

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Ein zunehmend gespaltenes Land?

Regionale Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land sowie West- und Ostdeutschland

Clemens Fuest und Lea Immel

Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist

Maximilian Blömer, Luisa Dörr, Clemens Fuest, Martin Mosler, Andreas Peichl und Niklas Potrafke

Fiskalpolitiken von Minderheitsregierungen: Empirische Evidenz für Industrieländer

Lea Fricke und Niklas Potrafke

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Weltwirtschaftsklima verschlechtert sich

Dorine Boumans und Johanna Garnitz

Zur Bepreisung von CO₂-Emissionen

Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel
Johannes Blum, Raphael de Britto Schiller, Andreas Löschel, Johannes Pfeiffer, Karen Pittel, Niklas Potrafke und Alex Schmitt

ifo Migrationsmonitor: Informationskampagnen zur Förderung der regulären Migration

Tanja Stitteneder und Carla Rhode

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Der Graben zwischen Ost und West – welche Politik hilft gegen Ungleichheit?

Joachim Ragnitz, Felix Rösel und Marcel Thum, Christian Hirte, Wolfgang Tiefensee, Annetkatrin Niebuhr, Philipp Fink, Martin Hennicke und Heinrich Tiemann



ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.
Erscheinungsweise: zweimal monatlich.
Bezugspreis jährlich:
Institutionen EUR 225,-
Einzelpersonen EUR 96,-
Studenten EUR 48,-
Preis des Einzelheftes: EUR 10,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<http://www.ifo.de>

ZUR DISKUSSION GESTELLT**Der Graben zwischen Ost und West – welche Politik hilft gegen Ungleichheit?**

3

Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sind auch noch 30 Jahre nach dem Mauerfall ein Thema, das sich vor allem populistische Parteien zunutze machen. Wie groß sind die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in Deutschland wirklich? Ist der Aufholprozess ins Stocken geraten? Welche Maßnahmen sollte die Politik ergreifen, um gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost und West zu schaffen?

Joachim Ragnitz, Felix Rösel und Marcel Thum, Niederlassung Dresden des ifo Instituts, sehen die Ungleichheiten zwischen Ost und West nicht mehr in Löhnen und Infrastruktur, sondern in der Demografie. Der ökonomische Graben zwischen Ost und West habe sich in den letzten drei Jahrzehnten deutlich geschlossen, aber der anhaltende Bevölkerungsverlust reiße im Osten neue soziale und politische Gräben auf. Es brauche ein Umdenken in der Wirtschaftspolitik: weg von der bloß auf Ansiedlungsanreize setzenden Strukturpolitik, hin zu einer Förderung des sozialen Zusammenhalts in Stadt und Land.

Christian Hirte, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie, sieht zwar Erfolge, des Programms »Aufbau Ost«. Die ostdeutsche Wirtschaft zeichne sich aber noch immer durch eine großflächige Strukturschwäche aus: das Fehlen von Zentralen großer Konzerne, der Mangel an großen Mittelständlern sowie eine niedrigere FuE-Quote. So empfehle die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« u. a. eine innovationsorientierte Förderpolitik für strukturschwache Regionen.

Auch *Wolfgang Tiefensee*, Thüringer Minister für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft, sieht den Aufbau Ost in vielen Bereichen erfolgreich. Dennoch bleibe eine Reihe von Politikfeldern, in denen sich Ost und West deutlich voneinander unterscheiden. Vor allem bei der Angleichung der Löhne und der Erhöhung der Renten gelte es, die soziale Einheit zwischen Ost und West zu vollenden.

Nach Ansicht von *Annekatriin Niebuhr*, Universität zu Kiel, weichen die Wirtschaftskraft und die Arbeitsmarktbedingungen in Ost- und Westdeutschland nach wie vor erheblich voneinander ab. Um den wirtschaftlichen Aufholprozess Ostdeutschlands voranzutreiben, sollte die Unterstützung strukturschwacher Regionen zukünftig stärker auf die Förderung von FuE-Aktivitäten und die regionale Humankapitalausstattung ausgerichtet werden.

Nach Meinung von *Philipp Fink, Martin Hennicke und Heinrich Tiemann*, Friedrich-Ebert-Stiftung, sind »gleichwertige Lebensverhältnisse« in Deutschland bisher nicht geschaffen worden. Notwendig sei ein umfassendes politisches Konzept zur Bekämpfung der Disparitäten, das die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit einer Politik zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts verbindet.

FORSCHUNGSERGEBNISSE**Ein zunehmend gespaltenes Land?****Regionale Einkommensunterschiede und die Entwicklung des Gefälles zwischen Stadt und Land sowie West- und Ostdeutschland**

19

Clemens Fuest und Lea Immel

Regionale Divergenzen gewinnen in der öffentlichen Debatte zunehmend an Bedeutung, und Forderungen nach politischen Maßnahmen zur Eindämmung regionaler Unterschiede mehren sich. Für die Ausgestaltung solcher Maßnahmen ist es wichtig, die Art der Divergenzen richtig zu erfassen. Eine Analyse der unterschiedlichen wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung in deutschen Regionen zeigt, dass die Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen zwischen den Regionen in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen ist. Dies gilt sowohl für das Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land als auch zwischen West- und Ostdeutschland. Gleichzeitig gibt es jedoch ein wachsendes demografisches Stadt-Land-Gefälle. Die Bevölkerung in ländlichen Regionen sinkt und altert schneller als die Bevölkerung in der Stadt. Dies gilt insbesondere für ländliche Regionen in Ostdeutschland.

Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist 29

Maximilian Blömer, Luisa Dörr, Clemens Fuest, Martin Mosler, Andreas Peichl und Niklas Potrafke

Am 9. August legte das Bundesfinanzministerium einen Gesetzesentwurf vor, der den Solidaritätszuschlag für gut 90% der Steuerzahler zurückführt. Dies soll durch die erhebliche Erhöhung der derzeit geltenden Freigrenze erreicht werden. Die Beibehaltung des Solidaritätszuschlags für einen Teil der Steuerzahler wirft allerdings einige Fragen auf. Zur Einordnung des Gesetzesentwurfs erläutert dieser Beitrag, was bei einer Begrenzung des Soli auf Hocheinkommenshaushalte zu beachten ist und welche Wirkungen die im aktuellen Gesetzesentwurf des Bundesfinanzministeriums vorgesehene Reform sowie verschiedene alternative Reformszenarien auf das Steueraufkommen, die Beschäftigung und die Einkommensverteilung haben.

Fiskalpolitiken von Minderheitsregierungen: Empirische Evidenz für Industrieländer 42

Lea Fricke und Niklas Potrafke

Die Parteiensysteme befinden sich in vielen Industrieländern im Wandel. Infolge zunehmender Konvergenz in den Politiken etablierter Parteien sind an den Rändern der Parteienspektren Räume für neue, teilweise radikale Parteien entstanden. Die Sitze in den Parlamenten verteilen sich auf mehrere Fraktionen als früher, und Einparteienregierungen und Koalitionen aus zwei der etablierten Parteien werden unwahrscheinlicher. Mit den Parteien an den Rändern wollen gegenwärtig kaum etablierte Parteien koalieren. Minderheitsregierungen könnten somit auch in Deutschland eine Alternative zu bisherigen Regierungskoalitionen sein. Befürchtungen, dass Minderheitsregierungen aufgrund von womöglich teurer Kompromisse Staatsausgaben und Haushaltsdefizite erhöhen, werden nach den Ergebnissen einer neuen Studie für 23 OECD-Länder im Zeitraum 1960–2015 nicht bestätigt.

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Weltwirtschaftsklima verschlechtert sich Ergebnisse des 145. World Economic Survey (WES) für das dritte Quartal 2019 47

Dorine Boumans und Johanna Garnitz

Das ifo Weltwirtschaftsklima hat sich eingetrübt. Der Indikator fiel im dritten Quartal. Der Abwärtstrend wurde in der vorangegangenen Umfrage durch eine zeitweilige Entspannung des Handelskonflikts unterbrochen. Mit dem Wiederaufleben des Handelsstreites fiel der Indikator wieder. Sowohl die Lagebeurteilung als auch die Erwartungen verschlechterten sich deutlich. Die Verschärfung des Handelskonflikts belastet die Weltkonjunktur beträchtlich.

Zur Bepreisung von CO₂-Emissionen Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel 60

Johannes Blum, Raphael de Britto Schiller, Andreas Löschel, Johannes Pfeiffer, Karen Pittel, Niklas Potrafke und Alex Schmitt

Die Bundesregierung hat sich ambitionierte Klimaziele gesetzt: Die Treibhausgasemissionen sollen bis zum Jahr 2020 um 40%, bis zum Jahr 2030 sogar um 55% sinken. Zum Erreichen dieser Klimaziele sprechen sich die meisten Ökonomen für eine Ausweitung des europäischen Emissionshandels auch auf Nicht-ETS-Sektoren, vor allem auf Gebäude und auf den Verkehrssektor, aus. Auch die Einführung einer nationalen CO₂-Steuer für Sektoren außerhalb des EU-ETS findet bei den Teilnehmern des 24. Ökonomenpanel von ifo und *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* Anklang. Ein nationaler Emissionshandel und eine Ausweitung des Ordnungsrechts werden von deutlich weniger Ökonomen befürwortet.

ifo Migrationsmonitor: Informationskampagnen zur Förderung der regulären Migration 66

Tanja Stitteneder und Carla Rhode

Informationskampagnen ermöglichen es, eine große Anzahl an Menschen relativ schnell und kostengünstig zu informieren. In der Migrationspolitik werden Informationskampagnen verwendet, um mit potenziellen – oft irregulären – Migranten zu kommunizieren. Die Ziele solcher Kampagnen reichen von der einfachen Weitergabe von Informationen hin zu Veränderungen im Verhalten der Migranten. Der vorliegende Artikel gibt einen Einblick in die Gestaltung von Informationskampagnen in der Migrationspolitik und skizziert deren Wirksamkeit anhand von zwei internationalen Beispielen.

Der Graben zwischen Ost und West – welche Politik hilft gegen Ungleichheit?

Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sind auch noch 30 Jahre nach dem Mauerfall ein Thema, das sich vor allem populistische Parteien zunutze machen. Wie groß sind die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in Deutschland wirklich? Ist der Aufholprozess ins Stocken geraten? Welche Maßnahmen sollte die Politik ergreifen, um gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost und West zu schaffen?

Joachim Ragnitz, Felix Rösel und Marcel Thum*

Blick nach vorne statt nach Westen

Kurz vor den Landtagswahlen in drei ostdeutschen Ländern und dem 30. Jahrestag des Mauerfalls richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit erneut auf den Osten und den ökonomischen Rückstand gegenüber dem Westen. Übersehen wird dabei, dass der tiefste Graben zwischen Ost und West jedoch längst nicht mehr bei den Löhnen oder bei der öffentlichen Infrastruktur verläuft, sondern bei der Demografie. »Klassische« Instrumente der Wirtschaftspolitik stoßen an ihre Grenzen, wo Betriebe keine qualifizierten Mitarbeiter oder Unternehmensnachfolger finden. Auch alle Versuche, durch mehr Geld gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, sind zum Scheitern verurteilt, wenn Einzelhandelsgeschäfte und Dorfkneipen schließen, die Feuerwehr mangels freiwilliger Helfer nicht mehr ausrücken kann und Fußballmannschaften keine elf Spieler mehr auf das Feld stellen können. Schrumpfen und Altern der Bevölkerung wird sich kurzfristig nicht vermeiden lassen; die ungünstigen Folgen für wirtschaftliche Dynamik und Lebensqualität hingegen schon.

Wir argumentieren, dass Ostdeutschland Mut und Freiraum für eigene, selbsterarbeitete Lösungen braucht. Der soziale Zusammenhalt in Stadt und Land und ein optimistischer Blick nach vorne sind wichtiger als das ständige Schielen in Richtung Westen.

* Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist Stellvertretender Geschäftsführer, Prof. Dr. Marcel Thum ist Geschäftsführer und Dr. Felix Rösel wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

VOR DEN FASSADEN

Flüchtige Besucher des Ostens sehen gemeinhin nur die Äußerlichkeiten. Fassaden, Marktplätze und Rathäuser sind in Ostdeutschland vielerorts makellos saniert und strahlen im Glanz früherer Tage, häufig sogar noch ein wenig mehr. Dank zahlloser Förderprogramme ist 30 Jahre nach dem Mauerfall in der öffentlichen Infrastruktur ein Rückstand zu Westdeutschland praktisch nicht mehr erkennbar. Dieser Kraftakt gehört zweifellos zu den Erfolgen der Wiedervereinigung, gerade wenn man ostdeutsche Dörfer mit vielen immer noch spärlich sanierten Ortschaften in den exkommunistischen Nachländern Tschechien und Polen vergleicht.

Parallel zum »Aufbau Ost« bei der Infrastruktur wurde auch der Wirtschaftssektor faktisch neu aufgebaut; neue Maschinen erlaubten einen ungeahnten Produktivitätsanstieg und damit verbunden auch einen rapiden Aufholprozess bei Löhnen und Gehältern (vgl. Abb. 1). Von weniger als 50% des westdeutschen Niveaus im Jahr 1991 haben sich die ostdeutschen Arbeitnehmer auf heute immerhin 82% der Durchschnittsverdienste ihrer Kollegen aus dem Westen vorgearbeitet. Wenn man die Umverteilung durch Steuern, Sozialtransfers und Renten mitberücksichtigt, liegt der Angleichungsstand der Einkommen sogar bei 85%.¹ Preisbereinigt gesehen, dürfte es sogar mehr als 90% sein.² Auch bei den Arbeitslosenquoten unterbieten Sachsen und Thüringen inzwischen etliche Westländer. Die objektive Datenlage ist eindeutig: Die ökonomische Ungleichheit zwischen Ost und West hat seit 1990 stark abgenommen.



Joachim Ragnitz



Felix Rösel

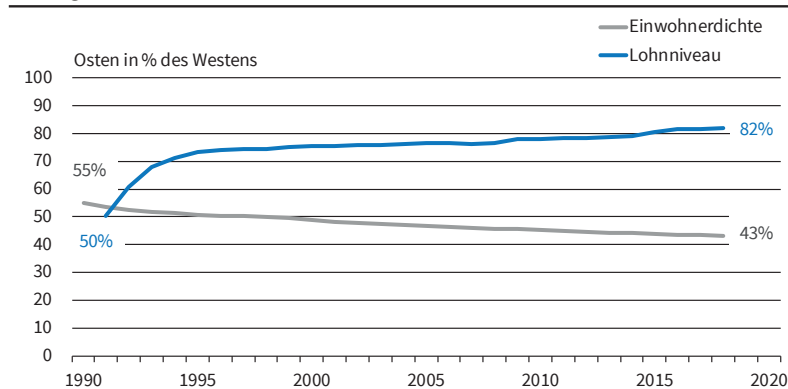


Marcel Thum

¹ Bezogen auf die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner.

² Siehe später dazu Abbildung 3. Preisunterschiede erklären rund 6% der Lohnunterschiede zwischen Ost und West.

Abb. 1

Löhne gleichen sich an, Einwohnerzahlen driften auseinander

Anmerkung: Die Abbildung zeigt das Lohnniveau (Bruttolöhne je Arbeitnehmer, blaue Kurve) und die Einwohnerdichte (Einwohner je km², graue Kurve) von Ostdeutschland in % des westdeutschen Wertes. Berlin ist jeweils nicht enthalten.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Statistisches Bundesamt; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

HINTER DEN FASSADEN

Die Wahrnehmung des Aufholprozesses durch viele Ostdeutsche scheint demgegenüber überhaupt nicht zu den ökonomischen Fakten zu passen. Fast jeder dritte Ostdeutsche fühlt sich 30 Jahre nach der Wende als »Bürger zweiter Klasse« (vgl. Foroutan et al. 2019); 47% der Ostdeutschen fühlen sich eher als Ostdeutscher, nur 44% als Deutsche (vgl. Köcher 2019). Der Frust hat viel mit der demografischen Entwicklung zu tun, bei der sich die Kluft zwischen Ost und West – ganz im Gegensatz zu Löhnen und Arbeitsmarkt – seit 1990 stark vergrößert hat. Denn hinter den immer hübscher sanierten Fassaden leben immer weniger Menschen. Spielende Kinder und quirliges Leben im öffentlichen Raum sind selten geworden. Menschen, die sich für ihr Gemeinwesen engagieren, sind vielerorts nicht mehr zu finden, und die lokale öffentliche Meinung wird mehr und mehr dominiert von Resignation und Schwarzmalerei.

Menschenleer sind nicht nur Straßen und Plätze, vor allem im ländlichen Raum; menschenleer sind zunehmend auch Häuser und Wohnungen, trotz sanierter Fassaden. Aktuelle Debatten über steigende Wohnungsnot und unbezahlbare Mieten gehen vollkommen an der ostdeutschen Realität vorbei: Seit 1990 hat der Osten mehr als 2 Mio. Einwohner verloren, während der Westen mehr als 5 Mio. Einwohner hinzugewonnen hat. Westdeutschland dürfte auch 2019 eine neue Rekordeinwohnerzahl vermelden, Ostdeutschland ist inzwischen auf das Niveau des Jahres 1905 zurückgefallen (vgl. Rösler 2019). Im Kaiserreich war das Gebiet von Ostdeutschland genauso dicht besiedelt wie Westdeutschland. Heute erreicht der Osten mit 43% nicht einmal mehr die Hälfte der westdeutschen Einwohnerzahl pro km² (vgl. Abb. 1) – Tendenz weiter sinkend. Ost und West driften in der Bevölkerungszahl auch künftig weiter auseinander. Selbst bei hoher Zuwanderung aus dem Ausland nach Deutschland dürfte

Ostdeutschland im Jahr 2060 rund 14% weniger Einwohner als 2019 haben, Westdeutschland würde dagegen weiter wachsen (vgl. Statistisches Bundesamt 2019). Für den weiteren Bevölkerungsschwund sorgt im Osten inzwischen nicht mehr die Abwanderung der Jungen, sondern das enorme Geburtendefizit. In München, Frankfurt und Freiburg kommen sieben Sterbefälle auf zehn Geburten, im Süden von Sachsen-Anhalt sind es 25 Sterbefälle auf zehn Geburten. Die wichtigste Dimension der Ungleichheit zwischen Ost und West sind

längst nicht mehr Löhne und Infrastruktur, sondern die Demografie.

IDENTIFIKATION MIT POLITISCHEN INSTITUTIONEN BRÖCKELT

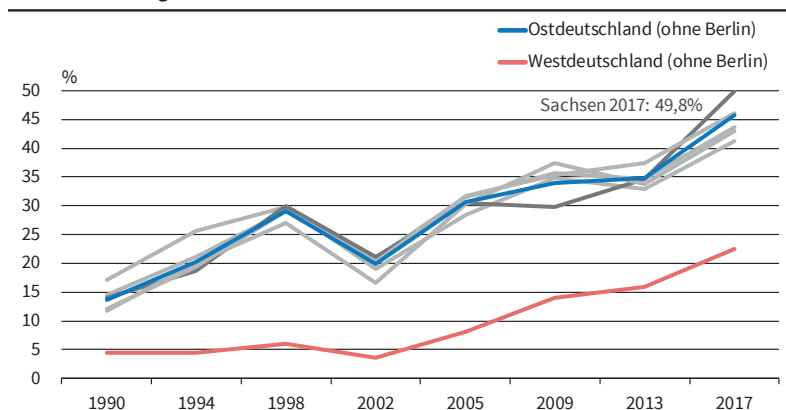
Viele Ostdeutsche sind im Herbst 1989 mit der Forderung nach Freiheit, Mitsprache und Selbstbestimmung auf die Straße gegangen. Damit verband sich die Erwartung, zügig auch am westdeutschen Wohlstandsniveau teilhaben zu können. Man wollte keine Sonderrolle für sich, sondern gleichberechtigter Teil im wiedervereinigten Deutschland sein. Doch viele Ostdeutsche verbinden heute mit der Vereinigung auch die übereilte Aufgabe bewährter Institutionen wie Polikliniken oder Gemeindefestern, das Gefühl einer »Kolonialisierung« durch westdeutsche Politiker, Verwaltungsmitarbeiter und Unternehmer und vor allem die großflächige Umgestaltung der industriellen Unternehmensstrukturen durch die Treuhandanstalt. Viele mussten lange Zeiten von Arbeitslosigkeit erleben und sahen sich mit der Abwanderung von Kindern, Nachbarn und Freunden konfrontiert. Optimismus und Zukunftsvisionen haben es in einem solchen Umfeld schwer.

Die Enttäuschungen erschweren die Identifikation mit westdeutsch geprägten Institutionen, zum Beispiel den Parteien. Seit den frühen 1990er Jahren – und nicht erst mit der Bundestagswahl 2017 – verlieren die vier »klassischen« westdeutschen Parteien, CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, im Osten kontinuierlich an Zustimmung (vgl. Abb. 2). In Sachsen entschied sich 2017 nur noch jeder zweite Wähler bei der Bundestagswahl für eine dieser vier Parteien. Ostdeutschland gehen nicht nur die Einwohner, sondern auch der politische Mainstream aus.³ Gewinner sind die Parteien am lin-

³ Die einzige Ausnahme war der »Flut-Wahlkampf« 2002, in dem sich Bundeskanzler Gerhard Schröder vor Ort als »Kümmerner« in

Abb. 2

Ostdeutschland geht der Mainstream aus



Anmerkung: Die Abbildung zeigt den Anteil von Zweitstimmen bei Bundestagswahlen in Ostdeutschland ohne Berlin (blau), Westdeutschland ohne Berlin (rot) sowie den einzelnen ostdeutschen Ländern (grau), die nicht für CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen oder FDP abgegeben wurden.

Quelle: Bundeswahlleiter; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

ken und rechten Rand des Parteienspektrums – und die Gruppe der Nichtwähler, denn die Wahlbeteiligung hat sich im Betrachtungszeitraum ebenfalls deutlich reduziert.

WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG STÖSST AN IHRE GRENZEN

Für die Politik sollte dies ein Warnsignal sein. Ein Umdenken ist insbesondere auch in der Wirtschaftspolitik erforderlich. Um die Gräben zwischen Ost- und Westdeutschland zu schließen, ist bei allem bestehenden Förderbedarf nicht primär noch mehr Geld notwendig. Vielmehr geht es darum, politische und soziale Dimensionen der Ungleichheit stärker in den Blick zu nehmen. Die Ost-West-Unterschiede bei den Einkommen sind aufgrund der Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem ohnehin nicht mehr allzu groß.

Überdies stoßen die »klassischen« Instrumente der Wirtschaftsförderung längst an ihre Grenzen. Viele in der Öffentlichkeit diskutierte und politisch gestaltbare Determinanten der Wirtschaftskraft sind tatsächlich nur zu einem sehr kleinen Teil für die geringeren Löhne im Osten verantwortlich (vgl. Abb. 3). Nur 2% der Lohndifferenz zwischen Ost- und Westdeutschland ist beispielsweise auf die ländlichere Siedlungsstruktur im Osten zurückzuführen. Auch die unterschiedliche Struktur der Wirtschaft (4%), das

Ostdeutschland präsentierte. 2002 war auch die einzige Bundestagswahl seit 1990, bei der im Osten mehr Stimmen für die SPD als für die CDU abgegeben wurden.

niedrigere Preisniveau (6%) oder die schwächere Tarifbindung (5%) erklären nur kleine Teile der Lücke. Selbst die häufig zitierte Kleinteiligkeit der ostdeutschen Unternehmen, also vor allem der Mangel an Konzernzentralen, erklärt lediglich 11% der Lohnunterschiede zwischen Ost und West: Auch bei gleicher Unternehmensgrößenstruktur wie in Westdeutschland würden immer noch 90% der Lohnlücke bestehen bleiben. Mehr als die Hälfte (59%) der bestehenden Differenz in den Verdiensten ost- und westdeutscher Arbeit-

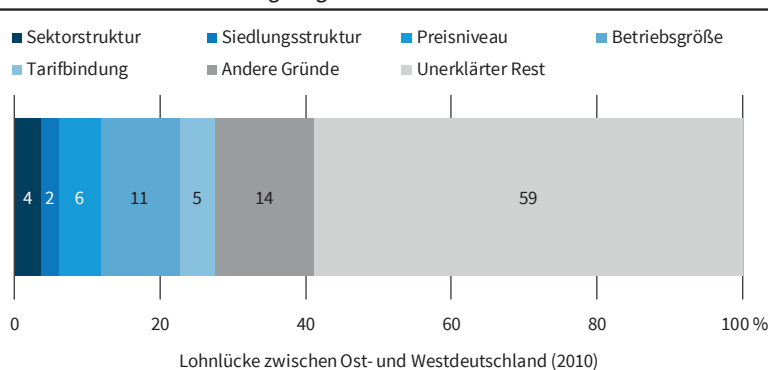
nehmer sind mit den üblichen ökonomischen Faktoren überhaupt nicht erklärbar (für Details vgl. Kluge und Weber 2016). Die Möglichkeiten »klassischer« Förderpolitik über Subventionen und Ansiedlungsanreize sind damit äußerst begrenzt, ihre Effektivität ist zudem ohnehin umstritten (zur Debatte vgl. z. B. Neumark und Simpson 2015). Das Beharren der Politik auf wirkungslosen Instrumenten schafft schlussendlich nur neue Enttäuschungen und Unzufriedenheit.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der ökonomische Graben zwischen Ost und West hat sich in den letzten drei Jahrzehnten deutlich geschlossen, aber der anhaltende Bevölkerungsverlust reißt im Osten neue soziale und politische Gräben auf und erschwert auch den Abbau der noch verbliebenen Unterschiede im ökonomischen Bereich (vgl. Kluge et al. 2014; Gillmann

Abb. 3

Wieso sind die Löhne im Osten geringer als im Westen?



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Ergebnisse einer Oaxaca-Blinder-Dekomposition, bei der die Lohnlücke zwischen Ost und West im Jahr 2010 in erklärbare und nicht erklärbare Bestandteile aufgespalten wurde. Beispielsweise erklären Betriebsgrößenunterschiede 11% der Lohndifferenz zwischen Ost und West. 59% der Ost-West-Lohnlücke ist nicht mit den konventionellen ökonomischen Parametern erklärbar.

Quelle: Kluge und Weber (2016).

© ifo Institut

et al. 2019). Die »klassischen« Instrumente der Wirtschaftsförderung stoßen hier an ihre Grenzen. Es braucht deshalb ein Umdenken in der Wirtschaftspolitik: weg von der bloß auf An siedelungsanreize setzenden Strukturpolitik, hin zu einer Förderung des sozialen Zusammenhalts in Stadt und Land. Städtische und ländliche Regionen erfüllen in einem funktionierenden Gemeinwesen gleichermaßen wichtige Funktionen und sind vielfältig miteinander verwoben. Eine Schwächung der einen würde daher auch die anderen in Mitleidenschaft ziehen. Die Politik muss sich ehrlicher machen: Das Versprechen, den durch den Kohleausstieg bedingten Strukturwandel in der Lausitz und Mitteldeutschland mit Hilfe von Förderprogrammen oder durch eine Strukturpolitik am Reißbrett vollständig kompensieren zu können, weckt unerfüllbare Erwartungen. Neue Unternehmen und Arbeitsplätze können nicht einfach »vorgesetzt« werden, sondern müssen aus den vorhandenen Potenzialen vor Ort heraus entstehen, um wirklich nachhaltig zu sein. Wichtig ist deshalb, den Rückstand bei den Gründungen im Osten zu reduzieren (vgl. Ragnitz 2019).

Auch bei der Förderung des sozialen Zusammenhalts sollte man sich vor einer vielleicht gut gemeinten »Fremdbeglückung« dringend hüten. Statt durch Firmen aus der Landeshauptstadt in jedes Dorf ein Gemeinschaftshaus stellen zu lassen oder am grünen Tisch Vernetzungsstrategien zu entwerfen, sollte das Engagement vor Ort aktiviert werden. Wieso nicht unbürokratisch Baumarkt Gutscheine für Nachbarschaften ausgeben, die Räume für ihre Dorfgemeinschaft schaffen wollen? Braucht ein auf diese Weise wiederbelebter und einmal in der Woche ehrenamtlich betriebener Gasthof wirklich immer eine Schankerlaubnis? Die gemeinsame Arbeit an neuen eigenen Projekten und Zukunftsideen kann dort eine kleine Aufbruchsstimmung und Optimismus bringen, wo man in den vergangenen Jahrzehnten nur Abwicklung und »Rückwärtsgang« erlebt hat.

Eine ökonomische Angleichung zwischen Ost und West *um jeden Preis* ist weder ein sinnvolles Ziel, noch ist sie realistischerweise mit den üblichen wirtschaftspolitischen Instrumenten erreichbar. Ostdeutschland ist kein »verspätetes« Westdeutschland, sondern hat grundlegend andere Probleme und Nöte als der Westen. Es braucht daher mehr selbsterarbeitete Lösungen vor Ort, die diesen Eigenheiten Rechnung tragen. Mehr finanzpolitische Autonomie, Experimentierklauseln und Abweichungsmöglichkeiten bei Standards für Länder und Kommunen können die hierfür notwendigen Freiräume öffnen. Der soziale Zusammenhalt in Stadt und Land und ein optimistischer Blick nach vorne sind in jedem Fall jedoch wichtiger als das ständige Schielen in Richtung Westen.

LITERATUR

- Foroutan, N., F. Kalter, C. Canan und M. Simon (2019), *Ost-Migrantische Analogien I. Konkurrenz um Anerkennung. Stereotype, Abwertungsgefühle und Aufstiegskonflikte. Erste Ergebnisse einer bundesweiten Bevölkerungsbefragung*, DeZIM-Institut, Berlin.
- Gillmann, N., R. Lehmann, J. Nauerth, D. Ponattu, J. Ragnitz, J. Sonnenburg und M. Weber (2019), *Wachstum und Produktivität 2035. Innovations- und Produktivitätslücken auf Ebene der Bundesländer*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Kluge, J., R. Lehmann, J. Ragnitz und F. Rösel (2014), *Industrie- und Wirtschaftsregion Lausitz: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, ifo Dresden Studie 71, ifo Institut, Dresden, München.
- Kluge, J. und M. Weber (2016), »Was erklärt die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland?«, *ifo Dresden berichtet* 23(2), 3–9.
- Köcher, R. (2019), »Das ostdeutsche Identitätsgefühl«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juli, 8.
- Neumark, D. und H. Simpson (2015), »Place-Based Policies«, in: G. Duranton, J. Henderson und W. Strange (Hrsg.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Band 5, Elsevier, Amsterdam, 1197–1287.
- Ragnitz, J. (2019), »Zu wenig unternehmerische Initiative: Gründungen und Gründerneigung in Ostdeutschland«, *ifo Dresden berichtet* 26(3), 18–22.
- Rösel, F. (2019), »Die Wucht der deutschen Teilung wird völlig unterschätzt«, *ifo Dresden berichtet* 26(3), 23–25.
- Statistisches Bundesamt (2019), *Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060. Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 3 nach Ländern*, 27. Juni, Wiesbaden.

Christian Hirte*

Gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland schaffen

Wir feiern in diesem und im nächsten Jahr die 30-jährigen Jubiläen der Friedlichen Revolution, der Wirtschaft-, Währungs- und Sozialunion und der Deutschen Einheit. Zur Zeit der Wiedervereinigung waren die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in weiten Teilen von Wirtschaft und Gesellschaft offensichtlich. So betrug das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner 1991 rund 43% des westdeutschen Vergleichswertes (BMWi 2018, S. 88). Der Kapitalstock war deutlich veraltet, die Produkte nicht auf die Kunden, erst recht nicht in westlichen Marktwirtschaften zugeschnitten, und die bisherigen Absatzmärkte in den ehemals sozialistischen Bruderstaaten brachen weitgehend weg. Die Umweltverschmutzung war hoch, die Infrastruktur unzureichend und marode. In den 1990er Jahren war dementsprechend die Gestaltung der staatlichen Einheit und des wirtschaftlichen Transformationsprozesses ein zentrales (wirtschafts-)politisches Thema. Damals hätte man vielleicht im Hinblick auf die materiellen Unterschiede von einem Graben zwischen Ost und West sprechen können. Heute – nach einem langen und immer noch andauernden Angleichungsprozess – wird das Bild vom Graben zwischen Ost und West den Erfolgen beim Aufbau Ost nicht gerecht. Vor allem gilt zu beachten, dass auch der Westen in diesen 30 Jahren nicht stillstand, sondern – im Gegenteil – einige der Regionen dort zu den dynamischsten Regionen ganz Europas gehören. Im Folgenden wird kurz auf die Ausgangslage beim Aufbau Ost eingegangen, dann die bestehenden wirtschaftlichen Strukturunterschiede in Deutschland dargestellt und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen erläutert, mit denen nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse befördert werden soll.

MASSNAHMEN DES AUFBAU OST NACH DER DEUTSCHEN EINHEIT

Die Herstellung der staatlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und die Förderung des Aufbaus der Wirtschaft liefen parallel. Die staatliche Handlungsfähigkeit musste durch die Bildung der neuen Länder und Wiederherstellung der Selbstverwaltung der Kommunen ermöglicht und finanziert werden. Die Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur wurde saniert und

modern ausgebaut. Die Umweltsanierung bei Industrieflächen, ehemaligen Braunkohleflächen und der Urangewinnung und -aufbereitung (Wismut) wurde angegangen. Die Transformation der Wirtschaft durch die Privatisierung und Sanierung der Treuhandbetriebe war eine extrem schwierige Aufgabe. Und es war eine Aufgabe, bei der sich auf allen Seiten auch geschätzt wurde. Um in den Wettbewerb mit westdeutschen und internationalen Unternehmen treten und ihn bestehen zu können, benötigten diese staatlichen Betriebe neben marktwirtschaftlicher Kompetenz auch frisches privates Kapital und Zugang zu moderner Technologie. Deshalb wurden viele der größeren Unternehmen privatisiert und an westdeutsche oder internationale Unternehmen verkauft. Doch trotz aller Bemühungen waren die Folgen für die Wirtschaft und letztlich die Lebensläufe vieler Menschen dramatisch. Dies konnten auch die enormen Anstrengungen, die die Menschen in den Betrieben, der Verwaltung und der Politik unternommen haben, nicht verhindern.

Der Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft wurde vor allem in den Anfangsjahren massiv mit einem breiten Instrumentarium der Wirtschaftsförderung vorangetrieben. Hier nur die wesentlichsten Aspekte: Zur Herstellung marktwirtschaftlicher Unternehmensstrukturen wurden neben der Privatisierung vor allem Existenzgründungen unterstützt. Wachstums- und Rationalisierungsinvestitionen wurden mit privaten und öffentlichen Mitteln über verschiedene, auch steuerliche Finanzierungsinstrumente, ermöglicht. Damit Unternehmen marktfähige und zugleich technologisch moderne Produkte entwickeln und auf den Märkten anbieten konnten, wurden Innovationen intensiv gefördert. Die Hochschulen wurden ausgebaut, die außeruniversitäre Forschungslandschaft, beispielsweise Max-Planck- und Fraunhofer-Institute, eingerichtet und die für Ostdeutschland typischen Forschungs-GmbHs gefördert, so dass Wirtschaft und Wissenschaft zusammenarbeiten konnten. Mit Arbeitsmarktmaßnahmen wurden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschult und die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt gefördert. Die wichtigsten finanzpolitischen Stichworte des Aufbau Ost sind der Erblastentilgungsfonds, der Fonds Deutsche Einheit, der Bund-Länder-Finanzausgleich, der Solidarpakt I, der 2019 auslaufende Solidarpakt II, die Sozialversicherungen sowie der Solidaritätszuschlag.

WO STEHEN DIE NEUEN LÄNDER HEUTE, 30 JAHRE NACH DEM MAUERFALL UND VOR ENDE DES SOLIDARPAKTES II?

Die ostdeutsche Wirtschaftskraft, gemessen als BIP je Einwohner, erreichte 2018 mit 74,7% des westdeut-



Christian Hirte

* Christian Hirte ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie und Beauftragter der Bundesregierung für Mittelstand und für die neuen Bundesländer.

schen Niveaus einen um 0,6 Prozentpunkte höheren Wert als im Vorjahr (vgl. Statistische Ämter der Länder 2019). Seit 2010 haben sich damit die Unterschiede um weitere 3,1 Prozentpunkte verringert. Der Abstand zwischen Ost und West baut sich weiter in kleinen Schritten ab. Der Rückgang bei den Arbeitslosenzahlen ist bemerkenswert. In Ostdeutschland hat sich die Arbeitslosenquote inzwischen auf 6,9% (2018) reduziert und dem geringeren westdeutschen Niveau bis auf rund 2 Prozentpunkte angenähert. Zur Wahrheit gehört allerdings auch, dass dies teilweise auch der ungünstigeren demografischen Entwicklung ostdeutscher Regionen geschuldet ist.

Die Exportquote der ostdeutschen Industrie, ein Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit, erreichte 2018 mit 36,2% ein Niveau, das die westdeutsche Industrie 1999/2000 hatte. Damals galt die westdeutsche Wirtschaft als eine der exportstärksten der Welt, so dass die heute erreichte ostdeutsche Exportquote als ein großer Erfolg bewertet werden kann. Da sich die westdeutsche Exportquote der Industrie aber auf 50,2% (2018) erhöht hat, wird oft nur der bestehende Abstand und nicht der Erfolg gesehen. Bei der Bewertung des ostdeutschen Aufholprozesses ist immer zu berücksichtigen, dass das westdeutsche Referenzniveau ein bewegliches Ziel ist.

Weitet man den Blick über die deutschen Grenzen hinaus, zeigt sich: Die neuen Länder haben sich immer stärker dem europäischen Durchschnitt angenähert; ihre Wirtschaftskraft reicht von 83% des europäischen BIP pro Kopf in Mecklenburg-Vorpommern bis auf 98% für die Stadtregion Leipzig im Jahr 2017. Die ostdeutschen Regionen verfügen damit über eine Wirtschaftskraft, die mit der in vielen französischen, italienischen oder britischen Regionen vergleichbar ist. Zugespißt ausgedrückt: Das Wohlstandsniveau, dem 1989/1990 die Menschen in Ostdeutschland beitreten wollten, ist tatsächlich längst erreicht.

Ein Vergleich der Produktivitätsunterschiede¹ zwischen Ost- und Westdeutschland (2017: Abstand Ost gegenüber West: 18 Prozentpunkte) gegenüber dem in den vergangenen zwei Jahrzehnten aufgebrochenen Abstand zwischen Nord- und Süddeutschland zeigt deutlich: Der Abstand zwischen Ost und West ist ungleich größer als der zwischen Nord und Süd (2017: Abstand Nord/Süd rund 6 Prozentpunkte) (vgl. Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle 2019 Abb. 4, S. 35). Auch 30 Jahre nach dem Fall der Mauer hat noch kein ostdeutsches Flächenland die Produktivität des westdeutschen Landes mit der niedrigsten Produktivität erreicht. Selbst die wirtschaftlichen Zentren der ostdeutschen Länder verfügen gemessen an der Arbeitsproduktivität und dem Lohnniveau nur über eine Wirtschaftskraft auf dem Niveau struk-

turschwacher städtischer Regionen Westdeutschlands. Die ostdeutsche Wirtschaft zeichnet sich damit noch immer durch eine großflächige Struktur- schwäche aus.

URSACHEN FÜR DEN AUFHOLPROZESS UND DEN BESTEHENDEN ABSTAND

Die Grundlage für diesen wirtschaftlichen Aufholprozess ist ein starker Mittelstand, der über zukunftsweisende Technologien und eine hohe Wettbewerbsfähigkeit verfügt. Diese Unternehmen bilden die Basis der dynamischen ostdeutschen Wirtschaft, die in den vergangenen Jahren viele neue Arbeitsplätze geschaffen hat. Bemerkenswert ist hierbei die Rolle der Unternehmen mit überdurchschnittlich schnellem Beschäftigungswachstum. Die rund 3 000 wachstumsstärksten mittelständischen Unternehmen, die in den vergangenen Jahren mit mindestens 10% pro Jahr gewachsen sind, haben rund die Hälfte aller neuen Arbeitsplätze im privaten Sektor geschaffen (vgl. Ramboll Management Consulting GmbH et al. 2017, S. 30). Diese Unternehmen haben maßgeblich zu dem beachtlichen Angleichungsprozess der vergangenen Jahre beigetragen.

Wichtige Gründe für den bestehenden Abstand zwischen den ost- und westdeutschen Ländern liegen in der sogenannten »Kleinteiligkeit« der ostdeutschen Wirtschaft, also dem Fehlen von Zentralen großer Konzerne und dem Mangel an großen Mittelständlern. Damit verbunden ist eine niedrigere FuE-Quote der ostdeutschen Wirtschaft. Der Anteil der FuE-Ausgaben der Wirtschaft am BIP beträgt in den neuen Ländern nur 0,8%, in Westdeutschland 2,3%. Die ostdeutsche Industrie ist zudem insgesamt auch stärker auf Vorprodukte mit geringerer Wertschöpfung ausgerichtet als die westdeutsche Industrie. Darüber hinaus ist die Industriedichte in Ostdeutschland weiterhin niedriger als in Westdeutschland. Weitere Faktoren sind die geringere Siedlungsdichte und die alternde Bevölkerung mit dem ein Fachkräftemangel, der Rückgang privater Nachfrage, aber auch die Verringerung des Gründungs- und Innovationspotenzials einhergehen können.

VIELE UNTERSCHIEDE ZWISCHEN OST UND WEST WURDEN BEREITS GESCHLOSSEN

Gerade wenn die Unterschiede aufgezeigt werden, sollte der Blick aber auch auf Bereiche gerichtet werden, in denen eine deutliche Annäherung bis Angleichung realisiert werden konnte. Dies trifft zu bei der Infrastruktur, den Stadt- und Dorfbildern, den Wohnverhältnissen, der Umwelt und der Gesundheitsversorgung. Auch die Lebenserwartung der Bürgerinnen und Bürger hat sich inzwischen weitgehend angeglichen. Die rechtlichen und sozialpolitischen Anpassungen sind weitgehend vollendet.

¹ Produktivität = Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen.

HERSTELLUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE ALS POLITISCHES ZIEL

Vielfalt und Unterschiede sind einerseits ein Teil der Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik. Spiegelbildlich gehört aber dazu auch, dass es ein zentrales politisches Anliegen ist, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands zu schaffen. Gleichwertige Lebensverhältnisse und Wirtschaftskraft in den Regionen stehen in einem engen Zusammenhang: Eine florierende regionale Wirtschaft bietet den Menschen gute Einkommensmöglichkeiten und attraktive Arbeitsplätze. Die mit hoher Wirtschaftskraft einhergehenden Steuereinnahmen verschaffen den Kommunen die nötige Handlungsfähigkeit für Investitionen in die Infrastruktur und öffentliche Angebote für die Bürgerinnen und Bürger. Es ist jedoch eine Entwicklung von Disparitäten zwischen und innerhalb von Regionen zu beobachten; nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Nord und Süd, zwischen überhitzten Ballungsgebieten und ländlichen Räumen. Um der Gefahr, dass sich die erkannten Ungleichgewichte verfestigen oder zunehmen, entgegenzuwirken, hat die Bundesregierung die Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« eingesetzt. Eingebunden waren dabei nicht nur die Bundesressorts, sondern auch die Landesregierungen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Die sechs Arbeitsgruppen der Kommission haben sich intensiv mit Ursachen der Ungleichheit und möglichen Gegenmaßnahmen auseinandergesetzt und dazu zahlreiche Vorschläge vorgelegt. Ziel ist es, die Ressourcen der öffentlichen Hand vorrangig so einzusetzen, dass in allen Regionen gleichwertige Angebote und Entwicklungschancen geboten werden können. Im Ergebnis soll der gesellschaftliche Zusammenhalt in unserem Land gesichert werden.

