

ifo Dresden berichtet

Aktuelle Forschungsergebnisse

- *Wolfgang Nierhaus*
Deutschlandprognose 2010/2011: Erholung festigt sich
- *Stefan Arent, Alexander Eck, Robert Lehmann und Gerit Vogt*
Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2010/2011: Gesamtwirtschaftliche Erholung setzt sich fort
- *Joachim Ragnitz*
Berücksichtigung qualitativer Aspekte bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Sachsen
- *Anna Montén und Christian Thater*
Ursachenanalyse für unterschiedliche kommunale Abgabenniveaus am Beispiel des Kammerbezirkes der IHK zu Leipzig
- *Christian Leßmann und Gunther Markwardt*
Föderalismus und Korruption – ist Dezentralisierung ein geeignetes Mittel zur Korruptionsbekämpfung?

Im Blickpunkt

- *Oskar Krohmer*
Zur Verdrängungswirkung staatlicher FuE-Förderung

17. Jahrgang (2010)
Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V.,
Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden,
Telefon: 0351 264760, Telefax: 0351 26476-20
E-Mail: dresden@ifo.de
Internet: <http://www.ifo-dresden.de>
Redaktion: Joachim Ragnitz
Technische Leitung: Anja Ziesche
Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden
Erscheinungsweise: zweimonatlich
Bezugspreis jährlich: 25,00 €
Preis des Einzelheftes: 5,00 €
Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten
Teilnehmer an regelmäßigen ifo Umfragen erhalten einen Rabatt.
Grafik Design: © ifo Institut München
Satz und Druck: c-macs publishingservice Dresden
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung
eines Belegexemplares.

ifo Dresden berichtet 4/2010

Aktuelle Forschungsergebnisse

Deutschlandprognose 2010/2011: Erholung festigt sich

3

zusammengefasst von Wolfgang Nierhaus

Die deutsche Wirtschaft ist weiter auf Erholungskurs. Getrieben wird dies derzeit von den Exporten, gefördert durch die Nachfrage insbesondere aus Asien. Auch schlägt die Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar und anderen wichtigen Währungen positiv zu Buche. Die deutsche Wirtschaft, die aufgrund ihrer spezifischen Exportorientierung in besonderem Maße von der vorangegangenen Rezession betroffen war, profitiert nunmehr von der weltwirtschaftlichen Erholung. Insgesamt dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahresdurchschnitt 2010 um 2,1 % steigen. Im kommenden Jahr schwenkt die Bundesregierung mit den Sparbeschlüssen der Klausurtagung vom 6. und 7. Juni 2010 auf einen Konsolidierungspfad ein. Da zugleich die Anregungen aus den Konjunkturprogrammen auf den öffentlichen Bau entfallen, wirkt die Finanzpolitik dämpfend auf die Konjunktur. Allerdings dürften die endogenen Auftriebskräfte, die von einer im Vergleich zu 2010 geringeren, aber immer noch recht kräftigen Exportdynamik begleitet werden, stark genug sein, dass sich die konjunkturelle Erholung fortsetzt. Insgesamt wird das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2011 um 1,5 % expandieren. Damit wird die Produktion in Deutschland im laufenden als auch im nächsten Jahr voraussichtlich stärker als die Produktion im Euroraum zulegen.

Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2010/2011: Gesamtwirtschaftliche Erholung setzt sich fort

12

Stefan Arent, Alexander Eck, Robert Lehmann und Gerit Vogt

Die ostdeutsche Wirtschaft ist im Jahr 2009 weniger stark durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise eintrübt worden, als die Wirtschaft im westlichen Landesteil. Ursächlich hierfür waren die vergleichsweise niedrigeren Industrie- und Exportquoten sowie die staatlichen Transferleistungen, die sich stabilisierend auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt haben. Da der Konjunkturunbruch in Ostdeutschland weniger stark war als in Westdeutschland, ist folglich das Potenzial einer Erholung in diesem Jahr begrenzt. Im vorliegenden Beitrag werden die Ergebnisse der aktuellen IFO DRESDEN Konjunkturprognose dokumentiert. Der Prognose zufolge wird das Bruttoinlandsprodukt der ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) in den Jahren 2010 und 2011 preisbereinigt um 1,6 % bzw. 1,3 % expandieren. In Sachsen dürfte das Wirtschaftswachstum in beiden Jahren etwas stärker ausfallen. Die Lage auf dem sächsischen und ostdeutschen Arbeitsmarkt wird sich voraussichtlich zunehmend entspannen.

Berücksichtigung qualitativer Aspekte bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Sachsen

23

Joachim Ragnitz

Angesichts der absehbaren Entwicklung der öffentlichen Einnahmen in Sachsen ist es offenkundig, dass der Freistaat in den kommenden Jahren erhebliche Ausgabeneinsparungen durchsetzen muss. Einer aktuellen Studie des IFO INSTITUTS in Dresden zufolge, werden die preisbereinigten Einnahmen schon bis zum Jahr 2011 um rund 1,7 Mrd. € gegenüber dem Stand des Jahres 2009 zurückgehen. Grund hierfür ist vor allem die Wirtschafts- und Finanzkrise, die in ganz Deutschland massive Steuerausfälle verursacht hat und die über die Nivellierungswirkungen des Länderfinanzausgleichs auch in Sachsen zu deutlichen Einnahmeverlusten führt. Auch wenn die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland inzwischen wieder aufwärts gerichtet ist, wird es voraussichtlich bis zum Jahr 2013 dauern, bis das Bruttoinlandsprodukt wieder den Stand des Jahres 2008 erreicht hat.

Da der Weg in eine erneute Schuldenfinanzierung verbaut ist – die Landesregierung verfolgt die Strategie, den Schuldenstand (je Einwohner) zu stabilisieren – müssen die öffentlichen Ausgaben dauerhaft an das verringerte Einnahmenniveau angepasst werden. Dabei stellt sich die Frage, bei welchen Aufgabenbereichen in Zukunft notwendige Einsparungen getroffen werden können und sollen und in welchem Maße diese durchgeführt werden können. Wie die Studie des IFO INSTITUTS zeigt, gibt es hierbei erhebliche Handlungsspielräume der Staatsregierung, einige Maßnahmen sind jedoch infolge vertraglicher Bindungen nicht in jedem Fall kurzfristig umsetzbar. In diesem Artikel werden die möglichen Handlungsalternativen vorgestellt und kritisch betrachtet.

Ursachenanalyse für unterschiedliche kommunale Abgabenniveaus am Beispiel des Kammerbezirkes der IHK zu Leipzig **31**

Anna Montén und Christian Thater

Kommunale Abgaben in Form von Steuern, Gebühren und Beiträgen belasten die regionale Wirtschaft. Als Standortfaktor haben sie Einfluss auf An- und Umsiedlungsentscheidungen der Unternehmen – auch im Mittelstand. Der vorliegende Beitrag untersucht, inwieweit regionale Belastungsunterschiede auf systematische Ursachen, wie bspw. die Standortattraktivität oder die Haushaltssituation einer Kommune, zurückzuführen sind. Es zeigt sich, dass die Stadt Leipzig die höchsten Abgaben im Kammerbezirk der IHK zu Leipzig festsetzt, während einige der direkt angrenzenden Städte die geringsten Abgaben erheben. Mit der durchgeführten Ursachenanalyse kann jedoch nur ein kleiner Teil der Abgabenunterschiede erklärt werden. Demnach scheinen individuelle Kalküle der Kommunen in der Abgabefestsetzung zu dominieren.

Föderalismus und Korruption – Ist Dezentralisierung ein geeignetes Mittel zur Korruptionsbekämpfung? **43**

Christian Leßmann und Gunther Markwardt

Föderalismus und Dezentralisierung sind Themen, die weltweit einen festen Platz auf der politischen Agenda einnehmen. Dezentralisierungsprozesse treten bspw. verstärkt in zahlreichen osteuropäischen Staaten aber auch in Spanien, Belgien und in und vielen Entwicklungsländern auf. Diese Maßnahmen sollen u. a. das Wirtschaftswachstum stärken; den Umfang der Staatstätigkeit beschränken und die Qualität der Regierungsführung (Governance) verbessern. Im Kern dieser Analyse steht die Frage, ob Dezentralisierung ein geeignetes Instrument für die Bekämpfung von Korruption ist und ob institutionelle Unterschiede für den Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Korruption von Bedeutung sind.

Im Blickpunkt

Zur Verdrängungswirkung staatlicher FuE-Förderung **49**

Oskar Krohmer

Der vorliegende Artikel soll ein Beitrag zur kritischen Diskussion der ökonomischen Rechtfertigung von Förderung in der Wirtschaftstheorie sein. Eines der wichtigsten Argumente gegen die Vergabe von Fördergeldern sind hierbei sogenannte „Mitnahmeeffekte“, welche eintreten, wenn die Investitionen auch ohne Förderung getätigt worden wären. Bislang mangelt es an einer objektiven Beurteilung dieser Effekte, da die Diskussion meist nur an einzeln herausgegriffenen Beispielen geführt wird. In diesem Beitrag werden die wissenschaftlichen Erkenntnisse über Mitnahmeeffekte bei der Innovationsförderung zusammenfassend vorgestellt. Hierbei zeigt sich, dass das Auftreten von Mitnahmeeffekten deutlich seltener ist, als es die wirtschaftspolitische Diskussion vermuten lässt.

Daten und Prognosen

Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das erste Quartal 2010 **52**

Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich **54**

Ausgewählte Ergebnisse aus dem ifo Konjunkturtest **56**

Aus der ifo Werkstatt

ifo Veranstaltungen **59**

ifo Vorträge **59**

ifo intern **59**

Deutschlandprognose 2010/2011: Erholung festigt sich¹

Zusammengefasst von Wolfgang Nierhaus*

Weltwirtschaftliches Umfeld

Die Weltkonjunktur hat im laufenden Jahr weiter Tritt gefasst. Nach Ländern und Regionen differenziert ist die Dynamik der Erholung allerdings recht unterschiedlich. Nach wie vor gehen expansive Impulse von der Geldpolitik der Zentralbanken aus. In vielen Ländern wirken Konjunkturprogramme. Zudem stützt der Lagerzyklus. Der Welthandel expandiert inzwischen wieder recht beachtlich. Das vom IFO INSTITUT erhobene Weltwirtschaftsklima hat sich im zweiten Quartal 2010 weiter verbessert. Weltweit schätzen die befragten Experten die derzeitige Wirtschaftslage weniger ungünstig ein als zu Beginn des Jahres; für die zweite Jahreshälfte bleiben die Befragungsteilnehmer zuversichtlich.

Das Wirtschaftsklima hat sich erneut vor allem in Asien kräftig verbessert. Auch in Nordamerika stieg der Indikator und liegt nun leicht über seinem langfristigen Durchschnitt. In Westeuropa dagegen blieb er nahezu unverändert und erreichte nicht seinen langjährigen Mittelwert. Die Befragungsteilnehmer stufen die aktuelle Situation der Volkswirtschaften weltweit als weniger schlecht ein als bisher. Allerdings wird außerhalb Asiens die Wirtschaftslage weiterhin als ungünstig beurteilt. Die Erwartungen für die kommenden sechs Monate sind in allen Regionen nach oben gerichtet, jedoch nicht mehr ganz so stark wie im Vorquartal.

Im Prognosezeitraum wird sich die weltwirtschaftliche Erholung fortsetzen; das Bruttoinlandsprodukt der Welt dürfte 2010 um 4,1% und 2011 um 3,5% zunehmen. Die Gruppe der Schwellenländer wird mit einer Produktionsausweitung von voraussichtlich 6,8% in diesem Jahr und 6,3% im kommenden Jahr die größte Dynamik entfalten. China wird dabei durch kontraktive Maßnahmen versuchen, einer Überhitzung der Konjunktur vorzubeugen. Die Produktion in den Industrieländern wird im Mittel wohl erheblich langsamer zunehmen. In den USA wird der diesjährigen kräftigen Erholung voraussichtlich ein Jahr sehr moderaten Wachstums folgen, da die fiskalische Stimulierung ausläuft und zudem viele strukturelle Probleme, wie die geringe inländische Ersparnisbildung, ungelöst sind. Die Staaten der Europäischen Union (EU) können sich nur langsam aus der Krise lösen. Allerdings wird die Entwicklung sehr heterogen sein. Die vom Misstrauen der Finanzmärkte am stärksten betroffenen Defizitländer haben einen drasti-

schen Konsolidierungskurs eingeschlagen und dürften in diesem Jahr in der Rezession verharren; mit dem Beginn der Erholung ist dort erst im kommenden Jahr zu rechnen.

Die Prognose stützt sich auf die technische Annahme, dass der Preis für Rohöl der Sorte Brent im Prognosezeitraum um 79 US-Dollar schwankt und dass sich der Wechselkurs des Euros bei rund 1,20 US-Dollar stabilisiert. Der Welthandel nach Abgrenzung der OECD dürfte im Jahr 2010 um 12% und 2011 um 7,5% steigen.

Ausblick Deutschland

Die deutsche Wirtschaft ist weiter auf Erholungskurs. Zwar war die gesamtwirtschaftliche Produktion im Winterhalbjahr 2009/10 durch Sonderfaktoren merklich gedämpft worden. Den vorliegenden Ergebnissen zufolge ist die gesamtwirtschaftliche Produktion in diesem Zeitraum saison- und kalenderbereinigt lediglich mit einer laufenden Jahresrate von 0,8% gestiegen. Vorlaufende Indikatoren wie das ifo Geschäftsklima zeigen jedoch, dass die konjunkturelle Grundtendenz der deutschen Wirtschaft intakt und weiter deutlich nach oben gerichtet ist. Getrieben wird die Erholung derzeit von den Exporten, befördert durch die Nachfrage insbesondere aus Asien. Auch schlägt die Abwertung des Euros gegenüber dem US-Dollar und anderen wichtigen Währungen positiv zu Buch. Die deutsche Wirtschaft, die aufgrund ihrer spezifischen Exportorientierung in besonderem Maße von der vorangegangenen Rezession betroffen war, profitiert nunmehr besonders von der weltwirtschaftlichen Erholung.

Die Binnenkonjunktur – ohne Berücksichtigung des Lageraufbaus – tendierte nach der Jahreswende zunächst eher schwach. Strenges Winterwetter hatte die Bautätigkeit regional stark behindert, was auf den Sektor Verkehr und Handel sowie tendenziell auch auf die Industrieproduktion durchgeschlagen ist. Die Ausrüstungsinvestitionen wurden dagegen verhalten ausgeweitet. Der private Konsum hat trotz einer deutlichen Senkung der Abgabenlast im ersten Quartal merklich abgenommen; hier bremsten sinkende Realeinkommen so-

* Dr. Wolfgang Nierhaus ist als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFO INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG München tätig.

wie das Auslaufen der Abwrackprämie. Die Sparquote erhöhte sich. Der Arbeitsmarkt ist trotz des schwachen Expansionstempos im Winterhalbjahr 2009/10 weiter recht stabil geblieben. Zwar wurden in der von der Rezession besonders betroffenen Industrie immer noch Arbeitsplätze abgebaut, dafür gab es aber neue Stellen im Dienstleistungssektor. Per saldo ist die Zahl der Arbeitnehmer im ersten Quartal saisonbereinigt in etwa konstant geblieben. Dennoch stieg das geleistete Arbeitsvolumen, weil im Zuge der konjunkturellen Besserung die geleistete Arbeitszeit je Arbeitnehmer zugenommen hat.

Im zweiten Quartal 2010 dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt – den vorliegenden Frühindikatoren zufolge – saison- und kalenderbereinigt mit einer laufenden Rate von 1,1 % (Jahresrate: 4,5 %) stark beschleunigt gestiegen sein. Gegenüber dem vergleichbaren Vorjahresquartal beläuft sich die Zuwachsrate auf 2,6 %. Zum kräftigen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion dürften vor allem das Auf- und Nachholen im verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe beigetragen haben. Für das erste Halbjahr 2010 ergibt sich im Vergleich zum zweiten Halbjahr 2009 saison- und kalenderbereinigt eine Expansion der Wirtschaftsleistung in Höhe von 1,6 % (annualisiert), im Vorjahresvergleich beläuft sich die Zunahme auf 2,1 %.

Im weiteren Verlauf des Jahres 2010 wird sich die konjunkturelle Belebung fortsetzen. Anregende Impulse gehen nach wie vor von der expansiven Zinspolitik der EZB aus, zudem stützt die Finanzpolitik durch Stimulierungsprogramme. Das Expansionstempo wird nach dem Abklingen der Nachholeffekte allerdings deutlich langsamer sein. Die Exporte profitieren weiter von der Expansion der Weltwirtschaft und hier insbesondere von den stark wachsenden Schwellenländern. Zudem werden zunehmend Investitionsgüter nachgefragt, die ein hohes Gewicht im deutschen Exportportfolio haben. Der private Konsum wird saisonbereinigt in der zweiten Jahreshälfte bei leicht steigenden Realeinkommen moderat zunehmen, zudem stützen die zu Jahresanfang in Kraft getretenen fiskalischen Entlastungen. Die Ausrüstungsinvestitionen werden angesichts der immer noch leicht unterdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung moderat steigen, gegen Ende 2010 dürfte das Auslaufen der degressiven Abschreibung ein Vorziehen von Investitionsprojekten auslösen. Die öffentlichen Bauinvestitionen werden im Vergleich zur ersten Jahreshälfte verlangsamt expandieren, da die Konjunkturpakete auslaufen. Der Wirtschaftsbau wird weiter schwach tendieren. Insgesamt dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahresdurchschnitt 2010 um 2,1 % steigen, kalenderbereinigt um 1,9 %.

Im kommenden Jahr schwenkt die Bundesregierung mit den Sparbeschlüssen der Klausurtagung vom 6. und 7. Juni 2010 auf einen Konsolidierungspfad ein. Durch Subventionsabbau und Einsparungen bei Sozialleistungen soll im Bundeshaushalt 2011 ein Sparvolumen von rund 11 Mrd. € realisiert werden. Da zugleich die Anregungen aus den Konjunkturprogrammen auf den öffentlichen Bau entfallen, wirkt die Finanzpolitik im nächsten Jahr dämpfend auf die Konjunktur. Allerdings dürften die endogenen Auftriebskräfte, die von einer im Vergleich zu 2010 geringeren, aber immer noch recht kräftigen Exportdynamik begleitet werden, stark genug sein, dass sich die konjunkturelle Erholung fortsetzt. Mit einem größeren Rückschlag ist nicht zu rechnen. Zwar werden die Konsummöglichkeiten der privaten Haushalte infolge der Konsolidierungsbemühungen für sich genommen geschmälert, das Kürzungsvolumen ist aber nicht so groß, dass es zu einem Rückgang der realen verfügbaren Einkommen und der realen Konsumausgaben im Jahresdurchschnitt käme. Zudem schafft die Konsolidierung bei den privaten Haushalten Vertrauen, was positiv auf die Ausgabenneigung wirkt. Die Investitionen in Ausrüstungen und Wohnbauten dürften im nächsten Jahr weiter merklich steigen, nicht zuletzt befördert durch das niedrige Zinsniveau. Insgesamt wird das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2011 um 1,5 % expandieren. Damit wird die Produktion in Deutschland im laufenden als auch im nächsten Jahr stärker als die Produktion im Euroraum zulegen (vgl. Tab. 1).

Die konjunkturelle Erholung wird auch auf den Arbeitsmarkt ausstrahlen. Im Durchschnitt dieses Jahres dürfte die Erwerbstätigenzahl um 80.000 steigen, im nächsten Jahr um 120.000. Die Zahl der Arbeitslosen wird dagegen 2010 und 2011 jeweils um 190.000 sinken. Bei alledem wird sich das Verbraucherpreisniveau nur wenig erhöhen. Im laufenden Jahr ist mit einer Teuerungsrate um 1,1 % zu rechnen; im Jahresdurchschnitt 2011 dürfte die Rate aufgrund der konjunkturell bedingt leicht anziehenden Kerninflation etwas höher sein (1,5 %). Das staatliche Budgetdefizit in Relation zum nominalen BIP beträgt im laufenden Jahr voraussichtlich 4,2 %. Im nächsten Jahr wird es aufgrund der weiteren wirtschaftlichen Erholung und damit verbundenen günstigeren Lage auf dem Arbeitsmarkt auf 3,4 % des BIP sinken. Zu dieser Entwicklung trägt auch das Konsolidierungsprogramm der Bundesregierung spürbar bei. Das strukturelle Defizit, das zu Jahresanfang von der Bundesregierung auf 4,5 % des BIP veranschlagt wurde, dürfte sich im Jahr 2010 auf etwa 3,5 % belaufen und auf 2,9 % im Jahr 2011 sinken. Die Verbesserung dieses Saldos um 0,6 Prozentpunkte sollte den Kriterien der deutschen Schuldenbremse genügen.

Tabelle1: Eckdaten der Prognose für die Bundesrepublik Deutschland

	2008	2009	2010 ¹	2011 ¹
Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr^a				
Private Konsumausgaben	0,4	-0,1	-1,0	0,7
Konsumausgaben des Staates	2,1	3,4	1,7	0,5
Bruttoanlageinvestitionen	3,1	-9,0	1,6	2,0
Ausrüstungen	3,3	-20,5	2,9	3,1
Bauten	2,6	-1,1	0,5	1,0
Sonstige Anlagen	5,3	4,9	4,7	4,5
Inländische Verwendung	1,7	-2,1	0,9	0,7
Exporte	2,9	-14,5	10,8	7,3
Importe	4,3	-9,5	8,8	6,2
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	1,3	-4,9	2,1	1,5
Erwerbstätige ^b (1.000 Personen)	40.279	40.265	40.347	40.469
Arbeitslose (1.000 Personen)	3.268	3.423	3.233	3.043
Arbeitslosenquote ^c (in %)	7,5	7,9	7,4	7,0
Verbraucherpreise ^d				
<i>(Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr)</i>	2,6	0,4	1,1	1,5
Finanzierungssaldo des Staates ^e				
– in Mrd. €	1,0	-75,3	-103,7	-87,9
– in % des Bruttoinlandsprodukts	0,0	-3,1	-4,2	-3,4
<i>nachrichtlich:</i>				
Reales Bruttoinlandsprodukt im Euroraum				
<i>(Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr)</i>	0,4	-4,1	1,0	1,0
Verbraucherpreisindex im Euroraum ^f				
<i>(Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr)</i>	3,3	0,3	1,3	1,3
1) Prognose des ifo Instituts. – a) Preisbereinigte Angaben. – b) Inlandskonzept. – c) Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). – d) Verbraucherpreisindex (2005=100). – e) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95). – f) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (2005=100).				

Quellen: Eurostat, Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, Prognose des ifo Instituts.

Die Prognose im Detail:

Erheblicher Wachstumsbeitrag des Außenhandels

Die realen Exporte expandierten im ersten Quartal 2010 um 2,6% gegenüber dem Vorquartal und knüpften damit an die hohen Zuwachsraten im dritten und vierten Quartal des Vorjahres an. Erneut kam ein starker Impuls aus China; im Gefolge der hohen konjunkturellen Dynamik in diesem Schwellenland stiegen die deutschen Ausfuhren nach China um 27%. Die Lieferungen in die USA legten, begünstigt von der Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar, um mehr als 7% zu. Vor allem die Automobilbranche konnte davon profitieren. Nach Osteuropa wurde ebenfalls mehr exportiert, hier sind Tschechien und insbesondere Polen zu nennen. Innerhalb der Eurozone legten die Ausfuhren nach Frankreich, Italien und Spanien zu. In die EU wurden insgesamt knapp 3% mehr geliefert.

Im weiteren Verlauf des Jahres wird sich der Anstieg der Ausfuhren fortsetzen. Darauf deuten sowohl die ifo Exporterwartungen als auch die Auftragseingänge aus dem Ausland hin. Insgesamt dürfte es im Jahr 2010 zu einem Exportplus von 10,8% kommen. Im nächsten Jahr wird die Nachfrage aus der Eurozone und Großbritannien, die zusammen mehr als die Hälfte des deutschen Exportmarktes ausmachen, verhalten sein. Ursächlich hierfür sind die Probleme der südeuropäischen Länder und die Konsolidierungsbemühungen im gesamten Euroraum und in Großbritannien. Impulse für den Export werden dagegen weiterhin aus China und Südostasien kommen. Aus den USA dürften leicht positive Signale kommen. Alles in allem werden die Exporte im Jahr 2011 um 7,3% steigen. Das Exportvolumen dürfte sich Ende 2011 wieder leicht über dem Vorkrisenniveau befinden. Der Außenbeitrag liefert in beiden Jahren kräftige Wachstumsbeiträge in Höhe von 1,2 bzw. 0,9 Prozentpunkten zum Bruttoinlandsprodukt. Mittelfristig ist damit zu rechnen, dass die positiven Wachstumsbeiträge des Außenhandels kleiner werden und sich die Leistungsbilanzüberschüsse allmählich zurückbilden. Die Binnennachfrage wird dynamischer expandieren, was sich in höheren Importen niederschlägt.

Investitionen in Ausrüstungen beleben sich

Die Ausrüstungsinvestitionen sind im vergangenen Jahr um 20,5% gesunken. Sie sind damit nahezu auf das Niveau von 2005 zurückgegangen. Nachdem sich die inländische Nachfrage nach Ausrüstungsgütern im Sommer 2009 wieder leicht erholt hatte, kam es im Herbst zu

einem erneuten Rückprall. Im ersten Vierteljahr 2010 investierten die Unternehmen wieder verstärkt in Maschinen, Geräte und Fahrzeuge. Dabei dürften nach den Ergebnissen des ifo Investitionstests vorwiegend Ersatzinvestitionen getätigt worden sein.

Die Kapazitätsauslastung im verarbeitenden Gewerbe war nach den Angaben der Unternehmen im ifo Konjunkturtest im Winter 2009 stark abgesenkt worden. Seither wurde sie aber wieder schrittweise erhöht. Derzeit liegt die Kapazitätsauslastung im verarbeitenden Gewerbe leicht unter dem langjährigen Durchschnittswert. Auch bewerten die Befragungsteilnehmer ihre vorhandenen technischen Kapazitäten etwas weniger häufig als zu groß. Im weiteren Jahresverlauf 2010 entwickelt sich die Nachfrage nach Ausrüstungsinvestitionen positiv. Zwar wird das Expansionstempo des ersten Quartals zunächst nicht beibehalten, doch dürfte sich gegen Ende des Jahres das Tempo wieder erhöhen. Auf eine Steigerung der Investitionstätigkeit deuten aktuell die Auftragseingänge im verarbeitenden Gewerbe hin. Dennoch lässt im Vergleich zum ersten Vierteljahr die Investitionsdynamik zunächst etwas nach. Insbesondere die Konjunkturtestergebnisse für die Leasingbranche, die sich als zuverlässiger Indikator für die Investitionsneigung bewährt haben, deuten eine moderate Grundentwicklung an. Gegen Ende des Jahres werden aber nochmals vermehrt Ausrüstungen nachgefragt, um in den Genuss der noch gültigen degressiven Abschreibungsregeln zu kommen.

Im Jahr 2011 dehnen die Unternehmen ihre Investitionen in Maschinen, Geräte und Fahrzeuge insgesamt weiter aus. Allerdings fehlen zu Jahresbeginn zunächst Projekte, die in das Jahr 2010 vorgezogen werden. Im weiteren Verlauf wird das konjunkturelle Grundtempo wieder aufgenommen. Die Lohnstückkosten erhöhen sich nach einem Rückgang in 2010 im Folgejahr lediglich leicht. Mit weiter steigender Kapazitätsauslastung und günstigen Ertragsperspektiven weiten die Unternehmen die Investitionstätigkeit aus. Anregend wirken auch die niedrigen Zinsen. Die Ausrüstungsinvestitionen werden im Jahresdurchschnitt 2010 moderat, um rund 3%, zunehmen und im Jahr 2011 nochmals in ähnlicher Größenordnung steigen.

Baunachfrage durch Wohnungsbau geprägt

Die Bauinvestitionen gingen im Jahresdurchschnitt 2009 um 1,1% zurück. Sowohl der Wohnungsbau als auch der Nichtwohnungsbau verzeichneten ein Minus von jeweils mehr als einem Prozent. Zwar weitete die öffentliche Hand, unterstützt durch die Konjunkturpakete, ihre Bauinvestitionen stark aus, doch konnte das den Rückgang in anderen Bereichen nicht vollständig ausgleichen.

Vom **Wohnungsbau** gehen in den Jahren 2010 und 2011 positive Impulse aus. Der Auftragseingang ist seit Jahresbeginn deutlich gestiegen und die Baufirmen konnten ihre Auftragsbücher füllen. Die aufgelaufenen Auftragsbestände sind höher als im Vorjahr. Im weiteren Verlauf wird die Wohnungsbaunachfrage auf der einen Seite durch die günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt unterstützt. Die Arbeitslosigkeit reduziert sich und die Arbeitsplatzsicherheit sollte zunehmen. Auf der anderen Seite ist die Finanzierung von Baugeld seit Jahresbeginn noch einmal deutlich günstiger geworden. Die Hypothekenzinsen sind damit im historischen Vergleich sehr niedrig. Zudem dürfte weiterhin auch die energetische Sanierung der Nachfrage Impulse verleihen. Im Jahr 2010 nehmen die Wohnungsbauinvestitionen um etwa 1,3 % und im Jahr darauf um 3,0 % zu.

Im **gewerblichen Bau** setzt sich der Rückgang der Investitionen in diesem Jahr fort. Die Auftragsbestände im gewerblichen Hochbau lagen im Jahresdurchschnitt 2009 um mehr als 20 % unter dem Durchschnittswert des Jahres 2008. Dieser Nachfrageeinbruch dürfte auch im Jahr nachwirken. Es zeigen sich in den Frühindikatoren aber erste Anzeichen für eine Wende. Die durch die ifo Architektenumfrage bei den freischaffenden Architekten abgefragten Schätzungen für das Bauvolumen von gewerblichen Auftraggebern haben sich insgesamt merklich vom Tiefpunkt gelöst. Bei den Baugenehmigungen deutet sich ebenfalls eine Besserung an. Mit einer steigenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und einer wieder besseren Ertragssituation der Unternehmen werden sich die Wirtschaftsbauinvestitionen im Jahr 2011 leicht erhöhen. Insgesamt dürften die gewerblichen Bauinvestitionen im laufenden Jahr um 4,6 % sinken und im kommenden Jahr um 0,5 % zunehmen.

Die **öffentlichen Bauinvestitionen** expandieren im laufenden Jahr weiter kräftig. Sowohl im öffentlichen Hochbau als auch im Straßenbau haben die Auftragsbestände der ausführenden Unternehmen kräftig zugenommen. Aufgrund der Mittel, die durch die Konjunkturprogramme bereitgestellt werden, legen die öffentlichen Bauinvestitionen im Verlauf dieses Jahres nochmals deutlich zu. Zwar hat sich bei vielen Kommunen wegen der eingebrochenen Steuereinnahmen inzwischen eine Investitionszurückhaltung breit gemacht, die konjunkturstützenden Mittel können dies aber vorerst noch überkompensieren. Einige der 2010 angestoßenen Baumaßnahmen werden sich in das Jahr 2011 hineinziehen. Die Maßnahmen aus den Konjunkturpaketen laufen im nächsten Jahr jedoch aus. Zudem bleibt die Finanzlage vieler Kommunen angespannt, so dass die Ausgaben für öffentliche Bauinvestitionen stark eingeschränkt werden. Daher werden die Bauinvestitionen der öffentlichen Hand im Jahr 2010 um knapp 9 % steigen und im Folgejahr um etwa 6 % abnehmen.

Die Bauinvestitionen insgesamt werden dieses Jahr durch die in den Konjunkturpaketen enthaltenen Maßnahmen deutlich gestützt. Zudem gewinnt der Wohnungsbau an Fahrt. Dies kann den Rückgang bei den Wirtschaftsbauaktivitäten mehr als ausgleichen. Die Bauinvestitionen expandieren 2010 daher um etwa 0,5 %. Im kommenden Jahr wechseln die Antriebskräfte. Die öffentlichen Bauinvestitionen sinken kräftig. Dem gegenüber steht aber eine weitere Steigerung der Wohnungsbauinvestitionen. Zudem stabilisiert sich der Wirtschaftsbau und wird insgesamt leicht zunehmen. Im Jahr 2011 steigen daher die Bauinvestitionen insgesamt um etwa 1 %.

Privater Konsum belebt sich wieder

Der private Konsum hat im ersten Quartal 2010 konjunkturell erneut enttäuscht, saisonbereinigt ist er um 0,8 % gesunken. Bereits im zweiten Halbjahr 2009 hatte er in ähnlicher Größenordnung abgenommen. Maßgeblich für die ungünstige Entwicklung nach der Jahreswende war der spürbare Rückgang der verfügbaren Realeinkommen. Zwar haben die Masseneinkommen (Nettolöhne und monetäre Sozialleistungen) saisonbereinigt merklich zugenommen. Hier schlugen die zu Jahresanfang in Kraft getretenen fiskalischen Entlastungen zu Buche. Dagegen waren die Selbständigen- und Vermögenseinkommen konjunkturell bedingt rückläufig. Zudem hat sich das Verbraucherpreisniveau kräftig erhöht. Schließlich ist die Sparquote gestiegen.

Im weiteren Verlauf des Jahres dürfte sich der private Konsum stabilisieren. Bei sich nach und nach normalisierenden Arbeitszeiten dürften die Löhne brutto wie netto saisonbereinigt verhalten expandieren. Die monetären Sozialleistungen werden allerdings nicht mehr nennenswert steigen. Zum einen bessert sich der Arbeitsmarkt weiter. Zum anderen gibt es bei den Altersrenten, anders als in den Vorjahren, eine Nullrunde. Die entnommenen Gewinne und Vermögenseinkommen dürften saisonbereinigt kaum noch sinken. Bei im konjunkturellen Profil leicht rückläufiger Sparquote zeichnet sich für die privaten Konsumausgaben saisonbereinigt ein geringfügiger Anstieg ab. Aufgrund des Einbruchs im ersten Quartal und des aus 2009 herrührenden Unterhangs ergibt sich in der Jahresdurchschnittsbetrachtung 2010 für den privaten Konsum ein Rückgang um 1,0 %.

Im kommenden Jahr dürfte der private Konsum trotz der jüngsten Sparbeschlüsse zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verhalten weiter expandieren. Die Bruttolöhne und -gehälter werden mit 2,1 % in ähnlichem Tempo wie im laufenden Jahr steigen; netto ergibt sich jedoch ein geringeres Plus (1,5 %), weil die Progression

wieder voll greift. Zudem wird der Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung – wie geplant – von 2,8 auf 3,0 % erhöht. Ferner dürften angesichts der schlechten Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung Zusatzbeiträge von durchschnittlich 0,5 % erhoben werden. Die monetären Sozialleistungen werden dagegen leicht sinken (–0,3 %). Zum einen gehen die Arbeitslosigkeit und damit die daran gekoppelten Transferleistungen deutlich zurück. Zum anderen kommt das neue Sparpaket der Bundesregierung zum Tragen: So werden bei der Arbeitslosenversicherung Pflichtleistungen durch Ermessensleistungen ersetzt sowie der befristete Zuschlag beim Arbeitslosengeld II abgeschafft. Für diesen Empfängerkreis werden außerdem die bisher vom Staat übernommenen Rentenversicherungsbeiträge gestrichen. Zudem wird das Elterngeld für bestimmte Empfängergruppen gekürzt oder ganz gestrichen. Gegenzurechnen ist, dass im Jahr 2011 die gesetzlichen Altersrenten – wenn auch nur geringfügig – wieder steigen werden. Insgesamt werden die verfügbaren Einkommen um 1,9 % zulegen, real um 0,6 %. Die Sparquote dürfte bei anhaltend niedrigem Zinsniveau leicht sinken, wozu auch Vertrauenseffekte im Gefolge der staatlichen Konsolidierungsanstrengungen beitragen. Insgesamt wird der reale private Konsum im Jahresdurchschnitt 2010 voraussichtlich um 0,7 % steigen.

Verbraucherpreise ziehen etwas an

Das Verbraucherpreisniveau ist im Winterhalbjahr weitgehend stabil geblieben; im Februar 2010 war der Verbraucherpreisindex saisonbereinigt kaum höher als im vergangenen Oktober. Seit März haben die Preise jedoch spürbar wieder angezogen, das Vorjahresniveau wurde im Mai um 1,2 % überschritten. Maßgeblich hierfür war einmal die Entwicklung der Energiepreise. Aufgrund der anziehenden Rohölnotierungen sind die Preise von Mineralölprodukten wieder deutlich gestiegen. Deutlich verteuert haben sich aber auch saisonabhängige Nahrungsmittel. Die Kerninflationsrate, aus der in Abgrenzung des IFO INSTITUTS der Einfluss der Preisentwicklung von Energieträgern, Gütern mit administrierten Preisen und saisonabhängigen Nahrungsmitteln ausgeschlossen ist, betrug zuletzt 0,7 %. Hier macht sich die immer noch günstige Preisentwicklung von Nahrungsmitteln (ohne Saisonwaren) vorteilhaft bemerkbar.

