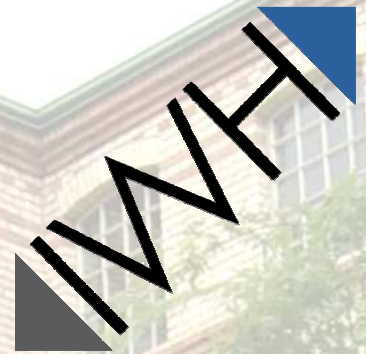


# 20 Jahre Deutsche Einheit

– Teil 2 –



Institut für  
Wirtschaftsforschung  
Halle

**Wirtschaft im Wandel**

## Aus dem Inhalt:

*Hans-Ulrich Brautzsch*

Trotz Rückgang arbeitsmarktpolitischer  
Maßnahmen Stabilisierung der  
Beschäftigungslage in Ostdeutschland

*Kristina van Deuverden*

Auch nach 20 Jahren:  
Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach

*Sabine Freye*

Zur Entwicklung der Verschuldung in den  
Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit

*Martin T. W. Rosenfeld*

Kommunal финанzen in Ostdeutschland  
– Entwicklung, strukturelle Probleme und  
mögliche Lösungsansätze –

**2/2010**

05.03.2010, 16. Jahrgang

## Einleitung

Der Zerfall der kommunistischen Systeme vor 20 Jahren und damit verbunden der Übergang von der zentralverwaltungswirtschaftlichen zur marktwirtschaftlichen Ordnung hat das öffentliche Interesse an den institutionellen Bedingungen gesellschaftlichen und ökonomischen Erfolgs erheblich ausgeweitet. Zugleich führte die Einbeziehung von rund einem Viertel der Menschheit in den globalen Markt zu einer beträchtlichen Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation, aber auch zu einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität. Europa als der Kontinent, in dem der Antagonismus der Systeme besonders fühlbar war, fing an, sich vieler gemeinsamer Wurzeln in kultureller, politischer und ökonomischer Hinsicht zu besinnen. Die europäische Integration als ein Versuch, die neu erlangten Freiheiten irreversibel zu machen, bedeutete auch, dass die Rückwirkung des europäischen Einigungsprozesses auf die Post-Transformationsländer, aber auch auf andere Länder, die plötzlich neue Partner und Konkurrenten auftreten sahen, zugenommen hat. Als wissenschaftliches Institut der wirtschaftspolitischen Beratung mit Standort in Ostdeutschland hat sich das IWH daher in den vergangenen Jahren mit besonderem Interesse den Fragen der Entwicklung in Post-Transformationsländern, der europäischen Integration und vor allem auch den wechselseitigen Beziehungen gewidmet. Im Vorfeld von „20 Jahre Deutsche Einheit“ wurde eine Datendokumentation vorgelegt, eine Analyse der Zahlungen zwischen West- und Ostdeutschland publiziert und ein erstes Themenheft in dieser Zeitschriftenreihe veröffentlicht. Das Jahr 2010, in dem sich die Deutsche Einheit dann zum zwanzigsten Mal jährt, wird von diesem zweiten Themenheft begleitet und von einer Konferenz „20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration“, in der die internationale wissenschaftliche Gemeinschaft und die wissenschaftsnahe Wirtschaftspolitik zu dem Entwicklungsprozess Stellung nimmt.

Das erste auf den 20. Jahrestag ausgerichtete Themenheft der „Wirtschaft im Wandel“ vom Oktober 2009 befasste sich vor allem mit den realwirtschaftlichen Aspekten der Integration, also mit Fragen von Konvergenz, Bevölkerungsentwicklung und Erwerbstätigkeit, Produktion und Internationalisierung, sowie schließlich mit den sich aus dem postsozialistischen Siedlungssystem neu entwickelnden Städtestrukturen. Das vorliegende zweite Heft konzentriert sich auf drei zentrale Aspekte ökonomischer Leistungsfähigkeit: Forschung, Entwicklung und Innovation in den Neuen Ländern und in Mittel- und Osteuropa, die Veränderung der Beschäftigungslage und schließlich besonders auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen und damit auch auf die Transferabhängigkeit der Neuen Länder.

Wissen wird gemeinhin, und das hat auch die Lissabon-Strategie hervorgehoben, als zentraler Produktionsfaktor der Moderne bezeichnet. Forschung und Entwicklung als wichtige Determinanten der Innovationsfähigkeit und damit Voraussetzung, Wohlstand zu schaffen, spielen eine große Rolle, wie dies auch immer wieder im Vergleich der Alten mit den Neuen Bundesländern deutlich wird. Bayern und Baden-

Württemberg beispielsweise schultern pro Einwohner weit mehr als das Doppelte der privaten Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Wie sieht es im europäischen Vergleich aus? Hier zeigt sich, dass die Neuen Länder dem europäischen Vergleich durchaus standhalten. Das ist allerdings der großen Bedeutung der öffentlichen Forschungsinstitute geschuldet, die in erheblichem Maße das Fehlen privater Forschungsstrukturen kompensieren. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang die Leistung der Tschechischen Republik, in deren Vergleich alle anderen Reformländer abfallen. Schließlich ist dieser relative Erfolg Ostdeutschlands auch Folge einer intensiven Förderung und dezidierten strukturellen Stabilisierung nach der Wende, die allerdings durchaus regionale Differenzierungen erkennen lässt. Diese sind nicht nur der aus der DDR-Zeit vorgefundenen Ausgangslage geschuldet, sondern sehr stark auch der Bedeutung, die die ersten Regierungen in den Neuen Ländern der Forschung zumaßen. Ein wichtiger Aspekt war dabei, die historisch gewachsenen komparativen Vorteile, also auch Forschungstraditionen der Regionen zu stabilisieren. In einer zweiten Phase konnte dann verstärkt auf Kooperationsstrukturen gesetzt werden, um Netzwerke aufzubauen, die es schließlich in der dritten Phase erlaubten, an eine gesamtdeutsche Innovationspolitik anzudocken.

Mit dem Übergang gingen Verluste an Beschäftigung einher, zunächst infolge verlorener Märkte, aber auch durch eine erhebliche Erhöhung der Arbeitsproduktivität, wobei sich eine nachhaltige Stabilisierung erst in den letzten fünf Jahren abzeichnete, in denen vor allem der gesamtdeutsche industrielle Aufschwung auf die Ostländer überschwappte und es ihnen auch erlaubte, durch eigene Exportanstrengungen Märkte zu erobern. Immerhin hat sich die Exportquote in Ostdeutschland von 1997 bis 2007 auf rund 30% verdoppelt.

