (in Kaufkraftstandards) je Einwohner, EU-27 = 100

Jahr	Brandenburg	Meckl.-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	EU-27
1995	85,0	85,0	87,1	79,6	78,9	100,0
2000	81,7	79,6	80,1	77,5	78,5	100,0
2005	82,2	80,9	85,8	82,2	82,2	100,0
2006	82,3	79,7	86,5	82,3	82,7	100,0
2007	81,6	80,8	86,4	83,2	83,6	100,0
2008	81,7	81,3	85,7	85,3	84,1	100,0

Quelle: EUROSTAT (2011).

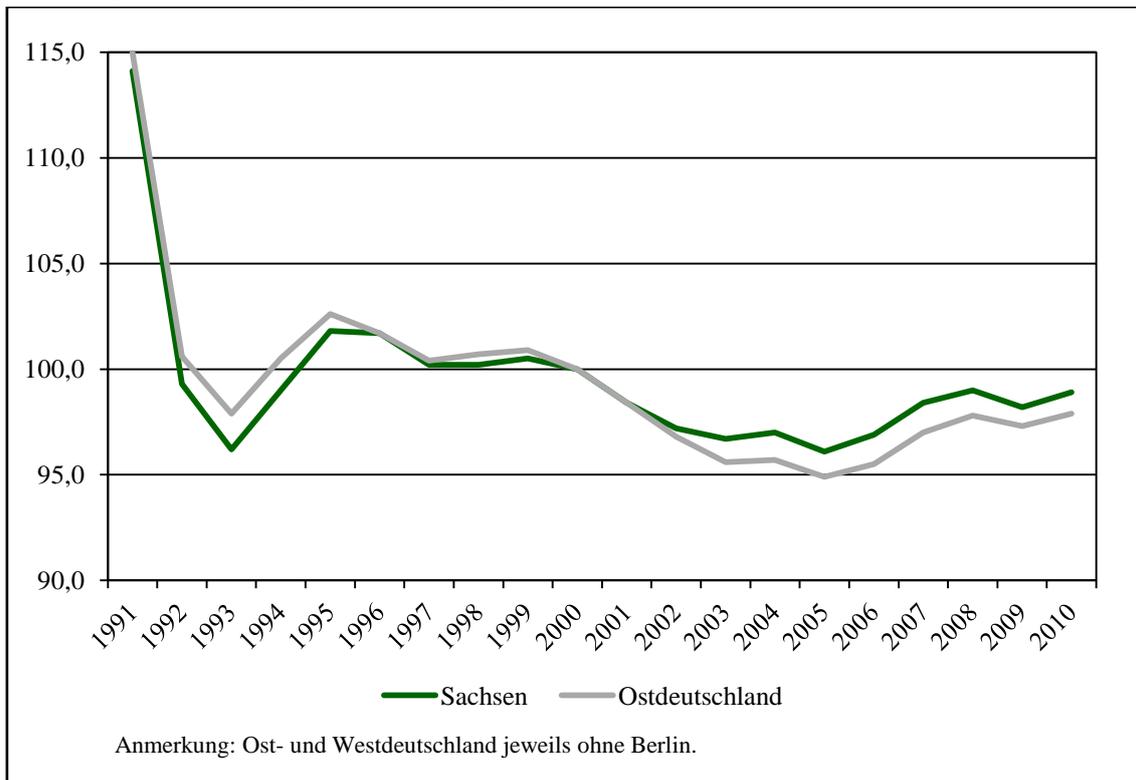
Auffällig ist, dass das in Kaufkraftstandards gemessene BIP pro Kopf in einigen ostdeutschen Bundesländern am aktuellen Rand unter den Werten des Jahres 1995 liegt. Dieser Verlauf kann teilweise mit der starken Expansion der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) in den 1990er und 2000er Jahren erklärt werden [vgl. SCHUBERT (2011)]. Nach aktuellen Angaben (2008) beträgt das um Kaufkraftunterschiede bereinigte BIP pro Kopf im Freistaat Sachsen annähernd 86 % des EU-27-Durchschnitts. Auch die übrigen ostdeutschen Länder weisen Werte von mehr als 80 % des EU-27-Durchschnitts auf. Dies liegt deutlich über dem für die weitere Einordnung als Ziel-1-Fördergebiet der EU-Strukturfondsförderung maßgeblichen Grenzwert des EU-Durchschnitts. Allerdings ist beim Vergleich mit der Einstufung für die laufende Förderperiode ein „statistischer Effekt“ zu berücksichtigen, denn durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EUROPÄISCHEN UNION war der gesamteuropäische Durchschnitt des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner gesunken, sodass sich die ostdeutschen Bundesländer lediglich rechnerisch besser stellten. Diejenigen Regionen, die lediglich aufgrund des statistischen Erweiterungseffektes von der EU-15 auf die EU-

25 den Grenzwert überschritten, erhalten derzeit eine Übergangsunterstützung („Phasing Out“) im Rahmen der Förderung.

3.2 Erwerbstätigkeit

In den Jahren unmittelbar nach der Wiedervereinigung setzte in den ostdeutschen Bundesländern ein drastischer Beschäftigungsabbau ein. Wie in den Anpassungsberichten der Wirtschaftsforschungsinstitute dokumentiert, verringerte sich die Zahl der Erwerbstätigen allein im Jahr 1991 in den ostdeutschen Flächenländern um rund 30 % gegenüber dem Vorjahr [vgl. DIW, IfW, IWH (1999)]. Auch im darauffolgenden Jahr 1992 war der Beschäftigungsrückgang mit 12,5 % in Ostdeutschland (ohne Berlin) und 13,0 % in Sachsen weiterhin dramatisch hoch (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung der Erwerbstätigenzahl in Sachsen und Ostdeutschland, 2000 = 100



Quellen: ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2011), Darstellung des IFO INSTITUTS.

Dieser erhebliche Beschäftigungsabbau hängt insbesondere mit den Umständen nach der Wiedervereinigung zusammen. Aufgrund der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Betriebe nach der Vereinigung und dem Übergang zu neuen, weniger arbeitsintensiven Produktionstechnologien war es nicht möglich, das ursprüngliche Beschäftigungsniveau aufrecht zu halten. Nach einem kurzen Anstieg der Erwerbstätigenzahl aufgrund des Neuaufbaus der Produktionskapazitäten in den Jahren 1993 bis 1995 sank die Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland sowie auch Sachsen danach kontinuierlich weiter bis

zum Jahr 2005. Erst ab diesem Zeitpunkt kann von einer Trendwende am ostdeutschen Arbeitsmarkt gesprochen werden, da seitdem die Erwerbstätigkeit, mit Ausnahme des Krisenjahres 2009, angestiegen ist.

3.3 Strukturwandel in Ostdeutschland

Die sächsische sowie auch die ostdeutsche Wirtschaft mussten in den letzten 20 Jahren einen drastischen Strukturwandel hinnehmen. Während die erste Hälfte der neunziger Jahre maßgeblich durch eine transformationsbedingte Deindustrialisierung sowie einen Kapazitätsaufbau im Baugewerbe geprägt war, glichen sich die sektoralen Muster beider Regionen zunehmend an (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Anteile einzelner Wirtschaftsbereiche an der nominalen Bruttowertschöpfung (in %)

	Sachsen			Ostdeutschland ^a			Westdeutschland ^a		
	1991	1995	2010	1991	1995	2010	1991	1995	2010
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	1,8	1,5	1,0	3,3	2,5	1,5	1,3	1,2	0,8
Verarbeitendes Gewerbe	15,9	12,3	17,8	14,2	11,3	17,5	29,0	24,6	21,6
Baugewerbe	11,6	16,4	6,4	12,4	16,6	5,9	5,5	5,4	3,9
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	17,8	17,9	15,1	18,1	18,3	16,5	17,9	18,0	17,4
Unternehmensnahe Dienstleister ^b	12,5	20,4	27,8	11,3	18,5	25,7	24,1	27,2	30,9
Öffentliche und private Dienstleister	31,8	27,4	27,5	32,8	28,9	28,9	19,5	21,0	22,5

a) Ohne Berlin. - b) Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleister.

Quellen: ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2011), Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Insbesondere hervorzuheben sind die Bereiche Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe sowie die unternehmensnahen Dienstleister. Während das Verarbeitende Gewerbe in den ostdeutschen Flächenländern seit etwa Mitte der 1990er Jahre überdurchschnittlich, teilweise zweistellig gewachsen ist und damit seinen Anteil ausbauen konnte, verlor dieser Sektor in den westdeutschen Bundesländern kontinuierlich an Bedeutung.

Die Entwicklung der unternehmensnahen Dienstleister ist unmittelbar an die zunehmende sektorale Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes gekoppelt. Im Zeitraum 1991 bis 2010 hat sich der Wertschöpfungsanteil des Bereichs Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleister in den ostdeutschen Bundesländern mehr als verdoppelt und besitzt aktuell annähernd die gleiche Bedeutung wie in Westdeutschland. Dennoch bestehen auch in diesem Sektor weiterhin deutliche Unterschiede in beiden Landesteilen, insbesondere bei der Produktivität [vgl. BRENKE et al. (2010)].

Der einigungsbedingte Bauboom ließ zunächst den Anteil des Baugewerbes an der gesamten Wertschöpfung in Ostdeutschland rapide steigen (1991: 12,4 %, 1995: 16,6 %). Nachdem der hohe Nachholbedarf beim Auf- und Ausbau bei Infrastruktur, Wohnungswesen und Wirtschaftsbau abgearbeitet war und auch die Förderung allmählich reduziert wurde, setzte seit etwa 1995 ein starker Bedeutungsverlust des Baugewerbes in den ostdeutschen Bundesländern ein. Gleichwohl ist dieser Sektor auch im Jahr 2010 in den ostdeutschen Bundesländern im Vergleich zu Westdeutschland weiterhin überrepräsentiert.

Die Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft spiegelt sich insbesondere auch im sogenannten „Verbrauchsüberhang“³ wider. Während die Inlandsnachfrage der ostdeutschen Bundesländer einschließlich Berlin deren gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahr 1991 noch um 47,2 % überstieg, verringerte sich der Verbrauchsüberhang bis 2008 auf 6,2 %. Solch eine Mehrnachfrage kann zum einen über öffentliche Transfers und zum anderen durch private Kapitalimporte finanziert werden. Ein Vergleich der Nettotransfers in Höhe von rund 70 Mrd. € (2008) mit dem Verbrauchsüberhang von knapp 28 Mrd. € verdeutlicht die Tatsache, dass sich die ostdeutschen Bundesländer in den letzten Jahren vielmehr zum Nettokapitalexporteur entwickelten [vgl. BLUM et al. (2009)].

Trotz des vorangeschrittenen Konvergenzprozesses gegenüber Westdeutschland weisen die ostdeutschen Bundesländer weiterhin strukturelle Schwächen auf, wodurch aktuell immer noch ein erheblicher Produktivitätsrückstand zwischen Ost- und Westdeutschland vorliegt [vgl. THUM et al. (2011)]. Problematisch ist zum einen die Betriebsgrößenstruktur der ostdeutschen Bundesländer, da sich vermehrt kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) in Ostdeutschland finden. Für kleinere Firmen ist es zumeist nicht möglich, größenbedingte Kostenvorteile nutzen zu können [vgl. RAGNITZ et al. (2001)], wodurch sich der Produktivitätsrückstand nur schwer verringern lässt. Zum anderen besteht auch weiterhin das Problem, dass in den ostdeutschen Bundesländern höherwertige und somit zugleich wertschöpfungsintensive Unternehmensfunktionen (Forschung und Entwicklung, Unternehmensführung) nur unzureichend ausgeprägt sind [vgl. BRENKE und ZIMMERMANN (2009)]. Darüber hinaus sind stabile und regional konzentrierte Wertschöpfungsketten unzureichend vorhanden, wodurch die Innovationstätigkeit der ostdeutschen Firmen behindert wird [vgl. PAQUÉ (2009)]. Aufgrund dessen ist die Bedeutung der öffentlichen Zahlungsströme für das Innovationsgeschehen in Ostdeutschland deutlich stärker ausgeprägt.

³ Der Verbrauchsüberhang beschreibt die Relation der Binnennachfrage (Summe aus privaten und öffentlichen Konsumausgaben sowie Bruttoanlageinvestitionen) zu gesamtwirtschaftlicher Produktion (Bruttoinlandsprodukt).

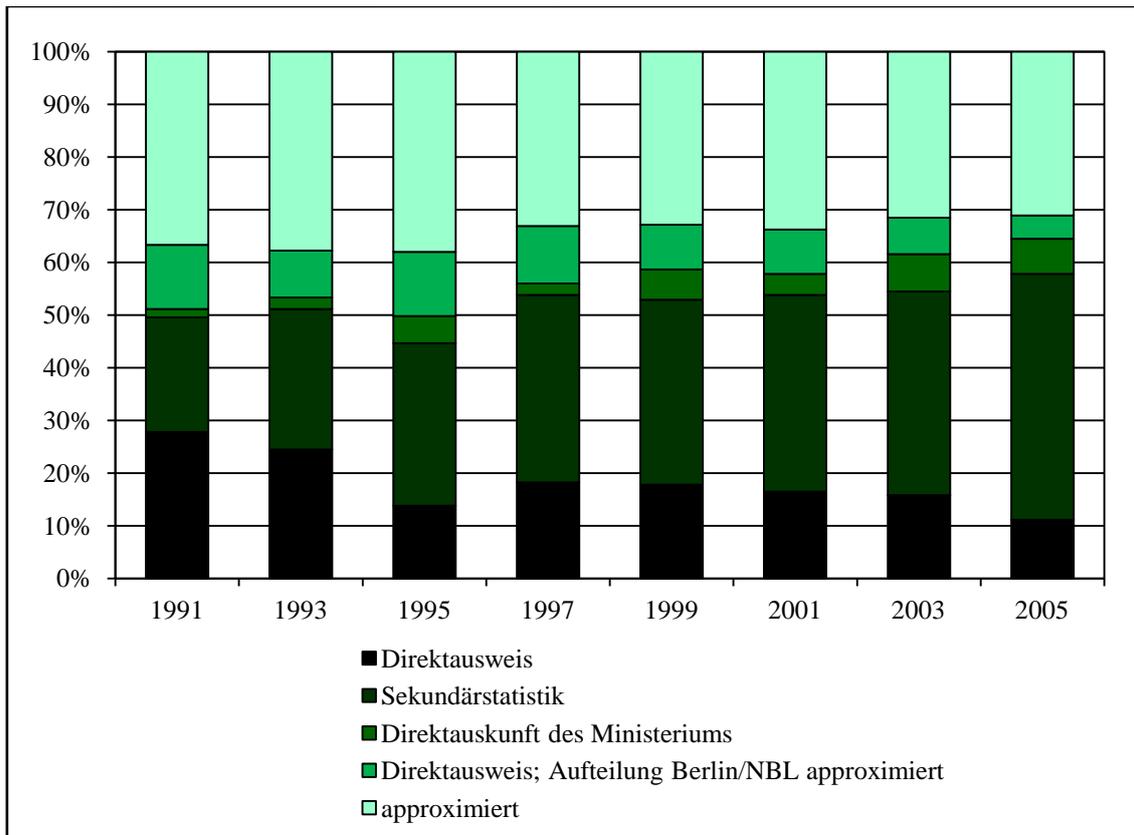
4. Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben 1991 bis 2010

4.1 Methodik

Um die potenziellen Effekte einer Kürzung der Nettozahlungsströme an die ostdeutschen Länder prognostizieren zu können, ist es zunächst notwendig, deren Zusammensetzung und Entwicklung in den Jahren 1991 bis 2010 zu analysieren (formale Inzidenz). Einzubeziehen sind dabei alle Bruttoausgabenströme der EUROPÄISCHEN UNION (EU), des Bundes und der übrigen Bundesländer. Hinzu kommen die auf dem Solidarprinzip basierenden Ausgleichszahlungen innerhalb der einzelnen Bereiche der Sozialversicherung. Zu berücksichtigen sind aber auch die in Ostdeutschland erzielten Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

Zunächst werden kurz die Begriffe „Ausgaben“ und „Einnahmen“ definiert. In diesem Gutachten bezeichnen Einnahmen immer jene Zahlungen, die vom Bund oder den Sozialversicherungen in den ostdeutschen Bundesländern selbst vereinnahmt wurden. Darunter zählen bspw. Steuereinnahmen oder in Ostdeutschland erbrachte Sozialbeiträge. Unter Ausgaben werden nachfolgend alle Zahlungsströme verstanden, die Ostdeutschland von außen entweder vom Bund, der EU oder der Sozialversicherung zufließen. Dies bedeutet, dass es sich nicht um Ausgaben handelt, welche die ostdeutschen Landesregierungen tätigen, sondern um Zahlungsströme die Gebietskörperschaften, öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen in diesen Ländern zufließen.

Der Forschungsauftrag zielt auch auf eine Quantifizierung der Effekte einer Kürzung der Zahlungsströme für das Bundesland Sachsen. Hier sind der Analyse aber Grenzen gesetzt, die aus der mangelnden Datenverfügbarkeit herrühren. Bundeslandspezifische Angaben zu den Einnahmen des Bundes sind größtenteils verfügbar oder können anhand bekannter Bemessungsgrundlagen der einzelnen Steuern geschätzt werden. Schwieriger gestaltet sich jedoch die Messung der Ausgabenströme zugunsten des Freistaats Sachsen. Eine Messung bei den Zahlungsempfängern ist nicht möglich, weil insbesondere für die privaten Haushalte und Unternehmen keine hinreichenden statistischen Angaben zur Verfügung stehen. Daher wird in dieser Studie – wie auch in ähnlich gelagerten anderen Arbeiten – auf statistische Daten der Transfergeber zur regionalen Verteilung der Ausgaben zurückgegriffen. Hier ist allerdings eine Differenzierung der Ausgabenströme für die einzelnen Bundesländer nicht möglich. BLUM et. al. (2009) zeigen, dass nur 14 % der Bundesausgaben des Jahres 2005 den einzelnen Bundesländern eindeutig zugeordnet werden können. Immerhin ließen sich aber zwei Drittel der Bundesausgaben zumindest den beiden Großraumregionen „Ostdeutsche Bundesländer“ und „Westdeutsche Bundesländer“ zuordnen; die restlichen Zahlungsströme mussten auch hierbei mittels verschiedener Hilfsgrößen approximativ zugeordnet werden (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Zusammensetzung der Bundesausgaben nach Quellen

Quelle: BLUM et al. (2009).

Die Nettozahlungsströme anderer Bundesländer an Sachsen im Zuge des Länderfinanzausgleichs lassen sich direkt aus den Daten des BUNDESMINISTERIUMS FÜR FINANZEN (BMF) ablesen. Die Zahlungsströme zwischen den einzelnen Ländern beispielsweise für gemeinsame Forschungs- oder Verwaltungseinrichtungen (z. B. Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz, Kultusministerkonferenz) können prinzipiell ebenfalls ermittelt werden, sind aber quantitativ von nur untergeordneter Bedeutung.

Auch bei den Zahlungsströmen im Rahmen der Sozialversicherung sind Angaben im Regelfall nur für die Großraumregionen verfügbar. Zwar können die Ausgaben und die Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung (für Letztere allerdings nur bis zum Jahr 2003) bundeslandspezifisch abgebildet werden, nicht jedoch die auf der Einnahmeseite dieser Sozialversicherungszweige verbuchten Bundeszuschüsse. Letztere haben besonders in der Rentenversicherung einen erheblichen Anteil. Für die Gesetzliche Krankenversicherung können aufgrund der dezentralen Struktur mit bundesweit, regional oder allein sektoral operierenden Trägern lediglich Nettozahlungsströme zwischen den beiden Großraumregionen ausgewiesen werden. Gleiches gilt auch für die Transfers innerhalb der Sozialen Pflegeversicherung.

Eine Betrachtung der allein an Sachsen gerichteten Nettozahlungsströme wäre somit nur mittels weitestgehend geschätzter, mit einem hohen Maß an Ungenauigkeit behafteter

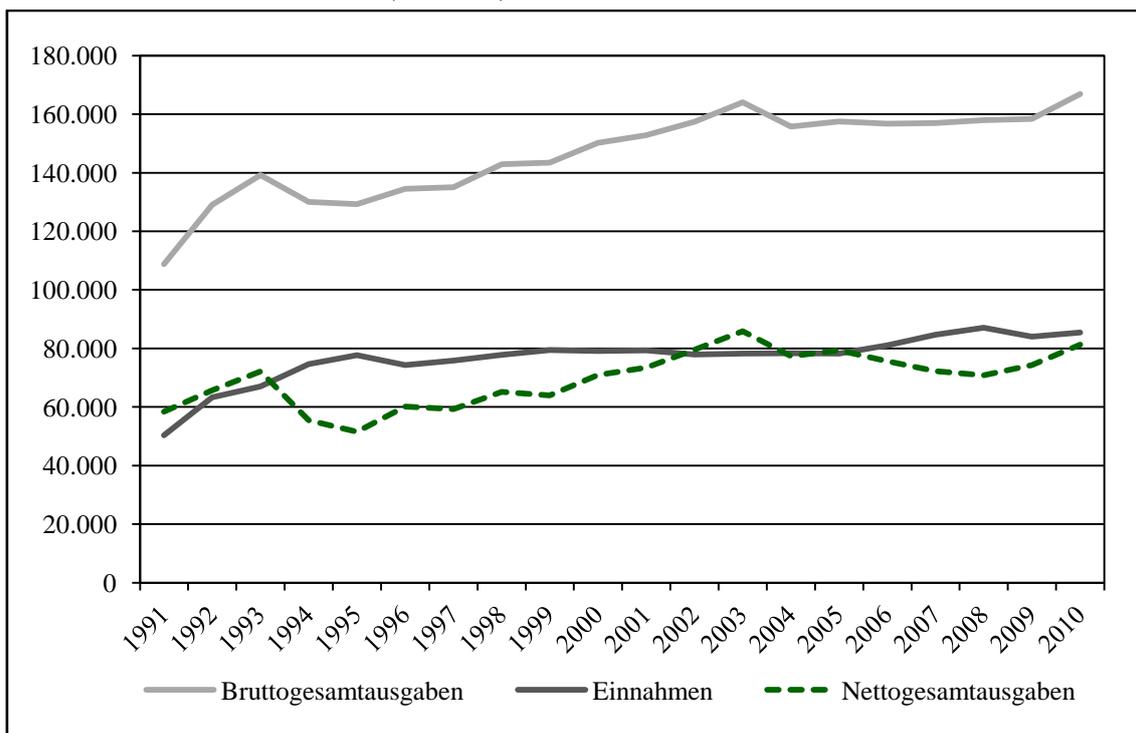
Daten möglich. Für die Gesamtheit der ostdeutschen Bundesländer sind dagegen weniger Schätzungen notwendig, zumal hier auf die bereits vorliegenden Angaben von BLUM et. al. (2009) zurückgegriffen werden kann. Auch sind die Approximationen auf dieser Regionalisierungsebene weniger ungenau. In der folgenden Darstellung wie auch in der nachfolgenden Simulationsrechnung werden daher die Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Bundesländer (einschließlich Berlin) insgesamt betrachtet. Es ist anzunehmen, dass die grundlegenden Aussagen dabei auch auf den Freistaat Sachsen übertragen werden können.

Angaben zu den Einnahmen und Ausgabenströmen bis einschließlich 2005 sind BLUM et al. (2009) entnommen; dabei wurden allerdings eine Reihe von Ungenauigkeiten korrigiert. Die Angaben der Jahre 2006 bis 2010 mussten für ausgewählte Positionen aufgrund mangelnder Datengrundlage selbst fortgeschrieben werden. Zur methodischen Vorgehensweise sowie weiteren Anmerkungen bezüglich der Annahmen und Fortschreibungsmethoden wird auf den Anhang verwiesen (vgl. Abschnitt A.1).

4.2 Entwicklung der nominalen Gesamtausgaben und -einnahmen

In der Zeit von 1991 bis 2010 stiegen sowohl die nominalen Bruttozahlungen von Bund, westdeutschen Ländern und Sozialversicherungen an die neuen Bundesländer als auch die dort erzielten nominalen Einnahmen deutlich an (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung der nominalen Einnahmen sowie der Brutto- und der Nettoausgaben in den ostdeutschen Bundesländern (in Mill. €)



Quellen: BLUM et. al. (2009), Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Das Gesamtvolumen der Bruttoleistungen erhöhte sich von 108,8 Mrd. € im Jahr 1991 auf schätzungsweise 166,8 Mrd. € im Jahr 2010, während die Einnahmen von 50,4 Mrd. € auf 85,5 Mrd. € stiegen. Folglich sind die Nettoausgabenströme in diesem Zeitraum von 58,4 Mrd. € auf rund 81,3 Mrd. € angewachsen. Dabei sind die Zahlungen bis zum Jahr 2003 nahezu kontinuierlich angestiegen und seither wieder leicht gefallen. Lediglich im Jahr 2010 kam es – nicht zuletzt wohl aufgrund der Nachwirkungen der globalen Wirtschaftskrise – wieder zu einem deutlichen Anstieg der Brutto- wie auch der Nettoausgaben zu Gunsten der ostdeutschen Bundesländer.

Der im Vergleich zu den Bruttoausgaben unterproportionale Anstieg der Nettozahlungen ist darauf zurückzuführen, dass die in den ostdeutschen Bundesländern erzielten Einnahmen relativ zu den Bruttoausgaben gestiegen sind. Während die Einnahmen von Bund und Sozialversicherungen allein schon in den ostdeutschen Flächenländern um 70 % stiegen, wuchsen die Bruttoausgaben nur um die Hälfte. Das Verhältnis von Ausgaben zu Einnahmen sank somit von 2,16 im Jahr 1991 auf 1,95 im Jahr 2010. Einschließlich Berlin gerechnet, ist die Entwicklung nicht ganz so stark ausgeprägt; in der Tendenz gilt aber auch hier, dass die Einnahmen von Bund und Sozialversicherungen in Ostdeutschland stärker gestiegen sind als die dort getätigten Ausgaben.

Gleichzeitig stieg das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den neuen Bundesländern im Zeitraum 1991 bis 2010 von 170,6 Mrd. € auf mehr als das Doppelte (383,3 Mrd. €).⁴ Somit sanken sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen in Relation zum BIP. Das Verhältnis von Nettozahlungen an die ostdeutschen Bundesländer und BIP sank in den Jahren 1991 bis 2010 von 34 % auf 21 %. Somit ist die Transferabhängigkeit zwar deutlich geringer als zu Beginn der 1990er Jahre, gleichwohl mit einem Fünftel immer noch erheblich (vgl. Abbildung 4). Im Verhältnis zur Nachfrage sind die Bruttoausgaben im Zeitraum 1991-2007 von 43 % auf 40 % gesunken, während die Einnahmen fast unverändert auf einem Niveau von 20 bis 21 % verharrten. Dies entspricht einem Rückgang der Nettoausgaben von 23 % auf 18 % der ostdeutschen Inlandsnachfrage.

Die zeitliche Entwicklung folgte mehreren Einflüssen. Die hohen Transferzahlungen zu Beginn der 1990er Jahre spiegelten neben den Leistungen zur sozialen Flankierung des Transformationsprozesses insbesondere die Aufwendungen für die Privatisierung der ehemals volkseigenen Unternehmen durch die Treuhandanstalt (THA) wider. Im Jahre 1994 wurde die THA abgeschafft und ihre Restausgaben wurden vom Bund übernommen. Im gleichen Jahr wurde auch der Fonds Deutsche Einheit (FDE) aufgelöst, der bis dahin den ostdeutschen Ländern die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben trotz geringeren Steueraufkommens ermöglichen sollte. Im Gegenzug wurden die neuen

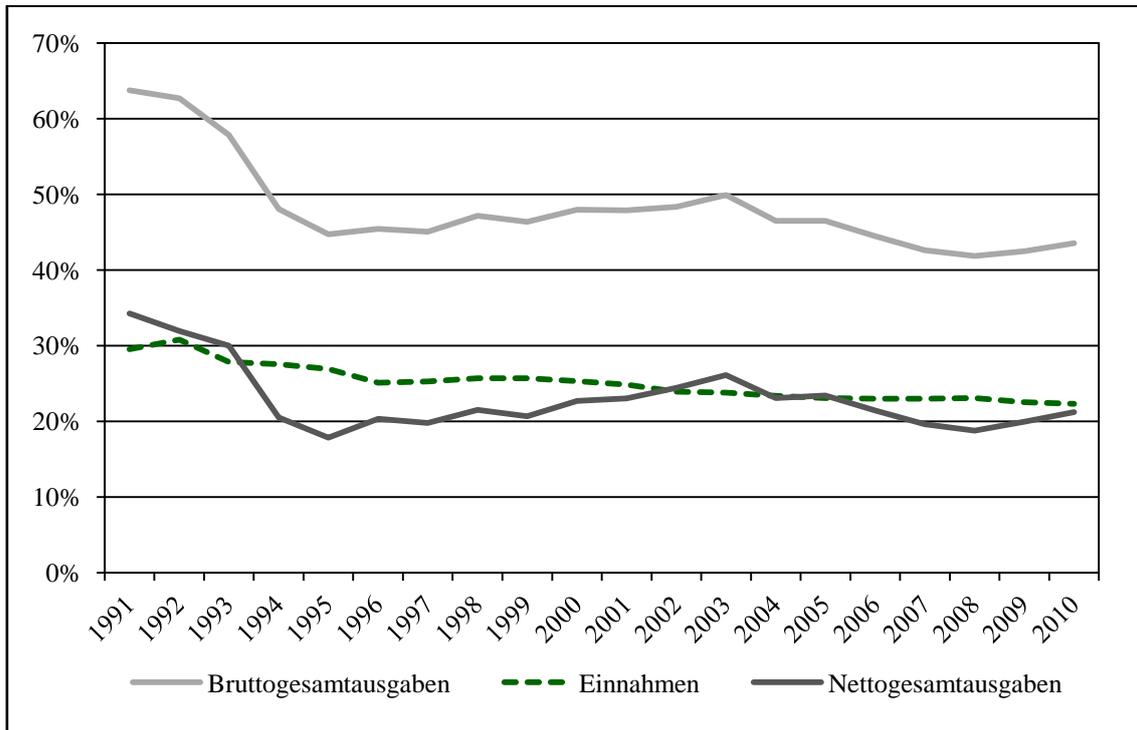
⁴ Alle Angaben in diesem und den nachfolgenden Abschnitten zum Bruttoinlandsprodukt basieren auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder [vgl. ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2011)].