Im Prognosezeitraum dürfte das Verbraucherpreisniveau leicht beschleunigt steigen. Zwar wird die Kerninflationsrate bei unterdurchschnittlicher Auslastung der Produktionskapazitäten zunächst noch etwas weiter sinken. Die sich festigende Konjunktur im Verlauf des Jahres 2011 wird dann aber allmählich auf die Kernrate wirken. Hinzu kommt, dass die der Ölpreisentwicklung mit Ver-

zögerung folgenden Gaspreise und Umlagen für Fernwärme steigen werden. Auch bei Strom ist mit Tarifierhöhungen zu rechnen, zumal die Kernenergiewirtschaft im Rahmen des Sparpaketes steuerlich belastet wird. Außerdem dürfte die ökologische Luftverkehrsabgabe auf die Verbraucherpreise umgelegt werden. Die Finanznot vieler Gemeinden wird zudem zu einer merklichen Verteuerung von kommunalen Dienstleistungen führen. Alles in allem dürfte das Verbraucherpreisniveau im Jahr 2010 um 1,1 % steigen, im Jahr 2011 um 1,5 %.

Rückgang der Arbeitslosigkeit und Abbau von Kurzarbeit

Zu Beginn des vergangenen Jahres hatte sich der Arbeitsmarkt in Anbetracht des konjunkturellen Einbruchs als überaus stabil erwiesen. Dabei wurde vor allem die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit der Arbeitnehmer durch Kurzarbeit und Abbau von Arbeitszeitkonten reduziert. Zudem fand ein enormer Produktivitätseinbruch statt, da überdurchschnittlich viele Arbeitnehmer in meist hochproduktiven, exportabhängigen Branchen des verarbeitenden Gewerbes entlassen wurden. Demgegenüber stieg die Zahl der Beschäftigten bei öffentlichen und privaten Dienstleistern. Dies führte zu einer zusätzlichen Reduktion der durchschnittlichen Arbeitszeit je Beschäftigten, da diese Bereiche eine überdurchschnittlich hohe Teilzeitquote aufweisen.

Im ersten Quartal dieses Jahres hat sich die Industriekonjunktur weiter erholt. Dennoch war die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe weiterhin rückläufig und lag im März um 220.000 (–3,4 %) niedriger als ein Jahr zuvor. Hier wurde offenbar zunächst die Kurzarbeit reduziert und Arbeitszeitkonten wurden wieder aufgefüllt. Nachdem in der Krise viele Leiharbeiter entlassen worden waren, profitierte nun offenbar die Leiharbeitsbranche vom Aufholprozess bei der Produktion, da dort die Beschäftigung seit einigen Monaten bereits wieder ansteigt. Die Erwerbstätigkeit in den öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereichen wurde weiter ausgebaut.

Der Anstieg des Arbeitsvolumens hat sich im ersten Quartal 2010 fortgesetzt, und die Arbeitslosigkeit lag im Mai trotz des Abbaus von Kurzarbeit um 168.000 niedriger als zu Jahresbeginn. Auch die „Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne“ lag unter dem Wert des Vorjahresmonats, obwohl dort auch Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Langzeitarbeitslose über 58 Jahre, die ohne Aussicht auf Beschäftigung sind, erfasst werden. Zudem hat sich der Anstieg der Arbeitsuchenden, die nicht als Arbeitslose registriert sind – dies sind vor allem Personen in unsicheren Erwerbsverhältnissen – spürbar verlangsamt. Des Weiteren steigt sowohl die

Tabelle 2: Arbeitsmarktbilanz (Jahresdurchschnitte in 1.000 Personen)

	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland					
Arbeitsvolumen (Mill. Stunden)	56.845	57.583	55.976	56.760	56.887
Erwerbstätige Inländer	39.656	40.220	40.171	40.260	40.399
Arbeitnehmer	35.220	35.786	35.759	35.846	35.987
darunter:					
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	26.942	27.510	27.494	27.664	27.794
darunter:					
geförderte SV-pflichtige Beschäftigung ¹	210	240	267	232	202
Marginal Beschäftigte	5.906	5.898	5.923	5.918	5.928
darunter:					
Minijobs	4.861	4.866	4.904	4.904	4.919
1-Euro-Jobs ²	301	291	279	274	269
Selbständige	4.436	4.434	4.412	4.445	4.458
darunter:					
geförderte Selbständige ³	237	180	145	162	178
Pendlersaldo	68	59	94	90	71
Erwerbstätige Inland	39.724	40.279	40.265	40.350	40.470
Arbeitslose	3.777	3.268	3.423	3.233	3.043
Aktive Arbeitsmarktpolitik					
Teilnehmer § 46 SGB III	0	0	132	258	253
Trainingsmaßnahmen	77	81	39	1	0
Arbeitslosenquote BA ⁴	9,0	7,8	8,2	7,7	7,3
Erwerbslose ⁵	3.602	3.141	3.227	3.009	2.830
Erwerbslosenquote ⁶	8,3	7,2	7,4	7,0	6,5
Kurzarbeit	68	102	1143	543	213

1) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen, Personal-Service Agenturen, Eingliederungszuschuß, Eingliederungszuschuß bei Vertretung, Eingliederungszuschuß bei Neugründung, Arbeitsentgeltzuschuß, Einstiegsgeld bei abhängiger Beschäftigung, Arbeitsgelegenheiten der Entgeltvariante, Beschäftigungszuschuß, Qualifizierungszuschuß für Jüngere, Eingliederungshilfen für Jüngere, Entgeltsicherung für Ältere. 2) Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. 3) Gründungszuschüsse, Existenzgründungszuschüsse, Überbrückungsgeld und Einstiegsgeld. 4) Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß Bundesagentur für Arbeit). 5) Definition der ILO; 6) Erwerbslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Erwerbstätige Inländer plus Arbeitslose).

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, 2010 und 2011, Prognosen des ifo Instituts.

Zahl der offenen Stellen als auch das ifo Beschäftigungsbarometer seit etwa einem Jahr stetig an, was daraufhin deutet, dass die Beschäftigung in den kommenden Monaten weiter ausgeweitet wird.

Im zweiten Quartal 2010 wird sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt in Anbetracht des Aufholprozesses der Industriekonjunktur weiter verbessern. Dabei steigt das Arbeitsvolumen deutlich an und die Erwerbstätigkeit nimmt spürbar zu, wenn auch etwas langsamer als das Arbeitsvolumen, da sich die durchschnittliche Arbeitszeit weiter normalisiert. Mit dem Abflachen der gesamtwirtschaftlichen Aufwärtsdynamik in der zweiten Jahreshälfte verlangsamt sich auch der Beschäftigungsaufbau, da die Kapazitätsauslastung in der Industrie dann zwar etwa bei ihrem langjährigen Durchschnitt liegen dürfte, aber nur langsam zunimmt. Außerdem dürften in vielen Betrieben keine Neueinstellungen anstehen, da der vermehrte Einsatz von Kurzarbeit im vergangenen Jahr das Beschäftigungsniveau zunächst stabilisiert hat und so ein erheblicher Personalüberhang entstanden ist. Weite Bereiche des verarbeitenden Gewerbes leiden zudem unter anhaltendem Kostendruck. Obwohl die Lohnstückkosten im produzierenden Gewerbe ohne Bau zuletzt etwas gesunken sind, befinden sie sich immer noch etwa 14 % über Vorkrisenniveau, was für sich genommen dafür spricht, dass der Personalanpassungsprozess in der Industrie noch nicht vollständig abgeschlossen ist und viele Betriebe zunächst mit Neueinstellungen zögern. Bei den öffentlichen und privaten Dienstleistern machen sich im weiteren Jahresverlauf mehr und mehr die Konsolidierungsanstrengungen der öffentlichen Haushalte bemerkbar, so dass der Beschäftigungsaufbau auch dort spürbar gebremst wird. Unterstützend für die Arbeitsmarktentwicklung wirken im weiteren Verlauf dieses Jahres allerdings die unter der Maßgabe der Beschäftigungssicherung abgeschlossenen Tarifverträge. Zudem dürften Leiharbeiter aufgrund der flexiblen Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse auch weiterhin eingestellt werden.

Der Beschäftigungsaufbau dürfte überwiegend bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen stattfinden. Das Tempo des Anstiegs verlangsamt sich zwar; jedoch ergibt sich im Jahresdurchschnitt ein Anstieg um 170.000 (vgl. Tab. 2). Nachdem in der Krise zunächst vermehrt geringfügige Beschäftigungsverhältnisse aufgebaut wurden, dürfte der Anstieg in diesem Jahr zum Stillstand kommen. Bei den Selbständigen wird der leichte Rückgang der Zahl der ungeforderten Selbständigen etwa kompensiert durch die Ausweitung der geförderten Selbständigkeit. Insgesamt ergibt sich für 2010 eine Zunahme der Erwerbstätigkeit der Inländer um 90.000 (0,2 %), was im Verlauf einer Zunahme von knapp 290.000 entspricht. Dabei steigt die durchschnitt-

liche Arbeitszeit – trotz einer im langjährigen Trend zunehmenden Teilzeitquote – um 1,2 %. Der Anstieg begründet sich durch den Abbau von Kurzarbeit und das Auffüllen der Arbeitszeitkonten sowie der Verlängerung der regulären Wochenarbeitszeit. Das Arbeitsvolumen steigt in diesem Jahr um 1,4 %. In der Folge sinkt die Zahl der registrierten Arbeitslosen um 190.000, was im Verlauf einem Rückgang um gut 280.000 entspricht. Die Arbeitslosenquote beträgt im Jahresdurchschnitt dann 7,7 %. Entlastend wirkt dabei, dass ältere Langzeitarbeitslose ab 58 Jahren, die keine Beschäftigungsperspektive haben, nach einem Jahr aus der Statistik fallen. Hinzu kommt, dass das Arbeitskräftepotential um etwa 100.000 Personen zurückgeht.

Im kommenden Jahr nimmt die gesamtwirtschaftliche Expansion wieder langsam an Fahrt auf, und die Kapazitäten sind weiter leicht überdurchschnittlich ausgelastet. Zudem entfällt nach und nach der Personalanpassungsdruck für die Industrieunternehmen, da dann in den meisten Betrieben die Kurzarbeit wohl beendet wird und der Weg für Neueinstellungen frei ist. Auch dürften die Arbeitszeitkonten dann wieder gefüllt sein. In der Folge steigt die Erwerbstätigkeit der Inländer im kommenden Jahr um 140.000 (0,3 %) an; im Verlauf entspricht dies einer Zunahme um gut 110.000 Personen. Bei etwa stagnierender durchschnittlicher Arbeitszeit steigt das Arbeitsvolumen um 0,2 %. Demgegenüber geht die Arbeitslosigkeit weiter um 190.000 zurück, so dass sich im Jahresdurchschnitt eine Arbeitslosenquote von 7,3 % ergibt. Zum Ende des Prognosezeitraums dürften dann noch etwa 3,0 Mill. Personen arbeitslos sein.

Mittelfristige Perspektiven: Deutsche Wirtschaft profitiert vom Abbau der Ungleichgewichte

Im Zuge der griechischen Schuldenkrise sind die internationalen Finanzmärkte wieder in schwere Turbulenzen geraten. Die stark verschlechterte Haushalts- und Wirtschaftslage Griechenlands hatte im Mai zu einem massiven Vertrauensverlust geführt, von dem inzwischen auch andere Mitgliedsstaaten des Euroraums mit hoher Verschuldung erfasst worden sind. In diesen Ländern brachen die Kurse von Staatsschuldtiteln ein, und auch der Außenwert des Euros sank spürbar. Mit den zwischenzeitlich von den Finanzministern beschlossenen Stützungsmaßnahmen für Griechenland und der Schaffung eines europäischen Stabilisierungsmechanismus konnte zwar dem Kursverfall von südeuropäischen Staatspapieren entgegengewirkt und die Volatilität der Märkte reduziert werden; zu einer Trendwende an den internationalen Finanzmärkten ist es aber nicht gekommen. Die Zinsspreads waren zuletzt eher größer als vor

dem Beschluss über die europäischen Rettungspakete am 8. und 9. Mai 2010.

In den kommenden Jahren sind große Konsolidierungsanstrengungen aller Defizitländer erforderlich. Wichtig dürfte dabei der Abbau der Ungleichgewichte sein, der durch die Zinsentwicklung unterstützt wird. Hierzu tragen zwei Mechanismen bei. Zum einen sinken bei geänderter Risikoeinschätzung die relativen Ertragsaussichten in den Defizitländern. Dies hat zur Folge, dass verstärkt Kapital in den stabileren Überschussländern angeboten wird, was dort die Kreditkonditionen verbessert und die Renditen reduziert. Zum anderen dürften die Notenbankzinsen aufgrund der schwachen Wirtschaftsentwicklung im Euroraum insgesamt auf einem aus Sicht der Überschussländer niedrigen Niveau bleiben. Davon dürfte speziell die deutsche Binnennachfrage profitieren, während die Risikoaufschläge in den Schuldenländern den Effekt der niedrigen Notenbankzinsen vermutlich mehr als kompensieren werden. In Deutschland ist deswegen mit einem Anziehen der Wohnungsbauinvestitionen zu rechnen, aber auch die Unternehmensinvestitionen, der private Konsum und damit letztlich die Import-

nachfrage werden gestützt. Dies dürfte in Deutschland schneller steigende Löhne und Preise nach sich ziehen. Parallel dazu müssen sich die Defizitländer um eine sehr moderate Lohn- und Preispolitik bemühen. All dies wird ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Überschussländern verbessern und zu einem Abbau ihrer Leistungsbilanzdefizite beitragen, während in Deutschland das Gegenteil zu erwarten ist. Deutschland dürfte mittelfristig einen investitionsgetriebenen Aufschwung durchleben, weil wieder mehr Sparkapital zu Hause investiert wird. Insbesondere der Immobilienbereich dürfte davon profitieren. Dadurch wird das Wachstum gestärkt, während sich der Außenhandelsüberschuss vermindert. Die Krise hat quasi einen Kippschalter der Kapitalmärkte umgelegt, der die Wachstumskräfte, die sich unter dem Euro in die Länder der südwestlichen Peripherie Europas verlagert hatten, wieder in Deutschland erstarken lässt.

¹ Gekürzte Fassung der ifo Konjunkturprognose vom Juni 2010. Vgl. CARSTENSEN, NIERHAUS et. al.: ifo Konjunkturprognose 2010/2011: Auftriebskräfte verlagern sich nach Deutschland. In: ifo Schnelldienst, 12/2010, 63. Jg. S. 12–63.

Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2010/2011: Gesamtwirtschaftliche Erholung setzt sich fort

Stefan Arent, Alexander Eck, Robert Lehmann und Gerit Vogt*

Im Sommer 2010 schreitet die Konjunkturerholung weltweit voran. Das gesamtwirtschaftliche Umfeld hat sich, gestützt von einer global nach wie vor expansiv ausgerichteten Geld- und Fiskalpolitik, weiter verbessert. Nachdem das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise im vergangenen Jahr im globalen Maßstab um 0,6 % zurückgegangen ist, dürfte es der aktuellen Konjunkturprognose des IFO INSTITUTS zufolge in diesem und im nächsten Jahr um 4,1 % bzw. 3,5 % zunehmen.

In Deutschland hat die Konjunktur, nach gedämpfter Aufwärtsbewegung im Winterhalbjahr, im Frühjahr wieder deutlich an Fahrt aufgenommen. Die deutsche Wirtschaft, die aufgrund ihrer spezifischen Exportorientierung in besonderem Maße von der vorangegangenen Rezession betroffen war, profitiert derzeit deshalb ebenfalls stärker von der weltwirtschaftlichen Erholung. Demgegenüber ist die Binnennachfrage noch schwach. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt dürfte, nach einem starken Rückgang im Jahr 2009 (-4,9 %), im laufenden Jahr wieder steigen, und zwar um 2,1 %. Im Jahr 2011 ist mit einer Fortsetzung der konjunkturellen Erholung zu rechnen. Angesichts einer geringeren Expansion der Weltproduktion und dem Einschwenken der Finanzpolitik auf einen Konsolidierungskurs wird das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt mit einer Rate von 1,5 % jedoch schwächer expandieren als in diesem Jahr [vgl. hierzu NIERHAUS auf den Seiten 3–11 in dieser Ausgabe von ifo Dresden berichtet].

Ausgehend von den soeben skizzierten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden im Folgenden die Ergebnisse der jüngsten ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen vorgestellt. Diese wurde am 28. Juni von der Dresdner Niederlassung des IFO INSTITUTS im Rahmen eines Pressegesprächs, einer Pressemitteilung und einer Sitzung des IFO ARBEITSKREISES KONJUNKTURBEOBACHTUNG SACHSEN veröffentlicht. Zunächst wird auf die konjunkturellen Trends in Ostdeutschland (ostdeutsche Flächenländer einschließlich Berlin) eingegangen. Danach werden einige Besonderheiten in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Sachsens erörtert, bevor der Beitrag mit einigen Ausführungen zum sächsischen und ostdeutschen Arbeitsmarkt schließt.

Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland

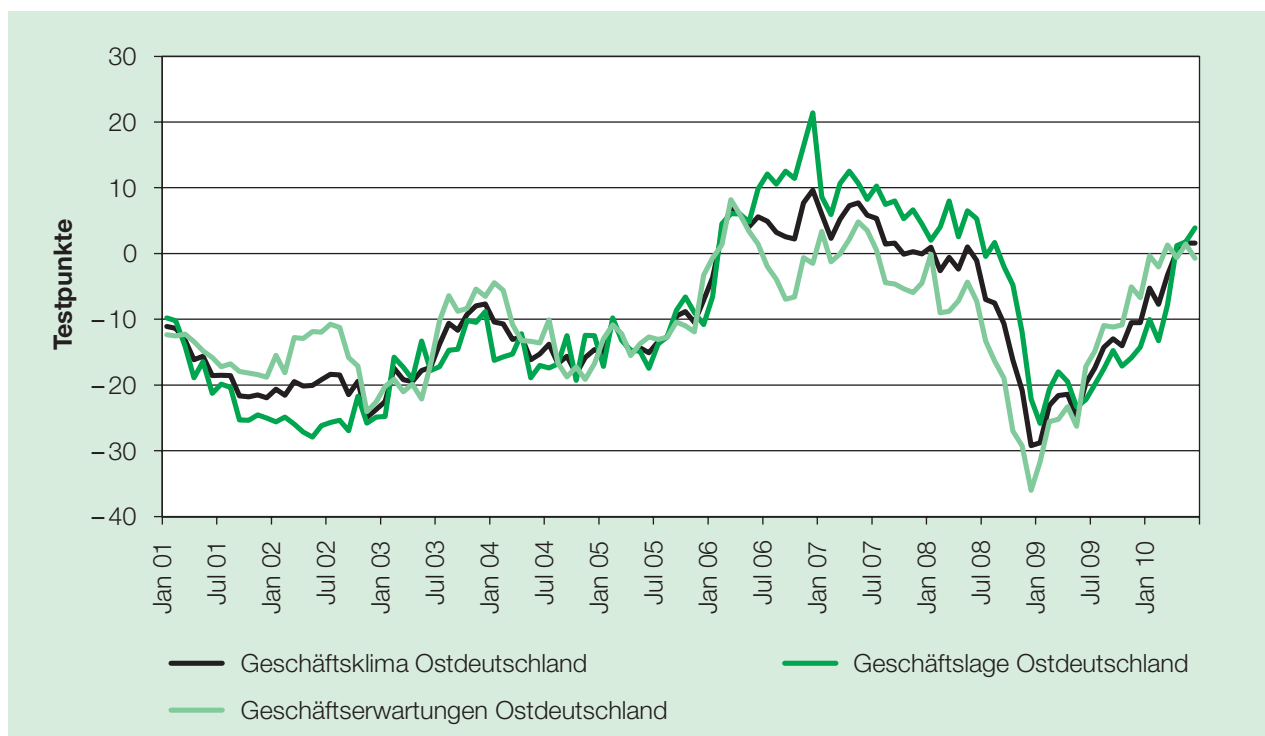
2009: Rezession beeinträchtigt ostdeutsche Wirtschaft weniger stark

Die gesamtwirtschaftliche Produktion in Ostdeutschland wurde nach den bislang vorliegenden Angaben des ARBEITSKREISES VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER (ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER) im Jahr 2009 weniger stark durch die globale Wirtschaftskrise beeinträchtigt, als es in den westdeutschen Ländern der Fall war. Das Bruttoinlandsprodukt sank im Vorjahresvergleich in den ostdeutschen Ländern um 2,9 %, in Westdeutschland (ohne Berlin) um 5,4 % [vgl. ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2010)]. Ursachen dafür sind zum einen, dass der Wertschöpfungsanteil des von der Krise besonders stark betroffenen verarbeitenden Gewerbes in den meisten ostdeutschen Bundesländern geringer ist. Zum anderen gibt es nach wie vor Unterschiede in der regionalen Ausrichtung der Unternehmen. Während sich ostdeutsche Firmen stärker auf die Absatzmärkte im Inland fokussieren, haben Unternehmen in Westdeutschland vielfach höhere Exportquoten [vgl. KRENZ; SCHIRWITZ; VOGT (2009), S. 14]. Dies hat sich in der vergangenen Krise als stabilisierender Faktor für Ostdeutschland erwiesen. Stützend dürften sich aber auch die staatlichen Transferleistungen ausgewirkt haben. Da der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts aufgrund dieser Faktoren im vergangenen Jahr nicht so stark war, ist folglich auch das Potenzial für die Erholung in diesem und im nächsten Jahr begrenzt.

Die Bewegungen aus der Rezession spiegeln auch die Ergebnisse aus der Regionalauswertung des ifo Konjunkturtests für die gewerbliche Wirtschaft Ostdeutschlands¹ eindeutig wider (vgl. Abb. 1). Seit April 2010 beurteilen die Unternehmen per saldo ihre aktuelle Geschäftslage wieder mehrheitlich mit „gut“. Nach dem Tiefpunkt des ifo Geschäftsklimaindex und seiner beiden Teilkomponenten Geschäftslage und Geschäftserwartungen zu Beginn des Jahres 2009 weisen diese seitdem einen

* Stefan Arent, Alexander Eck und Robert Lehmann sind Doktoranden, Dr. Gerit Vogt ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der DRESDNER NIEDERLASSUNG des IFO INSTITUTS.

Abbildung 1: Geschäftsklima, Geschäftslage und Geschäftserwartungen der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands (saisonbereinigte Werte)



Quelle: ifo Konjunkturtest.

steilen positiven Trend auf. Trotz der leichten Eintrübung des Geschäftsklimaindikatoren am aktuellen Rand, erweist sich die gesamtwirtschaftliche Erholung als robust.

2010: Hohe Auslandsnachfrage befördert Wirtschaft in den Aufschwung

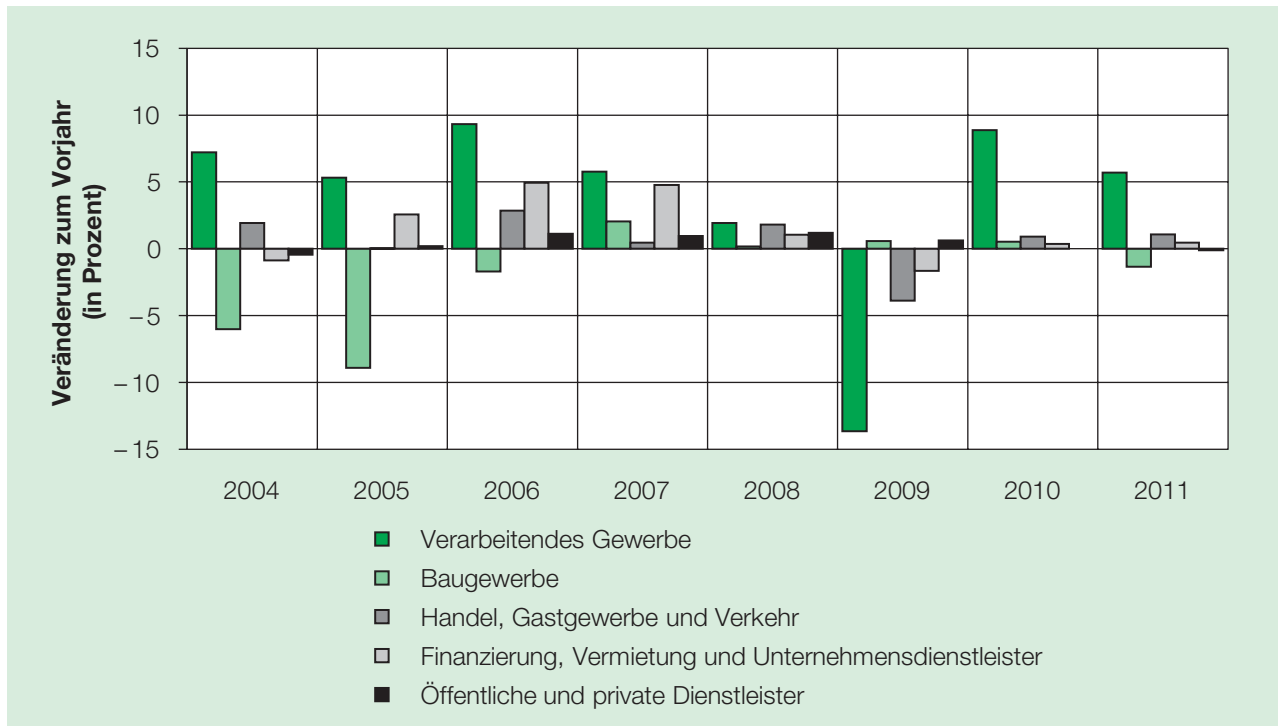
Nach der tiefen Rezession im Jahr 2009 und einem Einbruch der preisbereinigten Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe um 13,7% (vgl. Abb. 2), befindet sich die ostdeutsche Industrie inzwischen wieder im Aufschwung. In den ersten vier Monaten des Jahres 2010 stieg der Gesamtumsatz der Betriebe des Monatsberichtsgebietes² gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 8,6% (vgl. Tab. 1).

Besonders hohe Zuwachsraten können die Produzenten von Vorleistungs- und Investitionsgütern verbuchen. Durch den hohen Anteil der Vorleistungsgüterproduzenten am verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands profitiert diese Hauptgruppe insbesondere von der Belebung in der westdeutschen Industrie. Auch in den nächsten Monaten ist bei den Vorleistungs- und Investitionsgüterproduzenten mit einer günstigen Umsatzentwicklung zu rechnen. Etwas bremsend wird hingegen die Entwicklung bei den Herstellern von Konsumgütern wirken, da die privaten Konsumausgaben in Deutschland in der Jahresdurchschnittsbe-

trachtung rückläufig sein werden und diese Hauptgruppe einen überdurchschnittlich hohen Anteil in Ostdeutschland aufweist. In den ersten vier Monaten dieses Jahres fielen die Umsatzsteigerungen im ostdeutschen Durchschnitt geringer aus als in Deutschland insgesamt, wobei das verarbeitende Gewerbe in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern sogar noch leichte Umsatzrückgänge hinnehmen musste. Im Vergleich zu Gesamtdeutschland entwickelte sich der Inlandsumsatz in Ostdeutschland dabei geringfügig besser; die Umsatzsteigerung aus dem Auslandsgeschäft blieb hingegen trotz einer Zunahme um 13,3% geringfügig hinter den gesamtdeutschen Werten zurück (vgl. Tab. 1). Im weiteren Jahresverlauf dürften von der Exportnachfrage jedoch weiterhin positive Wachstumsimpulse ausgehen. Insgesamt wird die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe 2010 im Vergleich zum Vorjahr voraussichtlich um 8,9% zunehmen.

Im Baugewerbe Ostdeutschlands war die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Krisenjahr 2009 nicht rückläufig (vgl. Abb. 2), was vor allem auf die staatlichen Konjunkturpakete zurückzuführen ist. Zu Beginn dieses Jahres jedoch berichteten die Monatsmelder³ von einem Rückgang des baugewerblichen Umsatzes im ersten Quartal 2010 in Höhe von 15,1%. Besonders in den Bereichen Straßenbau (-22,7%), Wohnungsbau (-22,0%) sowie gewerblicher und industrieller Hochbau (-16,7%) fiel der Umsatz deutlich unter das Vorjahresniveau. Maß-

Abbildung 2: Veränderung der preisbereinigten Bruttowertschöpfung in ausgewählten Bereichen der ost-deutschen Wirtschaft



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2010), 2010 und 2011, Prognose des ifo Instituts.

Tabelle 1: Umsatz im verarbeitenden Gewerbe: Ostdeutschland, Sachsen und Deutschland im Vergleich

Veränderungen zum Vorjahr in Prozent ^a	Ostdeutschland (mit Berlin)	Sachsen	Deutschland
Inlandsumsatz	6,3	6,2	5,9
Auslandsumsatz	13,3	23,4	17,4
Gesamtumsatz	8,6	12,1	10,9

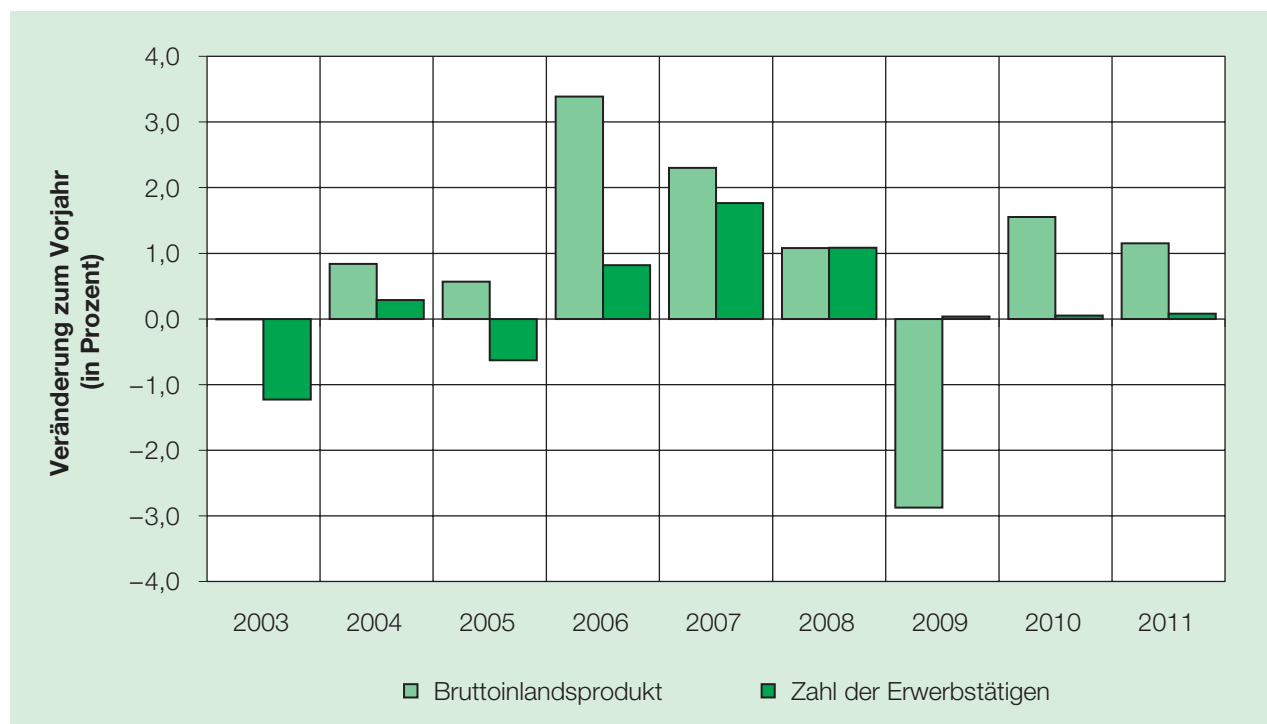
a) Dargestellt sind die Veränderungsdaten der im Zeitraum Januar 2010 bis April 2010 kumulierten Umsätze zu dem entsprechenden Wert im Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2010).

geblich für diesen Rückgang dürfte allerdings der vergleichsweise strenge Winter gewesen sein; die Daten zum Auftragseingang in Ostdeutschland weisen darauf hin, dass diese Einbrüche im Jahresverlauf durch eine erhöhte Bautätigkeit kompensiert werden könnten. Von Januar bis März des aktuellen Jahres wuchs der Auftragseingang im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Vorjahres um 16,4 %. Das Ausbaugewerbe profitiert weiterhin von verschiedenen Fördermaßnahmen und wird die positive Entwicklung der letzten Jahre fortsetzen können. Aufgrund der anhaltenden Wirkung der Konjunkturpakete im Jahr 2010 wird die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Baugewerbe verglichen mit dem Vorjahr voraussichtlich leicht um 0,5 % zunehmen.

Im Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr zeichnen sich in diesem Jahr gegenläufige Trends ab. Durch die Ausdehnung der Produktion im verarbeitenden Gewerbe profitieren der Transportsektor sowie die industrienahen Bereiche des Großhandels. Während das verarbeitende Gewerbe seit Beginn des Jahres positive Umsatzwachstumsraten aufweist, war der Umsatz im Großhandel im ersten Quartal 2010 mit -1,4 % jedoch noch leicht rückläufig. Aller Erfahrung nach dürfte sich die Erholung mit Verzögerung auch in dieser Handelssparte bemerkbar machen. Im konsumnäheren Einzelhandel hingegen sind aufgrund der schwachen Realeinkommensentwicklung wohl nur geringe Umsatzzuwächse zu erwarten. Durch die Normalisierung der Arbeitszeiten sowie dem eben

Abbildung 3: Veränderung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts und der Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2010), Arbeitskreis ETR des Bundes und der Länder (2010), 2010 und 2011, Prognose des ifo Instituts.

angesprochenen leichten Zuwachs der Realeinkommen dürften im Gastgewerbe, getragen durch den anziehenden Tourismus, wieder steigende Umsätze zu beobachten sein. Der Kfz-Handel, der nach dem Auslaufen der Umweltprämie starke Umsatzeinbußen zu verzeichnen hatte, wird sich allmählich stabilisieren. Gegenüber 2009 dürfte sich aufgrund der niedrigen Umsatzzahlen zu Jahresanfang jedoch ein deutliches Minus ergeben. Alles in allem ist im Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr 2010 voraussichtlich mit einem Anstieg der preisbereinigten Bruttowertschöpfung von 0,9% zu rechnen.

Bei der Finanzierung, Vermietung und den unternehmensnahen Dienstleistungen ging die preisbereinigte Bruttowertschöpfung 2009 um 1,7% zurück (vgl. Abb. 2). Im aktuellen Jahr wird allerdings analog zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine leichte Erholung erwartet. Vor allem von den unternehmensnahen Dienstleistern ist von einem positiven Impuls auszugehen, da deren Nachfrage infolge der Erholung im verarbeitenden Gewerbe zunehmen wird. Für das Gesamtjahr 2010 rechnet das ifo INSTITUT in diesem Bereich mit einem Anstieg der Bruttowertschöpfung um 0,4%.

Im Gegensatz zu den anderen Wirtschaftsbereichen wird von den öffentlichen und privaten Dienstleistern im Jahr 2010 kein Wachstumsimpuls ausgehen. Einerseits wirken der fortgesetzte Personalabbau im öffentlichen

Sektor sowie die Konsolidierungsbestrebungen infolge der angespannten Situation in den öffentlichen Haushalten von Ländern und Kommunen negativ. Andererseits dürfte die kontinuierlich steigende Nachfrage nach Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialwesen jedoch einen stabilisierenden Effekt auf diesen Bereich ausüben. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Jahr 2010 voraussichtlich keine Veränderung zum Vorjahr aufweist.

Alles in allem wird die preisbereinigte Bruttowertschöpfung Ostdeutschlands 2010 um 1,6% zunehmen. Aufgrund der in dieser Prognose unterstellten Entwicklung des Saldos aus Gütersteuern und -subventionen wächst das Bruttoinlandsprodukt in diesem Zeitraum ebenfalls um 1,6% (vgl. Abb. 3). Der im Vergleich zu Gesamtdeutschland geringere Zuwachs des BIP im ostdeutschen Landesteil ist dabei vor allem auf die besondere Struktur der Wirtschaft in den neuen Ländern zurückzuführen, wie zuvor in diesem Abschnitt erwähnt. Die Zahl der Erwerbstätigen ist in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) laut Angaben der amtlichen Statistik im ersten Quartal um 0,1% gestiegen. Über das gesamte Jahr betrachtet dürfte die Erwerbstätigenzahl allerdings auf dem Vorjahresniveau verharren, da zunächst von einer Rückführung der Kurzarbeit und einer Auffüllung der Arbeitszeitkonten auszugehen ist.

