



Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# IWH-Pressemitteilung 14/2005

**SENDESPERRFRIST: 22. März 2005, 14.00 Uhr**

**SPERRFRIST: 22. März 2005, 17.00 Uhr**

Demographische Entwicklung in Ostdeutschland  
und Länderfinanzausgleich

**Ansprechpartner: Dr. Joachim Ragnitz (Tel. 0170 5423062)**

Halle (Saale), den 18. März 2005

---

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale) Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)  
Tel.: (0345) 7753-60 Fax: (0345) 7753 820 <http://www.iwh-halle.de>

# Demographische Entwicklung in Ostdeutschland und Länderfinanzausgleich

## – Kurzfassung –

*Die ostdeutschen Länder und Gemeinden sind aufgrund ihrer geringen Steuer- und Finanzkraft in erheblichem Maße von finanziellen Leistungen des Bundes und der westdeutschen Länder abhängig. Vielfach wird erwartet, dass diese Transferabhängigkeit in den kommenden Jahren abnehmen wird. Da insbesondere die Zuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (einschließlich der Umsatzsteuerverteilung und der Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) von der weiteren Entwicklung der Wirtschaftsleistung in den neuen Ländern abhängen, wird es hierzu aber nur kommen, wenn der Wachstumsprozess in Ostdeutschland in den nächsten Jahren erheblich an Dynamik zulegt.*

*Im vorliegenden Beitrag wird ausgehend von einer Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahre 2020 gezeigt, dass die Chancen für eine bedeutsame Verringerung der Zahlungen an die neuen Länder nicht besonders hoch einzuschätzen sind. Unter den hier getroffenen Annahmen zur Entwicklung von Produktivität und Erwerbs-*

*quote wird der Umfang des Länderfinanzausgleichs (einschließlich der damit verbundenen Ausgleichssysteme) im Untersuchungszeitraum sogar noch leicht zunehmen. Grund hierfür ist, dass die finanziellen Ausgleichssysteme eine weitgehende Nivellierung von Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern vorsehen und die Höhe der Zahlungen deswegen primär vom gesamtdeutschen Wirtschaftswachstum abhängen. Dennoch wird sich die Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden von einem derzeit noch recht komfortablen Niveau deutlich verschlechtern, da gleichzeitig in diesem Zeitraum die Zuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II vollständig abgeschmolzen werden. Hieraus erwächst die Notwendigkeit, neben einer Anpassung der Ausgaben auch die eigenen Bemühungen zur Stärkung der Wachstumskräfte in Ostdeutschland zu erhöhen.*

*Joachim Ragnitz*

# Demographische Entwicklung in Ostdeutschland und Länderfinanzausgleich

Fünfzehn Jahre nach der deutschen Vereinigung ist Ostdeutschland noch immer in hohem Maße von Transferleistungen aus Westdeutschland abhängig. Im Jahre 2003 – neuere Angaben liegen nicht vor – dürften die öffentlichen Finanztransfers von West nach Ostdeutschland (einschließlich gewährter Kredite und der Zinszahlungen auf Altschulden der DDR, der Treuhandanstalt und des Fonds Deutsche Einheit) in einer Größenordnung von 80 Mrd. Euro gelegen haben.<sup>1</sup> Dies sind schätzungsweise 22% der ostdeutschen Binnennachfrage und sogar 32% des in den neuen Ländern erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts. Hieran wird deutlich, dass das materielle Wohlstandsniveau der ostdeutschen Bevölkerung derzeit nur durch Zugriff auf das westdeutsche Produktionspotenzial aufrechterhalten werden kann. Auch die Produktionstätigkeit wäre ohne diese Unterstützung deutlich niedriger.

Da der größte Teil der Transfers auf gesamtdeutsch einheitlich geregelten Rechtsnormen beruht, steht ein diskretionärer Abbau nicht zur Diskussion. Lediglich die Sonderprogramme im Rahmen der Wirtschaftsförderung sowie der Solidarpaket II sind als ostspezifische Leistungen durch politische Entscheidung veränderbar; hier ist für die nächsten Jahre eine spürbare Degression bereits angelegt. Im Ganzen werden sich die Transferzahlungen für Ostdeutschland in quantitativ bedeutsamem Umfang aber nur reduzieren lassen, wenn sich die Wirtschaftslage in den neuen Ländern deutlich verbessert und der derzeit noch erhebliche Abstand in der Wirtschaftskraft abgebaut wird.<sup>2</sup> Die Frage ist, inwieweit hiermit auf absehbare Zeit gerechnet werden kann.

Im Folgenden wird zunächst eine Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den neuen

<sup>1</sup> Vgl. IWH-Pressemitteilung 21/2003 vom 27. Oktober 2003.

<sup>2</sup> Vgl. Aufbau Ost: Wirtschaft stärken – Arbeitsplätze schaffen. Gemeinsames Positionspapier des BMVBW und der Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder, mimeo, 31.1.2005.