Diese zunächst positive Entwicklung ist weitgehend auf den privaten Sektor beschränkt und hat die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte nicht erreicht. Das liegt einmal an konkreten Gründen im Steuersystem, vor allem aber an den niedrigeren Einkommensniveaus der Haushalte im Osten. Trotz guter Gewinnlage führen die Kleinteiligkeit der Wirtschaft und das Fehlen großer Unternehmenseinheiten insgesamt ebenfalls zu einer geringeren steuerlichen Bemessungsgrundlage bei Gewinnen als im Westen. Diese strukturellen Probleme sind nachhaltig, beschränken die Handlungsfähigkeit von Landesregierungen und Kommunen und können auch in den kommenden Jahren nicht abgebaut werden.

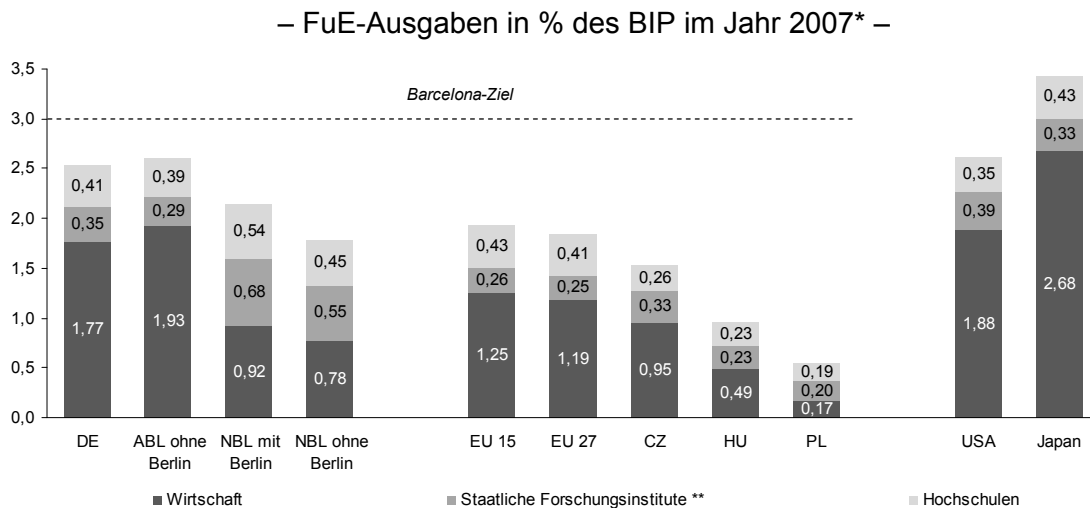
Offensichtlich hatte man Anfang der 90er Jahre die Dynamik des Steueraufkommens in den neuen Bundesländern grob überschätzt, was sich an der Entwicklung der öffentlichen Verschuldung verdeutlichen lässt. Mit Ausnahme des Freistaats Sachsen hat diese Entwicklung über lange Zeit nicht nur eine Fehlverwendung öffentlicher Mittel ausgelöst, sie führt auch zu einer langfristigen Belastung in der gegenwärtigen Phase verringerter Steueraufkommen aufgrund der Weltfinanzkrise, der nur schwer gegenzusteuern ist.

Gerade die Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen muss daher nicht nur aus Gründen der Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung als kritisch angesehen werden; sie stellt auch ein zentrales Problem der effizienten Mittelverwendung dar, weil Knappheitskalküle verzerrt werden, wenn nur Anteile der Finanzierung selbst zu schultern sind. Derartige falsche Anreizstrukturen stehen exemplarisch für die Bedeutung des institutionellen Rahmens, dessen Ausgestaltung die ökonomische Angleichung zwei Jahrzehnte nach der deutschen Vereinigung in vielen Bereichen stärker behindert als das noch bestehende materielle Gefälle.

*Ulrich Blum  
Präsident des IWH*

## Aktuelle Trends

### Forschungsintensität Ostdeutschlands hält dem europäischen Vergleich stand



IWH

\* Aktuellere Daten liegen für die deutschen Bundesländer nicht vor. – \*\* Der Wert schließt private Organisationen ohne Erwerbszweck ein.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Eurostat, Berechnungen des IWH.

Die Europäische Union (EU) hat mit dem Barcelona-Ziel für Forschung und Entwicklung (FuE) eine ebenso umstrittene wie konkrete Messlatte gesetzt: Bis 2010 sollten die FuE-Aufwendungen der EU auf 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen. Damit soll das Ziel verfolgt werden, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt aufzusteigen. Im Jahr 2007 lag die EU mit knapp 2% deutlich unter der selbst gesteckten Marke sowie hinter Ländern wie den USA und Japan zurück.

In Deutschland betragen die FuE-Ausgaben im Jahr 2007 rund 2,5% des BIP. Mehr als zwei Drittel entfielen – wie von der EU angestrebt – auf die gewerbliche Wirtschaft, der Rest verteilte sich auf die Hochschulen bzw. staatlichen Forschungseinrichtungen. Im Ost-West-Vergleich jedoch zeigen sich deutliche Unterschiede. In den Neuen Bundesländern ist sowohl eine geringere FuE-Intensität (2,1% des BIP bzw. 1,8% ohne Berlin) insgesamt festzustellen als auch eine gänzlich andere strukturelle Zusammensetzung der FuE-Ausgaben. Die FuE-Intensität der gewerblichen Wirtschaft beträgt nur rund die Hälfte des Vergleichswertes für Westdeutschland. Dafür fällt in den Neuen Bundesländern die öffentliche FuE-Intensität (Hochschulen, staatliche Forschungsinstitute) deutlich höher aus und „kompensiert“ damit die vergleichsweise schwache industrielle FuE. Die strukturellen Unterschiede resultieren größtenteils aus dem wirtschaftlichen Umbau nach dem Fall der Berliner Mauer. Insofern bieten sich als Vergleichsmaßstab für die Neuen Bundesländer auch osteuropäische Staaten an. Gegenüber Tschechien, Ungarn und Polen weist Ostdeutschland insgesamt eine höhere FuE-Intensität auf, obschon Tschechien im Bereich der privaten FuE etwas besser abschneidet.