2011: Gesamtwirtschaftliche Erholung verlangsamt sich

Das Jahr 2011 wird geprägt sein durch zunehmende Konsolidierungsbemühungen der öffentlichen Hand und eine geringere Exportdynamik. Letztere ist vor allem im verarbeitenden Gewerbe zu spüren, sodass die preisbereinigte Bruttowertschöpfung immer noch deutlich um 5,7 %, aber nicht mehr so stark wie 2010 wachsen dürfte. Im Baugewerbe wird durch das Auslaufen der Konjunkturpakete der öffentliche Bau stark rückläufig sein, was durch einen moderaten Anstieg des Wirtschaftsbaus jedoch nicht kompensiert werden kann, zumal sich auch der Wohnungsbau in Ostdeutschland infolge der demographischen Entwicklung eher schwach entwickeln dürfte. Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Baugewerbe wird 2011 im Vergleich zu 2010 voraussichtlich um 1,3 % sinken. Der Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr wird im folgenden Jahr mit 1,1 % etwas stärker expandieren als 2010, da der private Konsum bei zunehmenden Realeinkommen steigen dürfte. Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung der öffentlichen und privaten Dienstleister wird mit -0,1 % voraussichtlich leicht zurückgehen. Hier dürfte die Entwicklung durch die verstärkten Konsolidierungsanstrengungen der öffentlichen Haushalte gedämpft werden. Im Bereich der Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister ist er-

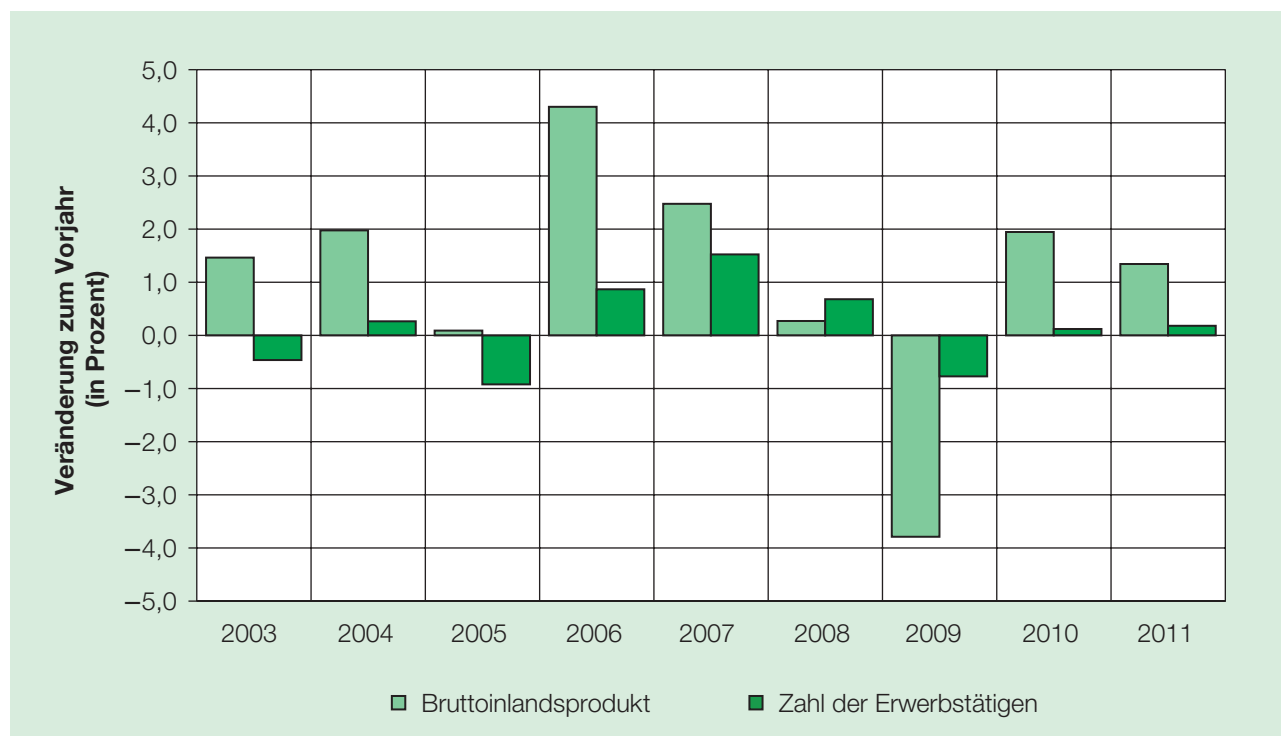
neut mit einem unterdurchschnittlichen Wertschöpfungswachstum zu rechnen. Das Bruttoinlandsprodukt wird 2011 dementsprechend erneut steigen, mit 1,2 % aber etwas moderater als 2010. Die Zahl der Erwerbstätigen dürfte dann geringfügig um 0,1 % zunehmen (vgl. Abb. 3).

Wirtschaftsentwicklung in Sachsen

2010: Höherer BIP-Zuwachs im Vergleich zu Ostdeutschland...

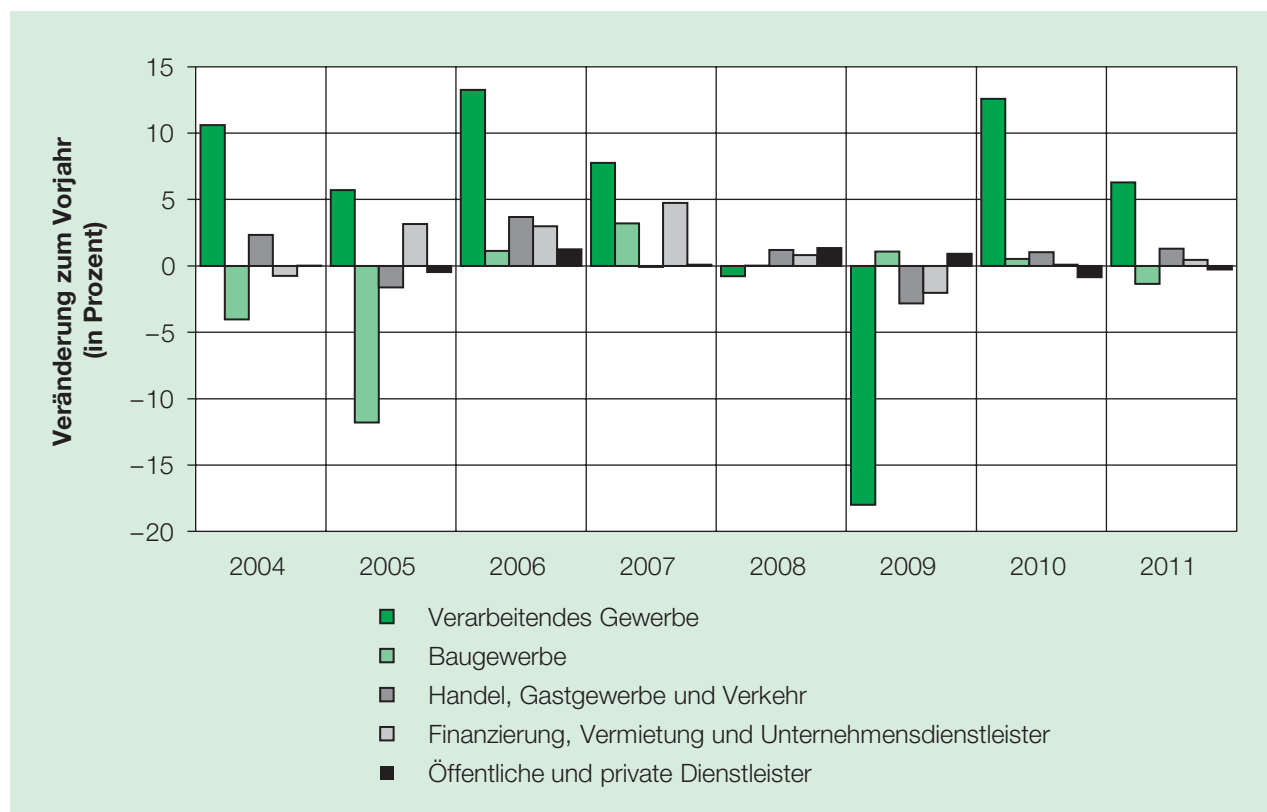
In Sachsen ist das Bruttoinlandsprodukt nach ersten Berechnungen der amtlichen Statistik im Jahr 2009 preisbereinigt um 3,8 % unter das Vorjahresniveau gesunken [vgl. ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER (2010)]. Der Rückgang fiel damit stärker aus als im Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer, was offenbar vor allem aus der vergleichsweise höheren Exportorientierung sowie der größeren gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Industrie im Freistaat resultierte. Dementsprechend dürfte die Wirtschaft Sachsens in diesem und im nächsten Jahr aber auch in besonderem Maße von der globalen Konjunkturerholung profitieren. Im Jahr 2010 wird das sächsische Bruttoinlandsprodukt voraussichtlich um 1,9 % und damit etwas stärker als im ostdeutschen Durchschnitt zunehmen (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Veränderung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts und der Zahl der Erwerbstätigen in Sachsen



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2010), Arbeitskreis ETR des Bundes und der Länder (2010), 2010 und 2011, Prognose des ifo Instituts.

Abbildung 5: Veränderung der preisbereinigten Bruttowertschöpfung in ausgewählten Bereichen der sächsischen Wirtschaft



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2010), 2010 und 2011, Prognose des ifo Instituts.

Ausschlaggebend hierfür wird die Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe sein, die in Sachsen bereits im Frühjahr etwas dynamischer als im ostdeutschen Durchschnitt verlief. So konnte die sächsische Industrie in den ersten vier Monaten des Jahres im Vorjahresvergleich einen mit 12,1% überdurchschnittlich starken Umsatzzuwachs verzeichnen, der Auslandsumsatz expandierte sogar um 23,4% (vgl. Tab. 1). Indikatoren wie der Auftragseingang der amtlichen Statistik und die ifo Geschäftserwartungen für das verarbeitende Gewerbe Sachsens deuten darauf hin, dass die Umsatzdynamik in diesem Wirtschaftsbereich weiterhin hoch bleiben wird. Über das gesamte Jahr betrachtet dürfte die Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe Sachsens um 12,6% steigen (vgl. Abb. 5).

Dem vergleichsweise höheren Wachstumsbeitrag aus der Industrie wird allerdings voraussichtlich ein negativer Beitrag aus dem Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleister gegenüberstehen, da davon auszugehen ist, dass in Sachsen von staatlicher Seite stärkere Konsolidierungsmaßnahmen vorgenommen werden. In den anderen Wirtschaftsbereichen wird die Entwicklung voraussichtlich ähnlich wie in Ostdeutschland insgesamt

verlaufen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird der Prognose zufolge, nach einem Rückgang von 0,8% im Vorjahr, in diesem Jahr geringfügig (um 0,1%) steigen.

... auch im Jahr 2011

Für das kommende Jahr ist auch in Sachsen mit einem etwas schwächeren Wirtschaftswachstum im Vergleich zu 2010 zu rechnen. Das sächsische Bruttoinlandsprodukt wird 2011 voraussichtlich um 1,3% steigen (vgl. Tab. 2). Einem im ostdeutschen Vergleich weithin überdurchschnittlich starken Zuwachs der Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe (6,3%) dürfte dann eine erneut schwächere Entwicklung im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleister (-0,3%) gegenüberstehen. Für die übrigen Wirtschaftsbereiche werden ähnliche Entwicklungstendenzen prognostiziert wie für Ostdeutschland insgesamt. Mit der zunehmenden Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten wird ein weiterer Anstieg der Erwerbstätigenzahl einhergehen, der geringfügig stärker als im Vorjahr ausfallen dürfte (0,2%).

Tabelle 2: Eckdaten der Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen

Veränderungen zum Vorjahr in Prozent ^a	Ostdeutschland (mit Berlin)			Sachsen		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Bruttoinlandsprodukt	-2,9	1,6	1,2	-3,8	1,9	1,3
Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche	-3,5	1,6	1,1	-4,4	2,1	1,3
Bruttowertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes	-13,7	8,9	5,7	-18,0	12,6	6,3
Bruttowertschöpfung des Baugewerbes	0,6	0,5	-1,3	1,1	0,5	-1,3
Bruttowertschöpfung Handel, Gastgewerbe und Verkehr	-3,9	0,9	1,1	-2,8	1,0	1,3
Bruttowertschöpfung Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	-1,7	0,4	0,5	-2,0	0,1	0,5
Bruttowertschöpfung öffentliche und private Dienstleister	0,6	0,0	-0,1	0,9	-0,9	-0,3
Zahl der Erwerbstätigen	0,0	0,0	0,1	-0,8	0,1	0,2

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

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2010), Arbeitskreis ETR des Bundes und der Länder (2010), 2010 und 2011, Prognose des ifo Instituts.

Arbeitsmarktentwicklung in Sachsen und Ostdeutschland

Das flache Krisental des Arbeitsmarktes scheint durchschritten

Bis Anfang 2009 konnte man am gesamtdeutschen Arbeitsmarkt eine stetige Verbesserung der Beschäftigungssituation beobachten. In Folge der rasanten globalen wirtschaftlichen Entwicklung wurden vor allem durch die starken Exportbranchen in Deutschland sehr viele neue Stellen geschaffen. Auch die Agenda 2010 mit ihren umfangreichen Arbeitsmarktreformen tat ihr Übriges, diesen positiven Trend zu verstärken. Die höchste Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse wurde dabei im dritten Quartal 2008 erreicht. Zu diesem Zeitpunkt gab es in Sachsen 1,422 Mill. und in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) 5,316 Mill. Beschäftigte (vgl. Tab. 3).

Dieser Aufschwung schien mit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ein jähes Ende zu nehmen. Der Beschäftigungszuwachs, im Vergleich zum Vorjahresquartal, aus der Vorkrisenzeit von teilweise über 4 % in Sachsen sowie über 2 % in Westdeutschland verlangsamte sich im Jahr 2008 und war mit Beginn der Krise rück-

läufig. In den ersten drei Quartalen 2009 schrumpfte die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Sachsen zwischen 0,47 % und 0,92 %. In Westdeutschland konnte im ersten Quartal zwar noch ein leichtes Plus von 0,42 % verzeichnet werden, dieses lag aber weit hinter den Werten aus 2007 und 2008. Für das zweite und dritte Quartal wurde ebenfalls ein Beschäftigungsabbau in den alten Ländern (ohne Berlin) registriert. Jedoch lag das Minus in beiden Teilen Deutschlands bei unter einem Prozent, worin die gute Nachricht zu sehen ist. So sank die Beschäftigtenzahl in Sachsen lediglich auf 1,409 Mill. und in Ostdeutschland auf 5,305 Mill. Personen. Entgegen früheren Erwartungen und Prognosen zeigt sich der deutsche Arbeitsmarkt als erstaunlich robust. Das IFO INSTITUT lag mit seiner letzten Prognose relativ nah an den aktuell verfügbaren Daten. Es wurde im Dezember 2009 ein Rückgang der ostdeutschen Erwerbstätigkeit um 0,2 % und der sächsischen Erwerbstätigenzahl um 0,8 % für 2009 prognostiziert. Nach vorläufigen Ergebnissen des ARBEITSKREISES ETR DES BUNDES UND DER LÄNDER stagnierte die Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland, während sie in Sachsen um 0,8 % zurückging. Für das erste Quartal des Jahres 2010 waren in Sachsen sowie in Ostdeutschland 0,1 % mehr Personen, im Vergleich zum Vorjahreszeitraum, erwerbstätig. Die aktuelle Prognose

Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach 6-monatiger Wartezeit in Sachsen, Ost- und Westdeutschland (2007–2009)

	Sachsen		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	in 1.000 Personen	Veränderung zum Vorjahresquartal ^a	in 1.000 Personen	Veränderung zum Vorjahresquartal ^a	in 1.000 Personen	Veränderung zum Vorjahresquartal ^a
2007						
1. Quartal	1.348,9	4,12	21.569,1	2,34	5.034,3	3,53
2. Quartal	1.373,3	2,29	21.737,2	1,86	5.117,3	2,05
3. Quartal	1.403,2	2,14	22.198,8	2,06	5.228,0	2,14
4. Quartal	1.386,7	1,83	22.062,3	2,31	5.161,7	1,76
2008						
1. Quartal	1.377,3	2,11	22.091,4	2,42	5.133,3	1,97
2. Quartal	1.398,8	1,85	22.238,8	2,31	5.218,9	1,98
3. Quartal	1.422,2	1,36	22.678,8	2,16	5.316,8	1,70
4. Quartal	1.399,2	0,89	22.400,3	1,53	5.232,0	1,36
2009						
1. Quartal	1.370,8	-0,47	22.183,4	0,42	5.154,0	0,40
2. Quartal	1.386,5	-0,87	22.163,6	-0,34	5.216,5	-0,05
3. Quartal	1.409,2	-0,92	22.494,1	-0,81	5.305,8	-0,21

a) Veränderungen gegenüber dem Vorjahreszeitraum in Prozent.

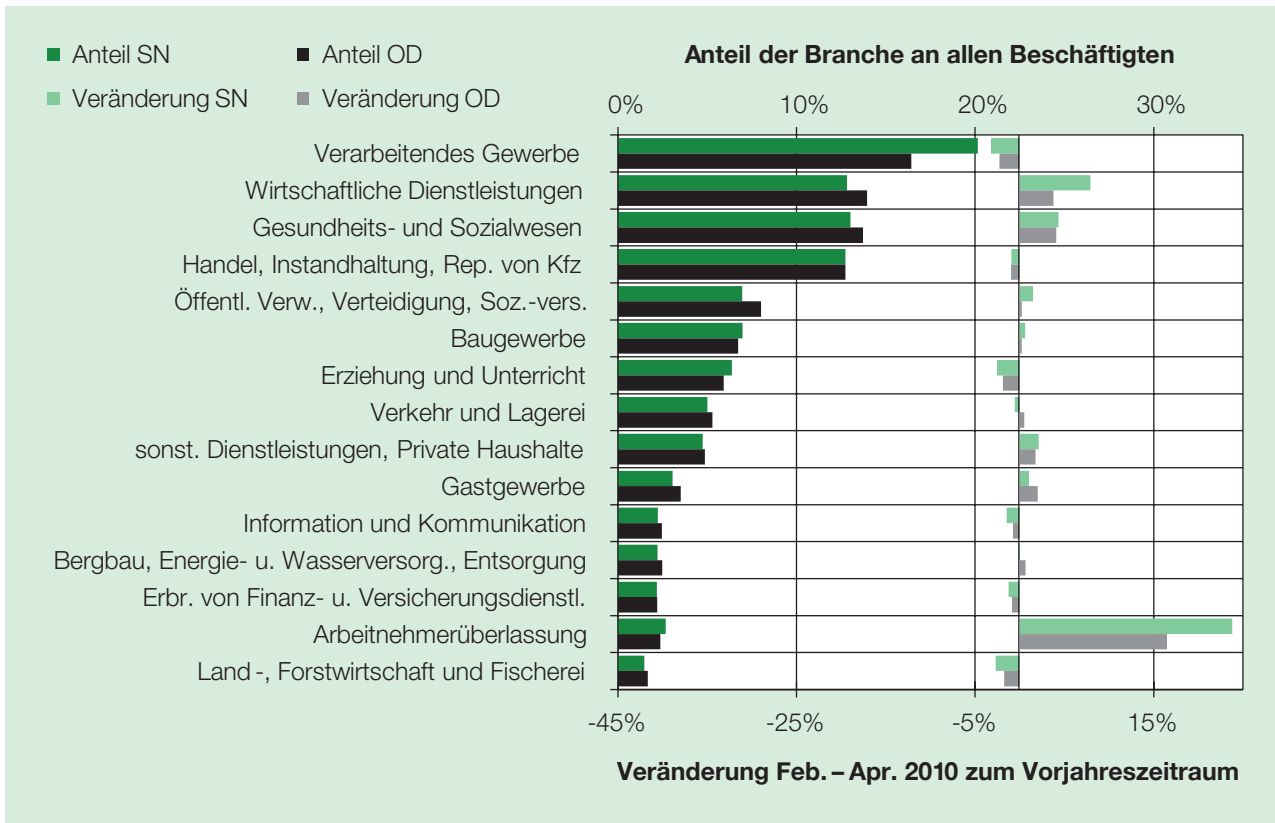
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2010c), Berechnungen des ifo Instituts.

geht für 2010 erneut von einer Stagnation der Erwerbstätigkeit in den ostdeutschen Ländern und im Jahr 2011 von einem Anstieg der Zahl der Erwerbstätigkeit um 0,1 % aus. In Sachsen ist für 2010 von einem Plus in Höhe von 0,1% auszugehen und für 2011 wird ein Zuwachs der Erwerbstätigkeit von 0,2 % erwartet (vgl. Tab. 2).

Die optimistische Erwartung für 2010 wird vor allem durch die anziehende Exportindustrie gestützt. Im wichtigsten Wirtschaftszweig Sachsens und Ostdeutschlands gemessen an der Bedeutung für die Beschäftigung, dem verarbeitenden Gewerbe, ist zwar ein leichter Beschäftigungsabbau zu verzeichnen. Dieses Minus liegt im Zeitraum von Februar bis April 2010 verglichen mit dem Vorjahr jedoch bei lediglich 3,2 % bzw. 2,3 % (vgl. Abb. 6).

In anderen Wirtschaftszweigen konnte hingegen ein deutlicher Beschäftigungszuwachs beobachtet werden. Dies betraf vor allem den Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen und das Gesundheits- und Sozialwesen. Diese beiden Bereiche stehen auch bei den Beschäftigungsanteilen auf dem zweiten bzw. dritten Platz in Ostdeutschland und Sachsen. Hier finden also relativ viele Personen Beschäftigung, wodurch die Zuwächse von 4 % bis 8 % große Wirkung für den gesamten Arbeitsmarkt haben. Die Branche mit dem mit Abstand größten Beschäftigungszuwachs ist auch jener Wirtschaftszweig, welcher im Verlauf der Krise am meisten Arbeitsplätze abbaute: die Arbeitnehmerüberlassung. Im dritten Quartal 2009 wurde hier ein Einbruch der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 17,9 % in Ostdeutschland und um 14,8 % in Sachsen registriert.

Abbildung 6: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Sachsen und Ostdeutschland nach Wirtschaftszweigen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2010b), Berechnungen des ifo Instituts.

Diesem enormen Rückgang steht jedoch auch die kräftigste Erholung gegenüber. Für den Zeitraum Februar bis April 2010 nahm die Beschäftigung hier im Vorjahresvergleich um fast 24 % in Sachsen und nahezu 17 % in Ostdeutschland zu. Dies ist Ausdruck der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Die Arbeitnehmerüberlassung ermöglichte es den Unternehmen während der Krise Kosten zu sparen, ohne die Stammbesetzung reduzieren zu müssen. In der aktuellen Erholungsphase werden diese Arbeitskräfte zeitnah wieder eingestellt, um die Produktionskapazitäten wieder erhöhen zu können. Dies erklärt auch das leichte Minus im Hinblick auf die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe. Besonders in dieser Branche wird die Zeitarbeit genutzt, um die Stammbesetzung abzusichern und neue Arbeitskräfte zu gewinnen.

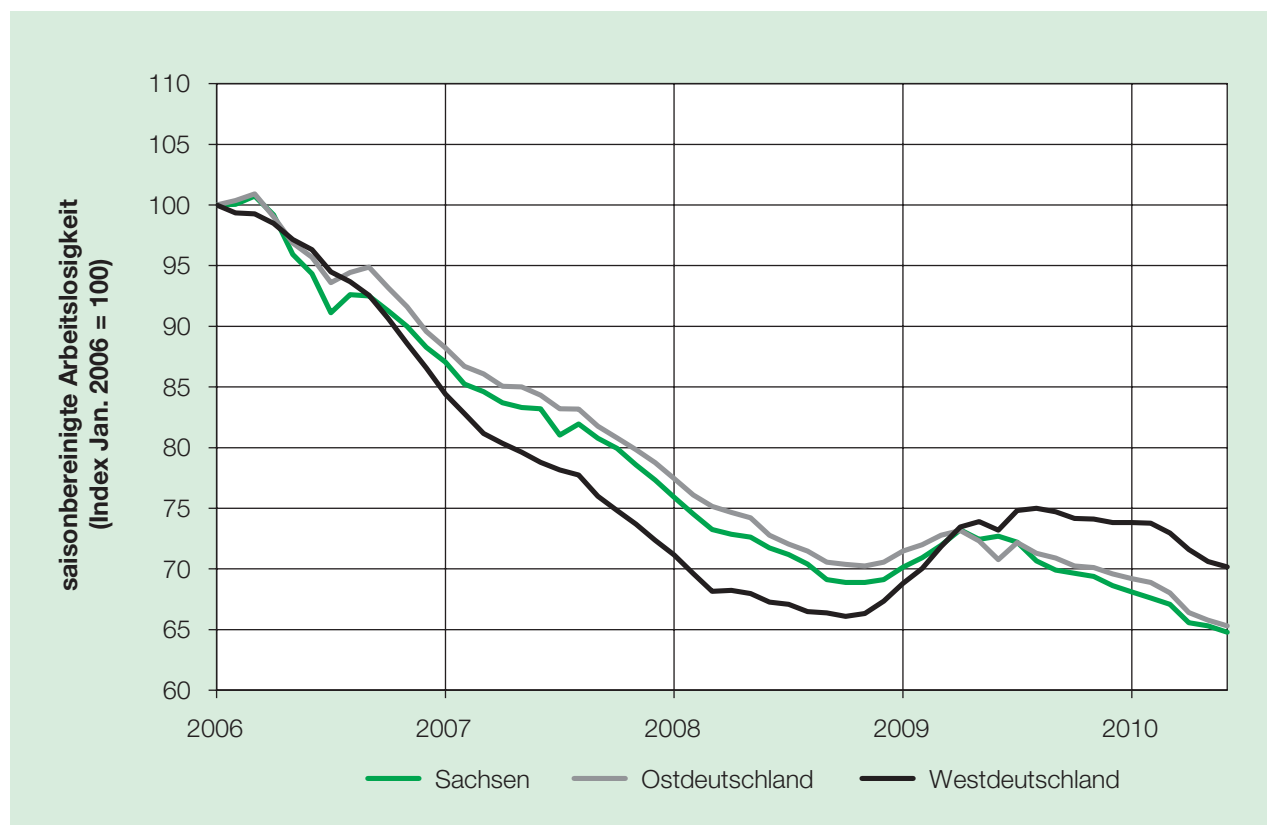
Die Ausweitung der Arbeitnehmerüberlassung und die weiteren Reformen des Arbeitsmarktes im Zuge der Agenda 2010 ermöglichten es den Unternehmen flexibel auf die Krise reagieren zu können. Dadurch gelang es vielen Betrieben die gesamtwirtschaftliche Talfahrt zu überstehen. Genau darin liegt der Erfolg der Arbeitsmarktreflexionen. Man kann zwar die zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes kritisieren, jedoch ermöglicht genau dies den Unternehmen Schwächephase zu überstehen und

im Aufschwung schneller wieder Arbeitnehmer einzustellen. Als weiteres äußerst wichtiges Instrument half die Ausdehnung der Kurzarbeiterregelungen den Unternehmen ihre Fachkräfte auch in der Rezession zu halten. Dies konnten sich aber zumeist nur größere Betriebe erlauben, da dies auch mit höheren Kosten verbunden war als die Nutzung von Zeitarbeitskräften. Die Branche, welche mit den wenigsten Schwankungen durch die Krise gekommen ist, war das Baugewerbe. Hier haben die umfangreichen Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung am deutlichsten Wirkung gezeigt, da der öffentliche Bau einen Großteil des Umsatzrückganges aus dem Wirtschaftsbau aufgefangen hat. Zusätzlich zu den allgemeinen beschäftigungssichernden Maßnahmen führte dies zu einer außerordentlichen Stabilität des baugewerblichen Arbeitsmarktes.

Rückgang der Arbeitslosigkeit setzt wieder ein

Wie bereits zu Beginn erwähnt, war der krisenbedingte Einbruch am Arbeitsmarkt weniger deutlich als zunächst angenommen. Zwar kam es zum Abbau der Beschäftigung und damit verbunden zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, jedoch in deutlich geringerem Ausmaß als zu-

Abbildung 7: Arbeitslosigkeit in Sachsen, Ost- und Westdeutschland (Januar 2006 = 100, saisonbereinigt)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2010a), Berechnungen des ifo Instituts.

nächst befürchtet. Bereits Mitte 2009 zeichnete sich eine Stabilisierung des Arbeitsmarktes ab. Die Arbeitslosigkeit stieg zu diesem Zeitpunkt nicht weiter an (vgl. Abb. 7).

In Ostdeutschland und in Sachsen ist seitdem wieder ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu beobachten. In Westdeutschland setzte diese positive Entwicklung etwas verzögert ein und hier wurde noch nicht wieder das niedrige Vorkrisenniveau, in Hinblick auf die Arbeitslosigkeit, erreicht. In Sachsen und Ostdeutschland hingegen konnte bereits Ende 2009 wieder ein ähnlich gutes Level verwirklicht werden. Die Arbeitslosenquote in Sachsen lag im Juni des aktuellen Jahres bei 11,5% und damit 1,3% unter dem Vorjahresstand. In Ostdeutschland waren 11,6% aller zivilen Erwerbspersonen arbeitslos, was ebenfalls einem Rückgang von 1,3% entspricht.

Der wieder einsetzende Abbau der Arbeitslosigkeit wird sich 2010 fortsetzen. Für das aktuelle Jahr 2010 rechnet das ifo INSTITUT mit einer gesamtdeutschen Arbeitslosenquote von 7,7% (2009: 8,2%). Dieser Rückgang wird durch die anziehende Konjunktur getrieben. Da viele (Fach-)Kräfte durch Flexibilisierungsinstrumente während der Krise durch die Unternehmen gehalten werden konnten, finden nach dem Abbau von Zeitarbeitskonten wieder Einstellungen statt. Mittelfristig wird sich

der Rückgang der Arbeitslosenquote vor allem in Ostdeutschland verstärkt fortsetzen, da hier bereits in naher Zukunft der Rückgang des Arbeitskräftepotenzials spürbar werden wird. Hochrechnungen des ifo INSTITUTS zeigen, dass das Erwerbspersonenpotenzial im Osten zwischen 2007 und 2011 um 5% und zwischen 2012 und 2016 um weitere 6% schrumpfen wird. Vor diesem Hintergrund war der Versuch vieler Unternehmen äußerst sinnvoll, ihre Fachkräfte während der Rezession zu halten.

Literatur

- ARBEITSKREIS ERWERBSTÄTIGENRECHNUNG (ETR) DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2010): Erwerbstätige in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 2001 bis 4. Vierteljahr 2009, Reihe 1, Band 3, Berechnungsstand Februar 2010, erschienen im März 2010.
- ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN (VGR) DER LÄNDER (Hrsg.) (2010): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraum-Regionen Deutschlands 1991 bis 2009, Reihe 1, Band 1, Berechnungsstand August 2009/Februar 2010, erschienen im März 2010.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2010a): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslose nach Ländern – Saisonbereinigte Reihen ab 1998, Nürnberg, Juni 2010.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2010b): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigung nach Ländern in wirtschaftlicher Gliederung (WZ 2008), Nürnberg, erschienen im Juni 2010.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2010c): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – Zeitreihen ab 1999, Nürnberg, Zeitreihe ab 30. Juni 1999.

KRENZ, S.; SCHIRWITZ, B. und VOGT, G. (2009): Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2009/2010: Anhaltende Rezession. In: ifo Dresden berichtet 4/2009; S. 12–21.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2010): Beschäftigung und Umsatz der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden April 2010, Fachserie 4 Reihe 4.1.1; erschienen im Juni 2010.

¹ Im Rahmen des ifo Konjunkturtests wird mit „gewerblicher Wirtschaft“ die Aggregation der Umfrageergebnisse aus den Bereichen verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe sowie Groß- und Einzelhandel bezeichnet.

² Dies beinhaltet alle Betriebe mit 50 und mehr tätigen Personen im verarbeitenden Gewerbe sowie im Bergbau und der Gewinnung von Steinen und Erden.

³ Dies umfasst alle Betriebe mit 20 und mehr tätigen Personen.

Berücksichtigung qualitativer Aspekte bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Sachsen

Joachim Ragnitz*

Angesichts der absehbaren Entwicklung der öffentlichen Einnahmen in Sachsen ist es offenkundig, dass der Freistaat in den kommenden Jahren erhebliche Ausgabeneinsparungen durchsetzen muss. Einer aktuellen Studie des IFO INSTITUTS in Dresden zufolge werden die preisbereinigten Einnahmen schon bis zum Jahr 2011 um rund 1,7 Mrd. €, gegenüber dem Stand des Jahres 2009, zurückgehen [vgl. STEINBRECHER, THATER (2010)]. Grund hierfür ist vor allem die Wirtschafts- und Finanzkrise, die in ganz Deutschland massive Steuerausfälle verursacht hat und die über die Nivellierungswirkungen des Länderfinanzausgleichs auch in Sachsen zu deutlichen Einnahmeverlusten führt. Auch wenn die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland inzwischen wieder aufwärts gerichtet ist, wird es voraussichtlich bis zum Jahr 2013 dauern, bis das Bruttoinlandsprodukt wieder den Stand des Jahres 2008 erreicht. Dementsprechend ist auch nicht mit einem raschen Wiederanstieg der Steuereinnahmen auf das Niveau vor dem jüngsten Konjunkturereinbruch zu rechnen. Insoweit handelt es sich bei den aktuellen Einnahmeausfällen keineswegs um ein temporäres Phänomen, das durch eine zeitweise erhöhte Kreditaufnahme „überbrückt“ werden könnte.

Ganz im Gegenteil, auch nach 2011 wird sich der Einnahmerückgang in Sachsen infolge der Degression des Solidarpakts II und der demographisch bedingt sinkenden Zuweisungen im Länderfinanzausgleich weiter fortsetzen, wenn auch mit abgeschwächtem Tempo. Hinzu kommt – voraussichtlich ab dem Jahr 2014 – der dauerhafte Verlust von EU-Mitteln infolge der Neuordnung der Fördergebiete. Erst ab 2020 ist wieder mit real steigenden Ausgabenspielräumen in Sachsen zu rechnen, dann allerdings auf einem gegenüber dem Jahr 2009 um mehr als 5,8 Mrd. € reduzierten Niveau. Insgesamt entspricht dies einem Rückgang der öffentlichen Einnahmen auf der Landesebene um ungefähr ein Drittel. Auch wenn ein Teil des zu erwartenden Einnahmerückgangs vom Freistaat auf die Kommunen abgewälzt werden dürfte, ist unverkennbar, dass sich der finanzielle Rahmen für die Landespolitik in den kommenden Jahren deutlich verengen wird.

Da der Weg in eine erhöhte Schuldenfinanzierung verbaut ist – die Landesregierung verfolgt die Strategie, den Schuldenstand (je Einwohner) zu stabilisieren, um eine weitere Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsspielräume durch steigende Zinslasten zu verhindern – müssen die Ausgaben dauerhaft an das verrin-

gerte Einnahmenniveau zurückgeführt werden. Kritisch ist dabei insbesondere das Jahr 2011, weil in diesem Jahr der größte Einsparbetrag erbracht werden muss. So plant die Staatsregierung ausweislich der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung, die (nominalen) Ausgaben allein von diesem auf das kommende Jahr um 1,7 Mrd. € (10,2%) zurückzuführen. In den Jahren 2012 und 2013 sind demgegenüber im Aggregat zunächst keine weiteren Ausgabenkürzungen geplant.

Die Frage ist, welche Aufgabebereiche in Zukunft in welchem Maße zu den notwendigen Einsparungen beitragen sollen und können. Auch bei enger werdenden Budgetspielräumen muss die Politik inhaltliche Prioritäten setzen, die sich dann im jeweiligen Haushaltsplan widerspiegeln müssen. Nicht zu verkennen ist allerdings auch, dass eine Reihe von Ausgaben auf gesetzlichen Festlegungen beruhen (insbesondere die Sozialausgaben) und dass in vielen Bereichen (insbesondere beim Personal) aufgrund arbeitsrechtlicher Bedingungen eine Ausgabenkürzung faktisch nur in längeren Zeiträumen möglich ist. Die notwendige Konsolidierung muss insoweit auch dazu genutzt werden, die künftigen Schwerpunkte der Landespolitik festzulegen.