Länder jedoch gleichberechtigt in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen. Über den Gesamtzeitraum stiegen die Sozialausgaben in den neuen Bundesländern mehr oder minder kontinuierlich an, insbesondere die Zahlungen in der Rentenversicherung, während sich die Zahl der Erwerbstätigen (und somit die Höhe der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen in Ostdeutschland) bis etwa zum Jahr 2005 im Trend immer weiter verringerte. Sieht man von temporären Sondereffekten ab, erklären diese Ursachen im Wesentlichen die zeitliche Entwicklung der Zahlungen zugunsten der ostdeutschen Bundesländer.

Im Verhältnis zur Nachfrage sind die Bruttoausgaben im Zeitraum 1991-2007 von 43 % auf 40 % gesunken, während die Einnahmen fast unverändert auf einem Niveau von 20 bis 21 % verharrten. Dies entspricht einem Rückgang der Nettoausgaben von 23 % auf 18 % der ostdeutschen Inlandsnachfrage.

Die zeitliche Entwicklung folgte mehreren Einflüssen. Die hohen Transferzahlungen zu Beginn der 1990er Jahre spiegelten neben den Leistungen zur sozialen Flankierung des Transformationsprozesses insbesondere die Aufwendungen für die Privatisierung der ehemals volkseigenen Unternehmen durch die Treuhandanstalt (THA) wider. Im Jahre 1994 wurde die THA abgeschafft und ihre Restausgaben wurden vom Bund übernommen. Im gleichen Jahr wurde auch der Fonds Deutsche Einheit (FDE) aufgelöst, der bis dahin den ostdeutschen Ländern die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben trotz geringeren Steueraufkommens ermöglichen sollte. Im Gegenzug wurden die neuen Länder jedoch gleichberechtigt in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen. Über den Gesamtzeitraum stiegen die Sozialausgaben in den neuen Bundesländern mehr oder minder kontinuierlich an, insbesondere die Zahlungen in der Rentenversicherung, während sich die Zahl der Erwerbstätigen (und somit die Höhe der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen in Ostdeutschland) bis etwa zum Jahr 2005 im Trend immer weiter verringerte. Sieht man von temporären Sondereffekten ab, erklären diese Ursachen im Wesentlichen die zeitliche Entwicklung der Zahlungen zugunsten der ostdeutschen Bundesländer.

Abbildung 4: Entwicklung der Einnahmen sowie der Brutto- und der Nettoausgaben in den ostdeutschen Bundesländern in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

4.3 Kategorisierung der Bruttoausgabenströme

Um ein besseres Verständnis der Wirkungsweise der Transferzahlungen zu erreichen, werden im Folgenden die einzelnen Bestandteile der Bruttoausgaben näher betrachtet. Diese lassen sich entsprechend ihrer Begründungen und politischen Zielstellungen in vier Kategorien zusammenfassen [vgl. BLUM et al. (2009)]. Die Nettoszahlen lassen sich nicht adäquat zuordnen, da entsprechend dem Non-Affektationsprinzip keine Zuordnung der Steuern zu einzelnen Kategorien erfolgen kann.

1. Steuer- und Finanzausgleichszahlungen

Zur Sicherung des grundgesetzlichen Gebots „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ wurde das Instrument des bundesstaatlichen Finanzausgleichs entwickelt, mit dem Unterschiede in der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer wenigstens annähernd ausgeglichen werden sollen. Alle ostdeutschen Länder sind wegen ihrer niedrigen Wirtschaftskraft Empfängerländer im Finanzausgleich; darüber hinaus aber auch die meisten westdeutschen Länder. Insoweit handelt es sich bei diesen Zahlungsströmen nicht um „Sonderleistungen“ für die ostdeutschen Bundesländer.

Unter den Steuer- und Finanzausgleichszahlungen werden zum einen Zahlungen zwischen den Bundesländern im Zuge des Länderfinanzausgleichs (LFA), zum anderen aber auch Ausgleichszahlungen des Bundes im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) erfasst. Darüber hinaus zählen hierzu die Ausgaben des Fonds Deutsche Einheit (bis 1994). Zu den BEZ gehören insbesondere die Allgemeinen-BEZ, die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen aufgrund überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (PolBEZ) und die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen (SoBEZ) zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten (SoBEZ-neue Länder). Hier wurde jedoch so vorgegangen, dass aus der letztgenannten Gruppe nur der Teil einbezogen wurde, der von den Ländern als allgemeine Deckungsmittel verwendet oder den Kommunen zum Ausgleich ihrer unterproportionalen Finanzkraft übertragen wird; die von den Ländern für Investitionen verwendeten SoBEZ wurden den unten beschriebenen wachstumsrelevanten Zahlungen zugeordnet. Auf diese Weise sollen nachfrage- und angebotsseitige Effekte unterschieden werden.

Die Steuer- und Finanzausgleichszahlungen entfalten in den ostdeutschen Bundesländern in erster Linie Nachfragewirkungen, da damit niedrige eigene Steuereinnahmen kompensiert und auf diese Weise die ostdeutschen Länder in die Lage versetzt werden sollen, ihre Ausgaben zu finanzieren.

2. Sozialausgaben

Hierzu zählen die Sozialausgaben des Bundes, die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zur Beseitigung der strukturellen Arbeitslosigkeit (Hartz-IV-BEZ) sowie die Zahlungen innerhalb der Arbeitslosen-, der Renten-, der Pflege- und der Krankenversicherung zum Ausgleich von Beitragsdefiziten. Insoweit handelt es sich ebenfalls nicht um Ausgaben allein zugunsten der ostdeutschen Bundesländer, denn in ähnlicher Weise sind auch eine Reihe westdeutscher strukturschwacher Regionen Nettoempfänger von Transfers aus den Sozialversicherungen. Die Sozialausgaben sind eindeutig als nachfragewirksam einzuschätzen; Angebotswirkungen sind damit nicht intendiert.

3. Ausgaben für allgemeine bundesstaatliche Aufgaben

Diese Kategorie beinhaltet alle Ausgaben des Bundes für die Ausübung allgemeiner staatlicher Aufgaben auf dem Gebiet der ostdeutschen Bundesländer (z. B. Verteidigung, Städtebau, Verkehrs- und Nachrichtenwesen) sowie Ausgaben für die bundesunmittelbare Verwaltung und die ihr nachgeordneten Behörden, insoweit diese hier ansässig sind. Von den Ausgaben im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfü-

lung wurden zudem diejenigen investiven Ausgaben abgespalten, bei denen angebotssteigernde Wirkungen erwartet werden können (z. B. Sanierung öffentlicher Gebäude).

In dieser dritten Ausgabenkategorie sind überdies Zahlungen der Bundesländer untereinander im Zuge der Finanzierung gemeinsamer Verwaltungs- oder Forschungseinrichtungen sowie Ausgaben des Bundes und der Bundesländer zur Finanzierung der großen Forschungsinstitutionen (z. B. Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Deutsche Forschungsgemeinschaft) erfasst. Einbezogen sind zudem die Ausgaben des Aufbauhilfefonds, der zur Beseitigung der Flutschäden nach dem Hochwasser vom August 2002 eingerichtet wurde. Wie in den ersten beiden Kategorien sind auch diese Zahlungsströme nicht spezifisch an die ostdeutschen Bundesländer gerichtet. Die Ausgaben des Bundes zur Erfüllung seiner Aufgaben fallen ebenso in den westdeutschen Bundesländern an. Bei dieser dritten Kategorie handelt es sich demzufolge um Ausgaben, die überwiegend nachfrageseitige Wirkungen induzieren.

4. Wachstumsorientierte Ausgaben

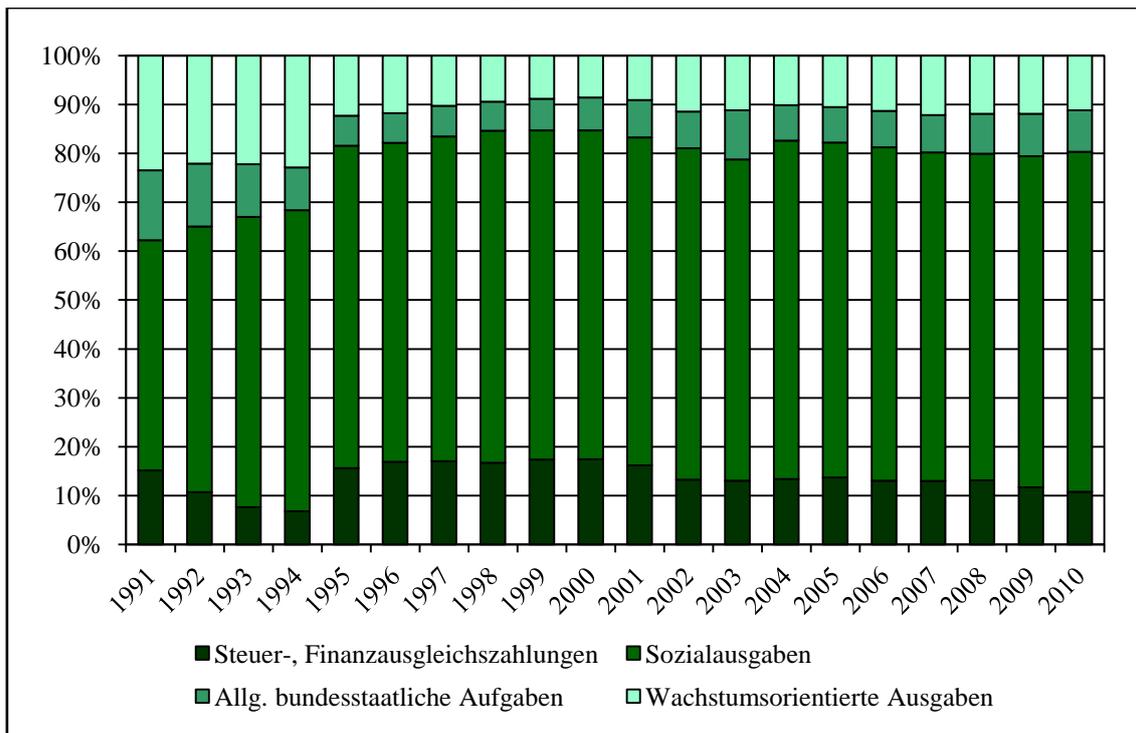
Unter dieser Kategorie sind all jene Zahlungsströme zusammengefasst, die auf die Beseitigung wirtschaftlicher Strukturschwäche zielen und insoweit primär angebotsseitige Effekte haben. Im Gegensatz zu den anderen Kategorien richtet sich ein Großteil dieser Zahlungen allein an die ostdeutschen Länder. Hier ist zum Beispiel an die Investitionszulage oder die investiven Bestandteile der SoBEZ-neue Länder zu denken; auch bei der allgemeinen Wirtschaftsförderung des Bundes gibt es häufig eine faktische Bevorzugung der ostdeutschen Bundesländer. Ein Großteil der ausdrücklich an Ostdeutschland gerichteten Ausgaben ist mittlerweile im Korb 2 des Solidarpaktes II zusammengefasst. Dieser beinhaltet die bis 2019 befristeten, gegenüber den westdeutschen Ländern überproportionalen Bundesausgaben für die neuen Bundesländer.

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass allein die wachstumsorientierten Ausgaben direkt auf den Ausgleich der wirtschaftlichen Strukturschwäche der neuen Bundesländer und somit auf eine Verbesserung ihres Angebotspotenzials abzielen. Die übrigen Zahlungen haben im Regelfall lediglich kurzfristige Nachfrageeffekte. Sie erfolgen überdies inzwischen nur noch im Zuge allgemeiner staatlicher Aufgabenerfüllung, wie sie für alle Teile des Bundesgebietes gilt. Aufgrund der speziellen demographischen und wirtschaftlichen Strukturen in den neuen Bundesländern ist der Umfang der Zahlungsströme jedoch mitunter überproportional.

4.4 Entwicklung der verschiedenen Ausgabepositionen

Abbildung 5 zeigt, wie sich die Zusammensetzung der Gesamtausgaben nach den einzelnen Ausgabenkategorien im Zeitablauf verändert hat. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich die Kategorisierung allein auf die Bruttoausgabenströme bezieht.

Abbildung 5: Zusammensetzung der Bruttogesamtausgaben in die ostdeutschen Länder (in %)



Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Den weitaus größten Ausgabenblock bilden die Sozialausgaben. Ihr Anteil lag schon zu Beginn der 1990er Jahre bei knapp der Hälfte und stieg in den Folgejahren bis auf 70 % der Bruttoausgaben an. Im gleichen Zeitraum sank der Anteil der Ausgaben für allgemeine gesamtstaatliche Aufgaben von 14 % im Jahre 1991 auf 8,5 % im Jahre 2010. Die Steuer- und Finanzausgleichszahlungen haben sich seit 2002 auf einem Niveau von etwa 13 % eingependelt. Dagegen sank der Anteil der wachstumsorientierten Ausgaben von 23 % auf rund 10 % nach dem Auslaufen der Treuhand-Tätigkeit und verharrt seither in etwa auf diesem Niveau. Betrachtet man allein die ostdeutschen Flächenländer (ohne Berlin), beträgt der Anteil der wachstumsorientierten Ausgaben an den gesamten Bruttoausgaben am aktuellen Rand sogar nur noch 5 %.

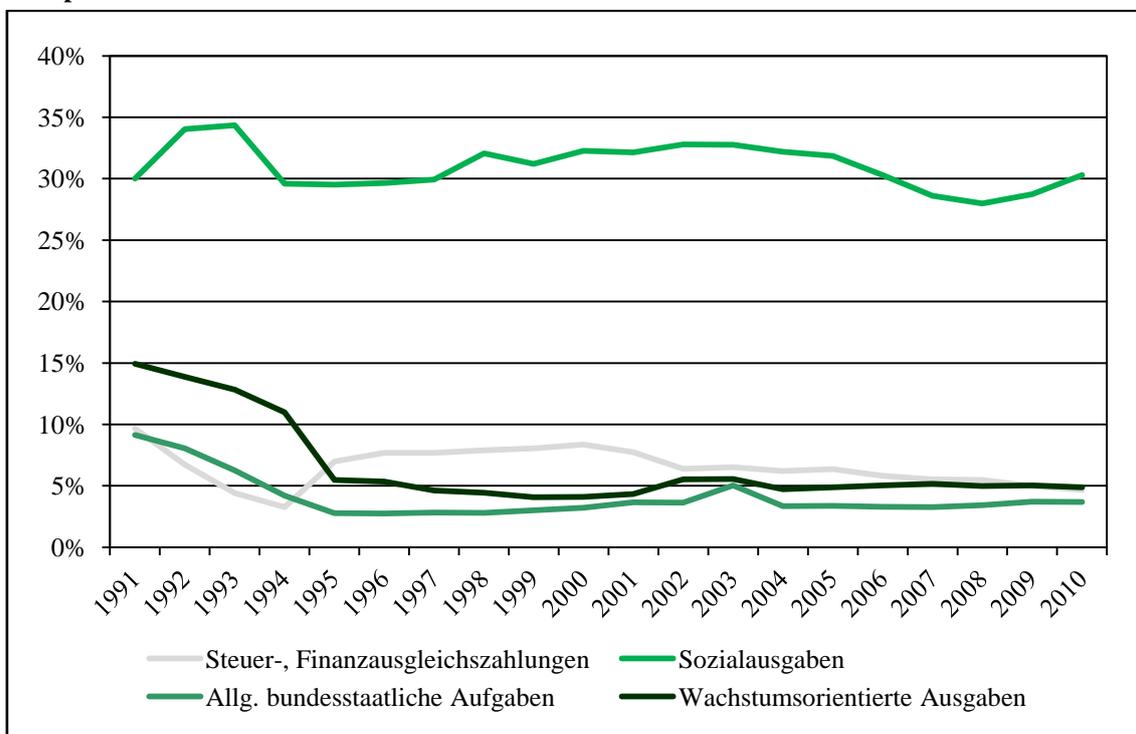
Der Entwicklung der Anteile entspricht auch die absolute Entwicklung der einzelnen Ausgabekategorien. So sanken die Steuer- und Finanzausgleichszahlungen zwar in den Jahren 1991 bis 1994 von 16,5 Mrd. € auf 8,9 Mrd. €⁵ jedoch stiegen sie danach wieder an und liegen seit 2002 auf etwa unverändertem Niveau von ca. 20 Mrd. € Das Volu-

⁵ Dies ist auf die Verringerung der Ausgaben des Fonds Deutsche Einheit zurückzuführen.

men der Sozialausgaben stieg von 51,2 Mrd. € auf mehr als das Doppelte (116,1 Mrd. €). Die Ausgaben für allgemeine bundesstaatliche Aufgaben sanken von ihrem Höchststand von 16,6 Mrd. € im Jahre 1992 auf einen Tiefststand von knapp 8 Mrd. € im Jahre 1995 herab und stiegen danach wieder an. Am aktuellen Rand beträgt ihre Summe 14,1 Mrd. €. Davon entfällt etwa ein Drittel allein auf das Land Berlin, was als Folge des Umzugs der Bundesregierung dorthin zu sehen ist. Die wachstumsorientierten Ausgaben sanken in den Jahren 1991 bis 2010 von 25,5 Mrd. € auf 18,7 Mrd. €.

Diese Veränderungen spiegeln sich auch bei der Betrachtung der Bruttozahlungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) der ostdeutschen Bundesländer wider (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Entwicklung der einzelnen Ausgabenkategorien in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Die Höhe der Steuer- und Finanzausgleichszahlungen entsprach 1991 etwa 10 % des BIP. Im Jahre 2010 waren es nur noch 5 %. Der Anteil der Ausgaben für allgemeine gesamtstaatliche Aufgaben am BIP verringerte sich von 9 % auf 4 %, das Volumen der wachstumsorientierten Ausgaben sank von 15 % auf lediglich 5 %. Die Sozialausgaben machen hingegen nahezu unverändert knapp ein Drittel des nominalen BIP aus.

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass die Sozialausgaben sowohl absolut als auch relativ gegenüber den Gesamtausgaben zugenommen haben. Damit dominieren die Sozialausgaben die Entwicklung der Bruttoausgabenströme. Verantwortlich hierfür sind insbesondere höhere Bruttoausgaben für die Sicherung der Altersrenten sowie hö-

here Sozialausgaben des Bundes. Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung hingegen sanken mit der Verbesserung der Arbeitsmarktlage und dem Abbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen seit dem Ende der 1990er Jahre.

5. Prognose der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben bis 2020

Neben der zahlenmäßigen Erfassung aller transferrelevanten regionalisierten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ist es für das vorliegende Gutachten insbesondere wichtig, die unterschiedlichen Einnahme- und Ausgabepositionen adäquat in die Zukunft fortzuschreiben. Da es abzuschätzen gilt, wie sich rückläufige Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Bundesländer sowie Sachsens auswirken, bedarf es einer Prognose der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben für den Untersuchungszeitraum unter den plausibelsten Annahmen. Welche Rolle solch eine Fortschreibung vor allem für die Simulationsrechnung spielt, wird in Abschnitt 1 näher erläutert. Eine Übersicht über die methodische Vorgehensweise zur Projektion der Zahlungsströme findet sich im Anhang dieses Gutachtens (vgl. Abschnitt A.1).

Vom IFO INSTITUT wurden bereits Fortschreibungen zu einigen hier verwendeten Indikatoren vorgelegt, welche nachfolgend die Grundlage zur Prognose der Transferleistungen darstellen [vgl. RAGNITZ et al. (2011) und THUM et al. (2011)]. Der Zeitraum für welchen die einzelnen Zahlungsströme in die Zukunft projiziert werden, erstreckt sich über die Jahre 2011 bis einschließlich 2020. Zunächst erfolgt eine Betrachtung der nominalen Bruttoausgaben, welche den ostdeutschen Bundesländern von Bund, westdeutschen Ländern und Sozialversicherungen zufließen. Daran anschließend rückt die Einnahmeseite (nominal) in den Fokus der Untersuchung. Um ein komplettes Bild über den Verlauf der nominalen Zahlungsströme zu bekommen, erfolgt nach der Betrachtung der Einnahmeseite eine Darstellung der Gesamtheit aller Transferzahlungen für den Zeitraum 1991 bis 2020. Um insbesondere der Inflationsentwicklung Rechnung zu tragen, werden aufbauend auf den nominalen Werten die realen Zahlungsströme für den Prognosezeitraum 2010 bis 2020 betrachtet. Der Abschnitt schließt mit einigen Anmerkungen hinsichtlich der Bedeutung der Demographie für dieses Gutachten.

5.1 Nominale Ausgaben

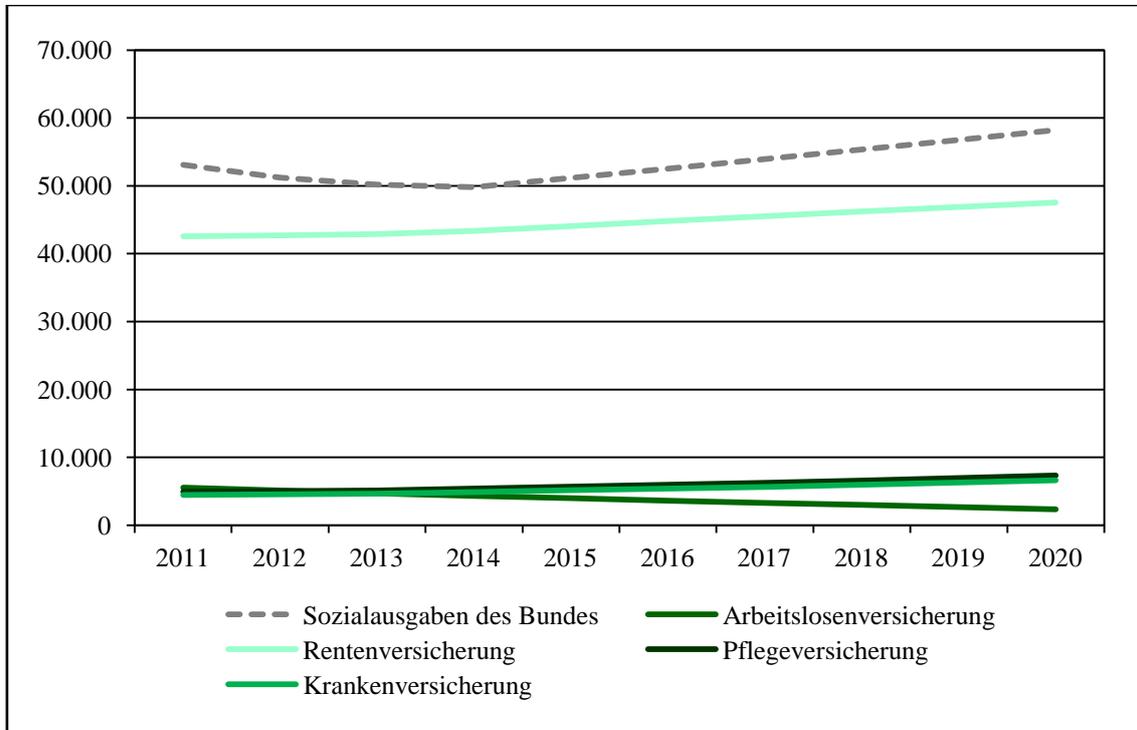
Nachfolgend werden die Ergebnisse der Fortschreibung der Bruttoausgabenströme nach den vier definierten Kategorien (vgl. Abschnitt 4.3) präsentiert.

Sozialausgaben

Die Sozialausgaben bilden anteilig den größten Teil der Bruttoausgabenströme in den ostdeutschen Bundesländern. Zur Fortschreibung der einzelnen Positionen in dieser Kategorie kamen insbesondere demographische bzw. Arbeitsmarktindikatoren zum Einsatz (vgl. Abschnitt A.1.2.1). Aus den angestellten Berechnungen heraus ergibt sich zunächst ein Rückgang der Sozialausgaben, ausgehend von annähernd 111,6 Mrd. € in 2011 auf 108,7 Mrd. € in 2014. Dieser Rückgang wird insbesondere durch die Sozial-

ausgaben des Bundes, welche laut Finanzplan bis 2014 sinken sollen, sowie der Rentenversicherung verursacht (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Entwicklung der Sozialausgaben 2011 – 2020 (in Mill. €)



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Ab dem Jahr 2015 stellt sich wieder ein Anstieg der Sozialausgaben ein, welcher insbesondere durch die Expansion der Bruttoausgaben im Rahmen der Rentenversicherung an die ostdeutschen Bundesländer induziert wird.⁶ Aber auch der Bund bekommt durch die weitere Ausdehnung der gesamtwirtschaftlichen Leistung wieder mehr finanziellen Spielraum, der aber allerdings nicht über die Möglichkeiten im Rahmen der Schuldenbremse hinausgeht. Somit werden die Sozialausgaben insgesamt voraussichtlich von einem Niveau in Höhe von 111,0 Mrd. € (2015) auf annähernd 122 Mrd. € in 2020 steigen. Der verstärkt einsetzende demographische Wandel in den neuen Bundesländern wird ursächlich sein für die kräftige Expansion der Sozialausgaben in den kommenden Jahren. Insbesondere die zunehmende Verschiebung der Alterspyramide hin zu älteren Bevölkerungsgruppen wird zum einen die Ausdehnung der Sozialbudgets unumgänglich machen und zum anderen die Bruttoausgabenströme zugunsten Ostdeutschlands wegen der früher einsetzenden Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung erhöhen. Auf eine Darstellung der Bundesergänzungszuweisungen zur Beseitigung struktureller Arbeitslosigkeit (Hartz-IV-BEZ) wurde verzichtet, da diese auf einen Wert von 1 Mrd. € bis 2019 gesetzlich fixiert sind.

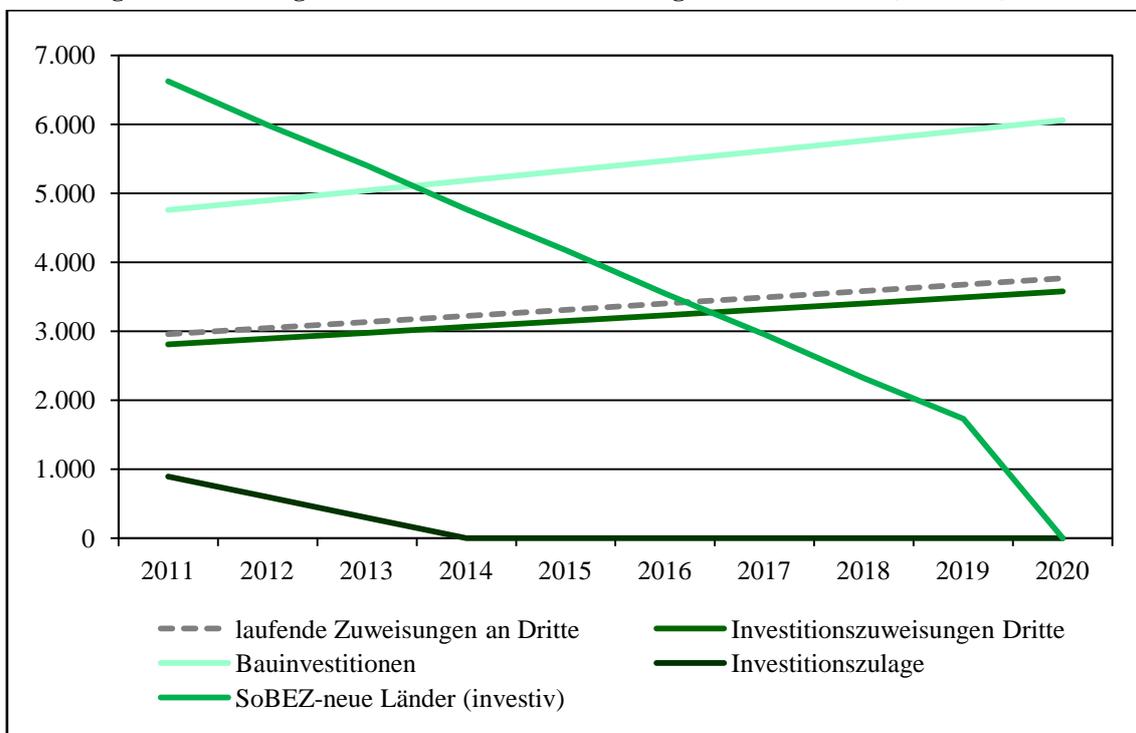
⁶ Eine tabellarische Aufstellung aller Zahlungsströme, gegliedert nach den einzelnen Positionen, findet sich im Anhang (vgl. Abschnitt A.2).

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Sozialausgaben zumindest zum Teil nicht exogen sind, sondern von der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Kürzungen bei anderen Ausgabenkategorien, die zu einer Dämpfung der wirtschaftlichen Dynamik (und damit zu geringeren Einkommenssteigerungen und/oder höherer Arbeitslosigkeit) führen, werden daher wenigstens zum Teil dadurch kompensiert, dass die Sozialausgaben korrespondierend ansteigen werden.