Im innerdeutschen Vergleich ist die FuE-Leistung Ostdeutschlands unterlegen, dem europäischen Vergleich hält sie durchaus stand. Mit der reichlich vorhandenen öffentlichen FuE verfügen die Neuen Bundesländer über beachtliche Potenziale. Um daraus Wachstumsimpulse zu generieren, ist Wissenstransfer in die Betriebe hinein erforderlich – und damit mehr private FuE.

Jutta Günther (Jutta.Guenther@iwh-halle.de),  
 Katja Wilde (Katja.Wilde@iwh-halle.de),  
 Marco Sunder (Marco.Sunder@iwh-halle.de)

## Im Fokus: 20 Jahre Innovationspolitik: Vom „nackten Überleben“ zur Hightech-Förderung in Ostdeutschland<sup>1</sup>

Mit dem Systemwechsel von einer planwirtschaftlich zu einer marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsordnung erfuhr auch die Forschungs- und Entwicklungslandschaft in den Neuen Bundesländern tiefgreifende Veränderungen. Mit der Entflechtung, Umstrukturierung und Privatisierung der ehemals staatseigenen Betriebe kam es zu einem massiven Rückgang der industriellen Forschung und Entwicklung (FuE).<sup>2</sup> Im Zuge der Transformation des Wirtschaftssektors lösten sich auch bestehende vertragliche und informelle Beziehungen zwischen der Industrie und den Wissenschaftseinrichtungen auf, was dazu führte, dass die finanziellen Grundlagen für öffentliche Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten erheblich eingeschränkt wurden und die für FuE so wichtigen interpersonellen Kooperationen verloren gingen.<sup>3</sup>

Um den Erhalt der Industrieforschung und des Innovationspotenzials in den Neuen Bundesländern zu unterstützen, wurden vom Bund und von den Ländern unmittelbar nach der Wende Förderprogramme aufgelegt, um zunächst insbesondere dem starken Abbau des FuE-Personals entgegenzuwirken. Der Einigungsvertrag (Artikel 38, Nr. 6) sah vor, dass Fördermaßnahmen, die sich in Westdeutschland bewährt hatten, in den Neuen Bundesländern neu aufgelegt bzw. bestehende Programme aus Westdeutschland auf das Gebiet der Neuen Länder ausgeweitet wurden. Die beiden wichtigsten für die FuE- und Innovationsförderung zuständigen Ressorts, das damalige Bundesministerium für Wirtschaft (heute: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWi) und das Bundesministerium für Forschung und Technologie (heute: Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF), verständigten sich Mitte des Jahres 1990 auf ein entsprechendes Maßnahmenbündel für die Neuen Länder. Im vorliegenden Beitrag wird eine Bestandsaufnahme der in Ostdeutschland seit 1990 wirksamen Förderprogramme des Bundes vorgelegt. Diese lassen sich, wie im Folgenden dargestellt, hinsichtlich der primären Zielsetzung der Innovationspolitik in drei Phasen einteilen. Die folgenden Betrachtungen sind der FuE- und Innovationsförderung des Bundes gewidmet, die sich an die gewerbliche Wirtschaft richtet.<sup>4</sup> Förderprogramme der

Länder werden in diesem Beitrag nicht behandelt.<sup>5</sup> Zur Bewertung der Bundes- und Landesprogramme wurden zahlreiche Evaluierungsstudien vorgelegt, die zu überwiegend positiven Ergebnissen kommen.<sup>6</sup> Eine abschließende Bewertung kann und soll in diesem Beitrag nicht vorgelegt werden.

---

schaftseinrichtungen richtet, wird hier nicht betrachtet.

- 1 Der Beitrag beruht auf den Ergebnissen einer Kurzexpertise, die das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) für die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) verfasst hat. Die Autorinnen bedanken sich bei den Mitgliedern der Expertenkommission sowie bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EFI-Geschäftsstelle für die konstruktive Diskussion der hier vorgelegten Ergebnisse. Vgl. GÜNTHER, J.; NULSCH, N.; URBAN-THIELICKE, D.; WILDE, K.: 20 Jahre nach dem Mauerfall: Transformation und Erneuerung des ostdeutschen Innovationssystems. Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 16-2010, 2010, [http://www.e-fi.de/fileadmin/Studien/Studien\\_2010/16\\_2010\\_Entwicklung\\_NBL.pdf](http://www.e-fi.de/fileadmin/Studien/Studien_2010/16_2010_Entwicklung_NBL.pdf).
- 2 Vgl. MESKE, W.: Die Umgestaltung des ostdeutschen Forschungssystems – eine Zwischenbilanz. WZB-Veröffentlichung P93-401, 1993.
- 3 Vgl. ALBACH, H.: Zerrissene Netze: eine Netzwerkanalyse des ostdeutschen