Ländern auf Basis der zu erwartenden demographischen Entwicklung bis zum Jahre 2020 vorgelegt. Hiervon ausgehend wird geprüft, wie sich unter diesen Bedingungen die Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs entwickeln werden. Zwar stellt der Länderfinanzausgleich nur einen kleinen Teil der gesamten Transfers dar – hierauf entfallen nur rund 15% der Bruttotransfers – gleichwohl sind diese Finanzströme für die Handlungsfähigkeit der ostdeutschen Länder und Gemeinden und damit für deren künftige wirtschaftspolitische Ausrichtung von entscheidender Bedeutung.

### ***Demographisch bedingt schwache Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts***

Prognosen der kurzfristigen Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern deuten auf einen nur schwachen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts um rund 1% in diesem und 1½% im nächsten Jahr hin, Folge einer geringen Nachfragedynamik in Deutschland insgesamt.<sup>3</sup> Auf lange Sicht hingegen gewinnen angebotsseitige Faktoren an Bedeutung, vor allem die Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren sowie deren Produktivität.

Natürlich ist es in einer offenen, in den Weltmarkt integrierten Region kaum möglich, die Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren präzise zu prognostizieren. Insbesondere der Faktor Sachkapital ist bei hoher Kapitalmobilität nahezu unbegrenzt verfügbar und wird entsprechend dem Renditekalkül international tätiger Investoren dorthin gelenkt, wo die besten Standortbedingungen geboten werden. Ähnliches gilt für den Produktionsfaktor „Wissenskapital“, da zumindest auf mittlere Sicht temporäre Wissensvorsprünge nicht erhalten bleiben, sondern durch Imitation oder Technologietransfer abgebaut werden. Insoweit ist auch technologisches Wissen bestenfalls kurzfristig ein restringierender Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung.<sup>4</sup>

Etwas anders sieht es hingegen mit dem Faktor Arbeit aus. Auch wenn es zumindest innerhalb der EU kaum noch rechtliche Mobilitätsbeschränkungen mehr gibt, können die individuellen „Mobili-

tätskosten“ für den Faktor Arbeit doch beachtlich sein. Die hieraus resultierenden Mobilitätshemmnisse dürften für verschiedene Qualitäten von Arbeit – in Abhängigkeit von Persönlichkeitsmerkmalen wie Alter, Qualifikation und persönlicher Bindung an einen Standort wie auch in Abhängigkeit von der jeweils erzielbaren Entlohnung – zwar unterschiedlich hoch sein; im Ganzen kann man aber davon ausgehen, dass der Faktor Arbeit weitaus weniger mobil ist als die übrigen Produktionsfaktoren. Insoweit stellt für längerfristige Projektionen der Wirtschaftsentwicklung die Bevölkerungsentwicklung die entscheidende Determinante dar.

Das Arbeitsangebot wird wiederum durch die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sowie deren Erwerbsverhalten determiniert. Die verfügbaren Bevölkerungsprognosen für die ostdeutschen Bundesländer – auch wenn sie mit gewisser Unsicherheit behaftet sind, weil die wechselseitige Abhängigkeit von Bevölkerungswanderungen und Wirtschaftsentwicklung nicht explizit berücksichtigt werden kann – deuten auf erhebliche Schrumpfungprozesse hin. So wird die Bevölkerung in den Flächenländern bis zum Jahre 2020 in einer Größenordnung von etwa 11% (gegenüber dem Jahr 2002) abnehmen,<sup>5</sup> allerdings bei beträchtlichen regionalen Unterschieden vor allem zwischen den peripheren Regionen mit schwacher Wirtschaftskraft und den Agglomerationszentren der neuen Länder.<sup>6</sup> Da für diese Entwicklung nicht so sehr die Abwanderung verantwortlich ist, sondern vor allem die Nachwirkungen des Geburtenrückgangs unmittelbar nach der Vereinigung (die sich in schwachen Besatzziffern der potenziellen Elterngeneration widerspiegeln), ist diese Prognose auch vergleichsweise robust gegenüber unterschiedlichen Wanderungsszenarien.

Noch stärker wird der Rückgang der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) sein; hier ist mit einer Verringerung um mehr als 22% zu rechnen (vgl. Abbildung). Grund hierfür ist, dass in den nächsten Jahren mehr ältere Personen aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden als junge Personen hinzukommen. Dementsprechend

---

<sup>3</sup> Vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Konjunkturausblick 2005: Binnenkonjunktur zieht allmählich nach, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2005.

<sup>4</sup> Insoweit sind Ansätze, die künftige Wirtschaftsentwicklung anhand von growth-accounting-Modellen zu prognostizieren, für eine offene Volkswirtschaft eher ungeeignet. Entsprechende Modellrechnungen (vgl. z. B. DB-RESEARCH: Perspektiven Ostdeutschlands – 15 Jahre danach –, Frankfurt 2004) sind daher mit Vorsicht zu betrachten.