Aus den umfangreichen Handlungsempfehlungen, die vom Bundeskabinett am 10. Juli 2019 als Schlussfolgerungen zur Arbeit der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« verabschiedet wurden, sei hier vor allem die regionale Strukturpolitik hervorgehoben. Deutschland braucht auch und gerade in Zukunft eine aktive regionale Strukturpolitik, damit Disparitäten zwischen einzelnen Regionen abgebaut werden und auch die strukturschwachen Regionen im ganzen Land eine gute Entwicklung nehmen können. Dies umfasst eine innovationsorientierte Förderpolitik für strukturschwache Regionen überall in Deutschland, eine aktive, bedarfsgerechte Arbeitsmarktpolitik und eine zielgerichtete Standortpolitik für Verwaltung, Forschung und Wirtschaft. Erste Bausteine zum Erreichen dieses Ziels werden bereits in dieser Legislaturperiode umgesetzt und nun unmittelbar in Angriff genommen.

EIN ZENTRALES ELEMENT DER AKTIVEN REGIONALEN STRUKTURPOLITIK IST EIN GESAMTDEUTSCHES FÖRDERSYSTEM FÜR STRUKTURSCHWACHE REGIONEN.

Wie bereits im Koalitionsvertrag festgelegt, fordert auch die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse, dass sich die Unterstützung an alle strukturschwachen Regionen – ländliche wie städtische – in allen Bundesländern richten soll. Das Fördersystem ergänzt bestehende Maßnahmen des Bundes wie beispielsweise den Bund-Länder-Finanzausgleich oder die allgemeine Mittelstandsförderung.

Das neue Fördersystem wird ab Januar 2020 wirksam und bündelt die Regionalförderprogramme des Bundes. Dabei werden bislang auf Ostdeutschland beschränkte Programme auf alle strukturschwachen Regionen in Ost und West ausgeweitet. Zudem erhalten bundesweit angebotene Fördermaßnahmen besondere Konditionen, mit denen die wirtschaftliche Entwicklung der strukturschwachen Regionen gezielt unterstützt wird.

Das neue Fördersystem bündelt insgesamt 22 Förderprogramme bzw. Programmfamilien. Dazu gehören neben der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, einige ERP-Programme, das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand, das Förderprogramm Innovationskompetenz sowie Innovation & Strukturwandel. Neben unternehmensnahen Maßnahmen der klassischen Wirtschaftsförderung sollen zusätzlich Programme aus den Bereichen Fachkräfteversorgung, Breitbandausbau und Digitalisierung sowie soziale und technische Infrastruktur in das Fördersystem einbezogen werden. Die räumliche Abgrenzung strukturschwacher Regionen folgt der GRW. Damit wird gewährleistet, dass alle Regionen in Ost und West nach ihrem Bedarf einbezogen werden. Dabei will die Bundesregierung sicherstellen, dass die strukturpolitisch wirksamen Programme künftig noch besser ineinandergreifen. Abgerundet wird dies durch eine gemeinsame Berichterstattung und Wirkungskontrolle. Dies soll die Attraktivität der Regionen erhöhen.

Mit der Neuaufstellung unserer regionenbezogenen Förderung bündelt die Bundesregierung also die Kräfte, damit alle Menschen in allen Regionen Deutschlands gleiche Chancen auf wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung haben.

ANDERE POLITIKBEREICHE ZUR HERSTELLUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE

Die Bundesregierung hat in ihren Schlussfolgerungen zur Arbeit der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse neben dem gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen weitere Politikbereiche und Aktivitäten benannt, um effektive und sichtbare Schritte hin zu einer Gleich-

wertigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen. Solche Politikbereiche sind die schnelle und flächendeckende Digitalisierung sowie die Sicherung der Mobilität in Stadt und Land. Für starke und lebenswerte Kommunen sind faire Lösungen für kommunale Alt schulden und für die Verschuldung der kommunalen Wohnungswirtschaft notwendig. Ein breites Thema ist die soziale Daseinsfürsorge und ein starkes zivilgesellschaftliches Engagement, damit sich die Menschen in die Gesellschaft einbringen können und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt wird.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen ist eine Querschnittsaufgabe, die alle staatlichen Ebenen gleichermaßen betrifft. Die Handlungsempfehlungen betreffen auch Bereiche, die in die Zuständigkeit von Ländern und Kommunen fallen. Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen ist nicht nur eine Aufgabe für diese Legislaturperiode, sondern die prioritäre Aufgabe der Politik der nächsten Dekade. Dabei geht es nicht darum, dass es überall gleich ist. Es geht darum, dass die Lebensbedingungen überall gut sind. Wer sich für das Leben auf dem Land entscheidet, nimmt hin, dass Wege weiter sind, dass Grundbedürfnisse mitunter nur mit höherem Aufwand befriedigt werden können. Dies kann man jedoch leichter in Kauf nehmen, wenn dies mit geringeren Wohnkosten oder sauberer Umwelt ausgeglichen wird. Die Balance muss stimmen, damit die Situation als insgesamt gleichwertig anerkannt werden kann. Wenn wir dies erreichen, werden auch die bisher noch bestehenden Unterschiede zwischen Ost und Westdeutschland weiter verkleinert und die vermeintlichen »Gräben« so eingeebnet, dass sie zu »normalen« regionalen Unterschieden werden.

LITERATUR

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2018*, Berlin.

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2019), *Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall*; Halle.

Ramboll Management Consulting GmbH et al. (2017), *Unternehmerische Wachstumsstrategien in den ostdeutschen Bundesländern*, Hamburg.

Statistische Ämter der Länder (2019), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder*, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Februar.

Wolfgang Tiefensee*

Innovation fördern, Tarifbindung stärken und Renten sichern! Wege zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in der Bundesrepublik

Zunächst steht die Frage im Raum: Beschreibt das Bild vom Graben die Situation zutreffend? Ich denke: nein. Mit Blick auf das im Grundgesetz verankerte Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse geht es vielmehr um bestehende Unterschiede. Es geht nicht um Ungleichwertigkeiten, die in der Natur der Sache liegen – wer will wohl ernsthaft die Verhältnisse einer Großstadt auf den ländlichen Raum übertragen? –, sondern um die Gewährleistung einer Grundlebensqualität, auf die jeder unabhängig vom Wohnort Anspruch erheben kann. Öffentliche Daseinsvorsorge umfasst eine Reihe dieser Grundgegebenheiten, die flächendeckend, diskriminierungsfrei und in hoher Qualität zur Verfügung zu stellen sind. Aber es geht um weit mehr.

Wie ist der gegenwärtige Zustand zu beschreiben, um welche Unterschiede geht es in unserem Land?

Immer wieder stehen die Unterschiede zwischen Ost und West im Fokus, obwohl die Vergleichspaare durchaus anders festzulegen wären: Welches Bild würde sich ergeben, vergliche man Nord und Süd oder alle Städte mit mehr als 200 000 Einwohnern? Welche Konsequenzen müssten aus einem derartigen Vergleich gezogen werden? Die Fixierung auf den Ost-West-Horizont allein zeigt den Osten zu grau und den Westen zu rosa.

Die meisten Wirtschaftsinstitute beschränken sich darauf, Unterschiede anhand weniger Kriterien zu messen. Das Bruttoinlandsprodukt, die Lohnstückkosten, die Produktivität stehen im Vordergrund. Darüber hinaus ist es beliebt, Durchschnittswerte West in Relation zum Osten zu setzen. Ein interessantes, anderes Bild ergibt sich, ordnet man die 16 Bundesländer in ein Ranking und gewichtet andere Parameter: etwa die Anzahl der Industriearbeitsplätze pro 1 000 Einwohner, die Arbeitslosenquote oder die Anzahl der Patente pro Jahr und pro 100 000 Einwohner. Zieht man diese Parameter heran, so reiht sich beispielsweise Thüringen vor NRW und Hamburg, bei den Industriearbeitsplätzen vor Niedersachsen und Hessen ein. Der Aufbau Ost ist zumindest auf diesen Feldern erfolgreich gewesen, die Unterschiede sind geringer geworden. Ich bin sehr dafür, diesen Erfolg wahrzunehmen und zu würdigen. Nicht zuletzt, weil das Kräfte freisetzt, die

* Wolfgang Tiefensee ist Thüringer Minister für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft.

nächsten Schritte zu gehen und die Herausforderungen beherzt anzunehmen.

Dennoch bleibt eine Reihe von Politikfeldern, in denen sich Ost und West deutlich voneinander unterscheiden. Hier gilt es, die soziale Einheit zwischen Ost und West zu vollenden. Im Mittelpunkt stehen zwei Megathemen: die Angleichung der Löhne und die Erhöhung der Renten für die Generation, die durch ihre gebrochenen Erwerbsbiografien in die Altersarmut abzugleiten droht. Letzteres ist gerade in den ostdeutschen Ländern ein Problem, wo die Überalterung der Bevölkerung deutlich stärker als im Westen ausgeprägt ist.

Die dafür ursächliche Abwanderung war nur ein Aspekt der Sondersituation in den ostdeutschen Bundesländern der 1990er Jahre. Die Wirtschaft musste nach der Gründung der Ostländer weitgehend wieder aufgebaut werden. Das führte zu einer Wirtschaftsstruktur, die von kleinen und sehr jungen Unternehmen geprägt ist, in denen vergleichsweise niedrige Löhne gezahlt werden. In Thüringen sind fast 90% der Unternehmen nach 1990 gegründet worden. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Thüringer Unternehmen haben 2018 durchschnittlich 2 553 Euro brutto im Monat verdient – allerdings in einer Spanne, die von 2 308 Euro im Altenburger Land bis zu 3 173 Euro in der kreisfreien Stadt Jena reicht.

Aber der Verweis auf die quantitative Dominanz kleiner und junger Unternehmen allein greift nicht weit genug. Das zeigt sich schon daran, dass der Anteil von Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten in West wie Ost bei nur 0,4% liegt. Allerdings sind die großen Unternehmen im Westen sehr viel größer als die im Osten. Damit arbeitet ein wesentlich größerer Anteil der Westbeschäftigten in Großunternehmen. Das bedeutet meist auch: mit höherer Produktivität und mit höheren Löhnen. Es fehlt dem Osten an Großbetrieben und Konzernzentralen. Vor allem aber fehlt es an strategischen Unternehmensfunktionen, die meist mit dem Sitz des Konzerns verbunden sind.

Der Freistaat Thüringen sieht es deshalb als zentrales Ziel seiner Wirtschaftspolitik an, Strukturen zu schaffen, die strategische Unternehmensfunktionen übernehmen, auch ohne dass hier Konzernzentralen ansässig sind. Neben der Förderung wachstumswilliger Unternehmen unterstützen wir deshalb auch die Bildung und den Ausbau von Clustern. Weitere wichtige Schwerpunkte unserer Wirtschaftspolitik zeigt schon der Zuschnitt des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft. Wir kompensieren die begrenzten Forschungskapazitäten kleiner Unternehmen durch die Unterstützung einer engen Zusammenarbeit unserer Hochschulen und der Forschungsinstitute mit der Wirtschaft. Darüber hinaus haben wir eine umfangreiche Beratungsinfrastruktur für Gründer und Gründungsinteressierte aufgebaut. Die Gründerszene hat die-

ses Engagement honoriert und im Deutschlandvergleich der Thüringer Start-up-Politik die beste Bewertung gegeben. Wir werten es als Erfolg unserer Politik, dass in Thüringen der Anteil an Gründungen mit besonderer wirtschaftlicher Substanz bei 29,6% liegt und damit fast 7% über dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich der Bundesländer liegt der Freistaat damit an der Spitze, ebenso wie beim Anteil von Gründungen im Bereich der Spitzentechnologien. Hier könnte auch der Bund stärker wirken, indem er die Ansiedlung von Forschungsinstituten im Osten stärker fördert.

Innovation und Technologie bei solider wirtschaftlicher Basis – das ist ein Erfolgsmodell, das wir nicht nur in einzelnen städtischen Zentren wie Jena oder Erfurt voranbringen. Innovation und Technologie in den Unternehmen müssen auch in der Fläche gefördert werden. Basis dafür ist die flächendeckende Versorgung mit Breitbandanschlüssen. Deshalb haben wir die Gemeinden intensiv bei der Antragstellung für den Breitbandausbau unterstützt. Inzwischen sind die Mittel für den Ausbau vorhanden und werden in den nächsten Jahren eingesetzt, um letzte Versorgungslücken zu schließen. Der flächendeckende Breitbandausbau ist auch ein Zeichen dafür, dass wir den ländlichen Raum nicht aufgeben. Das wäre kontraproduktiv, denn mit den mittel- und südthüringischen Landkreisen und dem Eichsfeld gehören einige der wirtschaftlich aktivsten Regionen des Freistaats zum ländlichen Raum. Ein Rückzug aus der Förderung würde bedeuten, hier die positive wirtschaftliche Entwicklung seit 1990 wieder in Frage zu stellen.

Der entscheidende Beitrag für die gleichwertigen Lebensverhältnisse wird aber sein, dass die Menschen gut auskömmliche Einkommen haben. Daraus lässt sich einmal das Ziel flächendeckend höherer Löhne ableiten. Gerade in Zeiten fehlender Fachkräfte ist gute Bezahlung die unverzichtbare Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit auch des einzelnen Unternehmens. Deswegen bin ich für allgemeinverbindliche Tarifverträge. Der andere Ansatzpunkt betrifft die ohnehin niedrigen Renten im Osten. Dieses Problem droht sich zu verschärfen, wenn ein größerer Anteil von Menschen mit gebrochenen Erwerbsbiografien in Rente geht. Deshalb sollten wir die Rentensysteme anpassen oder eine Grundrente einführen.

Ein knappes Fazit: Wir leisten einen Beitrag, um bestehende Ungleichheiten weiter abzubauen, indem wir Innovationen und Investitionen fördern, indem wir die Infrastrukturen der Digitalisierung flächendeckend absichern. Das ist auch in Zukunft die unverzichtbare Basis für gute Arbeit und steigende Löhne, die wiederum maßgebliche Faktoren für Lebenszufriedenheit und damit für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind.

Wirtschaftliche Prosperität ist eine wesentliche Voraussetzung für die schrittweise Überwin-



Wolfgang Tiefensee

derung von regionalen Ungleichheiten. Allerdings darf man nicht erwarten, dass sie für sich allein genommen reichen würde, um alle Ungleichheiten abzubauen. Der Bericht der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« der Bundesregierung zeigt die vielen Facetten, die diese Aufgabe hat. Dazu gehört die Entlastung der kommunalen Finanzen ebenso wie die Stärkung des Ehrenamts und des Miteinanders der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen oder die Verbesserung der Mobilität in der Fläche. Auch das sind Aufgaben, die im Osten anstehen, aber nicht nur dort.

LITERATUR

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019a), »Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen«, verfügbar unter: https://heimat.bund.de/static/downloads/Deutschlandatlas_Download_Version.pdf.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019b), »Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall«, verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/schlussfolgerungen-kom-gl.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Göbel, S. (2019), »Jenaer verdienen am meisten, Altenburger am wenigsten«, *Thüringer Allgemeine*, 24. Juli.

Hüther, M., J. Südekum und M. Voigtländer (2019), *Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit*, IW-Studien – Schriften zur Wirtschaftspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

KPMG (2018), *Deutscher Startup Monitor 2018. Neue Signale, klare Ziele*, verfügbar unter: <https://deutscherstartupmonitor.de/fileadmin/dsm/dsm-18/files/Deutscher%20Startup%20Monitor%202018.pdf>.

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2019), *Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall*, verfügbar unter: https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/sonstint/2019_iwh_vereintes-land_de.pdf.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (2013), *IAB-Betriebspanel. Länderbericht Thüringen. Ergebnisse der 17. Welle 2012*, verfügbar unter: <https://www.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1417.pdf>.

Thüringer Zentrum für Existenzgründungen und Unternehmertum ThEX (2019), *Gründer- und Unternehmerreport Thüringen 2018. Die Entwicklung Thüringer Existenzgründungen und Jungunternehmen*, verfügbar unter: <https://www.erfurt.ihk.de/blob/efihk24/service/existenzgruendung/Downloads/4373908/4b96b9ba82e5ebfc1c4f48e3e335739e/Gruender-und-Unternehmerreport-data.pdf>.

Annekatrien Niebuhr*

Regionalpolitik und der wirtschaftliche Aufholprozess Ostdeutschlands – notwendige Anpassungen des Fördersystems

PERSISTENTE DISPARITÄTEN

Die Wirtschaftskraft und die Arbeitsmarktbedingungen in Ost- und Westdeutschland weichen nach wie vor erheblich voneinander ab. Der Rückstand der ostdeutschen Regionen weist zwar eine beachtliche Streuung auf. Im Mittel erreicht das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) 2018 aber nur rund 75% des westdeutschen Niveaus. Und trotz des deutlichen Rückgangs der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland übersteigt die ostdeutsche Arbeitslosenquote die westdeutsche Quote aktuell noch um den Faktor 1,4. Auch für andere Indikatoren wie die Produktivität, den Innovationserfolg und die Exportaktivität sind entsprechende Disparitäten festzustellen. Insgesamt verläuft der Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft außerordentlich langsam. Eine Ausnahme stellt allenfalls die Entwicklung der Arbeitslosigkeit dar. Zudem ist in diesem Zusammenhang eine nicht unerhebliche demografische Komponente zu berücksichtigen. So ist die (leichte) Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen ab Mitte der 1990er Jahre angesichts des relativ schwachen Wachstums der ostdeutschen Bundesländer vor allem auf die Nettoabwanderung aus Ostdeutschland zurückzuführen (vgl. Lehmann und Ragnitz 2012).

Eine Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen, die überwiegend durch einen Rückgang der Bevölkerung getragen wird, dürfte aber nicht mit einem nachhaltigen wirtschaftlichen Aufholprozess verbunden sein. Insbesondere bei einer selektiven Abwanderung sind negative Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum der strukturschwachen Regionen zu erwarten (vgl. Granato et al. 2015). Dass der Aufholprozess Ostdeutschlands nur noch schlep-pend vorankommt, wird auch damit begründet, dass in der Vergangenheit vor allem jüngere, gut qualifizierte Arbeitskräfte abgewandert sind. Der daraus resultierende quantitative und qualitative Rückgang der Humankapitalausstattung beeinträchtigt in vielen ostdeutschen Regionen die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven (vgl. Ragnitz 2014).

Zum anhaltenden Rückstand der ostdeutschen Wirtschaft tragen auch strukturelle Fakto-

* Prof. Dr. Annekatrien Niebuhr ist Professorin an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Institut für Volkswirtschaftslehre, Empirische Arbeitsmarktforschung und Räumliche Ökonometrie, und am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB Nord, Kiel.

ren bei, die sich im Zeitablauf nur langsam verändern. So ist bezüglich der ostdeutschen Innovationslücke zu berücksichtigen, dass Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland überwiegend in bestimmten Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes stattfindet, das in vielen ostdeutschen Regionen einen vergleichsweise geringen Anteil an der Wertschöpfung besitzt. Festzustellen sind auch Unterschiede in der Betriebsgrößenstruktur, die zum Rückstand der ostdeutschen Wirtschaft beitragen. Kleine Betriebe, die in der Regel niedrige Innovationsraten und eine nur schwache Exportorientierung aufweisen, sind in Ostdeutschland überproportional vertreten. Große Unternehmen mit Headquarterfunktionen haben dagegen selten einen ostdeutschen Standort. Hinzu kommen Unterschiede in der Siedlungsstruktur. Ostdeutsche Unternehmen profitieren in geringerem Maße von Agglomerationsvorteilen als westdeutsche Betriebe, da Ostdeutschland stärker durch gering verdichtete, ländliche Regionen geprägt ist als der Westen des Bundesgebiets. Die zwischen Ost- und Westdeutschland bestehenden Unterschiede in der Wirtschaftskraft sind also teilweise auf strukturelle Faktoren zurückzuführen, die mit regionalpolitischen Maßnahmen nur schwer zu beeinflussen sind (vgl. Alecke et al. 2010).

EFFEKTE DER FÖRDERPOLITIK UND SCHWERPUNKTSETZUNGEN DER GRW

Der Aufholprozess der ostdeutschen Länder wurde ab 1990 vor allem durch die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) und mit Mitteln aus den europäischen Strukturfonds unterstützt. Die GRW zielt darauf ab, die wirtschaftliche Entwicklung in strukturschwachen Regionen durch die Förderung gewerblicher Investitionen und durch Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur zu stärken. Es sollen hochwertige Arbeitsplätze im Fördergebiet geschaffen bzw. gesichert werden, ausgehend von den dort vorhandenen Entwicklungsmöglichkeiten (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018). Zum Abbau der regionalen Disparitäten trägt die Förderung natürlich nur bei, wenn sie mit signifikanten Wachstumseffekten in den geförderten Regionen verbunden ist. Verschiedene Untersuchungen weisen auf durchaus bedeutende langfristige Wirkungen regionalpolitischer Maßnahmen hin, die auch nach Abschluss der Förderung bestehen bleiben. Ergebnisse von Ehrlich und Seidel (2018) zur ehemaligen Zonenrandförderung in Westdeutschland legen nahe, dass positive Effekte im Fördergebiet aber weniger auf einer zusätzlichen wirtschaftlichen Aktivität basieren, sondern überwiegend auf Standortverlagerungen von Unternehmen aus dem Nichtförder- in das Fördergebiet zurückzuführen sind.

Eine insgesamt rückläufige Ausgabenentwicklung in der GRW deutet für Untiedt et al. (2016) zudem auf einen zunehmend gedeckten Förderbedarf bei den gewerblichen Investitionen wie auch im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur hin. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit die Förderschwerpunkte der GRW an sich verändernde Bedarfe im überwiegend ostdeutschen Fördergebiet anzupassen sind. In diesem Zusammenhang werden insbesondere eine stärker innovationsorientierte Förderpolitik und die Humankapitalausstattung der Regionen thematisiert. Eine entsprechende Ausrichtung der Regionalpolitik setzt an zentralen Problemen der ostdeutschen Wirtschaft an. Von einer solchen Förderpolitik können zudem Impulse auf die gesamte Volkswirtschaft ausgehen, da FuE und Humankapitalinvestitionen mit positiven externen Effekten verbunden sind.

Fördermaßnahmen, die auf eine Erhöhung der FuE-Aktivität in Ostdeutschland abzielen, setzen vor allen bei existierenden Unternehmen an. Die strukturellen Nachteile, etwa in der Betriebsgrößenstruktur, reduzieren daher die Fähigkeit ostdeutscher Regionen, entsprechende Fördermittel zu absorbieren. Angesichts einer schon hohen Förderintensität der ostdeutschen Unternehmen, die FuE betreiben, kann der Abruf von Fördermitteln über eine Erhöhung der Förderintensität wohl nur in begrenztem Maße gesteigert werden (vgl. Alecke et al. 2010). Investitionen in die öffentliche Forschungsinfrastruktur stellen eine weitere Möglichkeit dar, eine stärkere Partizipation an innovationsorientierten Förderprogrammen zu erreichen. Der Ausbau der Forschungsinfrastruktur an lokalen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen kann überdies dazu dienen, Mittelzentren in dünnbesiedelten strukturschwachen Regionen zu stärken, die hier eine wichtige Ankerfunktion für die wirtschaftliche und demografische Entwicklung übernehmen können.

Die Gegebenheiten vor Ort sind nicht nur aufgrund einer möglicherweise sehr begrenzten Absorptionsfähigkeit der geförderten Regionen von Bedeutung. Regionale Entwicklungsstrategien sollten grundsätzlich auf einer sorgfältigen Analyse der lokal vorhandenen Entwicklungspotenziale und -hemmnisse basieren. Bisherige Erfahrungen mit Großprojekten ohne enge Anbindung an die lokale Wirtschaft (*cathedrals in the desert*) zeigen, dass diese regelmäßig ohne nachhaltige Effekte in den strukturschwachen Regionen geblieben sind. Die Effektivität der Förderung wird zudem offenbar auch von der lokalen Humankapitalausstattung und den regionalen Institutionen beeinflusst. So lassen sich signifikante Wachstumseffekte der EU-Strukturfonds nur in solchen EU-Regionen beobachten, in denen der Humankapitalbestand eine gewisse Untergrenze nicht unterschreitet und eine hinreichende Qualität der loka-



Annekatrien Niebuhr

len Institutionen gegeben ist (vgl. Becker et al. 2013; Rodríguez-Pose 2018).

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ZUKÜNFTIGE FÖRDERPOLITIK

Auch sich wandelnde Rahmenbedingungen sprechen für eine Weiterentwicklung des regionalpolitischen Fördersystems in Deutschland. Von Bedeutung sind hierbei vor allem die Auswirkungen des demografischen Wandels und zu erwartende Einschränkungen der Fördermöglichkeiten durch das europäische Beihilferecht. So ist davon auszugehen, dass das Fördergebiet in Deutschland aufgrund entsprechender EU-Vorgaben zukünftig enger abgegrenzt wird und viele ostdeutsche Regionen aus der Förderung herausfallen (vgl. Ragnitz et al. 2017). Sind mit der Förderung nennenswerte Verlagerungseffekte zwischen dem Nichtförder- und dem Fördergebiet verbunden, könnte eine Reduzierung des Fördergebiets dazu führen, dass Unternehmen ihren Standort aus den wirtschaftlich stärkeren ostdeutschen Regionen in Gebiete mit einem deutlicheren Entwicklungsrückstand verlagern. Für den Aufholprozess Ostdeutschlands insgesamt wäre dann durch die Förderung wenig gewonnen.

Analysen der EU-Regionalpolitik deuten ferner auf heterogene Effekte der Förderung hin. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass regionalpolitische Maßnahmen eine vergleichsweise starke Wirkung in Regionen mit einem eher moderaten Entwicklungsrückstand entfalten (vgl. Becker et al. 2012). Wenn die etwas besser aufgestellten Gebiete in Ostdeutschland infolge einer Reduzierung des Fördergebiets aus der Förderung herausfallen, könnte die Effektivität der Regionalpolitik sinken und die Förderung somit weniger zur Reduzierung der Ost-West Lücke beitragen.

Auch durch den demografischen Wandel verändern sich die Rahmenbedingungen der regionalpolitischen Förderung. In den meisten ostdeutschen Regionen wird es in den kommenden Jahren zu einem ganz erheblichen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials kommen. Die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze im ostdeutschen Fördergebiet könnte also an einem deutlich sinkenden Arbeitsangebot scheitern. Es stellt sich daher die Frage, ob der Generierung zusätzlicher Wertschöpfung relativ zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Zukunft ein höheres Gewicht in der GRW eingeräumt werden sollte. Darüber hinaus ist eine bessere Koordinierung aller relevanten Politikbereiche anzustreben. Angesichts der demografischen Entwicklung gewinnen vor allem Maßnahmen an Bedeutung, die zu einer Stabilisierung des Arbeitsangebots in strukturschwachen Regionen beitragen können. Ein umfassendes und konsistentes Fördersystem sollte daher auch die regionale (Aus)Bildungsinfra-

struktur und die Attraktivität des Wohnumfelds im Blick haben.

Darüber hinaus ist an eine stärkere Verknüpfung von regionalpolitischen Instrumenten mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu denken. Eine flankierende Förderung der beruflichen Weiterbildung und die Unterstützung von Rekrutierungsprozessen können die Erfolgsaussichten der regionalen Strukturpolitik in Regionen mit einem abnehmenden Erwerbspersonenpotenzial erhöhen. Eine größere Wirkung der Förderung kann dabei nicht nur auf sich gegenseitig verstärkenden Maßnahmen beruhen, sondern auch auf einer Kumulierung von Fördermitteln aus unterschiedlichen Politikbereichen.

FAZIT

Das regionalpolitische Fördersystem ist an sich deutlich verändernde Rahmenbedingungen anzupassen. Es ist zu erwarten, dass das Fördergebiet in Ostdeutschland erheblich schrumpfen wird. Dies könnte eine geringere Effektivität der Förderung insgesamt zur Folge haben, wenn die regionalpolitischen Maßnahmen aktuell in jenen Gebieten stärkere Effekte erzielen, die den Förderstatus verlieren. Zudem dürfte die Absorptionsfähigkeit im verbleibenden Fördergebiet geringer sein als in den Regionen, die voraussichtlich aus der Förderkulisse herausfallen. Es ist zu befürchten, dass der Abbau der zwischen Ost- und Westdeutschland bestehenden Disparitäten aufgrund dieser Entwicklung weiter an Tempo verliert.

Es spricht vieles dafür, die Unterstützung strukturschwacher Regionen zukünftig stärker auf die Förderung von FuE-Aktivitäten und die regionale Humankapitalausstattung auszurichten. Auf diese Weise setzt das Förderinstrumentarium an zwei zentralen Problemen der ostdeutschen Wirtschaft an. Gegenüber der Förderung gewerblicher Investitionen dürfte es zudem mit dieser Schwerpunktsetzung leichter sein, das Fördersystem EU-beihilfekonform auszugestalten und eine Unterstützung auch der wirtschaftlich stärkeren ostdeutschen Regionen weiterhin zu gewährleisten.

Die Gestaltung des regionalpolitischen Fördersystems in Deutschland sollte zudem auf eine bessere Informationsbasis zurückgreifen können. Die Ergebnisse hochwertiger Evaluationsstudien sind hierbei von zentraler Bedeutung. Das gegenwärtige Fördersystem umfasst eine Vielzahl an Instrumente. Inwieweit unterschiedliche Maßnahmen signifikante Wachstumsimpulse in den geförderten Gebieten auslösen und ob die Effekte über die Regionen hinweg deutlich variieren, kann auf der Grundlage der bislang vorliegenden Analysen nicht zufriedenstellend beantwortet werden.

LITERATUR

- Alecke, B., A. Otto und G. Untiedt (2010), »FuE und Innovationen in Ostdeutschland: Strukturelle Unterschiede bestimmen den Rückstand«, *Informationen zur Raumentwicklung* (10/11), 759–771.
- Becker, S. O., P. H. Egger und M. von Ehrlich (2013), »Absorptive Capacity and the Growth Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects«, *American Economic Journal: Economic Policy* 5, 29–77.
- Becker, S. O., P. H. Egger und M. von Ehrlich (2012), »Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy«, *European Economic Review* 56, 648–668.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), *Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«* ab 17. September 2018, Berlin.
- Ehrlich, M. v. und T. Seidel (2018), »The Persistent Effects of Place-Based Policy: Evidence from the West-German Zonenrandgebiet«, *American Economic Journal: Economic Policy* 10, 344–374.
- Granato, N., A. Haas, S. Hamann und A. Niebuhr (2015), »The Impact of Skill-Specific Migration on Regional Unemployment Disparities in Germany«, *Journal of Regional Science* 55, 513–539.
- Lehmann, R. und J. Ragnitz (2012), »Ist die Angleichung zwischen Ost und West ein statistisches Artefakt?«, *ifo Dresden berichtet* (5), 3–4.
- Ragnitz, J. (2014), »25 Jahre nach dem Mauerfall: Anmerkungen zum Stand der Deutschen Einheit«, *ifo Dresden berichtet* (5), 44–47.
- Ragnitz, J., G. Untiedt und M. Weber (2017), *Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020*, ifo Dresden Studien 79, ifo Institut, Dresden, München.
- Rodríguez-Pose, A. (2018), »The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)«, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, 189–209.
- Untiedt, G., H. Karl, J. Rosche, M. Kersting und B. Alecke (2016), *Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020*, RUFIS-Studien 1/2017, Bochum.

Philipp Fink*, Martin Hennicke** und Heinrich Tiemann***

Neue Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse und gesellschaftlichen Zusammenhalt

Im 10. Juli 2019 hat das Bundeskabinett den Beschluss zur Umsetzung der Ergebnisse der Regierungskommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« gefasst. Mit dem Beschluss stellt die Bundesregierung fest, dass es »innerhalb Deutschlands erhebliche regionale Disparitäten« in Bezug auf Einkommen, Beschäftigung, Infrastruktur, Zugang zur Grundversorgung und zur Daseinsvorsorge bestehen.¹ Ausdrücklich bekennt sich die Bundesregierung zum Ziel der Verringerung bestehender sozialer und ökonomischer Ungleichgewichte zwischen den Regionen und zur Bekämpfung ihrer weiteren Verfestigung. Damit gesteht sie ein, dass die bisher praktizierte Politik der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse gescheitert ist.

KEIN MANGEL AN ERKENNTNIS, ...

Mit dieser Erkenntnis steht die Bundesregierung nicht allein. Etliche wissenschaftliche Studien, Raumordnungsberichte der Bundesregierung seit 2011, Kommunalverbände und Politiker der betroffenen Regionen weisen schon seit langem darauf hin, dass längst nicht alle Städte und Kommunen von den letzten Boomjahren profitieren konnten. Demzufolge hat sich das räumliche Wohlstandsgefälle in Deutschland nicht etwa verkleinert, sondern eher noch vergrößert. Zuletzt hatte der aktuelle Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) dies ebenfalls anhand einer Vielzahl von Indikatoren gezeigt. Doch im Unterschied zum Deutschlandatlas des Bundesinnenministeriums, und vielen anderen Raumstudien, hat der Disparitätenbericht der FES anhand einer Clusteranalyse die Kumulation von sozialen und wirtschaftlichen Risiken für die Menschen kartografiert. Herausgekommen ist ein fragmentiertes Land, in dem sich die unterschiedlichen Lebenslagen räumlich so sehr verfestigt haben, dass

* Dr. Philipp Fink ist seit Juli 2019 Leiter des Büros für die Nordischen Länder der Friedrich-Ebert-Stiftung in Stockholm. Zuvor war er Referent in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der FES in Berlin, unter anderem zuständig für struktur- und regionalwirtschaftliche Themen.

** Martin Hennicke, Ministerialdirigent a. D., war bis 2017 Abteilungsleiter Politische Planung in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

*** Heinrich Tiemann, Staatssekretär a. D., war Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt und Staatssekretär in verschiedenen Bundesministerien und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

¹ Zum Folgenden: Beschluss der Bundesregierung: Umsetzung der Ergebnisse der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse«, 10. Juli 2019,



Philipp Fink



Martin Hennicke



Heinrich Tiemann

man mittlerweile von mehreren Deutschlands sprechen kann.²

- Einerseits leben mehr als 69 Mio. Menschen oder mehr als 83% der Einwohner in dynamischen Groß- und Mittelstädten mit einem wirtschaftsstarke Umland sowie in Kommunen ohne gravierende Abweichungen zum Bundesmittel («Deutschlands solide Mitte») im Norden, Westen und Süden des Landes. Allerdings droht zunehmend Exklusion und Verdrängung in den erfolgreichen Regionen durch ansteigende Lebenshaltungskosten und überlastete Infrastrukturen.
- Andererseits leben mehr als 13,5 Mio. Menschen oder fast 16,4% der Einwohner in Regionen mit dauerhaften schweren Strukturproblemen. Das sind altindustrialisierte städtische Regionen vorwiegend im Westen und Norden der Republik sowie überwiegend ländliche Regionen in Ostdeutschland, die noch heute unter den negativen Auswirkungen der Wende leiden. Überdurchschnittliche Armut und Arbeitslosigkeit, völlig überschuldete Haushalte, seit langem zurückgefahrenen Investitionen, kontinuierliche Abwanderung prägen diese Regionen.

Oft kann staatliches Handeln nicht mehr gegensteuern, da die lokalen Haushalte überschuldet sind und Investitionen zurückgefahren werden mussten. Binnenwanderungen verstärken die Disparitäten. Die Abwanderung aus den peripheren Räumen bedeutet eine zusätzliche Zuspitzung, da zumeist gut ausgebildete junge Menschen und junge Familien in die Wachstumsregionen umziehen. Zudem zeigt sich in vielen dieser Regionen: Wo der Staat nicht handlungsfähig ist, nimmt das Vertrauen in Politik und Demokratie ab. Entsprechend hoch sind die Anteile der Nichtwähler und der Zulauf zu rechtspopulistischen Parteien in diesen Regionen (vgl. Giebler und Regel 2017; Stahnke, Tröger und Venohr 2019).

.... ABER EIN HANDLUNGSDEFIZIT

Lange Zeit setzte die Politik auf die Formel, dass Wirtschaftswachstum langfristig zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse im Land führen wird. Sie hat den Zusammenhang zwischen regionalen wirtschaftlichen Unterschieden und ihren weitreichenden Folgen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt mehr oder weniger ignoriert und nur unzureichende Antworten gegeben. Sie hat die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 nicht dazu genutzt, die öffentlichen Finanzen für die Zukunft grundlegend zugunsten der wirtschaftlich und finanziell schwächeren Länder und Regionen zu

verändern. Einzelne Maßnahmen, in der Regel zeitlich befristet und unterdimensioniert, können die Disparitäten allenfalls lindern, aber nicht ihre strukturellen Ursachen aufhalten. Nun soll es anders werden.

BESCHLUSS DER BUNDESREGIERUNG ZUR UMSETZUNG DER ERGEBNISSE DER KOMMISSION »GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE«

Der Bundesinnenminister überraschte bei der Vorstellung des Regierungsbeschlusses durch radikale Einsichten: »Wir brauchen wieder einen aktiveren Staat, der die Mängel der sozialen Marktwirtschaft ausgleicht und uns von dem Irrglauben befreit, die Marktwirtschaft löse alles«. Und die Regierung sieht die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als »eine herausragende Aufgabe für die kommende Dekade«. Folgende Maßnahmen wurden verkündet, die von jedem Ressort im Rahmen seiner Zuständigkeit und nach Haushaltslage umgesetzt werden sollen:

1. **Mit einem neuen gesamtdeutschen Fördersystem strukturschwache Regionen gezielt fördern.** Hiermit soll ein aus der 18. Legislaturperiode stammendes Vorhaben umgesetzt werden. Im Hinblick auf das Auslaufen der bisherigen Bestimmungen zum Solidarpakt II sollen die spezifischen strukturpolitischen Förderinstrumente für Ostdeutschland für alle Regionen zur Verfügung stehen. Es sollen weitere nicht spezifizierte Programme für Innovation, die Stärkung der technischen sozialen Infrastrukturen und die Sicherung von Fachkräften in den Regionen entwickelt werden. Zudem findet bei der Verteilung der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« eine stärkere Berücksichtigung des demografischen Wandels statt. Des Weiteren sollen nicht abgerufene Fördermittel endlich nicht mehr nach dem Windhundprinzip verteilt, sondern strukturschwachen Regionen erneut zur Verfügung gestellt werden.
2. **Arbeitsplätze in strukturschwache Regionen bringen.** So sollen Behörden, Wissenschaftseinrichtungen und Fachhochschulen vorrangig in strukturschwachen Gegenden angesiedelt werden. Insgesamt begrüßenswert, aber es wird dauern, bis die erhofften positiven Effekte sich in den Regionen bemerkbar machen.
3. **Breitband und Mobilfunk flächendeckend ausbauen.** Eigentlich für ein so hoch technisiertes Land eine Selbstverständlichkeit, aber auch hier gilt, dass eine staatlich finanzierte Infrastruktur allein keine schnellen Impulse für Wachstum und Beschäftigung erzeugen kann. Zudem ist es unverständlich, warum die langwierige Vergabe der 5G-Lizenzen an Privatunternehmen nicht mit

² Vgl. Fink, Hennicke und Tiemann (2019). Die Ergebnisse der Studie sind auf der Website www.fes.de/ungleiches-deutschland abrufbar. Zu den einzelnen Indikatoren der Clusteranalyse vgl. Fina et al. (2019).

entsprechenden Vollversorgungsgarantien versehen waren.

4. **Mobilität und Verkehrsinfrastruktur in der Fläche verbessern.** Eine dringend notwendige Maßnahme, die aber nicht zum Ziel haben darf, lange Pendlerstrecken, am besten mit dem Auto, zu ermöglichen. Die Mobilitätswende muss im Mittelpunkt stehen. Ziel muss es sein, den Menschen zu ermöglichen, möglichst dort zu arbeiten, wo sie leben. Deswegen sind Fortschritte bei dem digitalen Infrastrukturausbau, der Arbeitszeitflexibilisierung und der Kinder- und Seniorenbetreuung so dringend.
5. **Dörfer und ländliche Räume stärken.** Mit neuen räumlichen Abgrenzungen und eine neue inhaltliche Schwerpunktsetzung wird sich die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« auf wirklich bedürftige Räume und die inhaltliche Stärkung der Daseinsvorsorge vor Ort konzentrieren. Was mit den bedürftigen städtischen Regionen und deren Infrastrukturmängel passiert, ist damit aber offen.
6. **Städtebauförderung und sozialen Wohnungsbau voranbringen.** Mehr als ein Versprechen, die Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau auch nach dem Jahr 2021 fortzuschreiben, wurde nicht geleistet. Es fehlen bspw. die Förderung von Genossenschaften, Maßnahmen zum Erhalt der sozialen Vielfalt in den Städten sowie Lösungsansätze, wie der Zuwanderungsdruck in die erfolgreichen Städte und Regionen gemindert werden kann.
7. **Eine faire Lösung für kommunale Altschulden finden.** Wie dem Beschluss zu entnehmen ist, wurde hier keine Einigung erzielt. Zwar ist der Wille zu erkennen, verschuldeten Kommunen zu helfen, doch ist es fraglich, ob er ausreicht, um die Kommunen aus dem Teufelskreis von geringem Wachstum, hoher Arbeitslosigkeit, hohen Sozialausgaben und geringen öffentlichen Investitionen zu befreien. Denn ursächlich sind nicht die hohen Kassenkredite der Kommunen, wie der Beschluss nahelegt, sondern die strukturelle Schwäche ihrer Einnahmen gepaart mit den hohen Sozialausgaben, die den Kommunen per Bundesgesetz vorgeschrieben werden.
8. **Engagement und Ehrenamt stärken.** Eine Stiftung für Engagement und Ehrenamt soll gegründet werden, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt innovativ fördern. Ob das ausreicht, für die notwendige systematische und nachhaltige Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, ist fraglich.
9. **Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung sichern.** Dazu wird sich der Bund über 2022 hinaus finanziell engagieren. Das war zu erwarten. Es bleibt zu hoffen, dass die Länder

nicht wie beim Gute-Kita-Gesetz das Vorhaben soweit verwässern, dass die ursprüngliche Idee von einheitlichen Betreuungsstandards und dem Ausbau der Betreuung nur schwer zu erkennen ist.

10. **Barrierefreiheit in der Fläche verwirklichen.** Auch hier handelt es sich nicht um eine strukturelle Innovation, sondern um die Erfüllung der Verpflichtungen der Bundesregierung aus der UN-Behindertenrechtskonvention.
11. **Miteinander der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen fördern.** Der Bund verpflichtet sich, gute Rahmenbedingungen für die Schaffung einer sozialen Infrastruktur in den Kommunen zu schaffen. Damit soll die Attraktivität der Kommunen als Orte, an denen mehrere Generationen zusammenleben, verbessert werden. Ob damit eine dringend verbesserte Infrastruktur für Pflege, für Schulen oder Nahversorgung gemeint ist, bleibt offen.
12. **Gleichwertige Lebensverhältnisse als Richtschnur setzen.** Die Etablierung einer praktikablen quantitativen und qualitativen räumlichen Wirkungsanalyse von staatlichen Maßnahmen im Sinne eines »Gleichwertigkeits-Checks« wäre in der Tat ein wichtiger Fortschritt und zugleich eine methodische Herausforderung für die wissenschaftliche Politikberatung.