Unbestritten ist, dass nicht alle Ausgaben des Freistaats tatsächlich durch die Landespolitik selber gestaltbar sind. So beruht ein Teil der öffentlichen Leistungen auf Verpflichtungen, die vom Bund oder von der EU vorgegeben sind; hier sind Mitteleinsparungen bestenfalls über eine effizientere Leistungserstellung möglich. Allerdings wird der Anteil der Ausgaben der Bundesländer, der ausschließlich durch Bundesgesetzgebung determiniert ist, zumeist auch überschätzt; vorliegende Rechnungen zeigen, dass in Ostdeutschland lediglich etwa ein Sechstel aller Landesausgaben der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben dient [vgl. SEITZ (2008)]. Betroffen hiervon ist vor allem der Sozialbereich (einschließlich der Ausbildungsförderung) sowie das Verkehrswesen.

Darüber hinaus werden Mittel des Landes dazu verwendet, zweckgebundene Zuweisungen des Bundes (bzw. der Europäischen Union) aufzustocken; im Regelfall ist die Kofinanzierung in den entsprechenden Vergaberichtlinien festgeschrieben, um damit die Effizienz der Mittelverwendung bei den Empfängern zu erhöhen. Nach den bereits zitierten Berechnungen entfallen in den

* Dr. Joachim Ragnitz ist Stellvertretender Geschäftsführer der IFO NIEDERLASSUNG DRESDEN.

ostdeutschen Ländern rund 15 % der Gesamtausgaben auf derartige Programme, wobei insbesondere die Aufgabebereiche Wissenschaft, Städtebau/Wohnungswesen sowie allgemeine Wirtschaftsförderung stark betroffen sind [SEITZ (2008)].

Eine Verpflichtung zur Inanspruchnahme dieser Leistungen des Bundes bzw. der EU besteht nicht, sodass ein Verzicht prinzipiell möglich ist; der unmittelbare Einsparbetrag für das Land beschränkt sich dann allerdings auf den jeweiligen Kofinanzierungsbeitrag. Der Freistaat weist der Inanspruchnahme, der von Bund und EU zur Verfügung gestellten Fördermittel, bislang eine hohe Priorität zu, um sich nicht dem Vorwurf aussetzen zu müssen „Geld zu verschenken“. Angesichts der Höhe der notwendigen Ausgabenkürzungen sollten aber auch diese Bereiche einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Wenn es alternative Verwendungen von Landesmitteln gibt, die einen höheren Nutzen für das Land generieren, so sollte auf die Inanspruchnahme von extern bereitgestellten Fördermitteln verzichtet werden.

Weitere öffentliche Ausgaben dienen der Bereitstellung öffentlicher Leistungen für die Bürger. Diese sind prinzipiell flexibel gestaltbar, dienen aber in einer Demokratie naturgemäß auch der Umsetzung des Wählerwillens, sodass Einsparungen hier gewissen Grenzen gesetzt sind. Allerdings sollte der Freistaat angesichts der zunehmenden finanzpolitischen Restriktionen eine strenge Aufgabenkritik vornehmen und danach fragen, welche öffentlichen Aufgaben auch künftig noch durch den Staat erfüllt werden sollen und wo gegebenenfalls Einsparungen (sei es durch Verzicht auf Leistungen, sei es durch Übertragung der Leistungserstellung an Private) möglich sind. Aufgrund zu erwartender Widerstände besteht die Chance hierfür freilich realistischerweise nur zu Beginn einer Legislaturperiode, sodass die Staatsregierung die anstehenden Entscheidungen über den nächsten Doppelhaushalt auch dazu nutzen sollte, diese Aufgabenkritik vorzunehmen.

Schließlich sollte auch geprüft werden, inwieweit im Landeshaushalt noch Effizienzreserven vorhanden sind, denn letzten Endes ist nicht relevant, wie viele Mittel zur Verfügung gestellt werden, sondern wie gut vorgegebene Ziele der Landespolitik tatsächlich erreicht werden („performance budgeting“) [vgl. OECD 2007]. Da dies allerdings eine Abkehr von bisherigen Prinzipien der Budgetaufstellung bedeuten würde, ist eine kurzfristige Realisierung von Einsparpotentialen hierdurch nicht zu erwarten.

Alles in allem lässt sich festhalten, dass durchaus erhebliche Handlungsspielräume der Staatsregierung mit Blick auf die Anpassung der Ausgaben an die sich verschlechternde Einnahmesituation bestehen, auch wenn diese infolge vertraglicher Bindungen nicht in jedem Fall auch kurzfristig genutzt werden können. Vor diesem Hin-

tergrund sollte sich die Staatsregierung zuerst über ihre Prioritätenliste für die nächsten Jahre verständigen, um Kürzungen nach der „Rasenmähermethode“ zu vermeiden. Nimmt man den Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP zur Grundlage, so steht das Ziel im Vordergrund, vor allem die Wirtschaftskraft Sachsens zu stärken und so die Voraussetzung für ein langfristig hohes Wohlstandsniveau aus eigener Kraft zu schaffen [vgl. Präambel des Koalitionsvertrags zwischen CDU und FDP (2009)]. Dies bedeutet, dass bei anstehenden Ausgabenkürzungen insbesondere die zu erwartenden Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat berücksichtigt werden sollten.

Bislang ist es zwar nicht gelungen, den (potentiellen) Wachstumsbeitrag sämtlicher öffentlicher Ausgaben mit ausreichender Genauigkeit zu bestimmen; dennoch gibt es in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur inzwischen eine Reihe von durchaus differenzierten Einschätzungen über die Wachstumsrelevanz einzelner Ausgabenkategorien [vgl. z. B. THÖNE (2005)]. Diese orientiert sich dabei nicht an der traditionellen finanzstatistischen Einteilung von „laufenden“ und „investiven“ Ausgaben, denn es gibt durchaus auch investive Leistungen, deren längerfristiger Beitrag zum künftigen Wirtschaftswachstum eher gering sein dürfte (zum Beispiel Straßenbaumaßnahmen in Regionen mit geringem Verkehrsaufkommen), während manche als „konsumtiv“ klassifizierte Ausgaben (beispielsweise für Forschung und Entwicklung, mit Einschränkungen auch für das Bildungssystem) hohe wachstumssteigernde Impulse auslösen können. Strenggenommen müssten bei einer solchen Betrachtung dann zwar auch die (negativen) Wachstumseffekte der Finanzierung öffentlicher Ausgaben berücksichtigt werden (was gemeinhin nicht geschieht); auf der Ebene der Bundesländer ist dies allerdings ohnehin nachrangig, da die steuerlichen Rahmenbedingungen für ein Land exogen vorgegeben sind.

Wenn es gelingt, durch eine Beibehaltung eines hohen Niveaus wachstumsrelevanter Ausgaben die wirtschaftliche Dynamik in Sachsen zu erhöhen, hat dies unmittelbare Auswirkungen auch auf die künftige Einnahmeentwicklung im Freistaat. Makroökonomische Untersuchungen zu den Wachstumseffekten der Strukturfondsmittel der EU (diese umfassen sowohl Investitionen in die Infrastruktur als auch Ausgaben für die Wirtschaftsförderung) deuten darauf hin, dass die Förderung in der Periode 2000–2006 zu einer dauerhaften Steigerung des Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland um rund 6 % beigetragen hat; die zusätzlichen Steuereinnahmen der neuen Länder (vor Länderfinanzausgleich) dürften angesichts annähernder Proportionalität zwischen Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen in ähnlicher Größenordnung liegen [EU-KOMMISSION (2010)]. Auch wenn diese Wirkungskoeffizienten nicht unbedingt

in die Zukunft extrapoliert werden können, sind diese Ergebnisse ein Argument dafür, bei der notwendigen Konsolidierung auch die genannten qualitativen Aspekte zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass nach verbreiteter Auffassung die wirtschaftliche Situation in den neuen Ländern noch nicht so gefestigt ist, dass von einer „selbsttragenden“ Entwicklung ausgegangen werden kann; eine übereilte Verringerung staatlicher Ausgaben kann daher auch Rückschläge im wirtschaftlichen Aufholprozess verursachen. Fördereinschränkungen sollten daher zumindest zeitlich gestaffelt vorgenommen werden.

Einschränkend muss angemerkt werden, dass zusätzliche Steuereinnahmen in einem einzelnen Bundesland dessen Ausgabenpielräume nur in äußerst geringem Umfang erhöhen, da infolge der Nivellierungswirkungen des Länderfinanzausgleichs nur rund 5–7 % der Mehreinnahmen tatsächlich im Land verbleiben. Hinzu kommt, dass in einer Nettobetrachtung der öffentlichen Haushalte die dämpfenden Effekte der Finanzierung der Hilfen auf das gesamtdeutsche Steueraufkommen gegenzurechnen sind. Die darüber hinaus gehenden positiven Wirkungen höheren Wachstums (Zunahme der verfügbaren Einkommen der Bürger, bessere Beschäftigungschancen, gegebenenfalls erhöhte Zuwanderung, gesteigerte Stabilität der vorhandenen Unternehmen usw.) rechtfertigen es aber gleichwohl, dem Ziel eines hohen Wirtschaftswachstums Priorität für die Landespolitik einzuräumen.

Allein schon aus quantitativen Gründen müssen Ausgabenkürzungen vor allem bei den „laufenden“ Ausgaben vorgenommen werden; diese umfassen rund 77 % der gesamten Ausgaben auf der Landesebene. Zu den laufenden Ausgaben zählen nach finanzstatistischer Sichtweise dabei alle Ausgaben, denen kein Sachvermögenszuwachs gegenübersteht (unabhängig von ihrem inhaltlichen Verwendungszweck), weshalb sie gemeinhin mit den „konsumtiven“ Ausgaben gleichgesetzt werden. Beispiele hierfür sind die Personalausgaben, Zuwendungen an Dritte oder Zinszahlungen. Die meisten dieser laufenden Ausgaben beruhen auf vertraglichen Bindungen, sodass einerseits ihre Kürzung kurzfristig zwar schwieriger zu bewerkstelligen ist, andererseits aber damit auch dauerhafte Einsparungen erzielt werden können. Kürzungen bei den laufenden Ausgaben führen insoweit nicht nur zu einmaligen Konsolidierungsbeiträgen, sondern entlasten im Regelfall auch künftige Budgets.

Unter den laufenden Ausgaben kommt, von ihrem Umfang her, den Ausgaben für aktives Personal die größte Bedeutung zu (31 % der laufenden Ausgaben), was insbesondere auf fortbestehende Personalüberhänge im öffentlichen Dienst zurückzuführen ist. Dies bedeutet, dass hier Mittel gebunden werden, die für eine angemessene

Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sind. Verstärkt wird dies noch dadurch, dass der absehbare Rückgang der Bevölkerung den Personalbedarf weiter reduziert, sodass ein weiterer Personalabbau auch ohne Verschlechterung von Qualität und Quantität des öffentlichen Leistungsangebots möglich (und nötig) ist [vgl. SEITZ, RAGNITZ]. Tatsächlich sollen nach derzeitigem Planungsstand die Ausgaben im Personalbereich im Jahr 2011 um rund ein Sechstel gegenüber dem Vorjahr gekürzt werden. Selbst unter verstärkter Nutzung von Teilzeitarbeit und vorzeitiger Verrentung scheint aus heutiger Sicht jedoch fraglich, ob der in der mittelfristigen Finanzplanung eingestellte Einsparbetrag im Personalbereich tatsächlich erbracht werden kann.

Ein erheblicher Teil der laufenden Ausgaben des Freistaats entfällt darüber hinaus auf die Zuweisungen an die Gemeinden (knapp 30 %). Da diese Gelder der Kompensation geringer Steuereinnahmen auf der Gemeindeebene dienen, scheinen Kürzungen auf den ersten Blick kaum möglich; tatsächlich sollen die Zuweisungen an Dritte ausweislich der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung des Landes im Jahr 2011 nur um rund 1,6 % gekürzt werden. Angesichts der Tatsache, dass Land und Kommunen in einer „Konsolidierungsgemeinschaft“ miteinander stehen, muss allerdings geprüft werden, inwieweit die Kommunen noch stärker an den notwendigen Ausgabenkürzungen beteiligt werden können. Dies scheint auch deswegen möglich, weil in Teilbereichen auf der kommunalen Ebene durchaus noch Effizienzsteigerungen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu bestehen scheinen [MONTÉN (2009)]. Hinzu kommt, dass auch die Schrumpfung der Bevölkerung in den Kommunen mittelfristig erhebliche Einsparmöglichkeiten eröffnen dürfte [THATER (2009)].

In den „Zuweisungen an Dritte“ sind in einem geringen Umfang (knapp 7 % der laufenden Ausgaben insgesamt) auch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung enthalten. Hierbei handelt es sich vor allem um die Ausgaben für die Forschungs- und Technologieförderung. Entgegen ihrer Klassifizierung als laufende Ausgaben (was gemeinhin mit „konsumtiv“ gleichgesetzt wird) handelt es sich dabei um Maßnahmen, die mit Blick auf die künftigen Wachstumsperspektiven des Landes als bedeutsam eingeschätzt werden können. Ungeachtet möglicher Effizienzsteigerungen in der Forschungsförderung sollten Kürzungen in diesem Bereich daher nur nach sorgfältiger Prüfung vorgenommen werden.

Kürzungen bei übrigen Haushaltsposten in der laufenden Rechnung – z. B. Sachaufwand oder Zinszahlungen – sind entweder aufgrund kurzfristig nicht zu lösender vertraglicher bzw. gesetzlicher Bindungen oder aufgrund geringer Volumina kaum dazu geeignet, das Einsparziel der Staatsregierung zu realisieren. Insoweit

wird es wohl auch nötig werden, bei den sogenannten „investiven“ Ausgaben nach Einsparmöglichkeiten zu suchen. Diese machen immerhin rund 22 % der Gesamtausgaben des Freistaats aus.

Dies erscheint auf den ersten Blick nicht unproblematisch, handelt es sich hierbei doch um Ausgaben, die nach gängiger Meinung eine „Rendite“ in Form höheren Wirtschaftswachstums und/oder verbesserter Beschäftigung erzielen. Angesichts des fortbestehenden Rückstands Sachsens in der Wirtschaftskraft gegenüber den westdeutschen Bundesländern scheint es also kontraproduktiv, hier überproportional starke Einsparungen vorzusehen. Tatsächlich aber sind nicht alle investiven Ausgaben gleichermaßen als wachstumsrelevant anzusehen.

Zu den investiven Ausgaben zählen nach der Abgrenzung der Finanzstatistik zum einen eigene Investitionen des Staates, beispielsweise in die Verkehrsinfrastruktur oder den Hochbau, zum anderen aber auch Investitionszuweisungen an Dritte (insbesondere Gemeinden und Unternehmen) sowie vergebene Darlehen. Während diese Ausgaben im Jahr 2008 noch bei 3,7 Mrd. € lagen, sollen sie bis zum Jahr 2011 auf 2,7 Mrd. € sinken (eine Einbeziehung der Haushaltsjahre 2010 und 2011 ist wegen der Verzerrung durch die Konjunkturpakete des Bundes nicht sinnvoll). Immerhin: Es ist auch nicht zu verkennen, dass die Investitionsquote Sachsens selbst nach den vorgesehenen Kürzungen mit 18 % auch weiterhin deutlich über dem Niveau vergleichbarer Länder liegen dürfte.

Allerdings finanziert Sachsen (Land und Kommunen) seine Investitionen derzeit nahezu ausschließlich aus Mitteln, die von außerhalb zur Verfügung gestellt werden. Dies sind neben den (zweckgebundenen) Zuweisungen des Bundes und der EU insbesondere die Mittel aus dem Solidarpaket II, die entsprechend den Vereinbarungen zwischen Bund und ostdeutschen Ländern nur für investive Zwecke ausgegeben werden dürfen. Da diese Zahlungen in den nächsten Jahren zurückgehen werden (Degression des Solidarpaketes II, Sparbeschlüsse auf Bundesebene), sind die Einsparungen, die der Freistaat im investiven Bereich vornehmen will, lediglich Reflex der Entwicklung externer Mittelzuflüsse. Es stellt sich daher zum einen die Frage, inwieweit eine Kompensation durch eigene Mittel sinnvoll ist, zum anderen aber auch die Frage, ob innerhalb des Blocks der investiven Ausgaben Umstrukturierungen vorgenommen werden sollten; letzteres betrifft insbesondere die Verwendung der Solidarpaketmittel, da deren Verwendung allein in der Verantwortung der Staatsregierung steht.

Innerhalb der investiven Ausgaben spielen Infrastrukturinvestitionen (insbesondere Verkehrsinfrastruktur, Städtebau u. ä.) in Sachsen bislang mit 25 % der gesamten in-

vestiven Ausgaben eine bedeutsame Rolle. Hinzu kommen die Infrastrukturinvestitionen der Kommunen, die faktisch vollständig durch den Freistaat finanziert werden und rund die Hälfte aller vom Land vergebenen Investitionszuweisungen ausmachen; insgesamt werden damit rund zwei Drittel aller investiven Ausgaben des Freistaats für Infrastrukturinvestitionen verwendet.

Empirische Analysen deuten darauf hin, dass der Wachstumsbeitrag öffentlicher Infrastrukturinvestitionen zumindest dann gering ist, wenn der Ausbauzustand der Infrastruktur bereits hoch ist [BERTENRATH; THÖNE; WALTHER (2006)]. Hinzu kommt, dass es starke Komplementaritäten zwischen der Infrastruktur und anderen Produktionsfaktoren gibt; wenn beispielsweise die Bevölkerung stark schrumpft, kann dies durch eine verbesserte Infrastruktur nicht ausgeglichen werden. Auch wenn aktuelle Untersuchungen hierüber für Sachsen nicht vorliegen, ist es angesichts der erheblichen Investitionen in der Vergangenheit fraglich, ob mit weiteren Neu- und Ausbauten von Infrastrukturen auf der Landes- und Gemeindeebene noch starke Wachstumsimpulse ausgelöst werden können. Hinzu kommt, dass angesichts schrumpfender Bevölkerungszahlen die künftige Auslastung zusätzlicher Infrastruktureinrichtungen nicht gesichert ist. Vielmehr besteht die Gefahr, dass hier der Grundstein für künftig steigende Kostenbelastungen (durch Unterhalt und Instandhaltung) gelegt wird. Die Anpassung überdimensionierter Infrastruktureinrichtungen an den demographischen Wandel bleibt davon unberührt.

Die voranstehenden Überlegungen sprechen für eine wenigstens partielle Verschiebung der investiven Ausgaben von den Infrastrukturinvestitionen zu Maßnahmen wirksamer Unternehmensförderung (was für differenzierte Kürzungen spricht, nicht aber zwangsläufig für eine Aufstockung der zur Verfügung gestellten Mittel). Nicht alle Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sind jedoch gut begründet, sodass auch hier eine kritische Bestandsaufnahme vorgenommen werden sollte.

Im Freistaat Sachsen wird Unternehmen derzeit ein breites Bündel unterschiedlicher Förderprogramme angeboten. Es ist wenig darüber bekannt, wie wirksam die einzelnen Instrumente tatsächlich sind; wissenschaftliche Evaluationsuntersuchungen (im Sinne einer echten, auf Kontrollgruppenanalyse beruhende mikroökonomischen oder einer auf Basis eines gesamtwirtschaftlichen Modells durchgeführten makroökonomischen Wirkungsanalyse) liegen bislang nicht vor. Lediglich für die Investitionsförderung und die Innovationsförderung (in beiden Fällen aber nur für Ostdeutschland insgesamt) gibt es fundierte (mikroökonomische) Wirkungsanalysen, die jedoch nicht nach einzelnen Instrumenten differenzieren. Diese führen zu dem Ergebnis, dass die Investitionsförderung zwar zu zusätzlichen Investitionen in den ge-

förderten Unternehmen beigetragen hat, diese jedoch primär zu einer Erhöhung der Kapitalintensität und nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation geführt haben [vgl. GEFRA/IAB (2010)]. Auch die Innovationsförderung hat demnach positive Effekte; eine nennenswerte Verdrängung privater Innovationsaufwendungen ist nicht festzustellen [vgl. GEFRA/IAB (2010)]. Allerdings gibt es Anzeichen dafür, dass der Innovationserfolg bei geförderten Vorhaben nicht unbedingt höher ist als bei ungeförderten Vorhaben, was für eher schwache Wachstumsimpulse spricht. Schon angesichts dieser Ergebnisse sollten alle Maßnahmen der Wirtschaftsförderung darauf hin geprüft werden, ob die damit intendierten (übergeordneten) Ziele tatsächlich erreicht werden.

Alles in allem sind aus Sicht des IFO INSTITUTS bei einer Bewertung der Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zumindest die folgenden Überlegungen zu beachten:

- Es gibt eine Reihe von allokativen Rechtfertigungsgründen für öffentliche Hilfen an Unternehmen, die auf diverse Marktversagenstatbestände zurückgeführt werden können (u. a. externe Effekte, Charakter eines öffentlichen Gutes, Behebung von Informationsasymmetrien zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern). Fördermaßnahmen, die diese Kriterien erfüllen – hierzu zählen zum Beispiel Innovationsförderprogramme oder Finanzierungshilfen für kleine und mittlere Unternehmen – sollten grundsätzlich beibehalten werden. Es ist allerdings im Detail zu prüfen, inwieweit die jeweiligen Förderkonditionen tatsächlich angemessen sind.
- Maßnahmen der Wirtschaftsförderung werden zu meist damit begründet, dass auf diese Weise die wirtschaftliche Dynamik in Sachsen bzw. seinen Regionen erhöht werden kann. Unabhängig davon, dass entsprechende Evaluierungsergebnisse oftmals nicht beigebracht werden können, muss die Frage gestellt werden, inwieweit alternative Verwendungen der bereitgestellten Mittel gegebenenfalls noch höhere Wachstumswirkungen haben könnten. Insoweit stehen auch regionalwirtschaftliche Fördermaßnahmen unter einem besonderen Begründungszwang. Hinzu kommt, dass nicht immer klar ist, ob durch die Förderung tatsächlich zusätzliche Effekte erreicht werden oder lediglich Mitnahmeeffekte entstehen.
- Auf den Prüfstand sollten insbesondere solche landeseigenen Förderprogramme gestellt werden, die primär redistributiven Zwecken dienen. Beispiele hierfür finden sich in der Förderung des ländlichen Raums oder auch bei einzelnen Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung. Angesichts geringer räumlicher Entfernungen im Freistaat muss hier die Frage gestellt werden, ob aus gesamtstaatlicher Sicht der regionale (Einkommens-)Ausgleich nicht besser über Pendelbewegungen aus der Peripherie in die Zentren anstatt durch derartige Fördermaßnahmen bewerkstelligt werden sollte.
- Programme, die nicht ausgeschöpft werden, deuten auf einen geringen Bedarf der potentiell Förderberechtigten hin. Dies spricht dafür, dass diese Förderprogramme ganz gestrichen, zumindest aber auf das Niveau der tatsächlichen Inanspruchnahme (zuzüglich einer geringen Unsicherheitsmarge) reduziert werden können.
- Programme, die in verschiedenen Ressorts angesiedelt sind, sollten zusammengefasst werden, um auf diese Weise administrative Kosten einzusparen und eine einheitliche Behandlung von Förderanträgen zu gewährleisten.
- Auch Programme, bei denen der Freistaat lediglich eine Kofinanzierung leistet, müssen überprüft werden, da hier – je nach Kofinanzierungsquote – ebenfalls Landesmittel in teilweise nicht unbeträchtlichem Umfang eingesetzt werden. Das Argument, dass bei einer Kürzung „Geld verschenkt“ würde, kann nicht überzeugen, solange nicht klar ist, wie hoch die „Rendite“ dieser Programme (mit Bezug auf die eingesetzten Landesmittel) tatsächlich ist.
- Es ist zu prüfen, wo anstelle von Zuschussprogrammen „revolvierende Fonds“ genutzt werden können. Diese können dazu dienen, Förderungen über die Zeit zu strecken und damit in die Zukunft hinein zu verlängern; dies führt zu Effizienzsteigerungen gegenüber jährlich budgetierten Programmen. [LEBMANN et al. (2008)]
- Da Sachsen mit anderen Standorten auch in einem „Förderwettbewerb“ steht, sind bei Entscheidungen über etwaige Kürzungen die Fördermöglichkeiten in anderen Ländern mit ansonsten ähnlichen Standortbedingungen zu berücksichtigen. Besser noch wäre ein koordiniertes Handeln zumindest der ostdeutschen Bundesländer beim Abbau von Subventionen.
- Im Interesse der Planungssicherheit seitens der potentiellen Leistungsempfänger sollten Förderprogramme, deren Nichtfortführung geplant ist, für eine Übergangszeit degressiv ausgestaltet werden.

Die beiden wichtigsten Säulen der Wirtschaftsförderung in Sachsen sind die allgemeine Unternehmensförderung (mit dem Schwerpunkt Investitionsförderung) und die Innovations- und Technologieförderung. Auf beide Bereiche soll abschließend etwas näher eingegangen werden.

Im Mittelpunkt der Wirtschaftsförderung in Sachsen steht nach wie vor die Investitionsförderung. Diese erfolgt überwiegend über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die in Sachsen ein Volumen von rund 400 Mill. € auf-

weist, ergänzt um die bundesseitig festgelegte Investitionszulage (derzeit befristet bis zum Jahr 2013). Vieles spricht dafür, dass die GRW ein geeignetes Instrument ist, die Investitionstätigkeit in den förderfähigen Regionen anzuregen [GEFRA/IAB (2010)]. Zum einen können damit bestehende Standortnachteile kompensiert werden, zum anderen Finanzierungsrestriktionen insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen ausgeglichen werden. Vorteilhaft zu werten ist darüber hinaus die Möglichkeit, mittels Einzelfallentscheidungen solche Vorhaben besonders zu begünstigen, denen ein hoher Effekt für die Regionalentwicklung zugeschrieben wird oder die im internationalen Standortwettbewerb stehen; dies zeichnet die GRW-Investitionszuschüsse insbesondere gegenüber den ähnlichen Investitionszulagen für die neuen Länder aus.

Es ist davon auszugehen, dass insbesondere größere Neuansiedlungsvorhaben in Sachsen immer entsprechend den rechtlichen Möglichkeiten der GRW gefördert werden – schon allein weil potentielle Investoren im Zweifelsfall damit drohen können, ohne die Förderung einen Standort in anderen ostdeutschen Bundesländern vorzuziehen. Dieser „Förderwettbewerb“ führt dazu, dass ein isoliertes Handeln Sachsens bei der Ausgestaltung der Förderkonditionen ohnehin kaum möglich ist. Solange die Förderbedingungen an konkurrierenden Standorten unverändert bleiben, würden somit Alleingänge Sachsens mit Blick auf die Förderkonditionen die Position des Freistaats im überregionalen Standortwettbewerb verschlechtern. Insoweit verbieten sich isolierte Einschränkungen der Fördermöglichkeiten im Freistaat. Dies schließt instrumentelle Änderungen zur Erhöhung der Effizienz der Förderung – beispielsweise eine Beschränkung der Förderung auf arbeitsplatzschaffende Investitionen (also die Rücknahme der im Zuge der aktuellen Wirtschaftskrise eingeführten Lockerungen der Anspruchsvoraussetzungen ab dem kommenden Jahr) – nicht aus.

Untersuchungen des IFO INSTITUTS [vgl. RAGNITZ et al.] zeigen, dass sich Maßnahmen der Investitionsförderung aus Landessicht schon nach wenigen Jahren „amortisieren“ können, wenn es gelingt, mittels Förderung zusätzliche Unternehmensansiedlungen zu induzieren. Zwar verringern die dadurch induzierten Steuermehreinnahmen auch die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich; dennoch liegt die steuerliche „Rendite“ (bezogen auf die eingesetzte Fördersumme) bei einem typischen Investitionsvorhaben je nach Unternehmensgröße dabei zwischen 5 % und 6 % jährlich. Die zu erwartenden Steuermehreinnahmen fallen noch höher aus, wenn infolge des Investitionsvorhabens regionale Wertschöpfungsketten induziert werden oder es zu einer erhöhten Zuwanderung nach Sachsen kommt.

Mit Blick auf die Abschmelzung der EU-Strukturfondsmittel ab dem Jahr 2014 wird voraussichtlich auch die GRW-Förderung zurückgeführt werden, denn zum einen wird diese zum Teil durch EU-Mittel finanziert, zum anderen bedarf auch die Festlegung der Regionalfördergebiete (und die dort anwendbaren Förderhöchstsätze) der beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission. Da nach heutigem Wissenstand davon ausgegangen werden muss, dass in ganz Sachsen infolge der inzwischen erreichten Wirtschaftskraft die Förderung nicht im bisherigem Umfang fortgeführt werden kann (zumal auch die Investitionszulagenregelungen bis 2013 befristet sind), müssen sich die Unternehmen auf Kürzungen einstellen. Vorfristige Veränderungen der Fördermöglichkeiten sollten aus Gründen einer stärkeren Wachstumsorientierung der Ausgabenpolitik des Freistaats aber vermieden werden. Dies hätte zudem auch den Vorteil, dass möglicherweise temporäre Vorzieheffekte von Investitionen erzielt werden können.

Da die Inanspruchnahme von GRW-Fördermitteln primär „nachfrageinduziert“ ist, ist ohnehin keineswegs ausgemacht, dass die im Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich vollständig ausgereicht werden. Insoweit könnten im Haushaltsvollzug hier durchaus Einsparungen erreicht werden, ohne dass diese auch bereits in der Planung vorweggenommen werden müssten. Manches spricht allerdings dafür, nicht verausgabte Mittel – soweit die Festlegungen des GRW-Koordinierungsrahmens dies erlauben – zur Speisung revolvierender Fonds zu verwenden, um auf diese Weise eine Verlängerung der Fördermöglichkeiten über das Jahr 2013 hinaus zu erreichen.

Neben der GRW stellt der Freistaat Investitionszuschüsse aus eigenen Mitteln auch für kleine Unternehmen in strukturschwachen Räumen zur Verfügung, die aufgrund eines nur regionalen Absatzradius nicht GRW-förderfähig sind. Da bei diesen Investitionen ein überregionaler Standortwettbewerb typischerweise nicht besteht, sollte dieses Programm nicht weiter fortgeführt werden. Die daraus resultierenden Einsparpotentiale sind allerdings mit maximal 5 Mill. € nur gering.

Mit dem Ziel, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen in Sachsen zu erhöhen, bietet das Land zudem ein Mittelstandsprogramm an. Förderfähig sind hier eine Vielzahl verschiedener unternehmerischer Aktivitäten (z.B. Markteinführung innovativer Produkte, Produktdesignförderung, Schaffung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten u. ä.). Die Mittel werden als Zuschuss gewährt; im Haushaltsjahr 2009 standen hierfür zusammengenommen rund 40 Mill. € zur Verfügung, die allerdings nicht vollständig abgerufen wurden. Inwieweit die Förderziele tatsächlich erreicht wurden, ist nicht bekannt; die niedrige Aus-

schöpfungsquote der Mittel deutet aber darauf hin, dass der Bedarf der Unternehmen an entsprechender Förderung gering ist. Außerdem handelt es sich weitgehend um Aktivitäten, die – wenn sinnvoll – die Unternehmen ohnehin selbst durchgeführt hätten. Insoweit sollten hier Einsparpotentiale bestehen.

Neben den genannten Zuschussprogrammen gewährt der Freistaat Sachsen auch zinsverbilligte Darlehen an Unternehmen, so z. B. in Form temporärer Liquiditäts- und Umstrukturierungshilfen oder zur Gründungs- und Wachstumsfinanzierung. Grundsätzlich ist es Aufgabe des Bankensystems, die Unternehmensfinanzierung sicherzustellen. Wenn die Banken aufgrund einer ungünstigen Risikobewertung einen Kredit verweigern, ist nicht ohne weiteres einzusehen, warum der Steuerzahler diese Risiken finanzieren sollte. Lediglich wenn die Kreditvergabe aufgrund von Marktfehlern (Kreditrationierung) unterbleibt, ist es unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt, dass die öffentlichen Förderbanken als Kreditgeber einspringen. Insoweit sollten diese Programme daraufhin überprüft werden, ob der Förderzweck – die Verbesserung der Kapitalausstattung der Kreditnehmer – überhaupt gerechtfertigt ist. Dementsprechend bestehen hier tendenziell ebenfalls Einsparmöglichkeiten.

Der zweite Schwerpunkt der Förderpolitik in Sachsen ist die Innovationsförderung. In Anbetracht der Tatsache, dass die FuE-Aktivitäten der Wirtschaft in Sachsen noch relativ niedrig sind und gleichzeitig Innovationen als der wesentliche Erfolgsfaktor für unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit gelten können, ist dieser Teil der Wirtschaftsförderung mit Blick auf die künftige wirtschaftliche Entwicklung als besonders bedeutsam anzusehen. Hinzu kommt, dass FuE-Vorhaben häufig auch Impulse für die technologische Entwicklung insgesamt auslösen können, also positive externe Effekte aufweisen.

Die Förderung des Landes konzentriert sich dabei auf Forschungsprojekte gewerblicher Unternehmen in zukunftsorientierten Technologiefeldern, die der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren dienen und die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Unternehmen erhöhen sollen. Diese können als einzelbetriebliche Vorhaben oder als Kooperationsvorhaben ausgestaltet sein. Darüber hinaus werden die Beschäftigung von Innovationsassistenten (aus ESF-Mitteln) und der Technologietransfer von Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Unternehmen unterstützt. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden allerdings teilweise nur in äußerst geringem Maße auch ausgeschöpft, was für Einsparpotentiale spricht.

Da auch hier die Förderung überwiegend „nachfrageorientiert“ erfolgt, können auch im Haushaltsvollzug noch Einsparungen erzielt werden, wenn sich zeigt, dass för-

derwürdige Projekte (bewertet zum Beispiel anhand der vermuteten Wachstumswirkungen oder etwaiger positiver externer Effekte) nicht in ausreichender Zahl vorhanden sind. Aus Landessicht wäre es auch sinnvoll, die Förderkonditionen stets etwas ungünstiger als bei konkurrierenden Bundesprogrammen auszugestalten, um zu erreichen, dass durch die Unternehmen vorrangig Bundesmittel in Anspruch genommen werden.

Evaluationsuntersuchungen des IWH zur Innovationsförderung des Landes kommen zu einem eher positiven Ergebnis der Förderung. Allerdings besteht angesichts teilweise sehr hoher Fördersätze das Risiko, dass mit hohem Mitteleinsatz nur geringe Innovationseffekte erzielt werden. Eine höhere Eigenbeteiligung der Zahlungsempfänger, gegebenenfalls auch eine degressive Ausgestaltung der Förderung und eine stärkere Ausrichtung an Outputindikatoren des Innovationsprozesses, erscheint daher sinnvoll.

Die voranstehenden Ausführungen lassen sich in folgenden Schlussfolgerungen zusammenfassen:

- 1) Angesichts der absehbaren Einnahmeausfälle im Sächsischen Landeshaushalt sind Kürzungen der Ausgaben unvermeidbar. Diese sollten aber so vorgenommen werden, dass negative Wachstumseffekte minimiert werden. Dies spricht dafür, insbesondere die als „konsumtiv“ klassifizierbaren Ausgaben zurückzuführen. Eine Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik in Sachsen kann über einnahmesteigernde Effekte den Konsolidierungsdruck abmildern, wenn auch nicht vollständig auffangen.
- 2) Die Höhe der notwendigen Einsparungen wird allerdings auch bei den investiven Ausgaben Kürzungen erzwingen. Angesichts eines vergleichsweise guten Ausbauszustands bei den vorhandenen öffentlichen Infrastrukturen sollten notwendige Kürzungen eher bei den eigenen Investitionen des Freistaats als bei der direkten Unternehmensförderung vorgenommen werden.
- 3) Kernstück der Wirtschaftsförderung sind die Investitionszuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Diese haben sich als probates Mittel zur Stärkung der Investitionstätigkeit erwiesen. Kürzungen hier könnten die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen beeinträchtigen. Hingegen scheint es in anderen Förderbereichen größere Einsparpotentiale zu geben.

Literatur:

BERTENRATH, R.; THÖNE, M.; WALTHER, C. (2006): Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland. FiFo-Berichte Nr. 7, Köln.