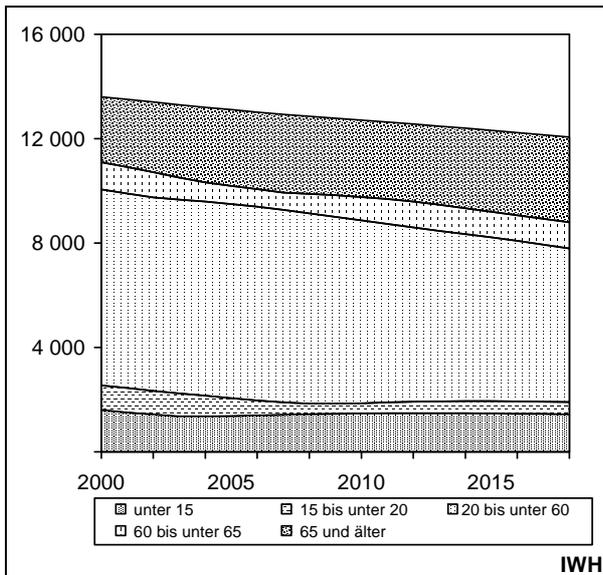
---

<sup>5</sup> Vgl. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5. Die landeseigenen Prognosen kommen zum Teil zu deutlich pessimistischeren Einschätzungen.

<sup>6</sup> Vgl. auch RAGNITZ, J.: Demographischer Wandel in Sachsen, Implikationen für die Wirtschaftsförderung und den Infrastrukturaufbau. Gutachten im Auftrag der Sächsischen Staatskanzlei. Halle 2004, verfügbar unter: <http://www.aktion2050.de/medien/endberichtfinanzen-ragnitz.pdf>

steigt auch das Durchschnittsalter der erwerbsfähigen Bevölkerung stark an (von jetzt 40,4 auf 44 Jahre). Rund 60% aller Erwerbsfähigen werden im Jahr 2020 älter als 40 Jahre sein; im Jahre 2002 waren es erst 52%.

Abbildung:  
Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur in den ostdeutschen Flächenländern 2002-2020  
- in 1 000 Personen -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Der demographische Wandel, wie er sich in diesen Ziffern niederschlägt, erfasst nach und nach zwar auch die westdeutschen Länder. Hier werden bis zum Jahre 2020 allerdings die Schrumpfungprozesse nur schwach spürbar sein und erst ab etwa dem Jahre 2030 eine ähnliche Größenordnung erreichen wie es in den neuen Ländern bereits in den kommenden 15 Jahren der Fall sein wird. Insofern weist mit Blick auf die künftigen Wachstumspotenziale der Osten gegenüber dem Westen einen erheblichen Nachteil auf.

Die schrumpfende und gleichzeitig überproportional alternde Bevölkerung hat nun aus ökonomischer Sicht zur Konsequenz, dass die Produktionsmöglichkeiten von der Arbeitsangebotsseite her beschränkt werden. Einige einfache Rechnungen können verdeutlichen, welche Auswirkungen der demographische Wandel in den beschriebenen Größenordnungen auf die Produktionsentwicklung in Ostdeutschland haben dürfte. Ausgangspunkt sind dabei gegebene Werte für die Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt in Relation zur Zahl der Erwerbstätigen) und für die Erwerbstätigenquote (Erwerbstätige in Relation zur Zahl der Erwerbsfähigen) des Jahres 2002.

Ändern sich diese Größen nicht, so würde das Bruttoinlandsprodukt (in konstanten Preisen des Jahres 2002) bis zum Jahre 2020 allein aufgrund der demographischen Veränderungen in gleicher Größenordnung wie die Zahl der Erwerbsfähigen zurückgehen, nämlich um rund 22%. Je Einwohner gerechnet, würde das Bruttoinlandsprodukt zwar weniger stark rückläufig sein, dennoch wäre auch bei diesem Indikator mit einem um 12% niedrigeren Wert zu rechnen. Die Unterbeschäftigung würde sich, rein rechnerisch, in diesem Fall um rund eine halbe Million Personen gegenüber dem Jahr 2003 reduzieren, weil heutige Erwerbslose mit dem Erreichen des Rentenalters aus der Unterbeschäftigung ausscheiden.

Die Annahme unveränderter Werte für Produktivität und Erwerbsbeteiligung ist allerdings höchst unrealistisch. Gleichzeitig wird erkennbar, dass hier die wesentlichen Parameter für eine Anpassung an den demographischen Wandel liegen.<sup>7</sup> So würde schon bei einem jährlichen Produktivitätsanstieg von 0,75% das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner konstant gehalten werden können. Bei einem jahresdurchschnittlichen Produktivitätsanstieg von 2,5% wäre sogar ein kräftiger Anstieg des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner um 1,8% pro Jahr bis zum Jahre 2020 zu erwarten (vgl. Tabelle 1). Allerdings: Unterstellt man gleichzeitig für Westdeutschland einen jahresdurchschnittlichen Produktivitätszuwachs von 1,75%, so würde auch im Jahre 2020 die ostdeutsche Wirtschaftskraft, gemessen an diesem Indikator, erst bei knapp 65% des westdeutschen Niveaus liegen. Erst bei Produktivitätssteigerungen in einer Größenordnung von 4% wäre eine wirklich spürbare Konvergenz des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner auf einen Angleichungsstand von mehr als 80% zu erwarten.