Zusammenfassend zeigt der Beschluss zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« durchaus richtige Erkenntnisse und Überlegungen zur Bekämpfung der sozialen und ökonomischen Ungleichheit im Land. Trotz des Donnerhalls der Verkündung durch Bundesminister Seehofer stellen die Vorschläge keinen großen Wurf dar. Viele Vorschläge sind bereits aus anderen Zusammenhängen bekannt oder setzen die Umsetzung bestehender Instrumente fort. Vieles bleibt im Vagen. Wie viel Geld fließen wird, bleibt offen. Erneut hat die Bundesregierung es verpasst, eine große Lösung für ein wirklich großes Problem vorzulegen.

NOTWENDIG IST EINE NEUE POLITIK

Damit springt die Bundesregierung insgesamt zu kurz. Denn wirklich notwendig wäre ein umfassendes politisches Konzept zur Bekämpfung der Disparitäten. Dieses sollte die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit einer Politik zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts verbinden. Dazu sind nicht nur eine aktive Struktur- und vor allem Regionalpolitik sowie kräftige Impulse für die Stärkung der Zivilgesellschaft dringend notwendig. Will die Politik tatsächlich erfolgreich sein, wird sie über die angedachten Maßnahmen hinaus um einen weitergehenden Umbau auch der Bildungs-, Forschungs-, Verkehrs- und Finanzpolitik nicht herumkommen. Sie sollte vier Ziele verfolgen:

1. **Ungleiches ungleich behandeln**
Soziale und technische Infrastrukturen sind räumlich höchst ungleich verteilt. Die Staatsausgaben müssen künftig räumlich gerechter verteilt werden. Der politische Leitsatz »Ungleiches ungleich behandeln« muss zur durchgehenden Maxime staatlicher Ausgabenpolitik werden. Erforderlich ist eine stärker indikatorengestützte Regionalisierung vieler staatlicher Investitionshilfen, orientiert an fachlichen Aspekten und räumlichen Ungleichgewichten. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturförderprogramme und bei den Investitionshilfen des Bundes und der Länder. Somit können sowohl die Nöte struktur- und finanzschwacher Kommunen als auch die Probleme der durch Zuzugsdruck überlasteten dynamischen Städte und Kreise berücksichtigt werden.
2. **Kommunen stärken**
Ohne leistungsstarke Kommunen sind gleichwertige Lebensverhältnisse nicht zu erreichen. Denn die kommunalen Verwaltungen sichern den Zugang zur Daseinsvorsorge für alle. Die Kommunen brauchen dafür eine angemessene Personal- und Finanzausstattung. Notwendig ist deshalb eine Initiative zur Stärkung der Verwaltungskraft, um kommunalen Kompetenzen wieder aufzubauen. Mit einer Anpassung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder muss sichergestellt werden, dass die vom Bund bereitgestellten Mittel bei denjenigen Kommunen und Kreisen ankommen, die diese benötigen.
3. **Strukturschwache Kommunen endlich entlasten**
Notwendig ist deshalb ein gemeinsamer Entschuldungsfonds des Bundes und der Länder. Die Alt-schulden der am meisten belasteten Kommunen sollten gebündelt und mit Auflagen verbunden werden, um die Einnahmensituation zu verbessern und neue Schulden zu vermeiden. Daneben ist eine weitere Übernahme von Sozialausgaben durch den Bund, z. B. der Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose, die in den Krisenkommunen besonders ins Gewicht fallen, notwendig. Die schwächsten Kommunen tragen heute die höchsten Lasten bei den Sozialtransfers.
4. **Neue Gemeinschaftsaufgabe »Regionale Daseinsvorsorge«**
Der Zugang zu einer flächendeckenden und leistungsfähigen Infrastruktur ist die Voraussetzung dafür, dass sich die Menschen frei entfalten können. Eine Politik des Zusammenhalts muss sich deshalb um die Entwicklung sozialer Orte kümmern, an denen eine eigenständige Regionalentwicklung durch bürgerschaftliches Engagement, kommunale Kooperationen und regionale Netzwerke und viele andere Teilhabeformate gelebt wird. Die vielen innovativen Ansätze aus geförderten Modellprojekten des Bundes und der Länder gehören verstetigt und in den Alltagsbetrieb

übernommen. Bund und Länder sollten hierfür eine neue Gemeinschaftsaufgabe »Regionale Daseinsvorsorge« verabreden. Sie finanziert sowohl eine ausreichende materielle Daseinsvorsorge in den Regionen als auch die systematische Unterstützung der Prozesse zur Aktivierung, Mitbestimmung und Selbstorganisation der Zivilgesellschaft.

FAZIT

Mit der Arbeit der Kommission und dem Kabinettsbeschluss zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission kommt die Debatte zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse endlich in Gang. Den Ankündigungen müssen jetzt Taten folgen, sonst werden die Zweifel an Politik und Demokratie in den betroffenen Regionen weiter steigen. Diffuse soziokulturelle Debatten zum Thema Heimat lenken dabei nur ab, provozieren falsche Fronten und laufen Gefahr, die materiellen Lebensinteressen der Menschen aus den Augen zu verlieren.

LITERATUR

- Fina, S., F. Osterhage, J. Rönsch, K. Rusche, S. Siedentop, R. Zimmer-Heemann und R. Danielzyk (2019), *Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019: Hintergründe zu Trends, Indikatoren, Analysen*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Fink, Ph., M. Hennicke und H. Tiemann (2019), *Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Giebler, H. und S. Regel (2017), *Wer wählt rechtspopulistisch? Geografische und individuelle Erklärungsfaktoren bei sieben Landtagswahlen*, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Stahnke, J., J. Tröger und S. Venohr (2019), »Gespaltenes Land«, *Zeit online*, 27. Mai, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-05/wahlergebnisse-europawahl-hochburgen-daten>.

Clemens Fuest und Lea Immel

Ein zunehmend gespaltenes Land?

Regionale Einkommensunterschiede und die Entwicklung des Gefälles zwischen Stadt und Land sowie West- und Ostdeutschland

Regionale Divergenzen gewinnen in der öffentlichen Debatte in Deutschland zunehmend an Bedeutung und Forderungen nach einer Ausweitung politischer Maßnahmen zur Eindämmung regionaler Unterschiede mehren sich. Für die Ausgestaltung solcher Maßnahmen ist es wichtig, die Art der Divergenzen richtig zu erfassen. In diesem Beitrag untersuchen wir daher die unterschiedliche wirtschaftliche und demografische Entwicklung in deutschen Regionen. Die Analyse zeigt, dass die Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen zwischen den Regionen in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen ist. Dies gilt sowohl für das Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land als auch zwischen West- und Ostdeutschland. Gleichzeitig gibt es jedoch ein wachsendes *demografisches* Stadt-Land-Gefälle. Die Bevölkerung in ländlichen Regionen schrumpft und altert schneller als die Bevölkerung in der Stadt. Dies gilt insbesondere für ländliche Regionen in Ostdeutschland.

Die Entwicklung ökonomischer Divergenzen spielt in der öffentlichen Debatte in Deutschland eine wachsende Rolle. Dabei geht es nicht nur um Unterschiede zwischen einzelnen Bürgern oder Haushalten, sondern zunehmend auch um den Abstand zwischen reichen und armen Regionen (vgl. hierzu etwa Hüther et al. 2019). In Deutschland gilt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als ein wichtiges politisches Ziel, auch wenn umstritten ist, an welchen Indikatoren gemessen werden soll, wann Lebensverhältnisse gleichwertig sind und wann nicht, bzw. ob man diese überhaupt messen kann und welche politischen Konsequenzen daraus gezogen werden sollten.¹

Divergenzen zwischen Regionen werden häufig mit dem Gefälle zwischen Stadt und Land in Verbindung gebracht, in Deutschland außerdem mit Unterschieden zwischen West und Ost. In diesem Beitrag untersuchen wir die Entwicklung der Ungleichheit zwischen Regionen in Deutschland insgesamt, das Stadt-Land-Gefälle und das Wohlstandsgefälle zwischen West- und Ostdeutschland.

Wohlstandsunterschiede zwischen Stadt und Land sowie zwischen West und Ost werden häufig mit aktuellen politischen Verwerfungen assoziiert. Beispielsweise wird die hohe Unterstützung für die Alternative für Deutschland (AfD) in Ostdeutschland vielfach als Folge eines Gefühls der ländlichen Be-

völkerung in Ostdeutschland darüber gesehen, wirtschaftlich »abgehängt zu sein«, nicht nur gegenüber Westdeutschland, sondern auch gegenüber den ostdeutschen Städten.

In diesem Beitrag verwenden wir Daten des Mikrozensus auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, um die Entwicklung dieser wirtschaftlichen Divergenzen zu untersuchen. Dabei konzentrieren wir uns auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, wir beziehen aber auch andere Faktoren ein, insbesondere die regionale demografische Entwicklung.

Die Hauptergebnisse unserer Analyse lauten wie folgt.

1. Die Ungleichheit zwischen den Regionen in Deutschland insgesamt, gemessen am durchschnittlichen verfügbaren Einkommen der Haushalte, ist in den letzten zwei Jahrzehnten zurückgegangen.
2. Diese Konvergenz ist primär durch den Aufholprozess Ostdeutschlands gegenüber dem Westen getrieben.
3. Unter den westdeutschen Regionen haben die Einkommensdivergenzen zugenommen.
4. Das Stadt-Land-Gefälle bei den verfügbaren Einkommen nimmt deutschlandweit ab. Dieser Trend ist in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland, wo das Stadt-Land-Gefälle klein, aber stabil ist.
5. Es gibt eine wachsende *demografische Divergenz* zwischen Stadt und Land. Die Bevölkerung auf

¹ Vgl. Ragnitz und Thum (2019) für eine allgemeine Diskussion zum politischen Handlungsbedarf zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie die Beiträge unter der Rubrik »Zur Diskussion gestellt« in diesem Heft.

dem Land geht zurück und altert schneller als in den Städten, vor allem in Ostdeutschland.

6. Beim Vergleich der Städte untereinander zeigt sich deutschlandweit ebenfalls eine Konvergenz. Unter den westdeutschen Städten nehmen die Unterschiede allerdings zu.
7. Unter den ländlichen Regionen nehmen die Einkommensunterschiede in Deutschland insgesamt ebenfalls ab, aber auch diese Entwicklung ist vom Aufholprozess Ostdeutschlands gegenüber dem Westen geprägt. Innerhalb Westdeutschlands nehmen die Divergenzen zwischen den ländlichen Regionen leicht zu, innerhalb Ostdeutschlands sogar deutlich.
8. Ein erheblicher Teil der Entwicklung der Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land sowie West und Ost erklärt sich durch Unterschiede in der Altersstruktur, der Zahl der Erwerbstätigen und der Zahl der Transferabhängigen.

Als Gesamtbild ergibt sich damit eine differenzierte Regionalentwicklung. Bei der Einkommensentwicklung ist es zweifellos unangemessen, von einem generellen Trend zu wachsender regionaler Divergenz zu sprechen. Deutschlandweit sind die Unterschiede zwischen den Regionen insgesamt, zwischen Stadt und Land sowie zwischen West und Ost in den letzten zwei Jahrzehnten zurückgegangen. Innerhalb Westdeutschlands nehmen die Einkommensunterschiede allerdings zu.

Was das Stadt-Land-Gefälle angeht, ist zu berücksichtigen, dass in unserer Analyse regionale Preisniveauänderungen zum Beispiel durch steigende Wohnkosten in Ballungsräumen nicht berücksichtigt sind. Die höheren Wohnkosten in den Städten verringern das Stadt-Land-Gefälle bei den Realeinkommen weiter, und dieser Faktor dürfte in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben.² Das gilt auch für Ostdeutschland.

Eine wachsende Divergenz zwischen Stadt und Land insbesondere in Ostdeutschland ist allerdings bei der *demografischen Entwicklung* zu beobachten: Die Bevölkerungsdichte in ländlichen Regionen in Ostdeutschland ist zwischen 1994 und 2016 um mehr als ein Drittel gesunken. Das Medianalter ist zwischen 1994 und 2016 von 38 auf 50 Jahre gestiegen. In den ostdeutschen Städten ist das Medianalter im gleichen Zeitraum von 39 auf 43 Jahre gestiegen. In Westdeutschland gibt es ebenfalls ein demografisches Stadt-Land-Gefälle, es ist aber deutlich weniger ausgeprägt.

Der Aufbau der weiteren Untersuchung ist wie folgt. Im Abschnitt 1 erläutern wir kurz die verwendete Datengrundlage und unsere Vorge-

hensweise. Im Abschnitt 2 erläutern wir unsere Ergebnisse, und Abschnitt 3 enthält unsere Schlussfolgerungen.

1. DATENGRUNDLAGE UND METHODISCHE VORGEHENSWEISE

Wir verwenden Daten des Mikrozensus für den Zeitraum zwischen 1994 und 2016.

In unserer deskriptiven Analyse vergleichen wir die Jahre 1994, 2006 und 2016³, das aktuellste Jahr in unseren Daten. Als Einkommensvariable betrachten wir die monatlich verfügbaren Einkommen auf Haushaltsebene. Da die Einkommen im Mikrozensus nur in Einkommensklassen vorliegen, haben wir mittels multipler Imputation jedem Haushalt einen stetigen Einkommenswert zugeordnet. Die Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet und inflationsbereinigt, aber nur um die durchschnittliche Inflationsrate. Preisunterschiede zwischen Regionen, vor allem unterschiedliche Entwicklungen bei Hauspreisen und Mieten, sind nicht berücksichtigt. Die Äquivalenzgewichtung ermöglicht es, die Einkommen von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen.⁴ Wir betrachten zunächst die Einkommensdivergenz zwischen allen Regionen und untersuchen im Anschluss Divergenzen zwischen Stadt und Land sowie West und Ost. Die Einteilung der Kreise und kreisfreien Städte in städtische und ländliche Regionen erfolgt dabei gemäß der Definition des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Gemäß des BBSR fallen unter die Definition des städtischen Raums alle kreisfreien Großstädte sowie städtische Kreise. Zum ländlichen Raum zählen ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen sowie dünn besiedelte ländliche Kreise. Die Einteilung in städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen sowie dünn besiedelte ländliche Kreise folgt wiederum der Definition der »Siedlungsstrukturellen Kreistypen« (vgl. BBSR 2019). Daten zur Altersstruktur der Bevölkerung, zur Erwerbstätigkeit sowie zum überwiegenden Lebensunterhalt auf Kreisebene wurden ebenfalls mit den Daten des Mikrozensus berechnet.

2. ERGEBNISSE

2.1. Ungleichheit zwischen Regionen in Deutschland

Im ersten Schritt untersuchen wir die Entwicklung der Einkommensunterschiede zwischen allen

² Ragnitz (2012) zeigt für 2009, dass regionale Nominallohndifferenzen durch Preisniveauunterschiede verringert, aber nicht vollständig abgebaut werden. Da regionale Preise sind in Deutschland nur für das Jahr 2009 und nicht als Zeitreihe verfügbar sind, werden regionale Preisunterschiede in dieser Studie nicht berücksichtigt.

³ Für die Jahre 1995 und 1996 fehlen wichtige Daten, daher wird 1994 betrachtet.

⁴ Daher sind die Mikrozensusdaten für unsere Zwecke besser geeignet als die Daten aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, die die verfügbaren Einkommen nur pro Einwohner beinhaltet.

Abb. 1

Regionale Ungleichheit der verfügbaren Einkommen

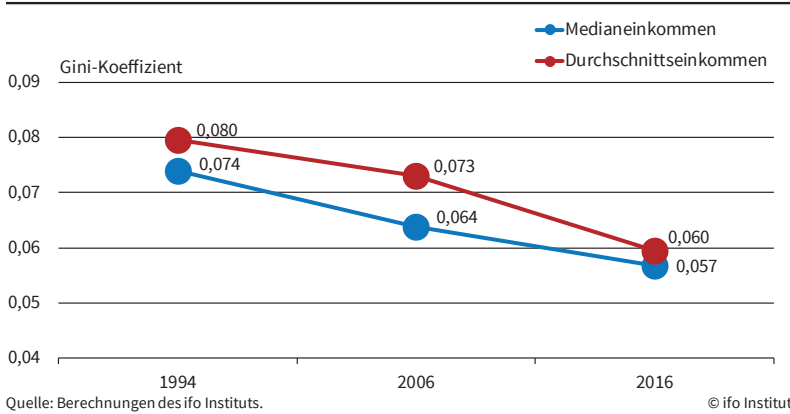
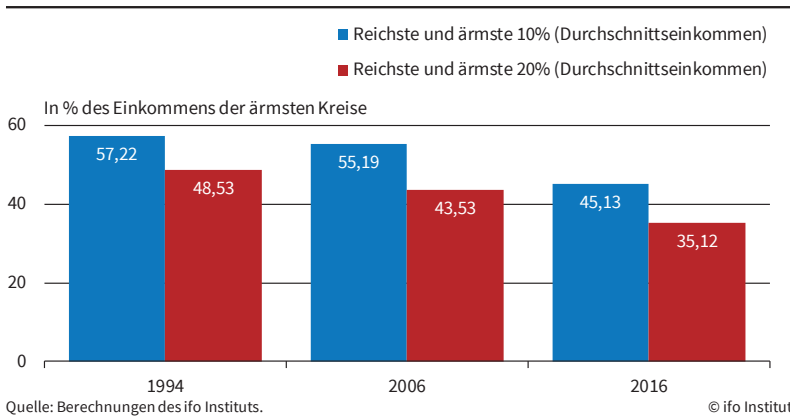


Abb. 2

Einkommensdifferenz zwischen den reichsten und ärmsten Kreisen



Regionen in Deutschland, ohne zwischen Stadt und Land oder West und Ost zu unterscheiden. Für jede Region wird zunächst das durchschnittliche verfügbare Äquivalenzeinkommen der Haushalte ermittelt. Betrachtet werden das arithmetische Mittel (im Folgenden als »Durchschnittseinkommen« bezeichnet) und der Median der verfügbaren Haushaltseinkommen der Region. Im zweiten Schritt wird die Ungleichheit dieser regionalen Durchschnittswerte unter den Regionen betrachtet. Einkommensungleichheit innerhalb der einzelnen Regionen wird dabei ausgeblendet, es geht hier ausschließlich um Unterschiede zwischen den Regionen.

Abbildung 1 zeigt, dass die Ungleichheit unter den Regionen in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten entgegen vieler Behauptungen keineswegs zugenommen hat, sondern gesunken ist. Der Gini-Index sowohl der Durch-

schnittseinkommen als auch der Medianeinkommen ist gefallen. Das bestätigt sich, wenn man andere Ungleichheitsmaße heranzieht. Abbildung 2 zeigt, wie sich das nach der Einwohnerzahl gewichtete durchschnittliche Einkommen in den 10% (bzw. 20%) reichsten Regionen im Vergleich zu den 10% (20%) ärmsten Regionen entwickelt hat. 1994 war das durchschnittliche Einkommen in der Gruppe der 10% wohlhabendsten Kreise um 57% höher als in den 10% Kreisen mit den niedrigsten Einkommen. Im Jahr 2016 lag diese Einkommensdifferenz nur noch bei etwa 45%.

Abbildung 3 betrachtet schließlich den Variationskoeffizienten der durchschnittlichen verfügbaren Einkommen in Deutschland, das Bild ist das gleiche.

Was treibt diesen Rückgang der regionalen Divergenzen in Deutschland? Es ist aufschlussreich, die Entwicklung der Regionen in West- und Ostdeutschland separat zu betrachten. Abbildungen 4 und 5 zeigen, dass die regionale Ungleichheit unter den westdeutschen Regionen zugenommen hat, während sie unter den ostdeutschen Regionen stabil geblieben ist.

Dass sich für Deutschland insgesamt ein Rückgang der regionalen Ungleichheit ergibt, liegt vor allem daran, dass die ostdeutschen Regionen gegenüber dem Westen aufgeholt haben,

was sich für Deutschland insgesamt ein Rückgang der regionalen Ungleichheit ergibt, liegt vor allem daran, dass die ostdeutschen Regionen gegenüber dem Westen aufgeholt haben,

Abb. 3

Regionale Ungleichheit der verfügbaren Einkommen

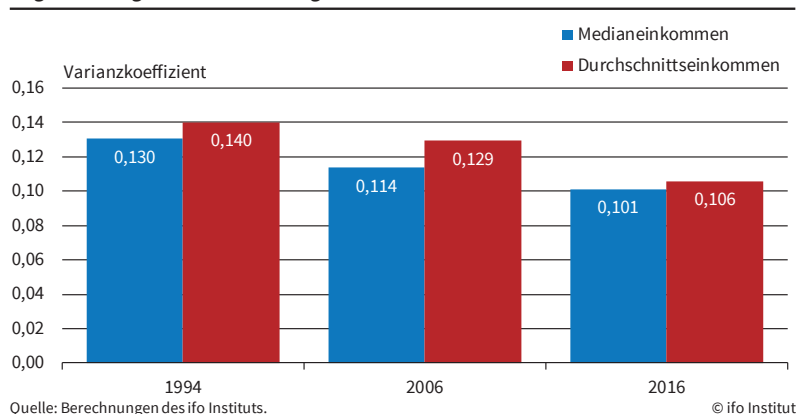


Abb. 4
Regionale Ungleichheit in Westdeutschland

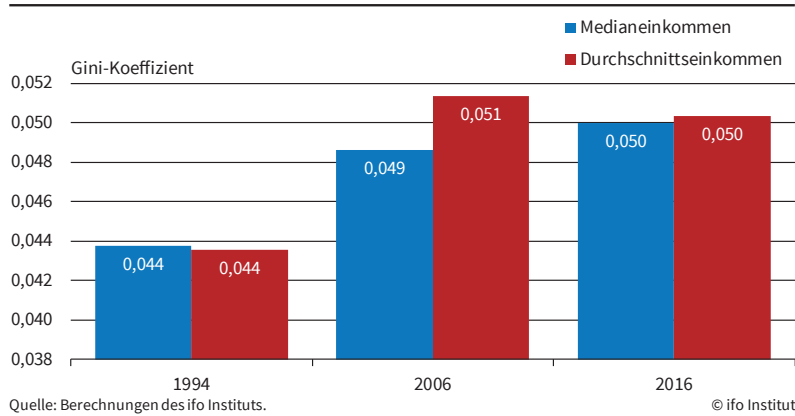


Abb. 5
Regionale Ungleichheit in Ostdeutschland

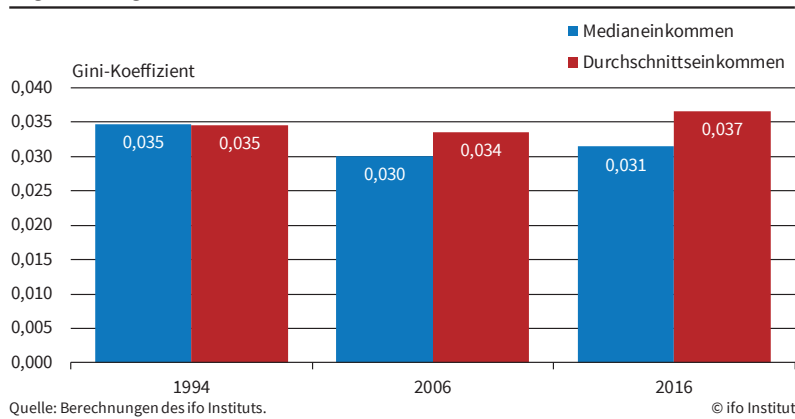
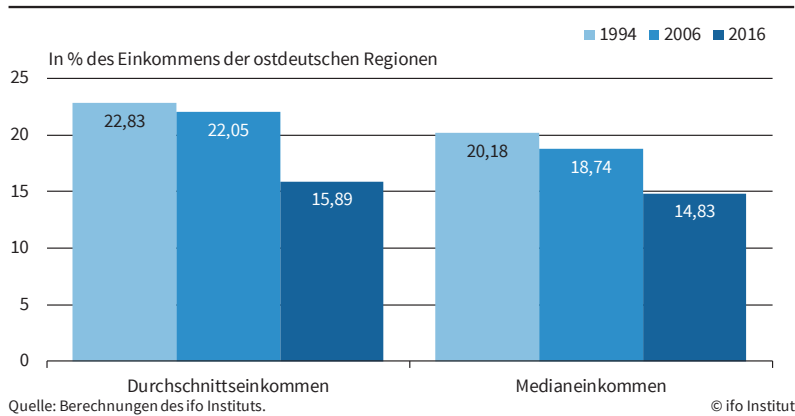


Abb. 6
West-Ost-Gefälle der verfügbaren Einkommen



wie Abbildung 6 zeigt. Auffällig ist dabei, dass der Aufholprozess bei den verfügbaren Einkommen (gemessen an dem nach der Einwohnerzahl gewichteten Durchschnitt der Durchschnitts- bzw. Medianeinkommen der west- und ostdeutschen Kreise) im Zeitraum 2006 bis 2016 stärker ausgeprägt war als in der Zeit zwischen 1994 und 2006.

2.2. Das wirtschaftliche Stadt-Land-Gefälle

2.2.1. Ergebnisse für Gesamtdeutschland

In diesem Abschnitt beschreiben wir Niveau und Entwicklung des Stadt-Land-Gefälles für ganz Deutschland. Wie in Abschnitt 2 bereits erwähnt wurde, greifen wir bei der Klassifikation der Kreise als »städtisch« oder »ländlich« auf die Klassifikation des BBSR zurück.

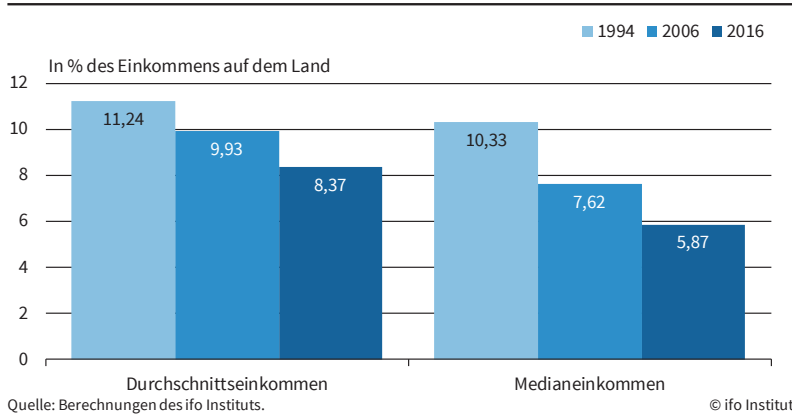
Abbildung 7 zeigt, wie sich die verfügbaren Einkommen der ländlichen Kreise im Vergleich zu denen der Städte entwickelt haben. Zur Vereinfachung bezeichnen wir im Folgenden den nach der Einwohnerzahl gewichteten Durchschnitt der Durchschnittseinkommen (Medianeinkommen) städtischer und ländlicher Regionen als Durchschnittseinkommen (Medianeinkommen).

Der auffälligste Befund lautet, dass das Stadt-Land-Gefälle in den hier betrachteten zwei Jahrzehnten gesunken ist. Während das Durchschnittseinkommen in der Stadt 1994 noch rund 11% höher war als auf dem Land, lag es 2016 nur noch 8% darüber. Beim Medianeinkommen ist die Einkommensdifferenz ebenfalls gesunken und noch geringer. Das steht dem in der öffentlichen Diskussion vorherrschenden Eindruck entgegen, ländliche Gegenden seien »abgehängt«. Beim verfügbaren Einkommen ist das Gegenteil der Fall, die ländlichen Gegenden

holen auf. Auch das Niveau der Einkommen ist sehr ähnlich. Zwar liegen die Einkommen auf dem Land auch heute noch geringfügig unter den Einkommen in der Stadt, aber bei diesen Zahlen ist nicht berücksichtigt, dass die Lebenshaltungskosten in der Stadt deutlich höher sind, vor allem in Folge höherer Mieten. Insofern überzeichnen unsere Zahlen das Stadt-Land-Gefälle noch.

Abb. 7

Stadt-Land-Gefälle der verfügbaren Einkommen

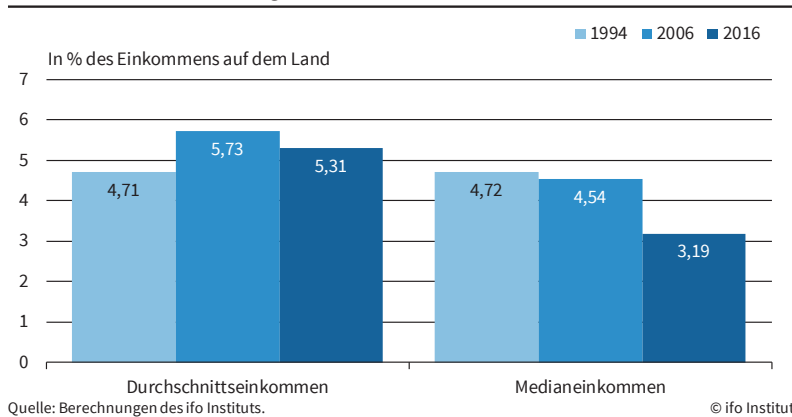


verändert, aber gleichzeitig ist es sehr gering – die Einkommensunterschiede liegen bei rund 5% (vgl. Abb. 8). In Ostdeutschland war das Gefälle in der Vergangenheit größer, aber es ist deutlich gesunken und nähert sich dem westdeutschen Niveau an (vgl. Abb. 9)⁵. Bei den Medianeinkommen ist das Stadt-Land-Gefälle seit 2006 sogar geringer als im Westen.

2.3. Das demografische Stadt-Land-Gefälle

Abb. 8

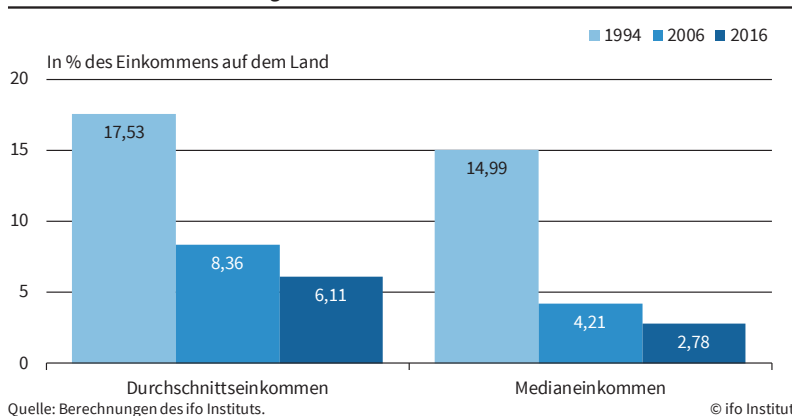
Stadt-Land-Gefälle der verfügbaren Einkommen in Westdeutschland



Das verfügbare Einkommen ist ein wichtiger, aber bei weitem nicht der einzige relevante Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen. Vielen ländlichen Gegenden macht zu schaffen, dass die Bevölkerung schrumpft und vor allem jüngere Menschen in die Städte abwandern. Das wird durch unsere Daten bestätigt. Auch hier ist es interessant, die Differenzen zwischen West- und Ostdeutschland zu betrachten. Abbildung 10 illustriert die Entwicklung der Bevölkerungsdichte in Stadt und Land für West- und Ostdeutschland, und Abbildung 11 die Altersentwicklung.

Abb. 9

Stadt-Land-Gefälle der verfügbaren Einkommen in Ostdeutschland



Die Bevölkerung in den ländlichen Regionen schrumpft und altert schneller als in den Städten, sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. Die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands schreitet allerdings deutlich schneller voran als in Westdeutschland.

2.2.2. Ergebnisse für West- und Ostdeutschland

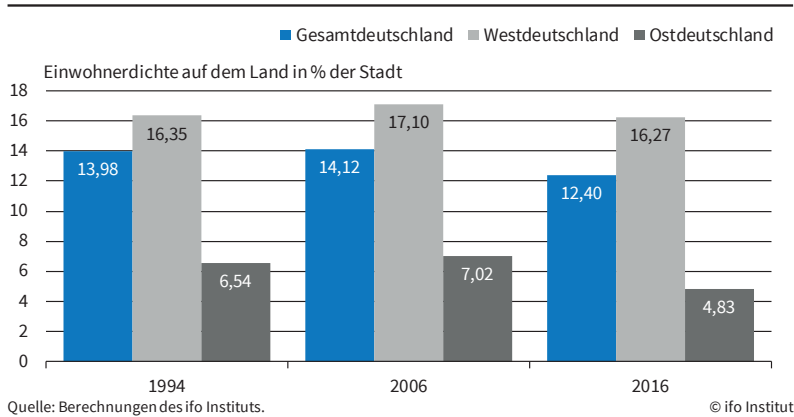
Es ist naheliegend zu fragen, ob der Rückgang des Stadt-Land-Gefälles auf die Annäherung von West- und Ostdeutschland oder auf besondere Entwicklungen in beiden Landesteilen zurückzuführen ist. In der Tat gibt es Unterschiede. In Westdeutschland hat sich das Stadt-Land-Gefälle kaum

Bei den ostdeutschen Städten hat sich die Entwicklung in den letzten zehn Jahren verändert. Es ist bemerkenswert, dass das Medianalter in den westdeutschen Städten mittlerweile höher ist als in den Städten Ostdeutschlands. Hier spielt zweifellos eine Rolle, dass es sich bei den

⁵ Hierbei muss berücksichtigt werden, dass aufgrund der geringen Anzahl städtischer Kreise in Ostdeutschland statistische Verzerrungen nicht ausgeschlossen werden können.

Abb. 10

Einwohnerdichte (pro Quadratkilometer)

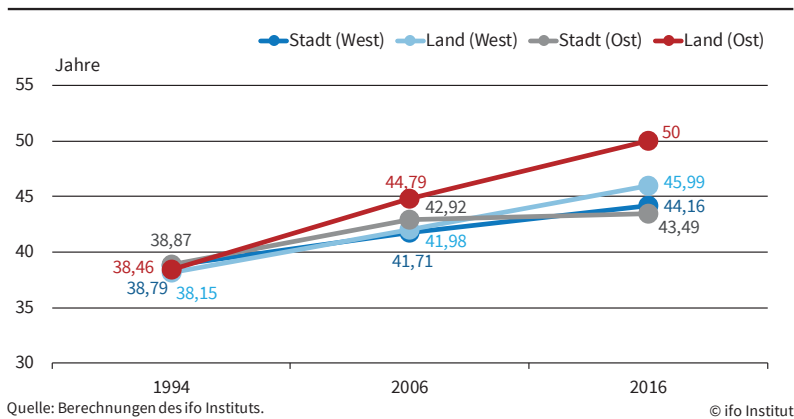


Abstand zwischen den jeweils am stärksten und den am wenigsten prosperierenden Städten beziehungsweise ländlichen Kreisen. Daher betrachten wir als Indikator für Divergenz das Verhältnis der Durchschnittseinkommen der reichsten und ärmsten 10% innerhalb der beiden Gruppen.

Dabei ergibt sich ein differenziertes Bild. Abbildung 12 zeigt, dass die Divergenzen unter den Städten in Deutschland insgesamt gesunken, in Westdeutschland aber gestiegen sind. Unter den ländlichen Regionen ergibt sich ebenfalls gesamtdeutsch eine Konvergenz, innerhalb der beiden Landesteile haben die Unterschiede aber zugenommen, insbesondere in Ostdeutschland (vgl. Abb. 13).

Abb. 11

Medianalter in West- und Ostdeutschland



städtischen Räumen in Ostdeutschland in der Regel um Universitätsstädte mit vielen Studenten handelt.

2.4. Divergenzen innerhalb der Gruppen der städtischen und ländlichen Regionen

Bislang haben wir die städtischen und ländlichen Regionen jeweils als Gruppe betrachtet und uns auf Durchschnittszahlen innerhalb dieser Gruppe konzentriert. Dabei wird ausgeblendet, dass es sowohl unter den Städten als auch unter den ländlichen Regionen erhebliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung gibt. Deshalb richten wir in diesem Abschnitt den Blick auf Unterschiede innerhalb der Gruppe der Städte einerseits und innerhalb der Gruppe der ländlichen Regionen andererseits.

Von besonderem Interesse sind dabei die Ränder der Verteilung, also der

die Entwicklung des Gefälles zwischen west- und ostdeutschen Regionen, differenziert nach Stadt und Land, interessant. Abbildung 14 zeigt, dass die ostdeutschen Städte im Zeitraum zwischen 1994 und 2006 gegenüber den westdeutschen Städten bei den verfügbaren Einkommen nicht nur nicht aufgeholt haben, sondern sogar zurückgefallen sind. Zwischen 2006 und 2016 hat sich dieser Trend allerdings gedreht. Bei den ländlichen

2.5. Das wirtschaftliche West-Ost-Gefälle in den Städten und auf dem Land

Neben dem Stadt-Land-Gefälle innerhalb von West- und Ostdeutschland ist

Abb. 12

Einkommensdifferenz zwischen den 10% reichsten und ärmsten Städten

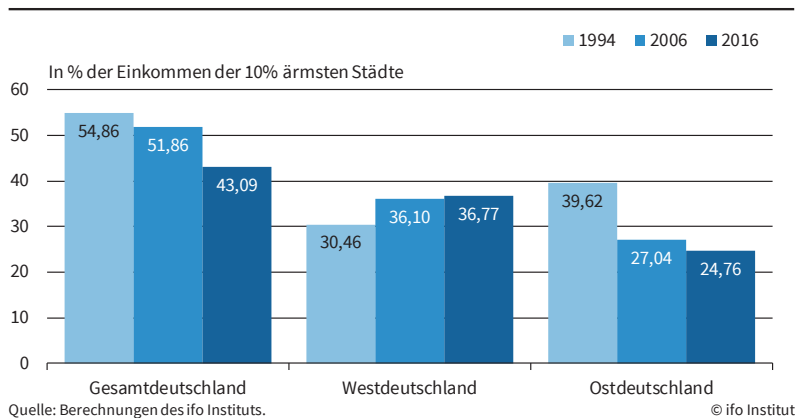


Abb. 13
Einkommensdifferenz zwischen den 10% reichsten und ärmsten ländlichen Kreisen

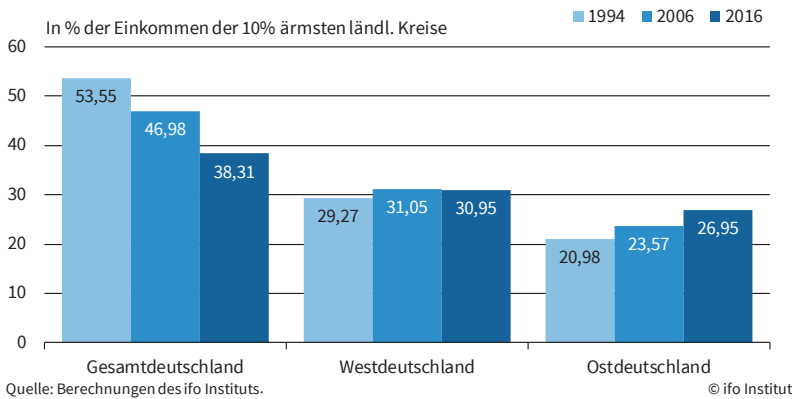


Abb. 14
West-Ost-Gefälle des verfügbaren Einkommens zwischen den Städten

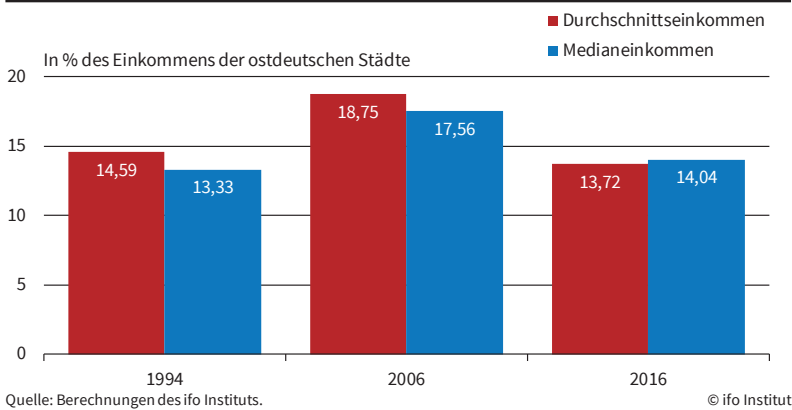
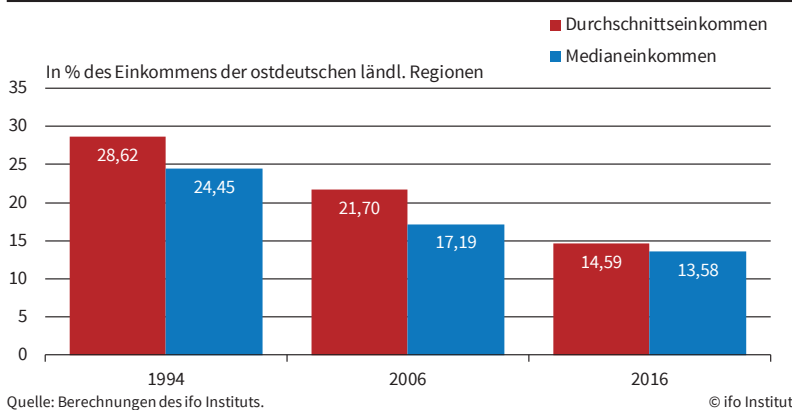


Abb. 15
West-Ost-Gefälle des verfügbaren Einkommens zwischen ländlichen Regionen



Regionen in Ostdeutschland ist die Entwicklung anders. Sie haben über den gesamten Zeitraum gegenüber den westdeutschen ländlichen Regionen aufgeholt (vgl. Abb. 15). 1994 lag das West-Ost-Gefälle dort noch bei rund 24% des durchschnittlichen Medianeinkommens in den ostdeutschen ländlichen Regionen, 2016 lag der Unterschied nur noch bei rund 14%.

2.6. Bestimmungsfaktoren der regionalen Einkommensunterschiede

Woher stammen die regionalen Einkommensunterschiede? Bislang haben wir die unbedingten Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land bzw. zwischen West- und Ostdeutschland untersucht. Die reine Betrachtung der Unterschiede in Durchschnitts- oder Medianeinkommen verschiedener Regionen blendet allerdings aus, dass sich auch andere Faktoren wie u.a. die Zusammensetzung der Bevölkerung über die Regionen hinweg unterscheiden. Falls zum Beispiel insbesondere Personen mit hohen Bildungsabschlüssen in Städte ziehen, steigt das Einkommensniveau in der Stadt. Nicht, weil in der Stadt die Einkommen per se höher sind, sondern weil in der Stadt mehr Menschen mit hohem Bildungsabschluss leben, für den sie auf dem Arbeitsmarkt entsprechend entlohnt werden.

Um solche Einflussfaktoren auf die regionalen Einkommensunterschiede zu analysieren, haben wir die regionalen Durchschnitts- bzw. Medianeinkommen auf eine Stadt/Land- (West/Ost-) Dummy-Variable, die bei städtischen (westdeutschen) Regionen den Wert 1 und bei ländlichen (ostdeutschen) Regionen den Wert 0 annimmt, sowie weitere Kontrollvariablen regressiert. Als Kontrollvariablen benutzen wir u.a. die Altersstruktur der Region, den Anteil der Erwerbstätigen, Erwerbs-

bzw. Arbeitslosen an der Bevölkerung oder den Anteil der Bevölkerung, der seinen überwiegenden Lebensunterhalt durch Rente bzw. durch staatliche Transferleistungen bezieht. Der Regressionskoeffizient der Dummy-Variable beschreibt dementsprechend das konditionale Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land bzw. West- und Ostdeutschland: den Unterschied in Durchschnitts- bzw.