Wachstumsorientierte Ausgaben

Die wachstumsorientierten Ausgaben, welche insbesondere nachhaltig das Produktionspotenzial erhöhen sollen, haben in der Vergangenheit erheblich an Bedeutung verloren. Diese auf das Angebot einer Volkswirtschaft wirkenden Transferleistungen sind in den vergangenen Jahren sukzessive zurückgefahren worden. In den hier angestellten Berechnungen werden die gesamten wachstumsorientierten Ausgaben zunächst bis 2014 auf ein Niveau von 16,2 Mrd. € sinken, ausgehend von 18,0 Mrd. € in 2011. Dies ist vor allem durch das Auslaufen der Investitionszulage bedingt, die bis 2013 degressiv zurückgeht und im Jahr 2014 dann gänzlich auslaufen soll (vgl. Abbildung 8). Zudem wird der nach 2014 anhaltende Rückgang der wachstumsorientierten Ausgaben durch die rückläufigen investiven Mittel der SoBEZ-neue Länder initiiert.

Abbildung 8: Entwicklung der wachstumsorientierten Ausgaben 2011 – 2020 (in Mill. €)



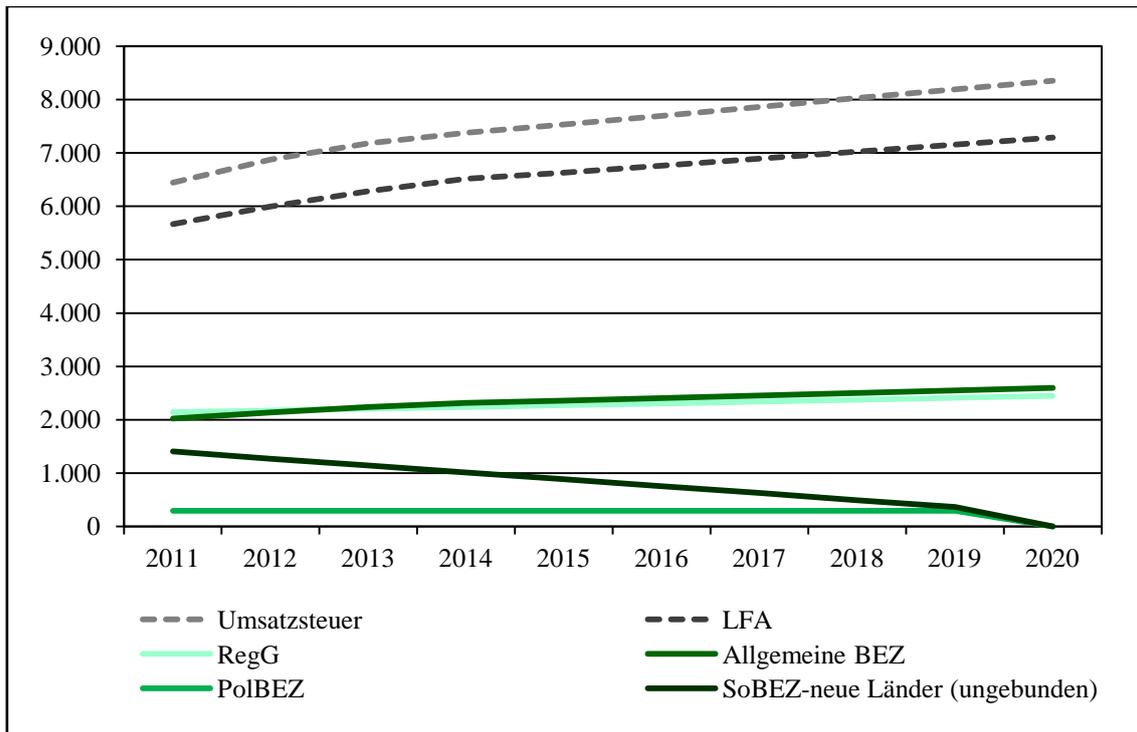
Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Bei den wachstumsorientierten Ausgaben, welche der Bund gewährt (laufende Zuweisungen an Dritte, Investitionszuweisungen an Dritte und Bauinvestitionen), zeichnet sich für die zukünftige Entwicklung ein anderes Bild. Diese werden, ausgehend von 10,5 Mrd. € im Jahr 2011, auf mehr als 13 Mrd. € im Jahr 2020 steigen. Solch eine Entwicklung ist mit den steigenden Ausgabenspielräumen des Bundes verbunden. Da das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft durch wachstumsorientierte Ausgaben steigen sollte, wird sich dies auch unmittelbar im Haushalt des Bundes bemerkbar machen. Dennoch sind die Ausgabenspielräume durch die verabschiedete Schuldenbremse begrenzt. Dieser Aspekt wurde explizit in der Fortschreibung berücksichtigt. Das Ziel der Bundesregierung ist ein nachhaltiges gesamtwirtschaftliches Wachstum, welches in erster Linie durch eine dauerhafte Investitionspolitik mit dem Fokus auf die Erhöhung des Produktionspotenzials erreicht werden kann. Demnach scheint es plausibel anzunehmen, dass die wachstumsorientierten Ausgaben des Bundes wieder steigen werden.

Steuer- und Finanzausgleichszahlungen

Das Niveau der Steuer- und Finanzausgleichszahlungen wird sich im hier betrachteten Prognosezeitraum kontinuierlich erhöhen. Ausgehend von Bruttoausgabenströmen an die ostdeutschen Bundesländer in Höhe von knapp 18 Mrd. € (2011) zeigt sich eine deutliche Erhöhung auf rund 20,7 Mrd. € im Jahr 2020. Die Expansion der Steuer- und Finanzausgleichszahlungen wird lediglich durch das Auslaufen des Solidarpaktes II etwas gebremst. Insbesondere die ungebundenen Zahlungen der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten (SoBEZ-neue Länder) sind für diesen dämpfenden Effekt verantwortlich (vgl. Abbildung 9).

Wichtig zu erwähnen sind die Bruttozahlungsströme an die neuen Länder im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung sowie des Länderfinanzausgleichs (LFA). Da diese beiden Positionen insbesondere von der Steuerkraft sowie der Einwohnerzahl Ostdeutschlands abhängig sind, ist davon auszugehen, dass die dabei anfallenden Transferleistungen im Prognosezeitraum steigen werden. Somit ergeben sich durch rückläufige Einwohnerzahlen in den neuen Bundesländern und durch die Alterung der ostdeutschen Gesellschaft, einhergehend mit verminderter Steuerkraft, erhebliche Mehraufwendungen, um die Finanzkraft der betroffenen Länder anzuheben. Im Übrigen gilt auch hier, dass die Finanzausgleichszahlungen endogen von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung abhängen, somit kompensierende Effekte eintreten können, wenn es aufgrund einer Kürzung von sonstigen Transfers zu einer Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Dynamik kommt.

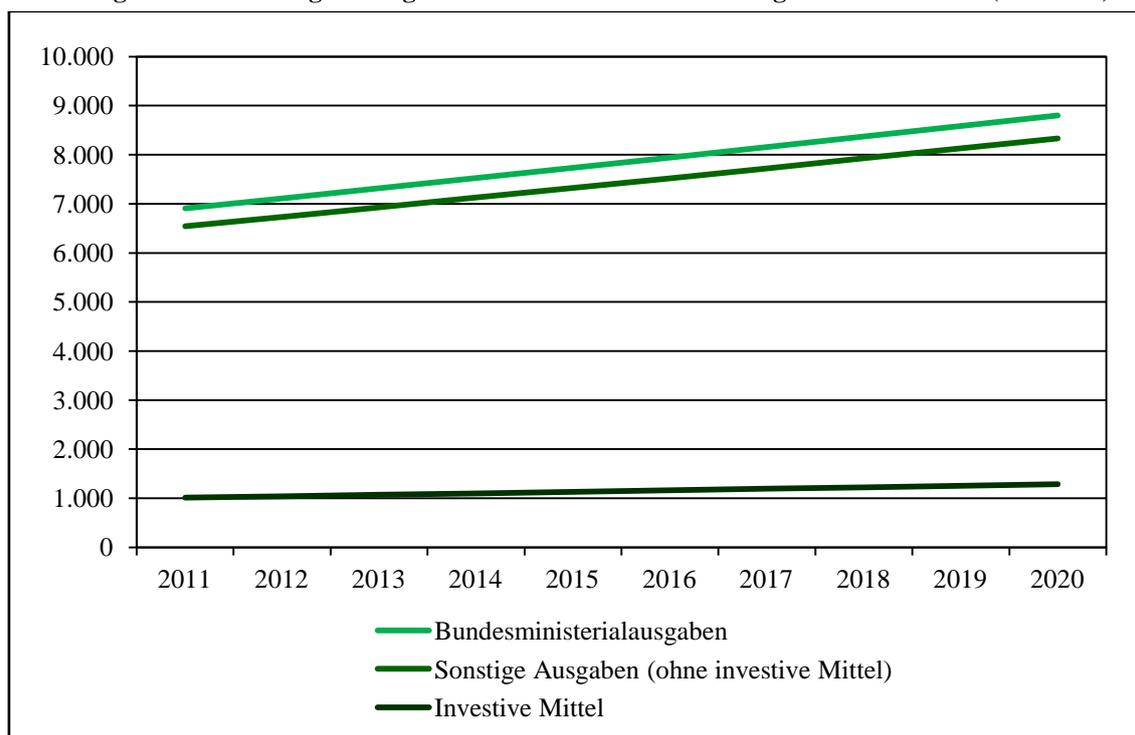
Abbildung 9: Entwicklung der Steuer- und Finanzausgleichszahlungen 2011 – 2020 (in Mill. €)

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Allgemeine bundesstaatliche Aufgaben

Die Bruttoausgabenströme in die ostdeutschen Bundesländer im Rahmen der Ministerialverwaltung sowie der sonstigen Ausgaben wurden mit der Wachstumsrate des gesamtdeutschen Produktionspotenzials fortgeschrieben. Nach diesen Berechnungen werden aller Voraussicht nach die Bruttoausgaben für allgemeine bundesstaatliche Aufgaben in den neuen Ländern von 14,5 Mrd. € in 2011 auf 18,4 Mrd. € in 2020 ansteigen. Dabei wird der Anstieg sowohl von den Bundesministerialausgaben als auch durch die sonstigen Ausgaben getrieben (vgl. Abbildung 10).

Diese Position enthält beispielsweise Leistungen aus dem Bereich Bildung, Verteidigung und Städtebau [vgl. BLUM et al. (2009)]. Vor allem in den Bereichen Bildung und Städtebau, im Zusammenhang mit der weiteren Verbesserung der Standortqualität ostdeutscher Regionen, wird der Bund den neuen Bundesländern weiterhin Zuschüsse bzw. Transfers gewähren. Um nachfrage- und angebotsseitige Effekte dieser Transferpositionen klarer trennen zu können, wurden die investiven Mittel der sonstigen Ausgaben separat ausgewiesen. Deren Projektion erfolgt ebenfalls mit der gesamtdeutschen Potenzialschätzung.

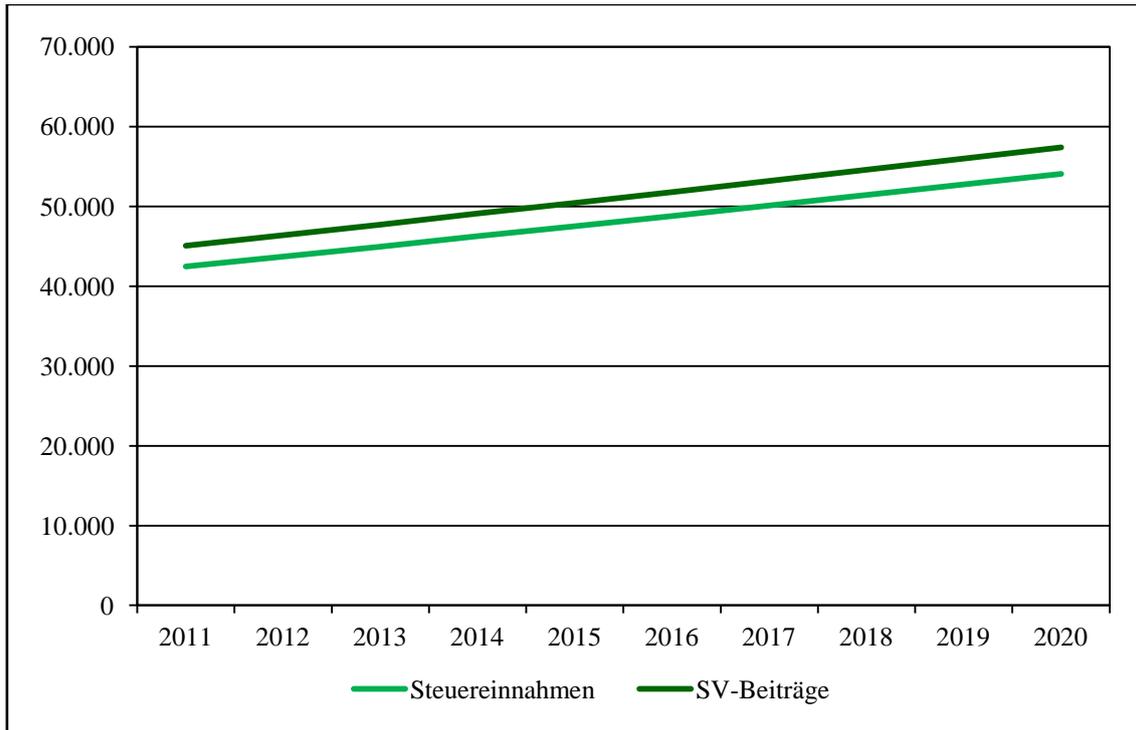
Abbildung 10: Entwicklung der allgemeinen bundesstaatlichen Aufgaben 2011 – 2020 (in Mill. €)

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

5.2 Nominale Einnahmen

Bei den in Ostdeutschland erzielten Einnahmen erfolgt die Fortschreibung der Positionen ebenfalls auf Grundlage der im Anhang beschriebenen Projektionsrechnung für das gesamtdeutsche nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) (vgl. Abschnitt A.1.3). Mit der Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Produktion entstehen für die öffentlichen Haushalte weitere Einnahmen, die sich dann unmittelbar bei der Betrachtung der Nettoausgaben in den ostdeutschen Bundesländern bemerkbar machen. Nach den hier vorgelegten Projektionsrechnungen werden die gesamten in Ostdeutschland (inklusive Berlin) erzielten Einnahmen von 87,5 Mrd. € in 2011 auf rund 111,5 Mrd. € in 2020 steigen (vgl. Abbildung 11).

Verschiedenste Aggregate auf der Einnahmeseite profitieren von der gesteigerten gesamtwirtschaftlichen Leistung. Zum einen hat dies positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Aufgrund der sich verbessernden Beschäftigungssituation weiten sich die Einnahmen der Sozialversicherungen aus. Außerdem generiert mehr Beschäftigung auch zugleich höhere Steuereinnahmen. Zum anderen induziert ein besseres wirtschaftliches Umfeld eine gesteigerte Kaufkraft, was wiederum zu höheren Einnahmen der öffentlichen Haushalte führt. Des Weiteren erzeugt eine ausgeweitete Produktion auch höhere Unternehmensgewinne, welche wiederum die Haushaltslage der öffentlichen Hand verbessern dürften.

Abbildung 11: Entwicklung der Einnahmen in den neuen Bundesländern 2011 – 2020 (in Mill. €)

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

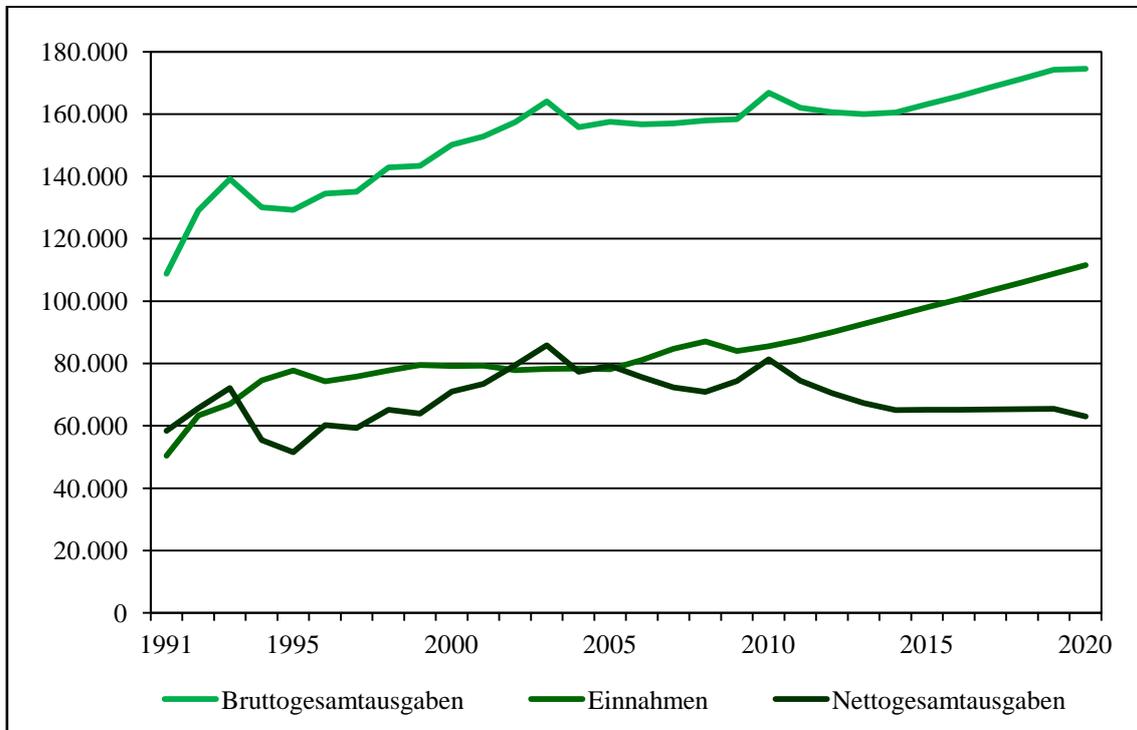
5.3 Die nominalen Zahlungsströme nach Ostdeutschland 1991 – 2020

Nach der Darstellung und Fortschreibung der einzelnen Transferpositionen sowie der in den ostdeutschen Bundesländern erzielten Einnahmen soll dieser nachfolgende Abschnitt ein Gesamtbild über die Entwicklung der nominalen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben vermitteln. Wie sich bereits zuvor andeutete, reichen die in Ostdeutschland vereinnahmten Steuern sowie Sozialbeiträge nicht aus, um die Gesamtheit der Bruttoausgaben zu decken. Der damit entstehende Fehlbetrag wird vor allem durch verschiedenste Transferzahlungen gedeckt. Abbildung 12 zeigt den Verlauf der Brutto- sowie Nettogesamtausgaben und der in den ostdeutschen Bundesländern erzielten Einnahmen sowohl für den Zeitraum 1991 bis 2010 als auch für die zuvor definierte Prognoseperiode bis einschließlich 2020.

Festzustellen ist, dass sich die nominalen Bruttoausgaben trotz der bereits beschlossenen Degression des Solidarpaktes II und der zu erwartenden Kürzung von EU-Mitteln von knapp 110 Mrd. € im Jahr 1991 auf mehr als 174 Mrd. € im Jahr 2020 erhöhen. Der Anstieg ist kontinuierlich und mehr oder wenig identisch für den Zeitraum bis 2010 einerseits und den Projektionszeitraum von 2010 bis 2020 andererseits. Auf der Einnahmeseite ist gleichfalls im gesamten Zeitraum ein Zuwachs zu beobachten, der im Projektionszeitraum aber höher ausfällt als im Zeitraum vor 2010. Folglich nehmen die

Nettotransfers, die bis in die ersten Jahre des neuen Jahrtausends zugenommen haben, kontinuierlich ab.

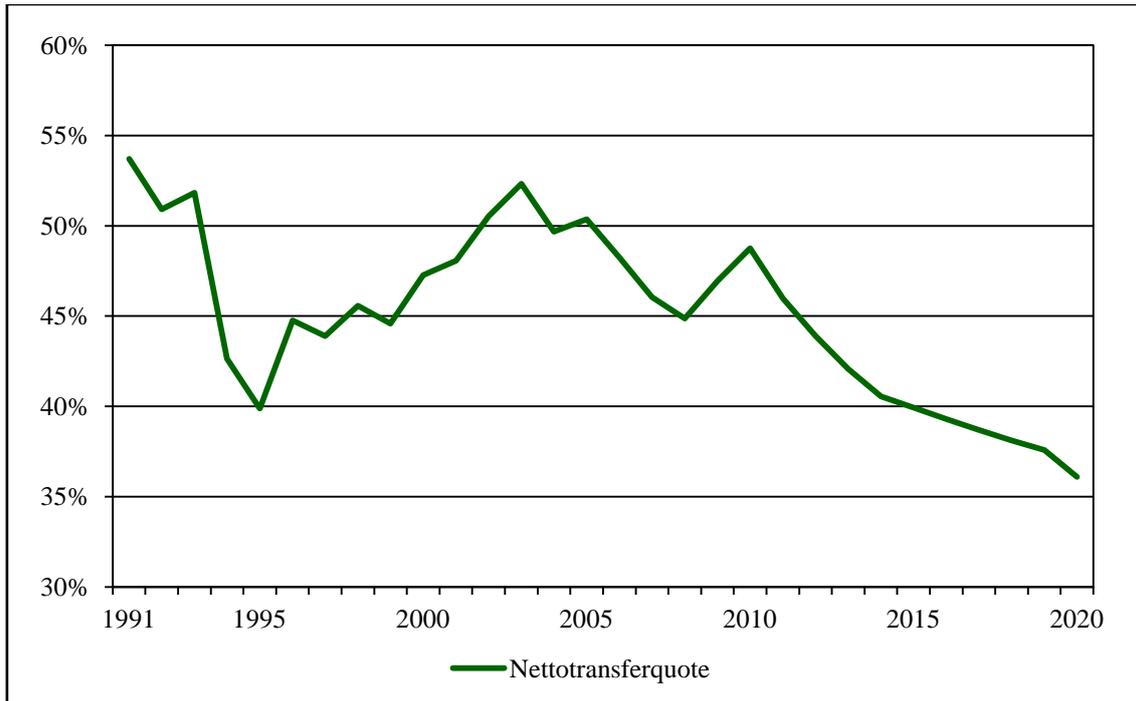
Abbildung 12: Entwicklung der Brutto- und Nettogesamtausgaben sowie Einnahmen in den ostdeutschen Bundesländern 1991 – 2020 (in Mill. €)



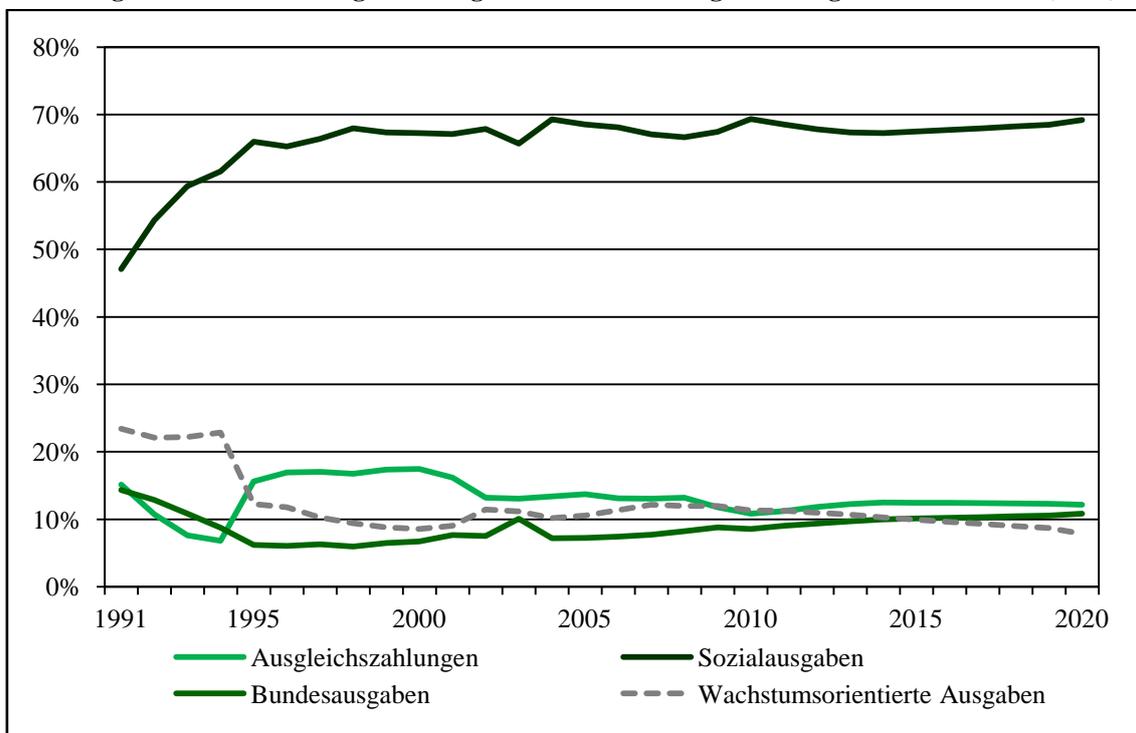
Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Aufgrund der schneller steigenden Einnahmen zeigt sich im Zeitverlauf eine abnehmende Nettotransferquote. Diese bezeichnet das Verhältnis von Netto- zu Bruttogesamtausgaben. Die Nettotransferquote betrug zu Beginn des Untersuchungszeitraums (1991) knapp 55 % und fällt bis zum Jahre 1995 auf knapp 40 %, um anschließend wieder bis auf 50 % anzusteigen. Ab dem Jahre 2010 kommt es dann zu einem kontinuierlichen Rückgang von etwa 49 % auf rund 36 % im Jahr 2020 (vgl. Abbildung 13).

Hinsichtlich der Verwendung der Bruttogesamtausgaben dominieren die Sozialausgaben. Ihr Anteil steigt von knapp 50 % im Jahre 1991 auf etwa 70 % bis zum Ende des Jahrzehnts an. Danach verharrt der Anteil auf diesem hohen Niveau bis zum Ende der Untersuchungsperiode im Jahr 2020. Abbildung 14 erweitert dabei die in Abschnitt 4.4 vorgestellte Abbildung 5 um die Anteile der einzelnen Kategorien an den Bruttogesamtausgaben, wie sie sich aus der Fortschreibung ergeben.

Abbildung 13: Entwicklung der Nettotransferquote 1991 – 2020 (in %)

Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Abbildung 14: Anteile der Ausgabenkategorien an den Bruttogesamtausgaben 1991 – 2020 (in %)

Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Die wachstumsorientierten Ausgaben, die zunächst mehr als 20 % der Gesamtausgaben ausmachen, sinken kontinuierlich auf gut 8 % am Ende des Zeitraums 2020, während die allgemeinen Ausgaben des Bundes um die 10 % betragen und ab 2005 einem leicht-

ten Aufwärtstrend folgen. Auch die Ausgleichszahlungen bleiben ab dem Jahre 2000 mehr oder weniger konstant. Für die Wirkungsanalyse wird unterstellt, dass diese Ausgabenkategorien anteilig auch so auf die Nettotransfersumme entfallen.

5.4 Die Entwicklung der realen Zahlungsströme 2010 – 2020

Die Entwicklung der nominalen Transferausgaben ist insofern wenig aussagekräftig, als für die Bestimmung des Effekts reduzierter Transferzahlungen Unterschiede nicht im nominalen, sondern im realen BIP maßgeblich sind. Es erscheint daher angebracht, auch die Entwicklung der preisbereinigten Transfers zu betrachten. Relevant ist dies vor allem deshalb, weil ein Teil der zugesagten Leistungen nominal fixiert ist, real jedoch an Wert verlieren wird. Nach Abzug der Inflation wird ein Euro im Jahr 2010 eine größere Ausstrahlungswirkung auf die reale Wirtschaftsentwicklung haben als ein Euro im Jahr 2020. Es werden daher im Folgenden die prognostizierten Transferströme in Preisen von 2010⁷ und unter Berücksichtigung einer jährlichen Inflationsrate von konstant 1,5 % betrachtet.

Sozialausgaben

In den Sozialausgaben sind unter anderem die Bundesergänzungszuweisungen zur Beseitigung struktureller Arbeitslosigkeit (Hartz-IV-BEZ) enthalten. Diese sind – wie oben dargestellt – bis 2019 gesetzlich auf den nominalen Wert von 1 Mrd. € fixiert. Unter Berücksichtigung einer Inflationsrate von 1,5 % verringert sich der reale Wert allerdings von 1 Mrd. € im Jahr 2010 auf nur noch 873 Mill. € im Jahr 2019. Die Sozialausgaben des Bundes steigen nominal zwar von 57,3 Mrd. € (2010) auf 58,2 Mrd. € (2020), unter Berücksichtigung der Inflation sinken sie aber auf real 50 Mrd. €. Gleiches gilt für die Gesetzliche Rentenversicherung. Nominal wachsen deren Ausgaben ausgehend von 42,8 Mrd. € im Jahr 2010 auf 47,5 Mrd. € im Jahr 2020, doch real verringern sie sich auf 40,9 Mrd. €. Die gesamten Sozialausgaben sinken von 116,1 Mrd. € in 2010 auf knapp 102,3 Mrd. € im Jahr 2014 und steigen danach wieder leicht auf 105,0 Mrd. € an.

Wachstumsorientierte Ausgaben

Der gesetzlich beschlossene Rückgang der Investitionszulage einerseits und der investiven Mittel der SoBEZ-neue Länder andererseits wirkt sich in der realen Betrachtung nochmals stärker aus. Im Jahr 2019 sollen im Rahmen des SoBEZ-neue Länder (investiv) nominal 1,7 Mrd. € an die ostdeutschen Bundesländer gezahlt werden. Dies entspricht einem realen Zahlungsstrom von weniger als 1,5 Mrd. € während es im Jahr

⁷ Das bedeutet, dass im Jahr 2010 die nominalen und die realen Werte gleich sind.