Anpassungen sind darüber hinaus bei der Erwerbstätigenquote möglich. Unter der Annahmen eines Anstiegs der Erwerbstätigenquote um knapp 0,5 Prozentpunkte jährlich – in diesem Fall würde bis zum Jahre 2020 die Erwerbstätigenquote (gemessen an den Erwerbsfähigen) von jetzt 60,1 auf 68,6% steigen – so würde das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner auch bei unveränderter Produktivität konstant gehalten werden können. Dies reicht jedoch nicht für ein positives Wirtschaftswachstum und vor allem nicht für eine weitere

<sup>7</sup> Vgl. auch BÖRSCH-SUPAN, A.: Gesamtwirtschaftliche Folgen des demographischen Wandels. MEA-Diskussionspapier Nr. 51/2004, erhältlich unter [http://www.mea.uni-mannheim.de/mea\\_neu/pages/files/nopage\\_pubs/vaac-sio5hpi1611\\_dp51.pdf](http://www.mea.uni-mannheim.de/mea_neu/pages/files/nopage_pubs/vaac-sio5hpi1611_dp51.pdf)

Tabelle 1:

Projektionsergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland 2002-2020<sup>a</sup>

- in % -

	jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in %		Westdeutschland <sup>b</sup> = 100 in 2020
	BIP	BIP je Einwohner	BIP je Einwohner
Konstante Erwerbsbeteiligung, konstante Produktivität in Ost- und in Westdeutschland	-1,3	-0,7	57,1
Konstante Erwerbsbeteiligung, Produktivität Ost +2,5%, West +1,75%	1,0	1,8	64,7
Konstante Erwerbsbeteiligung, Produktivität +4,0%, West +1,75%	2,4	3,3	82,8
Erwerbsbeteiligung Ost +0,5 Prozentpunkte, West konstant Produktivität Ost/West konstant	-0,6	0,1	50,6

<sup>a</sup> Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 2002-2020. – <sup>b</sup> Annahmen für Westdeutschland: jahresdurchschnittlicher Produktivitätsanstieg 1,5%, konstante Erwerbsbeteiligungsquote.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Angleichung der Lebensverhältnisse aus. Als die entscheidende Stellgröße mit Blick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland kann daher die Produktivität angesehen werden.

Der Umfang der in Zukunft realisierbaren Produktivitätssteigerungen hängt nun von einer Reihe von Faktoren ab, die zum Teil auch wieder durch demographische Prozesse beeinflusst werden.<sup>8</sup> So ist die Innovationskraft der Unternehmen u. a. von der Altersstruktur der Beschäftigten abhängig, weil Ältere als tendenziell risikoscheuer gelten und möglicherweise ein nicht dem modernsten Stand entsprechendes Fachwissen aufweisen. Hinzu kommt, dass aufgrund von Fachkräftedefiziten Forschungskapazitäten zurückgeführt werden dürften.<sup>9</sup>

Gleichzeitig wird auch die Modernisierung des Kapitalstocks aufgrund der demographischen Entwicklung in der Tendenz gehemmt, weil bei schrumpfender Bevölkerung zunächst einmal der dann überdimensionierte Bestand an Ausrüstungen und Bauten zurückgeführt werden muss.<sup>10</sup> Da modernere Ausrüstungsgüter aufgrund der Implementation neuer Technologien und geringerer Störan-

fälligkeit eine höhere Produktivität aufweisen, wirkt dies etwaigen Produktivitätssteigerungen entgegen.

Drittens werden schließlich aufgrund von Verschiebungen der Nachfragestruktur hin zu „altersspezifischen“ Gütern Umstrukturierungen in der Produktion erforderlich, in deren Folge Humankapital entwertet wird.<sup>11</sup> Auch wenn mit zunehmender Knappheit von Arbeit der Anreiz zu Weiterbildungsaktivitäten sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der Arbeitnehmer steigt, ist fraglich, inwieweit ältere Beschäftigte hierzu (aus biologischen als auch aus ökonomischen Gründen) noch bereit und in der Lage sind. Auch dies spricht dafür, dass sich der Produktivitätsanstieg künftig eher verlangsamen als beschleunigen wird.

Mit Blick auf mögliche Anpassungen der Erwerbstätigenquote sind ebenfalls Relativierungen nötig. Für sich genommen ist zwar durchaus denkbar, dass der demographisch verursachte Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen durch eine verbesserte Eingliederung von (jüngeren) Arbeitslosen in das Erwerbsleben kompensiert wird. Insoweit könnte bei unveränderter Arbeitsnachfrage die Lücke bei den Erwerbsfähigen durch zusätzliche Beschäftigung von Arbeitslosen durchaus gedeckt werden. Tatsächlich ist rein rechnerisch der Bevölkerungsrückgang in dieser Altersgruppe mit rund 2,1 Mio. Personen um einiges größer als die aktuelle Unterbeschäftigung in den neuen Ländern.

<sup>8</sup> Vgl. STEINMANN, G.; FUCHS, O.; TAGGE, S.: Mögliche Effekte des demographischen Wandels – Ein Überblick, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 15/2002.

<sup>9</sup> Allerdings ist mit der demographisch bedingten Verknappung des Faktors Arbeit ein Anreiz zu arbeitssparendem technischen Fortschritt gegeben.