Tab. 1

Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land, Regressionsergebnisse

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Durchschnittseinkommen	Stadt * 1994	138,0***	59,86***	34,20***	31,51***	25,10***	-
	Stadt * 2006	139,8***	75,58***	79,34***	71,60***	60,91***	41,44***
	Stadt * 2016	118,0***	84,59***	127,6***	90,31***	81,74***	54,25***
Medianeinkommen	Stadt * 1994	118,7***	49,74***	32,23***	30,21***	29,01***	-
	Stadt * 2006	105,1***	57,65***	66,58***	61,27***	54,77***	41,83***
	Stadt * 2016	77,01***	54,49***	95,71***	68,05***	62,85***	44,61***
15- bis 24-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
25- bis 34-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
35- bis 44-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
45- bis 54-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
über 64-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Erwerbstätige	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Erwerbslose	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslose	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Rentner	-	-	-	✓	✓	✓	✓
Transferempfänger	-	-	-	✓	✓	✓	✓
Einwohnerdichte	-	-	-	-	✓	✓	✓
Frauen	-	-	-	-	-	-	✓
Ausländer	-	-	-	-	-	-	✓

Anmerkung: Einkommensvariablen in Euro und preisbereinigt (2010 = 100), Kontrollvariablen als Anteil an der Bevölkerung (in %), Einwohnerdichte in Einwohner/km².

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Medianeinkommen, wenn die anderen beobachtbaren Faktoren konstant gehalten werden. Es sei angemerkt, dass aufgrund der Datenverfügbarkeit nicht für alle relevanten Faktoren kontrolliert werden konnte. So sind in unserem Datensatz beispielsweise Regionaldaten zum Bildungsniveau der Bevölkerung oder zur Industriestruktur nicht enthalten.

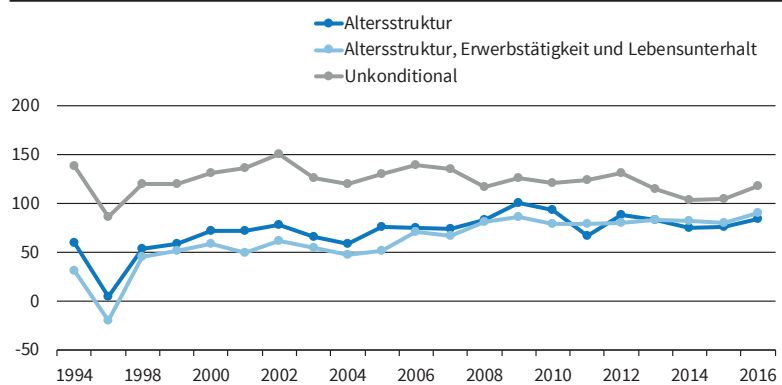
2.6.1. Das konditionale Stadt-Land-Gefälle

Tabelle 1 präsentiert die Regressionsergebnisse für Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land. Spalte (1) zeigt das unbedingte Einkommensgefälle. Ohne Berücksichtigung weiterer Faktoren war das monatliche Durchschnittseinkommen (Medianeinkommen) in der Stadt 1994 um 138 Euro (119 Euro) höher als auf dem Land. 2016 betrug der Unterschied nur noch 118 Euro (77 Euro). Beim Medianeinkommen ist der Rückgang noch stärker. Das bestätigt die im Abschnitt 2.2. erläuterten Ergebnisse. Das unbedingte Stadt-Land-Gefälle ist in den hier betrachteten

zwei Jahrzehnten gesunken. Fügt man Kontrollvariablen hinzu, sinken die von der Dummy-Variablen erfassten Einkommensunterschiede zwischen Stadt

Abb. 16

Regressionskoeffizienten: Durchschnittseinkommen

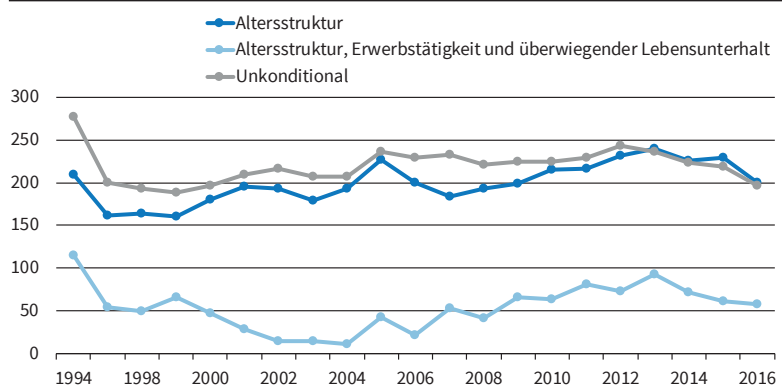


Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 17

Regressionskoeffizienten: Medianeinkommen



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 2

West-Ost-Gefälle, Regressionsergebnisse

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Durchschnitts-einkommen	West * 1994	332,0***	251,1***	143,8***	130,8***	157,3***	-
	West * 2006	311,1***	248,7***	69,91*	18,47	22,51	- 63,51**
	West * 2016	245,1***	240,0***	201,6***	49,70*	61,61***	- 16,39
Medianein-kommen	West * 1994	277,4***	209,3***	124,7***	115,3***	134,3***	-
	West * 2006	229,5***	199,6***	53,88**	22,06	24,81	- 37,84
	West * 2016	196,4***	199,5***	159,5***	58,14**	65,84***	12,41
15- bis 24-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
25- bis 34-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
35- bis 44-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
45- bis 54-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
über 64-Jährige	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Erwerbstätige	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Erwerbslose	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitslose	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Rentner	-	-	-	✓	✓	✓	✓
Transferempfänger	-	-	-	✓	✓	✓	✓
Einwohnerdichte	-	-	-	-	✓	✓	✓
Frauen	-	-	-	-	-	-	✓
Ausländer	-	-	-	-	-	-	✓

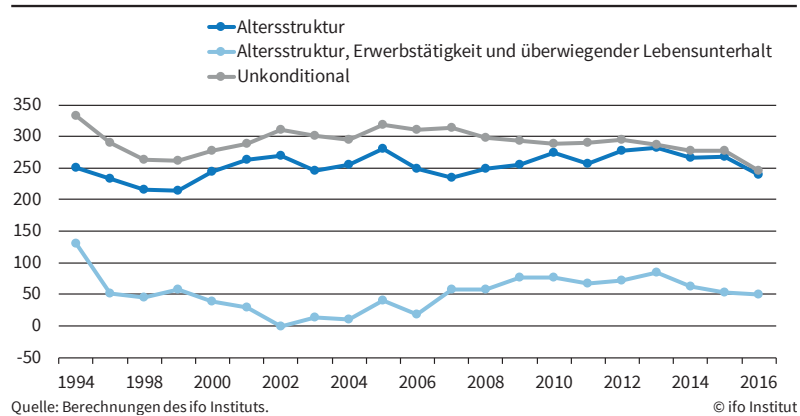
Anmerkung: Einkommensvariablen in Euro und preisbereinigt (2010=100), Kontrollvariablen als Anteil an der Bevölkerung (in %), Einwohnerdichte in Einwohner/km².

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

und Land, der Trend kehrt sich allerdings um. Unter Konstanthaltung der Altersstruktur, der Erwerbstätigkeit sowie des Anteils der Bevölkerung, der seinen Lebensunterhalt überwiegend aus Rente oder staatlichen Transfers bezieht (Spalte (4)), steigt das konditionale Stadt-Land-Gefälle über den betrachteten Zeitraum. Betrag der Unterschied in den Durchschnitts-(Median-)einkommen 1994 noch 32 Euro (30 Euro) waren es 72 Euro (61 Euro) im Jahr 2006 und 90 Euro (68 Euro) 2016. Abbildungen 16 und 17 veranschaulichen die Entwicklung der Koeffizienten im Zeitablauf.

wider. Unter Konstanthaltung der Altersstruktur, der Erwerbstätigkeit sowie des Anteils der Bevölkerung, der seinen Lebensunterhalt überwiegend aus Rente

Abb. 18
Regressionskoeffizienten: Durchschnittseinkommen



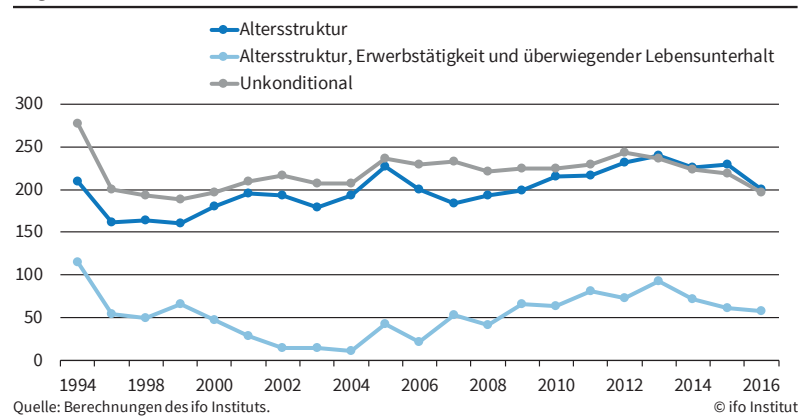
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

2.6.2 Das konditionale West-Ost-Gefälle

Tabelle 2 zeigt die Regressionsergebnisse für das West-Ost-Gefälle. Auch hier bestätigt Spalte (1) unser bisheriges Ergebnis, dass gemessen an den verfügbaren Einkommen der Osten gegenüber dem Westen aufgeholt hat, vor allem zwischen 2006 und 2016. Der Aufholprozess der ostdeutschen Regionen spiegelt sich auch im konditionalen Einkommensgefälle

Abb. 19
Regressionskoeffizienten: Medianeinkommen



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

oder staatlichen Transfers bezieht (Spalte (4)) betrug der Unterschied in den Durchschnitts-(Median-)einkommen zwischen westdeutschen und ostdeutschen Regionen 1994 noch 131 Euro (115 Euro), 2016 waren es nur noch 50 Euro (58 Euro). Im Gegensatz zum unbedingten Gefälle fand die Annäherung hier hauptsächlich zwischen 1994 und 2006 statt. Ab 2006 steigen die Regressionskoeffizienten wieder (Spalten (4) bis (6)) oder bleiben stabil (Spalten (2) bis (3)) (vgl. auch Abbildungen 18 und 19).

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das zentrale Ergebnis unserer Analyse lautet, dass die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zwischen den Regionen in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten zurückgegangen ist. Das gilt für die Ungleichheit unter den Regionen insgesamt ebenso wie für das Gefälle zwischen Stadt und Land sowie zwischen West- und Ostdeutschland. Ein erheblicher Teil dieser Konvergenz ist allerdings auf den Aufholprozess Ostdeutschlands zurückzuführen. Angesichts der Größe der Wohlstandsunterschiede zwischen West und Ost zur Zeit der deutschen Wiedervereinigung kann man der Auffassung sein, dass der Aufholprozess zu langsam verlaufe (vgl. hierzu auch Ragnitz 2014). Andererseits ist es nicht richtig zu behaupten, der Abstand zwischen reichen und armen Regionen in Deutschland würde immer größer. Zumindest bei den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte ist vielmehr das Gegenteil der Fall.

Aus dem Rückgang der Einkommensunterschiede folgt allerdings nicht, dass man generell von einem Rückgang der Divergenzen unter den deutschen Regionen sprechen kann. Zum einen gibt es ein wachsendes *demografisches* Stadt-Land-Gefälle. Die Bevölkerung in den ländlichen Regionen in Deutschland schrumpft und altert schneller als die Bevölkerung in den Städten (vgl. hierzu auch Hüther et al. 2019). Diese Entwicklung ist in Ostdeutschland besonders ausgeprägt. Zum anderen ist der Aufholprozess Ostdeutschlands ein wichtiger Faktor der Konvergenz unter den Regionen in Deutschland. Dieser Aufholprozess verläuft zwar langsamer als erhofft, aber er findet statt. Betrachtet man die Regionalentwicklung in Westdeutschland allein, dann zeigt sich dort unter den Regionen insgesamt eine divergente Entwicklung.

Es ist naheliegend einzuwenden, dass die in Deutschland sehr stark ausgebaute staatliche Umverteilung entscheidend zur Nivellierung der verfügbaren Einkommen nicht nur zwischen individuellen Haushalten, sondern auch zwischen Regionen beiträgt. In der Tat wären die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen deutlich höher, wenn sie nicht durch progressive Einkommensteuer,

Sozialversicherungen und Finanzausgleich reduziert würden. Das erklärt aber nicht den Abbau der interregionalen Einkommensdifferenzen im Zeitablauf. Dem liegt eine Konvergenz der realen Wirtschaftskraft pro Kopf der Bevölkerung zugrunde.⁶

Für die Gestaltung von Politiken zum Ausgleich regionaler wirtschaftlicher Unterschiede ist es wichtig, die Art der Divergenzen angemessen zu berücksichtigen. Ob es richtig ist zu versuchen, dem Rückgang der Bevölkerung und der Abwanderung insbesondere der jungen Menschen aus vielen ländlichen Gebieten entgegenzuwirken, ist aus der Perspektive ökonomischer Effizienzüberlegungen umstritten. Individuelle Entscheidungen für den Umzug in die Stadt gehen mit verschiedenen externen Effekten einher, die wirtschaftspolitische Eingriffe rechtfertigen können. Beispielsweise können Überfüllungseffekte dazu führen, dass es zu einer ineffizienten Konzentration der Bevölkerung in den Ballungszentren kommt. Allerdings gibt es auch positive Externalitäten der Zuwanderung in die Städte, beispielsweise die Nutzung von Agglomerationsvorteilen durch Skalenerträge und Wissensexternalitäten.⁷ Insofern ist es nicht ohne weiteres möglich, eine Förderung der ländlichen Räume mit Effizienzargumenten zu rechtfertigen.

Politisch finden Maßnahmen zur Eindämmung regionaler Divergenzen in Deutschland jedoch breite Unterstützung. Damit diese Maßnahmen erfolgreich sein können, müssen sie vor allem die Stabilisierung der demografischen Entwicklung der ländlichen Regionen in den Blick nehmen.

LITERATUR

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019), »Laufende Raumberechnung – Raumabgrenzungen«, verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumberechnung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen.html?nn=443222>.
- Braml, M. und G. Felbermayr (2018a), »Regionale Ungleichheit in Deutschland und der EU: Was sagen die Daten?«, *ifo Schnelldienst* 71(7), 36–49.
- Braml, M. und G. Felbermayr (2018b), »Regionale Ungleichheit der Arbeitsproduktivität in Deutschland und der EU: Was sagen die Daten?«, *ifo Schnelldienst* 71(10), 26–31.
- Hüther, M., J. Südekum und M. Voigtländer (Hrsg.) (2019), *Die Zukunft der Regionen in Deutschland*, IW Medien, Köln.
- Ragnitz, J. (2012), »Regionale Lohnunterschiede in Deutschland«, *ifo Dresden berichtet*, (2), 26–32.
- Ragnitz, J. (2014), »25 Jahre nach dem Mauerfall: Anmerkungen zum Stand der Deutschen Einheit«, *ifo Dresden berichtet* (5), 44–47.
- Ragnitz, J. und M. Thum (2019), »Zur Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Was soll man tun und was nicht?«, *ifo Dresden berichtet* (2), 3–5.

⁶ Braml und Felbermayr (2018a; 2018b) zeigen für den Zeitraum 2000–2014, dass die regionale Ungleichheit gemessen an Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Arbeitsproduktivität in Deutschland (und EU-weit) gesunken ist.

⁷ Für eine Diskussion der theoretischen und normativen Grundlagen der Regionalpolitik vgl. auch Hüther et al. (2019).

Maximilian Blömer, Luisa Dörr, Clemens Fuest, Martin Mosler, Andreas Peichl und Niklas Potrafke

Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist

Die öffentliche Debatte um den Solidaritätszuschlag nimmt gegenwärtig Fahrt auf.

Am 9. August legte das Bundesfinanzministerium einen Gesetzentwurf vor, der die Ergänzungsabgabe für gut 90% der Steuerzahler zurückführt. Dies soll durch die erhebliche Erhöhung der derzeit geltenden Freigrenze erreicht werden. Die Beibehaltung des Solidaritätszuschlags für einen Teil der Steuerzahler wirft allerdings einige Fragen auf, die der folgende Beitrag diskutiert. Zur Einordnung des Gesetzentwurfs werden verschiedene Reformszenarien simuliert sowie deren Effekte auf das Steueraufkommen, die Einkommensverteilung und die Beschäftigung dargestellt.

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist seit langer Zeit Thema der steuerpolitischen Debatte. Da der »Soli« zunächst zur Finanzierung des 1. Golfkrieges und dann zur Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung eingeführt wurde, erscheint seine Abschaffung heute, fast 30 Jahre später, überfällig. Gegner einer Abschaffung argumentieren allerdings, dadurch würden vorrangig Steuerzahler mit höheren Einkommen entlastet, und das sei nicht wünschenswert. Eine Abschaffung des Soli sei deshalb allenfalls in Verbindung mit einer allgemeinen Einkommensteuerreform akzeptabel, die den Spitzensteuersatz erhöht.¹ Der Koalitionsvertrag von Union und SPD sieht eine Kompromisslösung vor. Für rund 90% der Einkommensteuerzahler soll der Soli abgeschafft werden, um kleine und mittlere (zu versteuernde) Einkommen zu entlasten. Für die oberen 10% der Einkommensteuerzahler soll der Soli aber erhalten bleiben. Diese Lösung ist zwar steuerpolitisch und rechtlich umstritten², wirkt aber auf den ersten Blick einfach und leicht umsetzbar. Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings, dass die Beibehaltung des Soli für einen Teil der Steuerzahler verschiedene, teils komplizierte Fragen aufwirft und dass es verschiedene Möglichkeiten der Umsetzung gibt (vgl. z.B. Bach 2018). Das mag erklären, warum sich die Koalitionspartner trotz der Ankündigung im Koalitionsvertrag bisher noch nicht auf einen Gesetzentwurf einigen

konnten. Gleichwohl nimmt die öffentliche Debatte Fahrt auf, denn die Regierung sieht sich gegenwärtig nach Reformszenarien für den Soli um (vgl. Greive und Sigmund 2019), und das Bundesfinanzministerium hat am 9. August 2019 einen (noch nicht im Kabinett abgestimmten) Gesetzentwurf vorgelegt, der den Soli durch eine erhebliche Erhöhung der derzeit geltenden Freigrenze für gut 90% der Steuerzahler zurückführt. Die Beibehaltung des Solidaritätszuschlags für einen Teil der Steuerzahler wirft allerdings einige Fragen auf, die der folgende Beitrag diskutiert.

Dieser Beitrag erläutert, was bei einer Begrenzung des Soli auf Hocheinkommenshaushalte zu beachten ist und welche Wirkungen die im aktuellen Gesetzentwurf des Bundesfinanzministeriums vorgesehene Reform sowie verschiedene alternative Reformszenarien auf das Steueraufkommen, die Beschäftigung und die Einkommensverteilung haben. Für die Simulationsrechnungen wird das ifo-Mikrosimulationsmodell verwendet. Datengrundlagen sind das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) sowie Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik.

Anders als bei den meisten steuerlichen Instrumenten gibt es beim Soli eine Freigrenze mit einer Phase-In-Zone (im Folgenden auch als Gleitzone bezeichnet) statt eines Freibetrags. Das führt zu einigen Besonderheiten dieses Steuerinstrumentes, die bei einer Reform zu beachten sind, insbesondere zu erhöhten Grenzsteuersätzen im Bereich der Einkommen, bei denen die Belastung mit dem Soli beginnt (Stichwort »Soli-Hubbel« – mehr dazu im nächsten Abschnitt). Der aktuelle Gesetzentwurf des Bundesfinanzministeriums sieht vor, eine Freigrenze bei-

¹ Auch im Bundestagswahlkampf 2017 haben Reformen der Einkommensteuer eine wichtige Rolle gespielt (vgl. dazu Dorn et al. 2016; 2017b; 2017a).

² Ein Gutachten des Bundesrechnungshofes kommt zu dem Schluss, dass dieser »von der Bundesregierung geplante teilweise Fortbestand des Solidaritätszuschlags hohen verfassungsrechtlichen Risiken unterliegt« (Präsident des Bundesrechnungshofes 2019, S. 4).

zubehalten, allerdings mit verlängerter Phase-In-Zone. Zur Einordnung dieser Lösung vergleichen wir sie mit folgenden Alternativen: Erstens einer Anhebung der Freigrenze auf 16 000 Euro mit kürzerer Phase-In-Zone, zweitens der Einführung eines Freibetrags als Ersatz der Freigrenze, drittens der Einführung eines Freibetrags mit gleichzeitiger Erhöhung des Soli-Steuersatzes, um das politische Ziel zu berücksichtigen, Steuerzahler mit höheren Einkommen nicht zu entlasten, sowie viertens einer Abschaffung des Soli für alle Einkommensteuerzahler.³ In allen betrachteten Reformvarianten wird angenommen, dass der Soli für die Kapitalgesellschaften unverändert beibehalten wird.⁴

Die schlichte Verschiebung der bestehenden Freigrenze nach oben würde zwar zur geplanten Entlastung vornehmlich der unteren 90% der Einkommensverteilung führen, hat aber als Nebenwirkung die nun deutlich höhere Grenzbelastung der Einkommen knapp über der Freigrenze. Die Umsetzung mit Hilfe eines Freibetrages statt einer Freigrenze behebt das Problem der hohen Grenzbelastung während des Soli-Phase-In. Allerdings führt diese Option zu einer, wenn auch begrenzten, Entlastung der oberen 10%. Als Mittelweg gibt es die Option, den Freibetrag einzuführen und gleichzeitig den Soli-Steuersatz leicht anzuheben. Die Grenzbelastung des Soli wird damit vereinheitlicht, sie liegt niedriger als in einer Phase-In-Zone, aber sie muss gegenüber der aktuellen Situation erhöht werden. Auch mit diesem Vorschlag werden Einkommen noch in recht hohen Einkommensbereichen entlastet. Bei sehr hohen Einkommen steigt die Belastung gegenüber dem Status quo allerdings.⁵ Mit dem nun vorliegenden Gesetzentwurf hat sich das Bundesfinanzministerium entschieden, den Nachteil der hohen Grenzbelastung in der Phase-In-Zone, die sich bei einer bloßen Erhöhung der Freigrenze ergeben hätte, durch Streckung des Phase-In zu vermeiden. Das führt dazu, dass auch unter den 10% Steuerzahlern mit den höchsten Einkommen noch einige entlastet werden, wenn auch nicht um den vollen Soli-Betrag. Fiskalisch bedeutet dies, wenn man Verhaltensanpassungen einbezieht, nach unseren Schätzungen leicht erhöhte Steueraufkommensverluste (zusätzlich 600 Mio Euro pro Jahr). Dem stehen jedoch ebenfalls kleine, aber positive Beschäftigungseffekte in Höhe von 6 000 Vollzeitäquivalenten gegenüber.

³ Eine weitere Alternative wäre es, den Soli in die Einkommensteuer zu integrieren (vgl. Stöwhase und Teuber 2014; Fuest et al. 2015). Dies steht gegenwärtig jedoch nicht im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte.

⁴ Bei Abschaffung des Soli für alle Einkommensteuerzahler würde er wohl auch im Rahmen der Körperschaftsteuer entfallen.

⁵ Die Steuersatzerhöhung würde in der öffentlichen Debatte allerdings zweifellos als (partielle) Steuererhöhung kritisiert und hätte vor allem für Unternehmen höhere Belastungen zur Folge, und zwar sowohl für Personenunternehmen als auch für Kapitalgesellschaften. Wie bereits erwähnt, blenden wir in diesem Beitrag die Auswirkungen auf die Unternehmen aus und konzentrieren uns auf die privaten Haushalte, was nicht implizieren soll, die Auswirkungen auf die Unternehmen seien nicht bedeutsam.

Der Rest dieses Beitrags ist wie folgt aufgebaut. Im nächsten Abschnitt werden die derzeitige Berechnung des Solidaritätszuschlags und die Implikationen für den Verlauf der Grenzbelastung dargestellt. Abschnitt 2 erläutert die erwähnten Reformvorschläge einschließlich des vorliegenden Gesetzentwurfs. Abschnitt 3 beschreibt die Auswirkungen der Reformen auf Beispielhaushalte. In Abschnitt 4 erläutern wir die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Reformen auf Steueraufkommen, Beschäftigung und Einkommensverteilung. Abschnitt 5 enthält unsere Schlussfolgerungen.

1. DER SOLIDARITÄTSZUSCHLAG

Als Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag dient die festzusetzende Einkommensteuer (Est)⁶, und nicht etwa das zu versteuernde Einkommen. Der Solidaritätszuschlag berechnet sich im Grundtarif gemäß folgender Formel:

$$\text{Solidaritätszuschlag} = \min [(0,055 \times \text{Est}), \max (0,2 \times (\text{Est} - 972), 0)]$$

Der Tarif des Solidaritätszuschlags ergibt somit drei Zonen: Unterhalb einer Freigrenze von 972 Euro ist bei einzeln veranlagten Steuerzahlern kein Solidaritätszuschlag zu entrichten.⁷ Die effektive Grenzbelastung beträgt bis zu einem zu versteuernden Einkommen von ca. 16 000 Euro somit 0%. Um eine Sprungstelle im Anschluss an die Freigrenze zu vermeiden, folgt zwischen 972 Euro und 1 340 Euro im Grundtarif eine Gleit- oder Phase-In-Zone, in der die absolute Belastung durch den Solidaritätszuschlag auf 20% des Differenzbetrages zwischen der festzusetzenden Einkommensteuer und der Freigrenze beschränkt ist. Bezogen auf das zu versteuernde Einkommen ergibt sich dadurch jedoch eine Grenzbelastung von 4,8 bis 4,9%, wodurch – statt einer Sprungstelle – der sogenannte »Soli-Hubbel« entsteht. Zuletzt folgt ab 1 341 Euro die dritte Zone, in der der Solidaritätszuschlag auf 5,5% der Einkommensteuerschuld festgesetzt wird. Die effektive Grenzbelastung beträgt in dieser Zone 1,3 bis 2,31% des zu versteuernden Einkommens.⁸

Zusammengefasst ergeben sich durch die Freigrenze und die anschließende Gleitzone drei Zonen (vgl. Abb. 1) mit variierender Grenzbelastung sowie

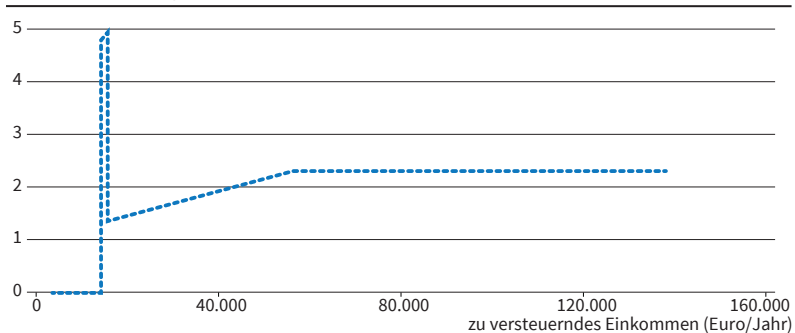
⁶ In der gegenwärtigen Ausgestaltung der Einkommensteuer können von der Summe der Bruttoeinkünfte zunächst Abzugsposten wie Werbungskosten, Freibeträge oder Pauschbeträge geltend gemacht werden. Bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens (zVE) werden für die Berechnung des Solidaritätszuschlags außerdem stets Kinder- und Erziehungsfreibeträge berücksichtigt – auch für Eltern, die nach der Günstigerprüfung eigentlich das Kindergeld erhalten. Auf Basis dieses »fiktiven« zu versteuernden Einkommens wird die festzusetzende Einkommensteuer gemäß des geltenden Einkommensteuertarifs berechnet.

⁷ Für gemeinsam veranlagte Steuerzahler im Splittingtarif wird die Freigrenze entsprechend verdoppelt.

⁸ Die maximale Grenzbelastung »nach dem Soli-Hubbel« ergibt sich durch die Höhe des Solidaritätszuschlages multipliziert mit dem Spitzensteuersatz: $0,055 \times 0,42 = 0,0231$.

Abb. 1

Verlauf der Soli-Grenzbelastung in Prozent des zu versteuernden Einkommens
 Status quo, 2019, Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt die Grenzbelastung durch den Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Haushalts.
 Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell © ifo Institut

dem markanten »Soli-Hubbel«, der unerwünschte Verzerrungseffekte mit sich führt.

2. REFORMVORSCHLÄGE DES SOLIDARITÄTSZUSCHLAGS

Der Solidaritätszuschlag ist in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung bereits auf den mittleren und hohen Einkommensbereich der Steuerzahler begrenzt.

Die Bundesregierung beabsichtigt, den Solidaritätszuschlag für den Großteil der Steuerzahler vollständig abzuschaffen. Die obersten 10% der Steuerzahler sollen hiervon ausgenommen werden und weiterhin die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer entrichten. Folgende Reformvorschläge sind zur Umsetzung dieses Politikvorhabens denkbar:

1. Anhebung der Freigrenze auf 16 000 Euro mit Gleitzone: Eine besonders schlichte Reformation besteht darin, die Freigrenze bei der festzusetzenden Einkommensteuer zu erhöhen, so dass der Solidaritätszuschlag erst ab einem zu versteuernden Einkommen von ca. 60 000 Euro zu zahlen ist. Die Berechnung des Solidaritätszuschlags für einzeln veranlagte Steuerzahler ergibt sich dann durch:

$$\text{Solidaritätszuschlag} = \min [(0,055 \times \text{Est}), \max (0,2 \times (\text{Est} - 16\,000), 0)]$$

Dieses Reformkonzept hat jedoch das Problem, dass bei der besonderen Struktur des Solidaritätszuschlags ein Gleitzonebereich besteht, der über einen größeren Einkommensbereich wirkt. Eine Erhöhung der Freigrenze würde den »Soli-Hubbel« somit nicht nur verschieben, sondern stark vergrößern, und zu einer hohen Grenzbelastung des zu versteuernden Einkommens füh-

ren. Abbildung 2 verdeutlicht den Verlauf der marginalen Gesamtbelastung aus der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag im Vergleich zum Status quo bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Single-Haushalts. Bezogen auf das zu versteuernde Einkommen bestünde bei einer Freigrenze mit Phase-In eine Grenzbelastung von 2,31 bis über 8% (vgl. auch Abb. 5). Zu beachten ist, dass der »Soli-Hubbel« bei einer Verschiebung der Freigrenze zudem höher ist als

im Status quo (ca. 4,9% im Status quo vs. 8,4% bei Verschiebung.)

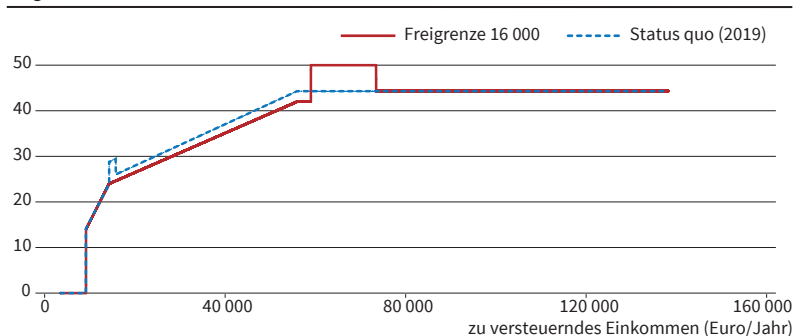
2. Freibetrag statt Freigrenze: Alternativ kann die Freigrenze durch einen Freibetrag in Höhe von 16 000 Euro ersetzt werden. Die Gleitzone entfällt in diesem Fall, da durch die gleichmäßige Besteuerung jedes marginalen Euro über dem Freibetrag keine Sprungstelle entsteht. Die Solidaritätszuschlags-Berechnung vereinfacht sich dann für einen einzeln Veranlagten auf:

$$\text{Solidaritätszuschlag} = 0,055 \times \max [(\text{Est} - 16\,000), 0]$$

Der auf die ersten 16 000 Euro der festzusetzenden Einkommensteuer entfallene Solidaritätszuschlag wird nun nicht mehr nachgeholt. Der Vorteil dieser Variante ist, dass eine Grenzbelastung durch den Solidaritätszuschlag von maximal 2,31% ohne »Soli-Hubbel« erreicht wird. Der Solidaritätszuschlag wird für Niedrigverdiener vollständig abgeschafft. Jedoch werden auch Hochverdiener im Vergleich zum Status quo entlastet, da sie nur auf die über 16 000 Euro hinausgehende festzusetzende Einkommensteuer den Solidaritätszuschlag zahlen müssen. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, bleibt die effektive Grenzbelastung durch

Abb. 2

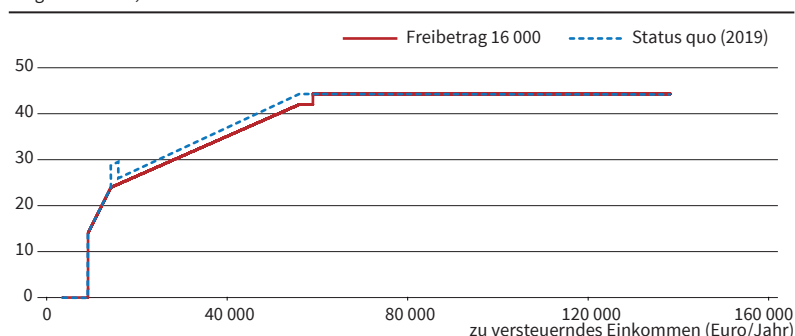
Grenzsteuersatz bei einer Freigrenze von 16 000 Euro
 Single-Haushalt, in %



Hinweis: Die Grafik zeigt die marginale Gesamtbelastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Haushalts. Grenzbelastung zur besseren Darstellung bei 50 Prozent trunziert.
 Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. © ifo Institut

Abb. 3

Grenzsteuersatz bei einem Freibetrag von 16 000 Euro
Single-Haushalt, in %



Hinweis: Die Grafik zeigt die marginale Gesamtbelastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Haushalts.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. © ifo Institut

die Einkommensteuer und den Solidaritätszuschlag ab einem zu versteuernden Einkommen von etwa 60 000 Euro unverändert, während der »Soli-Hubbel« und die zuvor hohe Grenzbelastung mittlerer Einkommen in der Gleitzone vermieden werden.

3. Freibetrag mit erhöhtem Soli-Steuersatz: Würde bei einem Freibetrag der Solidaritätszuschlag höher als 5,5% angesetzt, würde sich im Vergleich zur Freigrenze für einige Haushalte die Grenzbelastung erhöhen und für andere nach wie vor verringern. Für diese Untersuchung wird ein erhöhter Solidaritätszuschlag in Höhe von 6,66% betrachtet. Bei einem einheitlichen Solidaritätszuschlag in Höhe von 6,66% beträgt die maximale Grenzbelastung durch den Soli ca. 2,8% statt 2,31 bis 8,4%. Für Hochverdiener würde bis in recht hohe Einkommensbereiche kein Nachteil gegenüber dem Status quo entstehen. Bei sehr hohen Einkommen würde die Steuerbelastung allerdings zunehmen.

4. Das Reformkonzept des Bundesfinanzministeriums: Der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. August 2019 sieht vor, die Freigrenze auf 16 956 Euro zu setzen. Zusätzlich wird in dem Referentenentwurf die absolute Belastung in der Phase-In-Zone gesenkt. Anders als im Status quo soll in der Phase-In-Zone die absolute Belastung durch den Solidaritätszuschlag auf 11,9% des Differenzbetrages zwischen der festzusetzenden Einkommensteuer und der Freigrenze beschränkt werden (statt 20% im Status quo). Durch diese Änderung wird die Grenzbelastung des Soli in der Phase-In-Zone auf ca. 5% (0,119 x 0,42) beschränkt, wie in Abbildung 5 zu erkennen ist. Der »Soli-Hubbel« bleibt also prinzipiell bestehen. Er wird aber abgeflacht und besteht über weitere Einkommensbereiche. Die Berechnung des Solidaritätszuschlages ergibt sich im Referentenentwurf wie folgt:

$$\text{Solidaritätszuschlag} = \min [(0,055 \times \text{Est}), \max (0,119 \times (\text{Est} - 16\,956), 0)]$$

Für alle Reformvorschläge sind reduzierte Steuereinnahmen aus dem Solidaritätszuschlag zu erwarten. Bei der Erhöhung der Freigrenze blieben die Probleme der erhöhten Grenzbelastung in der Gleitzone und des »Soli-Hubbel« bestehen. Bei den Reformvorschlägen mit einem Freibetrag könnte diese Problematik umgangen werden, außerdem wäre der Solidaritätszuschlag dann prinzipiell in den Einkommensteuertarif integrierbar.⁹

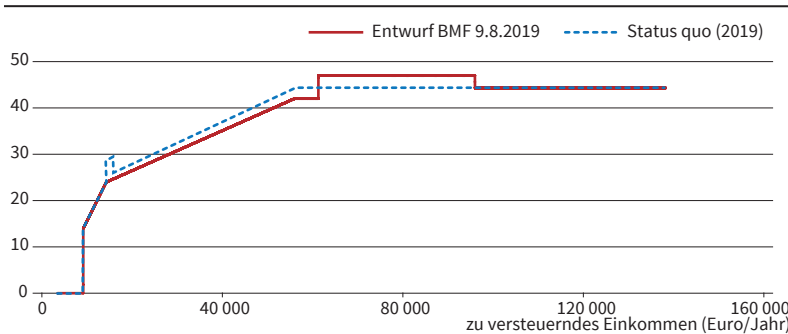
Die ökonomischen Auswirkungen auf verschiedene Haushaltstypen sowie längerfristige aggregierte Steuereffekte werden im Folgenden mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell geschätzt. Es wird für alle Reformvorschläge der Status quo im Jahr 2019 als Vergleichsszenario betrachtet. Als Datengrundlage dient das Sozio-oekonomische Panel (vgl. Goebel et al. 2019). Die repräsentative Stichprobe der Bevölkerung umfasst über 20 000 Personen in rund 11 000 Haushalten. Es werden die im SOEP genannten Vorjahresangaben zu Einkommen und Beschäftigung genutzt und alle Einkommensangaben mittels der vom Statistisches Bundesamt (2018a) und Döhrn et al. (2019) veröffentlichten Verbraucherpreise fortgeschrieben. Änderungen beim Rechtsstand des Steuer- und Transfersystems, beim Arbeitsvolumen und den Löhnen werden nachgebildet. Dabei wird das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jeden Fall der Stichprobe gemäß dem jeweiligen Haushaltskontext berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Das ifo-Mikrosimulationsmodell modelliert explizit Verhaltensanpassungen beim individuellen Arbeitsangebot. Dazu wird ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell nach van Soest (1995) verwendet, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von Arbeitszeitkategorien modelliert. Durch eine Reform des Solidaritätszuschlages verändert sich der Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, so dass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Arbeitsangebotseffekte ergeben sich als Summe der simulierten nutzenmaximierenden individuellen Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize.

Die kurzfristigen Auswirkungen ohne Arbeitsmarkteffekte werden zudem mit dem ifo-Einkommen-

⁹ In der gegenwärtigen Form ist eine Integration des Solidaritätszuschlages in den Einkommensteuertarif nicht direkt möglich. Siehe Fuest et al. (2015) für die Vorteile eines in den Einkommensteuertarif integrierten Solidaritätszuschlages.

Abb. 4

Grenzsteuersatz im Entwurf des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. August 2019
Single-Haushalt, in %



Hinweis: Die Grafik zeigt die marginale Gesamtbelastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Haushalts.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. © ifo Institut

mensteuer-Simulationsmodell (ifo-ESM) simuliert. Der Vorteil dieses statischen Modells ist die umfangreichere Datengrundlage. Für das ifo-ESM werden die neuesten verfügbaren Mikrodaten aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahr 2010 (vgl. Statistische Ämter 2019) genutzt. Die Daten beruhen auf den Ergebnissen der maschinellen Einkommensteuerveranlagung der Finanzverwaltung und beinhalten auch Personengesellschaften (auf Ebene der Gesellschafter) sowie Steuerzahler mit hohen Einkünften. Der verfügbare Datensatz umfasst eine 10%-Stichprobe aller unbeschränkt und beschränkt Steuerpflichtigen und liefert detaillierte Informationen zu den verschiedenen Einkünften und in Anspruch genommenen steuerlichen Abzugsbeträgen der Individuen. Für die Simulation werden die Bruttoeinkommen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 approximiert und mit dem Bruttolohnwachstum bis 2019 fortgeschrieben (für das Bruttolohnwachstum je Arbeitnehmer bis 2018 vgl. Statistisches Bundesamt 2018b). Die Prognose des Bruttolohnwachstums im Jahr 2019 basiert auf Döhrn et al. (2019). Die gesetzlichen Änderungen bei steuerlich relevanten Abzugsposten und dem Tarifverlauf werden berücksichtigt. Die Entwicklung der Höhe einzelner Abzugsposten wird sofern nötig mittels Fortschreibung mit der Inflationsrate bzw. dem Bruttolohnwachstum approximiert. Für die Inflation bis 2018 wird der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts verwendet (vgl. Statistisches Bundesamt 2018a). Die Inflationsprognose des Jahres 2019 basiert auf Döhrn et al. (2019). Das hier ausgewiesene Volumen des Solida-

ritätszuschlags umfasst nur das Aufkommen, das sich aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer ergibt.

3. SIMULIERTE AUSWIRKUNGEN AUF BEISPIELHAUSHALTE

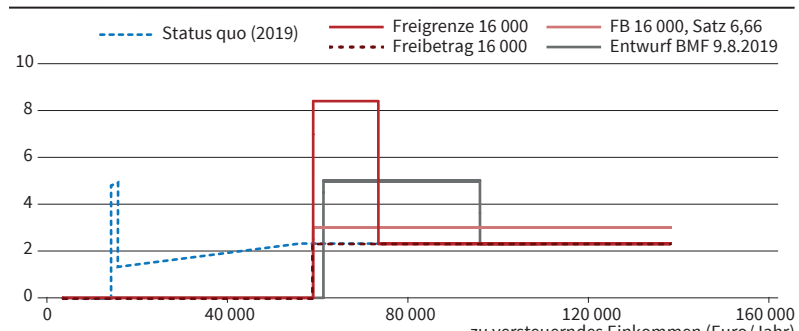
Abbildung 5 zeigt die Grenzbelastung des Solidaritätszuschlags im Status quo und in allen Reformvarianten für einen Single-Haushalt bezogen auf das zu versteuernde Einkommen. Im

Gegensatz zum Status quo ist die Grenzbelastung durch den Solidaritätszuschlag in den Reformvarianten im gesamten mittleren Einkommensbereich bis zum Schwellenwert von ca. 60 000 Euro zu versteuerndes Einkommen null und steigt danach je nach betrachtetem Szenario unterschiedlich stark an.

Eine Erhöhung der derzeitigen Soli-Freigrenze von 972 Euro (für einen Single-Haushalt) auf 16 000 Euro würde die Phase-In-Zone des Soli auf einen breiten Einkommensbereich zwischen 60 000 Euro und ca. 76 000 Euro zu versteuerndes Einkommen strecken. In diesem Bereich bewegt sich die Grenzbelastung durch den Soli mit ca. 8,4% auf einem relativ hohen Niveau, bevor sie für höhere Einkommen auf 2,31% und damit die Grenzbelastung im Status quo zurückfällt. Mit einem Freibetrag in Höhe von 16 000 Euro wird der extreme Anstieg der Grenzbelastung vermieden, und die Grenzbelastung beträgt für alle zu versteuernden Einkommen ab 60 000 Euro konstant 2,31% (wie im Status quo). Steigt der Zuschlagssatz von 5,5% auf 6,66%, erhöht sich die Grenzbelastung für die höheren Einkommensbereiche entsprechend auf 2,8%.