---

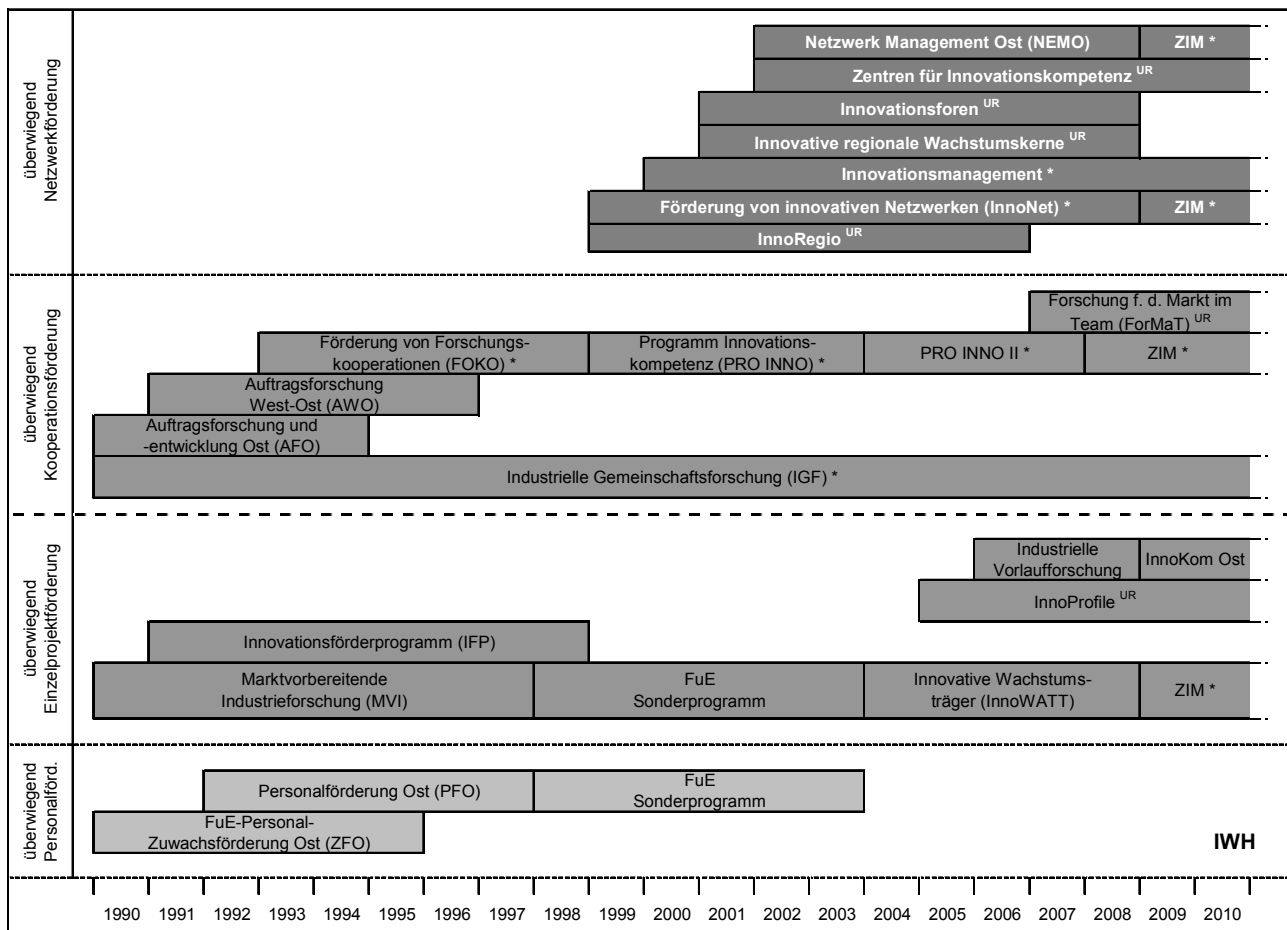
Transformationsprozesses. Edition Sigma: Berlin 1993.

- 4 Die institutionelle Forschungsförderung, Projektförderung und sonstige Förderung, die sich ausschließlich oder primär an Hochschulen und Wissen-

- 5 Auch die Neuen Bundesländer legten ab 1991 bzw. 1992 Programme zur Innovationsförderung auf. Die Förderung der Länder wird von den Fördermittelempfängern als eine wesentliche Maßnahme zur Existenzsicherung und zur Überwindung der Wettbewerbschwächen betrachtet. Vgl. GÜNTHER, J. et al.: Evaluierung der FuE-Projektförderung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit. IWH-Sonderheft 3/2008. Halle 2008, S. 122 ff. Allerdings spielte Anfang der 1990er Jahre die Innovationsförderung der Länder im Vergleich zum Bund eine eher geringere Rolle. Vgl. DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, BERLIN (DIW): Staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung in der ostdeutschen Wirtschaft. Eine Bilanz. DIW-Wochenbericht 35/2001, S. 539.
- 6 Vgl. z.B. DIW: Wirksamkeit der Programme zur Förderung von Forschung, Technologie und Innovation für die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft. Gutachten im Auftrag des BMWi. Berlin 2001. – BERTEIT, H.; FLEISCHER, F.: Evaluierung der Fördermaßnahme „FuE-Personalförderung Ost (PFO)“ des BMWi im Rahmen des FuE-Sonderprogramms für die neuen Bundesländer, 2003. – BELITZ, H.: InnoNet – ein neuer Ansatz zur Förderung der Kooperation von öffentlichen Forschungseinrichtungen mit kleinen und mittleren Unternehmen, in: DIW-Wochenbericht, 2003, 70, 6, S. 96-102. – KULICKE, M. et al.: PRO INNO II – PROgramm zur Förderung der Erhöhung der Innovationskompetenz mittelständischer Unternehmen. Fraunhofer IRB: Stuttgart 2006.

Abbildung:

Förderprogramme des Bundes für FuE und Innovation in der ostdeutschen Wirtschaft (einschließlich Berlin) seit 1990



Anmerkungen: Fachprogramme werden in der Abbildung nicht dargestellt. \* = Bundesweite Programme; UR = Initiativen der Programmfamilie „Unternehmen Region“; ZIM = Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand; InnoKom = Innovationskompetenz Ost.

Quelle: Darstellung des IWH.

### Fördermaßnahmen des Bundes im Überblick

In der Abbildung wird ein Überblick über die seit 1990 bis heute gewährten Förderprogramme des Bundes zur Unterstützung der FuE-Aktivitäten in der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands gegeben.<sup>7</sup> Der Fokus liegt dabei auf Förderprogrammen des Bundes, die gezielt für die Neuen Bundesländer konzipiert wurden bzw. werden. Ergänzend dazu sind auch bundesweite FuE-Programme auf-

geführt.<sup>8</sup> Die Darstellung enthält ferner eine Unterteilung nach den primären Zielsetzungen der Förderung (vgl. Kasten 1).<sup>9</sup>

Wie der Abbildung zu entnehmen ist, sind die Maßnahmen entsprechend ihrem Förderzeitraum

als Balken dargestellt, wobei Programme, die Vorgänger bzw. Nachfolger eines anderen Programms sind, unmittelbar nebeneinander angeordnet sind. So findet sich im Bereich der Kooperationsförderung das Programm „Förderung von Forschungsk Kooperationen“ (FOKO), das im Jahr 1999 in das „Programm Innovationskompetenz“ (PRO INNO), später in PRO INNO II und nunmehr in das „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM) überging.

Die Kategorisierung soll auch den im Zeitverlauf stattgefundenen Wechsel in der Förderphilosophie des Bundes skizzieren, der sich in drei Phasen einteilen lässt:

<sup>7</sup> Programme des Bundes zur Förderung von Unternehmensgründungen werden in der Abbildung nicht berücksichtigt.