<sup>10</sup> Im langfristigen Gleichgewicht liegt zwar die Kapitalintensität in der Produktion wegen der demographisch bedingten Veränderung der Faktorpreisrelationen höher als in der Ausgangslage, hier wird aber allein der Anpassungsprozess betrachtet.

<sup>11</sup> Vgl. zum Einfluss der Demographie auf die Nachfragestruktur LEHMANN, H.: Demographie und Konsumstruktur in Deutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/2004.

Aus zwei Gründen ist hiermit allerdings nicht zu rechnen.<sup>12</sup> Zum einen nämlich dürfte bei vielen Arbeitslosen eine Eingliederung in reguläre Beschäftigung aufgrund von Dequalifizierungseffekten inzwischen nicht mehr oder nur unter Inkaufnahme hoher Qualifizierungskosten möglich sein. Zum anderen, und dies wird häufig vernachlässigt, wird mit der Abnahme der Bevölkerungszahl insgesamt auch die Kaufkraft und damit die Binnennachfrage in Ostdeutschland selber stark zurückgehen. Somit kann also zumindest im Sektor der regionalen Wirtschaft nicht von einer unveränderten Arbeitsnachfrage ausgegangen werden. Etwas anderes gilt nur für die Hersteller überregional bzw. international gehandelter Güter, wo die Absatzmöglichkeiten prinzipiell allein durch den Weltmarkt vorgegeben sind. Hier spielen Faktoren der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit die entscheidende Rolle für die Möglichkeiten des überregionalen Absatzes, aber auch von dieser Seite her werden sich die Rahmenbedingungen für die Produktion in Ostdeutschland durch zunehmenden Fachkräftemangel und steigende Arbeitskosten tendenziell verschlechtern.

### **Demographie und Länderfinanzausgleich**

Die voranstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass aufgrund der demographischen Entwicklung in den kommenden Jahren wohl nur mit einer verhaltenen Steigerung des Bruttoinlandsprodukts in den neuen Ländern gerechnet werden kann. Im Folgenden wird im Rahmen einer Projektionsrechnung untersucht, wie sich dies auf die Steuerkraft der ostdeutschen Länder und Gemeinden sowie die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich (im weiteren Sinne) auswirken wird.

Hierzu wird ein Produktivitätsanstieg in Westdeutschland (einschließlich Berlin) von 1,75% jährlich in den Jahren 2003 bis 2020 unterstellt, in Ostdeutschland (ohne Berlin) wird von Produktivitätssteigerungen in Höhe von 2,5% ausgegangen – Werte, die in Anbetracht historischer Erfahrungen und der vorstehend genannten Argumente als plausibel gelten können, aber natürlich entscheidende Bedeutung für das Ergebnis haben. Die Er-

---

<sup>12</sup> Vgl. zu den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt auch DITTRICH, M.; GERSTENBERGER, W.; GRUNDIG, B.; MARKWARDT, G.; POHL, C.; SCHMALHOLZ, H.; THUM, M.: Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen – Analyse und Strategien zum Bevölkerungsrückgang auf dem Arbeitsmarkt.“ ifo dresden studien 36, Dresden 2004.

werbstätigenquote wird der Einfachheit halber als konstant angenommen, womit unterstellt ist, dass der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sich proportional auf Erwerbstätige und Erwerbslose aufteilt – eine Mehrbeschäftigung durch Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung also nicht stattfindet.<sup>13</sup> Unter diesen Annahmen wird das Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland in den kommenden 15 Jahren um knapp 20% zunehmen, also um rund 1% pro Jahr.

Wohlgemerkt: Die hier eingesetzten Zahlenwerte scheinen zwar plausibel, sollen aber lediglich der Veranschaulichung dienen und keine Prognose der künftigen Entwicklung darstellen. Prognosen über derart lange Zeiträume sind mit den heute verfügbaren Methoden nicht glaubhaft darstellbar. Dennoch lässt sich aus diesen Werten ermitteln, wie sich die damit verbundene Verbesserung der (relativen) Wirtschaftskraft in den neuen Ländern auf die Höhe der Zuweisungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern (genauer: zwischen westdeutschen und ostdeutschen Ländern) auswirken wird.

Unterstellt wird dabei, dass alle Steuereinnahmen in den beiden Gebietsteilen mit Ausnahme der Einkommen- und Körperschaftsteuer mit der gleichen Rate wie das regionale Bruttoinlandsprodukt zunehmen werden (siehe auch Kasten).<sup>14</sup> Für die Körperschaftsteuer sowie die veranlagte Einkommensteuer wird dieses Verfahren lediglich für den Westen angewandt, im Osten hingegen für das Jahr 2020 die gleiche Steuerquote (Steuereinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) wie in den finanzschwachen Flächenländern Westdeutschlands (Saarland, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) angesetzt.<sup>15</sup> Zudem wer-

---

<sup>13</sup> Diese Annahme ist weniger kritisch als es scheinen mag, weil wegen des Nachfragerückgangs bei nicht-handelbaren Gütern, aber auch wegen der tendenziellen Verschlechterung der Standortqualität der neuen Länder die Arbeitsnachfrage vermutlich rückläufig sein wird.