- EU-KOMMISSION (2010) (Hrsg.): Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions. Brüssel.
- GEFRA/IAB (2010): Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2000 – 2006 financed by the European Regional Development Fund: Enterprise Support – an exploratory study using Counterfactual methods on available data from Germany. Unveröffentlichtes Manuskript, Münster.
- LEßMANN, C. et al. (2008): Revolvierende Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik. ifo Dresden Studie Nr. 44, München/Dresden 2008.
- OECD (2007): Performance Budgeting in OECD Countries. Paris.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP für die 5. Legislaturperiode. Dresden. 22.9.2009.
- MONTÉN, A. (2009): Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen. In: ifo Dresden berichtet, Heft 6/2009; S. 3–12.
- RAGNITZ, J. et al.: Wirtschaftspolitischer Dialog Sachsen-Anhalt. Erscheint demnächst als ifo Dresden Studie.
- SEITZ, H. (2008): Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/2008, S. 340–348
- SEITZ, H.; Ragnitz, J.: Demographiesensitivität öffentlicher Einnahmen und Ausgaben am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns. Erscheint demnächst als ifo Dresden Studie.
- STEINBRECHER, J.; THATER, C. (2008): Langfristige Projektion der Einnahmeentwicklung für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025. In: ifo Dresden berichtet 1/2010.
- THATER, C. (2009): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die kommunalen Ausgaben im Freistaat Sachsen. In: ifo Dresden berichtet, Heft 5/2009; S. 13–20.
- THÖNE, M. (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitsorientierte öffentliche Ausgaben („WNA“), FiFo-Berichte Nr. 2, Köln.

¹ Da der Freistaat im Regelfall Doppelhaushalte für zwei Jahre aufstellt, wäre es denkbar, bei insgesamt gleichbleibendem Kürzungsvolumen (3,5 Mrd. € im Vergleich zum Jahr 2010) notwendige Kürzungen auf die Jahre 2011 und 2012 zu verteilen. Dies würde bedeuten, dass im Jahr 2011 weniger, im Jahr 2012 hingegen mehr eingespart werden müsste. Will man dauerhafte Mehrausgaben für Zinsen vermeiden, würde dies jedoch zu Diskontinuitäten im Ausgabenpfad führen, was neuerliche Probleme aufwirft.

² Diese würde über vermehrte Zuweisungen im Länderfinanzausgleich wiederum zusätzliche Einnahmen induzieren.

³ Nach derzeitigem Stand werden die Direktionsbezirke Dresden und Leipzig ab 2014 vollständig aus der EU-Förderung herausfallen, für den Direktionsbezirk Chemnitz sind Übergangsregelungen zu erwarten. Allerdings ist die Wirtschaftskraft innerhalb der drei Direktionsbezirke nicht gleichförmig verteilt; es gibt auch in den Regionen Dresden und Leipzig äußerst strukturschwache Regionen, die möglicherweise den festgelegten Schwellenwert (derzeit 75 % des EU-Durchschnitts des BIP/Einwohner) nicht erreichen. Die Staatsregierung sollte prüfen, inwieweit für diese Gebiete verlängerte Übergangsfristen eingeführt werden können.

Ursachenanalyse für unterschiedliche kommunale Abgabenniveaus am Beispiel des Kammerbezirkes der IHK zu Leipzig

Anna Montén und Christian Thater*

Einleitung

Kommunale Abgaben in Form von Steuern, Gebühren und Beiträgen belasten die regionale Wirtschaft. Als Standortfaktor haben sie Einfluss auf An- und Umsiedlungsentscheidungen der Unternehmen – auch im Mittelstand.

In einer durch die Industrie- und Handelskammer (IHK) zu Leipzig beauftragten und im Mai 2010 fertiggestellten Studie wurde der Betroffenheitsgrad und das Belastungsniveau der Unternehmen durch kommunale oder kommunal induzierte Abgaben in der Region in und um Leipzig in Erfahrung gebracht werden. Dabei wurden mögliche Unterschiede deutlich, die bei einem Vergleich des Kammerbezirkes der IHK zu Leipzig mit anderen Wirtschaftsräumen zu Tage treten.

Die Wettbewerbsposition eines lokalen Standorts wird von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt. Dazu zählen die Verkehrsinfrastruktur, die Qualität und die Anzahl der verfügbaren Arbeitskräfte, die Lebensqualität in der Region und vieles mehr. Die Besonderheit von Ballungszentren wie der Stadt Leipzig ist hierbei, dass sie sich sowohl im kleinräumigen Standortwettbewerb mit den umliegenden Kommunen befinden und zugleich auch in Konkurrenz zu anderen, zumeist überregionalen Ballungszentren stehen. Für den Vergleich der einzelnen Standorte innerhalb der Region spielt die Abgabenbelastung vor Ort eine entscheidende Rolle, da andere Faktoren, wie die Verfügbarkeit von Fachkräften oder die Infrastruktur in einem regional eng abgegrenzten Gebiet meist auf vergleichbarem Niveau sind. Für den interregionalen und internationalen Vergleich spielen alle für ein Unternehmen relevanten Standortfaktoren in ihrem Zusammenwirken eine Rolle. Im Regelfall ist die lokale Abgabenbelastung dabei weniger bedeutsam als Faktoren wie die Infrastrukturausstattung oder die Fachkräfteverfügbarkeit. Die Analyse der Wettbewerbsposition einer Region muss demnach differenziert nach der betrachteten Vergleichsregion vorgenommen werden.

Jedoch ist nur wenig über die Relevanz einzelner Standortfaktoren bekannt. Befragungen der Unternehmen zur Wahl bestimmter Standorte werden nur sehr selten durchgeführt. So kann nur indirekt auf die Relevanz einzelner Faktoren geschlossen werden, beispielsweise aufgrund der Größenstruktur oder der Branchen-

zugehörigkeit der ansässigen Unternehmen. Gleichzeitig führen einmal gefällte Standortentscheidungen in der Regel zu Beharrungstendenzen, da Unternehmensumsiedlungen sehr kostspielig sind. Dies wird unterstützt durch die wachsende Abhängigkeit der Unternehmen von den Gegebenheiten vor Ort (Infrastruktur, Zulieferer, etc.).

In Ostdeutschland gewinnt die Thematik der Standortwahl von Unternehmen an Bedeutung. Hierbei wird insbesondere die unterschiedliche Standortattraktivität von Ost- und Westdeutschland thematisiert, wie bereits in einer Reihe früherer Untersuchungen [bspw. RAGNITZ (2009)] gezeigt wurde. Im Wesentlichen wird dabei auf die noch immer in Teilen unzureichende Infrastruktur in Ostdeutschland (Straßen- und Schienennetz), die Verfügbarkeit von Fachkräften, den demografischen Wandel und die geringere Kaufkraft abgestellt. Entsprechend gibt es zahlreiche akademische wie politische Diskussionen zu der Frage, wie die Standortattraktivität in den neuen Ländern weiter verbessert werden kann. Da allerdings der Abbau von noch bestehenden Standortdefiziten nicht kurzfristig möglich ist, scheinen „Kompensationslösungen“ die bessere Alternative: Einerseits lassen sich noch bestehende Standortdefizite durch gezielte Förderprogramme zur Ansiedlung neuer und Unterstützung bereits etablierter Unternehmen ausgleichen, andererseits lässt sich auch durch eine effizientere Ausgestaltung der Abgabenbelastung der Unternehmen vor Ort ein Standortvorteil erreichen.

In den kommenden Jahren wird jedoch die Wirtschaftsförderung der Unternehmen in Ostdeutschland erschwert, da solche Subventionen zu einem Großteil durch Kofinanzierungen von Bund und EU erfolgen. Zum einen werden die ostspezifischen Zahlungen aus dem Solidarpakt II bis zum Jahr 2019 eingestellt. Zum anderen fällt Sachsen ab dem Jahr 2014 aus der Strukturfondsförderung der EU, sodass hier ebenfalls mit deutlich geringeren Fördervolumina gerechnet werden muss. Dies erfordert eine weitere zielgerichtete Erhöhung der Standortattraktivität. Neben Maßnahmen zur Verbesserung der Standortqualität stellt die Höhe der Abgaben einen wichtigen Ansatzpunkt für die Kommunen dar, sich im

* Anna Montén und Christian Thater sind als Doktoranden am IFO INSTITUT, NIEDERLASSUNG DRESDEN tätig.

regionalen aber auch nationalen Standortwettbewerb besser zu positionieren.

Um die regionalen Unterschiede der Abgaben analysieren zu können, werden zunächst die betrachteten kommunalen Abgaben sowie die ausgewählten Standorte vorgestellt. Anschließend werden die Abgabenunterschiede zwischen den Regionen analysiert. Neben einer rein deskriptiven Auswertung der unterschiedlichen Abgabenhöhen steht hier vor allem eine Ursachenanalyse im Vordergrund. Mit dieser soll überprüft werden, inwiefern die unterschiedlichen Abgabenhöhen auf systematische Faktoren, wie bspw. die Standortgüte, zurückzuführen sind. Die gefundenen Ergebnisse dienen letztlich als Ausgangsbasis zur Bewertung der Standortsituation sowie zur Ableitung wirtschaftspolitischer Handlungsempfehlungen zur positiven Beeinflussung der Standortattraktivität der Kommunen im Kammerbezirk der IHK zu Leipzig.

Abgaben und Städte

In der folgenden Analyse werden nur diejenigen Abgaben betrachtet, die für Standortentscheidungen von Unternehmen tatsächlich relevant sind. Diese lassen sich

grob in drei Unterkategorien einteilen. Erstens, Abgaben, die mit der Produktionstätigkeit der Unternehmen zusammenhängen (Trinkwasserarbeitspreis, Schmutzwasserbeseitigungsgebühr, Restmüllbeseitigungsgebühr sowie der Gewerbesteuerhebesatz). Da diese Abgaben an den tatsächlichen Verbrauch bzw. die Ertragslage der Unternehmen anknüpfen, schwanken sie mit der Geschäftslage dieser. Zweitens, Abgaben, die von der Produktionstätigkeit unabhängig sind und überwiegend an den Produktionsfaktor Boden anknüpfen (Niederschlagswassergebühr, Stellplatzablöse, Grundsteuerhebesätze A und B sowie Grund- und Anschlusspreise für Trink- und Schmutzwasser). Die dritte Unterkategorie fasst die Abgaben zusammen, die keiner der beiden vorgenannten Kategorien zugeordnet werden können (Freisitzgebühren sowie Gewerbemeldegebühren).

Diese Abgaben müssen von allen Unternehmen geleistet werden, wenngleich branchen- und größenspezifische Unterschiede zu einer unterschiedlichen Belastung durch die einzelnen Abgaben führen können. Abgaben, die (fast) ausschließlich von den Einwohnern der Kommunen, nicht aber von den Unternehmen, geleistet werden müssen (z. B. Hundesteuer), werden hier nicht berücksichtigt. Tabelle 1 fasst die genannten Abgaben zusammen.

Tabelle 1: Übersicht und Beschreibung ausgewählter kommunaler Abgaben

Abgabe	Erklärung
Trinkwasserarbeitspreis	Gebühr für Wasserversorgung pro m ³ .
Schmutzwasserbeseitigungsgebühr	Gebühr für Abwasserentsorgung pro m ³ .
Restmüllbeseitigungsgebühr	Gebühr für die wöchentliche Entsorgung des Restmülls.
Gewerbesteuer	Hundertsatz auf den Steuermessbetrag (Unternehmensgewinn).
Grundsteuer A/ Grundsteuer B	Hundertsatz auf den Steuermessbetrag (GS A: land- und forstwirtschaftliche Grundstücke GS B: alle übrigen Grundstücke).
Niederschlagswassergebühr	Gebühren für die Ableitung von Niederschlagswasser.
Straßenreinigungsgebühr	Gebühr für die regelmäßige Reinigung der Straßen.
Straßenausbaubeitrag	Prozentualer Anteil der Straßenanwohner am Beitrag beim Straßenausbau.
Stellplatzablöse	Zu zahlender Beitrag bei Nicht-Herstellung der vorgeschriebenen Anzahl an Stellplätzen.
Wassergrundgebühr	Gebühr für die Bereitstellung der öffentlichen Wasserversorgungsanlage.
Wasseranschlussgebühr	Gebühr für die Verbindung des Verteilungsnetzes mit der Anlage des Anschlussnehmers.
Gewerbeanmeldungsgebühr	Gebühr für die Aufstellung einer Gewerbeanmeldung.
Freisitzgebühr	Gebühr für das Aufstellen von Tischen und Stühlen für gastronomische Zwecke.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 2: Ausgewählte Städte für den intra- und interregionalen Abgabevergleich

intra-regional	inter-regional
Frohburg	Bitterfeld-Wolfen
Oschatz	Schkopau
Torgau	Jena
Wurzen	Zwickau
Böhlen	Leuna
Eilenburg	Halle
Borna	Chemnitz
Markranstädt	Dresden
Schkeuditz	Nürnberg
Taucha	Düsseldorf
Delitzsch	Hannover
Markkleeberg	Berlin
Grimma	Hamburg
Leipzig	München

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Diese ausgewählten kommunalen Abgaben im Kammerbezirk der IHK zu Leipzig werden zunächst einem intra-regionalen Vergleich unterzogen. Danach wird die Abgabensituation der Stadt Leipzig mit Standorten in relativer geografischer Nähe verglichen. Hierbei wird auf ausgewählte Städte in Ostdeutschland zurückgegriffen. Im Anschluss wird das Untersuchungsgebiet weiter ausgedehnt. Im ersten Schritt werden hierfür Ballungszentren mit ähnlicher Größe und Struktur wie Leipzig zum Vergleich herangezogen. In einem zweiten Schritt wird die Abgabenstruktur in Leipzig einem Vergleich zu den großen Metropolregionen in Deutschland unterzogen. Ziel der deskriptiven Analyse ist es, eventuell vorhandene Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Regionen und den Abgabenhöhen zu identifizieren. In Tabelle 2 werden die intra- und interregionalen Vergleichsstädte vorgestellt.

Abgabenstruktur im Überblick

Tabelle 3 zeigt die Abgabenübersicht für die ausgewählten Städte des Kammerbezirkes. Um einen Eindruck von der Heterogenität zwischen allen Untersuchungsstädten zu erhalten, werden die minimal und maximal erhobenen Abgaben sowie weitere Verteilungsmaße ausgewiesen.

Tabelle 3: Abgabenübersicht für ausgewählte Städte des Kammerbezirkes der IHK zu Leipzig

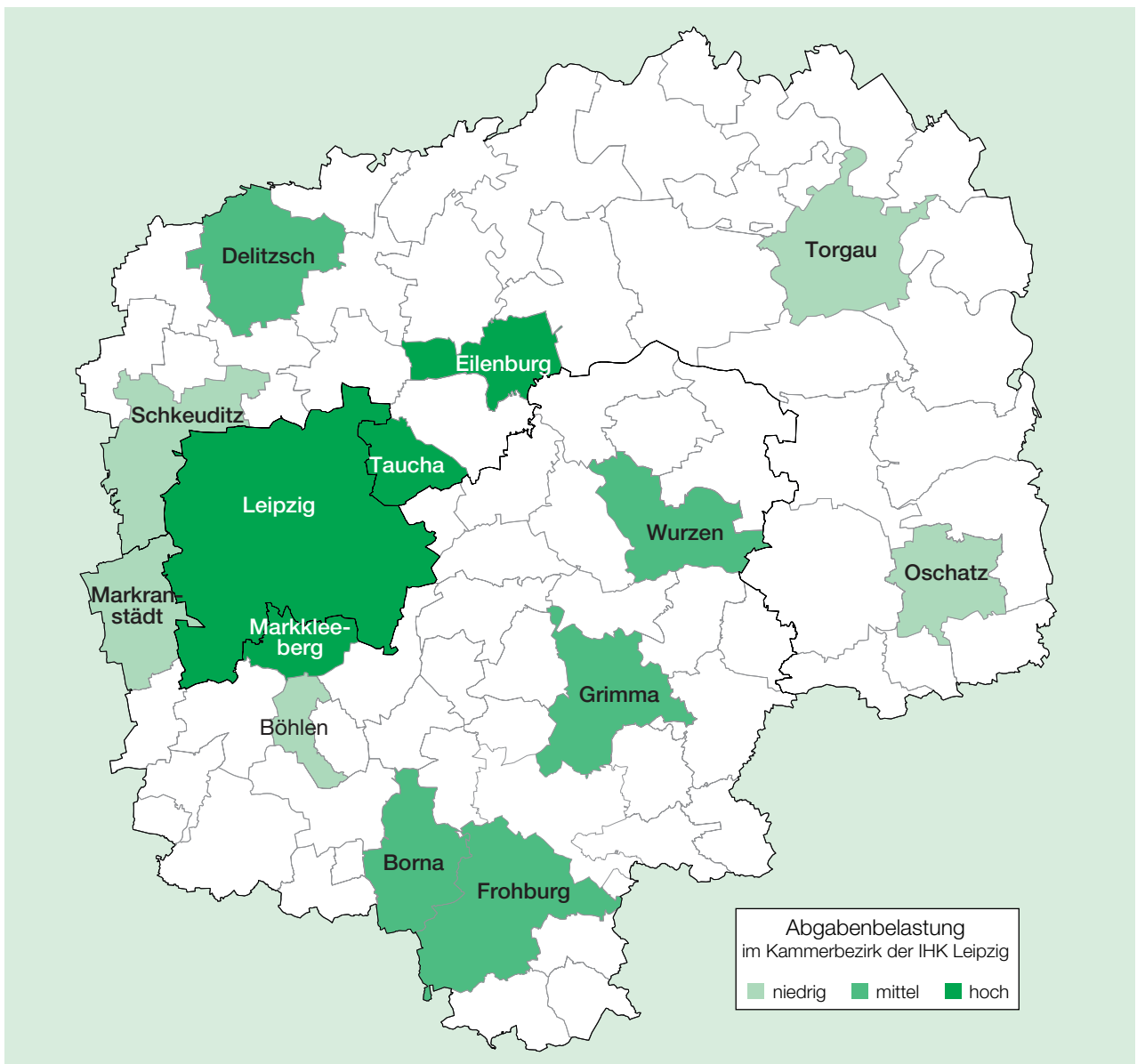
Abgabe	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standardabweichung	Wert Leipzig
Trinkwasser in € je m ³	1,5	2,18	1,77	0,23	1,82
Schmutzwasser in € je m ³	1,44	2,93	2,01	0,56	1,44
Abfallentsorgung (1.100 l) in €	175,82	444,34	259,58	121,39	178,01
Gewerbsteuer in %	375	460	397,14	22,16	460
Grundsteuer A in %	250	350	302,14	23,92	350
Grundsteuer B in %	360	500	401,07	35,74	500
Niederschlagswasser in € je m ²	0,27	1,1	0,76	0,28	1,02
Straßenreinigung in € je m	0	2,4	1,04	0,95	2,4
Straßenausbaubeitrag in %	0	75	41	3	75
Stellplatzabläse in €	0	7.433,33	2.820,52	1.829,01	7.433,33
Gewerbeanmeldung in €	15	32,32	26,24	5,61	30
Freisitzgebühr in € je m ²	0	50,63	5,87	13,08	2,83
Trinkwassergrundgebühr in € je Monat	16	292,11	187,69	127,23	292,11
Trinkwasseranschlussgebühr in € pro Anschluss	0	2.653,60	1.763,74	1.020,82	2.653,60
Abwassergrundgebühr in € je Monat	0	119,6	60,73	57,84	119,6
Abwasseranschlussgebühr in € je Monat	0	5.307,40	3.145,70	2.709,95	5.307,40

Quelle: Preisblätter der Kommunen (2009), Berechnung des ifo Instituts.

Für nahezu alle untersuchten Abgaben zeigt sich, dass die Kommunen sehr unterschiedliche Ansätze verfolgen. Während in einigen Städten bestimmte kommunale Leistungen kostenfrei angeboten werden, verlangen andere Städte dafür hohe Abgaben. Besonders deutlich ist das bspw. bei den Freisitzgebühren oder der Stellplatzablässe. Andere Abgaben, wie bspw. der Trinkwasserarbeitspreis oder die Hebesätze bei den Realsteuern, unterscheiden sich hingegen nur wenig zwischen den einzelnen Städten. Auch zeigt sich, dass die Abgaben in ganz unterschiedlichen Höhen anfallen, abhängig davon, ob es sich um Einmal- oder laufende Zahlungen handelt bzw. ob es sich um fixe oder verbrauchsabhängige Abgaben handelt. Aus Tabelle 3 lässt sich zwar die allge-

meine Verteilung der Abgaben im Kammerbezirk der IHK zu Leipzig ableiten, jedoch sind Aussagen über die regionale Verteilung der einzelnen Abgabearten zwischen den Städten nicht möglich. Zudem muss für die Ermittlung der tatsächlichen Abgabenlast berücksichtigt werden, dass einzelne Abgaben einen unterschiedlichen Stellenwert für die Unternehmen haben können. Es liegt an dieser Stelle nahe, einzelne Abgaben umso stärker zu gewichten, je bedeutsamer sie für die unternehmerische Tätigkeit sind. Zur genauen Ermittlung der Gewichte für die verschiedenen Abgaben siehe RAGNITZ et al. (2010). Die nachfolgende Abbildung stellt kartografisch für den Kammerbezirk die Unterschiede in der gewichteten Abgabenlast dar.

Abbildung 1: Abgabenbelastung in ausgewählten Städten des Kammerbezirkes der IHK zu Leipzig



Quelle: Preisblätter der Kommunen (2009), Statistisches Landesamt (2009), Darstellung des ifo Instituts.

Leipzig erhebt im Durchschnitt die höchsten Abgaben. Maßgeblich beeinflusst wird dieses Ergebnis durch hohe Realsteuer-Hebesätze (Grund- und Gewerbesteuern). Dies gilt insbesondere dann, wenn berücksichtigt wird, dass die Realsteuern aufgrund ihrer breiten Bemessungsgrundlage den größten Teil der Abgabenbelastung ausmachen. Im Kammerbezirk erheben vor allem die kleineren Städte wie Markranstädt oder Schkeuditz geringe Abgaben. Offenbar spiegelt sich hierin wider, dass Leipzig als Zentrum des Kammerbezirks eine Reihe von öffentlichen Leistungen finanzieren muss, die von kleineren Städten nicht bereitgestellt werden. Hinzu kommt, dass die Stadt Leipzig hinsichtlich Größe und Infrastruktur eine höhere Attraktivität für ansiedlungswillige Unternehmen aufweist und deswegen bei der Abgabenfestsetzung auch von einer gewissen „Monopolmacht“ ausgehen kann.

Bei einer Betrachtung der einzelnen Abgabensätze ergibt sich allerdings ein differenziertes Bild. So verlangt Leipzig für die Wasserver- und -entsorgung (Trinkwasser, Schmutzwasser, Niederschlagswasser) nur unterdurchschnittliche verbrauchsabhängige Gebühren. Dies gilt auch für die umliegenden Kommunen, da diese, wie auch die Stadt Leipzig, von den kommunalen Wasserwerken Leipzig versorgt werden. Allerdings liegen in diesen Kommunen die Grund- und Anschlusspreise für Wasser sehr hoch, sodass hierdurch die geringen Arbeitspreise ausgeglichen werden. Die Straßenreinigung wird von vielen Kommunen an die Anwohner und Unternehmen übertragen, sodass keine direkten Gebühren hierfür anfallen.

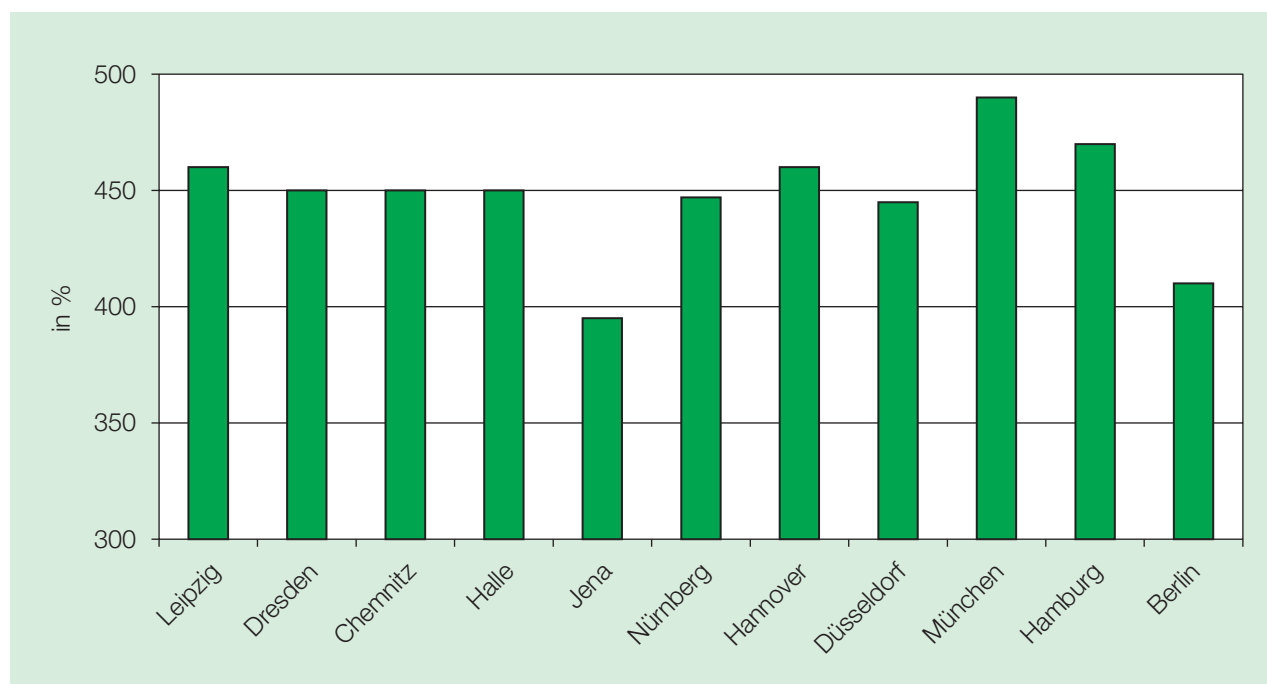
Weitere kommunale Abgaben wie Straßenausbaubeiträge, Freisitzgebühren, Gebühren für Gewerbeanmeldungen oder Stellplatzablöse spielen in der Bewertung der gesamten Abgabenhöhe eine eher untergeordnete Rolle.

Interregionaler Vergleich

Leipzig ist neben Dresden eines der beiden großen Wachstumszentren in Sachsen. Die Stadt steht insoweit nicht nur in unmittelbarem Standortwettbewerb mit den umliegenden Kommunen, sondern auch im Wettbewerb mit konkurrierenden Standorten in Mitteldeutschland und anderen Regionen Deutschlands. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Ansiedlung von Unternehmen mit überregionalen Absatzmärkten. Ein Blick auf die Höhe der Abgaben im überregionalen Vergleich zeigt hier insgesamt eine starke Einheitlichkeit der kommunalen Abgaben.

Das zentrale Instrument zur Steuerung von Unternehmensansiedlungen aus Sicht der Kommunen ist der Gewerbesteuerhebesatz. Mit diesem wird ein Vielfältiger des zu versteuernden Gewerbeertrages festgelegt, der letztlich an die Kommunen abzuführen ist. Leipzig hat einen Hebesatz von 460 % festgesetzt und befindet sich damit nur geringfügig über dem Durchschnitt der betrachteten Vergleichsstädte. Insbesondere im Vergleich zu Städten mit einer ähnlichen Einwohnerzahl wie Leipzig (etwa Dresden, Düsseldorf, Hannover oder Nürnberg) zeigen sich kaum Unterschiede (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2: Gewerbesteuerhebesatz in Leipzig und ausgewählten Vergleichsstädten



Quelle: Statistisches Bundesamt (2009), Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 4: Abgabenbelastung in Leipzig und ausgewählten regionalen und überregionalen Standorten

	Leipzig	Makranstädt	Markkleeberg	Grimma	Frohbürg	Wurzen	Borna	Böhlen	Torgau	Oschatz	Taucha	Delitzsch	Eilenburg	Schkeuditz					
Rang																			
ungewichtet	14	8	12	13	1	4	7	5	3	2	10	11	6	9					
gewichtet	14	2	13	10	6	7	9	3	4	1	11	8	12	5					
Differenz	±0	6	-1	3	-5	-3	-2	2	-1	1	-1	3	-6	4					
	Leipzig	Dresden	Chemnitz	Halle	Jena	Zwickau	Schkopau	Bitterfeld-Wolfen	Leuna		Leipzig	Nürnberg	Hannover	Düsseldorf		Leipzig	München	Hamburg	Berlin
Rang																			
ungewichtet	9	8	7	6	2	4	2	1	5		2	2	4	1		4	3	1	2
gewichtet	9	8	6	5	1	7	3	2	4		2	3	4	1		2	4	3	1
Differenz	±0	±0	1	1	1	-3	-1	-1	±0		±0	-1	±0	±0		2	-1	-2	1

Quelle: Preisblätter der Kommunen (2009), Berechnung des ifo Instituts.

Allerdings können neben dem Gewerbesteuerhebesatz auch die weiteren kommunalen Abgaben, je nach Produktionsstruktur der Unternehmen, Relevanz für Unternehmensansiedlungen besitzen. Hier sind die Gebühren für Trink- und Schmutzwasser zu nennen, die insbesondere im verarbeitenden Gewerbe eine große Rolle spielen. Hier kann Leipzig mit geringen Gebühren im überregionalen Vergleich punkten. Auch die Restmüllbeseitigung kann für Unternehmen eine entscheidende Belastung darstellen. Auch hier verlangt Leipzig überregional unterdurchschnittliche Gebühren. Ähnliches lässt sich auch für weitere Abgaben wie Straßenreinigung, Niederschlagswasserbeseitigung oder Grundsteuerhebesätze feststellen. Allerdings verspielt Leipzig bei der Abgabenbelastung im überregionalen Vergleich einen deutlichen Standortvorteil insbesondere durch hohe Grund- und Anschlusspreise für Wasser. Die Positionierung Leipzigs anhand der gewichteten Abgabensätze für die verschiedenen Vergleichsregionen wird in Tabelle 4 dargestellt.

Zusammenfassung der wichtigsten Abgabener-schiede im intra- und interregionalen Vergleich

Bereits die rein deskriptive Erhebung lässt erste Rückschlüsse auf die tatsächliche Abgabenbelastung vor Ort zu. So liegen die Gebühren für Versorgungsleistungen (Trink- und Schmutzwasser) in Leipzig im intraregionalen Vergleich auf einem guten bzw. sehr guten Niveau. Umgekehrt befindet sich Leipzig bei der Festsetzung der Realsteuerhebesätze auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Neben diesen absoluten Unterschieden zwischen verschiedenen Abgaben lassen sich räumliche Cluster für bestimmte Abgaben identifizieren. Dies gilt in besonderem Maße für die direkt an Leipzig grenzenden Kommunen. Einerseits sind hier häufig die gleichen kommunalen Versorger tätig (z. B. bei Trink- und Schmutzwasser), andererseits ist es möglich, dass sich diese Kommunen an den Gebühren in Leipzig orientieren. Dass dies nicht zwangsläufig das Kalkül der Nachbargemeinden sein muss, zeigen die Realsteuerhebesätze in Leipzig und seinem Um-

land, die sehr weit auseinanderfallen. Auch hier lassen sich standortpolitische Argumente für die Festsetzung ausmachen: Leipzigs Umlandkommunen und insbesondere die ansässigen Unternehmen profitieren von der Leipziger Infrastruktur, ohne dass ihnen hierdurch proportionale Kosten entstehen. Dies können die Kommunen in Form niedriger Hebesätze an die Unternehmen weiterleiten.

Diese Eindrücke nivellieren sich, wenn Standorte herangezogen werden, die strukturell stärker denen Leipzigs ähnlich sind, als es für die Kommunen im intraregionalen Vergleich gilt. In Städten wie Dresden, Nürnberg, Düsseldorf oder Hannover liegen die Abgaben insgesamt relativ gleich auf, wobei einzelne Städte jeweils in bestimmten Bereichen Vor- und Nachteile oder unterschiedliche standortpolitische Interessen in der kommunalen Leistungsbereitstellung zu besitzen scheinen. Wird das Untersuchungsgebiet auf die Metropolregionen Deutschlands ausgeweitet, entstehen erneut größere Unterschiede in den Abgaben. Dies kann wieder auf die unterschiedlichen Strukturen der Vergleichsstädte zurückgeführt werden.

Ursachenanalyse für unterschiedliche Abgabenniveaus

Für sich genommen sind diese Abgabenunterschiede zwar aufschlussreich, weil sie Informationen über Vor- und Nachteile in der Leistungsbereitstellung zeigen. Um aber gezielt Handlungsempfehlungen für die Entscheidungsträger vor Ort ableiten zu können, müssen die Ursachen für die regional unterschiedlichen Abgaben identifiziert werden. Um gezielt solche Stellschrauben identifizieren zu können, bedarf es zusätzlich einer Ursachenanalyse. Diese geht der Frage nach, ob die gefundenen regionalen Unterschiede auf bestimmte (systematische) Faktoren zurückgeführt werden können. Wenn dies der Fall ist, muss unterschieden werden, ob es sich hierbei um Faktoren handelt, die sich der Kontrolle der Kommunen entziehen und so einen unverschuldeten Standortnachteil (oder auch Vorteil) mit sich bringen, der durch gezielte Förderpolitik (einschließlich Infrastrukturpolitiken) kompensiert werden muss. Andernfalls obliegt es den Kommunen, mittels der ihnen möglichen Maßnahmen die Wirkungen ihrer Standortpolitik (positiv) zu beeinflussen. Für den letzten Fall können keine konkreten wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen abgeleitet, sondern lediglich die Transmissionskanäle aufgezeigt werden, auf denen bestimmte Standortstrategien wirken. Dabei wird der Fokus der Untersuchung auf die Kommunen des Kammerbezirkes der IHK zu Leipzig gelegt. Jedoch werden auch die Vergleichsregionen zur Erklärung hinzugezogen, um eventuell vorhandene systematische Unterschiede zwischen den Regionen aufzeigen zu können.

Zur Erklärung der Abgabensituation wird auf Faktoren zurückgegriffen, die die Standortgüte sowie die Haushaltssituation der Kommunen beschreiben. Danach wird der interkommunale Wettbewerb als Ursache für mögliche Unterschiede näher beleuchtet. Auch die Organisationsform der Leistungserbringung sowie die Häufigkeit der fälligen Abschlagszahlungen können einen Einfluss auf die Abgabenhöhe haben. Deren Auswirkung soll jedoch nur theoretisch in der Zusammenfassung umrissen werden.

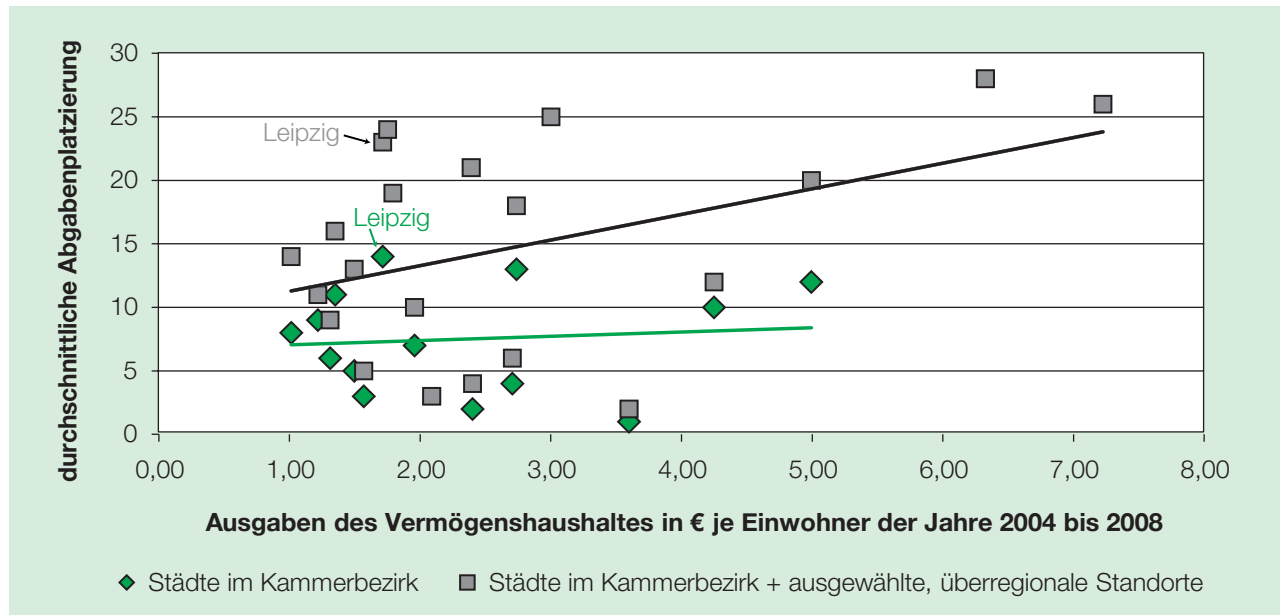
Standortqualität

Anwohner und ansässige Unternehmen finanzieren über kommunale Abgaben einen Teil des lokalen Leistungsangebotes. Demnach sollte ein Zusammenhang zwischen den verlangten Abgaben und der Standortqualität von Kommunen vorliegen. Dies gilt insbesondere für nicht zweckgebundene Abgaben wie die Grund- und Gewerbesteuer, aber in Teilen auch für zweckgebundene Abgaben wie die Straßenreinigung. Zur Beschreibung der Standortqualität kann auf die Investitionen der Kommunen in das kommunale Vermögen als Näherungsmaß zurückgegriffen werden (z.B. Investitionen in die kommunale Infrastruktur). Die Vermutung hierbei ist, dass Kommunen höhere Abgaben festsetzen, wenn sie hohe Investitionsbedarfe haben. Dies würde bedeuten, dass die Unternehmen (aber auch die Anwohner) von ihren Abgaben durch eine bessere Standortqualität profitieren.