<sup>8</sup> So ist beispielsweise das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) ein bundesweit wirksames Programm, das jedoch für Unternehmen mit Sitz in den Neuen Ländern zum Teil gesonderte Förderkonditionen vorsieht.

<sup>9</sup> Lassen sich bestimmte FuE-Förderprogramme mehreren Kategorien zuordnen, finden sie in demjenigen Feld Erwähnung, das ihrem Inhalt am ehesten entspricht. Eine trennscharfe Zuordnung ist nicht in allen Fällen möglich.

In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung hatte vor allem die Förderung von FuE-Personal im Sinne einer reinen Personalförderung sowie die Einzelprojektförderung großes Gewicht (1. Phase). Daneben wurden auch schon Maßnahmen zur Begünstigung von Forschungsk Kooperationen gewährt, aber dieses Instrument stand in der ersten Hälfte der 1990er Jahre noch am Anfang. Anschließend gewann die Kooperations- und dann auch die Netzwerkförderung immer mehr an Bedeutung (2. Phase). Ferner wird ein Trend zur bundesweiten Ausgestaltung der FuE-Maßnahmen des Bundes deutlich (3. Phase).

Bei der Einteilung in Phasen ist zu beachten, dass sie nicht als streng voneinander unterscheidbare und einander ablösende Segmente zu verstehen sind. Oftmals sind die Übergänge fließend und dominierende Elemente einer Phase reichen in die nächste hinein.

### **Die erste Phase: Maßnahmen zum „nackten Überleben“**

Zu den Maßnahmen, die in den Neuen Ländern bereits kurz nach der Wende, zum Teil bereits vor der Wiedervereinigung, eingesetzt wurden, gehörten vor allem Förderprogramme zur Sicherung der FuE-Beschäftigung, die das Ziel verfolgten, dem massiven Abbau des FuE-Personals<sup>10</sup> durch reine Gewährung von Personalkosten entgegenzuwirken. Viele ostdeutsche Betriebe verzichteten zu Be-

<sup>10</sup> Die Anzahl der FuE-Beschäftigten in der privaten Wirtschaft verringerte sich von 86 000 im Jahr 1989 auf 31 997 im Jahr 1993. Vgl. BLUM, U.; BUSCHER, H.; GABRISCH, H.; GÜNTHER, J.; HEIMPOLD, G.; LANG, C.; LUDWIG, U.; ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, L.: Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. IWH-Sonderhefte 1/2009. Halle 2009, S. 1-216.

### Kasten 1:

Instrumente der FuE- bzw. Innovationsförderung in den Neuen Bundesländern

Hinsichtlich der Zielsetzung der FuE- bzw. Innovationsförderung lässt sich mit Blick auf die Neuen Länder zunächst die reine **Personalförderung** von der Projektförderung unterscheiden. Letztere kann mit Blick auf die Anzahl der Partner die Förderung von Einzel- oder Kooperationsprojekten betreffen. Während in der **Einzelprojektförderung** ein einzelner Fördermittelempfänger auftritt, arbeiten bei Kooperations- bzw. Verbundprojekten mehrere Partner, in der Regel Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen, zusammen.

In den letzten Jahren ist der Begriff bzw. das Instrument der **Netzwerkförderung** hinzugetreten, das hinsichtlich der Zielsetzung mit dem Instrument der Kooperationsförderung verwandt ist. Hier geht es darum, die Etablierung größerer Forschungsgemeinschaften mit längerfristigen Perspektiven zu unterstützen. Zuweilen betrifft die Netzwerkförderung ganze Regionen i. S. v. regionalen Clustern. Unter **Kooperationsförderung** werden im Rahmen der vorliegenden Betrachtung solche Maßnahmen verstanden, die auf die Begünstigung von Forschungsverbänden zwischen mehreren Unternehmen bzw. zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen abzielen. Dabei steht die Förderung der gemeinsamen Forschungsarbeit, i. d. R. die Lösung eines konkreten kurz- bzw. mittelfristigen Forschungsproblems, im Vordergrund. Im Unterschied dazu werden bei der Förderung von Netzwerken insbesondere die Rahmenbedingungen bzw. die Infrastruktur einer längerfristig angelegten Forschungsarbeit begünstigt, wie zum Beispiel Management- und Beratungsleistungen. Bei Netzwerken gehören in der Regel eine höhere Anzahl (meistens mehr als sechs) Akteure zum Adressatenkreis – im Gegensatz zu den FuE-Verbänden, die i. d. R. zwischen zwei und vier Akteure erfordern. Diese Merkmale werden bei der Betrachtung der Richtlinien, die den aufgeführten Förderprogrammen zugrunde liegen, deutlich.

ginn der 1990er Jahre aus Kostengründen auf eigene betriebliche FuE, und auswärtige Investoren zogen es aus Effizienzgründen oftmals vor, die Forschung am Unternehmenssitz in Westdeutschland oder im Ausland zu betreiben.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> FRITSCH, M.; MEYER-KRAHMER, F.; PLESCHAK, F.: Innovationen in Ostdeutschland. Potentiale und Probleme. Physica Heidelberg: Heidelberg 1998, S. 9 f.

Mittels entsprechender Programme, insbesondere dem Programm „Personalförderung Ost“ (PFO) und „FuE-Personalzuwachsförderung Ost“ (ZFO) sollte diesem Trend entgegengewirkt werden.<sup>12</sup> Dabei konnte es in den Umbruchzeiten Anfang der 1990er Jahre nicht um die Hervorbringung bahnbrechen-

<sup>12</sup> PFO diente insbesondere dem Erhalt bestehender FuE-Beschäftigung, ZFO hingegen dem Aufbau neuer FuE-Arbeitsplätze.

der Marktneuheiten seitens der ostdeutschen Industriebetriebe gehen. Die Unternehmen standen vielmehr vor der Aufgabe, ihren Kapitalstock, ihr Management, die Produktpalette usw. zu erneuern und neue Märkte zu erschließen. Die Forschungsförderung diente daher zunächst vor allem dem Erhalt der FuE-Abteilungen bzw. des FuE-Personals. Zeitzeugen berichteten später, „... dass die Unternehmen eigentlich nur darauf aus waren, bestimmte Fördermittel zu akquirieren, dass aber letztlich die Produkte nicht im Vordergrund standen; es ging in dieser Phase vordergründig darum, das nackte Überleben zu sichern, und Weltmarktbedingungen lagen noch weitab.“<sup>13</sup>