Abb. 5

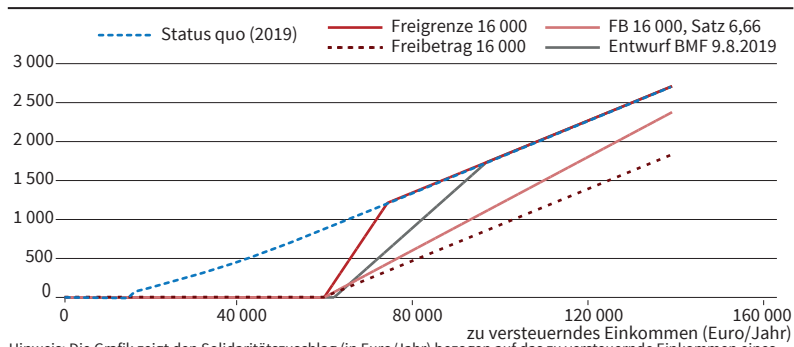
Verlauf der Soli-Grenzbelastung in Prozent des zu versteuernden Einkommens
Reformvarianten, Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt die Grenzbelastung durch den Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Haushalts.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. © ifo Institut

Abb. 6

Solidaritätszuschlag
Reformvarianten, Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt den Solidaritätszuschlag (in Euro/Jahr) bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Haushalts.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. © ifo Institut

Für zusammen veranlagte Paare sind die Grenzbelastungen für den Status quo und alle Reformszenarien identisch mit denen in Abbildung 5, lediglich die Einkommensgrenzen betragen nun jeweils das Zweifache.¹⁰ Im Status quo wird zusammen veranlagten Paaren eine Soli-Freigrenze in Höhe von 1 944 Euro gewährt. Im naiven Reformszenario, in dem diese Freigrenze auf 16 000 Euro angehoben wird, beginnt die Phase-In-Zone bei einem zu versteuernden Einkommen von ca. 122 000 Euro.

In Abbildung 6 wird der fällige Solidaritätszuschlag in Euro in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens eines Single-Haushalts dargestellt. Wie bereits beschrieben, fällt in allen Reformszenarien der Solidaritätszuschlag erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 60 000 Euro an, während die Soli-Zahlungen im Status quo für die darunterliegenden Einkommensbereiche ab ca. 14 280 Euro stetig ansteigen. Eine auf 16 000 Euro erhöhte Freigrenze würde in der Phase-In-Zone einen relativ steilen Anstieg der Soli-Belastungen auf bis zu ca. 1 214 Euro bei einem zu versteuernden Einkommen von 73 500 Euro bedeuten. In den übrigen Reformszenarien würde diese Solidaritätszuschlagszahlung erst bei einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von ca. 111 550 Euro (Freibetrag 16 000 Euro) bzw. 102 400 Euro (Freibetrag 16 000 Euro und Satz 6,66%) erreicht.

In allen Reformszenarien liegt die Entlastung bei individuell bis zu ca. 900 Euro (Paare: ca. 1 800 Euro). Bei 60 000 Euro zu versteuerndem Einkommen ist die Entlastungswirkung in allen Varianten maximal. Für höhere Einkommen unterscheiden sich die Varianten (vgl. Abb. 6). Während bei einem reinen Freibetrag der maximale Entlastungsbetrag für alle höheren Einkommen bestehen bleibt, verringert er sich in den übrigen Varianten mit steigendem Einkommen.

¹⁰ Für zusammen Veranlagte wird das zu versteuernde Einkommen halbiert, der Einkommensteuertarif angewandt und die sich ergebende tarifliche Einkommensteuerlast wieder verdoppelt.

Bei dem Referentenentwurf des BMF würde für ein Alleinverdiener-Paar mit zwei Kindern bei 70 000 Euro Bruttoeinkommen der Soli in Höhe von 322 Euro wegfallen, während es bei 150 000 Euro Bruttoeinkommen sogar 1 850 Euro Soli spart. Für höhere Bruttoeinkommen sinkt die Ersparnis wieder. So würde das Alleinverdiener-Paar mit zwei Kindern bei zum Beispiel 220 000 Euro Bruttoeinkommen wieder den vollen Solidaritätszuschlag in Höhe von 3 495 Euro zahlen,

den es bereits im Status quo zahlt. Beim Referentenentwurf des BMF spart ein Single mit zum Beispiel 50 000 Euro Bruttoeinkommen den Soli in Höhe von 487 Euro, bei 73 000 Euro Bruttoeinkommen spart er sogar 920 Euro, bei 100 000 Euro Bruttoeinkommen spart er hingegen nur noch 200 Euro.

4. HOCHRECHNUNG AUF DIE GESAMTBEVÖLKERUNG

Auf Grundlage des SOEP-Datensatzes werden die Auswirkungen der Reformszenarien anhand des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens jeweils insgesamt, nach Haushaltstypen und Anzahl der Kinder sowie nach Einkommensdezilen (Bezugspunkt Status quo) dargestellt. Tabelle 9 (im Anhang) zeigt die Ausgangswerte und Veränderungen des verfügbaren Haushaltseinkommens bei einer Erhöhung der Freigrenze auf 16 000 Euro mit Gleitzone. Im Durchschnitt werden die Haushalte durch diese Reform des Soli um 185 Euro entlastet, was einer relativen Entlastung von 0,55% des verfügbaren Haushaltseinkommens entspricht. Erwartungsgemäß profitieren gemeinsam veranlagte Paare mit Kindern absolut und relativ am stärksten, wobei innerhalb dieser Gruppe wiederum Einkind-Haushalte mit 275 Euro bzw. 0,64% die größten Entlastungen erfahren. Betrachtet man die Einkommensverteilung, nehmen die Entlastungen mit dem Einkommen zu. Die größten absoluten und relativen Entlastungen sind im 9. Einkommensdezil für Einkommen zwischen 52 959 Euro und 89 881 Euro zu beobachten, während sie im 10. Dezil im Vergleich dazu leicht rückläufig sind. Werden Anpassungen im Arbeitsangebot der Individuen zusätzlich modelliert, steigen die Entlastungswirkungen für alle Haushaltstypen und Einkommensdezile.

Die Entlastungswirkungen einer vollständigen und sofortigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags, also der maximalen haushaltsmäßigen Belastung für den Bund, sind in Tabelle 5 (im Anhang) dargestellt. Auf Seiten der Haushalte spiegeln die

Tab. 1

Beschäftigungswirkungen

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Abschaffung Soli	133	0,45	76	0,24
Entwurf BMF, 9. August 2019	112	0,38	69	0,22
Freibetrag 16 000 Euro	121	0,41	72	0,23
FB 16 000 Euro, Satz 6,66%	117	0,39	71	0,22
Freigrenze 16 000 Euro	106	0,35	67	0,21

Hinweis: Beschäftigungswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigten mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

absoluten und relativen Werte also die Maximalentlastung wider und sind deshalb durchgehend größer als im Vergleich zur Reform der Freigrenze. Im Durchschnitt stehen den Haushalten bei einer Abschaffung des Soli 328 Euro mehr zur Verfügung, was 0,97% ihres verfügbaren Haushaltseinkommens entspricht. Berücksichtigt man Reaktionen im Arbeitsangebotsverhalten, erhöht sich die durchschnittliche Entlastung auf 402 Euro bzw. 1,18%. Die Entlastungswirkungen für Paare mit einem bzw. zwei Kindern sind relativ ähnlich und bewegen sich zwischen 442–567 Euro bzw. 0,94–1,32%. Im Vergleich zur vorherigen Reformvariante entlastet eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags die Haushalte mit den höchsten Einkommen im 10. Einkommensdezil am stärksten.

Das Reformszenario mit einer Freibetragsregelung stellt hinsichtlich der Entlastungswirkungen einen Mittelweg zwischen der Ausweitung der Freigrenze und einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags dar. Durchschnittlich geht diese Variante mit einem Einkommensplus in Höhe von 242 Euro bzw. 0,71% einher (vgl. Tab. 7 im Anhang). Damit verbundene Anpassungen im Arbeitsangebot dürften den Gesamteffekt auf 302 Euro bzw. 0,89% erhöhen. Die Entlastungswirkungen insgesamt und nach Haushaltstypen bzw. Einkommensdezilen bewegen sich in ihrer absoluten und relativen Größe zwischen den beiden zuvor dargestellten Varianten. In den Hochinkommensbereichen erfolgt die Entlastung darüber, dass die Einkommensteuerschuld – und damit die Bemessungsgrundlage des Soli – immer um 16 000 Euro vermindert wird.

Die Ergebnisse der Tabelle 8 (im Anhang) ähneln quantitativ sehr den Ergebnissen in Tabelle 7 (im Anhang), da sie die Freibetragsvariante mit höherem Soli-Satz simuliert.

Eine Reform des Solidaritätszuschlags hat weitreichende Auswirkungen auf die Staatseinnahmen, Armuts- und Ungleichheitsmaße sowie das Arbeitsangebot. Tabelle 1 zeigt die Auswirkungen der Soli-Reformvarianten auf die Arbeitsangebotswirkungen in Deutschland im Vergleich zum Status quo, wenn dynamische Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Durch die Einführung der von der Bundesregierung gegenwärtig vorgeschlagenen Freigrenze ist zu erwarten, dass etwa 67 000 Erwerbspersonen zusätzlich in ein Beschäftigungsverhältnis wechseln. Da die bereits zuvor Erwerbstätigen durch die geringere marginale Steuerbelastung ihr Arbeitsangebot ausweiten, erscheint ein Anstieg der Beschäftigung auf umgerechnet 106 000 Vollzeitäquivalente, d.h. Vollzeitbeschäftigte mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden, möglich. Wird ein Freibetrag von 16 000 Euro auf die festzusetzende Einkommensteuer anstelle der Freigrenze eingeführt, erhöht sich die Arbeitsmarktpartizipation auf 72 000 neue Beschäftigte und insgesamt 121 000 Vollzeitäquivalente. Die größte Ausweitung des Arbeitsangebots in Höhe von 133 000 Vollzeitäquivalenten ist bei einer kompletten Abschaffung des Solidaritätszuschlags zu erwarten.

Die fiskalischen Effekte der Reformszenarien sind in Tabelle 2 angegeben. Zudem werden die Hochrechnungen unter Verwendung der FAST-Daten (Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik) in Tabelle 3 ausgewertet. Unterschiede ergeben sich durch die in den FAST-Daten besser erfassten Hoheinkommen einschließlich der Gewinne von Personengesellschaften. Kapitalgesellschaften, die ebenfalls den Solidaritätszuschlag abführen müssen, sind in den Daten nicht erfasst und

Tab. 2

Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro

Reformszenario	ohne Anpassung	mit Anpassung
Abschaffung Soli	-13,7	-10,6
Entwurf BMF, 9. August 2019	-8,5	-6,3
Freibetrag 16 000 Euro	-10,1	-7,5
FB 16 000 Euro, Satz 6,66	-9,0	-6,6
Freigrenze 16 000 Euro	-7,7	-5,7

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 3

Fiskalische Effekte (FAST-Daten), Veränderung in Mrd. Euro

Szenario	ohne Anpassung
Abschaffung Soli	- 16,2
Entwurf BMF, 9. August 2019	- 9,7
Freibetrag 16 000 Euro	- 11,4
FB 16 000 Euro, Satz 6,66%	- 10,3
Freigrenze 16 000 Euro	- 8,9

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-ESM.

deshalb, wie eingangs erläutert wurde, nicht Teil der Analyse.

Tabelle 3 stellt die fiskalischen Erstrundeneffekte der verschiedenen Soli-Reformvarianten dar. Im Vergleich zu den fiskalischen Effekten der vorhergehenden Tabellen handelt es sich dabei um sog. »Morning-after«-Effekte, d.h., die Betrachtung abstrahiert von möglichen Verhaltensänderungen. Würde der Solidaritätszuschlag von heute auf morgen abgeschafft bzw. reformiert, ohne dass es individuelle Anpassungsreaktionen gäbe, würden sich die in Tabelle 3 dargestellten Aufkommenseffekte auf Basis der Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik ergeben. Eine sofortige und vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde den Fiskus demnach 16,2 Mrd. Euro kosten. Der Gesetzentwurf des BMF hätte Aufkommensverluste in Höhe von 9,7 Mrd. Euro zur Folge. Bei den verschiedenen Freibetragsregelungen bewegen sich die Mindereinnahmen zwischen 10,3 und 11,4 Mrd. Euro, während eine Freigrenze in Höhe von 16 000 Euro Mindereinnahmen von 8,9 Mrd. Euro bedeuten würde.

Eine Anhebung der Freigrenze auf 16 000 Euro unter Beibehaltung der Gleitzone würde die Steuerzahler direkt um etwa 7,7 Mrd. Euro entlasten (vgl. Tab. 14 im Anhang). Durch die gleichzeitige Ausweitung ihres Arbeitsangebots könnten die deutschen Haushalte ihr verfügbares Einkommen um etwa 9,8 Mrd. Euro steigern, wobei vor allem niedrige und mittlere Einkommensbezieher profitieren würden. Diesem privaten Einkommenszuwachs stehen geringere Einnahmen für den Staat gegenüber, die durch ein erhöhtes Einkommensteueraufkommen und steigende Sozialversicherungsbeiträge jedoch teilweise kompensiert würden. Das Bundesfinanzministerium müsste netto mit einem um etwa 5,7 Mrd. Euro

geringeren Steueraufkommen rechnen.

Sofern ein Freibetrag in Höhe von 16 000 Euro auf das zu versteuernde Einkommen eingeführt wird, fällt die Entlastungswirkung für die Steuerzahler deutlich stärker aus. Wie aus Tabelle 12 (im Anhang) hervorgeht, würde das verfügbare Einkommen

um aggregiert 12,6 Mrd. Euro steigen. Etwa 10,1 Mrd. Euro davon sind auf die Abschaffung bzw. deutliche Senkung des Solidaritätszuschlags zurückzuführen, weitere 2,5 Mrd. Euro ergeben sich durch eine erhöhte Partizipation am Arbeitsmarkt. Netto würde der Staat mit einem Minus von 7,5 Mrd. Euro jedoch weniger einnehmen als im Reformvorschlag mit einer erhöhten Freigrenze.

Bei einer Erhöhung des Beitragssatzes parallel zur Einführung des Freibetrags würden die Aufkommensverluste für den Staat, aber auch die Entlastungseffekte für die deutschen Steuerzahler, geringer ausfallen. Tabelle 13 (im Anhang) zeigt die fiskalischen Veränderungen bei einer Erhöhung des Solidaritätszuschlagssatzes auf 6,66%. Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag würde um 12,2 Mrd. Euro geringer ausfallen als im Status quo, während Einkommensteuer und die Beiträge zur Sozialversicherung um zusammen 2,3 Mrd. Euro steigen würden.

Eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde einen direkten Aufkommensverlust aus der Sonderabgabe von etwa 13,7 Mrd. Euro bedeuten (vgl. Tab. 10 im Anhang). Da jedoch zusätzliche Steuermittel aus der Einkommensteuer und eine Steigerung der Beiträge zu den Sozialversicherungen um 1,6 Mrd. Euro zu erwarten sind, würde sich der Rückgang der Staatseinnahmen auf netto etwa 10,6 Mrd. Euro belaufen. Dem steht ein um 16,8 Mrd. Euro erhöhtes verfügbares Einkommen für die privaten Haushalte und eine deutliche Erhöhung des Arbeitsangebots gegenüber.

Tabelle 4 verdeutlicht zuletzt die zu erwartenden Auswirkungen der Reformvorschläge auf Armuts- und Ungleichheitsmaße. Eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde trotz der Besserstellung von Hochverdienern

Tab. 4

Veränderung der Armuts- und Ungleichheitsmaße

Reformszenario	ohne Anpassung			mit Anpassung		
	Gini	P90/P10	AQ	Gini	P90/P10	AQ
Abschaffung Soli	0,004	0,058	0,002	0,004	0,060	0,001
Entwurf BMF, 9. August 2019	0,001	0,047	0,002	0,001	0,044	0,001
Freibetrag 16 000 Euro	0,002	0,050	0,002	0,002	0,053	0,001
FB 16 000 Euro, Satz 6,66 %	0,002	0,048	0,002	0,001	0,053	0,001
Freigrenze 16 000 Euro	0,001	0,042	0,002	0,001	0,041	0,001

Hinweis: Die Tabelle weist die absolute Veränderung verschiedener Verteilungsmaße im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

den Gini-Koeffizienten um vergleichsweise geringe 0,004 ansteigen lassen. Das Verhältnis des verfügbaren Einkommens zwischen Einkommensbezieher im 90. und 10. Perzentil würde um 5,9 Prozentpunkte steigen. Die Einführung eines Freibetrags würde den Gini-Koeffizienten um 0,002 und das Verhältnis zwischen dem 90. und 10. Perzentil um 5,1 Prozentpunkte steigen lassen. Den geringsten Einfluss auf die Ungleichheit im Vergleich zum Status quo hätte die diskutierte Ausweitung der Freigrenze.

5. FAZIT

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags für rund 90% der Steuerzahler gehört zu den wichtigsten steuerpolitischen Vorhaben der aktuellen Bundesregierung. Unsere Analyse zeigt, dass dieses Vorhaben in unterschiedlichen Varianten umgesetzt werden könnte. In allen Varianten sind signifikante positive Beschäftigungseffekte zu erwarten, die gut 100 000 zusätzlichen Vollzeit Arbeitsplätzen entsprechen. Das hat zur Folge, dass der Zuwachs der verfügbaren Einkommen bei den Steuerzahlern höher ist als der Steueraufkommensverlust des Staates. Da die Einkommensteuer progressiv ist, kommt es durch die Abschaffung des Soli für einen Großteil der Steuerzahler zu einem leichten Anstieg der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen. Das politische gesetzte Ziel, die Steuerzahler mit den höchsten Einkommen von Entlastungen auszuschließen, führt bei der Reform zu einem gewissen zusätzlichen Aufwand. An der Grenze zwischen den zu entlastenden und nicht zu entlastenden Steuerzahlern ist eine Gleitzone erforderlich, in der die Grenzsteuersätze je nach Konstruktion der Gleitzone sehr hohe Werte annehmen können. Ein Freibetrag beim Soli würde ohne steigende Grenzsteuersätze in der Gleitzone auskommen, hätte aber zur Folge, dass alle Steuerzahler an der Entlastung beteiligt würden. Das Bundesfinanzministerium hat sich mit seinem aktuellen Gesetzentwurf für einen anderen Weg entschieden. Der Anstieg der Grenzsteuersätze in der Gleitzone wird begrenzt, allerdings mit der Konsequenz, dass dann auch einige Steuerzahler in den oberen 10% entlastet werden, wenn auch nicht um den vollen Solidaritätszuschlag. Die Folgen für das Steueraufkommen, die Beschäftigungswirkungen und die Einkommensverteilung sind im Vergleich zu den anderen Reformansätzen überschaubar, und das Ziel, die obersten 10% der Steuerzahler weiterhin zur Zahlung des Soli heranzuziehen, wird erreicht, wenn auch mit Einschränkungen. In unserer Analyse nicht berücksichtigt sind die Wirkungen auf die Unternehmen und ihre Investitionsentscheidungen. Die partielle Beibehaltung des Solidaritätszuschlags betrifft nicht nur gut verdienende Manager oder Freiberufler. Sie bedeutet auch, dass die größeren Personengesellschaften ebenso wie die Kapitalgesellschaften

keine Entlastung erhalten. Ob diese Politik vor dem Hintergrund schwächelnder Konjunktur und einem sich verschärfenden internationalen Steuerwettbewerb klug und auf Dauer durchzuhalten ist, werden die nächsten Jahre zeigen.

LITERATUR

- Bach, S. (2018), »Solidaritätszuschlag bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren«, *DIW aktuell* 18, 7. Dezember, Berlin.
- Döhrn, R., O. Holtemöller, S. Kooths, C. Michelsen und T. Wollmershäuser (2019), »Konjunktur deutlich abgekühlt – politische Risiken hoch«, *Wirtschaftsdienst* 99(4), 262–266.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017a), »Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern«, *ifo Schnelldienst* 70(3), 28–39.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017b), »Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression«, *ifo Schnelldienst* 70(2), 51–58.
- Fuest, C., M. Löffler, A. Peichl und H. Stichnoth (2015), »Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer«, *Wirtschaftsdienst* 95(5), 319–324.
- Goebel, J., M. M. Grabka, S. Liebig, M. Kroh, D. Richter, C. Schröder und J. Schupp (2019), »The german socio-economic panel (soep)«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239(2), 345–360.
- Greive, M. und T. Sigmund (2019), »Altmaier erarbeitet Modell zur weiteren Senkung des Solis«, *Handelsblatt*, 3. Juli, Nr. 125, 8.
- Präsident des Bundesrechnungshofes (2019), *Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über den Abbau des Solidaritätszuschlags – Rechtliche und finanzwirtschaftliche Aspekte.*, 4. Juni, verfügbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2019-bwv-gutachten-abbau-des-solidaritaetszuschlages-pdf>.
- Statistische Ämter (2019), *Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010*. Hrsg. von Statistische Ämter.
- Statistisches Bundesamt (2018a), *Preise – Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Jahresbericht*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018b), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Stöwhase, S. und M. Teuber (2014), »Ist eine Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif möglich?«, *Wirtschaftsdienst* 94(12), 879–886.
- van Soest, A. (1995), »Structural models of family labor supply: a discrete choice approach«, *Journal of Human Resources*, 63–88.

ANHANG

Tab. 5

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Abschaffung Soli

	Ausgangswert		Veränderung		
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	33 954	328	0,97	402	1,18
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	22 057	206	0,93	239	1,09
Alleinerziehend	27 396	153	0,56	193	0,70
Paar ohne Kinder	44 388	444	1,00	549	1,24
Paar mit Kindern	49 302	499	1,01	638	1,29
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	31 148	303	0,97	365	1,17
Ein Kind	42 831	442	1,03	567	1,32
Zwei Kinder	46 936	442	0,94	563	1,20
Drei Kinder	43 866	303	0,69	374	0,85
Vier und mehr Kinder	40 274	140	0,35	172	0,43
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	8 880	12	0,13	25	0,28
2. Dezil	16 214	19	0,11	36	0,22
3. Dezil	19 158	35	0,18	63	0,33
4. Dezil	22 750	62	0,27	108	0,47
5. Dezil	25 339	83	0,33	136	0,54
6. Dezil	29 804	130	0,44	198	0,66
7. Dezil	35 336	204	0,58	293	0,83
8. Dezil	41 307	329	0,80	433	1,05
9. Dezil	52 959	602	1,14	729	1,38
10. Dezil	89 881	1 858	2,07	2 055	2,29

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 6

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Entwurf BMF vom 9. August 2019

	Ausgangswert		Veränderung		
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	33 954	205	0,60	258	0,76
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	22 057	120	0,54	143	0,65
Alleinerziehend	27 396	88	0,32	113	0,41
Paar ohne Kinder	44 388	283	0,64	359	0,81
Paar mit Kindern	49 302	327	0,66	428	0,87
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	31 148	186	0,60	231	0,74
Ein Kind	42 831	305	0,71	398	0,93
Zwei Kinder	46 936	268	0,57	350	0,75
Drei Kinder	43 866	166	0,38	216	0,49
Vier und mehr Kinder	40 274	86	0,21	110	0,27
Nach Einkommensdezil(äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	8 880	12	0,13	25	0,28
2. Dezil	16 214	19	0,11	36	0,22
3. Dezil	19 158	34	0,18	63	0,33
4. Dezil	22 750	60	0,27	105	0,46
5. Dezil	25 339	83	0,33	136	0,54
6. Dezil	29 804	130	0,44	197	0,66
7. Dezil	35 336	201	0,57	285	0,81
8. Dezil	41 307	319	0,77	418	1,01
9. Dezil	52 959	551	1,04	654	1,23
10. Dezil	89 881	662	0,74	687	0,76

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 7

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Freibetrag 16 000

	Ausgangswert		Veränderung		
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	33 954	242	0,71	302	0,89
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	22 057	142	0,64	169	0,76
Alleinerziehend	27 396	106	0,39	134	0,49
Paar ohne Kinder	44 388	334	0,75	421	0,95
Paar mit Kindern	49 302	387	0,78	502	1,02
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	31 148	220	0,71	271	0,87
Ein Kind	42 831	354	0,83	459	1,07
Zwei Kinder	46 936	324	0,69	419	0,89
Drei Kinder	43 866	212	0,48	270	0,62
Vier und mehr Kinder	40 274	102	0,25	128	0,32
Nach Einkommensdezil(äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	8 880	12	0,13	25	0,28
2. Dezil	16 214	19	0,11	36	0,22
3. Dezil	19 158	34	0,18	63	0,33
4. Dezil	22 750	61	0,27	106	0,47
5. Dezil	25 339	83	0,33	136	0,54
6. Dezil	29 804	130	0,44	197	0,66
7. Dezil	35 336	202	0,57	288	0,82
8. Dezil	41 307	323	0,78	423	1,03
9. Dezil	52 959	572	1,08	685	1,29
10. Dezil	89 881	1 017	1,13	1 100	1,22

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 8

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – FB 16 000 Euro, Satz 6,66%

	Ausgangswert		Veränderung		
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	33 954	216	0,64	273	0,80
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	22 057	123	0,56	147	0,67
Alleinerziehend	27 396	91	0,33	116	0,42
Paar ohne Kinder	44 388	301	0,68	382	0,86
Paar mit Kindern	49 302	353	0,72	461	0,94
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	31 148	195	0,63	243	0,78
Ein Kind	42 831	327	0,76	427	1,00
Zwei Kinder	46 936	288	0,61	376	0,80
Drei Kinder	43 866	185	0,42	239	0,54
Vier und mehr Kinder	40 274	91	0,22	116	0,29
Nach Einkommensdezil(äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	8 880	12	0,13	25	0,28
2. Dezil	16 214	19	0,11	36	0,22
3. Dezil	19 158	34	0,18	63	0,33
4. Dezil	22 750	61	0,27	106	0,46
5. Dezil	25 339	83	0,33	136	0,54
6. Dezil	29 804	130	0,44	197	0,66
7. Dezil	35 336	201	0,57	287	0,81
8. Dezil	41 307	321	0,78	421	1,02
9. Dezil	52 959	563	1,06	672	1,27
10. Dezil	89 881	766	0,85	815	0,91

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 9

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Freigrenze 16 000 Euro

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	33 954	185	0,55	234	0,69	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	22 057	109	0,49	130	0,59	
Alleinerziehend	27 396	82	0,30	105	0,38	
Paar ohne Kinder	44 388	257	0,58	329	0,74	
Paar mit Kindern	49 302	292	0,59	382	0,78	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	31 148	169	0,54	211	0,68	
Ein Kind	42 831	275	0,64	359	0,84	
Zwei Kinder	46 936	237	0,50	311	0,66	
Drei Kinder	43 866	150	0,34	195	0,44	
Vier und mehr Kinder	40 274	80	0,20	103	0,25	
Nach Einkommensdezil(äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	8 880	12	0,13	25	0,28	
2. Dezil	16 214	19	0,11	36	0,22	
3. Dezil	19 158	34	0,18	63	0,33	
4. Dezil	22 750	60	0,26	104	0,46	
5. Dezil	25 339	83	0,33	136	0,54	
6. Dezil	29 804	129	0,43	196	0,66	
7. Dezil	35 336	198	0,56	280	0,79	
8. Dezil	41 307	310	0,75	404	0,98	
9. Dezil	52 959	517	0,98	605	1,14	
10. Dezil	89 881	510	0,57	513	0,57	

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 10

Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Abschaffung des Soli

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	13,7	16,8
Einkommensteuer	0,0	1,3
Solidaritätszuschlag	- 13,7	- 13,7
Sozialversicherung (AN und AG)	0,0	1,6
Gesamt	- 13,7	- 10,6

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 11

Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Entwurf des Bundesministeriums der Finanzen, 9. August 2019

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	8,5	10,8
Einkommensteuer	0,0	0,7
Solidaritätszuschlag	- 8,5	- 8,5
Sozialversicherung (AN und AG)	0,0	1,4
Gesamt	- 8,5	- 6,3

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 12

Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Freibetrag 16 000 Euro

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	10,1	12,6
Einkommensteuer	0,0	1,0
Solidaritätszuschlag	- 10,1	- 10,1
Sozialversicherung (AN und AG)	0,0	1,5
Gesamt	- 10,1	- 7,5

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 13

Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – FB 16 000 Euro, Satz 6,6%

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	9,0	11,4
Einkommensteuer	0,0	0,8
Solidaritatzuschlag	- 9,0	- 9,0
Sozialversicherung (AN und AG)	0,0	1,5
Gesamt	- 9,0	- 6,6

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tab. 14

Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Freigrenze 16 000 Euro

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	7,7	9,8
Einkommensteuer	0,0	0,6
Solidaritatzuschlag	- 7,7	- 7,7
Sozialversicherung (AN und AG)	0,0	1,4
Gesamt	- 7,7	- 5,7

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Lea Fricke* und Niklas Potrafke

Fiskalpolitiken von Minderheitsregierungen: Empirische Evidenz für Industrieländer

Minderheitsregierungen könnten den Steuerzahler teuer zu stehen kommen, heißt es oft. Schließlich fehlt den Minderheitsregierungen eine Mehrheit im Parlament und Kompromisse, die für jede Gesetzesvorlage mit anderen Parteien einzugehen sind, kosten oftmals Geld. Eine neue Studie für 23 OECD-Länder im Zeitraum 1960–2015 liefert keine Evidenz dafür, dass Minderheitsregierungen höhere Staatsausgaben und Haushaltsdefizite als Mehrheitsregierungen hatten.

Als im November 2017 die Verhandlungen um die erste Jamaika-Koalition im Bund gescheitert waren, stand eine Minderheitsregierung als weitere Option zur Debatte. Eine Minderheitsregierung gab es im Bund noch nie, und die Ungewissheit vor dem, was Deutschland unter einer Minderheitsregierung erwartet hätte, trug dazu bei, dass sie letztlich nicht zustande kam. Skeptiker gegenüber einer Minderheitsregierung räumten beispielsweise ein, dass eine Minderheitsregierung teuer werden würde.¹ Immer neue Kompromisse würden die Staatsausgaben in die Höhe treiben. Womöglich müssten die teuren Kompromisse gar über neue Schulden finanziert werden.

In Großbritannien resultierte die letzte Parlamentswahl im Jahr 2017 dagegen in einer Minderheitsregierung. Die damals regierenden Konservativen verloren ihre Mehrheit im Unterhaus des Parlaments und formten letztendlich eine Minderheitsregierung mit Hilfe einer Unterstützungsvereinbarung mit der Democratic Unionist Partei (DUP). Die Unterstützung der DUP mussten sich die Konservativen teuer erkaufen.²

In einigen europäischen Nachbarländern, insbesondere in Skandinavien, gehören Minderheitsregierungen zum

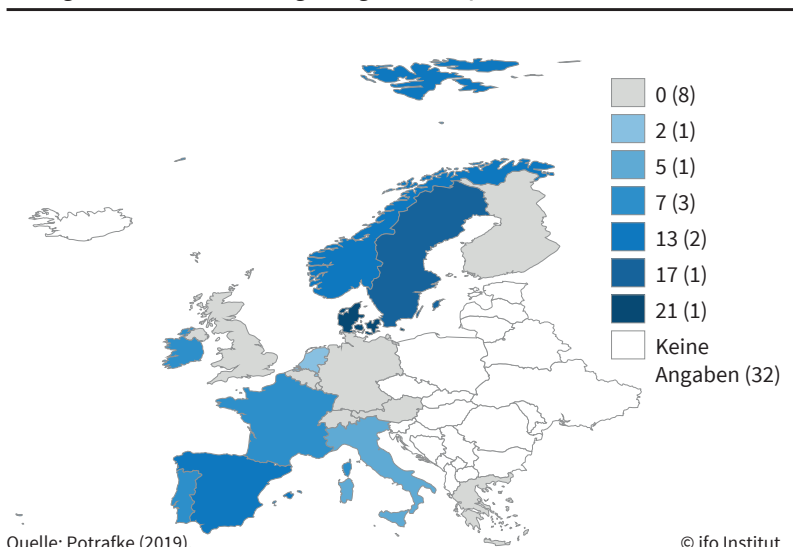
politischen Alltagsgeschäft (vgl. Abb. 1). In diesen Ländern ist es auch üblich, dass Minderheitsregierungen Vereinbarungen mit Parteien aus der Opposition schließen und letztendlich mit Unterstützung dieser Parteien regieren (vgl. Abb. 2). Minderheitsregierungen mit Unterstützung von Oppositionsparteien müssen im Gegensatz zu herkömmlichen Minderheitsregierungen nicht ständig politische Mehrheiten im Parlament suchen. Sie können dagegen vielmehr ähnlich wie eine Mehrheitsregierung regieren.

In einer neuen Studie sind die Fiskalpolitiken von Minderheitsregierungen in Industrieländern untersucht worden (Potrafke 2019).

THEORETISCHER HINTERGRUND

Im Vergleich zu Mehrheitsregierungen weisen Minderheitsregierungen oftmals eine geringere politische

Abb. 1
Häufigkeit von Minderheitsregierungen in Europa

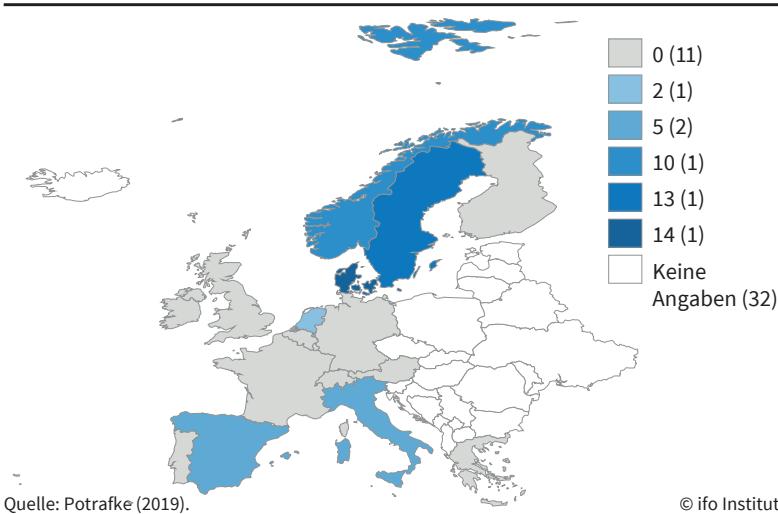


* Lea Fricke war von Mai bis Juli 2019 Praktikantin im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

¹ Zu Minderheitsregierungen in Nordrhein-Westfalen vgl. z.B. Ganghof et al. (2019).

² Vgl. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/tory-dup-deal-1-billion-northern-ireland-funding-down-payment-uk-treasury-chief-nick-macpherson-a7811506.html>, 28. Juni 2017, aufgerufen am 24. Juni 2019.

Abb. 2
Häufigkeit von Minderheitsregierungen mit Unterstützung von Oppositionsparteien in Europa



Stabilität sowie Beständigkeit auf (vgl. Warwick 1979; Liphart 1984 und Saalfeld 2013). Im Gegensatz zu Mehrheitsregierungen haben Minderheitsregierungen keine Mehrheit im Parlament und müssen folglich für das Verabschieden von Gesetzen Mehrheiten im Parlament erst organisieren und hierfür Kompromisse mit der Opposition eingehen. Dieser Stimmentausch zwischen Minderheitsregierungen und Oppositionsparteien kann Staatsausgaben und Defizite in die Höhe treiben. Zudem muss jede Partei bezüglich ihrer individuellen Standpunkte zufriedengestellt werden. Dies kann sich ebenfalls in einem Anstieg öffentlicher Ausgaben widerspiegeln. Höhere öffentliche Ausgaben könnten durch Steuererhöhungen gegenfinanziert werden. Allerdings werden insbesondere wiederwahlorientierte Politiker von Steuererhöhungen Abstand nehmen. Wiederwahlmotive von Politikern dürften die Staatsausgaben und Defizite unter Minderheitsregierungen weiter erhöhen.

Betrachtet man eine Minderheitsregierung, die aus nur einer einzigen großen Partei mit mittiger Position im politischen Spektrum besteht, sollten sich

nen einer Partei am Rand des politischen Spektrums: Die mittig positionierte Partei hat mehr Möglichkeiten zur Zusammenarbeit als eine Partei am Rand des politischen Spektrums. Abbildung 3 vergleicht eine Minderheitsregierung mit mittiger Position mit einer Minderheitsregierung am linken Rand des politischen Spektrums. Eine in der Mitte angesiedelte Minderheitsregierung kann zum Erreichen einer Mehrheit im Parlament Vereinbarungen mit Parteien rechts und links des eigenen politischen Standpunktes abschließen. Dagegen kann eine weit am linken Rand positionierte Partei für Mehrheiten nur rechts von sich Partner finden. Im Vergleich zu einer mittig positionierten Minderheitsregierung muss sich somit eine Minderheitsregierung mit polarisierten Standpunkten weiter von den eigenen Idealvorstellungen wegbewegen, um Mehrheiten zu finden.

Abbildung 4 veranschaulicht den Unterschied zwischen einer Minderheitsregierung, die von einer großen Partei gebildet wird, und einer Minderheitsregierung, die aus mehreren kleinen Parteien besteht. Minderheitsregierungen, die aus einer einzigen gro-

zwischen einer Minderheits- und Mehrheitsregierung keine Unterschiede in Bezug auf den Staatskonsum ergeben. Solche Minderheitsregierungen zeichnen sich oft durch Stabilität und Beständigkeit aus (vgl. Crombez 1996; Tsebelis 2002).

Eine Minderheitsregierung in der Mitte des politischen Spektrums kann zum Erreichen einer Mehrheit im Parlament mit vielen Parteien aus der Opposition Vereinbarungen schließen. Die politischen Standpunkte einer mittig positionierten Partei sind leichter mit den politischen Standpunkten anderer Parteien vereinbar als die Positionen

Abb. 3
Parteipositionen im politischen Spektrum

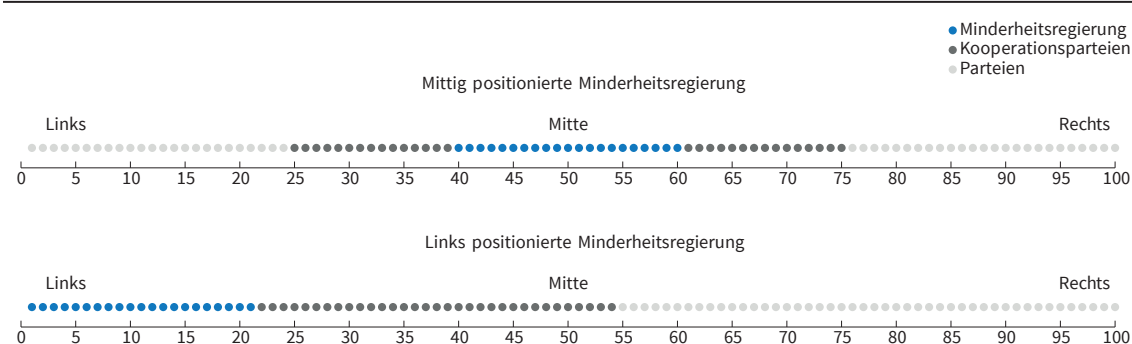
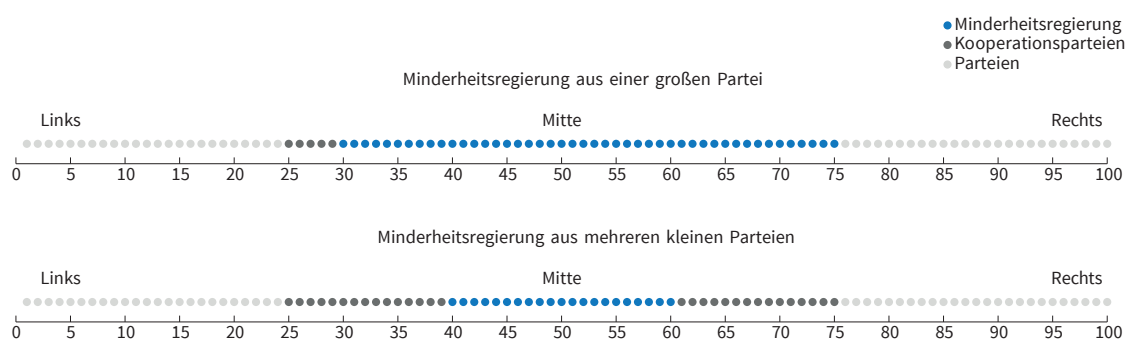


Abb. 4

Größe der Partei im politischen Spektrum



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

ßen Partei bestehen, müssen zum Erreichen einer Mehrheit für das Verabschieden von Gesetzen mit nur wenigen Parteien aus der Opposition kooperieren. Folglich muss sie sich beim Eingehen von Kompromissen nicht weit von ihren Idealvorstellungen wegbewegen. Eine Minderheitsregierung aus mehreren kleinen Parteien muss dagegen mit vielen Parteien kooperieren, um eine Mehrheit im Parlament zu erreichen, und sich daher von ihren Idealvorstellungen weiter entfernen. Eine große Partei profitiert somit beim Finden von Mehrheiten von einer einfacheren Interessenskoordination zwischen Regierung und Opposition.

Die Verhandlungsstärke einer großen, mittig positionierten Minderheitsregierung ist somit ausgeprägt. Eine solche Minderheitsregierung muss nur kleine Kompromisse eingehen, weshalb sich das Ausmaß öffentlicher Ausgaben bzw. Defizite nicht von einer Mehrheitsregierung unterscheiden sollten.

Andererseits können öffentliche Ausgaben und Defizite unter Minderheitsregierungen auch geringer ausfallen als unter Mehrheitsregierungen. Minderheitsregierungen können ihre Kooperationspartner aus einer Vielzahl an Parteien passgenau aussuchen. Beim Verabschieden von Gesetzen werden die Minderheitsregierungen von Parteien unterstützt, deren Idealvorstellungen mit dem Gesetzesentwurf übereinstimmen. Folglich müssen Minderheitsregierungen keine teuren Kompromisse eingehen, um Unterstützung aus der Opposition zu erhalten.

Minderheitsregierungen können auch Vereinbarungen mit Parteien aus der Opposition abschließen. Mit deren Unterstützung können sie ähnlich wie eine Mehrheitsregierung agieren. Bale und Bergman (2006) bezeichnen diese Regierungsform als *Contract Parliamentarism*. In Europa ist der *Contract Parliamentarism* vor allem in skandinavischen Ländern üblich (vgl. Abb. 2). In Schweden regierten von 1995–2006 und von 2011–2016 jeweils Minderheitsregierungen. Sie wurden im Zeitraum von 1995–2006 und im Jahr 2015 von Oppositionsparteien formell unterstützt. Minderheitsregierungen mit Unterstützung aus der Opposition regieren eher wie Mehrheitsregierungen als eine klassische Minderheits-

regierung. Minderheitsregierungen ohne Unterstützung aus der Opposition sollten somit höhere öffentliche Ausgaben bzw. ein höheres öffentliches Defizit haben als Minderheitsregierungen mit formeller Unterstützung aus der Opposition.

Vorhersagen, wie sich Minderheitsregierungen auf öffentliche Ausgaben und Defizite auswirken, sind nicht eindeutig. Minderheitsregierungen könnten den Staatskonsum in die Höhe treiben. Es ist aber ebenso denkbar, dass Minderheitsregierungen keinen Effekt auf den Staatskonsum haben oder der Staatskonsum sogar geringer ausfällt als unter einer Mehrheitsregierung. Die bisherige empirische Evidenz hat ebenfalls unterschiedliche Ergebnisse: Ältere Studien zeigen, dass Minderheitsregierungen den Staatskonsum erhöhen. Neuere Studien finden dagegen keinen Effekt von Minderheitsregierungen auf den Staatskonsum (vgl. Tab. 2 für eine Übersicht der empirischen Evidenz).