Für die Städte des Kammerbezirkes der IHK zu Leipzig zeigt sich, dass Leipzig zwar die höchsten absoluten Ausgaben bei den gleichzeitig höchsten Abgaben hat. Hingegen relativiert sich dieser Zusammenhang, wenn die Ausgaben mithilfe der Einwohnerzahl normiert werden. Hier hat Eilenburg die höchsten Ausgaben, bei gleichzeitig sehr hohen Abgaben. Leipzig verlangt sowohl im Kammerbezirk als auch überregional relativ hohe Abgaben gemessen an den Ausgaben des Vermögenshaushaltes je Einwohner. Insgesamt zeigt sich nur ein sehr schwacher Zusammenhang zwischen Ausgaben und Abgabenhöhe im Kammerbezirk. Etwas deutlicher wird der (erwartete) Zusammenhang zwischen Abgabenhöhe und Standortqualität, wenn die Stichprobe auf weitere, überregionale Standorte ausgedehnt wird (vgl. Abb. 3).

Die Kommunen im Kammerbezirk nutzen somit nur einen Teil ihrer Einnahmen aus den Unternehmensabgaben tatsächlich für Investitionen in die (wirtschaftsnahe) Infrastruktur. Vielmehr handelt es sich aus kommunaler Sicht eher um allgemeine Deckungsmittel für öffentliche Ausgaben, so dass hier eine gewisse Schiefelage zwischen kommunalem Handeln und Erwartungen der Unternehmer besteht.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Standortqualität und Abgabenhöhe



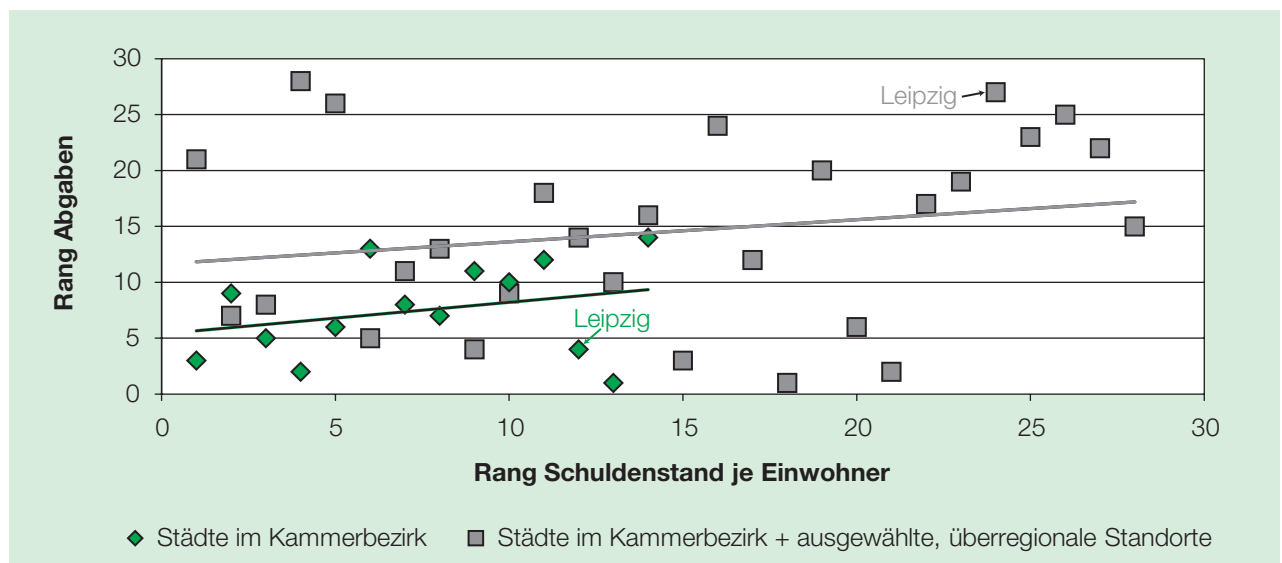
Quelle: Preisblätter der Kommunen (2009), Statistisches Landesamt (2009), Berechnung des ifo Instituts.

Haushaltssituation als Erklärungsfaktor für die Abgabenunterschiede

Über die kommunal eingenommenen Mittel haben die Kommunen eine recht freie Verfügungsmacht. Dementsprechend können diese Einnahmen auch genutzt werden, um durch Quersubventionen die Haushalte zu entlasten. Die haushaltspolitischen Spielräume der Kommunen werden maßgeblich durch ihren Schuldenstand und die daraus resultierende Zinsbelastung geschmälert. Die Kommunen unterscheiden sich teils deutlich im

Schuldenstand je Einwohner, was als Indikator für die anschließende Berechnung zugrunde gelegt wird. Die kommunalen Schulden werden deshalb mit der Einwohnerzahl gewichtet, da auch im kommunalen Finanzausgleich die Pro-Kopf-Finanzkraft die entscheidende Größe ist, an der sich mögliche Ausgleichszahlungen orientieren. Da die Schuldenlast nicht explizit im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt wird, mindern hohe Schuldenstände hier die Handlungsspielräume. Die nachfolgende Abbildung 4 zeigt den Zusammenhang zwischen Abgabenhöhe und Schuldenstand.

Abbildung 4: Gegenüberstellung von Abgabenhöhe und Schuldenstand je Einwohner im Jahr 2008



Quelle: Preisblätter der Kommunen (2009), Statistisches Landesamt (2009), Berechnung des ifo Instituts.

Für die kommunalen Schulden und die Höhe der verlangten Abgaben existiert ein erkennbarer Zusammenhang, welcher stärker ausgeprägt ist, als es bei den Ausgaben des Vermögenshaushaltes der Fall ist. Böhlen weist hier den geringsten Schuldenstand je Einwohner auf, gleichzeitig sind die Abgaben in Böhlen vergleichsweise gering. Gleiches gilt beispielsweise auch für Markranstädt oder Schkeuditz. Auch für Leipzig zeigt sich, dass die hohen Abgaben sehr stark mit den kommunalen Schulden je Einwohner korrelieren.

Dementsprechend liegt der Korrelationskoeffizient der Ränge bei 26 %, wodurch ein positiver Zusammenhang zwischen beiden Reihen bestätigt wird. Die Hinzunahme der übrigen Kommunen ändert an der grundsätzlichen Korrelation nichts; auch der Korrelationskoeffizient ist mit 20 % relativ ähnlich. Der Zusammenhang ist demnach in beiden Gruppen etwa gleich stark ausgeprägt.

Hebesatzwettbewerb in und um Leipzig

Bisher wurde zur Erklärung der Abgabenhöhe nur auf den Zusammenhang zwischen den Abgaben in einzelnen Kommunen und den dort vorliegenden Faktoren geschaut. Abgabeneinsparungen vor Ort haben jedoch gleichzeitig einen Einfluss auf die relative Attraktivität der umliegenden Kommunen. Der hierdurch induzierte Wett-

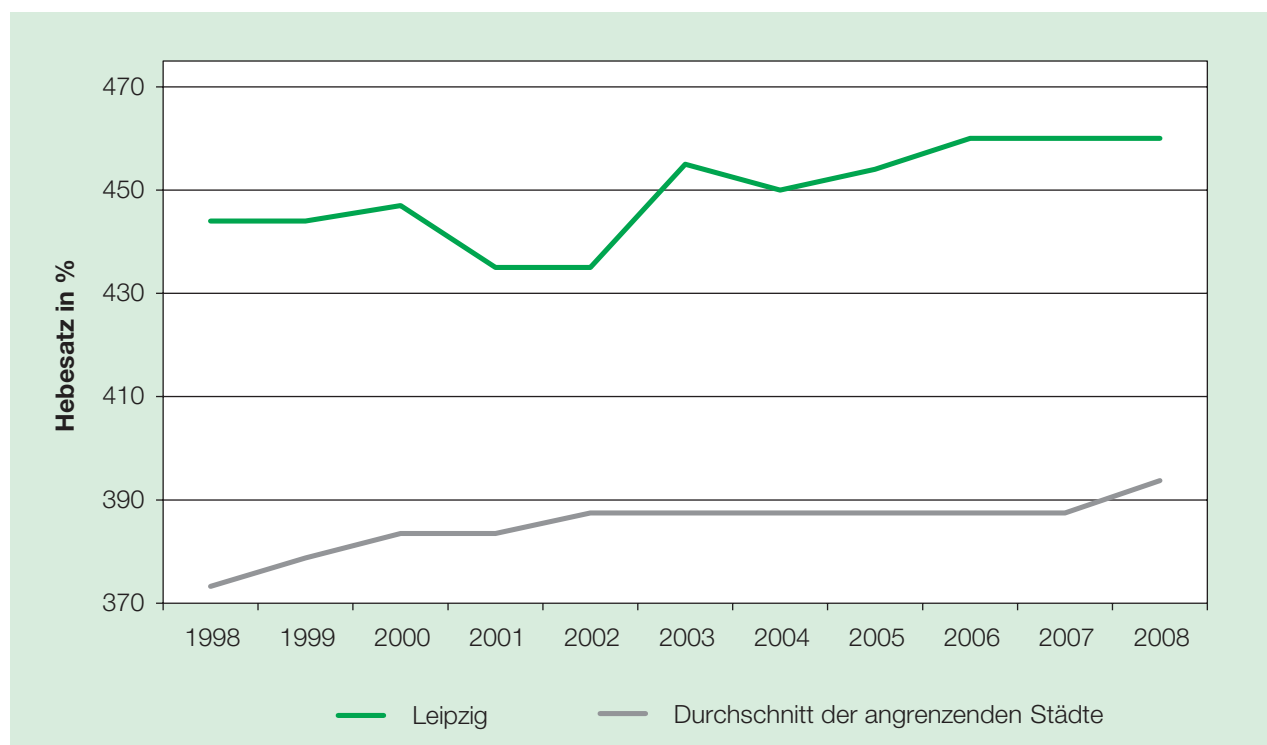
bewerb kann auch die Abgabenhöhe beeinflussen. Hierzu gibt es in der wissenschaftlichen Literatur zwei entgegengesetzte Ansätze:

Einerseits kann dieser regionale Wettbewerb zu sinkenden Abgaben führen, da sich die Kommunen gegenseitig in der Abgabefestlegung unterbieten [vgl. WILSON (1986)]. Es ist auch denkbar, dass regionale Abgabencluster entstehen, weil die Kommunen sich an der Abgabenhöhe der Nachbargemeinden orientieren [vgl. BIVANDI und SZYMANSKI (1997)]. Dennoch führt auch dieser Wettbewerb zwischen Clustern tendenziell zu sinkenden Abgaben.

Andererseits können trotz des Wettbewerbes die Abgaben regional unterschiedlich bleiben, weil sich die verschiedenen Standorte in ihrer Attraktivität unterscheiden [vgl. WILSON (1999)]. Die deskriptive Analyse der Abgaben hat bereits angedeutet, dass die Abgabenhöhe in der Region des Kammerbezirkes eher durch räumliche Cluster geprägt ist. Exemplarisch soll dies zunächst anhand des Gewerbesteuerhebesatzes gezeigt und überprüft werden, da dieser in der Literatur häufig als zentrales Instrument zur Steuerung der Standortattraktivität der Gemeinden angesehen wird [vgl. BÜTTNER und KAUDER (2009)].

Der Gewerbesteuerhebesatz ist das zentrale Instrument der Kommunen, An- und Umsiedlungsentscheidungen von Unternehmen zu beeinflussen. Für große Städte wie Leipzig entsteht dabei das Problem, dass sie

Abbildung 5: Gewerbesteuerhebesatz in Leipzig und den angrenzenden Städten im Vergleich



Quelle: Statistisches Landesamt (2009), Darstellung des ifo Instituts.

einerseits um lokal agierende kleine und mittlere Unternehmen mit den umliegenden Kommunen konkurrieren. Andererseits befindet sich Leipzig auch im überregionalen Standortwettbewerb mit anderen Großstädten um Ansiedlungen großer Unternehmen. Da diese einen erheblichen Beitrag zur Wertschöpfung einer Region leisten, liegt der Fokus auf deren Ansiedlung. Zur Finanzierung einer hinreichenden Standortqualität sind Großstädte auf hohe Hebesätze angewiesen. Insofern ist es wenig überraschend, dass die Realsteuerhebesätze in den deutschen Großstädten (auf einem hohen Niveau) vergleichsweise nah beieinander liegen (vgl. Abb. 5).

Von der Attraktivität der Kernstädte profitieren jedoch unmittelbar auch die umliegenden Kommunen solcher Städte, da die von den Kernstädten bereitgestellten (kommunalen) Leistungen auch von Einwohnern und Unternehmen der Umlandgemeinden genutzt werden können. Diese können daher durch niedrige Hebesätze ihre Standortattraktivität erhöhen, weil sie nicht das Leistungsniveau der Großstädte bereitstellen müssen.

Der konstante Unterschied in den Gewerbesteuerhebesätzen zwischen Leipzig und seinen angrenzenden Städten zeigt zudem, dass sich diese Städte in ihrer Hebesatzpolitik an der Stadt Leipzig orientieren. Hieraus lassen sich unmittelbar zwei Aussagen ableiten: Einerseits kann dieser Hebesatzunterschied zwischen der Stadt Leipzig und seinem Umland zwar Einfluss auf Ansiedlungsentscheidungen von Unternehmen haben. Andererseits sind Umsiedlungsentscheidungen bereits ansässiger Unternehmen aufgrund der Differenz in den Hebesätzen aber nicht zu erwarten, da der Abstand konstant über die Zeit verläuft.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Die regional variierenden Abgaben lassen sich durch die verschiedenen Indikatoren nur bedingt erklären. Der schwächste Zusammenhang besteht dabei zwischen der Standortgüte und den kommunalen Abgaben. Ganz offenkundig wird nur ein kleiner Teil der Abgaben den Unternehmen und Einwohnern durch entsprechende Infrastruktureinrichtungen zurückgeführt.

Ein Teil der Abgaben wird genutzt, um Quersubventionen im Haushalt zu finanzieren. Dies wird ermöglicht, da es sich bei den meisten der betrachteten Abgaben nicht um zweckgebundene Abgaben handelt. Die genaue Höhe dieser Quersubventionen kann allerdings nicht bestimmt werden, da hier individuelle Kalküle der Kommunen in der Abgabefestlegung vorliegen können. Einerseits ist es möglich, hohe Abgaben zu nutzen, um die Haushaltsbelastung zu reduzieren. Hierdurch können langfristig die Abgaben gesenkt werden. Andererseits

können auch geringe Abgaben mit einer hohen Haushaltsbelastung einhergehen, nämlich dann, wenn auf diesem Wege neue Unternehmen angesiedelt werden können, um so nachhaltig die Steuerbasis zu erhöhen. Diese beiden gegenläufigen Zusammenhänge lassen eine abschließende Bewertung des Einflusses der Haushaltssituation auf die Abgabenhöhe demnach nicht zu.

Der interkommunale Wettbewerb sorgt dafür, dass sich Leipzig deutlich von seinen Umlandgemeinden unterscheidet. Da Leipzig sowohl im intra- als auch interregionalen Standortwettbewerb steht, muss die Stadt ein anderes Kalkül in der Abgabefestsetzung verfolgen, als es für die übrigen Kommunen des Kammerbezirkes gilt. Die umliegenden Kommunen können so von der bereitgestellten Infrastruktur und Verwaltung profitieren und dies durch geringere Abgaben an die Unternehmen weiterleiten.

Wirtschaftspolitische Bewertung der Abgabensituation der Stadt Leipzig im intra- und interregionalen Vergleich

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass Leipzig im Durchschnitt die höchsten Abgaben im intraregionalen Vergleich erhebt. Dies ist vor allem auf die hohen Hebesätze der Realsteuern zurückzuführen. Die Positionierung im Bezug auf die Abgabenhöhe lässt sich überwiegend auf die strukturellen Unterschiede zwischen Leipzig und den Vergleichsstädten im Kammerbezirk zurückführen. Diese haben deutlich weniger Einwohner und eine geringere Siedlungsfläche. Gleichzeitig ist die Zahl der Erwerbstätigen sowie die der Unternehmen in der Stadt Leipzig im gesamten Kammerbezirk am größten. Hinzu kommt, dass Leipzig Leistungen bereitstellen muss, die von kleineren Kommunen nicht angeboten werden müssen. Der hieraus resultierende Mehrbedarf an kommunaler Verwaltung und Infrastruktur spiegelt sich in Teilen in den höheren Abgaben wider (Gewerbesteuer, Grundsteuer, etc.). Profitieren kann Leipzig in der Abgabefestlegung von seiner hohen Einwohnerdichte, so dass insbesondere die Versorgungsleistungen (Trink- und Schmutzwasser, Restmüllbeseitigung, etc.) hier vergleichsweise preiswert angeboten werden können.

Nachdem die Relevanz der kommunalen Abgaben für Unternehmen ausführlich diskutiert wurde, stellt sich die Frage, inwieweit Möglichkeiten zur Anpassung der Abgabensituation vor Ort gegeben sind. Hierbei darf nicht nur auf kurzfristige Maßnahmen geachtet werden. Bei allen Vorschlägen muss die langfristige Nachhaltigkeit im Vordergrund stehen. Dabei werden die (finanziellen) Möglichkeiten der Kommunen in den kommenden Jahren maßgeblich von der Einnahmementwicklung auf der Landesebene beeinflusst.

Die Finanzpolitik im Freistaat Sachsen wird in den kommenden Jahren vor großen Herausforderungen stehen. Zahlungen von Bund und EU, die bisher etwa ein Drittel des gesamten sächsischen Landeshaushaltes ausgemacht haben, werden in den nächsten Jahren immer weiter zurückgehen und bis zum Jahr 2019 vollständig auslaufen. Gleichzeitig ist Sachsen eines der Bundesländer, das in den kommenden Dekaden einen sehr starken Einwohnerrückgang zu erwarten hat.

Für die Kommunen in Sachsen hat dies zwei unmittelbare Folgen. Zum einen werden die (Pro-Kopf-) Ausgabenbelastungen tendenziell steigen, weil Infrastrukturausstattungen, aber auch der Umfang der öffentlichen Verwaltung, nur langsam an sich verändernde Strukturen angepasst werden können. Zum anderen werden die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs aufgrund sinkender Landesmittel rückläufig sein. Den konstanten oder sogar wachsenden Ausgabenwünschen werden demnach sinkende Einnahmen gegenüberstehen. Angesichts dieser gegenläufigen Entwicklungen muss es dem Land und den Kommunen gelingen, nachhaltig in diese Basis für weitere wirtschaftliche Entwicklungen zu investieren. Höheres Wachstum – zum Beispiel durch vermehrte Ansiedlungen – spielt dabei eine wichtige Rolle. Dies kann aber nur erreicht werden, wenn einerseits die Abgabenbelastung der Unternehmen nicht zu einem Wettbewerbsnachteil auswächst, andererseits aber auch die wachstumsrelevanten Standortbedingungen in den einzelnen Kommunen attraktiv gestaltet werden.

Zwar stehen der Landespolitik, insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen zur Förderpolitik und somit zur gezielten Steuerung der Ansiedlung von Unternehmen, deutlich mehr Möglichkeiten zur Verfügung, als es in den Kommunen der Fall ist. Dennoch haben auch sie Steuerungsinstrumente, mit denen die Standortattraktivität vor Ort beeinflusst werden kann. Die Abgaben vor Ort spielen sowohl in der Bewertung der Unternehmen, als auch aus Sicht der Kommunen hierbei eine zentrale Rolle. Wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen müssen drei Ziele verfolgen: Erstens muss es ermöglicht werden, dass systematische Standortnachteile, die sich bspw. aufgrund der Lage, der Einwohnerdichte oder der Siedlungsfläche ergeben, ausgeglichen werden. Zweitens müssen Wege aufgezeigt werden, die es erlauben, die bisherigen Ressourcen effizienter einzusetzen. Hierbei ist insbesondere an Auslagerungen der kommunalen Leistungen an private Dritte oder auch an interkommunale Zusammenarbeit zu denken. Und drittens müssen die Anreize und Auswirkungen verschiedener Abgabenstrukturen genau bekannt sein. Ist dies gegeben, wird es möglich, gezielt Einfluss auf An- und Umsiedlungsentscheidungen von Firmen zu nehmen.

Die Grundlagen hierfür wurden mit der durchgeführten Untersuchung geschaffen.

Eine große Hürde in der Bewertung einzelner Handlungsmöglichkeiten stellt die den Abgaben zugrunde liegende Infrastruktur dar. Zwar können die Höhen der Abgaben durchaus miteinander verglichen werden. Jedoch wird hierbei nur unzureichend berücksichtigt, dass die Infrastrukturen unterschiedliche Qualitäten besitzen können (z. B. Zustand der Versorgungsnetze). Informationen hierfür sind nur sehr schwer zu erhalten und selten konsistent über alle Kommunen vergleichbar, da Indikatoren wie „Qualität“ nur sehr schwer objektiv festzustellen sind. Die im Folgenden abgeleiteten Handlungsempfehlungen beruhen demnach auf der Annahme, dass diese Strukturen identisch in allen Kommunen sind. Hieraus können sich jedoch Abweichungen von der tatsächlichen Situation in einzelnen Kommunen ergeben.

Systematische Standortnachteile einzelner Kommunen sollten durch eine gezielte Förderung durch die Landespolitik ausgeglichen werden. Entstehen Kommunen dadurch Nachteile, dass sie aufgrund rückläufiger Einwohnerzahlen, einer großen Siedlungsfläche oder bestimmter Lageparameter (z. B. Höhenlage) unverschuldet höheren Kosten gegenüberstehen, sollten sie entsprechend höhere Zuweisungen vom Land, beispielsweise im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, erhalten. Dieser berücksichtigt zwar bereits in Teilen solche Mehrkosten (beispielsweise höhere Kosten der Straßenreinigung in höher gelegenen Kommunen, geringe Einwohnerzahlen). Allerdings scheint hier eine noch bessere Anpassung der Ausgleichszahlungen an die Bedarfe der Kommunen möglich.

Systematische Standortnachteile sollten gleichzeitig einer der wenigen Gründe für ein Eingreifen der Landespolitik in die Festlegung der Abgabensätze darstellen. Auf keinen Fall sollten in diesen Kommunen höhere Abgaben aufgrund höherer Kosten der Leistungserstellung festgelegt werden. Dies würde neuen/weiteren Ansiedlungen zuwiderlaufen und die Problemlagen vergrößern. Vielmehr sollten die Kommunen selbst in die Pflicht genommen werden, die Situation vor Ort positiv zu beeinflussen. Eine naheliegende Empfehlung für mehr Wettbewerb ist eine größere Transparenz in der Abgabenfestlegung. Bisher ist es nur unter großem Zeitaufwand möglich, einen Überblick über die verschiedenen Abgaben in einer Region zu erhalten. Gleichzeitig kann es sein, dass die einzelnen Abgaben nicht miteinander vergleichbar sind. Zum Beispiel verlangen einige Kommunen keine Straßenreinigungsgebühren, während andere die Kosten hierfür lediglich auf die Grundstücksbesitzer umwälzen. Um die Standortentscheidungen für Unternehmen transparenter zu gestalten, sollten Informationen über die kommunalen Abgaben leichter, aber vor allem

zentraler zugänglich gemacht werden. Gäbe es beispielsweise eine zentrale Anlaufstelle, bei der sich Unternehmen über die Abgabensituation in verschiedenen Kommunen informieren können, könnten sich Unternehmen erhebliche Informationsbeschaffungskosten sparen. Gleichzeitig würde diese Transparenz zu einem steigendem Abgabewettbewerb führen. Die Kommunen sähen sich so gezwungen, ihre Abgabenstrategie zu optimieren, um im Wettbewerb um An- und Umsiedlungen attraktiv zu bleiben.

Jedoch muss der Schlüssel zu einer steigenden Abgabeneffizienz nicht zwangsläufig im steigenden kommunalen Wettbewerb liegen. Auch an eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kommunen ist zu denken. Das Beispiel der Leipziger Wasserwerke zeigt, dass die Abgaben relativ niedrig festgesetzt werden können, wenn eine größere Zahl an Nutzern versorgt wird. Hierdurch ist es möglich, von Größenvorteilen zu profitieren. Die Auslastung der Betriebe würde steigen. Zumindest im Versorgungsbereich könnten so steigende Skalenerträge erzielt werden. Jedoch können größere Versorgungseinheiten gleichzeitig zu monopolistischem Verhalten in der Preissetzung führen. Somit sollte auch auf dem Wasserver- und -entsorgungsmarkt für Wettbewerb gesorgt werden. Dies ist jedoch nur überregional möglich und entzieht sich der Steuerbarkeit einzelner Kommunen.

Die Erfahrung zeigt, dass interkommunale Zusammenarbeit in der Regel nur durch gezielte Anreize zu erreichen ist. Dementsprechend könnte seitens der Landespolitik über Belohnungsstrategien für (freiwillige) interkommunale Zusammenarbeit nachgedacht werden. Durch diese (primär finanziellen) Anreize könnten die entstehenden Einmalkosten der Koordination in der Leistungserstellung zwischen den Kommunen besser geschultert werden.

Ein bisher wenig beachtetes Instrument zur effizienteren Organisation der (kommunalen) Leistungserbringung ist die Auslagerung bestimmter Leistungen an private Anbieter. Derzeit scheint den Kommunen, die sich für einen solchen Schritt entscheiden, eher ein „First-Mover-Disadvantage“ zu entstehen. Tendenziell sind die Kosten höher, wenn Leistungen ausgelagert werden. Dies ist derzeit vermutlich auf die geringe Anzahl privater Dienstleister zurückzuführen. Würden sich mehr Kommunen für Auslagerungen entscheiden, könnten die privaten Dienstleister ihre Auslastungen steigern. Gleichzeitig wird im Laufe der nächsten Jahre das Know-how in der Bereitstellung durch Private steigen, sodass diese im Zeitverlauf sinkenden Ausgaben gegenüberstehen werden. Die Auslagerungen hätten zudem den Vorteil, dass bedarfsbedingte Anpassungen im Versorgungsapparat (insbesondere der Personalstand) flexibler an die sich

ändernden Bedingungen der Leistungserstellung angepasst werden können. Problematisch hierbei ist, dass an Beispielen aus der Vergangenheit deutlich wurde, dass es durch Auslagerungen auch zu massivem Stellenabbau und Ausbleiben notwendiger Instandhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen bei gleichzeitig steigenden Kosten kam. Demnach müssen Kommunen unbedingt darauf bedacht sein, bei den Verhandlungen ein entscheidendes Mitsprache-, zumindest aber Kontrollrecht zu erhalten. Nur so kann eine ausreichende Sicherstellung der Leistungsaufrechterhaltung gewährleistet werden.

Als abschließender Punkt sind die Anreizwirkungen einzelner Abgaben zu nennen: Die betrachteten Abgaben können einen unterschiedlichen Stellenwert für Unternehmen verschiedener Branchen haben. Diese Informationen sollten genutzt werden, um die verfolgte Strategie in der Abgabenfestlegung zu überprüfen. Sollen gezielt Unternehmen bestimmter Branchen angesiedelt bzw. gehalten werden, können die Abgaben bei gleichbleibenden Einnahmen so variiert werden, dass die Belastung für Unternehmen der ausgewählten Branchen zurückgehen. Hierfür ist vor allem der Dialog der Kommunen mit den ansässigen Unternehmen von entscheidender Bedeutung. Nur auf diesem Weg kann sichergestellt werden, dass getroffene Maßnahmen auf eine breite Zustimmung in der Öffentlichkeit treffen.

Literatur

- BIVANDI, R.; SZYMANSKI, S. (1997): Spatial dependence through local yardstick competition: theory and testing. In: *Economics Letters*, 55; S. 257–265.
- PREISBLÄTTER DER KOMMUNEN (2009): Gebühren und Beiträge für kommunale Ver- und Entsorgungsleistungen.
- RAGNITZ, J. (2009): Ostdeutschland heute: Viel erreicht, viel zu tun. ifo Schnelldienst 62, München.
- RAGNITZ, J.; MONTÉN, A.; Thater C. (2010): Kommunale Gebühren, Beiträge und Realsteuer-Hebesätze im Kammerbezirk der IHK zu Leipzig: Öffentliche Abgaben als Belastungsfaktoren der Unternehmen in der Region und im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen. Gutachten im Auftrag der IHK zu Leipzig, Dresden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2009): Gewerbesteuerhebesätze. Wiesbaden.
- STATISTISCHES LANDESAMT (2009): Regionalstatistiken für den Freistaat Sachsen. Kamenz.
- WILSON, J. D. (1986): A theory of interregional tax competition. In: *Journal of Urban Economics*, 19; S. 296–315.
- WILSON, J. D. (1999): Theories of tax competition. In: *National Tax Journal*, 52; S. 269–304.

Föderalismus und Korruption – ist Dezentralisierung ein geeignetes Mittel zur Korruptionsbekämpfung?

Christian Leßmann und Gunther Markwardt*

Föderalismus und Dezentralisierung sind Themen, die weltweit einen festen Platz auf der politischen Agenda haben. In Deutschland haben beispielsweise die Föderalismuskommissionen I und II gezeigt, dass die Verteilung der Aufgabenhoheit stetig an die Erfordernisse einer globalisierten Wirtschaft angepasst werden muss. Auch in Sachsen zeigen die Kreisreformen der Jahre 1994/1996 und 2008, dass die Zuordnung von Kompetenzen und Zuständigkeiten auf die verschiedenen Gebietskörperschaften stetigen Veränderungen unterliegt. Über die Details der nationalen Diskussionen hinweg wird jedoch häufig vernachlässigt, dass die Föderalismusdebatte auch international seit Anfang der 1990iger Jahre eine enorme Dynamik bekommen hat. Dezentralisierungsprozesse sind verstärkt in Spanien und Belgien zu beobachten, aber auch in zahlreichen osteuropäischen Staaten und vielen Entwicklungsländern ist ein Trend zur Dezentralisierung zu beobachten [vgl. WATTS (2008)].

Die Gründe für den globalen Dezentralisierungstrend sind vielschichtig, können aber doch auf zwei wesentliche Vorteile föderaler Systeme gegenüber Zentralstaaten zurückgeführt werden: Ein föderaler Staatsaufbau bietet einerseits den Vorteil der ökonomischen Integration und andererseits können Effizienzgewinne bei der dezentralen Bereitstellung öffentlicher Leistungen realisiert werden [vgl. OATES (1972)]. Gerade die Möglichkeit von Effizienzgewinnen hat dazu geführt, dass Dezentralisierung als eine Art „Allheilmittel“ für Probleme in vielen Politikbereichen gesehen wird [vgl. BARDHAN (2002)]. So soll Dezentralisierung u. a. das Wirtschaftswachstum stärken [vgl. OATES (1993)], den Umfang der Staatstätigkeit beschränken oder die Governance, d. h. die Qualität der Regierungsführung, verbessern [vgl. BRENNAN; BUCHANAN (1980)]. Im Fokus dieses Artikels steht das zuletzt genannte Argument, welches insbesondere für Entwicklungs- und Transformationsländer von großer Bedeutung ist. Im Kern der Analyse steht die Frage, ob Dezentralisierung ein geeignetes Instrument für die Bekämpfung von Korruption ist und ob institutionelle Unterschiede für den Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Korruption von Bedeutung sind.

Korruption in der Welt

Die Weltbank definiert Korruption als den Missbrauch eines öffentlichen Amtes zum privaten Vorteil [vgl. WELTBANK (1997)]. Der Missbrauch kann darin bestehen, Be-

stechungszahlungen anzunehmen, einzufordern oder zu erzwingen. Aber auch ohne unmittelbare Zahlungen kann ein Missbrauch vorliegen, etwa bei Vetternwirtschaft oder Veruntreuung. Das Ausmaß der weltweiten Korruption wird auf etwa eine Billion US-Dollar pro Jahr geschätzt [vgl. KAUFMANN (2005)]. Dies entspricht ungefähr der Wirtschaftsleistung von gesamt Subsahara-Afrika oder dem aggregierten Bruttoinlandsprodukt der Benelux-Staaten.

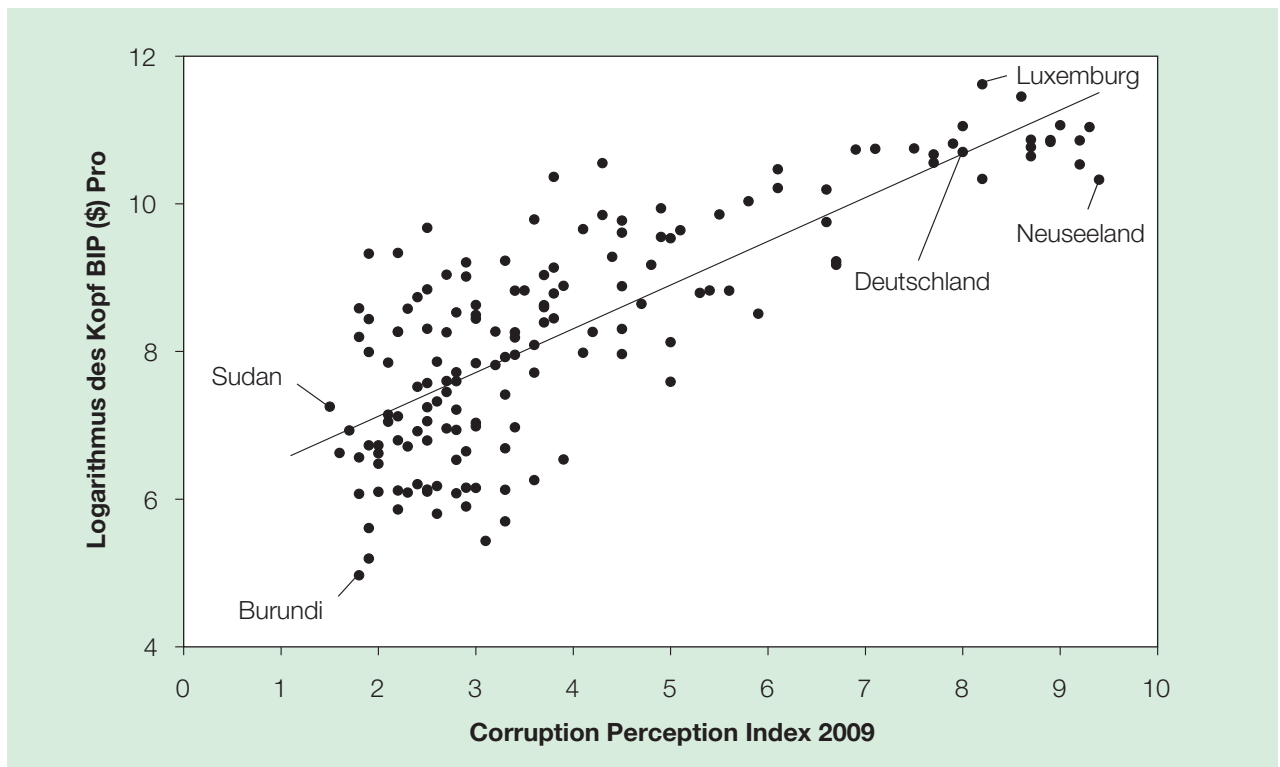
Unabhängig von der speziellen Form der Korruption variiert die Betroffenheit einzelner Länder erheblich. Ein weit verbreitetes Maß für die wahrgenommene Korruption ist der Corruption Perception Index (CPI) von Transparency International. Der Index ist ein Meta-Index verschiedener Korruptionsmaße und beruht auf subjektiven Einschätzungen von Länderexperten und Investoren zur Häufigkeit und Höhe von Bestechungszahlungen. Der Wertebereich liegt zwischen 0 und 10 Indexpunkten, wobei das Korruptionsniveau mit steigendem Indexwert abnimmt. Im Jahr 2009 hatten Neuseeland mit 9,4 und Dänemark mit 9,3 Punkten das geringste Korruptionsniveau und gelten damit als annähernd frei von Korruption. Die am stärksten von Korruption betroffenen Länder sind Somalia mit 1,1 und Afghanistan mit 1,3 Punkten. Zum Vergleich: Deutschland liegt mit 8,0 Punkten auf dem 14. Platz der 180 berücksichtigten Staaten.