2010 noch 7,2 Mrd. € waren. Die wachstumsorientierten Ausgaben des Bundes steigen im Zeitraum 2010 bis 2020 zwar nicht nur nominal, sondern auch real an; allerdings beträgt das nominale Wachstum 30 %, das reale nur 12 %. Insgesamt sinken die preisbereinigten Transferzahlungen bis 2020 von 18,7 Mrd. € auf 11,7 Mrd. €

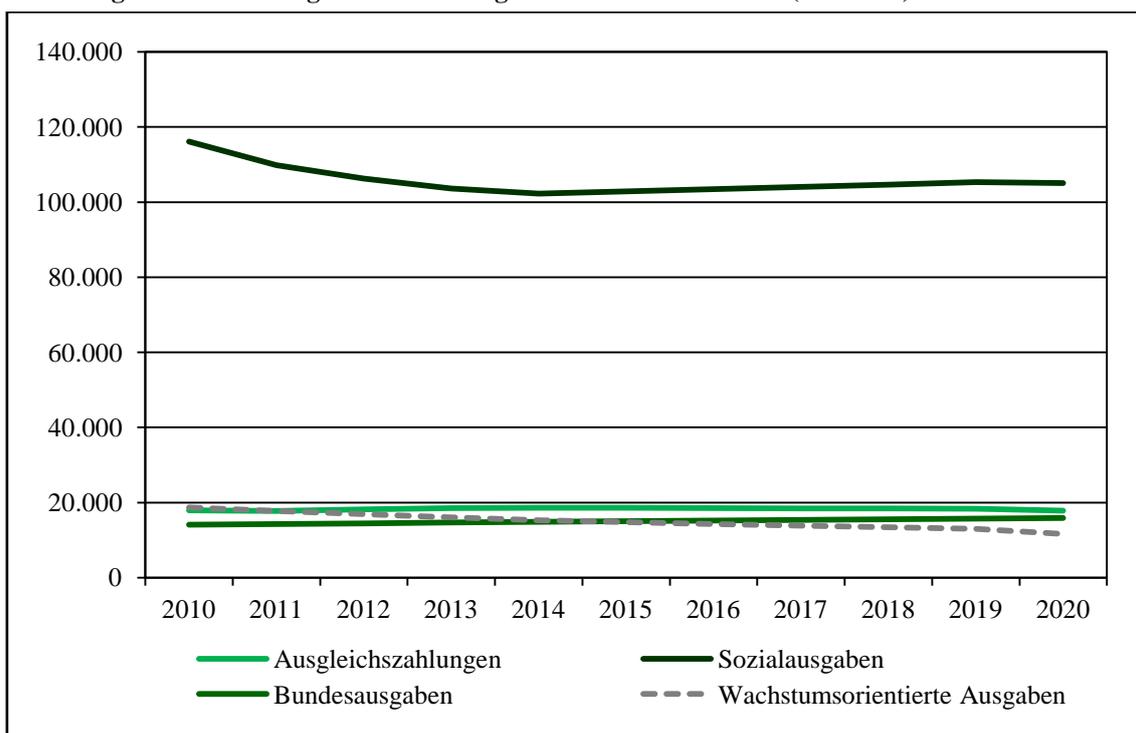
Steuer- und Finanzausgleichszahlungen

Die Steuer- und Finanzausgleichszahlungen steigen zunächst real von 17,9 Mrd. € auf 18,6 Mrd. € im Jahr 2014 an. Danach sinken sie wieder und werden im Jahr 2020 voraussichtlich 17,8 Mrd. € betragen. Hervorzuheben ist hier, dass die gesetzlich beschlossene jährlich konstante Erhöhung der Regionalisierungsmittel um 1,5 % einen in realen Größen konstanten Zahlungsstrom bewirkt. Dem gegenüber nehmen die Zahlungen zugunsten Ostdeutschlands im Zuge der Umsatzsteuerverteilung und des Länderfinanzausgleichs auch real zu.

Allgemeine bundesstaatliche Aufgaben

Auch unter Berücksichtigung einer Inflationsrate von 1,5 % nehmen die Ausgaben für allgemeine bundesstaatliche Aufgaben zu, wenn auch nur gering. Sie steigen von 14,1 Mrd. € im Jahr 2010 auf 15,9 Mrd. € im Jahr 2020. Abbildung 15 stellt die realen Zahlungsströme der einzelnen Kategorien abschließend kompakt dar.

Abbildung 15: Entwicklung der realen Ausgabenströme 2010 – 2020 (in Mill. €)



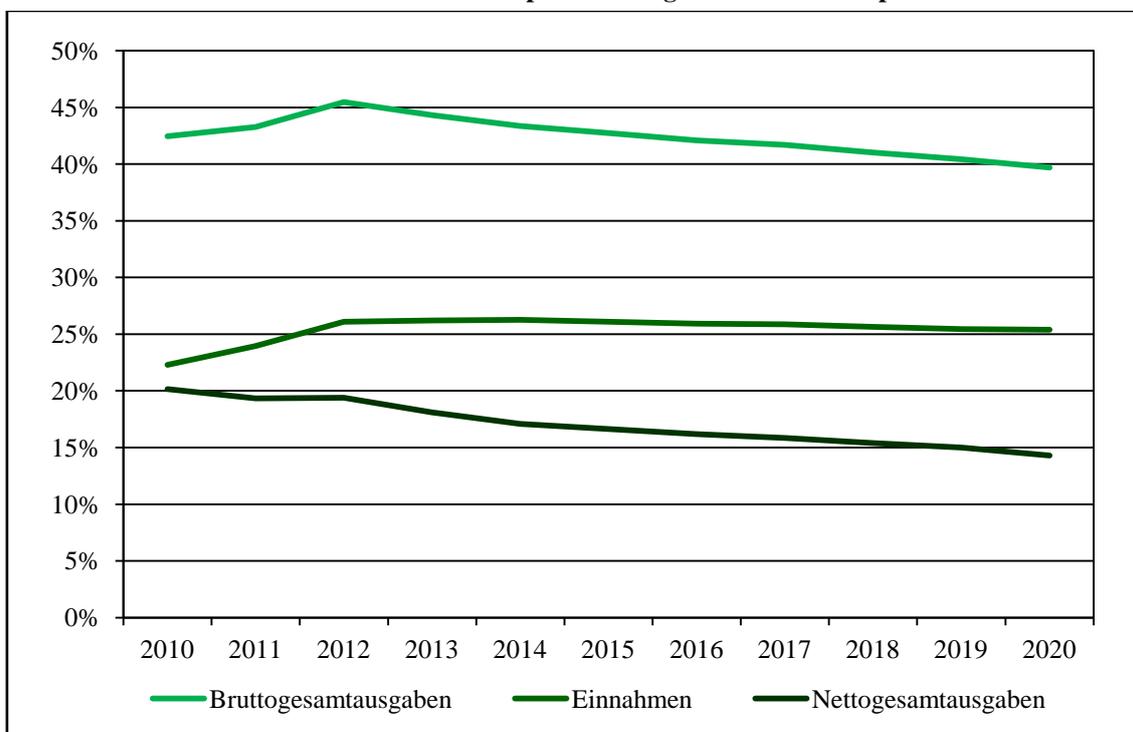
Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Nettotransferzahlungen

In der realen Betrachtung verringern sich die Bruttoausgabenströme zugunsten Ostdeutschlands im Zeitraum 2010 bis 2020 von annähernd 167 Mrd. € auf rund 150,4 Mrd. € während sie nominal von 167 Mrd. € auf über 174 Mrd. € gestiegen sind. Gleichzeitig steigen die preisbereinigten Einnahmen von 85,5 Mrd. € auf 96,3 Mrd. €. Daraus ergibt sich, dass die Nettotransfers von 81,3 Mrd. € auf real 54,2 Mrd. € (im Vergleich zu knapp 63 Mrd. € nominal) sinken werden. Dies entspricht einem Rückgang von 33 %. Dem gegenüber beträgt die Verminderung der nominalen Nettoausgaben nur rund 23 %. Demzufolge ist der Rückgang der Transferleistungen unter Ausschaltung der Inflation deutlich ausgeprägter.

Der Rückgang der Nettogesamtausgaben spiegelt sich auch in einer deutlich verminderter Transferabhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft wider. Aufgrund tendenziell rückläufiger realer Bruttogesamtausgaben im Prognosezeitraum sinkt deren Anteil am preisbereinigten BIP von 43 % (2011) auf 40 % im Jahr 2020 (vgl. Abbildung 16). Die realen Einnahmen hingegen steigen voraussichtlich von 22 % (2011) auf 25 % im Jahr 2020. Daraus resultiert, dass unter der realistisch zu erwartenden Entwicklung der Transferzahlungen an Ostdeutschland der Anteil der preisbereinigten Nettotransfers am realen BIP von 19 % auf 14 % sinken wird.

Abbildung 16: Entwicklung der realen Einnahmen sowie der Brutto- und der Nettoausgaben in den ostdeutschen Bundesländern in Relation zum preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS.

Auf eine Darstellung der realen Nettotransferquote wird an dieser Stelle verzichtet, da die Einnahmen mit einem konstanten Faktor fortgeschrieben wurden. Demzufolge ändert sich lediglich das Verlaufsbild der realen Größen im Gegensatz zu den nominalen; die Relation zwischen Brutto- und Nettogesamtausgaben bleibt hingegen identisch.

5.5 Demographische Aspekte

Die demographischen Herausforderungen, vor allem aufgrund zunehmender Alterung und Bevölkerungsrückgang, erweisen sich auch im europaweiten Vergleich für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der ostdeutschen Bundesländer als sehr ausgeprägt [vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008)]. Für die Entwicklung der Transferleistungen zu Gunsten Ostdeutschlands spielt insbesondere die künftige Entwicklung von Bevölkerungszahl und -struktur eine Rolle.

Das STATISTISCHE BUNDESAMT hat in seiner 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung verschiedene Szenarien vorgelegt, die jeweils eine unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung vorhersagen. Die beiden als realistisch anzusehenden Varianten 1W-1 und 1W-2 (mittlere Unter- und Obergrenze der voraussichtlichen Bevölkerungszahl) unterscheiden sich jedoch nur geringfügig voneinander, sodass auch die quantitativen Auswirkungen auf die Simulationsergebnisse verschwindend gering und damit vernachlässigbar sind.

Annahmen der Szenarien

Um den demographischen Aspekt hinter der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung stärker in den Fokus zu rücken, werden nachfolgend die Annahmen der zugrundegelegten Szenarien näher beleuchtet. Dabei sind drei verschiedene Variablen (Geburtenrate, Lebenserwartung und Außenwanderung) ausschlaggebend für Unterschiede in den einzelnen Szenarien. Die hier betrachteten Varianten 1W-1 und 1W-2 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung werden zumeist als die plausibelsten Simulationen bezeichnet. Sie unterscheiden sich lediglich hinsichtlich der Annahme zum Wanderungssaldo. Während bei der Variante W1 davon ausgegangen wird, dass der Wanderungssaldo (Zuzüge abzüglich Fortzüge) Deutschlands bis 2014 auf 100.000 Personen ansteigt, unterliegt der Variante W2 die Annahme einer Zunahme auf 200.000 Personen bis 2020 [vgl. auch im Folgenden STATISTISCHES BUNDESAMT (2009)]. Für den restlichen Projektionszeitraum (bis einschließlich 2060) wird die Konstanz des langfristigen Wanderungssaldos (100.000 oder 200.000 Personen) unterstellt. Beiden Simulationsrechnungen gemein sind die Annahmen hinsichtlich der Geburtenentwicklung (G1) und der Lebenserwartung (L1). Bei der Annahme G1 bezüglich der Anzahl der Geburten wird bis 2020 unterstellt, dass die zusammengefasste Geburtenziffer auf dem Niveau

von 1,4 Kindern je Frau verharrt. Zudem nimmt das durchschnittliche Gebäralter um 1,6 Jahre bis 2020 zu und bleibt danach konstant bei 31,4 Jahren. Für die Lebenserwartung (L1) ist unterstellt, dass Männer nach der Geburt im Durchschnitt 85,0 Jahre und Frauen durchschnittlich 89,2 Jahre alt werden. Im Vergleich zu den Jahren 2006/2008 ist hier ein deutlicher Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung festzustellen, sodass die Bevölkerung in der Zukunft erheblich älter wird.

Bevölkerungsentwicklung und -zusammensetzung

Den Berechnungen des STATISTISCHEN BUNDESAMTES zufolge wird die Gesamtbevölkerung Deutschlands erheblich zurückgehen, da die niedrige Geburtenzahl und der Wanderungssaldo, die Sterbefälle nicht kompensieren können. Zudem kommt es zu massiven Verschiebungen in der Altersstruktur. Während die Personen unter 65 Jahren erhebliche Verluste hinnehmen müssen, steigt die Zahl der Personen, die älter als 65 Jahre sind, drastisch an. Dies bedeutet, dass das Erwerbspersonenpotenzial (hier: 20- bis 65-jährige Personen) zum einen erheblich schrumpfen wird und sich zum anderen hin zu älteren Menschen verschiebt. Des Weiteren wird ein massiver Anstieg des Altenquotienten erwartet, d. h. die Relation aus Personen, die älter als 65 Jahre sind und jenen Menschen, die sich gerade im Erwerbsalter befinden.

Diese prognostizierte Bevölkerungsentwicklung hat erhebliche Auswirkungen auf die innerdeutschen Ausgleichssysteme. Exemplarisch ist dabei an die Rentenversicherung zu denken. Zum einen impliziert der Rückgang potenzieller Erwerbspersonen einen erheblichen Einschnitt auf der Einnahmeseite der Rentenversicherung. Zum anderen, abstrahiert von der Entwicklung der Durchschnittsrenten, bewirkt die Verschiebung der Altersstruktur eine Zunahme der Leistungsempfänger im Rahmen der Sozialversicherung.

Darüber hinaus sind auch die Zahlungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich unmittelbar einwohnerabhängig, weil der geltende Finanzausgleich eine weitgehende Nivellierung der Pro-Kopf-Finanzkraft anstrebt.

6. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen veränderter Transferzahlungen

6.1 Vorbemerkungen

In den vorherigen Abschnitten wurde auf die Entwicklung der Transferzahlungen zu Gunsten der ostdeutschen Flächenländer und Berlin eingegangen. Im Zentrum standen dabei die Zahlungsströme in den verschiedenen Kategorien, die unterschiedlich auf die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland wirken. Sie erhöhen entweder den privaten Konsum, steigern die private Investitionstätigkeit oder stellen originär öffentliche Ausgaben dar. Annähernd allen Ausgabenkategorien ist dabei gemeinsam, dass sie während der Periode der Verausgabung nachfrageseitige Wirkungen aufweisen. Bestimmte Elemente der Transferzahlungen sind aber auch dazu geeignet, die langfristige wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands zu verbessern. Zu unterscheiden sind dabei erstens jene Ausgaben, die direkt den privaten Haushalten zufließen und das verfügbare Einkommen ausweiten, zweitens öffentliche Ausgaben für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten, die gleichfalls Teil der gesamtwirtschaftlichen privaten Nachfrage sind und drittens die Ausgaben der ostdeutschen Bundesländer und des Bundes in die Infrastruktur, zur Förderung der unternehmerischen Investitionstätigkeit, für Forschung und Entwicklung (FuE) und für die Bildung von Humankapital in Ostdeutschland. In den vorhergehenden Abschnitten und aus den veröffentlichten Daten wird deutlich, dass exakte Zahlen für die einzelnen unterschiedlichen Interventionsarten nicht vorliegen und in gewisser Weise Unsicherheiten über die genaue Höhe der jeweiligen Ausgaben bestehen. Unabhängig von der exakten Höhe der Interventionen ist es aber möglich, einen Einblick in die Wirkungen reduzierter Transferzahlungen zu geben und abzuschätzen, welche Konsequenzen sich für Ostdeutschland (und damit implizit auch für den Freistaat Sachsen) ergeben werden.

Mit den (Netto)-Transferzahlungen in die ostdeutschen Länder wird kurzfristig die Nachfrage verändert. Partiiell werden damit aber auch langfristige angebotsseitige Wirkungen einhergehen, die Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands nehmen. Die Transferzahlungen zu Gunsten Ostdeutschlands stabilisieren damit auf konventionelle Weise über eine Ausweitung der Nachfrage die wirtschaftliche Entwicklung und tragen darüber hinaus zu einer Verbesserung der Standortbedingungen bei. Eine Reduktion der Transferzahlungen – bezogen auf einen spezifischen Zeitpunkt – führt hingegen zu Nachfrageausfällen und Einschränkungen hinsichtlich der angebotsseitigen Effekte, wenngleich eine gewisse Kompensation infolge endogen bestimmter Transferbestandteile erfolgen wird. Im Zentrum der nachfolgenden Untersuchung stehen die erwarteten Reduktionen in den Transferleistungen für Ostdeutschland und ihre nachfrage- und angebotsseitigen Effekte.

Die Modellrechnungen basieren auf einer Modellvariante des HERMIN-Modells für Ostdeutschland, welches ursprünglich zur Modellierung der Interventionen der EU-Strukturfonds entwickelt worden ist. In seiner aktuellen Version wurde das Modell da-

hingehend erweitert, dass auch nachfrageseitige Interventionen über den Sektor der privaten Haushalte und den Staatssektor integriert sind. Vereinfacht gesprochen, handelt es sich hierbei um ein makroökonomisches Mehrsektoren-Modell, bei dem sowohl angebots- als auch nachfrageseitige Einflüsse auf die Wirtschaftsentwicklung in einer Region betrachtet werden können.⁸ In diesem Abschnitt abstrahieren wir von einzelwirtschaftlichen Auswirkungen und betrachten die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Veränderung der Transferströme auf das Wachstum der Produktion und die Entwicklung der Beschäftigung in Ostdeutschland. Zu beachten ist dabei, dass die in den nachfolgenden Abschnitten aufgeführten Ergebnisse relative Abweichungen in den volkswirtschaftlichen Variablen bezogen auf ein Basisszenario darstellen. Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung im Basis- bzw. Alternativszenario ist für die Ableitung dieser Ergebnisse irrelevant und wird daher nicht ausgewiesen. Auch wenn die Rechnungen aus Gründen der Datenverfügbarkeit lediglich für Ostdeutschland insgesamt durchgeführt wurden, können die Modellergebnisse auf Sachsen übertragen werden, wenn man unterstellt, dass sich die sächsische Wirtschaft nicht signifikant vom Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft unterscheidet. Auf der hier gewählten Aggregationsebene ist diese Annahme wohl zutreffend.

Die gesamtwirtschaftliche Untersuchung der Wirkungen besteht zunächst aus einer Analyse für den Zeitraum von 2010 bis zum Jahre 2020. Während in dem Basisszenario die jeweiligen Transferleistungen auf dem Niveau des Jahres 2009 belassen werden, erfolgt in einem Alternativszenario eine Rückführung entsprechend der in Abschnitt 1 abgeleiteten Entwicklungspfade. Es ist davon auszugehen, dass die nachfrageseitigen Wirkungen einer Reduktion der Zahlungen ohne größere Zeitverzögerung eintreten werden, während die angebotsseitigen Wirkungen nicht nur temporär, sondern auch längerfristig den Wachstumspfad der ostdeutschen Wirtschaft beeinflussen. Um diese Wirkungen zu verdeutlichen, wird deshalb in einem zweiten Schritt der Untersuchungszeitraum auf die Jahre 2020 bis 2030 hinaus ausgeweitet. Um die langfristigen angebotsseitigen Wirkungen separieren zu können, wird dabei der Nachfrageausfall „künstlich“ auf den Wert null zurückgeführt, also unterstellt, dass die Transferleistungen von 2020 an wieder dem Niveau des Basisszenarios entsprechen. In gewisser Weise handelt es sich dabei um eine Modellrechnung, die in der Realität so nicht zu beobachten sein wird, denn in der Realität wird die Reduktion der Nettotransfers über das Jahr 2020 hinaus bestehen bleiben und auch dann auf die ostdeutsche Wirtschaft wirken. Allerdings ist nur so, wie hier vorgeschlagen, eine Trennung von lang- und kurzfristigen Effekten möglich.

⁸ Für eine ausführliche Darstellung der Wirkungskanäle und der theoretischen Grundlagen der Förderung vgl. BRADLEY et al. (2001). Eine detaillierte Modelldarstellung des HERMIN-Modells für Ostdeutschland findet sich in BRADLEY und UNTIEDT (2008).

Im nachfolgenden Abschnitt werden in einem ersten Rechenschritt zunächst die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen betrachtet, die sich lediglich aus der Anpassung der ausdrücklich teilungsbedingten Transfers ergeben (vgl. Abschnitt 6.2). In einem zweiten Schritt erfolgt die Betrachtung anhand aller zuvor vorgestellten Zahlungsströme, welche den ostdeutschen Bundesländern gewährt werden. Dafür werden zunächst die notwendigen Annahmen vorgestellt, auf denen die Berechnungen aufbauen (vgl. Abschnitt 6.3). Danach erfolgt die Präsentation der jeweiligen Schätzergebnisse zunächst auf gesamtwirtschaftlicher (vgl. Abschnitt 6.5), anschließend auf sektoraler Ebene (vgl. Abschnitt 6.6). Zum Abschluss des Kapitels werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst.

6.2 Modellierung der ausschließlich teilungsbedingten Transfers

Im Folgenden wird eine Rechnung durchgeführt, welche von den allgemeinen Finanzmittelzuweisungen und den Sozialtransfers abstrahiert und allein die teilungsbedingten Transfers näher betrachtet. Im Einzelnen gehen in die nachfolgende Untersuchung ein:

- die SoBEZ in die neuen Länder (ungebundene Zahlungen)
- die SoBEZ in die neuen Länder (investive Ausgaben)
- die wachstumsorientierten Ausgaben des Bundes (Korb 2) und
- die Investitionszulage (Bund und Länder).

Im Unterschied zu der nachfolgend in diesem Kapitel präsentierten Untersuchung wird hier nicht der Saldo der Einnahmen und Ausgaben zu Gunsten der ostdeutschen Bundesländer untersucht, sondern der Bruttozahlungsstrom, der nach Ostdeutschland fließt. Auf Finanzierungsaspekte und den Beitrag der ostdeutschen Bundesländer über Steuern und Sozialbeiträge wird nicht eingegangen. Es wird somit unterstellt, dass die teilungsbedingten Transfers zu Gunsten Ostdeutschlands nicht durch die ostdeutschen Bundesländer mitfinanziert werden und die Ausgaben als ein zusätzlicher Impuls auf die ostdeutsche Wirtschaft wirken.

Weiterhin wird angenommen, dass sämtliche Ausgaben wachstumsorientiert sind und damit neben der kurzfristigen nachfrageseitigen Wirkung auch langfristige Effekte für die Entwicklung der ostdeutschen Volkswirtschaft entfalten. Das Bezugsjahr für den Vergleich ist das Jahr 2009. Dies bedeutet, dass die Entwicklung der teilungsbedingten Transfers im Zeitraum bis 2019 auf das Ausgabenniveau des Jahres 2009 bezogen wird. Es wird folglich in der Basissimulation unterstellt, dass das Niveau der teilungsbedingten Transfers auf dem des Jahres 2009 verbleibt. Im Alternativszenario wird dann der Rückgang der teilungsbedingten Transferzahlungen relativ bezogen auf das Jahr 2009 betrachtet.

In Tabelle 5 sind der absolute sowie relative Rückgang der teilungsbedingten Transfers und die Wirkungen des Transferrückgangs auf die Entwicklung des ostdeutschen BIP, dargestellt als jährliche prozentuale Veränderung im Niveau des BIP in Relation zur Basislösung, ausgewiesen. Für das Jahr 2009 wird dabei von einem Bruttoausgabestrom zu Gunsten der ostdeutschen Länder von rund 15,5 Mrd. € ausgegangen.

Tabelle 5: Jährliche Reduktion der teilungsbedingten Transfers und Wirkungen auf das Niveau des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts, Abweichungen zum Basisszenario

Jahr	Rückgang der teilungsbedingten Transfers		Rückgang des BIP
	in Mrd. €	in % des BIP (Basis)	in % des BIP (Basis)
2009	0,00	0,00	0,00
2010	0,00	0,00	0,00
2011	-2,78	-0,72	-0,82
2012	-4,20	-1,05	-1,26
2013	-5,55	-1,36	-1,67
2014	-6,98	-1,66	-2,10
2015	-8,03	-1,85	-2,43
2016	-9,16	-2,05	-2,77
2017	-10,21	-2,22	-3,09
2018	-11,34	-2,39	-3,43
2019	-12,39	-2,53	-3,74
2020	0,00	0,00	-0,99
2021			-0,94
2022			-0,91
2023			-0,88
2024			-0,85
2025			-0,82
2026			-0,80
2027			-0,77
2028			-0,75
2029			-0,72
2030			-0,70

Quelle: Berechnungen des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

Ab dem Jahr 2011 sind die Transfers im Alternativszenario dann kleiner als im Basis-szenario. Die Reduktion in den Nettotransfers beträgt im Jahr 2011 -2,78 Mrd. € d. h. statt der 15,47 Mrd. € (2009) werden noch 12,69 Mrd. € in den ostdeutschen Bundes-ländern eingesetzt. Der Rückgang der teilungsbedingten Transfers erhöht sich danach sukzessive um jährlich 1-2 Mrd. € und erreicht einen Wert von -12,39 Mrd. € (im Ver-gleich zum Basisszenario) im Jahre 2019 aufgrund des vollständigen Auslaufens des Solidarpakts II. Der relative jährliche Rückgang der Nettotransfers bezogen auf das je-

weilige BIP des Basisszenarios beträgt im Untersuchungszeitraum zwischen 0,7 % und gut 2,5 %. Dies führt zu einem deutlich negativen Impuls auf die ostdeutsche Wirtschaft durch einen entsprechenden Nachfrageausfall. Aus dem Rückgang der teilungsbedingten Transfers kann aber noch kein direkter Rückschluss auf den endgültigen Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt gezogen werden, da sich die ostdeutsche Wirtschaft nicht nur einem Nachfragerückgang gegenüber sieht, sondern auch mit angebotsseitigen Wirkungen konfrontiert wird, welche aus der Wachstumsorientierung der Interventionen folgen. Letztere Effekte beeinträchtigen sowohl die nationale als auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft.

Es zeigt sich, dass sich bis einschließlich dem Jahre 2010 kein Unterschied im BIP im Vergleich zur Basislösung ergibt. Ab dem Jahr 2011 sind dann die Transferrückgänge gegenüber dem jeweiligen Vorjahr signifikant und steigen von -0,72 % in 2011 kontinuierlich auf -2,53 % im Jahr 2019 an. Die Reduktion des ostdeutschen BIP im Jahr 2011 beträgt -0,82 % und steigt bis zum Jahr 2019 auf -3,74 % an. Bemerkenswert ist, dass der Rückgang im ostdeutschen BIP größer ist als der negative Impuls der sich aus den reduzierten teilungsbedingten Transferzahlungen ergibt. Wesentlich ist, dass durch die geringeren angebotsseitigen Investitionen in Infrastruktur, Humankapital, Forschung und Entwicklung (FuE) sowie durch die private Investitionstätigkeit die ostdeutsche Wirtschaft Produktivitätsgewinne nicht realisiert und dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit leidet.

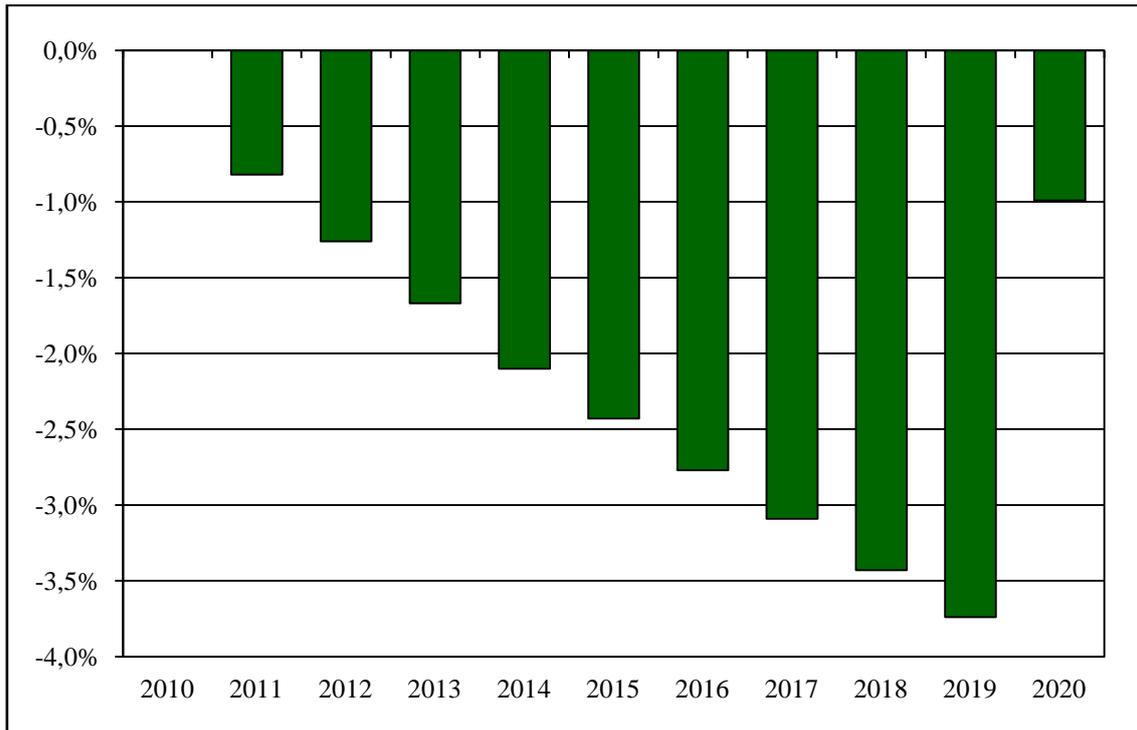
Aus den bereits beschriebenen modelltechnischen Gründen wird ab dem Jahr 2020, nach dem Ende des Projektionszeitraums, die jährliche Reduktion der teilungsbedingten Transfers bis zum Ende des Simulationszeitraums 2030 auf null gesetzt. In der Realität wird es nicht zu einer solchen Entwicklung kommen, da der Solidarpakt II mit Ende des Jahres 2019 ausläuft. Die „künstliche“ Festlegung dient lediglich dazu, die langfristigen (negativen) Wirkungen der unterbliebenen wachstumsorientierten Ausgaben aufzuzeigen; modelltechnisch besteht keine andere Möglichkeit, zwischen lang- und kurzfristigen Wirkungen zu trennen. Der allein angebotsseitig verursachte jährliche BIP-Verlust fällt mit einem Wert von knapp 1 Prozentpunkt im Jahr 2020 erheblich aus. Er reduziert sich im Zeitablauf bis 2030 auf einen Wert von ungefähr 0,8 Prozentpunkten.