<sup>14</sup> Es wird also eine Elastizität des Steuersystems von 1 unterstellt und angenommen, dass Progressionseffekte durch entsprechende Änderungen der Steuersätze ausgeglichen werden (vgl. hierzu genauer BACH, S. u. a.: Demographischer Wandel und Steueraufkommen. DIW-Materialien Nr. 20. Berlin 2002). Die Projektionen beziehen sich auf reale Größen, stellen also die Entwicklung in Preisen des Basisjahres 2003 dar.

<sup>15</sup> Grund für diese Modifikation ist, dass die Einnahmen aus Körperschaftsteuer und Veranlagter Einkommensteuer wegen der angespannten Wirtschaftslage in Ostdeutschland und der steuerlichen Förderung im Basisjahr negativ waren.

den hier auch für das Jahr 2003 nicht die tatsächlich Zahlungsströme referiert, sondern diejenigen, die sich aufgrund der im Jahre 2005 geltenden Rechtslage ergeben hätten. Dies geschieht, um die Effekte der demographischen Entwicklung unabhängig von der jüngsten Reform des Länderfinanzausgleichs deutlich machen zu können.<sup>16</sup>

Kasten:

Annahmen der Simulationsrechnungen

- Steuereinnahmen (außer ESt und KSt) erhöhen sich proportional zum Bruttoinlandsprodukt
- Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in Ostdeutschland entsprechen im Jahre 2020 dem relativen Aufkommen in den finanzschwachen West-Flächenländern
- Grundbeträge der Grund- und Gewerbesteuer entwickeln sich proportional zum BIP
- Kindergeld (Abzug vom Aufkommen der Lohn-/Einkommensteuer) ist proportional zur Zahl der Kinder im Alter zwischen 0 und 20 Jahren
- Investitionszulage (Abzug vom Aufkommen der Einkommen-/Körperschaftsteuer) entfällt bis zum Jahr 2020
- Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entsprechend §1 FAG.

Betrachtet werden im Einzelnen die Zahlungen zwischen west- und ostdeutschen Ländern im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung, die nach Steuerkraftgesichtspunkten bzw. Einwohnerzahlen erfolgt, die Ausgleichsleistungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern im Länderfinanzausgleich i. e. S., und schließlich die Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die vom Bund ergänzend an finanzschwache Länder gezahlt werden. Die Höhe der Zahlungen ist dabei von der Steuer- und Finanzkraft aller Bundesländer abhängig, also nicht allein von den Spezifika des jeweiligen Bundeslandes. Zwar sind die Ausgleichsbeträge, die den finanzschwächeren Ländern gewährt werden, aufgrund der zum 1. Januar 2005 vorgenommenen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes gegenüber den bisher gültigen Regelungen abgeschmolzen und degressiv ausgestaltet worden,

<sup>16</sup> Mit der Novelle des Finanzausgleichsgesetz zum 1.1.2005 wurde u. a. der Tarifverlauf angepasst und eine verstärkte Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich vorgenommen. In seiner Wirkung wird die Nivellierungswirkung des Finanzausgleichs damit leicht abgeschwächt.

dennoch wird ein annähernder Ausgleich von Finanzkraftunterschieden auch weiterhin angestrebt und erreicht.

Die eigene Steuerkraft (vor Umsatzsteuerverteilung) der ostdeutschen Länder und Gemeinden ist derzeit mit nur rund 31% des westdeutschen Durchschnittswertes äußerst gering. Durch Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich und Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen würde die Finanzkraft<sup>17</sup> nach heutiger Rechtslage hingegen auf 96,6% der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder angehoben.<sup>18</sup> Die tatsächlichen Einnahmen fallen aber deutlich höher aus, da die ostdeutschen Länder durch sonstige Zuweisungen des Bundes (vor allem die Leistungen im Rahmen des Solidarpaktes I bzw. II) überproportional begünstigt werden. Derzeit verfügen die ostdeutschen Länder und Gemeinden zusammengekommen über Pro-Kopf-Einnahmen, die um mehr als 20% über dem Wert der (finanzschwachen) westdeutschen Länder liegen.<sup>19</sup>

Aufgrund der hier unterstellten Wachstumsprozesse werden die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder vor allen Umverteilungsprozessen bis zum Jahre 2020 um 37% zunehmen (Westdeutschland: 66%). Auch wenn der Zuwachs damit in Ostdeutschland nur halb so groß ist wie in Westdeutschland, erhöht sich wegen der rückläufigen Einwohnerzahlen die Steuerkraft in den ostdeutschen Ländern auf fast 47% des westdeutschen Niveaus. Hier setzt nun die Umverteilungswirkung des Umsatzsteuerausgleichs an. Prinzipiell wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer<sup>20</sup> (unter Berücksichtigung des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs sind dies derzeit einschließlich Gemeinden 48,7% des Gesamtaufkommens) nach Einwohnerzahlen verteilt. Allerdings werden bis zu 25% des Länderanteils an dieser Steuer auf die einnahmenschwächsten Länder nach Maßgabe ihrer Steuerkraft aufgeteilt. Fortdauer des derzeitigen Rechtsstands bei der vertikalen Steuerverteilung unterstellt, bedeutet dies, dass die ostdeutschen Länder im Jahr 2020 allein aufgrund dieser Ergänzungsan-

<sup>17</sup> Genauer: Finanzkraftmesszahl in Relation zur Ausgleichsmesszahl.