Der Korruptionsindex deutet darauf hin, dass Korruption insbesondere in weniger entwickelten Ländern verbreitet ist. In Abbildung 1 ist der Zusammenhang zwischen Korruption und wirtschaftlicher Aktivität dargestellt. An der Abszisse ist der Corruption Perception Index (CPI) 2009 abgetragen, an der Ordinate das korrespondierende Pro-Kopf-BIP der Länder gemessen in US-Dollar. Es zeigt sich, dass höhere Werte im Korruptionsindex positiv mit der Wirtschaftsleistung korreliert sind, d. h. je geringer das Korruptionsniveau, desto höher das Pro-Kopf-BIP.

Ein kausaler Effekt kann aus dieser Korrelation jedoch nicht abgeleitet werden. Möglicherweise leisten sich reichere Länder einfach eine effektivere Korruptions-

* Christian Leßmann und Gunther Markwardt sind Wissenschaftliche Mitarbeiter am LEHRSTUHL FÜR VWL INSB. FINANZWISSENSCHAFT DER TU DRESDEN. Die Grundlagen zu diesem Artikel sind im Rahmen des Teilprojekts „Dezentralisierung und Korruption – Eine theoretische und empirische Analyse unterschiedlicher Transmissionskanäle“ des DFG-Schwerpunktprogramms 1142 „Institutionelle Gestaltung föderaler Systeme: Theorie und Empirie“ entstanden. Erste Ergebnisse finden sich in LEßMANN und MARKWARDT (2010).

Abbildung 1



Quelle: Transparency International (2010), Darstellung und Berechnung der Autoren.

bekämpfung. Einige sorgfältige empirische Studien können jedoch nachweisen, dass in der Tat Korruption das Wirtschaftswachstum bremst [vgl. z. B. MAURO (1995)].

Dezentralisierung und Korruption

Es stellt sich die Frage, wie das Korruptionsniveau gesenkt werden kann. Mögliche Ansatzpunkte bieten das Rechtssystem und die Strafverfolgung, die Bezahlung im öffentlichen Dienst oder die Demokratisierung [vgl. TREISMAN (2000)]. Als eine weitere Determinante des Korruptionsniveaus wird jedoch auch der Dezentralisierungsgrad einer Volkswirtschaft diskutiert. Die klassische Föderalismusliteratur betont in diesem Kontext die Vorteilhaftigkeit des interregionalen Wettbewerbs, der lokale Regierungen und Bürokraten in ihren Möglichkeiten einschränkt, Bestechungszahlungen zu fordern [vgl. WEINGAST (1995)]. Funktioniert dieser Wettbewerb jedoch nicht, dann können negative Effekte auftreten, etwa aufgrund der größeren Nähe zwischen Bürokraten und Individuen, die mit hoher Dezentralisierung verbunden ist [vgl. BARDHAN; MOOKHERJEE (2000)]. Die theoretischen Modelle des horizontalen Wettbewerbs, welche die Vorteilhaftigkeit von Dezentralisierung betonen und darauf basierend einen positiven Einfluss von Dezentralisierung auf das Korruptionsniveau postulieren, treffen jedoch im-

plizit die Annahme eines freien Informationsaustauschs zwischen den Wirtschaftssubjekten, z. B. durch freie Medien. So wird z. B. bei DINCER et al. (2010) argumentiert, dass das Wahlverhalten in einer Region von den Ergebnissen politischer Prozesse in Nachbarregionen abhängt. Ist eine Regierung korrupt und der Erfolg politischen Handels dadurch geringer als in umliegenden Regionen, dann werden die Wähler ihre Politiker absetzen bzw. nicht wiederwählen. Diese Form von politischem Wettbewerb (*Yardstick Competition*) kann das Korruptionsniveau verringern. Allerdings muss bezweifelt werden, dass dieser Mechanismus zur Entfaltung kommen kann, sofern der Informationsaustausch zwischen den Regionen eines Landes nicht ausreichend funktioniert. Sind die institutionellen Voraussetzungen – z. B. in Form von Pressefreiheit – nicht erfüllt, dann ist der positive Effekt von Dezentralisierung auf das Korruptionsniveau fraglich. Daher ist der Einfluss von Dezentralisierung auf das Korruptionsniveau a priori unklar.

Um entscheiden zu können, ob Dezentralisierung ein geeignetes Instrument zur Korruptionsbekämpfung ist, müssen somit die institutionellen Rahmenbedingungen eines Landes berücksichtigt werden. Obgleich die Mehrzahl der vorhandenen empirischen Studien einen positiven Einfluss von Dezentralisierung auf Korruption gefunden hat und damit die Dezentralisierungsbefürworter unterstützt [vgl. z. B. FISMAN, GATTI (2002)], muss dies

nicht generell so sein. Der Dezentralisierungsprozess in Russland nach dem Zerfall der Sowjetunion liefert dazu anekdotische Evidenz. Anfang der 1990er Jahre ist Russland von einer zentralistischen Planwirtschaft zu einer dezentral organisierten Marktwirtschaft transformiert worden. Im Zuge des Dezentralisierungsprozesses sind die Kompetenzen lokaler Politiker und Bürokraten gestärkt worden, wobei sich auch deren Macht und diskretionäre Handlungsspielräume vergrößert haben [vgl. BLANCHARD, SHLEIFER (2001)]. Im selben Zeitraum ist es zu einem erheblichen Anstieg des Korruptionsniveaus gekommen, was heute eines der größten Probleme der russischen Wirtschaft und Gesellschaft ist. Im Jahr 2009 betrug der CPI in Russland 2,2 Punkte. Damit liegt Russland auf dem Niveau von Sierra Leone oder Kenia und belegt Platz 146 der 180 berücksichtigten Staaten. In anderen Transformationsländern – wie z. B. Ungarn (CPI: 5,1) – hat ein vergleichbarer Dezentralisierungsprozess stattgefunden, doch ist Korruption hier weit weniger verbreitet. Einer der zentralen Unterschiede zwischen Russland und anderen ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes besteht in den Kontrollmöglichkeiten der Bürokraten durch die Bevölkerung. Dies kann für die unterschiedlichen Wirkungen der Dezentralisierung verantwortlich sein. In Russland ist der Grad der Pressefreiheit sehr gering, sodass die Öffentlichkeit nicht von unabhängigen Medien über den Amtsmissbrauch lokaler Bürokraten informiert wird. Dies zeigt der Index der Pressefreiheit von Freedom House, welcher zwischen 0 Punkten (perfekte Pressefreiheit) und 100 Punkten (Medien komplett unter staatlicher Kontrolle) skaliert ist. Im Jahr 2009 hat Russland 80 Punkte, während Ungarn 21 Punkte erzielte. Diese fehlenden Informationen können ursächlich dafür sein, dass die Vorteile des inter-regionalen Wettbewerbs in Russland nicht zum Tragen kommen, während andere Transformationsländer davon profitieren konnten. Im Folgenden wird dieser Zusammenhang ökonomisch analysiert.

Empirische Untersuchung

Die im Folgenden zu testende Hypothese lautet:

Der Einfluss von Dezentralisierung auf Korruption hängt vom Grad der Pressefreiheit ab. Je höher der Grad der Pressefreiheit, desto effektiver ist Dezentralisierung in der Verringerung des Korruptionsniveaus.

Um die Hypothese empirisch testen zu können, sind geeignete Maße für den Grad der Dezentralisierung, das Korruptionsniveau sowie den Grad der Pressefreiheit notwendig. Als Maß für Dezentralisierung wird der Grad

der Ausgabendezentralisierung verwendet, welcher das am häufigsten verwendete Dezentralisierungsmaß ist. Dazu werden die Ausgaben untergeordneter Gebietskörperschaften ins Verhältnis zu den gesamten Staatsausgaben gesetzt. Je höher der Anteil der subnationalen Ausgaben, desto höher ist der Grad der Dezentralisierung einer Volkswirtschaft. In klassischen Föderalstaaten wie z. B. der Schweiz oder Deutschland liegt dieser Index bei etwa 40 bis 50 %, während klassische Zentralstaaten wie z. B. Frankreich einen (Ausgaben-) Dezentralisierungsgrad von ca. 20 % aufweisen.

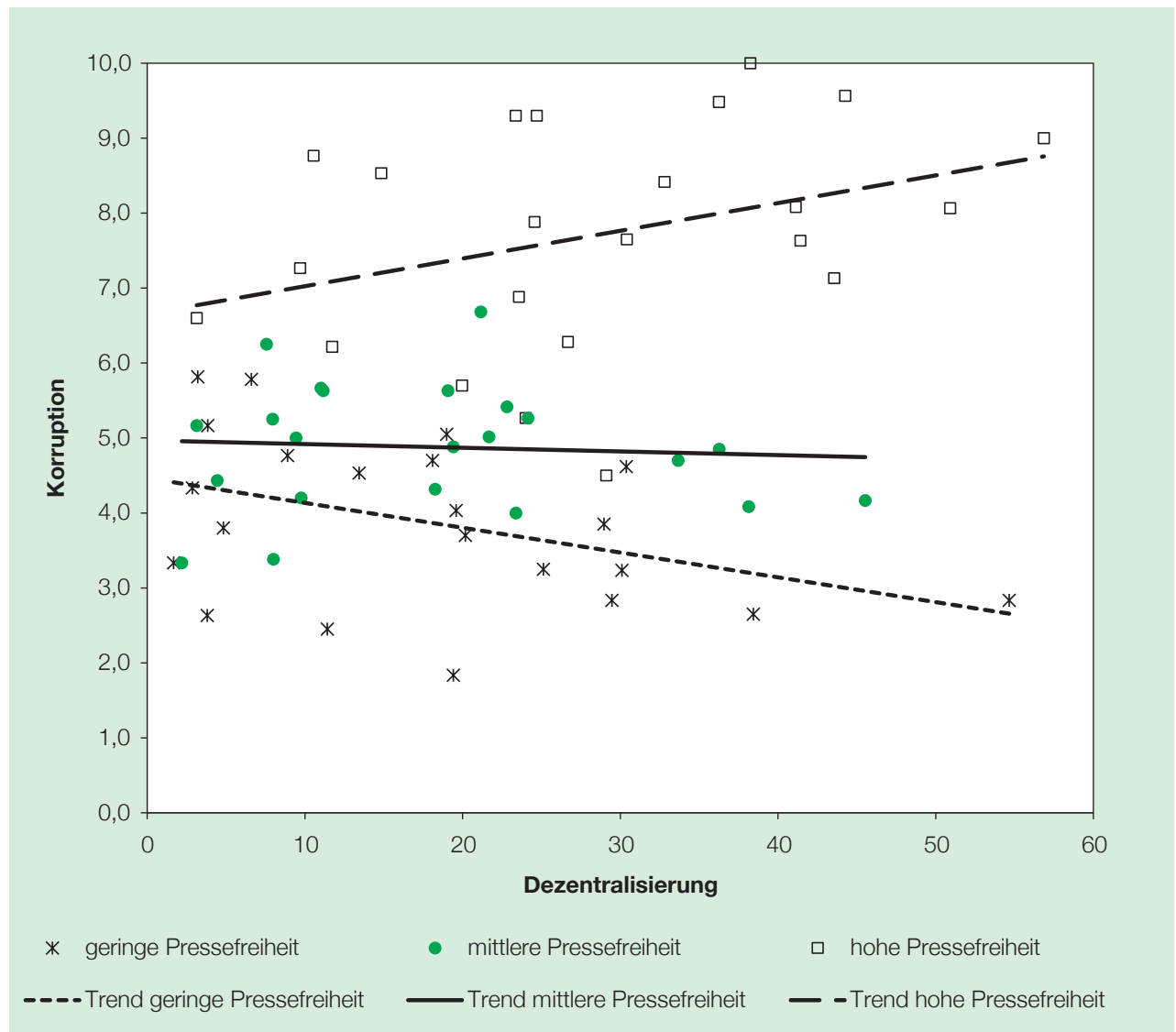
Zur Messung des Korruptionsniveaus das Korruptionsmaß des International Country Risk Guide (ICRG) herangezogen, der von der Political Risk Services (PRS) Group veröffentlicht wird. Der ICRG Index basiert auf Analystenbewertungen über die Verbreitung von politischer Korruption in einem Land. Dies umfasst sowohl Bestechungszahlungen, z. B. für den Erhalt von Lizenzen, bei der Steuereinsparung oder im Bereich der polizeilichen Sicherheit, als auch die Erfahrungen mit Vetternwirtschaft oder bei der Vergabe öffentlicher Ämter. Das Ausmaß der Korruption wird dabei auf einer Skala von 0 bis 10 gemessen, wobei ein hoher Indexwert ein geringes Korruptionsniveau reflektiert.¹

Die Möglichkeit des freien Informationsaustauschs wird in der folgenden Analyse durch den Grad der Pressefreiheit approximiert. Seit 1980 wird von der gemeinnützigen Nichtregierungsorganisation Freedom House jährlich der Freedom of the Press Index für inzwischen 195 Länder veröffentlicht. Der Index basiert ebenfalls auf Expertenbefragungen zu gesetzlichen, politischen und ökonomischen Einschränkungen der Pressefreiheit. Auf Basis von 23 Kriterien zur Medienregulierung, Zensur, etc. wird ein Gesamtindex konstruiert, welcher einen Wertebereich von 0 bis 100 Punkten hat, wobei ein hoher Indexwert für geringe Pressefreiheit steht. Die höchste Pressefreiheit haben nach diesem Index Finnland und Dänemark mit 9 Punkten, während Myanmar und Nordkorea mit 97 bzw. 98 Punkten die Länder mit der geringsten Pressefreiheit sind. Um die Interpretation der Ergebnisse zu erleichtern, wird der Index so skaliert, dass ein niedriger Indexwert auch einen niedrigen Grad an Pressefreiheit reflektiert. Gegenstand der Untersuchung ist ein Querschnitt von 64 Ländern verschiedener Entwicklungsstufen.

Graphische Analyse

Für die empirische Analyse wird zunächst eine einfache graphische Analyse der Daten vorgenommen, bevor der Zusammenhang in einem Strukturbruchmodell ökonomisch untersucht wird. In Abbildung 2 ist der Zusam-

Abbildung 2



Quelle: Darstellung und Berechnung der Autoren.

menhang zwischen Dezentralisierung und Korruption anhand eines Streudiagramms dargestellt. An der Abszisse ist der Grad der Ausgabendezentralisierung abgetragen und an der Ordinate das Korruptionsniveau gemessen am ICRG Index. Um in dieser zweidimensionalen Darstellung auch den Grad der Pressefreiheit berücksichtigen zu können, sind für die einzelnen Indexwerte der Länder unterschiedliche Symbole verwendet worden. Dazu wurden die Länder entsprechend ihrer Pressefreiheit in drei Gruppen eingeteilt, wobei Vierecke die Länder mit der höchsten Pressefreiheit markieren, Punkte markieren Länder mit mittlerer Pressefreiheit und Sterne die Länder mit der niedrigsten Pressefreiheit.² Zusätzlich beinhaltet das Streudiagramm Trendlinien für die Korrelation zwischen Dezentralisierung und Korruption jeweils für die drei Ländergruppen.

Anhand Abbildung 2 kann festgestellt werden, dass in allen drei Gruppen Länder mit sehr unterschiedlich hohem Dezentralisierungsgrad vorhanden sind, so dass auf den ersten Blick kein direkter Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Korruption zu bestehen scheint. Die Gruppe der Länder mit dem höchsten Grad der Pressefreiheit weist das geringste Korruptionsniveau auf, Länder mittlerer Pressefreiheit haben ein mittleres Korruptionsniveau und Länder mit der geringsten Pressefreiheit ein vergleichsweise hohes Korruptionsniveau.

Interessant ist nun, den Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Korruption für die drei nach dem Grad der Pressefreiheit zugeordneten Ländergruppen separat zu betrachten. Dabei zeigt die unterbrochene Trendlinie für die Länder mit hoher Pressefreiheit, dass hier Dezentralisierung den Umfang von Korruption mindert.

In der Gruppe der mittleren Pressefreiheit ist der Anstieg der durchgezogenen Trendlinie nahe Null, und in der Gruppe der niedrigsten Pressefreiheit ist der Anstieg der gestrichelten Trendlinie deutlich negativ, d. h. Dezentralisierung geht hier mit mehr Korruption einher. Der Grad der Pressefreiheit hat offensichtlich einen Einfluss auf den Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Korruption: Je höher der Grad der Pressefreiheit, desto positiver ist der Einfluss von Dezentralisierung. Damit bestätigt die graphische Analyse die Hypothese, wonach Dezentralisierung nur dort zu einem geringeren Korruptionsniveau führt, wo ein hinreichendes Maß an unverzerrtem Informationsaustausch – gemessen am Grad der Pressefreiheit – möglich ist.

Regressionsanalyse

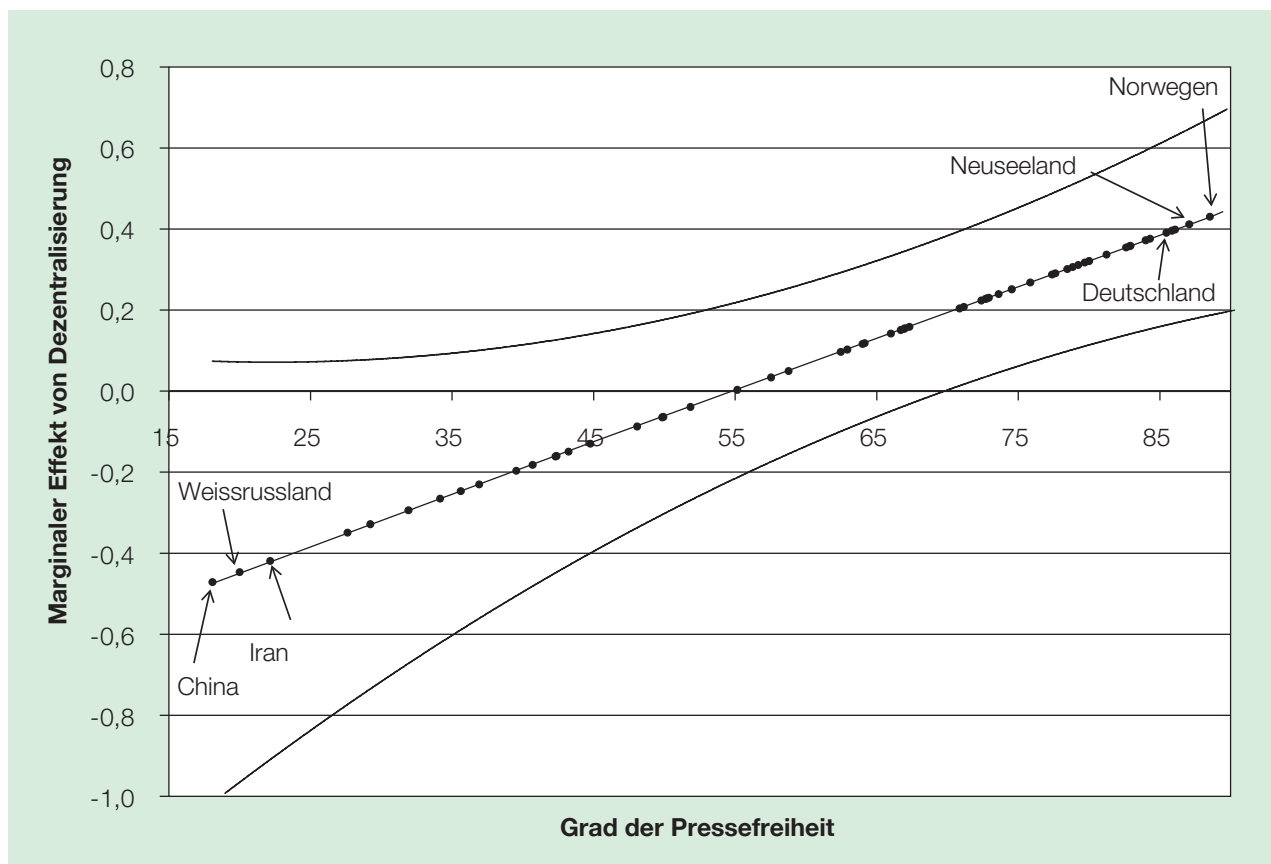
Im Folgenden wird der Zusammenhang zwischen Dezentralisierung, Korruption und Pressefreiheit auch im Rahmen einer einfachen Regressionsanalyse untersucht. Die zu schätzende Regressionsgleichung lautet:

$$K_i = \alpha + \sum_m \beta_m \cdot X_{m,i} + \gamma \cdot DEZ_i + \delta \cdot FP_i + \theta \cdot (DEZ_i \cdot FP_i) + \varepsilon_i$$

Dabei steht die Variable K_i für das Korruptionsniveau in Land i , DEZ_i für den Dezentralisierungsgrad, FP_i für den Grad der Pressefreiheit, $X_{m,i}$ steht für m verschiedene Kontrollvariablen³ und ε_i ist der Fehlerterm. Im Rahmen der Schätzung werden nicht nur der Dezentralisierungsgrad und der Grad der Pressefreiheit allein als Korruptionsdeterminanten berücksichtigt, sondern auch deren Interaktion ($DEZ_i \cdot FP_i$). Durch dieses Vorgehen kann untersucht werden, wie der Einfluss von Dezentralisierung auf das Korruptionsniveau mit dem Grad der Pressefreiheit variiert.

Die Schätzkoeffizienten der Regression sind jedoch bei der Verwendung von Interaktionstermen nicht mehr unabhängig voneinander interpretierbar, so dass eine tabellarische Darstellung der Ergebnisse wenig hilfreich ist [vgl. BRAMBOR et al. (2006)]. Der marginale Einfluss von Dezentralisierung auf das Korruptionsniveau hängt nun nicht mehr allein vom Koeffizienten des Dezentralisierungsmaßes (γ) ab, sondern ergibt sich aus $\partial K_i / \partial DEZ_i = \gamma + \theta \cdot FP_i$. Entsprechend bietet sich eine graphische Darstellung des Regressionsergebnisses an. Abbildung 3 illustriert den marginalen Effekt von Dezentralisierung auf das Korruptionsniveau in Abhängigkeit vom Grad der Pressefreiheit.

Abbildung 3



Quelle: Darstellung und Berechnung der Autoren.

Danach hat der Dezentralisierungsgrad einen positiven Einfluss auf das Korruptionsniveau in Ländern mit einem hohen Grad an Pressefreiheit, während Dezentralisierung in Ländern mit einem geringen Grad an Pressefreiheit kontraproduktiv ist. Der Schwellenwert der Pressefreiheit, ab dem der Effekt von Dezentralisierung positiv wird, liegt bei ca. 55 Indexpunkten. Bei etwa einem Drittel der Länder in der Analyse ist der Grad der Pressefreiheit unterhalb dieses Schwellenwerts, sodass hier negative Auswirkungen von Dezentralisierung auftreten können. Die in der Darstellung ebenfalls enthaltenen Konfidenzbänder für das Signifikanzniveau von 10 % zeigen zudem, dass der Effekt nur in Ländern mit hohem Grad an Pressefreiheit statistisch signifikant ist.

Das Ergebnis der ökonometrischen Untersuchung erlaubt folgende Interpretation: Länder mit hohem Grad an Pressefreiheit sind überwiegend Länder mit besonders hohem Entwicklungsstand. Diese Länder können hinsichtlich des Korruptionsniveaus von Dezentralisierungsmaßnahmen profitieren. Weniger entwickelte Länder weisen hingegen oftmals einen geringen Grad an Pressefreiheit auf. Hier zeigt die Analyse, dass Dezentralisierung eher negative Auswirkungen auf das Korruptionsniveau hat. Das Kernergebnis der Analyse ist folglich, dass der Erfolg von Dezentralisierung hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung von der Informationsversorgung abhängt. Dies ist eine sehr wichtige Erkenntnis für die Entwicklungspolitik, welche Dezentralisierung bislang ohne diesbezügliche Prüfung der Rahmenbedingungen als Instrument der Korruptionsbekämpfung einsetzt. Dies spiegelt sich auch in den Daten der Kreditvergabepraxis wieder: Im Zeitraum von 1990 bis 2007 hat die Weltbank in 203 Kreditvergabeverfahren mit Dezentralisierungskomponente insgesamt 22 Mrd. US-Dollar Finanzhilfen bewilligt, von denen ca. 7,4 Mrd. US-Dollar unmittelbar für die Dezentralisierung des öffentlichen Sektors in Entwicklungsländern aufgewendet wurden [vgl. GOPAL (2008)]. Vor dem Hintergrund dieser Analyse muss die Zielgenauigkeit dieser Strategie kritisch hinterfragt werden.

Literaturverzeichnis

- BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. (2000): Capture and Governance at Local and National Levels. In: *American Economic Review* 90 (2). S. 135–139.
- BARDHAN, P. (2002): Decentralization of Governance and Development. In: *Journal of Economic Perspectives* 16 (4). S. 185–205.
- BLANCHARD, O.; SHLEIFER, A. (2001): Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia. In: *IMF Staff Papers* 48. S. 171–179.
- BRAMBOR, T., CLARK, W. R.; GOLDBERGER, M. (2006): Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses. In: *Political Analysis* 14 (1). S. 63–82.
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Constitution*. Cambridge University Press.
- DINCER, O. D.; ELLIS C. J.; WADDELL, G. R. (2010): Corruption, Decentralization and Yardstick Competition. In: *Economics of Governance* 11 (3). S. 269–294.
- GOPAL, G. (2008): *Decentralization in Client Countries: An Evaluation of the World Bank Support, 1990–2007*. Weltbank, Washington D.C.
- KAUFMANN, D. (2005): Myths and Realities of Governance and Corruption, *Global Competitiveness Report (2005–2006)*, S. 81–98.
- FISMAN, R.; GATTI, R. (2002): Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. In: *Journal of Public Economics* 83 (3). S. 325–245.
- LEBMANN, C.; MARKWARDT, G. (2010): One Size Fits All? Decentralisation, Corruption and the Monitoring of Bureaucrats. In: *World Development* 38 (4). S. 631–646.
- LEWIS, M. P. (2005): *Ethnologue: Languages of the World*. SIL International. Dallas.
- MAURO, P. (1995): Corruption and Growth. In: *Quarterly Journal of Economics* 110 (3). S. 681–712.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich New York.
- OATES, W. E. (1993): Fiscal Decentralization and Economic Development. In: *National Tax Journal* 46 (2). S. 237–243.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2010): *Corruption Perception Index 2009*. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009; Zugriff 16.04.2010.
- TREISMAN, D. (2000): The Causes of Corruption: A Cross-National Study. In: *Journal of Public Economics* 76 (3). S. 399–457.
- WATTS, R. L. (2008): *Comparing Federal Systems*. Montréal: McGill-Queen's Univ. Press.
- WEINGAST, B. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Development. In: *Journal of Law, Economics and Organization* 11 (1), S. 1–31.
- WELTBANK (1997): *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.ht#note1>, Zugriff: 16.02.2010.
- WELTBANK (2006): *World Development Indicators 2005*. Washington D. C.

¹ Die unbearbeiteten ICRG-Daten messen Korruption auf einer Skala von 0 bis 6. Zur besseren Vergleichbarkeit der Ergebnisse wurden die Daten auf eine Skala von 0 bis 10 umskaliert.

² Die Grenzen der jeweiligen Gruppen werden durch die Terzile der Verteilung des Grads der Pressefreiheit festgelegt.

³ Kontrolliert wird für die logarithmierte Bevölkerungsgröße, das Pro-Kopf Bruttoinlandsprodukt (BIP), die Staatsausgaben am BIP, den Grad der ethnolinguistischen Fraktionalisierung und den Offenheitsgrad gemessen am Anteil der Exporte und Importe am BIP. Die Daten stammen von WELTBANK (2006) bzw. LEWIS (2005).

Zur Verdrängungswirkung staatlicher FuE-Förderung

Oskar Krohmer*

Einleitung

Forschung und Entwicklung (FuE) stellt eine Grundlage für den technologischen Fortschritt und den Wohlstand einer Gesellschaft dar. Das gewonnene Wissen um verbesserte Produkte oder effizientere Prozesse ist dabei zumindest langfristig als ein öffentliches Gut anzusehen, wobei der individuelle Forschungsanreiz nach ARROW (1962) vom Grad der individuellen Aneignung (appropriability) der entstandenen Innovationsrente abhängt. Demnach wird aus normativer Sicht zu wenig geforscht, da es typischerweise unmöglich ist, sich als Innovator den gesamten (gesellschaftlichen) Nutzen von Wissen anzueignen. Diese Unterbereitstellung wird durch Unsicherheit bezüglich des Forschungserfolges sowie Kapitalmarktversagen noch verstärkt [vgl. HOPPE, PFÄHLER (2001)].

Wirkung der Förderung

Liegt eine solche Unterbereitstellung vor, ist es notwendig, seitens der Politik durch entsprechende Maßnahmen eine effiziente Allokation herbeizuführen. Grundsätzlich gilt es, das Ausgaben-Vorteils-Verhältnis von FuE aus Sicht der Unternehmen zu verbessern [vgl. HASENRITTER (1982); S. 88 ff.]. Angesichts schrumpfender Staatskassen wird allerdings die Rechtfertigung von Förderpolitik kritisch hinterfragt. Die Kritiker sehen in den Mitnahmeeffekten ein zentrales Argument gegen die Vergabe von Fördermitteln. Der vorliegende Beitrag soll nun den aktuellen Forschungsstand auf diesem Gebiet zusammenfassen.

Eine Förderung ist nur dann allokativ gerechtfertigt, wenn die jeweilige Investition ohne die Förderung nicht zustande gekommen wäre und der damit verbundene Wohlfahrtsgewinn den Wohlfahrtsverlust der Förderfinanzierung übersteigt. Eine reine Mitnahme der Fördermaßnahme würde zunächst eine Umverteilung von Renten darstellen, was wohlfahrtstechnisch kein Problem darstellt. Lediglich der Wohlfahrtsverlust der Finanzierung einer überflüssigen Förderzahlung hätte schädigende Effekte für die Volkswirtschaft. Damit stellt sich die Frage, ob Förderungen tendenziell eher mitgenommen werden oder ob diese einen Anstoßeffekt bewirken. In diesem Zusammenhang spricht man auch von der Verdrängung privatwirtschaftlicher Bemühungen durch Förderung, da die öffentlichen Fördergelder (zumindest teilweise) an die Stelle der privaten Forschungsausgaben treten.

Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage wird auf die Ergebnisse von 57 einzelnen Studien sowie drei zusammenfassenden Beiträgen zurückgegriffen. In Abbildung 1 sind diese zusammengefasst.

Die Studienergebnisse sind entlang eines Zeitstrahls abgetragen. Dabei wiesen Studien oberhalb des Strahls eine verdrängende Wirkung nach, während in den Studien unterhalb keine Verdrängung beobachtet werden konnte. Neben dieser Unterscheidung sind die Studien in zwei Untersuchungsebenen einzuteilen. Auf der Firmenebene (und darunter) betrachtet man die direkte Wirkung von Förderung auf einzelne Unternehmen. Wird die Untersuchung auf der Industrieebene (oder höher) durchgeführt, erfasst man auch indirekte Effekte der Förderung. Da es hierbei jedoch unmöglich ist, die einzelnen Effekte innerhalb der Industrie zu beobachten, konzentriert man sich in der Forschungspraxis auf Studien der Firmenebene.

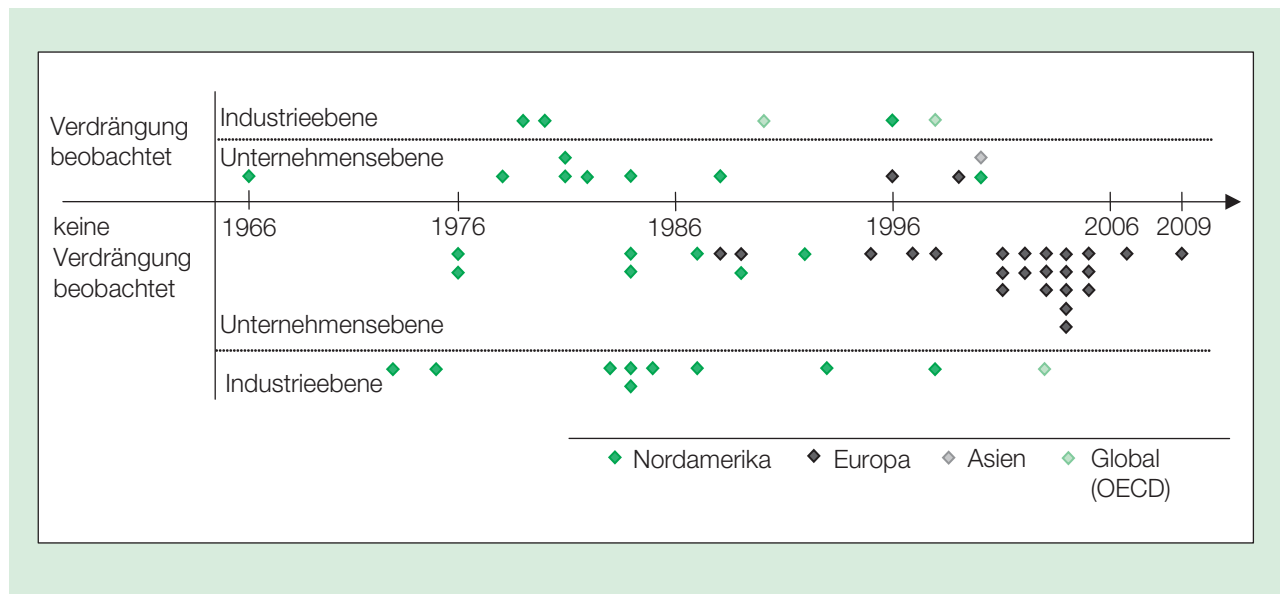
Beim Entlangfahren des Zeitstrahls fällt auf, dass die Anfänge der Forschung in diesem Bereich bis in die Mitte der 1960er Jahre zurückreichen, wobei in den ersten beiden Dekaden ausschließlich nordamerikanische Untersuchungen durchgeführt wurden und hier das Verhältnis zwischen komplementären und verdrängenden Zusammenhängen recht ausgeglichen ist. Bis auf wenige Ausnahmen bilden Quer- oder Längsschnittdaten die Grundlage der Analysen, wobei noch keine Matchingverfahren zum Einsatz kommen, welche die Selektionsverzerrung reduzieren.¹

Bis zur Jahrtausendwende kommen auch einige europäische sowie global angelegte Studien hinzu, wobei auch moderne Analysemethoden zum Einsatz kommen. Die Frage, ob die widersprüchlichen Ergebnisse in dieser Zeitperiode auf die angewandten Methoden oder auf Unterschiede zwischen den Ländern zurückzuführen sind, kann nicht abschließend beantwortet werden; doch weisen Untersuchungen von CZARNITZKI und FIER (2005) daraufhin, dass die beobachteten Effekte nicht auf methodischen Unterschieden gründen.

Ab der Jahrtausendwende entstand innerhalb recht kurzer Zeit eine Reihe von europäischen Beiträgen, wobei sich hier eine deutsche Forschergruppe des ZENTRUMS FÜR EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG herausbildete. Grundlage ihrer Untersuchungen stellte zumeist das MANNHEIMER INNOVATIONSPANEL dar, welches mit Daten

* Oskar Krohmer ist Doktorand am IFO INSTITUT, NIEDERLASSUNG DRESDEN.

Abbildung 1: Ergebnisse der Studie in zeitlicher Abfolge



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

des PATENT- UND MARKENAMTES oder der Förderdatenbank des BUNDESMINISTERIUMS FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG kombiniert wurde. Die Forscher konnten dabei die Frage der Verdrängung recht deutlich verneinen.

Abbildung 1 zeigt, dass über den gesamten Betrachtungshorizont ein Großteil der Untersuchungen zum Ergebnis gekommen ist, dass es zu keiner Verdrängungswirkung von staatlicher FuE-Förderung auf privatwirtschaftliche FuE-Bemühungen kommt. Im Folgenden sollen nun anhand einiger ausgewählter Kriterien die Ergebnisse im Detail betrachtet werden.