Auf der Grundlage der vorhergehenden Ausführungen zu den Wirkungen des Rückgangs der Transfers nach Ostdeutschland für die Periode von 2010 bis 2020 konnte gezeigt werden, dass es zu einem bedeutsamen Rückgang im ostdeutschen BIP während der Phase von 2011 bis 2020 kommt. Der Rückgang im BIP ist größer als der ursprüngliche Impuls, da mit dem Ausbleiben der wachstumsorientierten Ausgaben auch die Wettbewerbsposition Ostdeutschlands geschwächt wird. Für die Phase nach der Implementierung konnte gezeigt werden, dass die langfristigen Wirkungen auf das ostdeutsche BIP durch die Reduktion der Transfers bedeutsam sind, da die teilungsbedingten Transfers vor allem angebotsseitig wirken. In der Realität wird dieser Verlust aber nicht

so stark sein, weil andere Transferbestandteile endogen bestimmt sind und den Nachfrageverlust teilweise kompensieren werden.

In Abbildung 17 ist der Verlauf der Wirkungen auf das BIP (bis einschließlich 2020) abgetragen, wie sie aus den angestellten HERMIN-Simulationsrechnungen hervorgehen.

Abbildung 17: Auswirkungen rückläufiger teilungsbedingter Transfers auf das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario

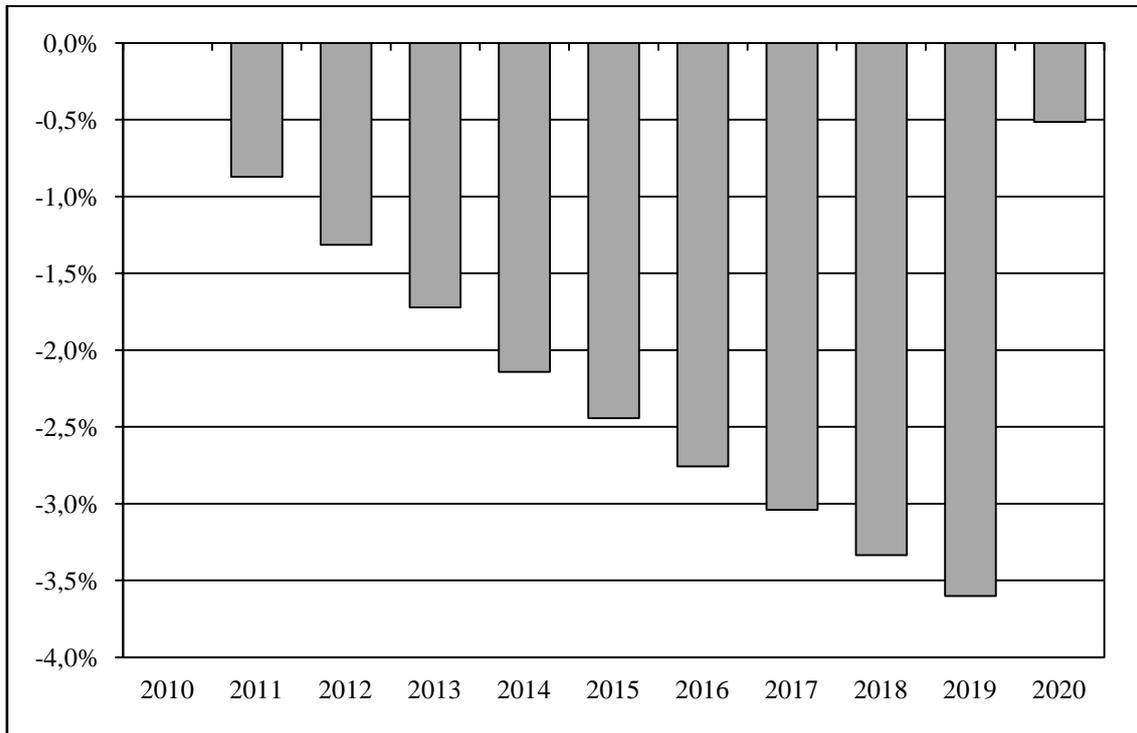


Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

Der Rückgang im BIP wird in der Phase von 2011 bis 2019 durch die zunehmenden Transferrückgänge gegenüber dem Basisszenario determiniert. Ausgehend von einem Wachstumsverlust von 0,8 % im Jahr 2011 erhöht sich dieser auf annähernd 3,5 % im Jahre 2019. Ab dem Jahre 2020 ist dann nur noch die langfristige Wirkung sichtbar. Sie beträgt etwa 1 % und stellt den bereits zuvor skizzierten angebotsseitig bedingten Wachstumsverlust dar.

Abbildung 18 zeigt die Auswirkungen rückläufiger teilungsbedingter Transfers auf die gesamtwirtschaftliche Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland. Sie folgen in ihrem Verlauf dem Bild der BIP-Entwicklung und weichen nur geringfügig in den numerischen Größen davon ab. Dies ist darauf zurückzuführen, dass wegen der reduzierten Nachfrage (insbesondere nach Investitionsgütern) auch Produktivitätsfortschritte nicht realisiert werden. Nach dem Ende der Implementierungsphase beträgt der Rückgang in der Erwerbstätigkeit gegenüber dem Basisszenario noch etwa 0,5 % jährlich.

Abbildung 18: Auswirkungen rückläufiger teilungsbedingter Transfers auf die Erwerbstätigkeit 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario



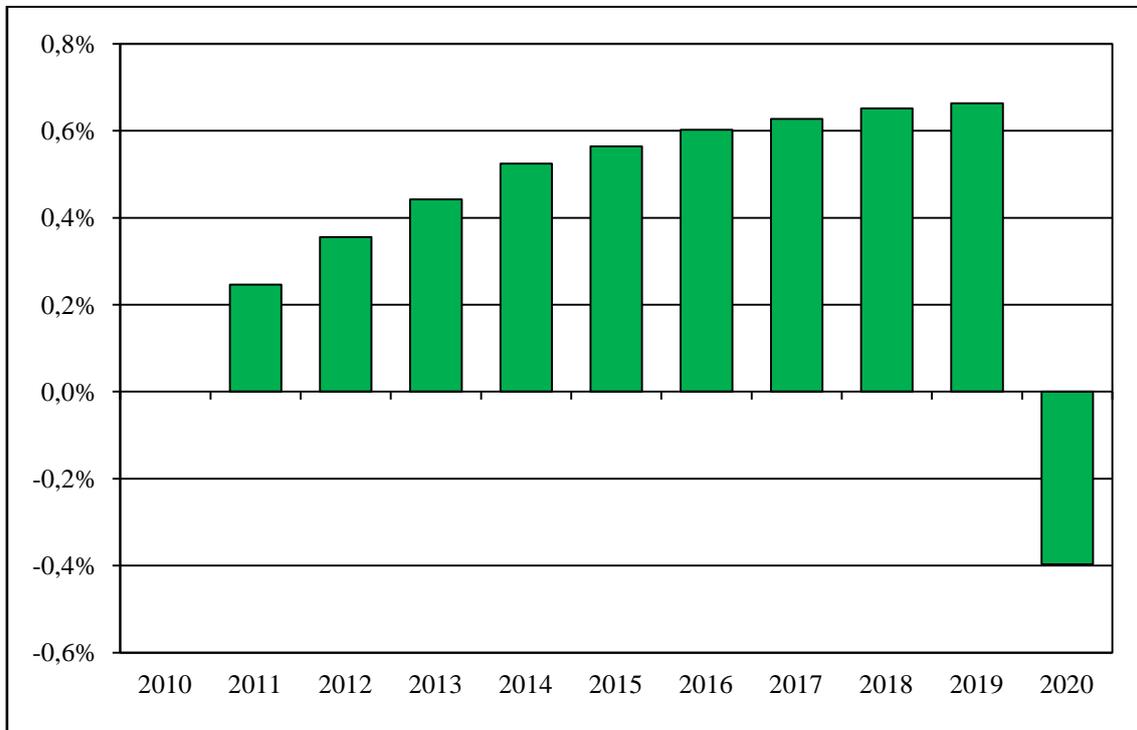
Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

Abbildung 19 weist die Entwicklung der Handelsbilanz Ostdeutschlands aus. Die Simulationsergebnisse zeigen auch hier, dass sich die regionale Nettoposition der Handelsbilanz in Folge der Implementierung des teilungsbedingten Transferrückgangs marginal verbessert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Ausbleiben der Transfers von außerhalb Ostdeutschlands auch zu einem Rückgang der Importe führt, während die Exporte mehr oder weniger konstant bleiben. Letztere realisieren sich im HERMIN-System in Abhängigkeit von Produktivitätsfortschritten durch eine verbesserte Angebotsseite und damit eine erhöhte internationale Wettbewerbsfähigkeit. Der positive Effekt auf die Handelsbilanz verschwindet aber unmittelbar mit dem Ende der Implementierungsphase 2019. Dies zeigt an, dass es sich hier nur um ein temporäres Phänomen ohne dauerhafte Effekte handelt. Langfristig, ab dem Jahre 2020, ist die Handelsbilanz aber negativ und dokumentiert damit die reduzierte Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass ein Rückgang der teilungsbedingten Transfers ohne Berücksichtigung der endogenen Kompensation zu einem erheblichen Rückgang sowohl des BIP als auch der Erwerbstätigkeit führt. Da mit den wachstumsorientierten Ausgaben auch eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Ostdeutschland verbunden ist und potenzielle Verbesserungen (sofern die Ausgaben zur Überwindung von angebotsseitigen Defiziten dienen) der Produktionsbedingungen beinhalten, ist der Rückgang im BIP und der Erwerbstätigkeit höher als der ursprüngliche finanzielle Im-

puls. Dies hat vor allem auch langfristige Folgen für die Entwicklungsmöglichkeiten Ostdeutschlands und Sachsens.

Abbildung 19: Auswirkungen rückläufiger teilungsbedingter Transfers auf die Handelsbilanz 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

6.3 Annahmen für die Modellierung aller Zahlungsströme

Nachdem in einem ersten Schritt die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der ausschließlich teilungsbedingten Transferleistungen analysiert wurden, erfolgt in einem weiteren Schritt die Ausdehnung der Untersuchung auf alle endogenen Zahlungsströme, welche den ostdeutschen Bundesländern gewährt werden. Damit die nach Ostdeutschland fließenden Transfers einer ökonomischen Analyse zugänglich gemacht werden können, ist es notwendig, zunächst den Transferkanal zu bestimmen, über den diese Finanzmittel in die Realwirtschaft der ostdeutschen Wirtschaft wirken. Dabei wird von folgenden Überlegungen ausgegangen. Die **Sozialausgaben** fließen direkt an die privaten Haushalte und erhöhen das verfügbare Einkommen und damit den privaten Konsum. Die **allgemeinen Bundesaussgaben** sowie die **Finanzausgleichszahlungen** werden im Wesentlichen für allgemeine Aufgaben des Staates (Bund, Länder oder Gemeinden) verwendet und können daher gemeinsam betrachtet werden (**Staatsausgaben**). Da im Staatssektor Löhne und Gehälter den weitaus größten Teil der Ausgaben darstellen, geht dieser Impuls über die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in die ostdeutsche Wirtschaft ein. Er erhöht das verfügbare Einkommen und stärkt damit eben-

falls den privaten Konsum. Im Gegensatz zu den Sozialausgaben werden auf diese Ausgaben jedoch direkte Steuern und Abgaben in die Sozialversicherungssysteme fällig, die den Impuls auf die ostdeutsche Wirtschaft dämpfen. Schließlich betrachten wir die **wachstumsorientierten Ausgaben**, die über den Staatssektor direkt umgesetzt (Infrastrukturausgaben) und an verschiedene Gruppen (Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Hochschulen usw.) verteilt werden. Sie verstärken die Investitionstätigkeit in den privaten und öffentlichen Kapitalstock, leisten einen Beitrag zum Aufbau des Kapitalstocks für Forschung und Entwicklung (FuE) in Ostdeutschland und tragen zum Aufbau der Humanressourcen bei. Für die wachstumsorientierten Ausgaben wird hier vereinfachend unterstellt, dass die Aufteilung auf die Interventionskategorien derjenigen der EU-Strukturfonds der aktuellen Förderperiode entspricht. Dies ist eine Approximation, da nicht bekannt ist, wie die entsprechenden Finanzmittel tatsächlich auf die ökonomischen Kategorien verteilt werden. Diese Aufteilung wird aber nicht fern der Realität sein, da wesentliche Teile der ostdeutschen staatlichen Interventionen mit EU-Strukturfondsmitteln kofinanziert werden.

Im Basisszenario wird unterstellt, dass die Nettotransferausgaben in jedem Jahr bis zum Ende des Projektionszeitraums 2020 wiederum dem Niveau des Jahres 2009 entsprechen. Die Projektion der Einnahmen und Ausgaben mit den bis zum Jahre 2020 reduzierten Nettotransferausgaben aus Abschnitt 1 stellt das Alternativszenario für die Analyse dar. In Tabelle 6 sind der absolute Rückgang der jährlichen Nettotransfers des Alternativszenarios gegenüber dem Basisszenario und relativ bezogen auf das BIP im Basisszenario in dem jeweiligen Jahr des Untersuchungszeitraums dargestellt.

Tabelle 6: Jährliche Reduktion der Nettotransfers, Abweichungen zum Basisszenario

Jahr	Rückgang in Mrd. €	Rückgang in % des BIP (Basis)
2009	0,00	0,00
2010	0,00	0,00
2011	0,18	0,05
2012	-3,82	-1,13
2013	-7,01	-2,04
2014	-9,26	-2,65
2015	-9,21	-2,59
2016	-9,20	-2,54
2017	-9,10	-2,48
2018	-9,02	-2,41
2019	-8,84	-2,32
2020	-11,34	-2,93

Quelle: Berechnungen des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

Bis zum Jahr 2011 ist kein spürbarer Rückgang in den jährlichen Nettotransfers zu beobachten. Erstmals im Jahre 2012 sind die Nettotransfers im Alternativszenario dann kleiner als im Basisszenario. Die Reduktion in den Nettotransfers beträgt im Jahr 2012 -3,82 Mrd. € erhöht sich danach auf jährlich gut -9 Mrd. € und verharrt auf diesem Niveau bis zum Jahre 2019. Im Jahre 2020 beträgt der Rückgang dann nominal -11,34 Mrd. € aufgrund des vollständigen Auslaufens des Solidarpakts II. Der relative jährliche Rückgang der Nettotransfers bezogen auf das jeweilige BIP beträgt im Untersuchungszeitraum zwischen 2,5 % und knapp 3 % und führt zu einem deutlich negativen Impuls auf die ostdeutsche Wirtschaft durch einen entsprechenden Nachfrageausfall.

Aus dem Rückgang der Nettotransfers kann aber noch kein direkter Rückschluss auf den BIP-Effekt gezogen werden, da der Nachfragerückgang nicht nur in den ostdeutschen Bundesländern wirksam wird. Ostdeutschland ist eine kleine, aber extrem offene Volkswirtschaft, wobei ein Großteil der Nachfrage ins Ausland abfließt und vermehrt Güter importiert werden.

Die Aufteilung des Rückgangs der Nettotransfers auf die drei Kategorien Sozialausgaben, Staatsausgaben und wachstumsorientierte Ausgaben zeigt Tabelle 7. Unter den oben dargelegten Annahmen entfallen etwa 70 % auf die Sozialausgaben, 20 % auf die Staatsausgaben und 10 % auf die wachstumsorientierten Ausgaben. Im Zeitablauf nimmt der Anteil der wachstumsorientierten Ausgaben jedoch ab. Am Ende des Beobachtungszeitraums beträgt er nur noch gut 7 %. Dies stimmt mit der schon für die Vergangenheit getroffenen Beobachtung überein, dass die wachstumsorientierten Ausgaben eine immer geringere Rolle spielen und die Bedeutung insbesondere der Sozialausgaben im Zeitablauf zunimmt.

Aufgrund dieser Aufteilung der Nettotransfers auf die verschiedenen Kategorien werden die wesentlichen Wirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands vorwiegend transitorischer Natur sein. Folglich wird es in erster Linie konsumtive Wirkungen geben. Die angebotsseitigen Impulse werden zwar schwächer, aber angesichts des relativ geringen Anteils der wachstumsrelevanten Ausgaben von weniger als 10 % ist der Effekt quantitativ wenig bedeutsam.

Tabelle 7: Aufteilung des Rückgangs der Nettotransfers auf die einzelnen Kategorien 2009 – 2020

Jahr	Sozialausgaben	Staatsausgaben	Wachstum	Insgesamt
	in Mrd. €			
2009	0,00	0,00	0,00	0,00
2010	0,00	0,00	0,00	0,00
2011	0,12	0,04	0,02	0,18
2012	-2,61	-0,80	-0,41	-3,82
2013	-4,76	-1,52	-0,74	-7,01
2014	-6,27	-2,05	-0,94	-9,26
2015	-6,26	-2,04	-0,90	-9,21
2016	-6,29	-2,04	-0,87	-9,20
2017	-6,24	-2,03	-0,83	-9,10
2018	-6,21	-2,01	-0,79	-9,02
2019	-6,12	-1,98	-0,75	-8,84
2020	-7,92	-2,54	-0,87	-11,34
Jahr	Sozialausgaben	Staatsausgaben	Wachstum	Insgesamt
	in %			
2009	0,00	0,00	0,00	0,00
2010	0,00	0,00	0,00	0,00
2011	68,85	20,02	11,13	100,00
2012	68,22	20,94	10,85	100,00
2013	67,82	21,65	10,53	100,00
2014	67,75	22,13	10,12	100,00
2015	68,05	22,17	9,78	100,00
2016	68,34	22,22	9,44	100,00
2017	68,61	22,27	9,12	100,00
2018	68,89	22,31	8,79	100,00
2019	69,16	22,34	8,50	100,00
2020	69,91	22,41	7,68	100,00

Quelle: Berechnungen des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

6.4 Jährliche Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt

Tabelle 8 zeigt die Wirkungen des Rückgangs der Transfers auf die Entwicklung des ostdeutschen BIP, dargestellt als jährliche prozentuale Veränderung im Niveau des BIP in Relation zur Basislösung.

Es zeigt sich, dass im Jahr 2011 die Transfers noch um 0,05 % über dem Wert des Basiszenarios liegen und damit zu einem um 0,04 % höheren BIP in Ostdeutschland führen. Ab dem Jahr 2012 sind dann die Transferrückgänge gegenüber dem jeweiligen Vorjahr signifikant und steigen von -1,13 % 2012 auf -2,93 % im Jahr 2020 an. Die

Reduktion des ostdeutschen BIP im Jahr 2012 beträgt -0,85 % und steigt bis zum Jahr 2020 auf -2,05 % an. Ab dem Jahr 2014 liegt das ostdeutsche BIP pro Jahr um etwa 2 Prozentpunkte unter jenem Wert, der sich ergeben hätte, wenn die Transfers auf dem Niveau des Jahres 2009 fortgeführt worden wären. Auffällig ist dabei, dass der Rückgang im ostdeutschen BIP kleiner ist als der negative Impuls der Transferzahlungen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einerseits ein Teil der Güterkäufe im Ausland getätigt wird und andererseits die marginale Konsumquote kleiner Eins ist, also ein Teil der den privaten Haushalten zufließenden Einkommen gespart wird. Es ist in dieser Konstellation zu erwarten, dass der Rückgang des BIP kleiner ist als der zuvor präsentierte Impuls des in Abschnitt 6.2 vorgestellten Alternativszenarios, da in der hier angestellten Rechnung insbesondere nachfrageseitige Komponenten wirken.

Tabelle 8: Jährliche Reduktion im Niveau des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts durch einen Rückgang der Nettotransfers, Abweichungen in % zum Basisszenario

	Transferrückgang in % des BIP (Basis)	BIP in % zur Basislösung
2009	0,00	0,00
2010	0,00	0,00
2011	0,05	0,04
2012	-1,13	-0,85
2013	-2,04	-1,53
2014	-2,65	-1,97
2015	-2,59	-1,92
2016	-2,54	-1,87
2017	-2,48	-1,80
2018	-2,41	-1,74
2019	-2,32	-1,67
2020	-2,93	-2,05
2021	0,00	-0,11
2022		-0,10
2023		-0,10
2024		-0,10
2025		-0,09
2026		-0,09
2027		-0,09
2028		-0,08
2029		-0,08
2030		-0,08

Quelle: Berechnungen des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

Aus den bereits beschriebenen modelltechnischen Gründen wird ab dem Jahr 2021, nach dem Ende des Projektionszeitraums, die jährliche Reduktion der Nettotransfers bis

zum Ende des Simulationszeitraums 2030 auf null gesetzt. In der Realität wird es nicht zu einer solchen Entwicklung kommen, vielmehr wird die Reduktion der Nettotransfers bestehen bleiben und es bleibt bei dem Nachfrageausfall. Die „künstliche“ Festlegung dient somit lediglich dazu, die langfristigen (negativen) Wirkungen der unterbliebenen wachstumsorientierten Ausgaben aufzuzeigen; modelltechnisch besteht keine andere Möglichkeit, zwischen lang- und kurzfristigen Wirkungen zu trennen.

Der allein angebotsseitig verursachte BIP-Verlust fällt mit -0,10 % pro Jahr absolut betrachtet gering aus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil der wachstumsorientierten Ausgaben mit weniger als 10 % relativ gering ist und folglich auch nur geringfügige Reaktionen auf die langfristige Entwicklung des ostdeutschen BIP zu erwarten sind. Dies lässt sich verdeutlichen, indem genauer zwischen den nachfrage- und den angebotsseitigen Wirkungsmechanismen unterschieden wird: Während die nachfragestimulierenden Zahlungsströme lediglich in der kurzen Frist bzw. temporär wirken, ziehen die angebotsseitigen Leistungen eine langfristige Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nach sich, die dann zu einer Steigerung des Produktionspotenzials führen. Insbesondere die Modernisierung des Kapitalstocks oder die Investition in Humankapital sind hierbei relevant. Nach den hier angestellten Berechnungen liegt die Elastizität zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den nachfragestützenden Zahlungsströmen bei einem Wert kleiner Eins. Demzufolge würde jeder zusätzliche Euro an nachfragestimulierenden Zahlungen weniger als einen Euro Wirtschaftsleistung bewirken. Dies liegt insbesondere daran, dass die Konsumausgaben der privaten Haushalte nicht ausschließlich für in Ostdeutschland produzierte Güter ausgegeben und zudem ein Teil der zufließenden Einkommen gespart werden. Der Effekt ist dabei auf die Periode beschränkt, in der die entsprechenden Mittel tatsächlich zufließen. Bei den angebotsseitig stimulierenden Zahlungsströmen hingegen ergeben sich erheblich stärkere Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt, weil auch in nachfolgenden Perioden Wirkungen eintreten. Den angestellten Berechnungen zufolge erhöht jeder angebotsseitig stimulierende Euro den gesamtwirtschaftlichen Output auf lange Sicht um ungefähr 1,60 €. Die deutlich niedrigere langfristige Komponente im Vergleich zur ersten Simulation ist darauf zurückzuführen, dass es sich bei der zuvor angestellten Berechnung ausschließlich um wachstumsorientierte Ausgaben handelt, die ein Potenzial für langfristige Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands beinhalten (vgl. Abschnitt 6.2).

Es ist bedeutsam, dass die in Tabelle 8 ausgewiesenen Resultate korrekt interpretiert werden. In der Vergangenheit sind die langanhaltenden Wirkungen der staatlichen Interventionen auf das Niveau des BIP (wie sie mit dem HERMIN-Modell und auch anderen Modellen ermittelt werden) mit den mehr transitorischen Wirkungen auf die Wachstumsrate des BIP verwechselt worden, was zu einiger Konfusion geführt hat. HERMIN untersucht die Wirkungen der Interventionen, hier den Rückgang der Transfers, auf das **Niveau** des BIP. Es ist offensichtlich, dass durch die Transfers die **Wachstumsrate** des

BIP temporär beeinflusst wird, relativ zu der Wachstumsrate der Basislösung. Aber es ist nicht sinnvoll, in das HERMIN-Modell oder in irgendein anderes Modell die Annahme einzubringen, dass die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft durch ein temporäres Programm dauerhaft erhöht oder gesenkt werden kann. Während der Phase der Implementierung des Rückgangs der Transfers und weil es im Zeitablauf zu größeren Impulsen gekommen ist, wird sich die Wachstumsrate des BIP auf einem niedrigeren Niveau zeigen als in dem Fall eines fehlenden Rückgangs der Transfers.

Welche Auswirkungen wird der Rückgang im Niveau des BIP nun auf die Konvergenz Ostdeutschlands an das europäische Niveau haben? Die Entwicklung der Einkommen pro Kopf und die Entwicklung des BIP sind eng miteinander verknüpft. Bleibt die Bevölkerung konstant, führt ein Niveauunterschied im BIP von einem Prozent zu einer Veränderung des Einkommens pro Kopf von ebenfalls einem Prozent. Die Auswirkungen der reduzierten Transfers nach Ostdeutschland führen zu einem Niveaueffekt auf das BIP von knapp minus 2 %. Auf identische Weise wird somit auch das Niveau des Einkommens pro Kopf um etwa zwei Prozent sinken. Jüngst von EUROSTAT veröffentlichte Zahlen zum Einkommen pro Kopf in Kaufkraftparitäten für das Jahr 2008 weisen für die ostdeutschen Bundesländer (ohne Berlin) bezogen auf die EU-27=100 Indexwerte zwischen 81 für Mecklenburg-Vorpommern und 86 für Sachsen aus. Unter der Annahme, dass sich die relative Position in den kommenden Jahren nicht verbessert, würde es unter Berücksichtigung der Transferrückgänge zu einem Rückgang in den Indexwerten um etwa 2 Indexpunkte kommen. Die Indizes für die ostdeutschen Bundesländer lägen dann zwischen 79 für Mecklenburg-Vorpommern und 84 für Sachsen und damit über dem Grenzwert, der Regionen als Ziel-1-Fördergebiete der EUROPÄISCHEN UNION identifiziert. Bei isolierter Betrachtung der teilungsbedingten, wachstumsorientierten Transferzahlungen würden sich die Indexwerte der ostdeutschen Bundesländer sogar um 3 Indexpunkte verringern (Sachsen: 83 % der EU-27).

Auf europäischer Ebene hat der Diskussionsprozess zur Übergangsförderung für die aus der Ziel-1-Förderung herausfallenden Regionen mittlerweile begonnen. Es werden u. a. Modelle diskutiert, welche eine Staffelung nach der Höhe des BIP vorsehen. Festlegungen auf Basis der aktuellen Wirtschaftskraft der ostdeutschen Bundesländer würden somit die Veränderung der Transferzahlungen nicht adäquat berücksichtigen.

6.5 Jährliche Wirkungen auf verschiedene volkswirtschaftliche Aggregate

Auf der Grundlage der vorhergehenden Ausführungen zu den Wirkungen des Rückgangs der Transfers nach Ostdeutschland für die Periode von 2010 bis 2020 konnte gezeigt werden, dass es zu einem bedeutsamen Rückgang im ostdeutschen BIP während der Phase von 2010 bis 2020 kommt. Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass die nachfol-

genden Ausführungen auf den Ergebnissen der zweiten Simulationsrechnung, also unter Betrachtung aller Zahlungsströme zugunsten Ostdeutschlands, beruhen.