<sup>18</sup> Nach alter Rechtslage belief sich die Aufstockung auf 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft. Diese wurde jedoch anders berechnet als nach dem neuen Finanzausgleichsgesetz.

<sup>19</sup> Vgl. RAGNITZ, J.: Zur Ausgestaltung des Solidarpaktes II – Ein Diskussionsvorschlag, in: IWH-Diskussionspapiere 194/2004.

<sup>20</sup> Einschließlich Einfuhrumsatzsteuer.

Tabelle 2:

Zusammenfassende Darstellung des Länderfinanzausgleichs zugunsten der ostdeutschen Flächenländer 2003 und 2020

	2003	2020
		Produktivität Ost +2,5% jährlich, West +1,75%
Steuerkraft vor Umsatzsteuerverteilung in % von Westdeutschland	30,8	46,8
Transfers im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung in Mrd. Euro	12,46	12,85
darunter: Ergänzungsanteile	9,68	9,23
Verteilung nach Einwohnern	2,78	4,01
Finanzkraft vor LFA in % der Ausgleichsmesszahl	82,3	85,3
LFA-Transfers in Mrd. Euro	3,09	3,03
Finanzkraft nach LFA in % der Ausgleichsmesszahl	92,3	93,3
Fehl-BEZ in Mrd. Euro	1,31	1,38
Finanzkraft nach LFA und Fehl-BEZ in % der Ausgleichsmesszahl	96,6	97,0
Länderfinanzausgleich i. w. S. insgesamt in Mrd. Euro	16,85	17,26
<i>Nachrichtlich:</i> jahresdurchschnittliche Veränderung ...		
des BIP West		1,7
des BIP Ost		1,0

Quelle: Berechnungen des IWH.

teile noch immer 9,2 Mrd. Euro von den westdeutschen Ländern erhielten (2003: 9,7 Mrd. Euro).

Zusätzlich erhalten die ostdeutschen Länder nach den hier durchgeführten Projektionsrechnungen im zweiten Schritt Mittel aus der Verteilung der verbleibenden Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen in Höhe von 10,1 Mrd. Euro (2003: 7,9 Mrd. Euro). Unter Berücksichtigung der kassenmäßigen Umsatzsteuereinnahmen in den neuen Ländern sind darin Transferleistungen in Höhe von 4,0 Mrd. Euro (2003: 2,8 Mrd. Euro) enthalten.<sup>21</sup> Entscheidend für den Anstieg dabei ist, dass das Umsatzsteueraufkommen insgesamt stark zunimmt, sodass der transferdämpfende Effekt der Steuerkraftverbesserung in den neuen Ländern überkompensiert wird.

Nach Verteilung der Umsatzsteuer beläuft sich die Finanzkraft der ostdeutschen Länder und Gemeinden auf durchschnittlich 85,3% (2003:

82,3%<sup>22</sup>) ihrer Ausgleichsmesszahl. Damit werden die ostdeutschen Länder auch weiterhin ausnahmslos Empfängerländer im Länderfinanzausgleich i. e. S. sein. Die Zahlungen zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern würden nach den hier angestellten Rechnungen zwischen 2003 und 2020 mit rund 3 Mrd. Euro faktisch konstant bleiben. Nach Steuerverteilung und Länderfinanzausgleich erreichen die ostdeutschen Länder damit eine Finanzkraft von 93,3% des gesamtdeutschen Durchschnitts (Vergleichswert 2003: 92,3).

Hinzu kommen schließlich die Zuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder (Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen), die zusätzlich zu den Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs gewährt werden. Diese steigen nach den hier durchgeführten Rechnungen leicht von 1,3 Mrd. Euro im Jahre 2003 auf 1,4 Mrd. Euro

<sup>21</sup> Allerdings sind hierin auch Umsatzsteuerzahlungen enthalten, die auf Verkäufe westdeutscher Konsumgüterhersteller in Ostdeutschland entfallen, insoweit zwar im Westen vereinnahmt wurden, jedoch inhaltlich dem Osten zuzurechnen sind. Der Transfercharakter der Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern kann deshalb in Frage gestellt werden.

<sup>22</sup> Nach den bis zum Jahre 2004 geltenden Regeln für die Berechnung der Finanzkraft betrug dieser Indikator für die ostdeutschen Flächenländer bereits im Jahr 2003 85,3%. Nach dem ab 2005 geltenden Finanzausgleichsgesetz, das hier auch für die Berechnungen der Vorjahre verwendet wird, liegt die Finanzkraft der ostdeutschen Flächenländer aber etwas niedriger, da zum einen die Berücksichtigung der Hafentlasten für die Küstenanrainerstaaten aufgehoben wurde, zum anderen die in Ostdeutschland unterdurchschnittlichen Gemeindesteuern jetzt stärker berücksichtigt werden als zuvor.

ro im Jahre 2020 an. Insgesamt belaufen sich damit die Ausgleichszahlungen von Bund und finanzstarken Ländern zugunsten Ostdeutschlands im Jahre 2020 auf 17,3 Mrd. Euro, also etwas mehr als im Basisjahr (vgl. Tabelle 2).