DATEN

Für die empirische Analyse werden Staatsdefizite und die Veränderung der Staatsausgaben jeweils als Anteil am BIP für die Zentralregierung und den Gesamtstaat verwendet (vgl. Potrafke 2019).³ Die Verwendung von Daten auf Zentralregierungs- sowie auf Gesamtstaatsebene sind aus zwei Gründen sinnvoll: Zum einem beeinflussen politische Eigenschaften (z.B. Ideologien von Regierungen oder Minderheitsregierungen) die Ergebnisse des Gesamtstaats. Zum anderem beinhalten Daten auf Ebene des Gesamtstaats auch Daten von subnationalen Regierungen (z.B. Länder- und Gemeinderegierungen), auf die nationale Regierungen keinen Einfluss haben. Die Stichprobe umfasst 23 OECD Länder über einen Zeitraum von 1960 bis 2015.

Tabelle 1 stellt die prozentualen Anteile der Defizite und der Veränderung der Staatsausgaben am

³ Als Daten für Budget Defizite und öffentliche Ausgaben wird der Datensatz »National Accounts« der OECD (2018) verwendet. Daten über Minderheitsregierungen stammen von Armingeon et al. (2017). Der Datensatz erfasst den Zeitraum von 1960–2015.

Tab. 1

Prozentualer Anteil des Defizites und der Veränderung der Staatsausgaben am BIP

	Insgesamt	Minderheitsregierungen	Mehrheitsregierungen
Defizit (in % des BIP)			
Zentralregierung	1,91	- 0,24	2,45
Gesamtstaat	1,98	0,11	2,43
Veränderung der Staatsausgaben			
Zentralregierung	- 0,10	- 0,32	- 0,04
Gesamtstaat	- 0,001	- 0,24	0,06

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

BIP für die gesamte Stichprobe sowie unter Minderheits- bzw. Mehrheitsregierungen dar. Der prozentuale Anteil des Defizits am BIP betrug für die Zentralregierung und den Gesamtstaat in der gesamten Stichprobe 1,91% bzw. 1,98%. Unter Minderheitsregierungen betrug der Anteil des Defizits - 0,24% bzw. 0,11% und unter Mehrheitsregierungen 2,45% bzw. 2,43%. Die Unterschiede zwischen Minderheits- und Mehrheitsregierungen im Defizit sind auf 1% für den Gesamtstaat und die Zentralregierungen statistisch signifikant. Defizite waren im Durchschnitt also unter Minderheitsregierungen geringer als unter Mehrheitsregierungen. Im Gegensatz dazu deuten die Ergebnisse dieser nicht konditionierten Korrelation auf keine signifikanten Unterschiede zwischen Min-

der- und Mehrheitsregierungen bei den Veränderungen der Staatsausgaben hin. Diese nicht konditionierten Korrelationen basieren jedoch lediglich auf einfachen Mittelwertvergleichen und berücksichtigen keine systematischen Unterschiede über die Zeit und zwischen Ländern.

Mit Hilfe eines ökonomischen Modells werden systematische Unterschiede zwischen den Ländern und über die Zeit berücksichtigt. Ebenso wird für ökonomische Rahmenbedingungen wie Arbeitslosigkeit und politisch-ökonomische Aspekte wie die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen (vgl. z.B. Potrafke 2017; 2018) oder Wahlzyklen kontrolliert.

ERGEBNISSE

Im Wesentlichen zeigen die Ergebnisse des empirischen Modells, dass sich der Umfang des Staatskonsums zwischen Minderheits- und Mehrheitsregierungen im Mittel nicht unterscheidet.

Im Gegensatz zum Ergebnis der nicht konditionierten Korrelationen ist der Einfluss von Minder-

heitsregierungen auf Staatsdefizite und Staatsausgaben statistisch nicht signifikant. Dies legt nahe, dass sich Minderheitsregierungen im Mittel weder in Staatsdefiziten noch in Staatsausgaben systematisch von Mehrheitsregierungen unterscheiden.

Die Ergebnisse des empirischen Modells stimmen mit den Ergebnissen vorheriger Studien überein: Haan und Sturm (1994; 1997) sowie Haan, Sturm und Beekhuis (1999) finden ebenfalls keinen signifikanten Effekt von Minderheitsregierungen auf Staatsdefizite bzw. -ausgaben (vgl. Tab. 2).

57% der Minderheitsregierungen aus der Stichprobe (67 von 117 Land-Jahr-Beobachtungen) haben mit Unterstützung von Oppositionsparteien regiert. Durch die Differenzierung zwischen Minderheitsregierungen mit und ohne Unterstützung von Oppositionsparteien im empirischen Modell kann herausgefunden werden, ob sich

Tab. 2

Ausgewählte frühere Studie zu Fiskalpolitiken von Minderheitsregierungen

Auswirkung auf	Effekt der Minderheitsregierung	Zeitperiode	# Länder
Roubini und Sachs (1989a)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	+/0	1960–1985	14
Roubini und Sachs (1989b)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	+	1960–1985	14
Edin und Ohlsson (1991)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	+	1960–1985	14
Haan und Sturm (1994)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	0	1981–1989	12 (EU-Länder)
Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	0	1981–1989	12 (EU-Länder)
Haan und Sturm (1997)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen), Gesamtstaat	0	1981–1992	21
Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP (Veränderungen), Gesamtstaat	0	1981–1992	21
Haan, Sturm und Beekhuis (1999)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Wachstumsrate), Gesamtstaat	0	1979–1995	20
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Wachstumsrate), Gesamtstaat	0	1979–1995	19

»+« = positiver Effekt; »-« = negativer Effekt; »0« = kein signifikanter Effekt; »+/0« = positiver Effekt in einigen Spezifikationen, kein signifikanter Effekt in anderen Spezifikationen.

Für eine detaillierte Übersicht der empirischen Evidenz vgl. Potrafke (2019).

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

die Unterstützung von Oppositionsparteien auf den Staatskonsum auswirkt. Da Minderheitsregierungen mit Unterstützung ähnlich wie eine Mehrheitsregierung regieren können, sollten diese im Mittel einen geringen Staatskonsum ausweisen. Die Ergebnisse der empirischen Schätzung bestätigen die theoretische Vermutung nicht: Minderheitsregierungen ohne Unterstützung aus der Opposition haben im Mittel weder höhere Staatsdefizite noch höhere Staatsausgaben.

Minderheits- und Mehrheitsregierungen haben in OECD-Ländern somit einen ähnlichen Umfang des Staatskonsums. Die Unterstützung von Minderheitsregierungen durch Abkommen mit Oppositionsparteien hat ebenfalls keine Auswirkung auf den Staatskonsum.

SCHLUSS

Die Parteiensysteme befinden sich in vielen Industrieländern im Wandel. Infolge zunehmender Konvergenz in den Politiken etablierter Parteien haben sich an den Rändern der Parteienspektren Räume für neue, teilweise radikale Parteien aufgetan. Die neuen Parteien erschüttern die Parteiensysteme. Die Sitze in den Parlamenten verteilen sich auf mehrere Fraktionen als früher und Einparteienregierungen und Koalitionen aus zwei der etablierten Parteien werden unwahrscheinlicher. Mit den Parteien an den Rändern wollen gegenwärtig (noch?) kaum etablierte Parteien koalieren. Minderheitsregierungen scheint eine bislang ungeahnte Aufmerksamkeit zuteil zu werden.

Befürchtungen, dass Minderheitsregierungen aufgrund von womöglich teurer Kompromisse Staatsausgaben und Haushaltsdefizite erhöhen, werden anhand neuer empirischer Evidenz für Industrieländer nicht bestätigt. Minderheitsregierungen könnten auch in Ländern wie Deutschland, die bislang nur auf Landesebene Erfahrung mit Minderheitsregierungen haben, eine gute Alternative zu bisherigen Regierungskoalitionen sein.

LITERATUR

- Armingeon, K., V. Wenger, F. Wiedemeier, C. Isler, L. Knöpfel, D. Weisstanner und S. Engler (2017), *Comparative Political Dataset 1960–2015*. Institute of Political Science, Universität Bern. Bern.
- Bale, T. und T. Bergman (2006), »Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand«, *Government and Opposition* 41(3), 422–449.
- Crombez, C. (1996), »Minority governments, minimal winning coalitions and surplus majorities in parliamentary systems«, *European Journal of Political Research* 29(1), 1–29.
- Edin, P.-A. und H. Ohlsson (1991), »Political determinants of budget deficits. Coalition effects versus minority effects«, *European Economic Review* 35(8), 1597–1603.
- Ganghof, St., S. Eppner, C. Stecker, K. Heefß und St. Schukraft (2019), »Do Minority Cabinets Govern More Flexibly and Inclusively? Evidence from Germany«, *German Politics*, online, 3. Juli, verfügbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644008.2019.1635120?scroll=top&needAccess=true>.
- Haan, J. de und J.-E. Sturm (1994), »Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community«, *Public Choice* 80(1), 157–172.
- Haan, J. de und J.-E. Sturm (1997), »Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures. A reinvestigation«, *European Journal of Political Economy* 13(4), 739–750.
- Haan, J. de, J.-E. Sturm und G. Beekhuis (1999), »The Weak Government Thesis. Some New Evidence«, *Public Choice* 101(3), 163–176.
- Lipjhart, A. (1984), »Measures of Cabinet Durability«, *Comparative Political Studies* 17, 265–279.
- OECD (2018), *General Government Accounts data*. OECD Publishing, Paris.
- Porafke, N. (2017), »Partisan politics. The empirical evidence from OECD panel studies«, *Journal of Comparative Economics* 45(4), 712–750.
- Potrafke, N. (2018), »Government ideology and economic policy-making in the United States – a survey«, *Public Choice* 174(1), 145–207.
- Potrafke, N. (2019), »Fiscal Performance of Minority Governments: New Empirical Evidence for OECD Countries«, *Party Politics*, Im Erscheinen.
- Roubini, N. und J. Sachs (1989a), »Government spending and budget deficits in the industrial countries«, *Economic Policy* 4(8), 99–132.
- Roubini, N. und J. D. Sachs (1989b), »Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies«, *European Economic Review* 33(5), 903–933.
- Saalfeld, Th. (2013), »Economic Performance, Political Institutions and Cabinet Durability in 28 European Parliamentary Democracies, 1945–2011«, in: W. C. Müller und H. M. Narud (Hrsg.). *Party Governance and Party Democracy*, Springer, New York, 51–79.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto players. How political institutions work: rincetion* University Press, Princeton.
- Warwick, P. (1979), »The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies«, *Comparative Political Studies* 11(4), 465–498.

Dorine Boumans und Johanna Garnitz

ifo Weltwirtschaftsklima verschlechtert sich

Ergebnisse des 145. World Economic Survey (WES) für das dritte Quartal 2019¹

Das ifo Weltwirtschaftsklima hat sich eingetrübt. Der Indikator fiel im dritten Quartal von – 2,4 auf – 10,1 Punkte (vgl. Abb. 1). Der Abwärtstrend wurde in der vorangegangenen Umfrage durch eine zeitweilige Entspannung des Handelskonflikts unterbrochen. Mit dem Wiederaufleben des Handelsstreites fiel der Indikator wieder. Sowohl die Lagebeurteilung als auch die Erwartungen verschlechterten sich deutlich. Die Verschärfung des Handelskonflikts belastet die Weltkonjunktur beträchtlich. Das Wirtschaftsklima verschlechterte sich in allen betrachteten Regionen (vgl. Abb. 2). In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften und den asiatischen Schwellen- und Entwicklungsländern revidierten die Experten sowohl die Lagebeurteilung als auch die Erwartungen nach unten. In Lateinamerika, in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten sowie im Nahen Osten und Nordafrika fielen dagegen nur die Urteile zur Wirtschaftslage ungünstiger aus, während die Einschätzungen der Entwicklung in den kommenden Monaten in etwa unverändert blieben. Die Experten rechnen mit einem deutlich schwächeren Wachstum des Welthandels. Die Handelserwartungen liegen auf dem niedrigsten Niveau seit Ausbruch des Handelskonflikts im vergangenen Jahr (vgl. Abb. 7). Die Befragten erwarten zudem einen schwächeren privaten Konsum, eine niedrigere Investitionstätigkeit und rückläufige kurz- und langfristige Zinsen (vgl. Abb. 8).

ZUVERSICHT IN FORTGESCHRITTENEN VOLKSWIRTSCHAFTEN SCHWINDET WIEDER

Von der im zweiten Quartal aufgekommenen Zuversicht der WES-Experten aus den **fortgeschrittenen Volkswirtschaften** ist nichts mehr zu spüren. Der Klimaindikator sank von – 2,2 auf – 5,2 Punkte (vgl. Abb. 9.1). Das größte Risiko stellt die potenzielle Eskalation des Handelskonflikts zwischen den USA und China dar. Die Handelserwartungen befinden sich auf dem niedrigsten Stand seit 2009 (vgl. Abb. 7). Es wird außerdem von einer schwächeren Konsum- und Investitionstätigkeit ausgegangen. Eine zunehmende Anzahl von Experten rechnet überdies mit einem Rück-

gang der kurz- und langfristigen Zinssätze. Im **Euro-raum** veränderte sich der Wirtschaftsklimaindikator kaum. Er verschlechterte sich nur unwesentlich von – 6,3 auf – 6,7 Punkte. Die Lageeinschätzungen verschlechterten sich weiter, während der Wirtschaftsausblick auf dem gleichen niedrigen Niveau wie in der April-Umfrage blieb. Der Konjunktur im Euroraum fehlt es aktuell an Dynamik. Für Konsum, Investitionen und Exporte erwarten die Befragten in den nächsten sechs Monaten kaum Zuwächse. Außenpolitische Unsicherheit, bedingt durch wachsenden Protektionismus und den Brexit, beeinträchtigt besonders Produktion und Handel im Währungsgebiet. Die Experten gehen weiterhin von einer Inflationsrate von 1,5% für das aktuelle Jahr aus (vgl. Abb. 5). Ein zunehmender Anteil der Teilnehmer erwartet sinkende kurz- und langfristige Zinsen. Die Einschätzungen der WES-Experten für Deutschland haben sich wieder eingetrübt. Sowohl die Lage als auch die Erwartungen wurden schlechter beurteilt. In Frankreich sank der Klimaindikator ebenfalls. Den Rückgang verursachten ausschließlich pessimistischere Erwartungen, während die aktuelle Lage etwas weniger negativ bewertet wurde. In Italien und Spanien verbesserten sich beide Wirtschaftsklimakomponenten. Insbesondere in Italien blicken die Experten deutlich weniger pessimistisch auf die kom-

¹ Im Juli 2019 hat das ifo Institut zum 145. Mal seine weltweite Umfrage »ifo World Economic Survey« – kurz WES – bei 1 173 Wirtschaftsexperten multinationaler Unternehmen und kompetenter Institutionen in 116 Ländern durchgeführt. Die Aufgabe des WES ist es, vierteljährlich ein möglichst aktuelles Bild der Wirtschaftslage sowie Prognosen für wichtige Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu liefern. Im Gegensatz zur amtlichen Statistik, die in erster Linie auf quantitativen (in Werteeinheiten messbaren) Informationen aufbaut, werden beim WES qualitative Informationen – Urteile und Erwartungen – von Wirtschaftsexperten abgefragt. Während amtliche Statistiken auf internationaler Ebene oft nur mit großen Zeitverzögerungen erhältlich sind, zeichnen sich die WES-Umfrageergebnisse durch ihre hohe Aktualität und internationale Vergleichbarkeit aus. Gerade in Ländern, in denen die amtliche Statistik auf einer unsicheren Datenbasis steht, sind die von Wirtschaftsexperten vor Ort abgegebenen Urteile und Erwartungen von besonderer Bedeutung.

Abb. 1
ifo Weltwirtschaftsklima

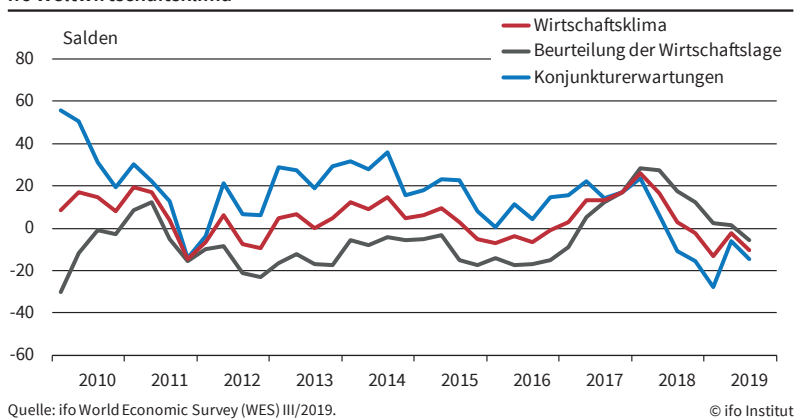
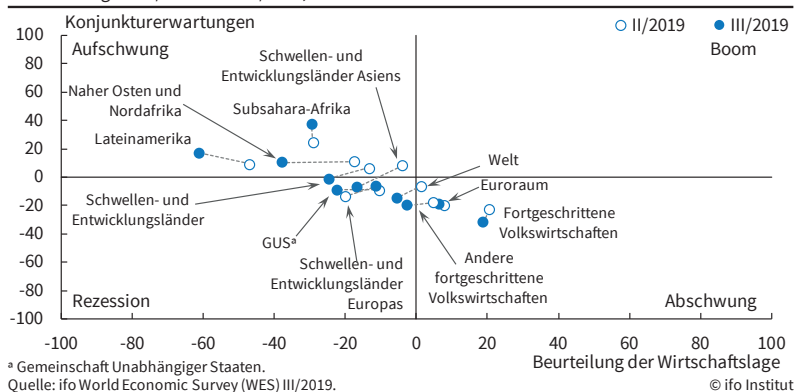


Abb. 2
ifo Konjunkturuhr für ausgewählte Ländergruppen
Veränderung von II/2019 nach III/2019; Salden



menden Monate. In Griechenland weist der Indikator für das Wirtschaftsklima zum ersten Mal seit dem vierten Quartal 2017 wieder einen positiven Wert auf. Mit + 3,9 Punkten erreicht der Indikator seinen Höchstwert seit über zehn Jahren. Diese Verbesserung ist hauptsächlich auf einen deutlich optimistischeren Wirtschaftsausblick zurückzuführen. Die Lagebeurteilungen verbesserten sich zwar auch, blieben aber auf einem ungünstigen Niveau. Die positive Stimmungswende der WES-Teilnehmer in Griechenland hängt möglicherweise mit den jüngsten Wahlen am 7. Juli 2019 zusammen, bei denen, wie nach Meinungsumfragen bereits erwartet, die konservative Partei Neue Demokratie eine Mehrheit im Parlament gewann. Premierminister Kyriakos Mitsotakis hat einen unternehmensfreundlichen Policy-Mix vorgeschlagen, jedoch könnten die strengen fiskalischen Ziele, zu denen sich die Regierung verpflichtet hat, diese Erholung belasten (vgl. *The Guardian* 2019). Nach wie vor schätzen die Experten Investitionen und Konsum der Griechen als schwach ein, erwarten aber für die kommenden Monate eine Zunahme. Das Wirtschaftsklima für Finnland hat sich deutlich verschlechtert. Die Experten bewerten die aktuelle Situation weniger günstig als bisher. Sie sind auch gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung in naher Zukunft skeptischer.

Das Wirtschaftsklima in den Vereinigten Staaten hat etwas an Schwung verloren. Der Klimaindikator fiel um 9,2 Punkte auf einen Stand von + 5,2. Die aktuelle Situation wird nach wie vor als sehr günstig beurteilt, aber die Konjunkturerwartungen haben sich noch weiter eingetrübt. Sowohl Investitionen als auch der Handel spüren aufgrund einer weltweiten wirtschaftlichen Verlangsamung Gegenwind; die einzigen positiven Nachrichten der amerikanischen Teilnehmer sind starke private Konsumausgaben. Die monetären Bedingungen bleiben expansiv, da die Bereitstellung von Bankkrediten an Unternehmen nach Ansicht der WES-Experten nach wie vor günstig ist (vgl. Tab. 1). Darüber hinaus ist der Anteil der Befragten, die einen Rückgang der kurz- und langfristigen Zinsen erwarten, deutlich gestiegen (vgl. Abb. 8). Die Fed hat sich mit ihrer jüngsten Zinssenkung am 31. Juli, der ersten seit 2008, bereits in diese Richtung bewegt (vgl. *CNBC*

2019). Im weiteren Verlauf des Jahres werden insbesondere die Handelsbeziehungen zwischen den USA und China das größte Risiko für die US-Wirtschaft darstellen. In den letzten Wochen scheinen die Handelsgespräche aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über Huawei ins Stocken geraten zu sein, während Trump damit gedroht hat, weitere Zölle auf chinesische Importe im Wert von 300 Mrd. US-Dollar zu erheben (vgl. *CNBC* 2019).

In Japan sank der Wirtschaftsklimaindikator auf den niedrigsten Stand seit dem dritten Quartal 2009. Während die Bewertungen zur aktuellen Lage etwas weniger ungünstig ausfielen als in der vorherigen Umfrage, waren die Teilnehmer nun bezüglich der nächsten Monate außerordentlich pessimistisch gestimmt. Der Erwartungsindikator sank um 36,4 Punkte auf - 79,3 Saldenpunkte. Das ist der niedrigste Wert für die Konjunkturerwartungen Japans in der Geschichte des WES. Abgesehen von den Effekten des Handelsstreits zwischen China und den USA, gibt es zusätzlichen Gegenwind durch den Handelskonflikt zwischen Japan und Südkorea. Japan hat einige Verwaltungsvorschriften für Unternehmen festgelegt, die bestimmte Chemikalien, die für die Herstellung von Computerchips, Anzeigetafeln und anderen Hightech-Produkten verwendet werden, nach Süd-

ifo Konjunkturuhr und das ifo Weltwirtschaftsklima

Die ifo Konjunkturuhr für das ifo Weltwirtschaftsklima verdeutlicht die aktuelle Datenkonstellation im globalen Konjunkturzyklus.

Der ifo Indikator für die Weltwirtschaft ist im Juli gesunken. Nach der vorübergehenden Aufhellung der Erwartungen in der vorangegangenen Umfrage sind die Experten wieder deutlich pessimistischer gestimmt (vgl. Abb. 3). In Kombination mit einer überwiegend schlechter bewerteten Wirtschaftslage fiel der Indikator in den Rezessionsquadranten. Insgesamt verblasste das aufgeflammete Vertrauen des letzten Quartals wieder weitgehend.

Abb. 3

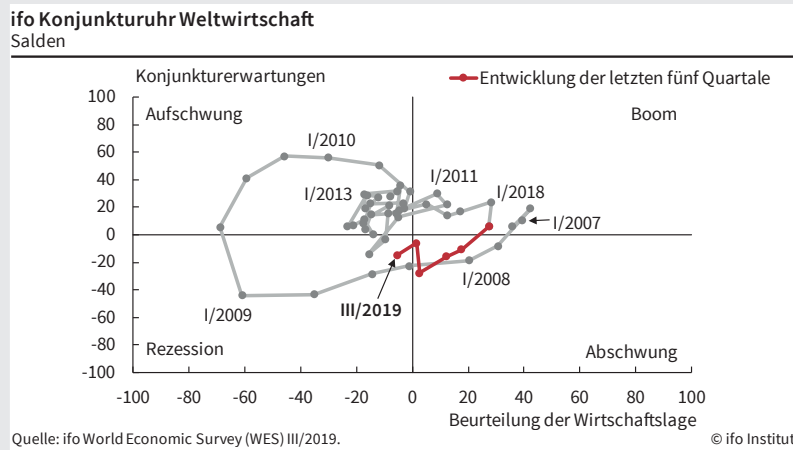
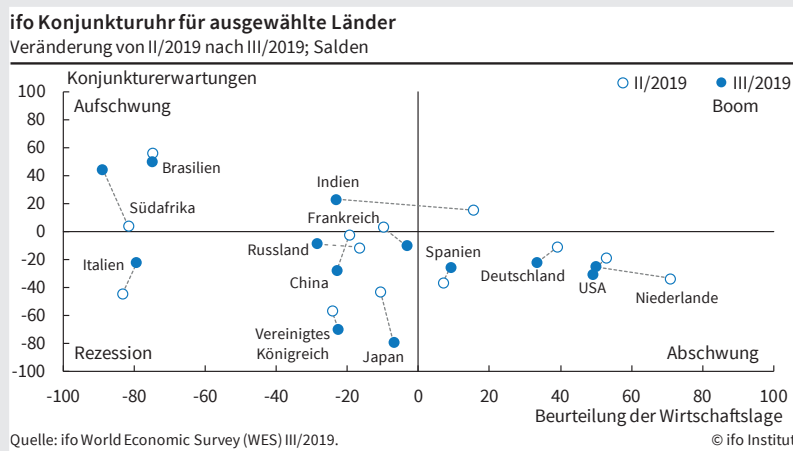


Abb. 4



Um zu untersuchen, welche Länder die Haupttreiber für diese Verschlechterung sind, sind die wichtigsten Industrie- und Schwellenländer in der ifo Konjunkturuhr eingezeichnet, sowie die jeweilige Veränderung im Vergleich zum Vorquartal graphisch dargestellt (vgl. Abb. 4). Die fortgeschrittenen Volkswirtschaften befinden sich nun entweder im Abschwungs- oder im Rezessionsquadranten. Die Befragten haben ihre Konjunkturerwartungen für Deutschland, den Vereinigten Staaten, Frankreich, Japan und dem Vereinigten Königreich nach unten korrigiert. Die Experten in den USA und Deutschland haben ihre positiven Einschätzungen zur aktuellen Situation zudem etwas zurückgenommen. Die Niederlande verzeichneten die intensivste Verschlechterung der aktuellen Wirtschaftslage, Japan den stärksten

Rückgang der Erwartungen. Von allen Industrieländern verbesserten sich beide Indikatoren nur für Spanien und Italien. Die Schwellenländer Südafrika und Brasilien befinden sich weiterhin im Aufschwungsquadranten, zu dem sich in dieser Umfrage auch Indien – aus dem Boomquadranten kommend – dazugesellt. Die Konjunkturerwartungen für Südafrika wurden deutlich nach oben korrigiert, während sich der Konjunkturausblick für China erneut eintrübte. Brasilien blieb fast auf der gleichen Position wie in der April-Umfrage.

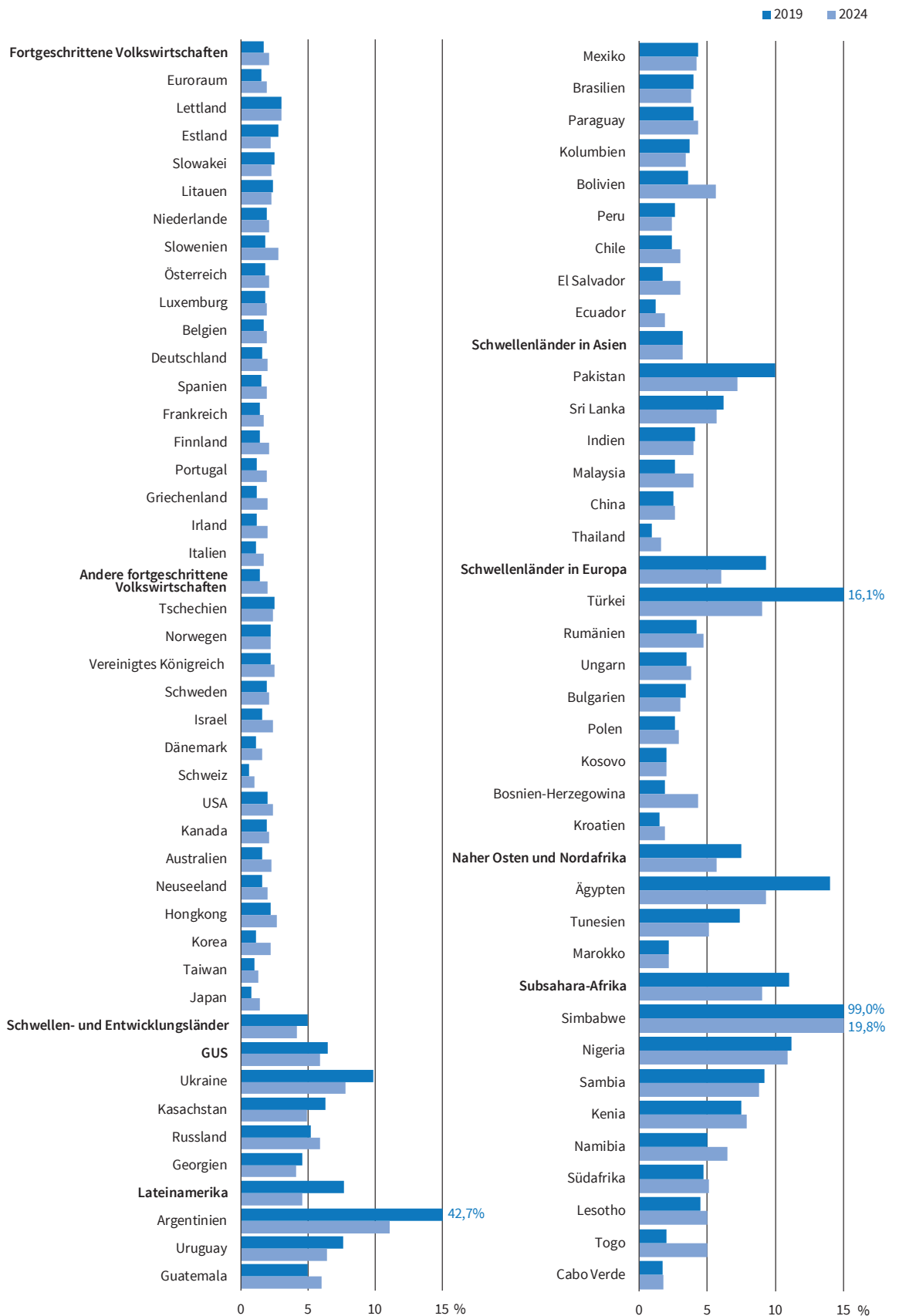
Das ifo Weltwirtschaftsklima ist das geometrische Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung in den nächsten sechs Monaten. Der Zusammenhang zwischen den beiden Komponenten kann in einem Vierquadrantenschema dargestellt werden (»ifo Konjunkturuhr«). Auf der Abszisse der Konjunkturuhr werden die Meldungen der befragten WES-Experten zur gegenwärtigen Lage aufgetragen, auf der Ordinate die Antworten zur erwarteten Entwicklung. Durch das Fadenkreuz der beiden Linien, die nach der WES-Werteskala eine zufriedenstellende Beurteilung der Lage (0) bzw. eine unveränderte Einschätzung der Erwartungen (0) markieren, wird das Diagramm in vier Quadranten geteilt, die die vier Phasen der Konjunktur definieren. Der Aufschwung z.B. (Quadrant links oben) ist durch eine negative Beurteilung der Wirtschaftslage mit gleichzeitigen positiven Erwartungen gekennzeichnet.

korea exportieren wollen (vgl. *The Diplomat* 2019). Der private Konsum hat sich im Vorfeld der geplanten

Mehrwertsteuererhöhung nicht belebt, und die WES-Experten erwarten auch keinen wesentlichen

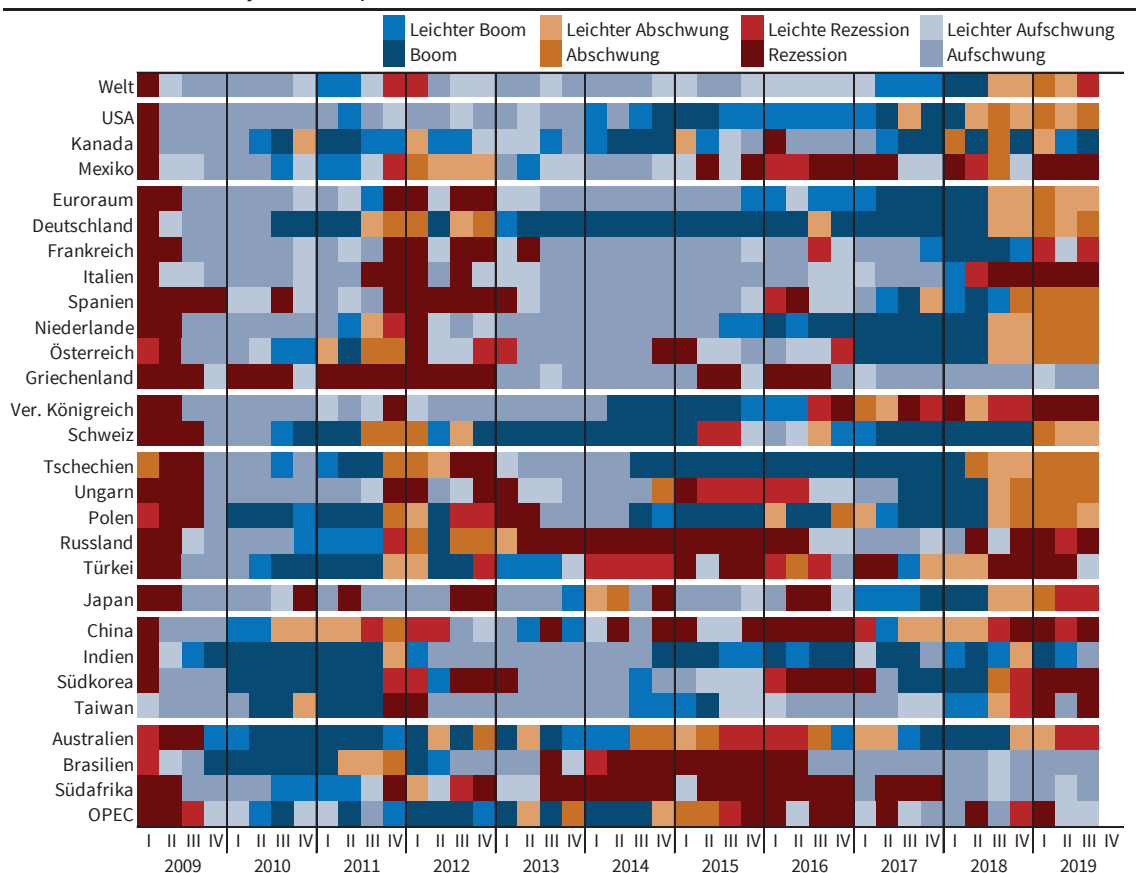
Abb. 5

Inflationserwartungen der WES-Teilnehmer für 2019 und 2024
Ländergruppen^a und einzelne Länder



^a Zur Berechnung der Angaben für diese Ländergruppen wird als Gewichtungsfaktor das jeweilige kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Länder verwendet (Datenbasis des IWF World Economic Outlook).
Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2019.

Abb. 6

ifo World Economic Survey – »Heatmap«^a

^a Die Beurteilung der Wirtschaftslage und die Konjunkturerwartungen für die nächsten sechs Monate stellen mit Hilfe eines Vierfarbschemas die vier Phasen eines Konjunkturzyklus dar: Boom, Abschwung, Rezession, Aufschwung. Die Übergangsbereiche dieser vier Phasen werden durch eine hellere Farbgebung gekennzeichnet: Leichter Boom, wenn die Wirtschaftslage kleiner +20 ist, leichter Abschwung wenn die Erwartungen zwischen 0 und -20 sind, leichte Rezession, wenn die Wirtschaftslage zwischen 0 und -20 ist und leichter Aufschwung wenn die Erwartungen kleiner +20 sind.

Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2019.

© ifo Institut

Zuwachs im nächsten halben Jahr. Die für 2019 erwartete Inflation ist leicht auf 0,8% gesunken. Dagegen haben die Experten ihre Inflationsprognose für 2024 auf 1,4% angehoben (vgl. Abb. 5). Das Wirtschaftsklima für Kanada hellte sich weiter auf, da die aktuelle Situation positiver bewertet wurde als in der vorangegangenen Umfrage. Auch hinsichtlich des konjunkturellen Umfelds für die kommenden Monate sind die Experten etwas positiver gestimmt als im Vorquartal. Der private Konsum bleibt nach wie vor stark. Die Investitionen hingegen schwächten sich im Vergleich zur letzten Umfrage etwas ab, dürften sich aber in den kommenden Monaten wieder erholen. Die Inflation wird für 2019 auf 1,9% prognostiziert; dies entspricht einer Revision um 0,1 Prozentpunkte nach oben seit dem letzten Quartal. Die mittelfristigen Inflationserwartungen liegen bei 2,1% und sind damit unverändert gegenüber der vorangegangenen Umfrage (vgl. Abb. 5). Es ist nicht zu erwarten, dass sich das Handelsvolumen in den kommenden Monaten ausweiten wird.

Das Wirtschaftsklima im Vereinigten Königreich bleibt gedämpft. Die jüngste Ernennung von Boris Johnson zum Premierminister hat die Unsicherheit über den Brexit nicht aufgelöst, und die Austrittsmög-

lichkeiten – sowohl mit/ohne Deal als auch ein »No Brexit« – bleiben auf dem Tisch. Die aktuelle Situation wurde geringfügig besser bewertet als in der vorherigen Umfrage, bleibt aber auf einem negativen Niveau. Die Prognose für die kommenden sechs Monate verschlechterte sich weiter, da die Experten ihren pessimistischen Ausblick beibehielten. Die einzige positive Änderung zum Vorquartal ist eine leichte Verbesserung des privaten Konsums.

Das Wirtschaftsklima in **anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften** bleibt gedämpft (vgl. Abb. 9.2). Beide Komponenten des Klimaindiktors fielen, und die Ländergruppe bewegte sich in den »leichten Rezessionsquadranten« der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 2). Die Handelsaktivitäten sind auf dem niedrigsten Stand seit 2009 und dürften sich in den kommenden Monaten weiter eintrüben. Vor allem die Experten der asiatischen Tigerländer Hongkong, Korea, Singapur und Taiwan sehen für ihre Volkswirtschaften eine geringe Dynamik. Lediglich der Klimaindikator für Korea verzeichnete einen Anstieg, bleibt aber insgesamt negativ. Der Wirtschaftsklimaindikator in Hongkong ging sehr stark zurück, da die Experten hinsichtlich des Halbjahresausblicks nun äußerst pessimistisch gestimmt sind und auch die Lagebeur-

Tab. 1

Kreditversorgung durch Banken	
Anteil der Experten in %, die über moderate oder starke Einschränkungen berichten	
Euroraum und/oder G 7	
Griechenland	100,0
Italien	88,9
Portugal	78,9
Irland	66,7
Lettland	61,5
Litauen	60,0
Spanien	59,1
Niederlande	55,0
Frankreich	48,3
Österreich	46,2
Belgien	42,9
Slowakei	41,2
Vereinigtes Königreich	38,5
Deutschland	31,8
Japan	25,9
Kanada	23,5
Slowenien	22,2
Finnland	18,2
Vereinigte Staaten	13,0
Andere fortgeschrittene Volkswirtschaften	
Neuseeland	85,7
Australien	73,3
Korea	37,5
Dänemark	33,3
Norwegen	33,3
Schweiz	19,2
Tschechien	16,7
Taiwan	12,5
Schweden	11,1
Schwellen-/ Entwicklungsländer Europas	
Rumänien	75,0
Türkei	66,7
Bulgarien	63,6
Ungarn	46,2
Polen	26,7
Kroatien	0,0
Schwellen-/ Entwicklungsländer Asiens	
Indien	92,3
Pakistan	84,6
China	77,8
Philippinen	16,7
Lateinamerika	
Bolivien	75,0
Brasilien	75,0
Argentinien	61,5
Mexiko	50,0
Paraguay	50,0
Chile	40,0
Kolumbien	33,3
Peru	30,8
Uruguay	28,6
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten	
Ukraine	100,0
Georgien	76,9
Russland	74,3
Subsahara-Afrika	
Kenia	100,0
Simbabwe	100,0
Namibia	60,0
Sambia	60,0
Südafrika	50,0

Es wurden nur Länder mit mindestens fünf Antworten berücksichtigt.

Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2019.

teilungen herabgestuft wurden. Die derzeitigen politischen Unruhen als Reaktion auf das vorgeschlagene Gesetz über Auslieferungen an China dürften das Vertrauen von Unternehmen und Verbrauchern beeinträchtigen (vgl. CMA 2019). In Dänemark ist der Indikator für das Wirtschaftsklima um 20 Punkte gesunken und liegt nun bei – 0,6. Dieser Wert ist immer noch nahe der Nulllinie, was auf ein Wirtschaftswachstum im Trend hinweist. Es ist dennoch der niedrigste Wert des Indikators seit 2013. Der Rückgang ist auf eine weniger günstige Einschätzung der aktuellen Situation und einen pessimistischeren Konjunkturausblick zurückzuführen. Die Inflation wurde nach unten korrigiert und für 2019 auf 1,1% prognostiziert. Die mittelfristigen Inflationserwartungen bleiben bei 1,6% (vgl. Abb. 5).

Das Wirtschaftsklima für die Schweiz bleibt beständig. Die WES-Experten waren hinsichtlich der Konjunkturaussichten weiterhin leicht skeptisch, bewerteten die aktuelle Situation jedoch positiver als in der vorangegangenen Umfrage. Beide Prognosen für die kurz- und mittelfristige Inflation wurden nach unten korrigiert. Die Experten erwarten nun für 2019 eine Inflation von 0,6%, und für 2024 von 1,0% (vgl. Abb. 5). In Norwegen, Schweden und Israel herrscht nach wie vor ein freundliches Wirtschaftsklima, mit dem derzeit besten wirtschaftlichen Umfeld in Norwegen. In Norwegen und Israel verbesserte sich die aktuelle Situation, aber die Experten sind für die kommenden Monate nun skeptischer eingestellt. In Schweden hingegen wurden die positiven Bewertungen zur aktuellen Lage etwas herabgestuft. Für die kommenden Monate sind die Befragten optimistischer gestimmt.

Das Wirtschaftsklima in Australien hat sich aufgehellt, bleibt aber mit – 6,8 Punkten unter der Nulllinie. An der ungünstigen Wirtschaftslage hat sich kaum etwas verändert. Die Konjunkturaussichten hingegen sind nun nicht mehr negativ, und die Experten erwarten keine weitere Verlangsamung der australischen Wirtschaft. Die Handelserwartungen drehten ins Negative, insbesondere bei den Exportvolumina. Die Inflationsprognose für 2019 wurde um 0,4 Prozentpunkte auf 1,6% nach unten korrigiert. Auch für die mittelfristige Inflation revidierten die Experten ihre Erwartungen nach unten auf 2,3%, von 2,6% im Vorquartal (vgl. Abb. 5). In Neuseeland zeigt der Indikator für das Wirtschaftsklima mit 14,0 Punkten den niedrigsten Stand seit dem dritten Quartal 2009 an. Vor allem die aktuelle Situation hat sich deutlich verschlechtert. Die Erwartungen hingegen sind nur geringfügig gesunken. Nach Meinung der WES-Experten sind insbesondere Investitionen ins Stocken geraten. Tschechien verzeichnete vier aufeinanderfolgende Quartale lang eine rückläufige Tendenz des Wirtschaftsklimaindikatoren. Während er in der vorangegangenen Umfrage noch um die Nulllinie herum lag, fiel er auf der Skala weiter auf – 7,9 Punkte. Die aktuelle Situation ist zwar nach wie vor günstig, aber

weniger ausgeprägt als vor drei Monaten. Was die wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten sechs Monaten betrifft, so zeigten sich die Befragten genauso pessimistisch wie in der April-Umfrage.