Ein weiteres Instrument der „ersten Stunde“, das dem massiven Einbruch der Industrieforschung in den Neuen Ländern entgegenwirken sollte, war die Förderung der Auftragsforschung. Diese hatte ein entsprechendes Vorbild in Westdeutschland. Es handelte sich dabei um das Programm „Externe Vertragsforschung“, das in den Alten Ländern im Zeitraum von 1978 bis 1991 existiert hatte. Das 1990 eingeführte Programm „Auftragsforschung und -entwicklung Ost“ (AFO), wurde 1991/92 um das Programm „Auftragsforschung West-Ost“ (AWO) erweitert, mit dem Ziel, auch FuE-Aufträge aus den Alten Ländern zu akquirieren. Während durch AFO Forschungsaufträge von ostdeutschen Unternehmen an externe,

überregionale Auftragnehmer gefördert wurden, sind im Programm AWO FuE-Aufträge durch überregionale Unternehmen an Anbieter von FuE-Leistungen mit Sitz in den Neuen Ländern gefördert worden. Von diesen Programmen profitierten insbesondere die externen Industrieforschungseinrichtungen (so genannte „FuE-GmbHs“) der Neuen Länder. Sie machten bis 1992 ca. 62% der geförderten FuE-Anbieter aus, wodurch in vielen Fällen ihr Überleben gesichert werden konnte.<sup>14</sup>

Zusätzlich zu der Förderung von FuE-Personal und Forschungsaufträgen wurden auch Mittel bereitgestellt, die der direkten Finanzierung von FuE-Einzelprojekten dienten. Gezielt für die Neuen Länder wurde das Programm „Marktvorbereitende Industrieforschung“ (MVI) aufgelegt, das insbesondere kleine und mittlere Unternehmen sowie externe Forschungseinrichtungen unterstützen sollte. Außerdem wurden andere „westdeutsche“ Programme auf die Neuen Länder ausgeweitet bzw. übertragen, wie z. B. die „Industrielle Gemeinschaftsforschung“ (IGF) oder das „Innovationsförderprogramm“ (IFP), welches in ähnlicher Form in den 1980er Jahren bereits in Westdeutschland existierte.

Eine weitere Förderung zielte seit Anfang der 1990er Jahre auf technologieorientierte Unternehmensgründungen (TOU) ab, um dem Wegbrechen der Produktion und Industrieforschung entgegenzuwirken. Mit der gleichen Intention fand der Aufbau von regio-

nen Technologie- und Gründerzentren nach westdeutschem Vorbild statt.<sup>15</sup>

Die enormen Schwierigkeiten der Transformationsphase können beispielhaft anhand der 1992 entfachten Diskussion um den Erhalt „industrieller Kerne“ (vgl. Kasten 2) verdeutlicht werden. Sie führt die divergierenden Interessen von Bund und Ländern vor Augen und lässt erkennen, unter welchem Handlungsdruck die Entscheidungsträger in der ersten Hälfte der 1990er Jahre standen.

Wenngleich die Forschungs- und Innovationspolitik gegenüber den Debatten um Struktur- und Industriepolitik sowie die Ausgestaltung der Investitionsförderung in dieser frühen Phase der Transformation eine geringere Rolle spielte, ging es im Kern auch um den Erhalt der Industrieforschung in Ostdeutschland. Das beschriebene Bündel aus Maßnahmen der ersten Stunde (FuE-Personal-, Auftrags-, Einzelprojekt- und Gründungsförderung) hatte somit nicht nur den Erhalt der FuE-Potenziale zum Ziel, sondern diente auch zur Unterstützung des ostdeutschen Wirtschaftssektors insgesamt.

### **Die zweite Phase: Hinwendung zur Kooperationsförderung**

Während zu Beginn der 1990er Jahre auch die Förderprogramme den anhaltenden Beschäftigungsabbau im Bereich FuE nur zum Teil aufhalten konnten, wurde zumindest in den Folgejahren die Zielsetzung der Beschäftigungssicherung erreicht, da qualifizierte Arbeitsplätze vor allem in neu-

<sup>13</sup> Zitat von Prof. Dr. M. Wölfling im Rahmen einer Sitzung der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“; zitiert nach: DEUTSCHER BUNDESTAG: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“, Band IV/1: Nomos-Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 1999, S. 512.

<sup>14</sup> BECHER, G.; EYETT, D.; MELIS, C.; MESKE, W.; RÜSCH, T.: Wirkungsanalyse der FuE-Personalzuwachs-förderung und Förderung der Auftragsforschung und -entwicklung in den Neuen Bundesländern. Endbericht der Prognos AG. Basel, Berlin 1993, S. 203.

<sup>15</sup> FRANZ, P.: Ostdeutsche Technologie- und Gründerzentren in der Aufbauphase, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1995, S. 3-7.



gegründeten Unternehmen geschaffen wurden.<sup>16</sup>

Die reine Personalförderung, gedacht als Maßnahme gegen den massiven Stellenabbau im Bereich der FuE, wurde im Rahmen der „FuE-Sonderprogramme“ noch bis 2003 weitergeführt. Die Personalförderung wurde also auch dann noch gewährt, als eine Beschäftigungsstabilisierung in der industriellen Forschung stattgefunden hatte. Ein früheres Umlenken in projektbezogene Förderung, die auch die Gewährung von Personalmitteln einschließt, wäre aus heutiger Sicht sinnvoll gewesen, denn insbesondere personalintensive Branchen profitierten von der reinen Personalförderung, was zu einer Allokationsverzerrung führte.<sup>17</sup>

In der zweiten Phase erfuhr die Kooperations- bzw. Verbundförderung eine stärkere Aufmerksamkeit. Vorausgegangen war die Erkenntnis, dass sich Ende der 1990er Jahre zwar eine recht leistungsfähige FuE-Landschaft in den Neuen Ländern entwickelt hatte, aber die Zusammenarbeit von Unternehmen, Forschung und wirtschaftsnahen Einrichtungen auf regionaler Ebene nur schwach entwickelt war, da die Akteure nicht hinreichend miteinander verknüpft waren.<sup>18</sup> Zur Verbesserung der Verflechtungen zwischen Industrie und/oder öffentlichen Forschungseinrichtungen, die infolge des Systembruchs nahezu vollständig aufgelöst oder umstrukturiert wurden, setzte sich die Förderung von Projekten als Forschungs-