Wichtig dabei ist, dass der demographische Effekt allein auf eine Reduktion der Transferzahlungen hinwirken würde, denn der Länderfinanzausgleich zielt faktisch auf einen Ausgleich der Finanzkraft je Einwohner ab. Dabei kommt es zu dem paradoxen Effekt, dass bei gegebenem Produktivitätswachstum in Ostdeutschland die Leistungen zunehmen werden, je höher das Wachstum in Westdeutschland ist. Insoweit ist es zwar richtig, dass für sich genommen der Transferbedarf abnimmt, wenn die Wirtschaftsleistung in Ostdeutschland wächst; die tatsächlichen Leistungen hängen aber darüber hinaus auch vom Wirtschaftswachstum in Westdeutschland ab.

### **Fazit**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein Rückgang der Transferleistungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in den kommenden Jahren angesichts der demographisch bedingten Abschwächung der Wachstumspotenziale in den neuen Ländern kaum zu erwarten ist. Unter den hier getroffenen Annahmen – die als nicht unplausibel gelten können – würden die Ausgleichszahlungen zwischen West- und Ostdeutschland in absoluten Werten sogar leicht zunehmen. Hinzu kommt, dass die Transfers aus Länderfinanzausgleich und Umsatzsteuerverteilung um so höher ausfallen, je höher das Wachstum in Westdeutschland ist.<sup>23</sup> Erst bei einem Wirtschaftswachstum in den neuen Ländern, das deutlich höher ist als in Westdeutschland (also weitaus höhere Produktivitätssteigerungen erfordern würde als hier unterstellt), wäre mit rückläufigen Zahlungen im Länderfinanzausgleich zu rechnen.

Dies bedeutet aber nicht etwa, dass bei zunehmenden Zuweisungen im Länderfinanzausgleich mit einer Entspannung der finanzpolitischen Situation der ostdeutschen Länder gerechnet werden

könnte. Zum einen wird das Steueraufkommen schwächer wachsen als in Westdeutschland, und dies wird durch die leichte Zunahme der Transfers nicht ausgeglichen. Zum anderen, und das ist gravierender, ist der Solidarpaket II, der außerhalb des Länderfinanzausgleichs die Zuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Länder regelt, degressiv gestaltet und wird bis zum Jahre 2020 von derzeit etwa 11,6 Mrd. Euro (nur Flächenländer, Korb 1 und Korb 2 zusammengenommen) auf null abgeschmolzen. Dies wird dazu führen, dass die gesamten Pro-Kopf-Einnahmen, die den ostdeutschen Ländern und Gemeinden zur Verfügung stehen, von heute 120% des Niveaus der westdeutschen finanzschwachen Flächenländer auf Werte leicht unterhalb dieses Vergleichswertes zurückfallen werden. Da die Ausgaben aufgrund von Kostenremanenzeffekten nicht notwendigerweise parallel zum Bevölkerungsrückgang schrumpfen werden, bedeutet dies eine starke Verengung der finanzpolitischen Spielräume der ostdeutschen Länder und Gemeinden.

Die Untersuchung hat aber auch gezeigt, dass die entscheidende Größe die künftige Produktivitätsentwicklung ist. Dabei kommt einer Expansion der überregional orientierten Sektoren eine besondere Bedeutung zu, da diese von der Binnennachfrage in Ostdeutschland weitgehend unabhängig sind. Gelingt es durch geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen – so durch einen wachstumsgerechten Einsatz der Mittel aus dem Solidarpaket II oder durch Verwendung effizienterer Mittel der Wirtschaftsförderung<sup>24</sup> – die ostdeutschen Unternehmen in die Lage zu versetzen, ihre Produktivität stärker zu erhöhen, so ist auch die finanzpolitische Entwicklung günstiger einzuschätzen. Insoweit liegt es auch in der Hand der ostdeutschen Länder und Gemeinden, wie sich ihre finanziellen Spielräume künftig entwickeln werden.

Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de

---

<sup>23</sup> Der Länderfinanzausgleich ist auch in seiner aktuellen Form eher anreizfeindlich, weil den ostdeutschen Ländern von zusätzlichen Einkommensteuereinnahmen lediglich 7,7% verbleiben. Umgekehrt führt dies dazu, dass für die Ausgleichsleistungen primär das gesamtdeutsche Wachstum, nicht aber das Wachstum im jeweiligen Bundesland maßgeblich ist.

---

<sup>24</sup> Vgl. hierzu beispielhaft die wirtschaftspolitischen Vorschläge in DIW, Berlin; IAB; IfW; IWH; ZEW: Fortschritte beim Aufbau Ost. Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 2/2002, Halle.