SCHWELLEN- UND ENTWICKLUNGSLÄNDER STEHEN VOR EINEM ERNEUTEN ABSCHWUNG

Die leichte Erholung des Wirtschaftsklimas in den **Schwellen- und Entwicklungsländern** im zweiten Quartal war nur von kurzer Dauer. Die Einschätzung der aktuellen Wirtschaftslage erreichte mit – 24,6 Saldepunkten den tiefsten Stand seit Anfang 2017. Die Konjunkturerwartungen sind wieder skeptischer und deuten darauf hin, dass sich die derzeit schwachen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den kommenden Monaten nicht wesentlich verbessern werden (vgl. Abb. 9.1). Ähnlich wie in den Industrieländern sind die Handelserwartungen auch hier auf dem niedrigsten Stand seit zehn Jahren, was die Verschärfung des Handelskonflikts widerspiegelt (vgl. Abb. 7). Das Wirtschaftsklima bleibt in fast allen Untergruppen negativ (vgl. Abb. 9.1 und 9.2). Die Regionen befinden sich nach der Klassifizierung der ifo Konjunkturuhr in verschiedenen Phasen des Konjunkturzyklus (vgl. Abb. 2). Die Schwellen- und Entwicklungsländer Europas und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten befinden sich nach wie vor in einer »Rezession«, da sich die Experten im Hinblick auf die aktuelle Situation sowie die Erwartungen für die kommenden Monate weiterhin pessimistisch zeigen. Lateinamerika, der Mittlere Osten und Nordafrika sowie Subsahara-Afrika befinden sich weiterhin in der Aufschwungsphase. In diesen Regionen wird über eine derzeit schwache Wirtschaftslage berichtet; für die kommenden Monate erwarten die Experten aber eine Verbesserung. Die leichte Erholung in den asiatischen Schwellenländern war nur vorübergehend. Die Wirtschaftsexperten korrigierten ihre Einschätzungen zur aktuellen Wirtschaftssituation und den Konjunkturerwartungen nach unten. Diese Ländergruppe wanderte wieder in den Abschnitt »leichte Rezession« der Konjunkturuhr (vgl. Abb. 2).

Das Wirtschaftsklima für wichtige Schwellenländer (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika – BRICS) trübte sich nach der leichten Verbesserung im zweiten Quartal wieder ein. Der Indikator fiel auf – 18,1 Punkte, von – 5,6 Punkten im Vorquartal (vgl. Abb. 9.1). Die Bewertung zur aktuellen wirtschaftlichen Situation ist die negativste seit Ende 2016 und wird vor allem durch die starke Lageeintrübung in Indien verursacht. Hier ist die aktuelle Situation so ungünstig wie zuletzt gegen Ende 2014 und führt zu einem leicht negativen Wirtschaftsklimaindikator (– 1,3 Punkte), trotz eines etwas positiveren Konjunkturausblicks. Indiens Experten berichteten über schwache Konsum- und Investitionsausgaben und hielten die Kreditvergabe an Unternehmen für eingeschränkt (vgl. Tab. 1). Auch vom Exportsektor wer-

den kaum Impulse erwartet. Das Wirtschaftsklima für Russland und China verschlechterte sich erneut, nachdem es sich im zweiten Quartal auf niedrigem Niveau gebessert hatte. In beiden Ländern sind die Einschätzungen zur aktuellen Wirtschaftslage negativer als vor drei Monaten. Die Konjunkturaussichten für China sind wieder pessimistischer, was wahrscheinlich auf niedrige Handelserwartungen – die den anhaltenden Handelskonflikt widerspiegeln – zurückzuführen ist. Die chinesischen Befragten erwarten weiterhin eine schwächelnde Konsum- und Investitionstätigkeit. China verlagert sich tiefer in den »Rezessionsquadranten« der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 4 und 6). Auch Russland bleibt im »Rezessionsquadranten«, obwohl die Konjunkturerwartungen hier weniger pessimistisch sind als vor drei Quartalen. Die Inflationserwartung für 2019 sank weiter von 5,8 auf 5,2%, während die geschätzte Inflationsrate für die nächsten fünf Jahre um 0,8 Prozentpunkte auf 5,9% stieg (vgl. Abb. 5). Mehr Experten als in der vorangegangenen Umfrage erwarten, dass die kurz- und langfristigen Zinsen in den kommenden sechs Monaten sinken werden. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Brasilien haben sich kaum verändert: Der Indikator für das Wirtschaftsklima sank leicht von – 21,0 auf – 23,2 Punkte. Die derzeitige Wirtschaftslage bleibt schwach, und die Konjunkturerwartungen sind etwas weniger optimistisch (vgl. Abb. 4 und 6). Die Inflationsschätzung für 2019 und in fünf Jahren ist mit 4,0% bzw. 3,8% nahezu unverändert im Vergleich zum Vorquartal (vgl. Abb. 5). Ein deutlich höherer Anteil der Experten als noch vor drei Monaten erwartet sinkende Zinsen in den kommenden Monaten (vgl. Abb. 8). Drei Viertel der brasilianischen Experten (verglichen mit 60% im ersten Quartal 2019) berichten über eine eingeschränkte Kreditvergabe an Unternehmen (vgl. Tab. 1). Südafrika war das einzige Land unter den BRICS-Ländern, in dem sich das Wirtschaftsklima verbesserte – auch wenn es mit – 35,2 Punkten weiterhin stark negativ bleibt. Die Beurteilung der aktuellen wirtschaftlichen Situation war ungünstiger als in der vorherigen Umfrage. In Kombination mit deutlich optimistischeren Konjunkturerwartungen befindet sich Südafrika in einem gefestigteren Aufschwung (vgl. Abb. 4 und 6). Die derzeit schwache Entwicklung der Investitionen und des privaten Konsums wird sich im Laufe der nächsten sechs Monate voraussichtlich etwas erholen. Die meisten Experten gehen von sinkenden kurz- und langfristigen Zinssätzen aus (vgl. Abb. 8). Die erwartete Inflationsrate für 2019 wurde von 5,3 auf 4,7% nach unten korrigiert (vgl. Abb. 5).

ANDERE SCHWELLENLÄNDER

In den **Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens** sank der Klimaindikator wieder, und zwar von + 2,1 Punkten auf – 12,1. Diese Verschlechterung ist hauptsächlich auf die negativeren Entwicklungen

in China und Indien zurückzuführen.² Aber auch die ASEAN-5-Staaten (bestehend aus Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Thailand und Vietnam) sahen einen Rückgang des Wirtschaftsklimaindiktors, von 34,6 auf 21,3 Punkte. Die Lagebewertung trübte sich zwar weiter ein, blieb jedoch auf einem zufriedenstellenden Niveau. Die Konjunkturerwartungen sind weniger positiv als vor drei Monaten (vgl. Abb. 9.1). Innerhalb dieser Gruppe wurde das beste Wirtschaftsklima in Malaysia und den Philippinen gemeldet. Die malaysische Wirtschaft beginnt sich zu erholen und dürfte 2019 ein stärkeres BIP-Wachstum als erwartet verzeichnen, merkte ein Experte an. Der malaysische Ringgit ist gegenüber dem US-Dollar unterbewertet, was sich in Bezug auf die Exportwettbewerbsfähigkeit positiv auswirken dürfte.

Der Wirtschaftsklimaindikator der **Schwellen- und Entwicklungsländer in Europa** folgte weiterhin seiner Aufwärtstendenz und verbesserte sich von – 17,0 auf – 8,9 Punkte. Sowohl die aktuelle Lage als auch die Konjunkturerwartungen sind weniger negativ als vor drei Monaten. Dennoch bleibt die Ländergruppe im »Rezessionsquadranten« der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 2 und 9.1). Im Vergleich zur Januar-Umfrage berichtete ein geringerer Anteil von Experten von einer restriktiven Kreditvergabe. Diese entspannte sich vor allem in Rumänien und der Türkei, wo im ersten Quartal 2019 ungefähr 90% der Befragten ein eingeschränktes Kreditangebot angaben: Diese Anteile sanken in Rumänien auf 75% und in der Türkei auf rund 67% (vgl. Tab. 1). Die Inflationserwartungen für 2019 und 2024 stiegen in den meisten Ländern dieser Region, mit Ausnahme der Türkei. Hier sind beide Raten leicht niedriger als vor drei Monaten, gehören aber immer noch zu den höchsten in den Schwellenländern (vgl. Abb. 5). Die Mehrheit der türkischen WES-Experten rechnet mit sinkenden kurz- und langfristigen Zinsen. Die massive Zinssenkung des neu installierten Zentralbankchefs Murat Uysal von 24% auf 19,75% stellte bereits die Weichen in diese Richtung. Die Lira hat sich in den letzten Monaten beruhigt und wird von den Experten sogar als überbewertet gegenüber den vier Hauptwährungen Euro, US-Dollar, Yen und Britischem Pfund angesehen. Angesichts dieser positiven Entwicklungen erholte sich der Wirtschaftsklimaindikator um 9,5 Punkte auf – 33,3. Da die Konjunkturerwartungen zum ersten Mal seit zwei Jahren wieder positiv waren, gelangte das Land von der »Rezession« in die Aufschwungsphase der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 6). Auch für Rumänien verbesserte sich das Wirtschaftsklima aufgrund einer neuerdings positiven aktuellen Wirtschaftslage. Die Konjunkturerwartungen wiederum bleiben gedämpft. Das beste Wirtschaftsklima der Region herrscht derzeit in Bulgarien und Polen. Die Klimakomponenten, also

die Indikatoren zu gegenwärtiger Situation und Erwartungen, haben sich in beiden Ländern verbessert, allerdings bleiben die wirtschaftlichen Aussichten für Polen per Saldo negativ.

Das Wirtschaftsklima für **Lateinamerika** verschlechterte sich leicht von – 21,1 auf – 26,4 Punkte aufgrund einer ungünstigeren Wirtschaftslage. Der Konjunkturausblick hellte sich wieder auf und signalisiert damit eine mögliche Entspannung der derzeitigen schwachen Verfassung. Die Region leidet auch unter den wachsenden Handelsspannungen, und die Handelserwartungen erreichten das niedrigste Niveau seit fast vier Jahren (vgl. Abb. 7). Anders als in den vorherigen Umfragen erwarten die WES-Experten keinen Anstieg der kurz- und langfristigen Zinsen mehr. Die Wirtschaftsaktivität wird in Brasilien³ und Mexiko den Befragungsergebnissen nach verhalten bleiben. Letztgenanntes Land verzeichnete das schlechteste Wirtschaftsklima der Region und erreichte mit – 55,1 den niedrigsten Stand des Klimaindiktors seit mehr als zwei Jahren. Mit sehr ungünstigen Beurteilungen sowohl zur Lage als auch zu den Erwartungen befindet sich Mexiko weiterhin in der »Rezessionsphase« der ifo Heatmap (vgl. Abb. 6). Nach Einschätzung der WES-Experten werden die rückläufigen Investitionen und der private Konsum in den nächsten sechs Monaten keine Anzeichen einer Erholung zeigen. Während die Inflation begrenzt bleiben dürfte (vgl. Abb. 5), wertete der mexikanische Peso gegenüber dem US-Dollar und dem Euro den WES-Experten zufolge weiter ab. Argentinien verzeichnete eine Aufhellung seines Wirtschaftsklimas, und der Indikator stieg um 32 Punkte auf – 21,2. Der Anstieg ist auf außergewöhnlich optimistische Konjunkturerwartungen zurückzuführen. Andererseits bleiben die Einschätzungen zur aktuellen Wirtschaftslage, zu Bau- und Ausrüstungsinvestitionen und privatem Konsum außerordentlich schwach. Die erwartete argentinische Inflationsrate für 2019 bleibt mit 42,7% im zweistelligen Bereich und gehört neben der venezolanischen zu den höchsten Werten der Region (vgl. Abb. 5). Dennoch halten die WES-Experten einen Rückgang der kurz- und langfristigen Zinssätze in den nächsten sechs Monaten für wahrscheinlich. Das beste Wirtschaftsklima in Lateinamerika herrscht derzeit in Chile mit 13,5 Punkten. Auch in Kolumbien bleibt der Klimaindikator positiv, trotz einer leichten Korrektur nach unten im Vergleich zur Umfrage vor drei Monaten. Die Einschätzung zur aktuellen Wirtschaftslage drehte in beiden Ländern in diesem Quartal ins Negative. Im Gegensatz dazu sind die Experten beim Halbjahresausblick jetzt optimistischer gestimmt. In beiden Ländern scheinen die Kredite an Unternehmen weniger eingeschränkt zu sein als in anderen Ländern dieser Region (vgl. Tab. 1).

Das Wirtschaftsklima für die **Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)** verschlechterte sich erneut und fiel auf – 15,8 Punkte. Die Umfrageergebnisse

² Eine detailliertere Beschreibung der Ergebnisse aus China und Indien findet sich im Abschnitt der BRICS-Staaten.

³ Eine detailliertere Beschreibung der Ergebnisse für Brasilien findet sich im Abschnitt der BRICS-Staaten.

zeigen weiterhin eine schwache wirtschaftliche Lage an und deuten auf keine Besserung in den kommenden Monaten hin (vgl. Abb. 2 und 9.2). Dieses Bild wird stark von den wirtschaftlichen Entwicklungen in Russland beeinflusst, denn das Land macht 80% des Aggregates aus.⁴ Während der Inflationsdruck in Russland wahrscheinlich etwas zurückgehen wird, erwarten die Experten für die Ukraine, Kasachstan und Georgien höhere Preise (vgl. Abb. 5). Die meisten Währungen in dieser Ländergruppe setzten ihre Abwertung gegenüber dem US Dollar fort, mit Ausnahme Kasachstans, wo die WES-Experten die Tenge als angemessen bewertet sehen. Die Zentralbank in der Ukraine hat den Leitzins in diesem Jahr zum zweiten Mal gesenkt; die Mehrheit der Teilnehmer erwartet auch in naher Zukunft sinkende kurz- und langfristige Zinsen. Alle ukrainischen Befragten sind sich einig, dass die Kreditvergabe an Unternehmen eingeschränkt ist (vgl. Tab. 1). Die wirtschaftlichen Bedingungen verschlechterten sich vor allem in Georgien: Der Indikator für das Wirtschaftsklima fiel hier deutlich von + 13,3 auf – 19,6 Punkte. Sowohl die aktuelle Wirtschaftslage als auch die Konjunkturerwartungen wurden deutlich negativ bewertet. Für die derzeit verhaltene Entwicklung von Konsum, Investitionen und Exporten erwarten die Befragten auch in den nächsten sechs Monaten keine Zuwächse.

Das Wirtschaftsklima für die Länder des **Nahen Ostens und Nordafrikas** trübte sich erneut ein. Der entsprechende Indikator fiel von – 3,8 auf – 15,2 Punkte. Die Experten in dieser Region haben ihre Einschätzung zur aktuellen Lage nach unten korrigiert und attestierten eine schwache Wirtschaftsleistung. Für den positiven Konjunkturausblick wurde keine Veränderung gemeldet (vgl. Abb. 2 und 9.2). Die erwartete Inflationsrate für die Region bleibt 2019 bei 7,5%: Höhere Preiserwartungen für Ägypten wurden durch voraussichtlich niedrigere Preise in Algerien und Tunesien ausgeglichen (vgl. Abb. 5). Während die Wirtschaftsleistung in Algerien, Ägypten und Tunesien derzeit als schwach eingeschätzt wird und für die Befragten in den nächsten sechs Monaten kaum Anzeichen einer Erholung zu erkennen sind, stellt sich die Situation für die Vereinigten Arabischen Emirate positiver dar als für die Region insgesamt: Die derzeit zufriedenstellende Situation dürfte sich in den kommenden Monaten fortsetzen.

In **Subsahara-Afrika** verbesserte sich das Wirtschaftsklima weiter, und der Indikator stieg von – 4,1 auf + 1,1 Punkte aufgrund eines optimistischeren Konjunkturausblicks (vgl. Abb. 9.2). Im Ergebnis befindet sich diese Ländergruppe nun in einem gefestigteren Aufschwung der ifo Konjunkturuhr (vgl. Abb. 2). Die Region scheint in einer robusteren wirtschaftlichen Verfassung zu sein als andere Ländergruppen, jedoch mit deutlichen Unterschieden in den einzel-

nen afrikanischen Ländern. In Nigeria und der Elfenbeinküste bleibt das Wirtschaftsklima freundlich, mit einer zufriedenstellenden Wirtschaftslage und einem positiven Ausblick. In Kenia trübte sich das Klima ein, aufgrund einer bedeutenden Verschlechterung der aktuellen Lage. Im Gegenzug drehten die Konjunkturerwartungen wieder ins Positive und deuten darauf hin, dass die derzeit schwache wirtschaftliche Verfassung nur von relativ kurzer Dauer sein dürfte. Alle kenianischen Experten berichteten über eine moderat eingeschränkte Kreditvergabe (vgl. Tab. 1). In Namibia wurde eine gewisse Lockerung der engen finanziellen Restriktionen für Unternehmen gemeldet, da der Anteil der Experten, die über Einschränkungen berichteten, seit der Umfrage vom Januar 2019 um 15% gesunken ist. Dennoch bleibt die aktuelle Wirtschaftslage in Namibia negativ, mit keiner erwarteten wesentlichen Verbesserung in den kommenden Monaten. Die wirtschaftliche Situation in Sambia und Simbabwe bleibt im Vergleich zur vorangegangenen Umfrage nahezu unverändert und ist nach wie vor sehr schwach. Die Konjunkturerwartungen der Experten wurden leicht nach oben korrigiert, bleiben aber per saldo pessimistisch und signalisieren eine weitere Verschlechterung des aktuell düftigen wirtschaftlichen Umfelds. Die Statistikbehörde in Simbabwe hat die Veröffentlichung der annualisierten Inflationszahlen bis Februar nächsten Jahres ausgesetzt. Die Preise werden nicht mehr in US-Dollar gemessen und machen den Zahlenvergleich unmöglich (vgl. *Aljazeera* 2019). Die WES-Experten sehen die Inflationsrate 2019 auf 99% steigen und damit auf den zweithöchsten weltweiten Wert neben Venezuela (vgl. Abb. 5).

LITERATUR

Aljazeera (2019), »Conceal the burn: Zimbabwe is withholding official inflation data«. 2. August, verfügbar unter: <https://www.aljazeera.com/ajimpact/conceal-burn-zimbabwe-withholding-official-inflation-data-190801203007842.html>.

CNA (2019), »Hong Kong on »Verge of Very Dangerous Situation«, Says Leader Carrie Lam as She Refuses to Step Down«, 5. August, verfügbar unter: <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/carrie-lam-hong-kong-protests-mass-strike-11781120>.

CNBC (2019), »Fed Decision: Interest rates cut by 25 basis points after FOMC Meeting«, 31. Juli, verfügbar unter: <https://www.cnbc.com/2019/07/31/fed-cuts-rates-by-a-quarter-point.html>.

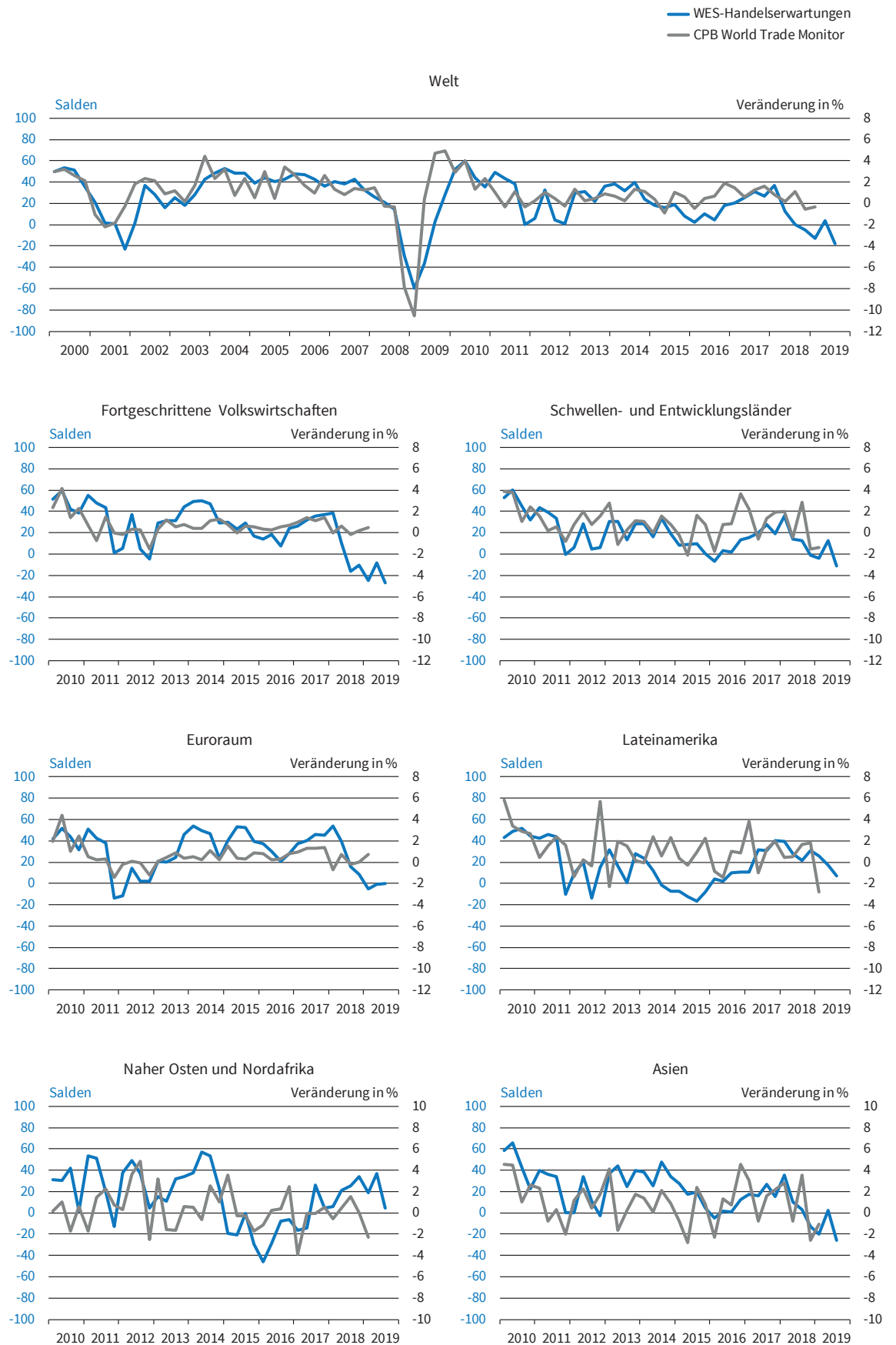
The Diplomat (2019), »What's Driving Japan's Trade Restrictions on South Korea?«, 29. Juli, verfügbar unter: <https://thediplomat.com/2019/07/whats-driving-japans-trade-restrictions-on-south-korea/>.

The Guardian (2019), »Kyriakos Mitsotakis: the new Greek PM hits the ground running | World news | The Guardian«, 13. Juli, verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/13/kyriakos-mitsotakis-the-new-greek-pm-hits-the-ground-running>.

⁴ Eine detailliertere Beschreibung der Situation in Russland findet sich im Abschnitt der BRICS-Staaten.

Abb. 7

Vergleich der WES-Handelserwartungen und des CPB World Trade Monitor für ausgewählte Ländergruppen

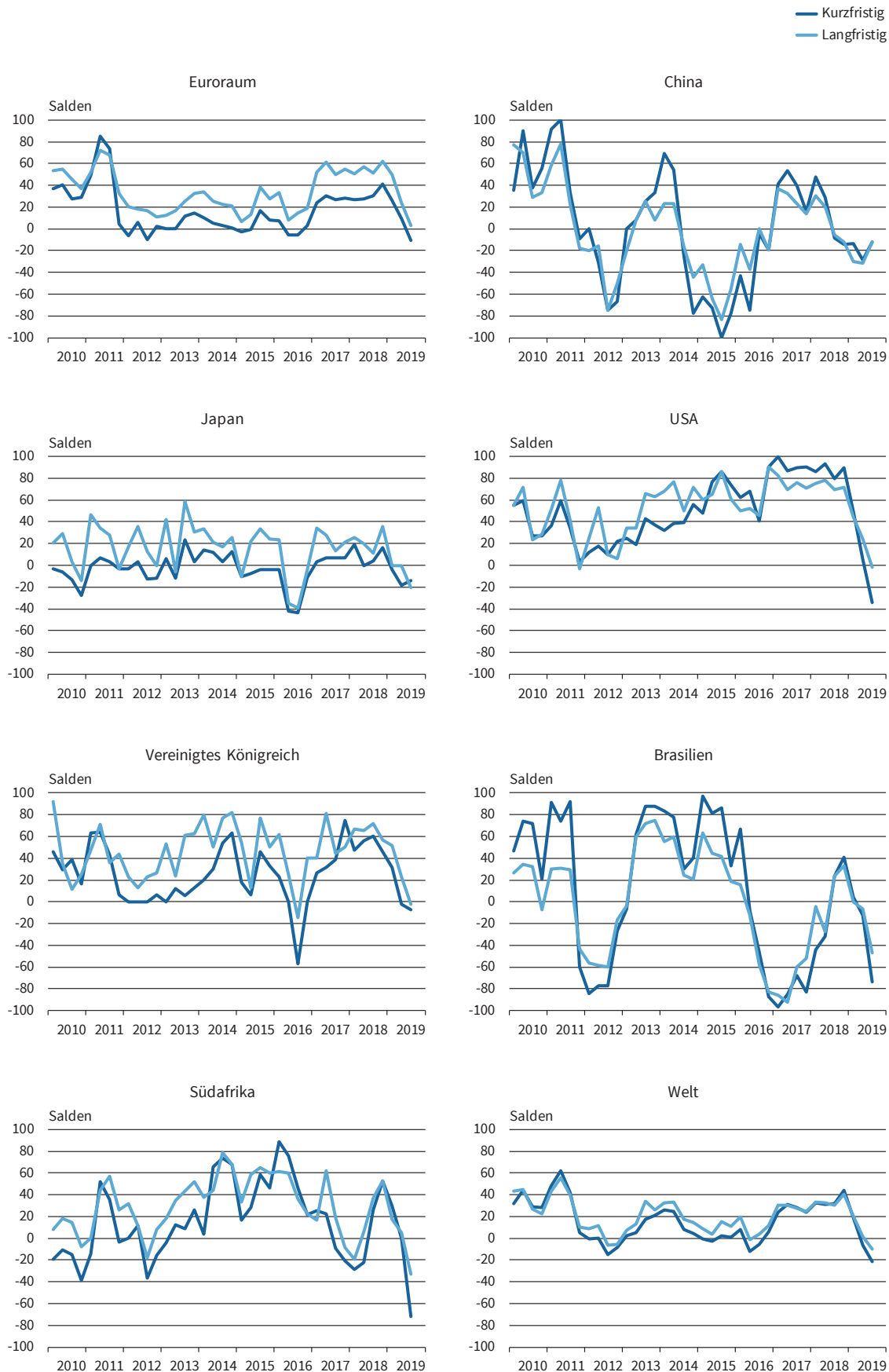


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2019; CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB).

© ifo Institut

Abb. 8

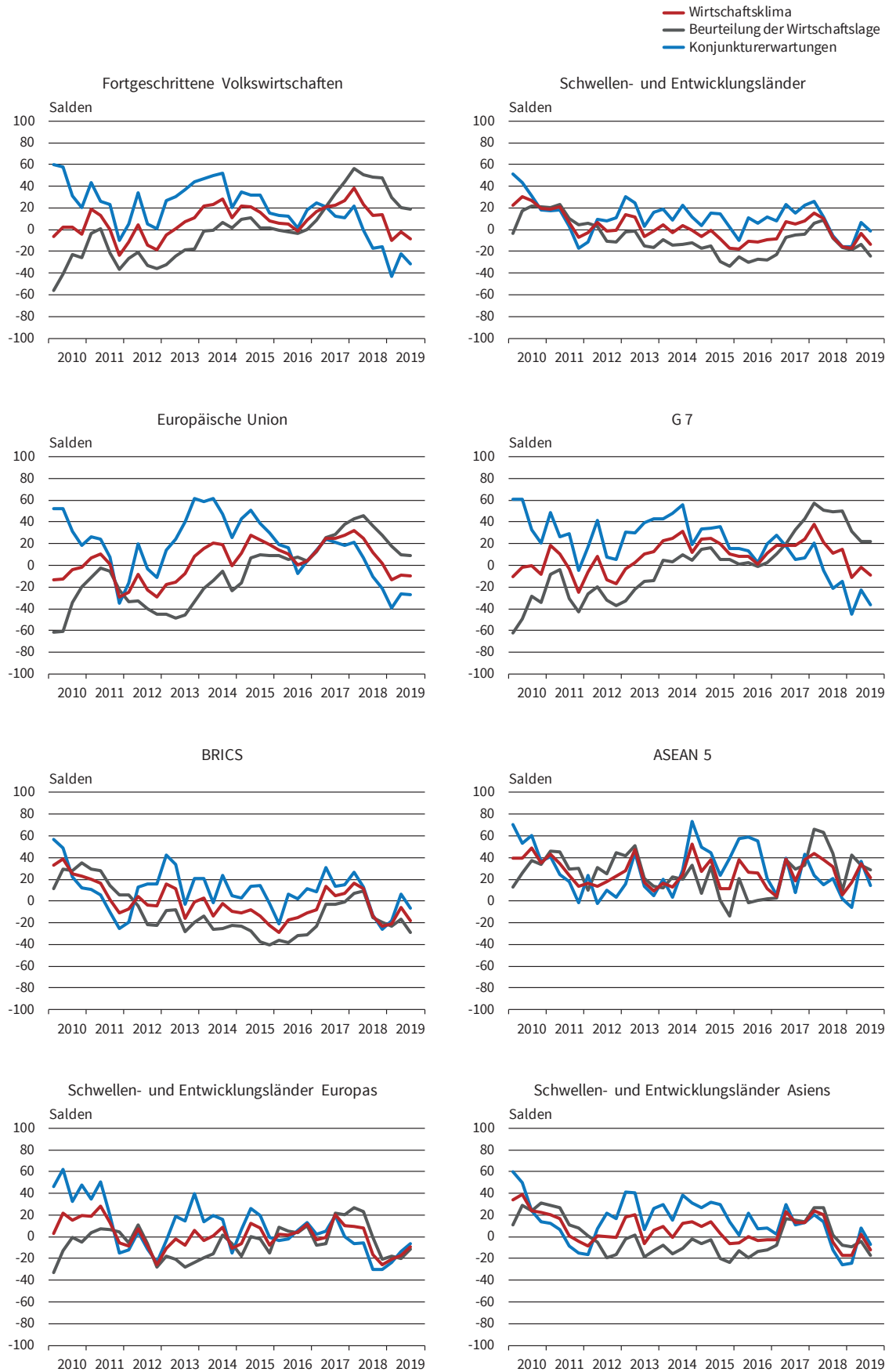
Kurz- und langfristige Zinssätze
Erwartungen für die nächsten sechs Monate



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2019.

Abb. 9.1

ifo Wirtschaftsklima und die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und Erwartungen

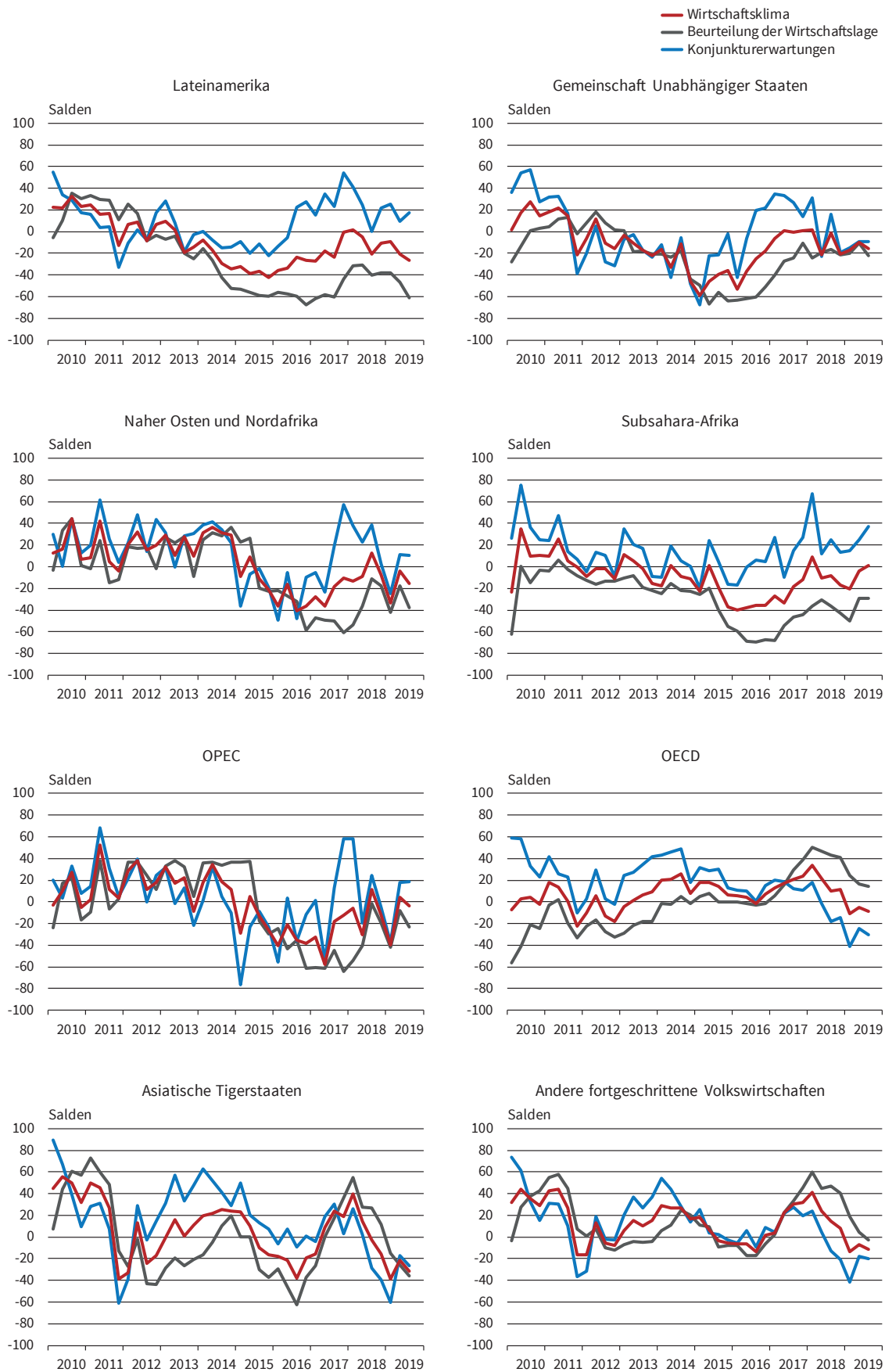


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2019.

© ifo Institut

Abb. 9.2

ifo Wirtschaftsklima und die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und Erwartungen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) III/2019.

© ifo Institut

Johannes Blum, Raphael de Britto Schiller, Andreas Löschel, Johannes Pfeiffer, Karen Pittel, Niklas Potrafke und Alex Schmitt

Zur Bepreisung von CO₂-Emissionen Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel

Die Bundesregierung hat sich ambitionierte Klimaziele gesetzt: Die Treibhausgasemissionen sollen bis zum Jahr 2020 um 40%, bis zum Jahr 2030 sogar um 55% sinken. Zum Erreichen dieser Klimaziele sprechen sich die meisten Ökonomen für eine Ausweitung des europäischen Emissionshandels auch auf Nicht-ETS-Sektoren, vor allem auf Gebäude und auf den Verkehrssektor, aus. Auch die Einführung einer nationalen CO₂-Steuer für Sektoren außerhalb des EU ETS findet bei den Teilnehmern des 24. Ökonomenpanel von ifo und FAZ Anklang. Ein nationaler Emissionshandel und eine Ausweitung des Ordnungsrechts werden von deutlich weniger Ökonomen befürwortet.

Die Bundesregierung hat sich ambitionierte Klimaziele gesetzt: Die Treibhausgasemissionen sollen bis zum Jahr 2020 um 40%, bis zum Jahr 2030 sogar um 55% sinken. Deutschland wird aber nicht nur seine Klimaschutzziele für das Jahr 2020 verfehlen, es besteht auch ein beträchtlicher Handlungsbedarf zur Erreichung der Zielsetzungen für 2030. Während die Treibhausgasemissionen in den vom Europäischen Emissionshandelssystem (EU ETS) erfassten Wirtschaftssektoren (u. a. Energiewirtschaft und Industrie) seit 2013 merklich gesunken sind, stagnieren die Emissionen in den Sektoren außerhalb des ETS (v.a. Gebäude und Verkehr) in den letzten Jahren. Das verbindliche EU-Minderungsziel für die deutschen Nicht-ETS-Sektoren droht, gerissen zu werden.

Das sogenannte Klimakabinett soll ressortübergreifend Maßnahmenpakete für die einzelnen Sektoren erarbeiten. Dabei soll auch die Bepreisung von CO₂-Emissionen eine Rolle spielen. Die Koalition möchte dafür ein Modell im Sommer vorstellen und hat den Sachverständigenrat (SVR) mit einem entsprechenden Gutachten beauftragt, das dieser Mitte Juli 2019 veröffentlicht hat (vgl. Feld et al. 2019). Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat Mitte Juli ein Gutachten zu Energiepreisen und einer effizienten Klimapolitik vorgelegt (vgl. Schmidt et al. 2019).

Es besteht weitgehende Einigkeit in der Literatur, dass eine CO₂-Bepreisung zu niedrigeren Minderungskosten führt als andere regulatorische Maßnahmen. Allerdings besteht Uneinigkeit, ob bei der Bepreisung von CO₂-Emissionen einer CO₂-Steuer, einem Emissionshandelssystem oder einem

hybriden Emissionshandelssystem mit Preisobergrenze und -untergrenze der Vorzug gegeben werden sollte. Bei einer CO₂-Steuer ist der CO₂-Preis vorgegeben, der Umfang der CO₂-Minderung aber unklar. Im Emissionshandel, bei dem die CO₂-Minderung festgelegt ist, bleibt der sich ergebende CO₂-Preis unsicher. Das hybride System verhält sich wie eine CO₂-Steuer, wenn die Preisobergrenze oder -untergrenze bindend ist, ansonsten wie ein Emissionshandelssystem. Goulder und Schein (2013) argumentieren in ihrem Überblicksartikel, dass CO₂-Steuer, Emissionshandel und hybride Systeme bezüglich der erzielten Emissionsminderung, den Verteilungswirkungen und den Folgen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei entsprechender Ausgestaltung gleichwertig sind. Die Ausgestaltung der Instrumente ist daher genauso wichtig wie die Wahl zwischen CO₂-Steuer und Emissionshandel selbst. In anderen Dimensionen unterscheiden sich die Instrumente, auch wenn sie vergleichbar ausgestaltet sind. Dies betrifft zum Beispiel die Preisvolatilität oder den Umgang mit Unsicherheiten über Minderungskosten und Klimaschäden.

Das Ökonomenpanel von ifo und FAZ hat sich in der Juli-Umfrage mit der Bepreisung von CO₂-Emissionen beschäftigt. An der Umfrage haben 162 Professorinnen und Professoren teilgenommen.

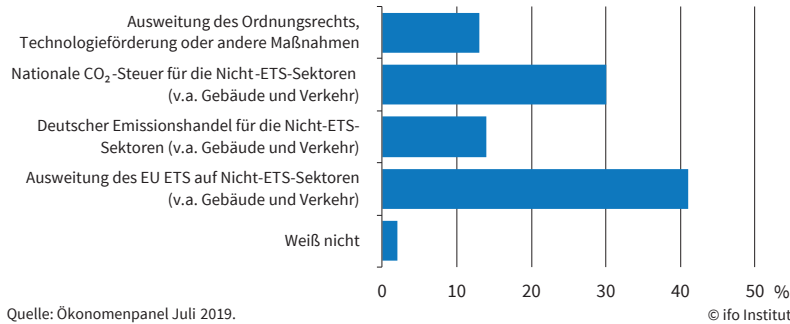
ÖKONOMEN PLÄDIEREN FÜR EINE AUSWEITUNG DES EUROPÄISCHEN EMISSIONSHANDELS AUF NICHT-ETS-SEKTOREN

Zum Erreichen der Klimaziele sprechen sich die meisten Ökonomen für eine Ausweitung des euro-

Abb. 1

Erreichung deutscher Klimaziele (1/5)

Befürworten Sie zur Erreichung der deutschen Klimaziele eine Ausweitung des Ordnungsrechts, eine nationale CO₂-Steuer, einen deutschen Emissionshandel für die Nicht-ETS-Sektoren oder eine Ausweitung des EU ETS? (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

päischen Emissionshandels auch auf Nicht-EU-ETS-Sektoren (v.a. Gebäude und Verkehr) aus (Mehrfachnennungen waren möglich). Diese Einschätzung spiegelt die Position wider, die auch der SVR und der Wissenschaftliche Beirat des BMWi in ihren Gutachten betont haben. Beide Gutachten argumentieren allerdings ebenso, dass kurzfristig, bis eine Einbeziehung in den EU ETS umgesetzt werden kann, auch nationale Lösungen eine Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation darstellen. Auch im Ökonomenpanel fin-

det die Einführung markt-orientierter nationaler Instrumente Anklang. Gabriel Felbermayr, Präsident des Instituts für Weltwirtschaft Kiel, betont, dass ein »duals Preissystem – Beibehaltung des bisherigen ETS und zusätzlich dazu ein deutsches Emissionshandelssystem in den Bereichen Wärme & Verkehr – [...] aus polit-ökonomischen Gründen für eine Übergangsperiode sinnvoll« ist. Die Einführung einer nationalen CO₂-Steuer wurde im Ökonomenpanel gegenüber einem nationalen Emissionshandel für die Nicht-EU-ETS-Sektoren bevorzugt (Mehrfachnennungen waren möglich). Andere Maßnahmen wie eine Ausweitung des Ordnungsrechts oder auch Technologieförderung finden genauso wenig Unterstützung bei den Ökonomen wie die Einführung eines nationalen ETS. Der geringe Zuspruch einer Ausweitung des Ordnungsrechts

spiegelt auch die skeptische Sicht eines Großteils der im Frühjahr 2019 befragten Ökonomen zum Kohleausstieg wider (vgl. Blum et al. 2019).