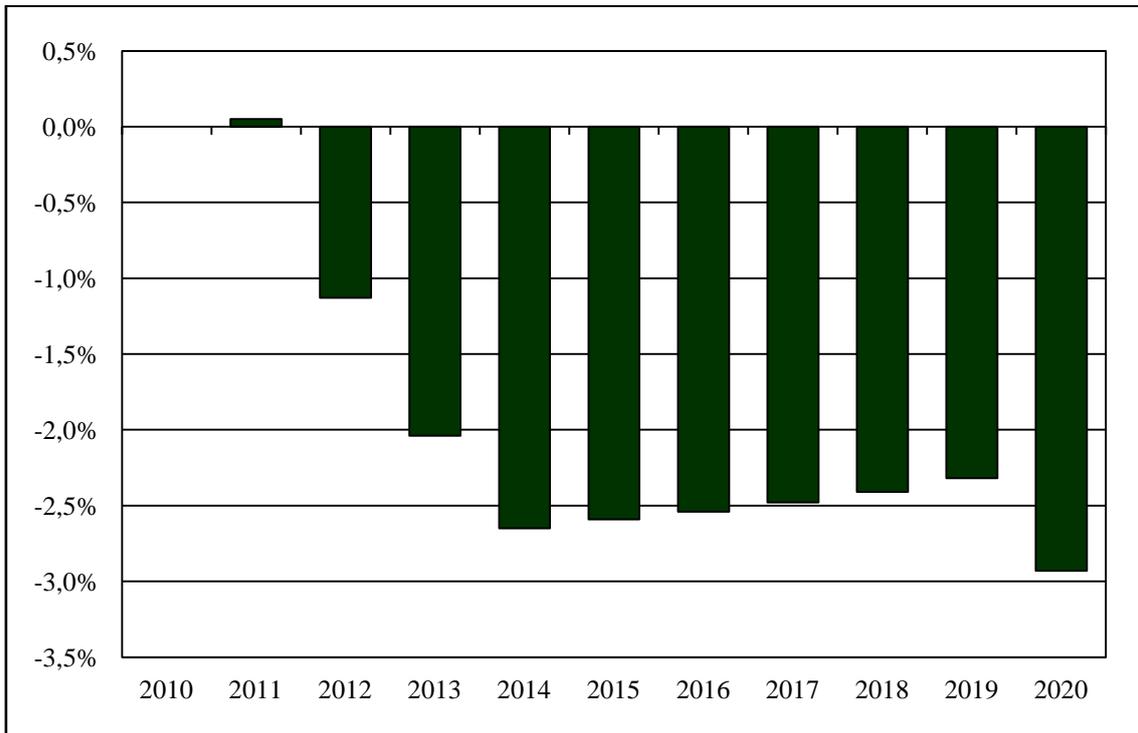
Allerdings ist der Rückgang im BIP kleiner als der ursprüngliche Impuls, weil ein Großteil der transferinduzierten Nachfrage sich auf importierte Güter richtet. Für die Phase nach der Implementierung konnte gezeigt werden, dass die langfristigen Wirkungen auf das ostdeutsche BIP durch die Reduktion der Transfers nur geringfügig sind, da der Anteil der angebotsseitig wirkenden Finanzmittel relativ gering ist. Die ökonomische Theorie, wie sie in den empirischen HERMIN-Modellen implementiert ist, legt nahe, dass die wesentlichen angebotsseitigen Effekte über den industriellen Sektor und die Dienstleistungsbranche induziert werden, indem die Produktivität angetrieben und darüber direkt eine höhere Produktion induziert wird. Die positiven Produktivitätseffekte ergeben sich aus einer verbesserten Infrastruktur, einem höheren Ausbildungsniveau und den langfristigen Effekten aus Forschung und Entwicklung. Da die hier eingesetzten Transfers nur geringfügig angebotsseitig orientiert sind, ergeben sich auch nur geringe langfristige negative Wirkungen aus einem temporären Rückgang der Transfers.

Während der Implementierung des Rückgangs der Transfers in den Jahren 2010 bis 2020 ergibt sich ein substantieller Nachfrageschock, der auf die ostdeutsche Wirtschaft einwirkt. Abbildung 20 zeigt den Verlauf des jährlichen Rückgangs der Transfers zugunsten der ostdeutschen Wirtschaft. Im Jahr 2011 gibt es noch einen positiven Impuls von etwa 0,05 %. In den Folgejahren ist der Impuls stets negativ. Bis zum Jahr 2015 steigt er auf gut -2,5 % an, um dann bis zum Jahre 2019 graduell zurückzugehen. Im Jahr 2020 beträgt der negative Impuls nochmals etwa -2,9 %. In den Jahren 2021 bis 2030 wurde der Transferrückgang künstlich auf null Prozent gesetzt.

In Abbildung 21 ist der Verlauf der Wirkungen auf das BIP abgetragen, wie sie aus den HERMIN-Simulationen hervorgehen.

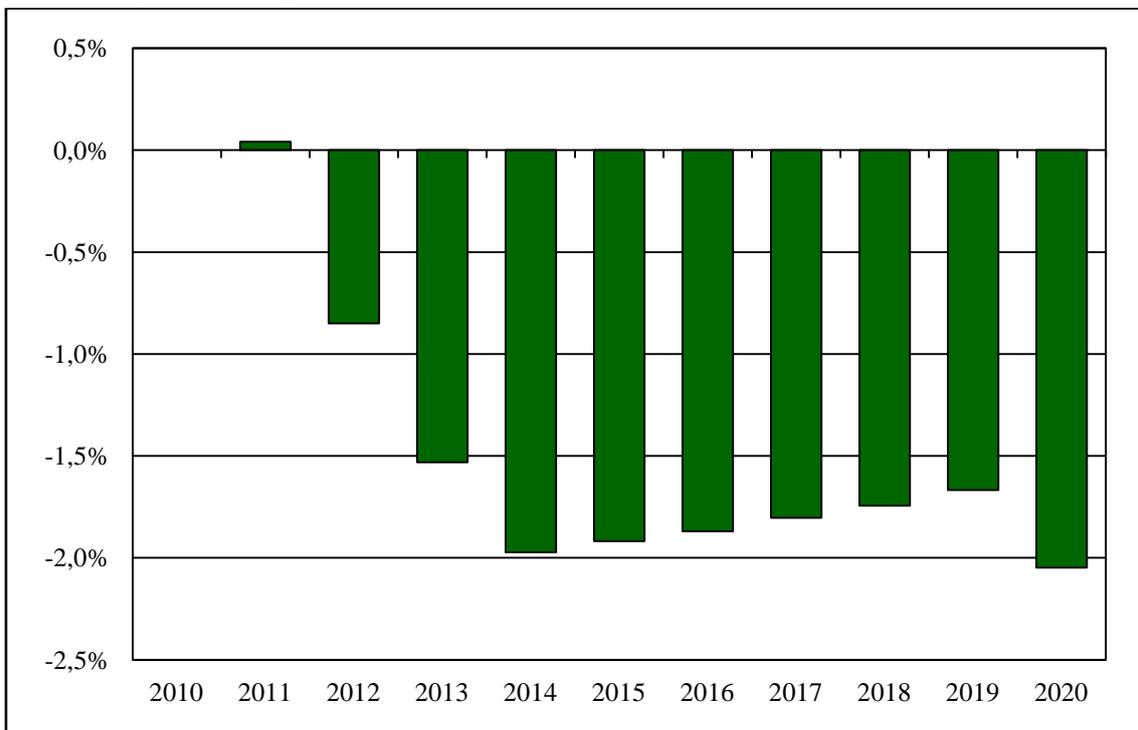
Im ersten Jahr ist die Wirkung bezogen auf die Basislösung etwas geringer als 0,05 %. Sie wird dann kontinuierlich größer negativ, bis im Jahre 2014 ein Wert von -1,97 % erreicht wird. Anschließend nimmt die Wirkung auf das BIP minimal ab und steigt im Jahr 2020 nochmals auf -2 % an. Nach 2020 entfallen alle Transferreduktionen, was dazu führt, dass die negativen Wirkungen auf das BIP auf Grund des fehlenden negativen nachfrageseitigen Impulses deutlich zurückgehen. Wegen der im Zeitraum 2010 bis 2020 nicht realisierten angebotsseitigen Spillovereffekte verbleiben die BIP-Wirkungen aber negativ, wenn auch nur in einem geringeren Umfang von etwa 0,1 %.

Abbildung 20: Transferrückgang in % des Bruttoinlandsprodukts 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

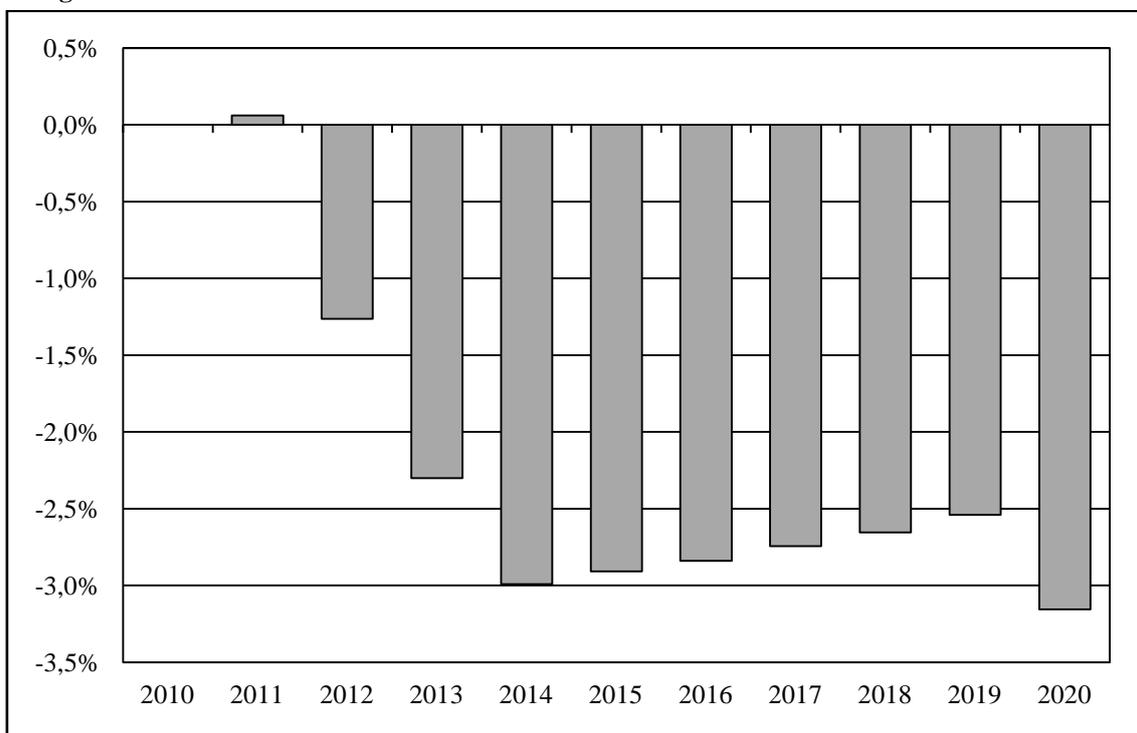
Abbildung 21: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

Abbildung 22 zeigt die Auswirkungen rückläufiger Nettotransfers auf die gesamtwirtschaftliche Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland. Sie folgen in ihrem Verlauf dem Bild der BIP-Entwicklung, liegen jedoch hinsichtlich der numerischen Größen etwas höher. Dies ist darauf zurückzuführen, dass wegen der reduzierten Nachfrage (insbesondere nach Investitionsgütern) auch Produktivitätsfortschritte nicht realisiert werden, sodass der Beschäftigungsverlust höher ausfällt. Nach Ende der Implementierungsphase beträgt der Rückgang in der Erwerbstätigkeit gegenüber dem Basisszenario nur noch etwa 0,05 % jährlich.

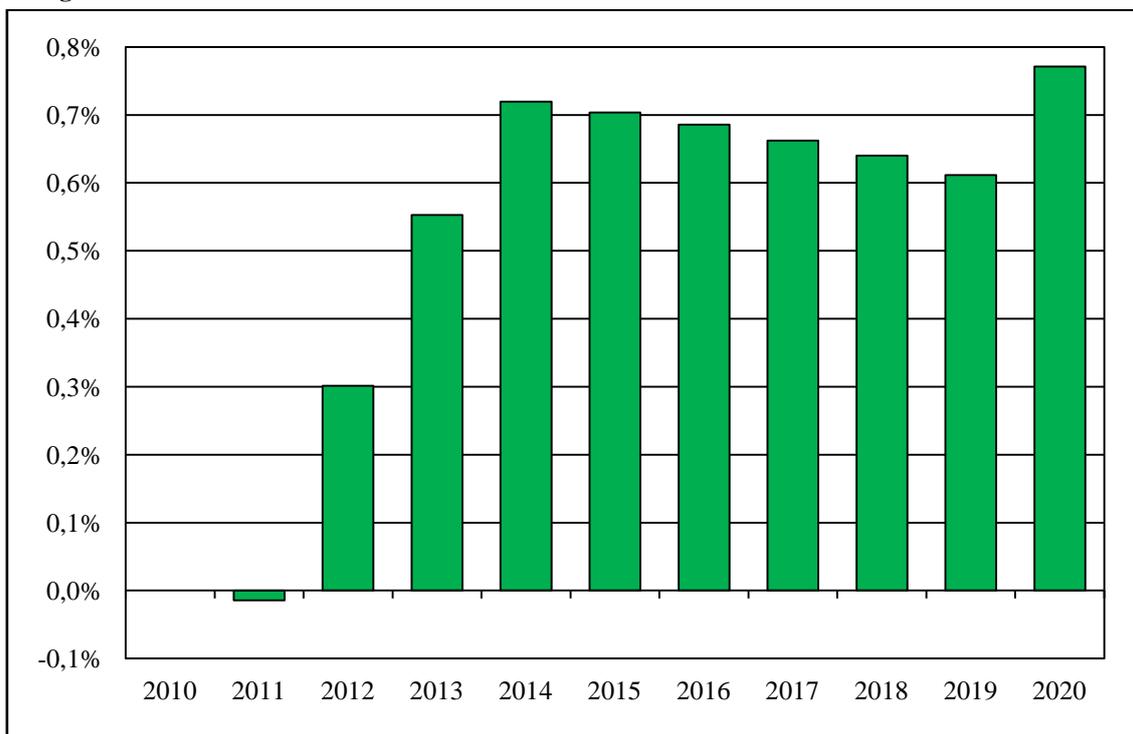
Abbildung 22: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Erwerbstätigkeit 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

Abbildung 23 weist die Entwicklung der Handelsbilanz Ostdeutschlands aus. Die HERMIN-Simulationen zeigen, dass sich die regionale Nettoposition der Handelsbilanz in Folge der Implementierung des Transferrückgangs marginal verbessert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Ausbleiben der Transfers von außerhalb Ostdeutschlands auch zu einem Rückgang der Importe führt, während die Exporte mehr oder weniger konstant bleiben. Letztere realisieren sich im HERMIN-System in Abhängigkeit von Produktivitätsfortschritten durch eine verbesserte Angebotsseite und damit eine erhöhte internationale Wettbewerbsfähigkeit. Der positive Effekt auf die Handelsbilanz verschwindet aber unmittelbar mit dem Ende der Implementierungsphase. Dies zeigt an, dass es sich hier nur um ein temporäres Phänomen ohne dauerhafte Effekte handelt.

Abbildung 23: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Handelsbilanz 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

6.6 Wirkungen auf die Sektoren Ostdeutschlands

Die Wirkungen staatlicher Interventionen oder Transferleistungen werden normalerweise bezogen auf die gesamtwirtschaftlichen Aggregate wie BIP und Erwerbstätigkeit dargestellt, wie dies in dem vorhergehenden Abschnitt geschah. Im folgenden Abschnitt wird das HERMIN-Modell für Ostdeutschland aber dazu genutzt, auch die spezifischen sektoralen Ergebnisse zu präsentieren, die sich für die sektorale Disaggregation des HERMIN-Modells ergeben. Die gewählte sektorale Disaggregation in HERMIN wird zum großen Teil determiniert über die Kenntnisse darüber, inwieweit die verschiedenen produktiven Sektoren einer Volkswirtschaft durch strukturelle Politiken beeinflusst werden.

Der Landwirtschaftssektor ist im Wesentlichen nicht durch die Transfers betroffen. Obwohl es Investitionsaktivitäten in Folge der wachstumswirksamen Ausgaben gibt, sind diese so gering, dass Produktivität und Produktion kaum berührt werden. Vermutlich hinterlassen diese Investitionen keine langfristigen Wirkungen. Gleichfalls gilt, dass der Landwirtschaftssektor in Ostdeutschland – vornehmlich in den neunziger Jahren – durch unterschiedliche Transformationsprozesse gekennzeichnet war. Dies hat dazu geführt, dass Arbeitskräfte freigesetzt wurden und es zu einer sektoralen Migration kam; zudem wurde die Kapitalintensität der Produktion erhöht. Diese Punkte werden

eher durch die gemeinsame Agrarpolitik und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) angegangen als durch die Transferzahlungen zu Gunsten Ostdeutschlands. Eine korrekte Analyse dieser Prozesse würde eine detaillierte Modellanalyse des landwirtschaftlichen Sektors erfordern.

Die Aufgabe des Bausektors besteht im Wesentlichen darin, dass er die Aufgabe zur Erstellung der privaten Bauaktivitäten und der physischen Infrastruktur übernimmt. Dieser Wirtschaftszweig ist somit ein wesentliches Instrument zur Umsetzung der mit den Transfers verbundenen Aktivitäten. Seine Produktion wird während der Reduktion der Transfers deutlich reduziert, da viele der Investitionsgüter durch das Baugewerbe erstellt werden (Gebäude, Straßen, Gewerbegebiete, Gebäude etc.). Wenn die Transferimpulse auslaufen, enden auch die induzierten Aktivitäten in diesem Sektor. Beträgt die jährliche Reduktion in der Produktion des Bausektors gegenüber dem Basisszenario im Jahr 2020 noch knapp 2,7 %, sind es im Folgejahr nur noch 0,1 %.

Die beiden wesentlichen Produktionssektoren des HERMIN-Modells – die Industrie und der Dienstleistungssektor – werden hingegen auf komplexe Weise durch die Transferzahlungen verändert. Während der Implementierungsphase und selbst unter der Annahme von Spilloverelastizitäten von Null ergeben sich gesamtwirtschaftliche Wirkungen durch die stark reduzierte Nachfrage, da die verschiedenen Ausgabekategorien Investitionen, Konsum und Handel die Nachfrage reduzieren. Aber die Industrie und der Dienstleistungssektor sind sehr unterschiedlich betroffen. Während Dienstleistungen in weiten Teilen nicht international gehandelt werden, ist die Industrie dem internationalen Wettbewerb sehr stark ausgesetzt – und zwar sowohl hinsichtlich der Exporte auf die Weltmärkte als auch im heimischen Wettbewerb über importierte Industriegüter. Während der Implementierungsphase sind daher die Wirkungen im Dienstleistungssektor deutlich negativer als im industriellen Bereich. In der Post-Implementierungsphase hingegen sind die negativen Wirkungen auf die Industrie stärker, da die unterbliebenen Interventionen zur angebotsseitigen Stärkung der ostdeutschen Wirtschaft die Industrie stärker treffen als die Dienstleistungen.

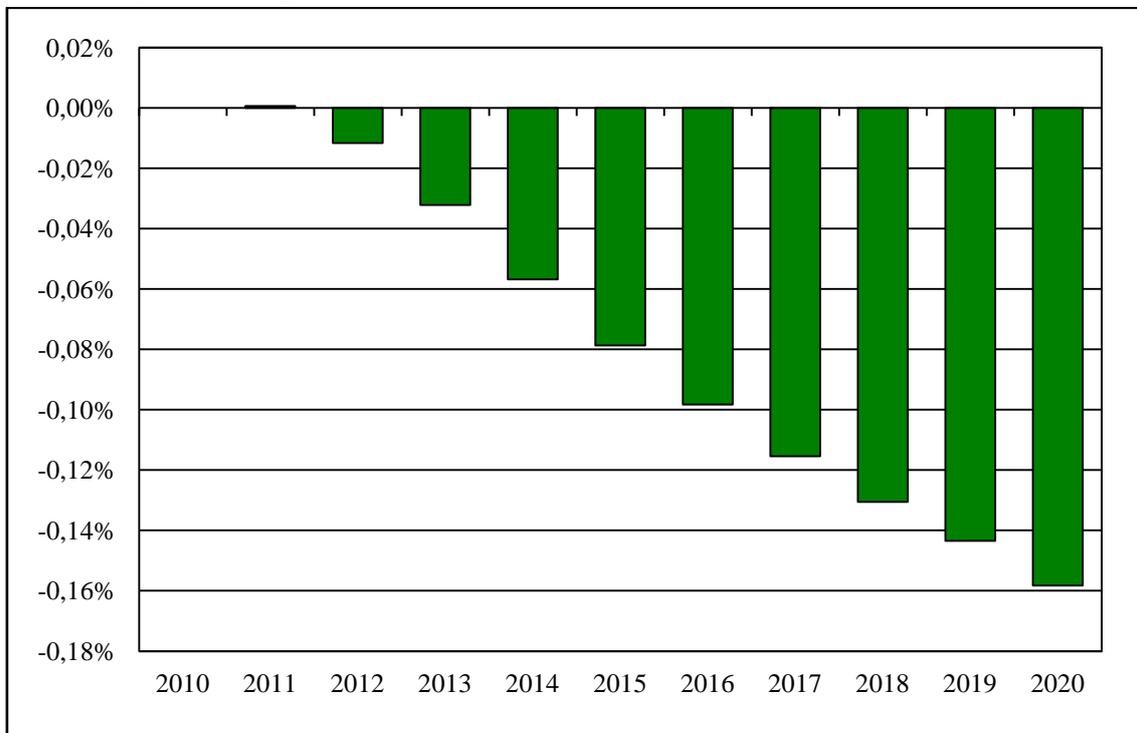
Die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe verringert sich in der Implementierungsphase nur schrittweise und wenig. Im Jahr 2020 beträgt der jährliche Rückgang 0,16 %. Allerdings würde die Erholung nach Beendigung der Transferreduktion ebenfalls nur graduell erfolgen, mit einer mittleren jährlichen Abweichung zur Basislösung von knapp -0,13 %. Dem gegenüber sinkt die Produktion im Dienstleistungssektor rasch und kräftig. Bereits 2014 beträgt der Rückgang mehr als 2,5 %. Sobald die Transfers aber ihr altes Niveau wieder erreichen, schrumpft die Differenz zur Basislösung auf 0,1 %.

Die präsentierten sektoralen Ergebnisse sind in gewisser Weise noch experimentell und sollen dazu dienen, die Forschung im Bereich der Wirkungen staatlicher Interventionen in diese Richtung zu lenken. Modelle, die das BIP auf der Produktionsseite nicht disaggregieren, sind nicht in der Lage, die unterschiedlichen sektoralen Wirkungen zu er-

fassen, sodass der mit der Entwicklung der Volkswirtschaft verbundene sektorale Strukturwandel, der durch staatliche Interventionen beeinflusst wird, nicht abgebildet werden kann. Die in HERMIN vorhandene sektorale Disaggregation eröffnet jedoch auch für Ostdeutschland ein Fenster, um die sektoralen Anpassungsprozesse zu untersuchen. Insgesamt sind wir aber noch nicht in der Lage, finale Antworten auf die ausgelösten Anpassungsprozesse zu geben.

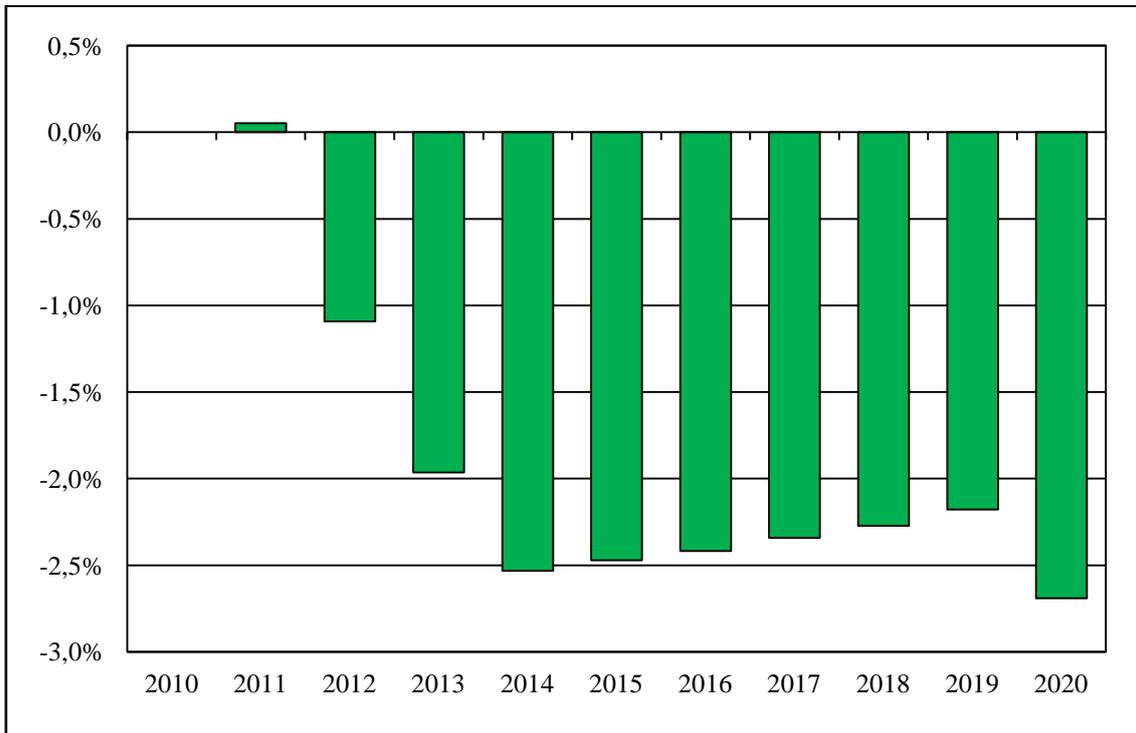
Abbildung 24, Abbildung 25 und Abbildung 26 zeigen die Wirkungen auf die Produktion in den verschiedenen Sektoren der ostdeutschen Wirtschaft, wie sie sich aus der Modellanalyse ergeben.

Abbildung 24: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Produktion im Industriesektor 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario



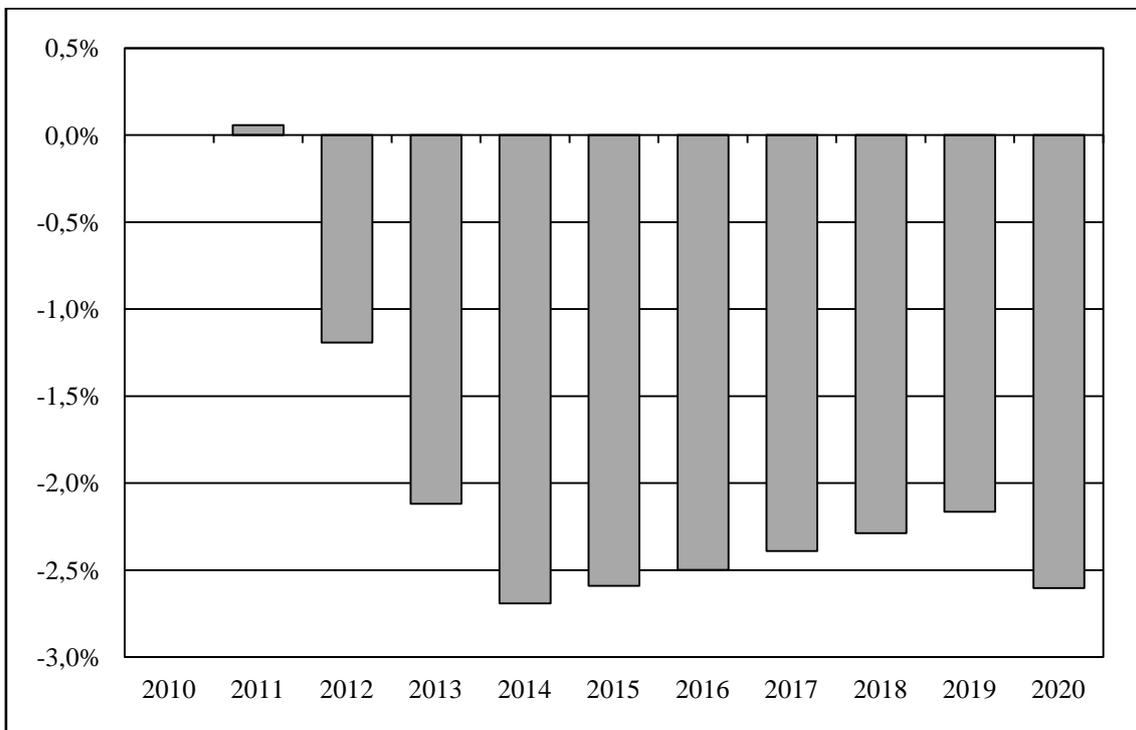
Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

Abbildung 25: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Produktion im Dienstleistungssektor 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

Abbildung 26: Auswirkungen rückläufiger Transfers auf die Produktion im Bausektor 2010 – 2020, Abweichungen zum Basisszenario



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IFO INSTITUTS und der GEFRA.

6.7 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde untersucht, in welcher Weise ein Rückgang in den Transferzahlungen für Ostdeutschland und Sachsen die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. In der Analyse wurde eine eindeutige Unterscheidung zwischen den nachfrageseitigen temporären Wirkungen, die sich im Verlauf der Implementierung ergeben und dort ihre größte Wirkung aufweisen, und den langanhaltenden Wirkungen, die sich wahrscheinlich ergeben werden, wenn nach dem Ende der Implementierung im Jahre 2020 diese auf die ostdeutsche Wirtschaft wirken.

Insgesamt können die Ergebnisse für Ostdeutschland und die Periode von 2010 bis 2030 wie folgt zusammengefasst werden:

Der Rückgang der teilungsbedingten Transferzahlungen führt ohne Berücksichtigung der endogenen Kompensation in der Implementierungsphase zu einem erheblichen Rückgang sowohl des BIP von bis zu 3,7 % (2019) als auch der Erwerbstätigkeit (2019: 3,6 %). Der negative langfristige Effekt fällt mit bis zu einem Prozent des BIP ebenfalls erheblich aus, da mit diesen wachstumsorientierten Ausgaben vor allem eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Ostdeutschland verbunden ist.

Unter Berücksichtigung aller Finanzierungsströme tragen die reduzierten Transferzahlungen während der Implementierungsphase zu einer signifikanten Reduktion der ökonomischen Aktivitäten um etwa 2 % des BIP bei und führen zu einer Abnahme der Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland in ähnlichem Umfang. In dem Zeitraum, in dem die Transferzahlungen reduziert werden, nimmt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage signifikant ab und es kommt zu einer Verbesserung der Handelsbilanz, da die Importe reduziert und die Exporte kaum berührt werden. Allerdings werden die dämpfenden Einflüsse dadurch abgemildert, dass analog einem System kommunizierender Röhren insbesondere die Sozialausgaben und die Finanzausgleichsausgaben steigen, wenn die gesamtwirtschaftliche Dynamik abnimmt. Des Weiteren kommt es im Prognosezeitraum zu einer Verringerung der Transferabhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft.

Nach dem Ende der Phase mit reduzierten Transferzahlungen im Jahr 2020 verschwinden diese nachfrageseitigen Wirkungen und nur die längerfristigen angebotsseitigen negativen Wirkungen verbleiben. Diese können auf nicht durchgeführte angebotsseitige Verbesserungen zurückgeführt werden. Sie sind aber, da der Anteil der wachstumsorientierten Ausgaben relativ klein ist, nur gering im Umfang.