Unternehmensgröße

Die Unternehmensgröße hat sich in mehreren Studien als relevante Determinante für das signifikante Auftreten von Verdrängungswirkungen von FuE-Förderung auf die privatwirtschaftlichen Forschungsausgaben herausgestellt. LACH (2000) konnte für Israel eine Verdrängung bei großen Unternehmen beobachten und stellte im Fall von kleinen Unternehmen eine Erhöhung der gesamten FuE-Ausgaben von 1,41 \$ bei einem Dollar Förderung fest. Bereits zwei Jahre zuvor kamen TOIVANEN und NIININEN (1998) für finnische Unternehmen zu einem ähnlichen Ergebnis. Sie konnten zwar die Verdrängung in großen Unternehmen nicht beobachten, dokumentierten bei den kleinen Unternehmen jedoch tendenziell das gleiche Ergebnis wie LACH. Als ein möglicher Grund für diese Beobachtungen wird häufig die erschwerte Finanzierungslage von kleinen Unternehmen benannt. So ist es ihnen im Gegensatz zu großen Unternehmen, nicht möglich

umfangreiche Forschungsausgaben ohne staatliche Unterstützung zu tätigen, da ein Scheitern des Forschungsprojektes häufiger mit der Aufgabe des Unternehmens verbunden sein kann.

Eigentumsrechte

Nach GELABERT, FOSFURI und TRIBÓ (2009) hängt die Wirkung von FuE-Förderung davon ab, inwieweit sich das einzelne Unternehmen den Innovationsgewinn aneignen kann. Dabei unterstellen sie, dass ein starker bzw. wirksamer Patentschutz die Aneignung erhöht und die Förderwirkung senkt. Diese Überlegung stützt auf einen theoretischen Ansatz, nachdem die Grenzvorteilskurve der Innovation bei hohem Patentschutz eine geringere Förderelastizität besitzt. Im Rahmen eines Selektionsmodells konnten sie ihre anfängliche Überlegung für Spanien auch empirisch nachweisen. Eine Förderung von einem Euro erhöhte die FuE-Gesamtausgaben um 1,70 € (bei hohem Patentschutz) bzw. um 2,40 € (bei geringem Patentschutz).

Regionale Unterschiede

Die Beantwortung der Frage nach einer möglichen Verdrängungswirkung hängt auch davon ab, welche Region im Fokus der Untersuchung liegt. Eine regionale Einteilung findet man beispielsweise in den deutschen Studien, wobei hier zwischen Ost- und Westdeutschland unterschieden wird. CZARNITZKI (2001)

sowie ALMUS und CZARNITZKI (2003) haben Untersuchungen für die neuen Bundesländer durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, dass nur die Hälfte der bis 1998 im verarbeitenden Gewerbe realisierten Forschung und Entwicklung in Ostdeutschland ohne die Förderung stattgefunden hätte. CZARNITZKI und LICHT (2004) verdeutlichen, dass in Ostdeutschland mehr Unternehmen ohne Förderung keine FuE betreiben würden als im Westen Deutschlands. Als Grund wird – ebenso wie bei der Unternehmensgröße – Kapitalmarktversagen angeführt.

Zusammenfassung

Betrachtet man die Vielzahl und die klare Tendenz der Ergebnisse, so können die Bedenken bezüglich einer allgemeinen Verdrängung von privatwirtschaftlicher Forschung und Entwicklung entkräftet werden. Damit stellt die FuE-Förderung ein probates Mittel dar, um der Unterbereitstellung von Forschung zu begegnen. Jedoch gilt es zu bedenken, dass Mitnahmeeffekte nur einen Teilaspekt in der Beurteilung von Fördermaßnahmen darstellen und es eines umfassenderen Blicks sowie weiterer Forschung bedarf, um Handlungsempfehlungen aus den hier zusammengetragenen Ergebnissen ableiten zu können.

Literatur

ALMUS, M.; CZARNITZKI, D. (2003): The effects of public R&D subsidies on firms' innovation activities: the case of Eastern Germany. In: *Journal of Business and Economic Statistics* 21 (2); S. 226–236.

ARROW, K. J. (1962): Economic welfare and the allocation of resources for invention. In: NELSON, R. R. (Hrsg.): *The Rate and Direction of Inventive Activity*. Princeton University Press. Princeton.

CZARNITZKI, D. (2001): Die Auswirkungen der Forschungs- und Technologiepolitik auf die Innovationsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen. In: *Journal of Applied Social Science Studies* 121 (4). S. 1–22.

CZARNITZKI, D.; FIER, A. (2005): Zum Stand der empirischen Wirkungsanalyse der öffentlichen Innovations- und Forschungsförderung. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH.

CZARNITZKI, D.; LICHT, G. (2004): Die Rolle der Innovationsförderung im Aufholprozess Ostdeutschlands. ZEW Discussion Paper No. 04–68, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH.

DAVID, P. A.; HALL, B. H.; TOOLE, A. A. (2000): Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence. *Research Policy* 29; S. 497–529.

GELABERT, L.; FOSFURI, A.; TRIBÓ, J. (2009): Does the effect of public support to R&D depend on the degree of appropriability? Working Paper, Universidad Carlos III de Madrid.

HOPPE, H.; PFÄHLER, W. (2001): Ökonomie der Grundlagenforschung und Wissenschaftspolitik. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2 (2); S. 125–144.

LACH, S. (2000): Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? NBER Working Paper, Cambridge.

TOIVANEN, O., NIININEN, P. (1998): Investment, R&D, subsidies and credit constraints. Working Paper, Department of Economics MIT and Helsinki School of Economics.

¹ Nach DAVID, HALL, TOOLE (2000) vernachlässigen frühe Regressionsanalysen mögliche Verzerrungen, da staatliche Förderentscheidungen auf Basis bestimmter Kriterien gefällt wurden. So sei ein FuE-Projekt besonders erfolgversprechend, wenn es durch ein ressourcenstarkes Unternehmen oder in einem schwach umkämpften Markt realisiert wird [CZARNITZKI, FIER (2005); S. 2].

Vierteljährliche VGR für Sachsen: Ergebnisse für das erste Quartal 2010¹

Wolfgang Nierhaus*

Die Wirtschaftsleistung in Sachsen überschritt im ersten Vierteljahr 2010 zum ersten Mal seit fünf Quartalen wieder das Vorjahresniveau. Das preisbereinigte **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** lag um 1,9% über dem vergleichbaren Vorjahreswert (vgl. Tab. 1); stärker noch nahm die **Bruttowertschöpfung** zu (2,3%). Im **Produzierenden Gewerbe ohne Bau** war der Produktionsanstieg am stärksten (7,6%). Über Vorjahresstand lag auch die Bruttowertschöpfung für den Bereich

Finanzierung, Vermietung und unternehmensnahe Dienstleistungen (2,3%) sowie für **öffentliche und private Dienstleister** (1,2%). Im Sektor **Handel und Verkehr** (einschl. **Gastgewerbe**) stagnierte hingegen die Wirtschaftsleistung. Im **Baugewerbe (Bauhauptgewerbe und Ausbaugewerbe)** sank die Wirtschaftsleistung witterungsbedingt sogar um 5,0%. Die Trend-Konjunktur-Komponente des BIP ist weiter aufwärtsgerichtet (vgl. Abb. 1).

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Sachsen, preisbereinigte Vierteljahresergebnisse

Jahr	BIP	Gütersteuern abzüglich Subventionen	Bruttowertschöpfung insgesamt	Bruttowertschöpfung					
				Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	Baugewerbe	Handel; Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleister	Öffentliche und private Dienstleister
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr in %									
1 2008	1,1	-1,5	1,4	6,7	1,3	3,6	2,7	1,4	0,6
2 2008	1,1	-1,1	1,4	-0,3	1,9	0,1	0,7	1,8	1,4
3 2008	0,1	-0,6	0,2	-0,5	-2,9	0,8	1,2	0,7	1,7
4 2008	-1,2	0,4	-1,4	-1,9	-6,4	-2,9	0,5	-0,6	1,7
1 2009	-5,7	-0,1	-6,4	-1,7	-20,3	-4,3	-4,8	-2,1	0,8
2 2009	-5,1	2,2	-5,9	-0,3	-21,4	0,9	-1,4	-2,7	0,8
3 2009	-3,2	1,8	-3,8	1,1	-13,7	2,7	-2,8	-2,4	0,9
4 2009	-1,2	2,7	-1,7	3,5	-7,4	3,1	-2,6	-0,8	1,2
1 2010	1,9	-1,3	2,3	2,2	7,6	-5,0	0,0	2,3	1,2

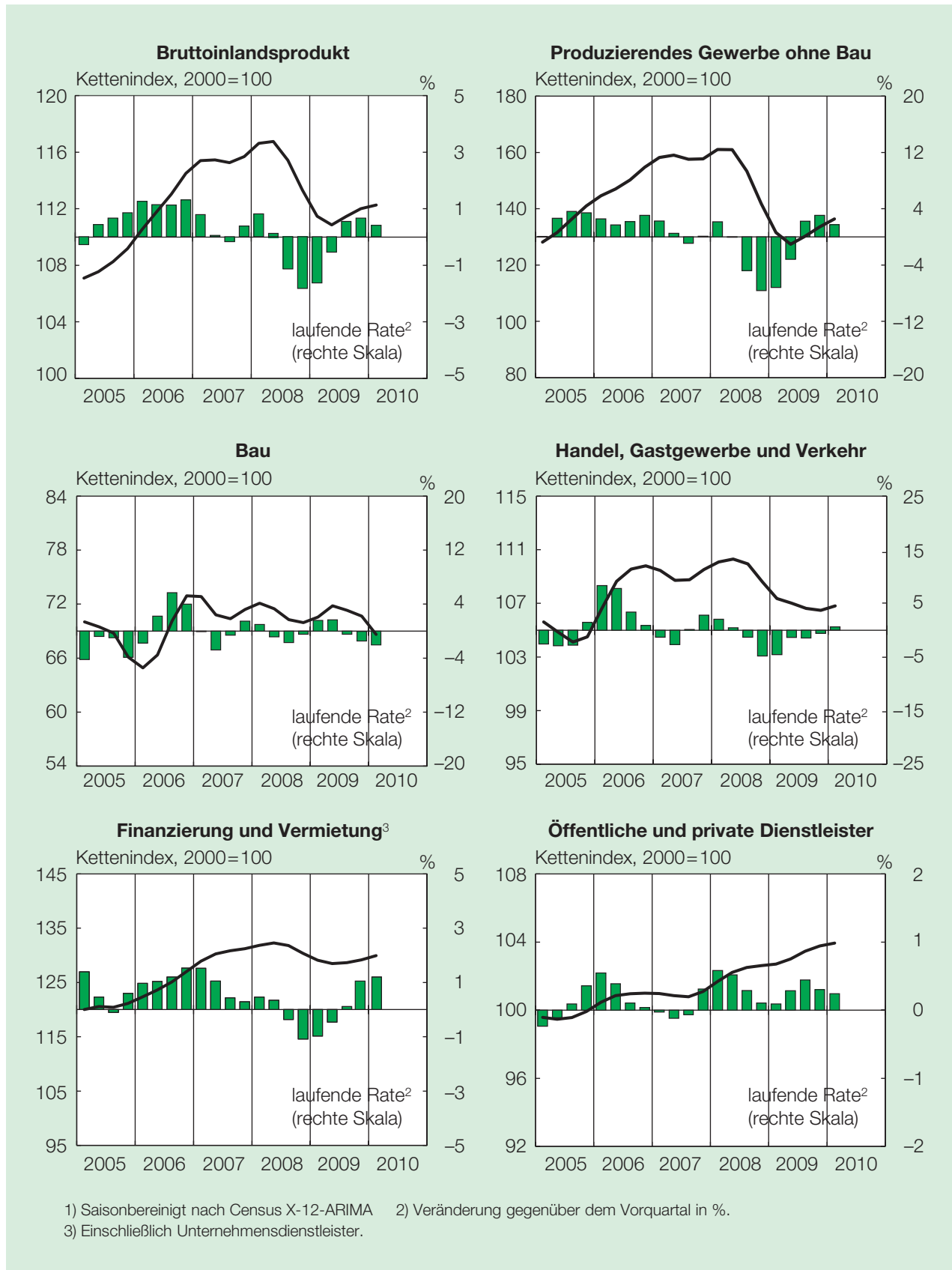
Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder, Berechnungen des ifo Instituts.

¹ Die Bereitstellung vierteljährlicher Ergebnisse für Sachsen erfolgt in Verantwortung des ifo INSTITUTS. Die Berechnungen fußen auf den amtlichen Länderdaten, die vom ARBEITSKREIS VGR DER LÄNDER ermittelt werden. Zudem werden seitens des STATISTISCHEN LANDESAMTES DES FREISTAATES SACHSEN aktuelle konjunkturstatistische Informationen bereitgestellt. Dies erfolgt im Rahmen der 2007 unterzeichneten Kooperationsvereinbarung mit der Niederlassung Dresden des ifo INSTITUTS. Die Berechnungen sind abgestimmt auf die am 30. März 2010 vom Arbeitskreis VGR der Länder veröffentlichten Ergebnisse der BIP-Fortschreibung.

Allerdings unterbleibt eine bundesweite Koordinierung, wie dies bei den amtlichen Daten des Arbeitskreises üblich ist. Der vollständige Datensatz für den Zeitraum Q1/1996 bis Q1/2010 steht auf der ifo Dresden Homepage zum Download zur Verfügung. Zur Methodik siehe NIERHAUS: Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für den Freistaat Sachsen mit Hilfe temporaler Disaggregation. In: Statistik in Sachsen, 1/2008, S. 1–15.

* Dr. Wolfgang Nierhaus ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG MÜNCHEN tätig.

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

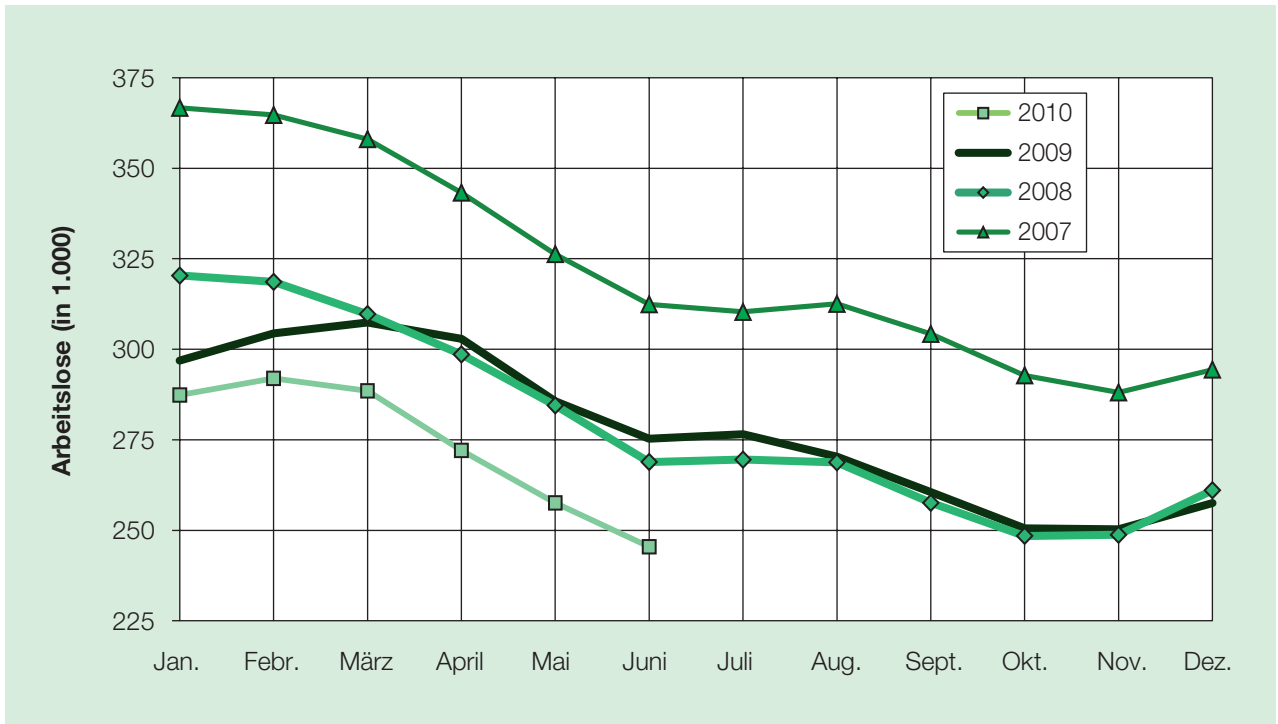


Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder, Berechnungen des ifo Instituts.

Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

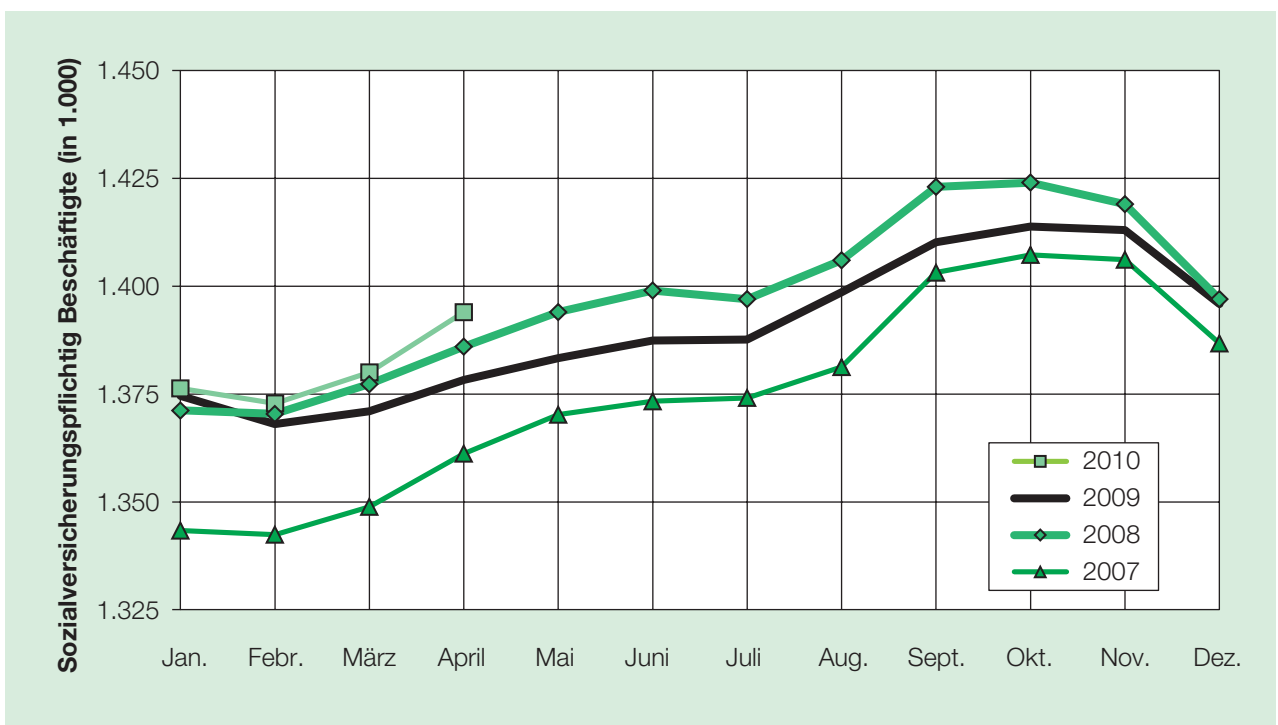
sta

Abbildung 1: Arbeitslose in Sachsen (2007 bis 2010)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Sachsen (2007 bis 2010)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 1: Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

Beschäftigung und Zweiter Arbeitsmarkt (in 1.000 Personen)									
	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ^a			Offene Stellen ^b			Beschäftigungsbegleitende Leistungen ^c		
	April 2010	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Juni 2010	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Juni 2010	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	743	733	733	9,5	9,5	7,5	18,2	18,3	20,1
Mecklenburg-Vorp.	515	505	513	7,0	7,2	5,9	12,4	12,6	13,1
Sachsen	1.394	1.380	1.378	16,7	16,1	13,5	33,0	33,4	35,3
Sachsen-Anhalt	742	735	739	8,3	8,1	7,7	21,0	21,1	20,7
Thüringen	729	720	720	11,3	11,0	8,1	17,3	17,8	16,9
D Ost (mit Berlin)	5.238	5.186	5.185	62,4	61,6	51,0	123,2	125,2	129,0
D West (ohne Berlin)	22.263	22.145	22.197	307,6	293,8	247,1	252,9	254,1	248,4
D gesamt	27.501	27.351	27.383	370,0	355,5	297,9	376,0	379,4	377,4

Arbeitslosigkeit									
	Arbeitslose (in 1.000 Personen)			Arbeitslosenquote ^d (in %)			Langzeitarbeitslose ^e (in % der Arbeitslosen)		
	Juni 2010	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Juni 2010	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Juni 2010	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	142	149	163	10,6	11,1	12,2	34,4	33,7	34,0
Mecklenburg-Vorp.	100	106	114	11,6	12,3	13,1	26,9	26,1	25,9
Sachsen	245	258	275	11,5	12,1	12,8	36,9	35,9	32,8
Sachsen-Anhalt	148	154	168	12,3	12,8	13,6	37,3	36,3	33,0
Thüringen	113	118	136	9,5	10,0	11,4	33,4	32,7	29,0
D Ost (mit Berlin)	978	1.017	1.091	11,6	12,1	12,9	34,5	33,8	31,8
D West (ohne Berlin)	2.176	2.224	2.319	6,5	6,6	6,9	32,6	31,9	28,8
D gesamt	3.153	3.242	3.410	7,5	7,7	8,1	33,2	32,5	29,8

a) Die Zahlen zur Beschäftigung werden mit zweimonatiger Verzögerung veröffentlicht. – b) Offene Stellen umfassen alle zu besetzenden, sozialversicherungspflichtigen, ungeforderten Arbeitsverhältnisse. Als gemeldete Stellen gelten der Bundesagentur für Arbeit gemeldete und zur Vermittlung freigegebene Stellen mit einer vorgesehenen Beschäftigungsdauer von mehr als 7 Kalendertagen. – c) Ab dem Heft 5/2008 von „ifo Dresden berichtet“ werden aufgrund fehlender Datenaktualisierungen der amtlichen Statistik die Werte der „Beschäftigungsbegleitenden Leistungen“ ausgewiesen. Diese umfassen die „Förderung abhängiger Beschäftigung“ sowie die „Förderung der Selbständigkeit“. Die Werte sind nicht mit Angaben früherer Hefte zur „Direkten Förderung regulärer Beschäftigung“ vergleichbar. – d) In % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen. – e) Als Langzeitarbeitslose gelten alle Personen, die am jeweiligen Stichtag der Zählung 1 Jahr und länger bei den Arbeitsagenturen arbeitslos gemeldet waren. Angaben ohne zugelassene kommunale Träger (Optionskommunen), da für diese bisher keine vollständigen Daten zu Langzeitarbeitslosen vorliegen.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des ifo Instituts.

Ausgewählte Ergebnisse aus dem ifo Konjunkturtest

ri

Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Sachsens

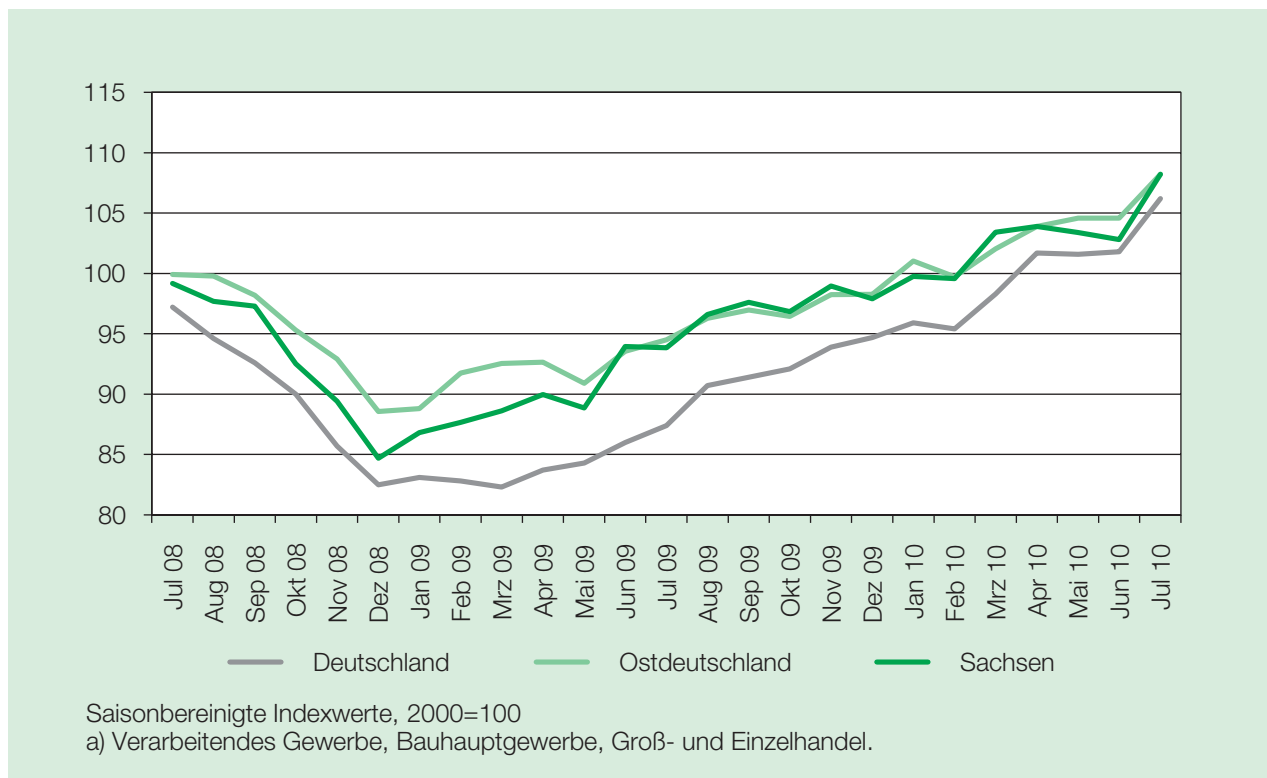
Zur Jahresmitte 2010 hat sich das Geschäftsklima deutlich aufgehellt. Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Juli von 101,8 auf 106,2 Indexpunkte angestiegen, was zugleich den größten Sprung seit der Wiedervereinigung bedeutet. Auch die Stimmung in der gewerblichen Wirtschaft Sachsens hat sich verbessert – sogar stärker als im Bundestrend. Die vom ifo INSTITUT befragten Unternehmen haben ihre aktuelle Geschäftslage erheblich besser beurteilt als im vergangenen Monat. Zudem gehen die Firmen per saldo von einer günstigeren Geschäftsentwicklung in den nächsten sechs Monaten aus. Dies verdeutlicht, dass sich die Konjunktur in einem Aufschwung befindet.

Schwerpunkt: Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe Sachsens

Der ifo Indikator für das Geschäftsklima im verarbeitenden Gewerbe Sachsens ist zum dritten Mal in Folge gestiegen. Maßgeblich für diese Entwicklung waren die An-

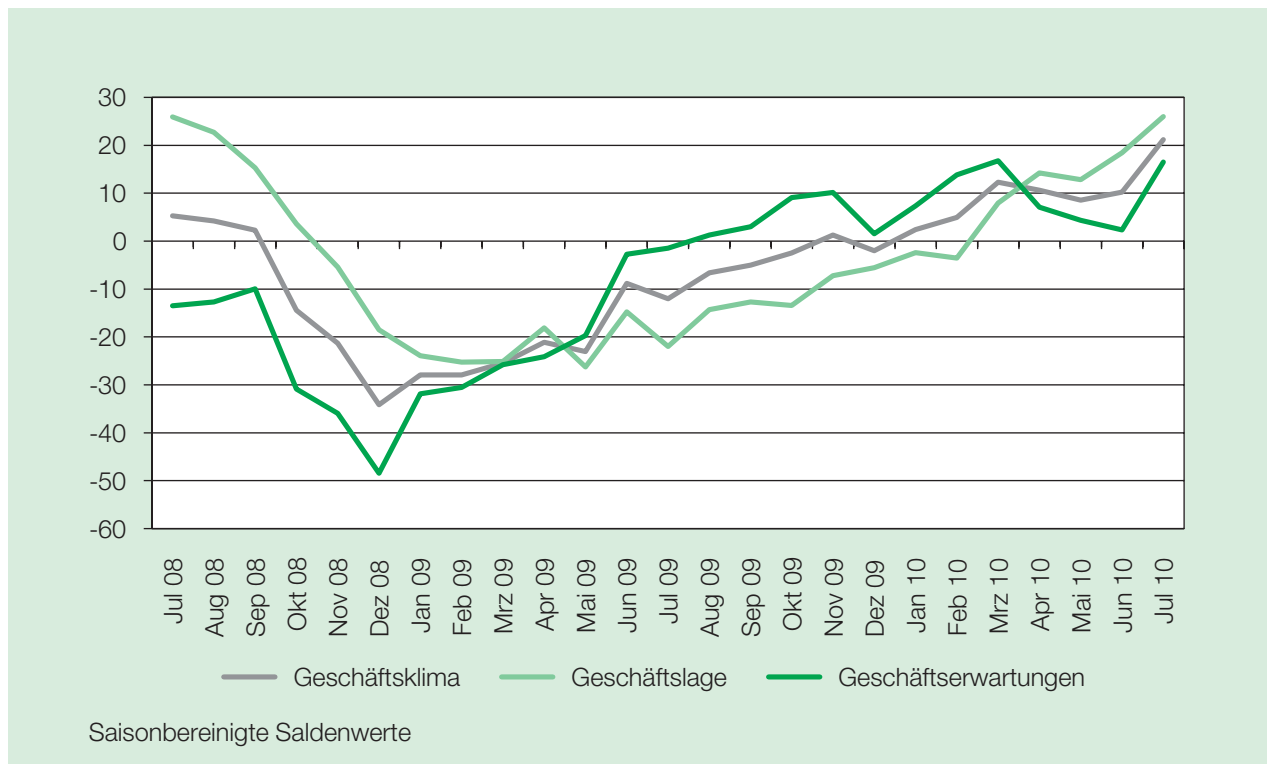
gaben zur Geschäftslage. Den Angaben zufolge schätzt per saldo ungefähr jedes vierte Unternehmen seine aktuelle Geschäftssituation als „gut“ ein. Die durchschnittliche Kapazitätsauslastung lag bei 81,4 % und damit etwas höher als bei der letzten Befragung (April 2010: 80,8 %). Im Vergleich zum Vorjahr ist ein kräftiger Anstieg um rund acht Prozentpunkte feststellbar. Insbesondere die Vorleistungsgüterproduzenten meldeten eine deutliche Zunahme. In dieser Hauptgruppe stieg der Auslastungsgrad binnen Jahresfrist von 69,4 % auf 81,1 %. Des Weiteren verbesserte sich den Meldungen zufolge die Nachfragesituation der Unternehmen. Bezüglich des Umfangs ihres Exportgeschäftes für die nächsten drei Monate gehen die Befragungsteilnehmer insgesamt weiterhin von einer Zunahme aus, auch wenn die Einschätzungen per saldo nicht mehr so optimistisch waren wie im vergangenen Monat. Der Geschäftsentwicklung in den kommenden sechs Monaten blickten die befragten Firmen insgesamt mit deutlich mehr Zuversicht entgegen. Aufgrund der gesteigerten Auslandsnachfrage geht das ifo INSTITUT in seiner aktuellen Konjunkturprognose davon aus, dass die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im sächsischen verarbeitenden Gewerbe über das gesamte Jahr voraussichtlich um 12,6 % expandieren wird.

**Abbildung 1: Geschäftsklimaindex
Gewerbliche Wirtschaft^a Deutschlands, Ostdeutschlands und Sachsens im Vergleich**



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abbildung 2: Geschäftsklima im verarbeitenden Gewerbe Sachsens und seine Komponenten, die Geschäftslage- und Geschäftserwartungssalden



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Tabelle 1: Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest Deutschland, Ostdeutschland und Sachsen im Vergleich

Region	Deutschland		Ostdeutschland		Sachsen	
	1. Quartal 2010	2. Quartal 2010	1. Quartal 2010	2. Quartal 2010	1. Quartal 2010	2. Quartal 2010
Verarbeitendes Gewerbe						
Auftragsbestand in Monaten ^a	2,4	2,5	2,7	2,6	3,2	3,0
Kapazitätsauslastung in Prozent ^a	75,8	80,1	75,9	79,1	77,3	80,8
Exportgeschäft Erwartungen ^b	17,1	21,7	8,2	10,3	6,1	6,0
Beschäftigtenzahl Erwartungen ^b	-15,3	-6,7	-8,8	-3,0	-5,1	2,4
Verkaufspreise Erwartungen ^b	-2,3	9,0	-2,4	6,6	-9,5	0,8
Bauhauptgewerbe						
Auftragsbestand in Monaten ^a	2,4	2,5	2,2	2,2	2,4	2,2
Kapazitätsauslastung in Prozent ^a	63,3	67,7	63,8	69,2	64,1	67,2
Beschäftigtenzahl Erwartungen ^b	-11,4	-11,3	-7,1	-13,0	-0,8	-14,3
Baupreise Erwartungen ^b	-20,0	-15,0	-17,0	-12,4	-10,1	-9,9
Großhandel						
Umsatz gegen Vorjahr ^b	-18,0	14,0	-38,0	5,7	-19,7	12,3
Bestellpläne ^b	-6,6	2,0	-8,2	0,5	7,3	4,4
Verkaufspreise Erwartungen ^b	9,6	25,9	24,4	35,2	37,2	48,7
Einzelhandel						
Umsatz gegen Vorjahr ^b	-21,0	-6,7	-31,7	-13,3	-31,3	-13,3
Bestellpläne ^b	-16,7	-10,5	-20,6	-11,7	-23,5	-14,7
Verkaufspreise Erwartungen ^b	-4,1	7,8	13,8	23,2	7,4	16,9
Die Angaben basieren auf saisonbereinigten Werten (Ausnahme: Umsatz gegen Vorjahr).						
a) Durchschnitte. – b) Salden der Prozentanteile von positiven und negativen Unternehmensmeldungen.						

Quelle: ifo Konjunkturtest.

ifo Veranstaltungen

Am 9. Juli 2010 fand unter regem Zuspruch von Fachwelt und Öffentlichkeit die gemeinsam mit dem Institut für Soziologie der TU Dresden organisierte Tagung **Strukturelle Umbrüche in Ostdeutschland als Herausforderung für den Sozialstaat** in Dresden statt.

Im Rahmen der **Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik** wird am **15. September 2010 Prof. Philip Martin**, Inhaber des Lehrstuhls für Agrar- und Ressourcenökonomie an der Universität California-Davis, zum Thema **Steuerung der Arbeitsmigration: Erfahrung der USA und Implikationen für Europa** referieren. Dieser Vortrag wird in Kooperation mit dem Amerikanischen Generalkonsulat der Vereinigten Staaten

von Amerika in Leipzig durchgeführt, wobei die Vortragssprache Englisch sein wird.

Das ifo Institut hat es sich zum Ziel gesetzt, den Dialog zwischen Politik, Gesellschaft und Wissenschaft voran zu bringen. Dazu wurde in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl Finanzwissenschaft der Technischen Universität Dresden die Vortragsreihe Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik ins Leben gerufen. Ausgewiesene Wirtschafts- und Finanzexperten erhalten die Möglichkeit, ihre neuesten Erkenntnisse einem breiten Publikum vorzustellen. Die Vorträge sind öffentlich und finden in den Räumen der ifo Niederlassung Dresden, in der **Einsteinstraße 3**, statt. Beginn der Vorträge ist jeweils um **18:30 Uhr**.

ifo Vorträge

Am 20. August 2010 nahm **Dr. Joachim Ragnitz**, Stellvertretender Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden, an einem Fachgespräch zur Zukunft der Regionalförderung mit Staatsminister Sven Morlok im Sächsischen Wirtschaftsministerium teil.

Im Rahmen des 66. Kongresses des International Institute of Public Finance (IIPF), der in Uppsala, Schweden,

vom 23. bis 26. August 2010 stattfand, hielt **Marcel Thum**, Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden, einen Vortrag zum Thema **Asymmetric Information Reders Minimum Wages Less Harmful**.

Im September wird er einen Forschungsaufenthalt an der Universität Rostock durchführen.

ifo intern

Dr. Gerit Vogt, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der ifo Niederlassung Dresden, wechselt im September 2010 zum Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken und wird dort als Konjunkturreferent arbeiten.