Kasten 2:

Erhalt der „industriellen Kerne“ in Ostdeutschland

Die Transformation bescherte der ostdeutschen Wirtschaft zunächst eine massive De-Industrialisierung (Transformationskrise). Die Zahl der im Verarbeitenden Gewerbe beschäftigten Personen ging von Anfang 1991 bis Ende 1993 um rund zwei Drittel zurück. Die hochindustrialisierten Regionen Ostdeutschlands waren besonders betroffen. Das Leitbild der Treuhandanstalt – „Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen“ – geriet 1992 zunehmend in die Kritik, auch seitens der Neuen Länder, die auf die Privatisierungspraxis quasi keinen Einfluss hatten, den massiven Rückgang der Industrie und mit ihr der Industrieforschung aber als ein großes Zukunftsproblem sahen. Sie plädierten für den Erhalt strukturbestimmender Industriestandorte. Es entstand eine kontroverse Debatte um die richtige Wirtschaftspolitik. Die Forschungs- und Innovationsförderung spielte dabei eine untergeordnete Rolle. Es ging in dieser Phase vielmehr um die Ausgestaltung der Investitionsförderung, um das Nebeneinander von Investitionszuschüssen, Investitionszulagen und Sonderabschreibungen, um die Angemessenheit einer strukturerhaltenden Industriepolitik usw. Am Ende sah sich die Bundesregierung angesichts des Drucks seitens der Länder im Zugzwang, „industrielle Kerne“ zu erhalten.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Vgl. TREUHANDANSTALT (Hrsg.): Dokumentation 1990-1994, Band 11. Berlin 1994, S. 607.

kooperation daher immer mehr durch. Zwar gab es diese Art der Förderung bereits Anfang der 1990er Jahre unter der Programmbezeichnung FOKO (vgl. Abbildung), doch steckte sie in dieser Phase noch in der Erprobung, war primär auf reine Unternehmensverbände ausgerichtet und nahm erst schrittweise an Bedeutung zu.<sup>19</sup> Dies entsprach dem allgemein zu beobachtenden Wandel der Innovationsförderung in Deutschland bzw. Europa.<sup>20</sup>

Die Fördermittel des Bundes richteten sich in den Neuen Ländern aber nicht nur an überschaubare Verbände kooperationsfreudiger Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen, sondern auch an ganze Regionen zur Stärkung ihrer Innovationskraft. Eine „regionenorientierte Innovationspolitik“<sup>21</sup>, die Parallelen zur Idee der Clusterbildung aufweist und auf

<sup>16</sup> BECHER, G. et al., a. a. O.

<sup>17</sup> MÜLLER, R.: Braucht Ostdeutschland eine neue Technologiepolitik? – Implikationen aus der Funktionsfähigkeit des Marktes für FuE nach der Transformation. IWH-Diskussionspapiere Nr. 145/2001. Halle 2001.

<sup>18</sup> Vgl. BMBF (2006): Unternehmen Region. BMBF Spezial 2006, S. 3.

<sup>19</sup> Deutlich wird diese Entwicklung beispielsweise an der Weiterführung und Intensivierung der Kooperationsförderung im Rahmen von PRO INNO (ab 1999) und PRO INNO II (ab 2004).

<sup>20</sup> Vgl. FIER, A.; HARHOFF, D.: Die Evolution der bundesdeutschen Forschungs- und Technologiepolitik: Rückblick und Bestandsaufnahme, in: Per-

spektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 3 (3), 2002, S. 279-301. – GASSLER, H.; POLT, W.; RAMMER, C.: Schwerpunktsetzungen in der Forschungs- und Technologiepolitik – eine Analyse der Paradigmenwechsel seit 1945, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 35 (1), 2006, S. 7-23.

<sup>21</sup> DOHSE, D.: Regionen als Innovationsmotoren: Zur Neuorientierung in der deutschen Technologiepolitik. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 366/2000.

regionale Hochtechnologieförderung abzielt, gewann zunehmend an Bedeutung. Besonders hervorzuheben ist hier der Beginn einer wettbewerblich ausgestalteten Förderung, die bundesweit erstmals im Rahmen von „BioRegio“ (1995/1996) und später im Rahmen von „InnoRegio“ als regionenorientierte Förderung für die Neuen Länder praktiziert wurde.<sup>22</sup>

Auch die Förderung technologieorientierter Unternehmensgründungen wurde fortgesetzt. Allerdings führte „FUTOUR“ (als Nachfolger von TOU) in den Neuen Ländern nicht zu den erhofften Wirkungen, da sich die Nachfrage nach diesem Programm verringerte. Ab 2003 wurde es auf Bundesebene ersatzlos eingestellt. Allerdings erhielten Unternehmensgründer weiterhin im Rahmen landesspezifischer Fördermaßnahmen finanzielle Unterstützung sowie Beratungsangebote.

In der zweiten Phase der ostspezifischen FuE-Förderpolitik des Bundes rückte also die Förderung von Kooperationsprojekten in den Vordergrund, die „bewährten“ Maßnahmen der ersten Stunde wurden jedoch weitergeführt.

### **Die dritte Phase: Aufbruch zu einer gesamtdeutschen Innovationspolitik**

Schließlich wurden in einer dritten Phase ab Ende der 1990er Jahre Programme eingeführt, welche noch eine Stufe weitergingen und nicht nur die projektbasierten Kooperationen zwischen Unternehmen und Wissenschaftseinrich-

tungen zum Ziel hatten, sondern im Rahmen von Netzwerken auf langfristige Verbindungen verschiedener Akteure in Forschung und Innovation setzten.<sup>23</sup> Im Gegensatz zur Förderung von Kooperationsprojekten umfasst die Fördermaßnahme bei Netzwerken insbesondere einen Zuschuss zur Infrastrukturverbesserung von Netzwerken bzw. zu externen Managementdienstleistungen (z. B. im Rahmen von NEMO – „Netzwerkmanagement Ost“).