Die Diskrepanz der BIP-Effekte kann darauf zurückgeführt werden, dass – obwohl auch bei den wachstumsorientierten Ausgaben umfangreiche Güterkäufe im Ausland (vornehmlich in Westdeutschland) getätigt werden – bei der Modellierung ausschließlich teilungsbedingter Transferzahlungen eine vollständige Verausgabung der Finanzmittel stattfindet. Im Gegensatz zu den privaten Konsumausgaben in der zweiten Rechnung ist hier die marginale Ausgabenquote gleich Eins und die Sparquote gleich Null. Insbeson-

dere wichtig ist aber, dass die ostdeutsche Wirtschaft in der ersten Berechnung (vgl. Abschnitt 6.2) Produktivitätsgewinne nicht realisieren kann und somit an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verliert.

Während der Implementierungsphase werden die Nachfrage und die Produktion des Dienstleistungssektors und des Bausektors berührt, während der langfristige Effekt vor allem die Industrie in Ostdeutschland betrifft.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass ein Rückgang der Transferzahlungen gegenüber dem Basisszenario zu einer signifikanten Reduktion der temporären Nachfrage führen wird und entsprechend die Erwerbstätigkeit reduziert bzw. dies zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führt.

Unter Berücksichtigung des erreichten Standes der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland im europäischen Vergleich wird es bei der Gesamtbetrachtung zu einem Rückgang der Einkommen pro Kopf in Kaufkraftparitäten kommen, der vom Umfang etwa dem Niveauverlust des BIP in Höhe von 2 % entspricht; der Effekt, welcher sich unter ausschließlicher Betrachtung der teilungsbedingten Transferzahlungen ergibt, beträgt sogar in etwa 3 %.

Hierbei handelt es sich zwar um eine signifikante negative Wirkung auf die Einkommen pro Kopf, aber nach heutigem Wissensstand dürfte das erwartete BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten in Ostdeutschland auch unter Berücksichtigung der reduzierten Transferleistungen noch über 80 % des EU-27-Durchschnitts liegen. Bleibt es bei den gegenwärtigen Grenzwerten, die für eine Ziel-1-Förderung festgelegt wurden, würden die ostdeutschen Regionen auch bei einer Berücksichtigung der ökonomischen Wirkung der reduzierten Transferleistungen aus der bisherigen Höchstförderung herausfallen.

7. Fazit und Zusammenfassung

Die ostdeutsche Wirtschaft ist nach wie vor in hohem Maße von Transferzahlungen aus dem Westen abhängig. Die Nettoleistungen, die Ostdeutschland vom Bund, den westdeutschen Ländern und aus den Kassen der Sozialversicherungen erhielt, lagen im Jahr 2007 bei rund 20 % des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts; in Relation zur ostdeutschen Binnennachfrage beliefen sich die Zahlungen immerhin noch auf 18 %. Dies spiegelt insbesondere die noch schwache Wirtschaftskraft der ostdeutschen Länder wider, weil dies einerseits zu einem vergleichsweise geringen Steuer- und Beitragsaufkommen und andererseits aber auch zu vergleichsweise hohen Zahlungen im Rahmen gesamtdeutsch geltender Ausgleichssysteme führt. „Sonderleistungen“ zugunsten der ostdeutschen Länder finden sich derzeit nur noch im Rahmen des Solidarpaktes II, der ab dem Jahr 2005 zum Abbau der ostdeutschen Infrastrukturlücke sowie zur Unterstützung der Investitionstätigkeit in den neuen Ländern aufgelegt wurde. Darüber hinaus erhalten die ostdeutschen Länder Strukturfondsmittel der EUROPÄISCHEN UNION, die ebenfalls dazu dienen sollen, den Rückstand in der Wirtschaftskraft abzubauen.

Während die Zahlungen im Länderfinanzausgleich sowie die Transferbedarfe in der Sozialversicherung regelgebunden gewährt werden und insoweit unmittelbar von der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland abhängig sind, sind die Leistungen aus dem Solidarpakt II sowie die EU-Strukturfondsmittel politisch festgelegt. Es ist absehbar, dass diese Zahlungen in den kommenden Jahren sukzessive auslaufen werden: Für den Solidarpakt II ist dies gesetzlich vereinbart, für die EU-Strukturfondsmittel ergibt sich dies auch der Tatsache, dass die ostdeutschen Länder inzwischen ein Niveau der Wirtschaftskraft aufweisen, welches über den von der EU festgelegten Schwellenwerten für die Höchstförderung liegt. Da jedoch die wirtschaftliche Entwicklung eben auch von diesen Transferzahlungen abhängig ist – weil sie zum einen die Nachfrage in Ostdeutschland stützen und zum anderen zu einer Verbesserung der wachstumsrelevanten Standortbedingungen beitragen –, stellt sich die Frage, inwieweit die absehbare Kürzung von Mitteln zu einem Rückgang der Wirtschaftsleistung in den ostdeutschen Ländern führt. Problematisch wäre dies insbesondere dann, wenn die festgelegten Schwellenwerte für die Förderwürdigkeit hierdurch unterschritten würden. Mit der Frage nach den Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Bundesländer beschäftigt sich die vorliegende Studie.

Die Analyse muss dabei die vielfältigen Einflusskanäle berücksichtigen, über die exogen zugeführte Mittel Angebot und Nachfrage in Ostdeutschland beeinflussen. Aus diesem Grund bedarf es hierfür eines komplexen Rechenmodells, mit dem die Wirkungen eines exogenen Impulses – in diesem Fall: der Kürzung von Transferleistungen – hinreichend genau abgebildet werden können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine etwaige Verringerung der wirtschaftlichen Leistung dazu führen kann, dass die endogen bestimmten Transferflüsse (Arbeitslosenversicherung, LFA) zunehmen und damit den

ursprünglichen Impuls teilweise konterkarieren können. Aus diesem Grund wurden die Simulationsrechnungen in der vorliegenden Studie mit Hilfe des HERMIN-Modells durchgeführt. Es handelt sich hierbei um ein ökonometrisches Modell, das die makroökonomischen Beziehungen auf einer regionalen Ebene abbildet und in der Vergangenheit schon mehrfach zur erfolgreichen Modellierung von Politikmaßnahmen in Ostdeutschland wie auch in anderen Regionen der EUROPÄISCHEN UNION verwendet worden ist.

Für die Berechnung des gesamtwirtschaftlichen Effekts aufgrund sich verändernder Transferzahlungen mussten die einzelnen Ausgaben- und Einnahmekategorien zunächst in die Zukunft fortgeschrieben werden. Die Projektionen beruhen zum einen auf gesetzlichen Vorgaben oder politischen Festlegungen (z. B. zum Solidarpakt II oder zum Regionalisierungsgesetz) und zum anderen auf plausiblen Annahmen bzw. Rechnungen, die das IFO INSTITUT bereits in der Vergangenheit vorgelegt hat [vgl. RAGNITZ et al. (2011), THUM et al. (2011)]. Dabei ergab sich ein Anstieg der nominalen Bruttogesamtausgaben im Prognosezeitraum von 162 Mrd. € im Jahr 2011 auf 174,5 Mrd. € (2020). Gleichzeitig werden die nominalen Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen voraussichtlich von 87,5 Mrd. € (2011) auf mehr als 111 Mrd. € wachsen. Daraus resultiert, dass die Nettogesamtausgaben (nominal) von 74,5 Mrd. € auf mehr als 63 Mrd. € sinken werden. Dennoch darf die Preisentwicklung bei der Betrachtung der Zahlungsströme nicht vernachlässigt werden. Wird für die Inflationsrate ein jährlicher Wert von 1,5 %⁹ unterstellt, dann ergibt sich ein etwas anderes Bild für die Einnahmen und Ausgaben. Während die nominalen Bruttogesamtausgaben im Prognosezeitraum voraussichtlich steigen werden, kommt es bei realer Betrachtung zu einer Verringerung von 159,6 Mrd. € im Jahr 2011 auf 150,4 Mrd. € (2020). Die Einnahmen erhöhen sich auch bei preisbereinigter Betrachtung beachtlich (vgl. Abschnitt A.2.3). Demzufolge kommt es auch unter realer Betrachtungsweise zu einer Verringerung der Nettotransfers für Ostdeutschland; diese fällt zugleich stärker aus als bei der nominalen Fortschreibung. In beiden Fällen ist letztendlich damit zu rechnen, dass die Transferabhängigkeit (gemessen an Nettotransfers zu Bruttoinlandsprodukt) Ostdeutschlands abnehmen wird.

Am stärksten wird der Rückgang bei den realen wachstumsorientierten Ausgaben ausfallen. Diese werden sich voraussichtlich um 37 % im Zeitraum von 2010 bis 2020 verringern. Auch die Sozialausgaben werden zurückgehen, wenn auch nicht in dem Ausmaß der wachstumsorientierten Ausgaben. Demgegenüber ist bei den (preisbereinigten) Ausgaben für bundesstaatliche Aufgaben ein Anstieg zu erwarten.

Zur Quantifizierung des gesamtwirtschaftlichen Effektes rückläufiger Transferzahlungen wurden in der vorliegenden Studie zwei verschiedene Szenarien untersucht. Während die erste Rechnung lediglich eine Veränderung der ausschließlich teilungsbeding-

⁹ Die hier betrachteten realen Zahlungsströme basieren auf dem Preisniveau des Jahres 2010.

ten Transfers berücksichtigt, betrachtet das zweite Szenario alle Zahlungsströme, die den ostdeutschen Bundesländern zufließen. Beide Rechnungen vergleichen die Effekte verschiedener volkswirtschaftlicher Größen in Bezug auf eine Basislösung, welche von unveränderten Transferleistungen, fixiert auf das Niveau von 2009, ausgeht. Die Ergebnisse zeigen, dass die Anpassung der ausschließlich teilungsbedingten Transferleistungen, d. h. ohne Berücksichtigung der vorwiegend nachfragesteigernden Zahlungsströme, zu einer deutlichen Reduktion sowohl des BIP (3,7 %) als auch der Erwerbstätigkeit (3,6 %) führt. Aufgrund der wachstumsorientierten Natur der teilungsbedingten Transfers fällt der langfristige BIP-Effekt mit bis zu einem Prozentpunkt ebenfalls sehr deutlich aus. Dies ist insbesondere Folge der Beeinträchtigung der ostdeutschen Wettbewerbsfähigkeit.

Unter Betrachtung aller Zahlungsströme kommt es zu einer Verringerung der Transferleistungen im Jahr 2020 um bis zu 3 % des Bruttoinlandsprodukts. Dies hat zur Folge, dass das Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands (einschließlich Berlin) gegenüber dem Basisszenario um bis zu 2 % schrumpfen wird. Ausschlaggebend sind dafür vor allem die dämpfenden nachfrageseitigen Impulse; die negativen angebotsseitigen Wirkungen sind gering, weil die sogenannten wachstumsrelevanten Ausgaben nur einen kleinen Teil der Gesamttransfers ausmachen und in gegenseitiger Wechselbeziehung mit anderen Transferkategorien stehen. Dass der Rückgang der wirtschaftlichen Leistung weniger stark ausfällt als die Transferkürzung mag zunächst überraschen, erklärt sich aber durch die hohe Importabhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Die Verringerung der Nachfrage schlägt sich deswegen zu einem nicht unbeträchtlichen Teil in rückläufigen Einfuhren aus Westdeutschland bzw. dem Rest der Welt nieder und lässt insoweit die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland selbst unberührt. Hinzu kommt, dass die dämpfenden Effekte dadurch abgemildert werden, dass ein Teil der Transfers (Sozialausgaben, Finanzausgleichszahlungen) endogen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig sind und deswegen bei sich abschwächender gesamtwirtschaftlicher Dynamik tendenziell steigen werden.

Trotz der signifikant negativen Wirkungen veränderter Transferzahlungen wird das BIP pro Kopf Ostdeutschlands (gemessen in Kaufkraftstandards) noch bei ungefähr 80 % des EU-27-Durchschnitts liegen. Dies hätte zur Folge, unter der Annahme gegebener Grenzwerte, dass die ostdeutschen Bundesländer nicht länger für die Höchstförderung berechtigt wären. Dennoch sind negative Auswirkungen insbesondere aufgrund von Regelungen zur Übergangsförderung und der damit verbundenen Überschreitung von Schwellenwerten denkbar.

Der Konvergenzprozess der ostdeutschen Wirtschaft wird durch die Rückführung der Transferleistungen nur wenig verlangsamt – bei gegebener Bevölkerungsentwicklung wird das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner um lediglich 2 Prozentpunkte gegenüber dem westdeutschen Durchschnittsniveau sinken. Käme es zu einer verstärkten Abwan-

derung (wovon angesichts der geringen Stärke des dämpfenden Impulses nicht auszugehen ist), würde der Effekt sogar noch geringer ausfallen. Speziell ist die Gefahr, dass es zu einem dauerhaften Rückschlag durch die Absenkung der Transfers kommt, als gering einzuschätzen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es gelingt, günstige angebotsseitige Rahmenbedingungen zu schaffen.

LITERATURVERZEICHNIS

- ALTERSVORSORGE IN DEUTSCHLAND (AVID) (Hrsg.) (2005): Tabellen-Viewer (Standardperspektive des Basisszenarios), <http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/TABVIEWER/TabViewer.html>. abgerufen am 15.04.2011.
- ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN (VGR) DER LÄNDER (Hrsg.) (2011): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2010, Reihe 1 Länderergebnisse Band 1, Berechnungsstand: August 2010/Februar 2011, Stuttgart.
- BACH, S. und D. VESPER (2000): Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 69, Nr. 2, S. 194-224.
- BLOS, K. (2006): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland, *IAB Forschungsbericht 8/2006*, Nürnberg.
- BLUM, U.; J. RAGNITZ; S. FREYE; S. SCHARFE und L. SCHNEIDER (2009): Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder, *IWH Sonderheft 4/2009*, Halle.
- BOSS, A. und A. ROSENSCHON (1996): Öffentliche Transferleitungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme, *Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 269*, Kiel.
- BRADLEY, J.; E. MORGENROTH und G. UNTIEDT (2001): Analysis of the Macroeconomic Impact of the CSF on the Economy of East Germany, *ifo Dresden Studien Nr. 30*, München/Dresden.
- BRADLEY, J. und G. UNTIEDT (2008): The COHESION System of HERMIN country and regional models: Description and operating manual – Version 3, Münster.
- BRENKE, K. und K. F. ZIMMERMANN (2009): Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall: Was war und was ist heute mit der Wirtschaft? *IZA Standpunkte Nr. 20*.
- BRENKE, K.; A. EICKELPASCH und K. GEPPERT (2010): Dienstleistungen in Ostdeutschland: Beschäftigungsdynamik geringer als in Westdeutschland, *DIW Wochenbericht Nr. 17/2010*.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (BA) (Hrsg.) (2010): Arbeitsmarkt in Zahlen, Leistungen nach dem SGB III, Ausgabe August 2010, Nürnberg.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005, Berichte Band 21, Bonn.

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF) (Hrsg.) (2010a): Funktionenübersicht über die Bundeshauhalte diverser Jahre, herunterladbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF) (Hrsg.) (2010b): Daten auf Anfrage beim BMF unter buergerreferat@bmf.bund.de, Anfrage am 21.10.2010.
- BUSCH, U. (2010): Transferleistungen – Aufbauhilfe und Entwicklungsblockade für Ostdeutschland, in: INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (Hrsg.): 20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration, *IWH Sonderheft 3/2010*, Halle, S. 381-399.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2010): Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014, *Drucksache 17/2501*, Berlin.
- DIW, IfW, IWH (Hrsg.) (1999): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19. Bericht, Halle.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2008): Regionen 2020: Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen, *Arbeitspapier der Kommission November 2008*, Brüssel.
- FÄRBER, G.; H. DALEZIOS; O. ARNDT und P. STEDEN (2007): Die Formale und Effektive Inzidenz von Bundesmitteln, http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21942/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/InzidenzBundesmittel/05__Veroeffentlichungen.html, abgerufen am 22.11.2010.
- FUCHS, J. und G. ZIKA (2010): Arbeitsmarktbilanz bis 2025 – Demografie gibt die Richtung vor, *IAB Kurzbericht 12/2010*.
- GREINER, U.; M. HENRICH und F. L. SELL (1994): „The East-German-Disease“: Volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse nach der Deutschen Einheit, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Vol. 43, Nr. 3, S. 271-299.
- HEILEMANN, U. und G. BARABAS (1996): Zur Finanzierung der deutschen Einigung – Eine optimal control-Analyse mit dem RWI-Konjunkturmodell, *RWI-Papiere Nr. 41*.
- LACKMANN, G. und M. ZARTH (2010): Zur Flankierung des ostdeutschen Konvergenzprozesses durch fiskalische Ausgleichssysteme und raumwirksame Bundesmittel, in: BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) (Hrsg.): 20 Jahre deutsche Einheit – zwei Dekaden im Rückblick, *Informationen zur Raumentwicklung Heft 10/11.2010*, S. 685-713.
- LEHMANN, H.; U. LUDWIG und J. RAGNITZ (2005): Originäre Wirtschaftskraft der neuen Länder noch schwächer als bislang angenommen, *IWH Wirtschaft im Wandel Heft 5/2005*, S. 134-145.

- LENK; T. und M. KUNTZE (2010): Überblick über die Transfers von West nach Ost, ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie auf die Länder- und Kommunalhaushalte, in: INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (IWH) (Hrsg.): 20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration, *IWH Sonderheft 3/2010*, Halle, S. 401-416.
- MÜLLER, G. (2000): Nutzen und Kosten für die westdeutsche Wirtschaft infolge der Wiedervereinigung, in: BRÜMMERHOFF, D. (Hrsg.): Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung, *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Nr. 167*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 48-59.
- PAQUÉ, K. H. (2009): Deutschlands West-Ost-Gefälle der Produktivität: Befund, Deutung und Konsequenzen, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78, Heft 2*, S. 63-77.
- RAGNITZ, J. (1997): Wechselbeziehungen zwischen Transfers und strukturellem Wandel: Eine Einführung, in: INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (IWH) (Hrsg.): Transferleistungen, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, *IWH Sonderheft 1/1997*, Halle, S. 9-14.
- RAGNITZ, J.; V. DIETRICH; G. HEIMPOLD; K. HOLST; W. KOMAR; B. LASCHKE; G. MÜLLER G. und J. ROTHFELS (1998): Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, *IWH Sonderheft 1/1998*, Halle.
- RAGNITZ, J. (2000): Was kostet die Einheit? Zur Bewertung der Transferleistungen für Ostdeutschland, in: BRÜMMERHOFF, D. (Hrsg.): Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung, *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Nr. 167*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 15-27.
- RAGNITZ, J.; C. DREGER; W. KOMAR und G. MÜLLER (2000): Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, *IWH Sonderheft 2/2000*, Halle.
- RAGNITZ, J.; S. BEER; W. KOMAR; G. MÜLLER; R. MÜLLER; J. ROTHFELS und A. WÖFL (2001): Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen. Das Beispiel der neuen Länder, *IWH Sonderheft 3/2001*, Halle.
- RAGNITZ, J.; A. ECK; J. STEINBRECHER und C. THATER (2011): Haushaltskonsolidierung, Infrastruktur und Standortwettbewerb, *ifo Dresden Studien Nr. 58*, München/Dresden.
- SCHUBERT, A. (2011): Eine Untersuchung der Konvergenz der zehn mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten mithilfe geeigneter Wirtschaftsindikatoren, *ifo Dresden berichtet 3/2011*, S. 12-18.

- SEITZ, H. (2008): Fortschreibung einer Langfristprojektion für den Landeshaushalt des Freistaats Sachsen unter Beachtung von Risikofaktoren, *Gutachten im Auftrag des Sächsisches Staatsministeriums der Finanzen*, unveröffentlicht.
- SINN, H.-W. (2000): Zehn Jahre Wiedervereinigung – ein Kommentar zur Lage der neuen Länder, *ifo Schnelldienst 26-27/2000*, S. 10-22.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009 in Berlin, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2010a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Bundesländern bis 2060, Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2010b): Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt, Fachserie 14 Reihe 4, Wiesbaden.
- THUM, M.; S. ARENT; A. ECK; O. KROHMER; R. LEHMANN; W. NAGL und J. RAGNITZ (2011): Wirtschaftliche Entwicklung Sachsens im Ländervergleich: Bestandsaufnahme und Perspektiven, *ifo Dresden Studien Nr. 59*, München/Dresden.
- UNTIEDT, G.; B. ALECKE; N. BIERMANN; J. BRADLEY; J. DAMBERG; L. FRIEG; W. JAE-DICKE und M. RIDDER (2010): Anforderungen und Handlungsoptionen für den Einsatz der europäischen Strukturpolitik in den Jahren 2014-2020 in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin, *Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*, Dienstleistungsauftrag 22/09, Münster.

ANHANG

A.1 Methodenbeschreibung zur Fortschreibung

A.1.1 Vorüberlegungen

Um die Effekte rückläufiger Transferzahlungen quantifizieren zu können, bedarf es einer plausiblen Fortschreibung bzw. Prognose aller betrachteten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. In diesem Abschnitt des Anhangs werden daher alle Annahmen und Fortschreibungsschritte für die einzelnen Ausgabe- und Einnahmepositionen näher dargestellt. Dies ist insofern wichtig, als das solch ein Vorgehen insbesondere Transparenz schafft. Der betrachtete Fortschreibungszeitraum erstreckt sich über die Jahre 2006 bis 2020. Ein berechtigter Einwand könnte sein, dass für die Jahre 2006 bis 2010 schon statistische Angaben vorliegen. Dies gilt aber nicht für alle aufgeführten Positionen. Falls bei einigen Ausgaben oder Einnahmen zum jetzigen Zeitpunkt schon aktuellere Werte vorliegen, dann ist dies ebenfalls in diesem Abschnitt dokumentiert. In aller Regel wird der Prognosezeitraum immer klar definiert sein. Der Aufbau dieses Abschnitts orientiert sich an der Gliederung des Absatzes 1, in dem die Fortschreibungsergebnisse präsentiert sind.

A.1.2 Ausgaben

Die Ausgaben liegen für das vorliegende Gutachten in tiefer fachlicher Gliederung vor. Demzufolge bedarf es an dieser Stelle einer detaillierten Beschreibung der Schritte zur Fortschreibung der einzelnen Positionen.

A.1.2.1. Sozialausgaben

Die Sozialausgaben unterteilen sich in der hier verwendeten Kategorisierung in Sozialausgaben, die ausschließlich der Bund gewährt, Leistungen im Rahmen der Sozialversicherungen sowie Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zur Beseitigung von struktureller Arbeitslosigkeit (Hartz-IV-BEZ).

Sozialversicherung

Zahlungen, welche den ostdeutschen Bundesländern im Rahmen der Sozialversicherung gewährt werden, teilen sich in Leistungen im Rahmen der Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- sowie Pflegeversicherung. Nachfolgend werden diese vier Positionen betrachtet.

Die Zahlungen an die neuen Bundesländer im Rahmen der Arbeitslosenversicherung werden zunächst für die Jahre 2006 bis 2009 mit der jahresdurchschnittlichen Veränderungsrate der Zahl der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld nach Abgrenzung der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (BA) fortgeschrieben [vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT

(2010)]. Da die Einnahmen und Ausgaben bei der Arbeitslosenversicherung stark von der Situation am Arbeitsmarkt abhängig sind, schien dies die geeignetste Größe zur Quantifizierung dieser Positionen. Für das Jahr 2010 wurde die Zahl der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld zum Stichtag des 30.06. gewählt. Um Zahlungsströme nach dem Jahr 2010 zu quantifizieren, bedarf es einer geeigneten Größe, die der Zahl der arbeitslosen Leistungsempfänger in etwa entspricht. Das INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (IAB) hat vor kurzer Zeit eine Arbeitsmarktbilanz für Ost- und Westdeutschland bis 2025 vorgelegt [vgl. FUCHS und ZIKA (2010)]. Dabei prognostizieren sie die Zahl der Erwerbstätigen und das Erwerbspersonenpotenzial unter verschiedenen Annahmen bis in das Jahr 2025. Die Differenz beider Größen stellt die sogenannte Unterbeschäftigung dar und enthält sowohl die Zahl der Arbeitslosen als auch die Stille Reserve. Da das IAB in erster Linie das Erwerbspersonenpotenzial und die Erwerbstätigkeit beleuchten will, wird die Zahl der Arbeitslosen nicht separat ausgewiesen. Demzufolge musste sich bei der Fortschreibung der Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenversicherung auf die Unterbeschäftigung gestützt werden.

Die Ausgaben im Rahmen der Rentenversicherung sind zum einen eng an die Anzahl der Bezieher geknüpft und zum anderen an den durchschnittlich gezahlten Betrag je Rentner, sodass genau diese beiden Größen fortgeschrieben werden müssen. Die Entwicklung der Anzahl der Rentner wird für den Zeitraum 2010 bis 2020 mit der Wachstumsrate der Personen ab dem 65. Lebensjahr approximiert. Diese stammen aus der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des STATISTISCHEN BUNDESAMTES [vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010a)]. Für die Jahre 2006 bis einschließlich 2009 liegen Angaben über die Anzahl der Leistungsbezieher vor. Eine Fortschreibung des durchschnittlichen Betrages je Rentner hingegen gestaltet sich dabei etwas schwieriger. Hilfreich dabei sind die Projektionen der ALTERSVORSORGE IN DEUTSCHLAND (AVID) (2005) über die Durchschnittsrente einzelner Kohorten. Aus diesen Angaben konnten Wachstumsraten für einzelne Jahre abgeleitet und explizit Durchschnittsrenten modelliert werden. Somit berücksichtigt die Fortschreibung der Ausgaben der Rentenversicherung explizit die Entwicklung der Leistungsbezieher sowie des durchschnittlichen Rentenbetrages.

Zur Fortschreibung der Ausgaben bei der Kranken- bzw. Pflegeversicherung finden die Veränderungsdaten der Bevölkerungsgruppen, welche älter als 80 Jahre sind, Anwendung. Da davon auszugehen ist, dass insbesondere betagtere Personen von den Leistungen im Rahmen dieser beiden Versicherungen partizipieren, scheinen die Veränderungsdaten der Personen über 80 Jahre die beste Approximation. Auch der Fortschreibung dieser Positionen liegt die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung des STATISTISCHEN BUNDESAMTES zugrunde [vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010a)].

Hartz-IV-Bundesergänzungszuweisungen

Die Bundesergänzungszuweisungen zur Beseitigung der strukturellen Arbeitslosigkeit sind in § 11 Abs. 3a FAG geregelt. Diese betragen für die neuen Länder ohne Berlin in Summe 1.000 Mill. € und sind bis 2019 gesetzlich fixiert. Demzufolge weist diese Position für den Zeitraum bis 2019 einen konstanten Wert auf, während diese dann im Jahr 2020 auf Null sinken. Dem Land Berlin werden laut Gesetz keine Hartz-IV-BEZ gewährt.

Sozialausgaben des Bundes

Bei den Sozialausgaben des Bundes muss eine Teilung des Fortschreibungszeitraums vorgenommen werden. Eine geeignete Quelle zur Prognose dieser Zahlungsströme stellt der Bundeshaushalt dar [vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010a)]. Da dieser aber in seiner endgültigen Form nur bis 2010 vorliegt, muss für die anschließenden Jahre auf andere Indikatoren oder Methoden zurückgegriffen werden. Den Projektionen im Zeitraum 2011 bis 2014 liegt der Finanzplan des Bundes zugrunde [vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG (2010)]. Für die Periode nach 2014 sind keine weiteren „Eckwerte“ mehr verfügbar, sodass ein etwaiger Verlauf der Sozialausgaben des Bundes mit der Entwicklung des nominalen gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) approximiert werden muss. Diese drei Phasen der Fortschreibung werden nachfolgend etwas eingehender beleuchtet. Für das Jahr 2005 liegen zum aktuellen Zeitpunkt detaillierte Angaben darüber vor, wie hoch die einzelnen Ausgaben in den verschiedenen Aufgabenbereichen für die ostdeutschen Flächenländer ausfallen [vgl. BLUM et al. (2009)]. Daraus können Anteile der einzelnen Ausgabenpositionen nach Aufgabenbereichen an den Gesamtausgaben des Bundes gebildet werden. Demzufolge liegt eine komplette prozentuale Verteilung für die ostdeutschen Bundesländer vor. Da die Angaben in den Bundeshaushalten 2006 bis 2010 eine Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen zulassen, können für diesen Zeitraum die Ausgaben des Bundes in den neuen Bundesländern eindeutig quantifiziert werden. Um dieses Vorgehen durchführen zu können, bedarf es einer Annahme bezüglich der prozentualen Verteilung. Ein Blick auf die zeitliche Entwicklung der Anteile verrät, dass sich diese in der jüngsten Vergangenheit nur marginal geändert haben. Demzufolge erscheint es plausibel, Konstanz der Anteile auf den Werten von 2005 zu unterstellen. Für die Jahre 2011 bis 2014 bildet der Finanzplan des Bundes die Grundlage. In diesem finden sich Angaben über die Ausgabenentwicklung im Bereich der Sozialen Sicherung, welche erneut mit konstanten Anteilen aus dem Jahr 2005 auf die neuen Bundesländer verteilt wurden. Für den restlichen Zeitraum bis zum Jahr 2020 wurde eine Potenzialschätzung des gesamtdeutschen BIP verwendet.¹⁰ Da die Schuldenbremse

¹⁰ Auf die Vorgehensweise zur Potenzialschätzung wird im Abschnitt „Steuer- und Finanzausgleichszahlungen“ in diesem Anhang näher eingegangen (vgl. Abschnitt A.1.2.3).

ab dem Jahr 2016 zur Anwendung kommt, können die Ausgaben des Bundes maximal mit der Veränderungsrate des nominalen gesamtdeutschen BIP wachsen.