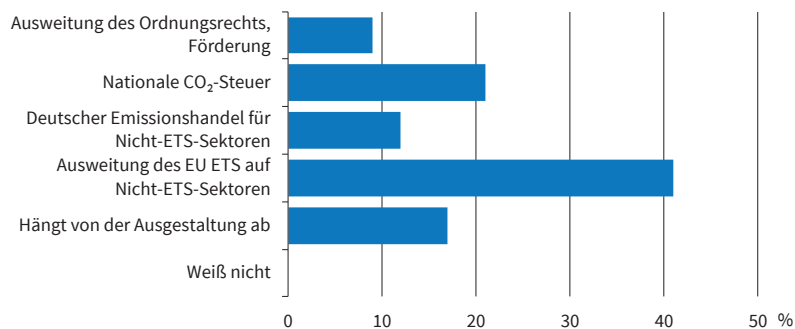
Über die Notwendigkeit einer europäischen Emissionsregulierung hinaus wird von einigen der Umfrageteilnehmer auch die Notwendigkeit einer globalen Lösung betont. Renate Neubäumer, Universität Koblenz-Landau, fasst dies beispielsweise folgender-

maßen zusammen: »Deutschland kann den Klimawandel nicht verhindern. Selbst wenn wir heute schon unser ehrgeiziges Klimaschutzziel für 2030 erreichen würden, gingen die weltweiten CO₂-Emissionen nur um 0,8% zurück.« Gabriel Felbermayr mahnt, dass auch ein einheitlicher CO₂-Preis in Europa »mit einem Grenzausgleich international abgesichert werden [muss], damit es nicht zur Verlagerung von Emissionen ins Ausland [kommt].«

Abb. 2

Erreichung deutscher Klimaziele (2/5)

Welchen der Ansätze befürworten Sie aus Sicht der ökonomischen Effizienz? (Mehrfachnennungen möglich)

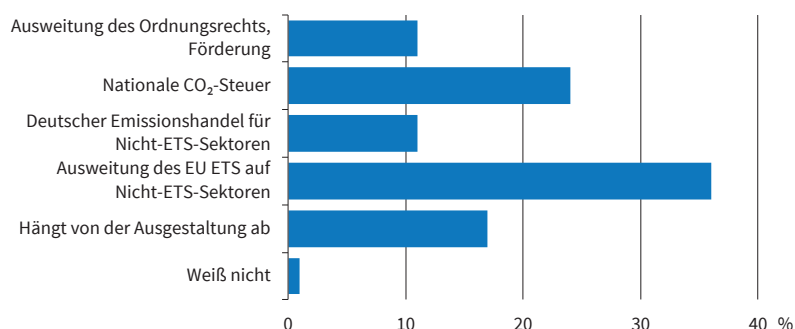


Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

Abb. 3

Erreichung deutscher Klimaziele (3/5)

Welchen der Ansätze befürworten Sie aus Sicht der ökologischen Wirksamkeit? (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

WIE WERDEN DIE VERSCHIEDENEN INSTRUMENTE IM EINZELNEN BEURTEILT?

Ökonomische Effizienz und ökologische Wirksamkeit

Insbesondere hinsichtlich der ökonomischen Effizienz, aber in geringerem Maße auch bezüglich der ökologischen Wirksamkeit schneidet die Ausweitung des EU ETS auf Nicht-ETS-Sektoren im Ökonomenpanel weit besser ab als alle anderen zur Wahl gestellten Maßnahmen (Mehrfachnennungen waren möglich). Im Vergleich zu Frage 1 werden alle nationalen Instrumente zumindest leicht schlechter beurteilt. In beiden Dimensionen geben die Ökonomen einer nationalen CO₂-Steuer deutlich den Vorzug gegenüber einem deutschen Emissionshandel für die Nicht-ETS-Sektoren. Allerdings betont jeder vierte Teilnehmer, dass ökonomische Effizienz wie auch ökologische Wirksamkeit abhängig von der Ausgestaltung der jeweiligen Instrumente sind.

Politische Umsetzbarkeit und Verteilungswirkungen

Maßnahmen zum Klimaschutz müssen auch im Kontext der politischen Umsetzbarkeit bewertet werden. Für die Einschätzung der Umsetzbarkeit spielen erwartete Verteilungswirkungen eine wichtige Rolle. So hat eine geplante Ökosteuer im vergangenen Jahr maßgeblich zur Entstehung der Gelbwes-ten-Bewegung in Frankreich beigetragen. Auch die Stellungnahme einer Reihe prominenter US-Ökonomen zur pro Kopf Rückverteilung der Einnahmen aus einer CO₂-Steuer (sogenannte *Carbon Dividend*) hat viel Beachtung gefunden. Aus diesem Grund wurden die Ökonomen ebenfalls gefragt, welches der Instrumente sie unter Berücksichtigung der politischen Umsetzbarkeit und der Verteilungswirkungen befürworten würden.

Knapp die Hälfte der Teilnehmer befürwortet eine nationale CO₂-Steuer auf der Basis ihrer politischen Umsetzbarkeit. Eine Ausweitung des Europäischen Emissionshandels dagegen wird nur von einem Drittel der Teilnehmer für leicht politisch umsetzbar

angesehen. Die Einschätzung, dass eine Ausweitung des EU ETS kurzfristig eher schwierig sein dürfte, entspricht der Einschätzung von SVR und BMWi-Beirat, die aus diesem Grund einen (temporären) deutschen Alleingang oder eine Kooperation zwischen einigen Mitgliedstaaten für sinnvoll halten. Einen eigenen deutschen Emissionshandel halten allerdings sogar noch weniger Teilnehmer für die am besten umsetzbare Option. Immerhin mehr als jeder vierte Befragte würde eine Ausweitung des Ordnungsrechts in Bezug auf die Umsetzbarkeit befürworten.

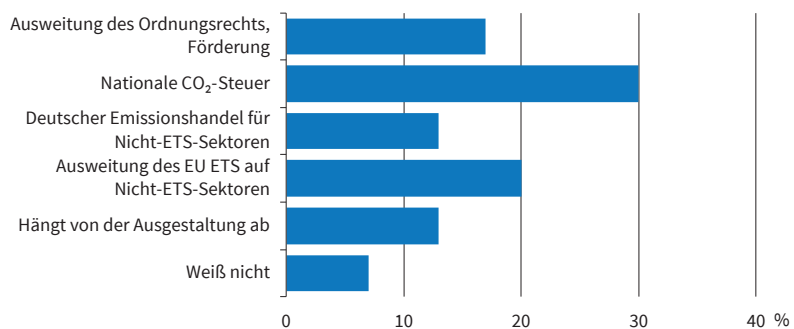
Obwohl die spezielle Ausgestaltung der verschiedenen Instrumente für alle Beurteilungskriterien eine gewisse Rolle spielt, ist sie nach Einschätzung der Umfrageteilnehmer von besonderer Bedeutung für die Verteilungswirkungen. Auffällig ist zudem, dass alle nationalen Instrumente hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen weniger positiv gesehen werden als hinsichtlich ihrer politischen Umsetzbarkeit. Wiederum wird die nationale CO₂-Steuer deutlich dem nationalen Emissionshandel vorgezogen, der von allen Optionen am schlechtesten abschneidet.

Der Wissenschaftliche Beirat des BMWi begründet seinen Vorschlag für die Ausgestaltung eines nationalen Emissionshandelssystems, in dem sich die CO₂-Preise in den verschiedenen Sektoren erst

Abb. 4

Erreichung deutscher Klimaziele (4/5)

Welchen der Ansätze befürworten Sie aus Sicht der politischen Umsetzbarkeit? (Mehrfachnennungen möglich)



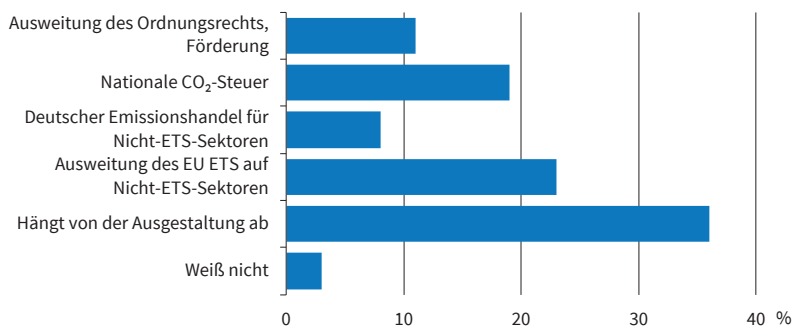
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

© ifo Institut

Abb. 5

Erreichung deutscher Klimaziele (5/5)

Welchen der Ansätze befürworten Sie aus Sicht der Verteilungswirkungen? (Mehrfachnennungen möglich)



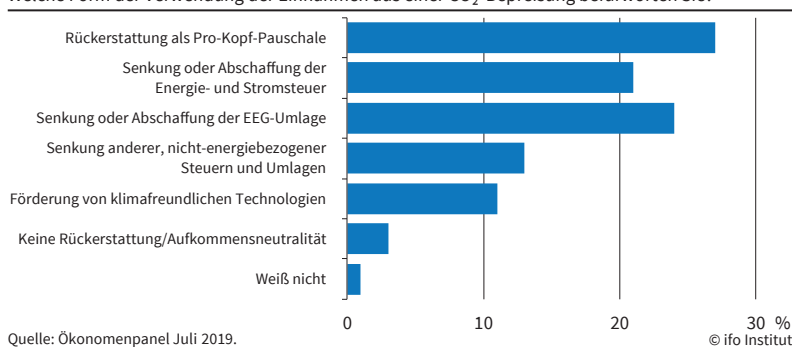
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

© ifo Institut

Abb. 6

Verwendung der Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung (1/2)

In der Politik wird gegenwärtig diskutiert, ob ein CO₂-Preis eine weitere Belastung der Endverbraucher darstellen würde oder die Bürger dafür an anderer Stelle entlastet werden. Welche Form der Verwendung der Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung befürworten Sie?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

© ifo Institut

mittelfristig angleichen, mit einem Verweis auf einkommensschwache Haushalte: »Wenn z.B. durch den Zertifikatspreis die Preise für Heizöl und Erdgas plötzlich drastisch anstiegen, könnten die Verbraucher ihr Verhalten kurzfristig kaum ändern. Einkommensschwache Haushalte wären besonders stark getroffen.«

WIE SOLLTEN DIE EINNAHMEN AUS CO₂-PREISEN VERWENDET WERDEN?

Stärker als in früheren Debatten steht gegenwärtig nicht nur die Ausgestaltung der CO₂-Preise, sondern auch die Frage nach der Verwendung der erzielten Einnahmen zur Diskussion. Zwar wurden auch im Kontext der Ökosteuerreform Ende der 1990er Jahre Diskussionen um die Rückverteilung der Einnahmen geführt. Damals fokussierte sich die Debatte allerdings wesentlich stärker auf die sogenannte Doppelte Dividende. Neben der eigentlichen Dividende einer Ökosteuer (der Internalisierung externer Kosten) kann die Verwendung der Steuereinnahmen durch die Senkung anderer Abgaben zu einer weiteren Dividende führen, wenn sie die Effizienz des Steuersystems erhöht. Damals resultierte die Debatte in einer Senkung der Rentenversicherungsbeiträge, um den Produktionsfaktor Arbeit zu entlasten.

Die gegenwärtige öffentliche Diskussion konzentriert sich stärker auf die Verteilungswirkungen von CO₂-Steuern. Andreas Ziegler, Universität Kassel, betont, dass für »eine höhere Akzeptanz von CO₂-Bepreisungen [...] in jedem Fall eine sozial gerechte Verteilung der Einnahmen durchgeführt werden« sollte. Besonders prominent wird eine Rückverteilung der Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale, wie sie auch vom BMU unterstützt wird, dis-

kutiert. Auch bei den Teilnehmern der Umfrage erhält diese Option den höchsten Zuspruch. Insbesondere hinsichtlich der Akzeptanz in der Bevölkerung wird diese Option als besonders positiv eingeschätzt.

Senkungen oder Abschaffungen der EEG-Umlage und der Energie- und Stromsteuer erhalten ähnlichen Zuspruch bei den Ökonomen wie die Rückverteilung der Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale. Hier stimmen die Teilnehmer mit der Einschätzung von SVR und BMWi-Beirat überein, die ebenso betonen, dass CO₂-Preise nicht zusätzlich zum bestehenden System an Energiesteuern, -umlagen und -abgaben erhoben werden sollten. Um die volle Lenkungswirkung zu entfalten, so die Argumentation, muss das unsystematisch belastende alte System ersetzt werden.

Andere Verwendungsoptionen, wie die Senkung nicht energiebezogener Steuern oder die Förderung klimafreundlicher Technologien, erhalten deutlich weniger Zuspruch. Für den Fall, dass nicht energiebezogene Steuern gesenkt werden, spricht sich die Mehrheit der Befürworter für eine Senkung der Einkommens- oder Umsatzsteuer aus. Keinerlei Rückverteilung wird allerdings auch von wenigen für die beste Option gehalten.

Ein ähnliches Muster ergibt sich hinsichtlich der Beurteilung der Akzeptanzwirkung. Lediglich die Abschaffung der EEG-Umlage halten noch knapp 20% für die Verwendungsoption mit der höchsten Akzeptanz. Alle anderen Maßnahmen erhalten maximal 10% des Zuspruchs der Teilnehmer.

Ein ähnliches Muster ergibt sich hinsichtlich der Beurteilung der Akzeptanzwirkung. Lediglich die Abschaffung der EEG-Umlage halten noch knapp 20% für die Verwendungsoption mit der höchsten Akzeptanz. Alle anderen Maßnahmen erhalten maximal 10% des Zuspruchs der Teilnehmer.

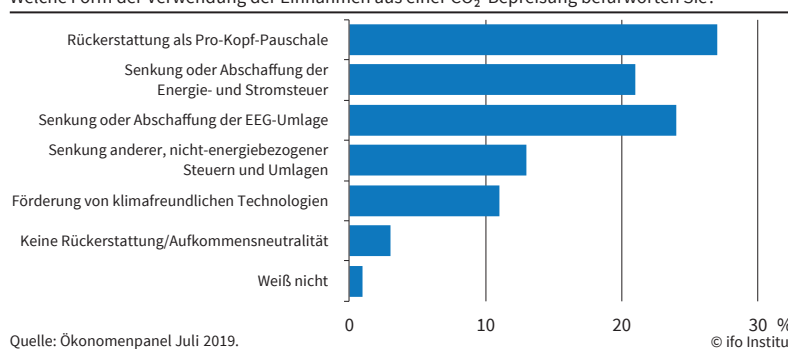
WIE HOCH SOLLTEN CO₂-PREISE SEIN?

Neben der Frage, welche Art von CO₂-Preis eingeführt werden soll, werden gegenwärtig auch

Abb. 7

Verwendung der Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung (1/2)

In der Politik wird gegenwärtig diskutiert, ob ein CO₂-Preis eine weitere Belastung der Endverbraucher darstellen würde oder die Bürger dafür an anderer Stelle entlastet werden. Welche Form der Verwendung der Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung befürworten Sie?



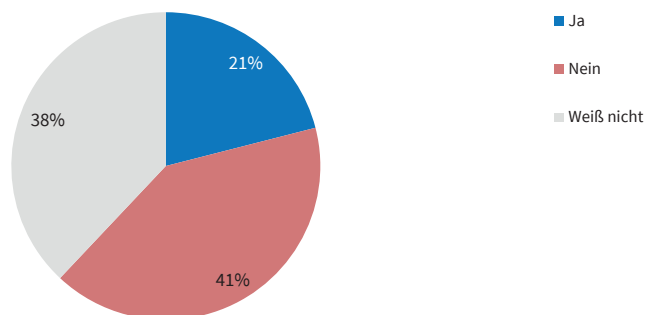
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

© ifo Institut

Abb. 8

Preisbänder in den Sektoren Gebäude und Verkehr

Sind Preisbänder (Mindestpreis, Höchstpreis) im Fall eines Emissionshandels in den Sektoren Gebäude und Verkehr sinnvoll?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

© ifo Institut

die Ausgestaltung der jeweiligen Instrumente und die Höhe der Preise kontrovers diskutiert. Die Gutachten von SVR und BMWi-Beirat haben insbesondere die Frage nach der Höhe der CO₂-Preise weitgehend offengelassen. Der Beirat des BMWi schlägt allerdings die Einführung von Mindest- und Höchstpreisen im neu einzuführenden Emissionshandelssystem für den Verkehrs- und Gebäudesektor vor. Auch der SVR bringt die Einführung eines Mindestpreises in Spiel, ist jedoch hinsichtlich eines Höchstpreises etwas zögerlicher, da bei dessen Einführung die Erreichung der Emissionsreduktionsziele nicht mehr garantiert werden könnte.

Das Ökonomenpanel beschäftigte insbesondere die Frage, ob die Teilnehmer die Einführung von Preisbändern im Emissionshandel ebenfalls positiv sehen. Des Weiteren wurden die Teilnehmer gefragt, wie hoch die CO₂-Preise in verschiedenen Sektoren im Jahr 2030 sein sollten.

Die Ergebnisse zur Frage nach Mindest- und Höchstpreisen fallen für die Einführung eines Emissionshandels in den Sektoren Gebäude und Verkehr und den bereits existierenden EU ETS ähnlich aus. Die Mehrheit der Teilnehmer hält Preisbänder für nicht sinnvoll (Gebäude und Verkehr: 41%; EU ETS: 44%) oder antwortet mit »Weiß nicht« (38% bzw. 37%). Nur rund ein Fünftel (21 %, bzw. 19%) würde die Einführung von Preisbändern für sinnvoll erachten.

Teilnehmer, die sich gegen die Einführung von Preisbändern aussprechen, betonen, dass es vor allem darauf ankäme, die Mengenziele in der Emissionsreduktion zu erreichen. Sie weisen auch darauf hin, dass die Festlegung von Preisbändern dem »Sinn des Emissionshandels« wider-

sprechen würde, bei dem sich der Preis effizient auf dem Markt bilde.

Die Befürworter von Preisbändern begründen dies vor allem mit der Investitionssicherheit und der höheren Planbarkeit. Auch die Vermeidung von Strukturbrüchen in der Übergangsphase und dass »[...] sehr hohe Preisausschläge politisch nicht durchhaltbar sind [...]« werden von Teilnehmern als Argumente genannt.

Als Mindestpreise schlagen die Befürworter von Preisbändern mehrheitlich Preise von 20–50 Euro pro Tonne CO₂ vor. Angaben zu den Höchstpreisen schwanken etwas stärker, wobei die Mehrheit für Preise zwischen 50 Euro pro Tonne CO₂ und 200 Euro pro Tonne CO₂ plädiert.

Hinsichtlich der CO₂-Preise im Jahr 2030 befürwortet die Mehrheit der Teilnehmer (74%) einen sektorübergreifenden einheitlichen Preis. Die Median der vorgeschlagenen Preise liegt für diese Teilnehmer bei knapp über 75 Euro pro Tonne CO₂. Über alle Teilnehmer hinweg ist der Median im Verkehrssektor (100 Euro pro Tonne CO₂) deutlich höher als in den Bereichen Strom und Gebäude (ca. 75 Euro pro Tonne CO₂). Maximal werden von den Teilnehmern 150–200 Euro pro Tonne CO₂ für Strom und Gebäude sowie Verkehr angegeben (19 der 87 Teilnehmer, die konkrete Preise genannt haben), ein Teilnehmer hat sogar 250 Euro pro Tonne CO₂ für den Verkehr vorgeschlagen.

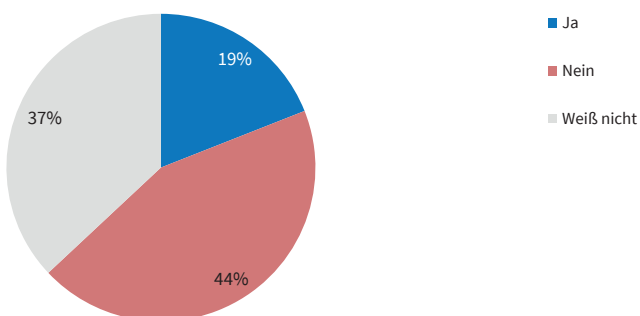
BRAUCHT ES WEITERE INSTRUMENTE UND MASSNAHMEN NEBEN EINER CO₂-BEPREISUNG?

Ebenso kontrovers wie die Höhe der CO₂-Preise wird gegenwärtig die Frage diskutiert, ob neben Preisen noch weitere Instrumente und Maßnahmen aus Klimaschutzgründen sinnvoll sind.

Abb. 8

Preisbänder in den Sektoren der EU ETS

Sind Preisbänder (Mindestpreis, Höchstpreis) im Fall eines Emissionshandels in den Sektoren der EU ETS sinnvoll?



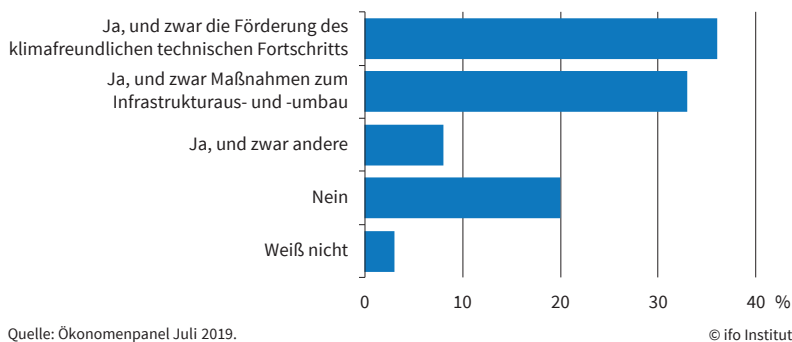
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

© ifo Institut

Abb. 10

Zusätzliche Instrumente und Maßnahmen

Halten Sie zusätzliche Instrumente/Maßnahmen neben einer CO₂-Bepreisung aus Klimaschutzgesichtspunkten für sinnvoll?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2019.

© ifo Institut

Lediglich ein Fünftel der Teilnehmer hält eine Bepreisung von CO₂ für ausreichend und schlägt keine weiteren Maßnahmen vor. David Stadelmann, Universität Bayreuth, erklärt seine Position folgendermaßen: »Sobald die externen Effekte des Klimawandels mit einer CO₂-Steuer internalisiert sind, macht es ökonomisch keinen Sinn mehr, weitere Maßnahmen zur Reduktion von CO₂ durchzuführen. Die negativen Effekte von CO₂ sind ja dann bepreist. Das bedeutet, dass sobald CO₂ mit einer Steuer bepreist ist, alle anderen Maßnahmen im CO₂-Bereich (z.B. EEG-Umlage etc.) abzuschaffen sind.«

Mehr als drei Viertel der Teilnehmer halten weitere Instrumente und Maßnahmen jedoch für sinnvoll. Uwe Cantner, Universität Jena und Vorsitzender der Expertenkommission Forschung und Innovation EFI, betont: CO₂-Preise sind »[e]in erster Schritt in die gewünschte Richtung, aber ohne eine Begleitung durch neue technologische Lösungen und damit verbundenen Verhaltensänderungen wird sich eine Klimaneutralität letztendlich nicht einstellen.« Unter

den Teilnehmern plädieren 36% für eine Förderung des klimafreundlichen technischen Fortschritts, und 33% sprechen sich für Maßnahmen zum Infrastrukturaus- und -umbau aus.

Die Unterstützung für zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen dürfte sogar noch etwas höher einzuschätzen sein, da unter den 8% der Teilnehmer, die in der Umfrage nicht spezifizierte zusätzliche Maßnahmen befürworten, ebenfalls auf Maßnahmen

zur klimafreundlicheren Gestaltung von Infrastrukturen verwiesen wird. Genannt werden hier Investitionen in das Radwege- und Schienennetz und Investitionen in Ladestationen für Elektroautos. Als sinnvolle zusätzliche Maßnahmen werden darüber hinaus unter anderem die Förderung der energetischen Gebäudesanierung oder einer klimafreundlichen Landwirtschaft sowie Maßnahmen zum Abbau von Informationsdefiziten angeführt.

LITERATUR

Blum, J., P. Kapitze und N. Potrafke (2019), »Der Kohleausstieg bis 2038 – wie bewerten Ökonomen die Empfehlungen der Kohlekommission?«, *ifo Schnelldienst* 72(6), 34–39.

Feld, L. P., C. M. Schmidt, I. Schnabel, A. Truger und V. Wieland (2019), *Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik*, Sondergutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Goulder, L. und A. R. Schein (2013), »Carbon Taxes versus Cap and Trade: A Critical Review«, *Climate Change Economics* 4(3), 1–28.

Schmidt, K., F. Bierbrauer, F. Breyer, V. Grimm, A. Ockenfels, H.-W. Sinn und O. Sievert (2019), *Energiepreise und eine effiziente Klimapolitik*, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin.

Tanja Stitteneder und Carla Rhode

ifo Migrationsmonitor: Informationskampagnen zur Förderung der regulären Migration

Informationskampagnen ermöglichen es, eine große Anzahl an Menschen relativ schnell und kostengünstig zu informieren. In der Migrationspolitik werden Informationskampagnen verwendet, um zielgerichtet mit potenziellen – oft irregulären -- Migranten zu kommunizieren. Die Ziele solcher Kampagnen reichen von der einfachen Weitergabe von Informationen bis hin zu Veränderungen im Verhalten der Zielgruppe. Das Ausmaß der Wirksamkeit von Informationskampagnen, insbesondere bei Letzteren, ist aus wissenschaftlicher Sicht noch nicht ausreichend belegt. Der vorliegende Artikel gibt einen groben Einblick in die Gestaltung von Informationskampagnen in der Migrationspolitik und skizziert deren Wirksamkeit anhand von zwei internationalen Beispielen.

Als Teil groß angelegter Kommunikationsstrategien können Informationskampagnen eine möglichst breite, oft gezielt ausgewählte Personengruppe kostengünstig zu einem bestimmten Thema informieren. Die Kampagnen zielen häufig auf eine Erweiterung des Bewusstseins- und Kenntnisstandes der Zielgruppe und in manchen Fällen sogar auf eine Verhaltensveränderung ab (vgl. Tjaden, Morgenstern und Laczko 2018). Anwendung finden Informationskampagnen beispielweise als Marketingmaßnahmen, sie werden überdies hinaus aber auch in der politischen Kommunikation, wie zum Beispiel im Wahlkampf, eingesetzt (vgl. Weiss und Tschirhart 1994).

INFORMATIONSKAMPAGNEN IN DER MIGRATIONSPOLITIK

In der Migrationspolitik werden Informationskampagnen verwendet, um zielgerichtet mit potenziellen Migranten zu kommunizieren. Informationskampagnen finden oftmals im Rahmen von Programmen zur Bekämpfung von Schmuggel und Menschenhandel statt und werden von oder in Zusammenarbeit mit der internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführt (vgl. Mcloughlin 2008). Viele Kampagnen streben dabei eine Bewusstseinsveränderung der potenziellen irregulären Migranten an, indem sie zum Beispiel über die Gefahren auf der Flucht informieren. Einige Kampagnen gehen einen Schritt weiter: Sie haben das Ziel, die Bereitschaft zur irregulären Migration zu reduzieren, indem sie potenzielle Wirtschaftsmigranten über die Möglichkeiten zur legalen und sicheren Migration informieren (vgl. Browne 2015; Pécoud 2010).

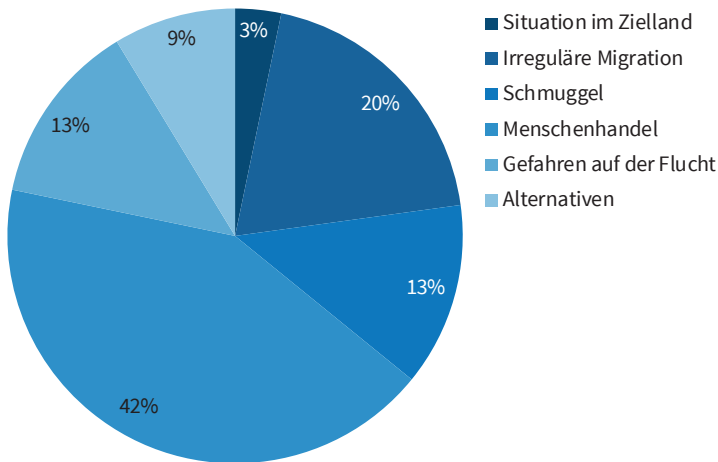
Dabei unterscheiden sich Inhalt, Zielgruppe und die Kommunikationsart erheblich von Kampagne zu Kampagne. Im Rahmen einer Kampagne in Kenia (*Horn of Aden/Gulf of Yemen: Improving the Protection of Migrants*) wurden beispielsweise Plakate mit Warnungen an Straßenrändern montiert. Die Initiatoren (in diesem Fall die IOM Kenia) hofften mit dieser Kampagne, die Migrationsströme nach Europa zu reduzieren, um einerseits den Migrationsdruck auf den Migrationsrouten zu verringern und andererseits die Geflüchteten vor der beschwerlichen und oft lebensbedrohlichen Reise zu bewahren.

Da sich potenzielle Migranten oftmals auf Erfahrungswerte von Bekannten und Verwandten, und somit u.U. auf einseitige bzw. nicht akkurate Informationen, verlassen (vgl. Mbaye 2014), ist es wichtig, ihnen Zugang zu neutraler und umfassender Information zu ermöglichen. Nur ausführliches Wissen zu Gefahren und Chancen – bereitgestellt durch objektive Informationen – kann potenzielle Migranten dazu befähigen, informierte Entscheidungen über ihre Zukunft zu treffen. In der Migrationspolitik sind Informationskampagnen daher ein Instrument zur Migrationssteuerung, das je nach konkretem Ziel unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Abbildung 1 zeigt beispielhaft, welche Inhalte Informationskampagnen in der Migrationspolitik umfassen.

Um den Erfolg von Informationskampagnen zu gewährleisten, müssen in der Planung vorab unterschiedliche Aspekte berücksichtigt werden. So sollte die Wahl des Kommunikationsmittels zur Zielgruppe passen. Zudem müssen Inhalt der Kampagne und die Ziele, die es zu erreichen gilt, vor dem Start definiert werden (vgl. Tjaden, Morgenstern und Laczko 2018).

Abb. 1

Nachrichten, die Informationskampagnen in der Migrationspolitik vermitteln



N = 92
Quelle: Tjaden et al. (2018).

© ifo Institut

Neben den Inhalten (vgl. Abb. 1) unterscheiden sich Informationskampagnen hinsichtlich der Kommunikationsmittel. Zur Anwendung kommen beispielsweise soziale Medien, Internet, Radio, Poster, Workshops. Abbildung 2 stellt beispielhaft dar, welche Kommunikationsmittel wie häufig in Informationskampagnen, die sich mit der Förderung legaler Migrationswege beschäftigen, eingesetzt werden.

Informationskampagnen können zudem unterschiedliche Zielgruppen ansprechen und beispielsweise die gesamte Bevölkerung, Gemeinde oder Nachbarschaft oder eine soziodemografische Gruppe, wie Ältere, Kinder oder Frauen, betreffen. Auch die Ziele, die mit den einzelnen Kampagnen verfolgt werden, unterscheiden sich von Kampagne zu Kampagne. Während einige Informationskampagnen darauf ausgerichtet sind, Aufmerksamkeit unter potenziellen Migranten zu erzeugen, streben andere die Wissensvermittlung an. Wiederum andere Kampagnen zielen darauf ab, eine Bewusstseins- oder Verhaltensänderung herbeizuführen.

WIRKSAMKEIT VON INFORMATIONS-KAMPAGNEN

Inwiefern Informationskampagnen effektiv sind und tatsächlich das Verhalten potenzieller Migranten beeinflussen, konnte aus wissenschaftlicher Sicht noch nicht ausreichend belegt werden. Tjaden, Morgenstern und Laczko (2018) haben die bestehende Literatur in einer umfangreichen Studie untersucht und sind zu dem Ergeb-

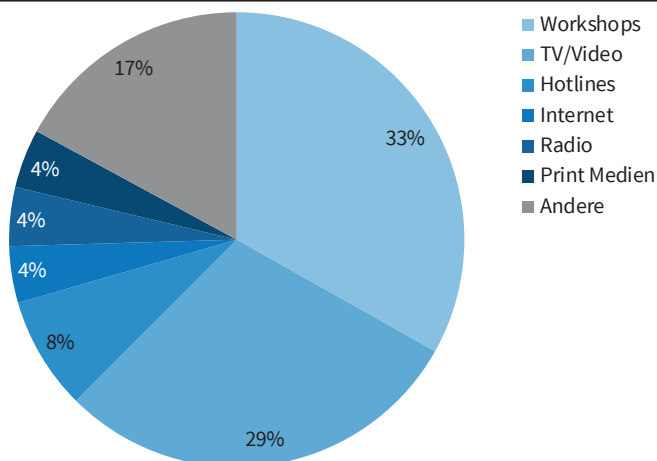
nis gekommen, dass auf nationaler und internationaler Ebene zwar viele Informationskampagnen durchgeführt wurden, aber nur wenige aussagekräftige Evaluierungen zur Verfügung stehen, die den tatsächlichen Effekt der Kampagnen messen. Laut den Autoren wurden nur 60 der insgesamt 3 600 durchgeführten Kampagnen evaluiert. Davon waren lediglich 30 Evaluierungsberichte öffentlich zugänglich, und nur zwei wurden als fachkundig geprüfte Publikationen herausgegeben. Die meisten zur Verfügung stehenden Evaluierungsberichte beruhen

demnach auf Einzelnachweisen. Dies wiederum reicht für eine wissenschaftliche Beurteilung hinsichtlich der Wirksamkeit von Informationskampagnen nicht aus.

Der Mangel an wissenschaftlich fundierten Evaluierungen ist zum einen auf die methodische Schwierigkeit und zum anderen auf die damit verbundenen hohen Kosten zurückzuführen. Zur methodischen Herausforderung zählt die Wahl des Studiendesigns. Denn die Gestaltung der Studie muss sicherstellen, dass nur die Auswirkungen der zugrunde liegenden Faktoren gemessen werden und andere Faktoren, die das Ergebnis ebenfalls beeinflussen könnten, ausgeschlossen werden. Zudem sollten ausreichend viele Personen befragt werden, um repräsentative Aussagen treffen zu können. Außerdem sollte ein weiterer Personenkreis, der diese Information (oft *Treatment* genannt) nicht erhält, als Kontrollgruppe zur Verfügung ste-

Abb. 2

Kommunikationsmittel, die Informationskampagnen in der Migrationspolitik verwenden



N = 24
Quelle: Tjaden et al. (2018).

© ifo Institut

hen. Dieser weitere Personenkreis sollte mengenmäßig der sogenannten Treatment-Gruppe entsprechen. Die Kontrollgruppe sollte wiederum dieselben soziodemografischen Eigenschaften wie die Treatment-Gruppe aufweisen.

Zum anderen müssen die Grundsteine für die Evaluierung bereits in der Planung der eigentlichen Informationskampagne gelegt werden, was oft mit einem hohen zusätzlichen Kostenaufkommen einhergeht. So müssen in der Informationskampagne unter Umständen bestimmte Fragen abgedeckt werden, die ausschließlich der späteren Evaluierung dienen. Des Weiteren sind Effekte erst über einen langen Zeitraum messbar, so dass die beiden Gruppen mehrmals und über einen längeren Zeitraum hinweg befragt werden müssen. Daraus ergibt sich, dass auch das Forscherteam über die gesamte Laufzeit der Informationskampagne, und darüber hinaus, zur Verfügung stehen und bereits in der Planungsphase miteinbezogen werden sollte. Es bietet sich außerdem an, wenn die Gutachter bzw. die mit der Evaluierung beauftragten Forscher persönlich vor Ort sind, um die Einhaltung der Studienvoraussetzungen (Objektivität, Randomisierung usw.) sicherzustellen. Für die Studienteilnehmer müssen zudem unter Umständen Anreize geschaffen werden, um die Motivation für spätere Folgebefragungen zu erhöhen.

INTERNATIONALE BEISPIELE VON INFORMATIONSKAMPAGNEN IN DER MIGRATIONSPOLITIK

Ob sich potenzielle Migranten letzten Endes tatsächlich für die irreguläre Migration entscheiden, hängt von vielen unterschiedlichen Faktoren ab. Neben sozioökonomischen, strukturellen und politischen Faktoren spielen der Zugang zu Informationen und deren Einordnung eine wichtige Rolle. Offene Fragen beinhalten beispielsweise, ob potenzielle Migranten informiert genug sind, über welche Kanäle sie sich informieren und inwieweit sie das Internet zur Informationsbeschaffung verwenden.

Zudem deuten Studien darauf hin, dass Netzwerke und Kontakte der Migranten im Zielland einen großen Einfluss auf die Migrationsentscheidung haben können (vgl. Mbaye 2014; Koser und McAuliffe 2013). Wenn beispielsweise eine Person erfolgreich migriert ist, wird sie dies den zurückgebliebenen Familienmitgliedern und Freunden berichten, die dieses Wissen möglicherweise wiederum an andere Nachbarn, Freunde oder Bekannte ihres Netzwerks tragen und somit unter Umständen die Migrationsentscheidung dieser Personen mitbeeinflussen (vgl. Browne 2015).

Die Tatsache, dass potenzielle Migranten ihre Informationen aus unterschiedlichen Kanälen beziehen, wurde auf internationaler Ebene bereits erkannt. In den vergangenen Jahren hat die EU daher umfassend in die Durchführung von Informations-

kampagnen in Hauptherkunfts- und Transitländern investiert¹. Inwieweit Informationen hinsichtlich der Gefahren auf der Flucht oder den Chancen der legalen Migration wirklich Migrationsabsichten abbauen können, bleibt offen.

Um dieser Frage einen Schritt näher zu kommen, untersuchten Bah und Batista (2018) in einem Lab-in-the-field-Experiment in Gambia die Bereitschaft zur illegalen Migration von West Afrika nach Europa. Im Rahmen des Experiments erhielten die Teilnehmer Informationen zur Wahrscheinlichkeit, in Europa Asyl bzw. eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Außerdem wurden die Teilnehmer, über die Wahrscheinlichkeit auf der Reise nach Europa umzukommen, informiert. Die Forscher zeigten, dass beide Informationen die Bereitschaft der Teilnehmer zur irregulären Migration beeinflussten. Während Informationen zu den tatsächlichen Bleibechancen die Bereitschaft zur irregulären Migration reduzierte, stieg die Bereitschaft der Teilnehmer mit der Information bezüglich der Gefahren.

In einer weiteren Studie untersuchte Paramjit (2012) eine Informationskampagne in Indien. Gemeinsam mit dem Indischen Zentrum für Entwicklungsforschung (CPRID) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) wurden 25 Straßenausstellungen in 15 Dörfern ausgerichtet, mit dem Ziel irreguläre Migration nach Europa zu reduzieren. Die Straßenfeste adressierten konkret 21 bis 30-jährige Männer in der dörflichen Region Jalandhar, in Punjab. Das Projekt wurde insgesamt als erfolgreich eingestuft: 58% der Befragten antworteten positiv auf Fragen zu ihrem Bewusstsein zu migrationsbedingten Themen, und 96% befürworteten die Informationskampagne. Die Autoren betonen, dass die Veränderung der Einstellungen ein langfristiger Prozess ist und die Wiederholung der Straßenfeste eine zentrale Rolle spielt.

FAZIT

Informationskampagnen stellen in der Migrationspolitik ein Steuerungsinstrument mit Potenzial dar. Jedoch mangelt es derzeit noch an Evaluierungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, besonders was die Verminderung tatsächlicher Migrationsströme betrifft, die oft erst nach längerer Zeit auftreten. Auch wenn die langfristigen Wirkungseffekte nicht eindeutig sind, sollte betont werden, wie wichtig die Abstimmung von Inhalt, Ausführung und Auswahl der Zielgruppe für jede Informationskampagne ist. Außerdem können Informationskampagnen für einen Teil der potenziellen irregulären Migranten eine enorme Chance darstellen. Gerade Wirtschaftsmigranten, die oftmals jung und gut gebil-

¹ In 2016 wurden beispielsweise im Rahmen der gemeinsamen EUTF-IOM-Initiative zum Schutz und zur Reintegration von Migranten in Afrika rund 105 Mio. Euro in eine umfangreiche Informationskampagne entlang der zentralen Migrationsrouten investiert (vgl. Europäische Kommission 2017).

det sind, haben gute Perspektiven in die europäischen Arbeitsmärkte integriert zu werden und auf legalem Wege in die EU einzuwandern. Informationskampagnen zur Förderung der legalen Einwanderung sollten sich möglichst nur an den Teil der potenziellen Migranten richten, die realistische Chancen haben, rechtmäßig migrieren zu können. In Deutschland könnte dies unter Umständen zu einem Rückgang abgelehnter Asylanträge führen. Es besteht die Chance, dass potenzielle Wirtschaftsmigranten, die bereits vor der Abreise über ihre schlechten Perspektiven in Europa Bescheid wissen, vor der lebensbedrohlichen Reise bewahrt bleiben. Menschen, die wiederum aus humanitären Gründen flüchten, könnten höchstens über die Gefahren der Flucht informiert werden, um eine informierte Entscheidung zu treffen. Ob dies jedoch tatsächlich die schlechtere Alternative ist, als in einem Land zu bleiben, in dem ihr Leben gefährdet ist, bleibt zu bezweifeln.

LITERATUR

- Bah, T. L. und C. Batista (2018), »Understanding Willingness to Migrate Illegally: Evidence from a Lab in the Field Experiment«, NOVAFRICA Working Paper Series wp1803, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, Novafrica.
- Browne E. (2015), *Impact of communication campaigns to deter irregular migration*, Applied Knowledge Services: Governance, Social Development, Humanitarian, Conflict, verfügbar unter: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0896840f0b652dd0001f4/HQ1248.pdf>.
- Europäische Kommission (2017), *EU Emergency Trust Fund for Africa*, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa-20171218_en.pdf, aufgerufen am 6. August 2019.
- Koser K. und M. McAuliffe (2013), *Establishing an Evidence-Base for Future Policy Development on Irregular Migration to Australia*, Australian Government, Department of Immigration and Citizenship, verfügbar unter: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/evidence-base-for-future-policy.pdf>.
- Mbaye L. M. (2014), »Barcelona or Die: Understanding Illegal Migration from Senegal«, *IZA Journal of Migration* 3, 21.
- Mcloughlin, C. (2008), *Helpdesk Research Report: Information Campaigns and Migration*, Governance and Social Development Resource Center, verfügbar unter: <http://gsdrc.org/docs/open/hd529.pdf>, aufgerufen am 23. Juli 2019.
- Paramjit, S. (2012), *Awareness and Information Dissemination: Lessons from a publicity campaign in Punjab*, Migration Policy Centre, CARIM India Research Report, verfügbar unter: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/24849>.
- Pécoud, A. (2010), »Informing Migrants to Manage Migration? An Analysis of IOM's Information Campaigns«, in: M. Geiger und A. Pécoud (Hrsg.), *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan.
- Tjaden, J., S. Morgenstern und F. Laczko (2018), *Evaluating the impact of information campaigns in the field of migration: A systematic review of the evidence, and practical guidance*, Central Mediterranean Route Thematic Report Series, International Organization for Migration, Genf.
- UNHCR (2011), »Chapter 10: Information strategy«, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10 Point Plan in Action*, United Nations High Commissioner for Refugees, Genf, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/50a4c2289.pdf>.
- Weiss, J. und M. Tschirhart (1994), »Public Information Campaigns as Policy Instruments«, *Journal of Policy Analysis and Management* 13, 82–119.

ZULETZT ERSCHIENEN



THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

Schnelldienst 17/2019 erscheint am 12. September 2019

Parallelwährungen jenseits der
Finanzaufsicht – haben Bitcoin
und Libra eine Zukunft?



JETZT EBENFALLS ONLINE VERFÜGBAR:



ifo
Beiträge zur Wirtschaftsforschung 85

**Komplexitätsdimensionen von Klimapolitik:
Die Rolle von politischer onomie, Kapitalmärkten
und der Stadtform**

Klimawandel und Klimapolitik werden aktuell in der offentlichkeit intensiv diskutiert. Auch innerhalb der onomie betrifft das Thema viele Disziplinen und Subdisziplinen. Welche Auswirkungen haben zum Beispiel CO₂-Steuern auf lfordermengen? Welcher Einfluss kann im Rahmen eines monozentrischen Stadtmodells durch Effizienzstandards und Kraftstoffsteuern durch Klimapolitik im Verkehrssektor angenommen werden? Und welche Bedeutung haben die politischen Manahmen zur Verbesserung des Klimas fur die Ungleichheit innerhalb der Gesellschaft?



ifo DICE Report II /2019

Fiscal Rules for Europe

Diese Artikel lesen Sie im Hauptteil des aktuellen DICE Reports:

- Fiscal Discipline in the Eurozone: Don't Fix It, Change It
- EU Fiscal Rules: Further Reform or Better Implementation?
- Simple Rules for Better Fiscal Policies in Europe
- Making the Best of EU Fiscal Rules and Structural Reforms
- A Eurozone Budget – For Which Purposes Exactly?