A.1.2.2. Wachstumsorientierte Ausgaben

Die wachstumsorientierten Ausgaben sind gegliedert nach wachstumsorientierten Ausgaben des Bundes (laufende Zuweisungen an Dritte, Investitionszuweisungen an Dritte sowie Bauinvestitionen), Zahlungen im Rahmen der Investitionszulage und den investiven Transfersleistungen der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten (SoBEZ-neue Länder).

Wachstumsorientierte Ausgaben des Bundes

In Anlehnung an die Sozialausgaben des Bundes erfolgt auch bei den wachstumsorientierten Ausgaben wieder eine Teilung der Zeiträume. Für die Jahre 2006 bis 2010 liegt der Fortschreibung der Zahlungsströme erneut der Bundeshaushalt nach Aufgabenbereichen zugrunde, analog dem Vorgehen bei den Sozialausgaben. Auch hier ist es wieder möglich, ausgehend vom Jahr 2005, Anteile der Ausgaben in die ostdeutschen Bundesländer an den Gesamtausgaben des Bundes zu berechnen. Diese werden für den Zeitraum 2006 bis 2010 konstant gehalten und auf die Angaben in den einzelnen Jahren angewendet. Um den Transferkanal eindeutig bestimmen zu können, wurden die wachstumsorientierten Ausgaben des Bundes unterteilt in laufende Zuweisungen an Dritte, Investitionszuweisungen an Dritte und Bauinvestitionen. Da es aber nicht möglich ist, diese Positionen eindeutig aus dem Bundeshaushalt zu bestimmen, musste mit der Annahme gerechnet werden, dass sich die Anteile nicht ändern. Demzufolge wachsen die Unteraggregate mit derselben Rate wie die wachstumsorientierten Ausgaben des Bundes insgesamt. Der letzte Schritt umfasst die Fortschreibung bis in das Jahr 2020. Das Problem, welches sich hier im Gegensatz zu den Sozialausgaben ergibt, ist die fehlende Möglichkeit, wachstumsorientierte Ausgaben des Bundes aus dem Finanzplan der Bundesregierung für die Jahre 2011 bis 2014 abzuleiten. Demzufolge muss die Fortschreibung der drei Positionen mittels der Potenzialschätzung des gesamtdeutschen BIP erfolgen. Diese Vorgehensweise erlaubt zudem die explizite Betrachtung der einsetzenden Schuldenbremse.

Investitionszulage

Grundlage für die Fortschreibung der Investitionszulage bilden die Angaben des BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN (BMF) [vgl. BMF (2010b)], welche für die Jahre 2006 bis 2009 vorliegen. Anschließend muss eine Annahme zur weiteren Entwicklung getroffen werden. Da die Investitionszulage im Jahr 2013 ausläuft, erfolgt eine degressive

Rückführung der Zahlungsströme. Für den Zeitraum 2014 bis 2020 sind diese Zahlungen auf den Wert Null fixiert.

SoBEZ-neue Länder (investiv)

Ein Teil der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten (SoBEZ-neue Länder) wurden den wachstumsorientierten Ausgaben zugeordnet. Dies sind insbesondere jene, welche nicht als allgemeine Deckungsmittel, sondern für investive Ausgaben verwendet worden. Da die SoBEZ-neue Länder gesetzlich fixiert sind, musste lediglich eine Annahme zur Aufteilung der Mittel gesetzt werden. Zunächst fließen 17,5 % von der Gesamtheit der Zuweisungen an die Kommunen des jeweiligen ostdeutschen Bundeslandes. Der damit verbleibende Rest wurde nach Berechnungen des IFO INSTITUTS auf die investiven sowie allgemeinen Mittel aufgeteilt. Für die Jahre 2007 und 2008 zeigte sich eine komplette Verwendung der Zahlungen, nach Abzug des kommunalen Anteils, für investive Zwecke. Dieses Verhältnis wird für die Fortschreibung konstant gehalten. Demzufolge ergeben sich die investiven Zahlungen der SoBEZ-neue Länder für den Zeitraum 2009 bis 2020 als gesamte Zuweisungen abzüglich des kommunalen Anteils.

A.1.2.3. Steuer- und Finanzausgleichszahlungen

Zu dieser Kategorie zählen die Ausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (LFA), die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) ohne Hartz-IV-BEZ und die Zahlungsströme im Rahmen des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG).

Regionalisierungsgesetz

Zur Fortschreibung der Zahlungen zum Erhalt des öffentlichen Personennahverkehrs finden unmittelbar die gesetzlichen Regelungen ihre Anwendung. Die Gesetzeslage war aber in den prognostizierten Jahren nicht immer einheitlich, sodass für 2006 und 2007 eine andere Regelung zur Anwendung kommt, als für die Jahre 2008 bis 2020. Der Bund gewährt den Ländern eine festgesetzte Summe an Mitteln, die dann nach einem bestimmten, im Gesetz festgelegten Schlüssel auf die einzelnen Bundesländer verteilt werden. Die Summe der zu verteilenden Zahlungen stammt dabei aus dem Energiesteueraufkommen des Bundes. Für das Jahr 2008 stellt der Bund Mittel in Höhe von 6.675 Mill. € zur Verfügung (vgl. § 5 Abs. 1 RegG). Dabei entfällt auf die ostdeutschen Bundesländer und Berlin ein Anteil von 30,67 % bzw. rund 2.047 Mill. € (vgl. § 5 Abs. 3 RegG). Die weitere Entwicklung der Zahlungen ist ebenfalls im Gesetz geregelt. Der Betrag, den der Bund allen Bundesländern insgesamt gewährt, steigt ab dem Jahr

2008 jährlich um 1,5 % an (vgl. § 5 Abs. 2 RegG). Diese Regelung wurde zur Fortschreibung der Zahlungen verwendet, sodass der jährlich zu verteilende Betrag explizit feststeht. Lediglich ab dem Jahr 2015 soll es eine Neuregelung geben. Da deren Ausgestaltung aber in keiner Weise vorhersehbar ist, wird der zu verteilende Betrag auch nach dem Jahr 2015 jährlich um 1,5 % erhöht. Außerdem finden sich im Gesetzestext keine weiteren Anhaltspunkte über die Entwicklung des Verteilungsschlüssels, sodass dieser anhand der aktuellen Gesetzeslage fixiert wurde.

Sonderbedarfsergänzungszuweisungen

Im nächsten Schritt werden die Bundesergänzungszuweisungen betrachtet, die nicht direkt an den Länderfinanzausgleich gekoppelt sind. Dies sind zum einen die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten (SoBEZ-neue Länder) und zum anderen die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (PolBEZ). Deren Höhe ist jeweils im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt und wurde zunächst bis zum Jahr 2019 im Rahmen des Solidarpaktes II politisch fixiert. Die SoBEZ-neue Länder sind geregelt im § 11 Abs. 3 FAG und fallen degressiv, bis sie im Jahr 2019 auslaufen. Die Position der SoBEZ-neue Länder im Rahmen der Steuer- und Finanzausgleichszahlungen enthalten lediglich die Anteile, welche zum einen den Kommunen zustehen und zum anderen von den jeweiligen Bundesländern als allgemeine Deckungsmittel verwendet werden. Der § 11 Abs. 3 FAG regelt explizit die Höhe der Finanzmittel, die auf die neuen Bundesländer und Berlin insgesamt entfallen. Eine Beschreibung der Trennung nach allgemeinen Deckungsmitteln sowie investiven Ausgaben erfolgte bereits in der Kategorie der wachstumsorientierten Ausgaben. Bei den PolBEZ gilt ebenfalls eine gesetzliche Vorlage (vgl. § 11 Abs. 4 FAG). Diese sind bis 2019 auf einem konstanten Niveau fixiert. Das Gesetz gibt explizit eine Prüfung des Vergabestatus der jeweiligen Länder in einem fünfjährigen Turnus vor. Solch ein Prüfzenario wurde in diesem Gutachten nicht berücksichtigt.

Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich und Allgemeine-BEZ

Die drei letzten Positionen (Umsatzsteuerverteilung auf der Ebene der Länder und Gemeinden, Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleiches, Allgemeine-BEZ) werden mittels einer vom IFO INSTITUT vorgelegten Simulationsrechnung in die Zukunft projiziert [vgl. RAGNITZ et al. (2011)]. Der erste Schritt besteht in der Prognose der nominalen, originären Steuereinnahmen auf der Ebene der Länder und Gemeinden sowie der Gemeinschaftssteuern, die allen Gebietskörperschaften zustehen. Die Grundlage dafür bildet eine langfristige Wachstumsprojektion des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Deutschland, die ebenfalls in der Vergangenheit vom IFO INSTITUT vorgelegt wurde

[vgl. THUM et al. (2011)]. Dabei kommen Methoden zum Einsatz, die insbesondere zur Schätzung des Produktionspotenzials ihre Verwendung finden. Da es sich hierbei um eine Projektion der gesamtwirtschaftlichen Produktion unter Normalauslastung handelt, wird auf die Betrachtung konjunktureller Ausschläge verzichtet.¹¹ Es ist davon auszugehen, dass das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland auch in der langen Frist weiterhin, aber mit abnehmenden positiven Raten, wachsen wird. Dabei wirken aber unterschiedliche Impulse auf das Wachstum ein. Zunächst kann ein positiver Effekt durch den technischen Fortschritt konstatiert werden. Dieser wächst im genannten Zeitraum mit einer konstant positiven Rate. Ein negativer Effekt geht von der demographischen Entwicklung aus. Da das Erwerbspersonenpotenzial in der nahen Zukunft deutlich schrumpfen wird, ist davon auszugehen, dass sich dies deutlich negativ auf die Wachstumsaussichten auswirken wird. Dieser Effekt wird aber gedämpft, da vermehrt ältere Menschen und Frauen in den Arbeitsmarkt integriert werden. Ein zweiter wachstumshemmender Effekt geht von der Jahresarbeitszeit aus, die im Zuge der Alterung der Gesellschaft abnehmen wird. Auf Basis dieser Wachstumsraten des nominalen BIP kann das Steueraufkommen der jeweils einzelnen Steuer errechnet werden. Der Transmissionskanal wird dabei über verschiedene Steuerelastizitäten modelliert. Diese Einzelelastizitäten wurden dabei so koordiniert, dass sich eine Steueraufkommenselastizität des BIP aller Einnahmen von eins ergibt. Solch eine Annahme erwies sich in der langen bis mittleren Frist als die beste Annäherung [vgl. SEITZ (2008)]. Der Mechanismus des Länderfinanzausgleichs (LFA) wurde für den Prognosezeitraum weitestgehend konstant gelassen, da sich dieser bis 2020 nicht grundlegend ändern dürfte. Die Zahlungen im Rahmen des LFA vor dem Jahr 2010 beruhen auf Angaben der amtlichen Statistik [vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2010b)].

Die Entwicklung der Allgemeinen-BEZ ist dabei streng an den Verlauf der Zahlungen im Rahmen des LFA geknüpft. Somit ergeben sich diese explizit aus den Simulationsrechnungen. Auch hier wird davon ausgegangen, dass sich die Gesetzesgrundlage (vgl. § 11 Abs. 2 FAG) nicht verändert.

A.1.2.4. Allgemeine bundesstaatliche Ausgaben

Diese Position enthält alle restlichen Ausgaben, die der Bund den jeweiligen Bundesländern gewährt. Dazu zählen die Ministerial- sowie die sonstigen Ausgaben.

Da es in der Regel sehr schwer ist, einzelne Positionen in dieser Kategorie fortzuschreiben, musste sich einer einfacheren Methodik bedient werden. In diesem Kontext bezeichnet einfach nicht unmittelbar die Anwendung konstanter Veränderungsraten, son-

¹¹ Zur Beschreibung der Methodik sei verwiesen auf THUM et al. (2011). Da es sich bei dieser Wachstumsprojektion um reale Veränderungsraten handelt, wurde eine konstante Inflationsrate von 1,5 % für den Betrachtungszeitraum unterstellt.

dern vielmehr die Verwendung einer einzelnen, spezifischen Größe sowohl für die Bundesministerialausgaben, als auch für die sonstigen Ausgaben. Der angesprochene, verwendete Indikator zur Fortschreibung der beiden Ausgabenpositionen ist die Veränderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) Deutschlands. Dabei wurde auf die beschriebene Projektion aus dem letzten Abschnitt zurückgegriffen. Analog zu dem Vorgehen bei den Sozial- bzw. wachstumsorientierten Ausgaben ist es auch in diesem Fall erneut möglich, für die Jahre 2006 bis 2010 die Angaben nach Aufgabenbereichen in den Bundeshaushalten zu verwenden. Im Zuge dessen wurden die Anteile aus dem Jahr 2005 konstant gehalten und auf die Werte von 2006 bis 2010 angewendet. Aufbauend auf der Angabe von 2010 finden die Projektionswerte des nominalen BIP Deutschlands ihre Anwendung. Dies gilt auch für die Investitionsausgaben innerhalb der sonstigen Ausgaben. Damit wurde implizit angenommen, dass sich die einzelnen Unterpositionen analog dem Oberaggregat entwickeln. Solch eine Annahme scheint aber in der langen Frist nicht sonderlich restriktiv zu sein, da insbesondere durch das Inkrafttreten der Schuldenbremse solch ein Szenario durchaus möglich ist.

A.1.3 Einnahmen

Auf der Einnahmeseite erfolgt die Fortschreibung der Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge auf Grundlage der beschriebenen Projektionsrechnung für das gesamtdeutsche nominale Bruttoinlandsprodukt (vgl. Abschnitt A.1.2.3). Durch Anwendung der nominalen Wachstumsraten wird implizit eine konstante Elastizität der einzelnen Einnahmen zum BIP von Eins unterstellt. Dies scheint in der mittleren bis langen Frist die bestmögliche Approximation darzustellen [vgl. SEITZ (2008)].

A.2 Tabellen

A.2.1 Entwicklung der Zahlungsströme 1991 – 2010

Tabelle 9: Steuer- und Finanzausgleichszahlungen 1991 – 2010 (in Mill. €)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fonds Deutsche Einheit (ohne BZ)	16.362	13.575	9.910	7.753	-	-	-	-	-	-
Umsatzsteuerverteilung (Gemeinden)	-	-	-	-	-	-	-	-111	-127	-103
Umsatzsteuerverteilung (Länder)	117	262	682	1.104	5.797	6.619	6.430	6.910	7.427	8.132
Länderfinanzausgleich	-	-	-	-	4.997	5.400	5.357	5.715	6.182	6.519
Regionalisierungsgesetz	-	-	-	-	-	1.364	1.882	1.939	1.879	2.077
Fehlbetrags-BEZ	-	-	-	-	1.764	1.780	1.758	1.840	1.924	1.964
Allgemeine BEZ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SoBEZ-Kosten politischer Führung	-	-	-	-	448	448	448	448	448	448
SoBEZ-neue Länder (ungebunden)	-	-	-	-	7.158	7.158	7.158	7.158	7.158	7.158
Gesamt	16.479	13.837	10.592	8.857	20.164	22.769	23.033	23.899	24.891	26.195
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fonds Deutsche Einheit (ohne BZ)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Umsatzsteuerverteilung (Gemeinden)	-108	-97	-102	-99	-99	-100	-100	-75	-87	-89
Umsatzsteuerverteilung (Länder)	7.520	7.572	7.064	6.389	6.913	7.269	7.538	7.504	6.743	6.503
Länderfinanzausgleich	5.780	5.882	5.490	5.619	5.664	6.053	6.485	6.772	5.800	5.594
Regionalisierungsgesetz	2.095	2.069	2.100	2.089	2.163	2.163	2.058	2.047	2.078	2.109
Fehlbetrags-BEZ	1.829	1.782	1.740	1.793	-	-	-	-	-	-
Allgemeine BEZ	-	-	-	-	1.977	2.132	2.343	2.367	2.052	1.998
SoBEZ-Kosten politischer Führung	448	448	448	448	294	294	294	294	294	294
SoBEZ-neue Länder (ungebunden)	7.158	3.155	4.710	4.589	4.667	2.699	1.816	1.790	1.664	1.530
Gesamt	24.722	20.811	21.450	20.828	21.579	20.511	20.435	20.698	18.544	17.939

Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 10: Sozialausgaben 1991 – 2010 (in Mill. €)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sozialausgaben des Bundes	18.323	22.360	28.885	26.863	28.419	26.203	26.565	33.604	32.176	34.457
Arbeitslosenversicherung	16.083	24.530	26.978	22.447	19.701	21.099	21.078	21.284	21.624	21.128
Rentenversicherung	16.823	23.179	26.817	30.795	36.089	38.111	38.788	38.765	38.657	40.365
Pflegeversicherung	-	-	-	-	1.074	2.348	3.272	3.432	3.534	3.640
Krankenversicherung	-	-	-	-	-	-	-	3	616	1.418
SoBEZ-strukturelle Arbeitslosigkeit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt	51.229	70.069	82.680	80.105	85.283	87.761	89.703	97.088	96.607	101.008
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sozialausgaben des Bundes	34.919	38.301	40.282	41.515	43.609	44.558	45.755	46.524	46.813	57.336
Arbeitslosenversicherung	21.170	20.586	18.494	16.604	13.414	10.894	8.011	6.942	7.681	5.845
Rentenversicherung	40.686	41.652	42.051	42.367	42.356	42.559	42.604	42.636	42.956	42.840
Pflegeversicherung	3.720	3.847	3.892	3.923	3.979	4.122	4.258	4.439	4.571	4.765
Krankenversicherung	2.030	2.417	3.043	3.495	3.600	3.730	3.853	4.017	4.135	4.311
SoBEZ-strukturelle Arbeitslosigkeit	-	-	-	-	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Gesamt	102.525	106.803	107.762	107.904	107.958	106.863	105.481	105.558	107.157	116.096

Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 11: Allgemeine gesamtstaatliche Aufgaben 1991 – 2010 (in Mill. €)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bundesministerialausgaben	3.762	3.814	3.800	3.624	3.279	3.348	3.327	3.457	4.203	5.192
Sonstige Ausgaben	11.829	11.862	10.327	7.168	4.022	4.163	4.281	4.984	5.043	4.866
darunter										
Investitionen	1.505	1.834	1.888	2.062	1.882	1.370	1.329	2.554	2.048	1.739
Zahlungen zwischen den Ländern	-	915	920	580	692	646	901	42	38	31
Aufbauhilfefonds	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt	15.591	16.591	15.047	11.372	7.993	8.157	8.509	8.483	9.284	10.089
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bundesministerialausgaben	5.790	5.624	5.485	5.628	5.791	5.862	6.009	6.166	6.655	6.746
Sonstige Ausgaben	5.750	6.075	5.566	5.499	5.616	5.779	6.047	6.742	7.159	7.377
darunter										
Investitionen	1.296	1.100	640	733	752	773	809	902	958	987
Zahlungen zwischen den Ländern	154	108	101	82	-	-	-	-	-	-
Aufbauhilfefonds	-	-	5.391	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt	11.694	11.807	16.543	11.209	11.407	11.640	12.056	12.908	13.814	14.123

Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 12: Wachstumsorientierte Ausgaben 1991 – 2010 (in Mill. €)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
...des Bundes	10.542	10.052	8.156	9.779	13.976	14.540	12.910	12.751	12.188	11.349
darunter										
laufende Zuweisungen an Dritte	2.356	2.203	1.994	2.456	2.647	2.936	2.856	2.808	2.841	2.601
Investitionszuweisungen an Dritte	3.598	4.206	4.386	3.724	3.925	4.837	4.270	4.066	3.328	2.949
Bauinvestitionen	4.588	3.643	1.775	3.598	7.405	6.768	5.784	5.877	6.020	5.799
Treuhandanstalt	13.237	15.863	19.958	17.676	-	-	-	-	-	-
SoBEZ-neue Länder (investiv)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Investitionszulage (Bund + Länder)	1.694	2.610	2.762	2.289	1.860	1.273	939	666	460	1.517
Gesamt	25.473	28.525	30.876	29.744	15.836	15.813	13.849	13.417	12.648	12.866
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
...des Bundes	11.337	8.280	10.527	8.084	8.762	8.723	9.177	8.987	9.478	10.282
darunter										
laufende Zuweisungen an Dritte	2.507	2.560	3.390	2.477	2.462	2.451	2.579	2.525	2.664	2.890
Investitionszuweisungen an Dritte	2.621	2.946	5.115	2.408	2.339	2.329	2.450	2.399	2.530	2.745
Bauinvestitionen	6.209	2.773	2.022	3.199	3.960	3.943	4.148	4.062	4.284	4.648
Treuhandanstalt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SoBEZ-neue Länder (investiv)	-	7.377	5.822	5.943	5.865	7.783	8.563	8.436	7.846	7.213
Investitionszulage (Bund + Länder)	2.496	2.346	1.941	1.778	1.960	1.224	1.294	1.356	1.488	1.190
Gesamt	13.833	18.003	18.290	15.806	16.587	17.730	19.035	18.779	18.812	18.686

Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 13: Einnahmen, Brutto- und Nettoausgaben 1991 – 2010 (in Mill. €)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bruttoausgaben insgesamt	108.771	129.022	139.194	130.078	129.276	134.500	135.094	142.888	143.429	150.158
Einnahmen insgesamt	50.358	63.336	67.041	74.607	77.728	74.308	75.798	77.765	79.487	79.167
Nettoausgaben insgesamt	58.413	65.686	72.153	55.471	51.548	60.192	59.296	65.123	63.942	70.991
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bruttoausgaben insgesamt	152.774	157.423	164.045	155.746	157.531	156.743	157.007	157.943	158.327	166.845
Einnahmen insgesamt	79.336	77.895	78.219	78.386	78.192	81.119	84.716	87.075	83.984	85.495
Nettoausgaben insgesamt	73.438	79.528	85.826	77.360	79.339	75.624	72.290	70.868	74.343	81.349

Quellen: BLUM et al. (2009), Berechnungen des IFO INSTITUTS.

A.2.2 Prognose der nominalen Zahlungsströme 2011 – 2020

Tabelle 14: Steuer- und Finanzausgleichszahlungen nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds deutsche Einheit (ohne BZ)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Umsatzsteuer- verteilung (Gemeinden)	-87	-86	-85	-84	-83	-83	-82	-81	-80	-79
Umsatzsteuer- verteilung (Länder)	6.534	6.960	7.263	7.460	7.620	7.781	7.945	8.109	8.270	8.431
Länderfinanz- ausgleich	5.670	5.998	6.283	6.516	6.631	6.761	6.894	7.027	7.157	7.289
Regionali- sierungsgesetz	2.141	2.173	2.205	2.239	2.272	2.306	2.341	2.376	2.412	2.448
Fehlbetrags-BEZ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Allgemeine BEZ	2.021	2.136	2.235	2.317	2.359	2.406	2.454	2.501	2.548	2.595
SoBEZ-Kosten politischer Führung	294	294	294	294	294	294	294	294	294	-
SoBEZ-neue Länder (ungebunden)	1.405	1.271	1.145	1.011	886	752	626	492	367	-
Gesamt	17.977	18.744	19.340	19.752	19.979	20.217	20.472	20.718	20.968	20.684

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 15: Sozialausgaben nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sozialausgaben des Bundes	53.118	51.216	50.184	49.794	51.155	52.532	53.941	55.362	56.783	58.216
Arbeitslosenversicherung	5.546	5.097	4.708	4.336	3.965	3.628	3.301	2.983	2.647	2.341
Rentenversicherung	42.573	42.701	42.887	43.352	44.072	44.793	45.526	46.223	46.874	47.525
Pflegeversicherung	4.908	5.014	5.119	5.379	5.678	5.954	6.242	6.563	6.945	7.316
Krankenversicherung	4.441	4.536	4.631	4.866	5.137	5.387	5.647	5.938	6.283	6.619
SoBEZ-strukturelle Arbeitslosigkeit	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	-
Gesamt	111.586	109.564	108.529	108.726	111.007	113.294	115.657	118.069	120.533	122.016

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 16: Allgemeine bundesstaatliche Aufgaben nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bundesministerialausgaben	6.908	7.109	7.315	7.527	7.733	7.941	8.154	8.369	8.583	8.800
Sonstige Ausgaben	7.554	7.773	7.999	8.231	8.456	8.683	8.916	9.151	9.386	9.623
darunter										
Investitionen	1.011	1.040	1.071	1.102	1.132	1.162	1.193	1.225	1.256	1.288
Zahlungen zwischen den Ländern	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aufbauhilfefonds	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt	14.462	14.882	15.313	15.757	16.188	16.624	17.070	17.520	17.969	18.423

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 17: Wachstumsorientierte Ausgaben nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
...des Bundes	10.528	10.833	11.147	11.469	11.782	12.099	12.424	12.751	13.078	13.406
darunter										
laufende Zuweisungen an Dritte	2.959	3.044	3.133	3.223	3.311	3.400	3.491	3.583	3.675	3.768
Investitionszuweisungen an Dritte	2.811	2.892	2.976	3.062	3.145	3.230	3.317	3.404	3.491	3.579
Bauinvestitionen	4.759	4.897	5.039	5.184	5.325	5.469	5.615	5.763	5.911	6.060
Treuhandanstalt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SoBEZ-neue Länder (investiv)	6.623	5.990	5.399	4.767	4.176	3.543	2.953	2.320	1.729	-
Investitionszulage (Bund + Länder)	893	595	298	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt	18.044	17.418	16.844	16.235	15.958	15.642	15.376	15.071	14.807	13.406

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 18: Einnahmen, Brutto- und Nettoausgaben nominal 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bruttoausgaben insgesamt	162.070	160.608	160.027	160.471	163.132	165.777	168.575	171.377	174.277	174.529
Einnahmen insgesamt	87.547	90.086	92.699	95.387	97.995	100.632	103.332	106.054	108.776	111.521
Nettoausgaben insgesamt	74.522	70.522	67.328	65.084	65.137	65.146	65.243	65.323	65.501	63.008

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

A.2.3 Prognose der realen Zahlungsströme 2011 – 2020

Tabelle 19: Steuer- und Finanzausgleichszahlungen real 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds deutsche Einheit (ohne BZ)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Umsatzsteuer- verteilung (Gemeinden)	-86	-84	-81	-79	-77	-75	-74	-72	-70	-68
Umsatzsteuer- verteilung (Länder)	6.436	6.760	6.953	7.037	7.082	7.125	7.169	7.209	7.245	7.277
Länderfinanz- ausgleich	5.586	5.825	6.015	6.147	6.164	6.192	6.221	6.248	6.270	6.291
Regionalisierungs- gesetz	2.109	2.109	2.109	2.109	2.109	2.109	2.109	2.109	2.109	2.109
Fehlbetrags-BEZ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Allgemeine BEZ	1.991	2.074	2.139	2.186	2.193	2.203	2.214	2.224	2.232	2.240
SoBEZ-Kosten politischer Führung	290	285	281	277	273	269	264	261	257	-
SoBEZ-neue Län- der (ungebunden)	1.382	1.229	1.089	945	814	679	555	428	313	-
Gesamt	17.708	18.199	18.505	18.622	18.558	18.502	18.459	18.406	18.355	17.849

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 20: Sozialausgaben real 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sozial- ausgaben des Bundes	52.258	49.603	47.860	46.769	47.346	47.910	48.477	49.027	49.550	50.057
Arbeits- losenver- sicherung	5.459	4.935	4.484	4.062	3.653	3.289	2.943	2.615	2.282	1.983
Rentenver- sicherung	41.930	41.427	40.986	40.816	40.882	40.938	40.993	41.006	40.969	40.923
Pflegever- sicherung	4.837	4.868	4.897	5.072	5.278	5.456	5.638	5.843	6.096	6.330
Krankenver- sicherung	4.376	4.404	4.431	4.589	4.775	4.937	5.101	5.287	5.515	5.727
SoBEZ- strukturelle Arbeits- losigkeit	985	970	956	941	927	913	900	886	873	-
Gesamt	109.845	106.207	103.613	102.250	102.863	103.442	104.051	104.664	105.284	105.020

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 21: Allgemeine bundesstaatliche Aufgaben real 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bundesministerialausgaben	6.807	6.902	6.999	7.097	7.184	7.270	7.356	7.439	7.519	7.596
Sonstige Ausgaben	7.444	7.548	7.653	7.761	7.856	7.950	8.044	8.135	8.222	8.306
darunter										
Investitionen	996	1.010	1.024	1.039	1.052	1.064	1.077	1.089	1.100	1.112
Zahlungen zwischen den Ländern	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aufbauhilfefonds	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt	14.251	14.450	14.652	14.857	15.041	15.220	15.400	15.575	15.741	15.902

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 22: Wachstumsorientierte Ausgaben real 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
...des Bundes	10.374	10.520	10.670	10.821	10.959	11.095	11.233	11.369	11.499	11.657
darunter										
laufende Zuweisungen an Dritte	2.915	2.956	2.998	3.040	3.078	3.115	3.153	3.190	3.225	3.263
Investitionszuweisungen an Dritte	2.770	2.809	2.850	2.892	2.930	2.969	3.008	3.047	3.084	3.137
Bauinvestitionen	4.689	4.755	4.822	4.891	4.953	5.014	5.076	5.137	5.195	5.265
Treuhandanstalt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SoBEZ-neue Länder (investiv)	6.514	5.794	5.136	4.457	3.838	3.199	2.618	2.018	1.474	-
Investitionszulage (Bund + Länder)	875	570	277	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt	17.763	16.885	16.082	15.278	14.797	14.294	13.851	13.386	12.973	11.657

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

Tabelle 23: Einnahmen, Brutto- und Nettoausgaben real 2011 – 2020 (in Mill. €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bruttoausgaben insgesamt	159.567	155.741	152.853	151.008	151.258	151.458	151.762	152.031	152.352	150.428
Einnahmen insgesamt	86.265	87.472	88.697	89.939	91.049	92.133	93.223	94.281	95.286	96.261
Nettoausgaben insgesamt	73.302	68.268	64.156	61.069	60.210	59.325	58.538	57.751	57.066	54.167

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IFO INSTITUTS.