Der Übergang von einer in erster Linie einzelprojektbezogenen hin zur netzwerkorientierten Förderung, der in der gesamten europäischen Forschungspolitik zu beobachten ist, wird oft als eine Art Paradigmenwechsel in der Innovationspolitik angesehen. In der Literatur wird dies häufig als eine Reaktion auf den zunehmenden internationalen Wettbewerb, der eine schnellere Marktumsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse erfordert, verstanden.<sup>24</sup> Auch in Deutschland, wo sich zudem verstärkte Budgetrestriktionen bemerkbar machten, setzte man in der Hoffnung auf Synergieeffekte und Wissenstransfer zusätzlich zur Förderung von Kooperations-

projekten auch gezielt auf die finanzielle Unterstützung von FuE-Netzwerken.<sup>25</sup> Seitens der Innovationstheorie wird dieser Trend durch das Konzept der nationalen und regionalen Innovationssysteme untermauert.<sup>26</sup>

In jüngster Vergangenheit ist man nunmehr dazu übergegangen, viele der ostdeutschlandspezifischen Förderprogramme in bundesweite Programme zu überführen, sodass es heute nur noch wenige Programme gibt, die ausschließlich in den Neuen Ländern wirksam sind. Eines davon ist „Innovationskompetenz Ost“, das sich an die externen Industrieforschungseinrichtungen richtet, deren Zahl in den Neuen Ländern im Vergleich zu Westdeutschland transformationsbedingt deutlich höher ist. Außerdem sind die fünf Linien aus der Programmfamilie „Unternehmen Region“ (BMBF, Förderlinien: „Innovative Wachstumskerne“, „Innovationsforen“, „Zentren für Innovationskompetenz“, „InnoProfile“, „ForMaT“) allein an ostdeutsche Unternehmen und Industrieforschungseinrichtungen gerichtet.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> BLUM, U.; BERTEIT, H.; DRAUGELATES, U.; KLEINKNECHT, A.; LEONHARDT, W.; RUHRMANN, W.; SCHEIBNER, H.; WECK, M.: Endbericht der Kommission „Systemevaluation der Wirtschaftsintegrierenden Forschungsförderung“. Berlin 2001.

<sup>23</sup> Die Begrifflichkeiten sind in diesem Kontext vielfältig: Es ist von Kooperationen, Netzwerken, Clustern, Verbänden etc. die Rede. Darauf soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Siehe dazu z. B. GÜNTHER, J.: Innovation Cooperation – Experiences from East and West Germany, in: Science and Public Policy, Vol. 31 (2), 2004, pp. 152 et seq. – ROSENFELD, M. T. W. et al.: Ökonomische Entwicklungskerne in ostdeutschen Regionen: Branchenschwerpunkte, Unternehmensnetzwerke und innovative Kompetenzfelder der Wirtschaft. IWH-Sonderheft 5/2006. Halle 2006, S. 55 ff.

<sup>24</sup> CALOGHIROU, Y.; VONORTAS, N. S.; IOANNIDES, S.: European Collaboration in Research and Development. Edward Elgar: Cheltenham, Northampton 2004, pp. 6 et sqq.

<sup>25</sup> JAPPE-HEINZE, A. et al.: Clusterpolitik: Kriterien für die Evaluation von regionalen Clusterinitiativen. Arbeitspapiere Unternehmen Region Nr. R3/2008. Karlsruhe 2008, S. 6 ff.

<sup>26</sup> LUNDVALL, B.-A.: National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. Pinter Publishers: London 1992. – NELSON, R. R.: National Innovation Systems: A comparative Analysis. Oxford 1993. – COOKE, P.: Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe, in: Geoforum, Vol. 23, 1992, pp. 365-382. – COOKE, P.: Introduction: Origins of the Concept, in: H. Braczyk, P. Cooke, M. Heidenreich (eds), Regional Innovation Systems. UCL Press: London 1998, pp. 2-25.

<sup>27</sup> Nähere Details siehe auch BURKHARDT, N.; HILLMANN, G.: Unter-

Die unternommenen Schritte hin zu einer Reduktion der Förderkomplexität und der Harmonisierung der in Ost- und Westdeutschland eingesetzten Förderinstrumente, wie es beispielsweise anhand der Zusammenlegung mehrerer Programme zum „Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM) deutlich wird, sind aus ökonomischer Sicht sinnvoll, denn die akuten Probleme der Transformationsphase sind vorüber. Die ostdeutsche Wirtschaft verzeichnet zwar weiterhin transformationsbedingte Strukturschwächen, die sich auch auf die FuE-Intensität auswirken; diese sind aber denjenigen in strukturschwachen Regionen Westdeutschlands sehr ähnlich (z. B. Dominanz von kleinen und mittleren Unternehmen).

### **Schlussbemerkung**

Die historisch angelegte Betrachtung der Innovationspolitik in den Neuen Ländern zeigt, dass auf-

grund der transformationsbedingten Umwälzungen Anfang der 1990er Jahre an Innovationen im Sinne von Marktneuheiten kaum zu denken war. Die ostdeutsche Wirtschaft befand sich infolge des Systembruchs in einem Zustand „vollkommener Marktunvollkommenheit“.<sup>28</sup> Die bis Ende 1994 durch die Treuhandanstalt privatisierten Unternehmen waren zunächst vor allem mit dem Aufbau eines neuen Kapitalstocks und der Erschließung neuer Märkte unter gänzlich neuen Wettbewerbsbedingungen befasst.<sup>29</sup> Die Innovationstätigkeit der Unternehmen beschränkte sich bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre hinein im Wesentlichen auf die Imitation neuer Produkte und Produktionsprozesse, was für eine Region im Aufholprozess naheliegend, wenn nicht sogar zwingend ist. Verbindungen zu anderen Akteuren – Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen – mit dem Ziel,

originäre Innovationen hervorzu-  
bringen, konnten erst nach Überwindung der Transformationskrise schrittweise ausgebildet werden. Die bis dahin untergegangenen industriellen Forschungskapazitäten erwiesen und erweisen sich als eine Schwachstelle des ostdeutschen Innovationssystems.

*Jutta Günther*  
(*Jutta.Guenther@iwh-halle.de*),

*Nicole Nulsch*  
(*Nicole.Nulsch@iwh-halle.de*),

*Katja Wilde*  
(*Katja.Wilde@iwh-halle.de*)

---

nehmen Region – die Innovationsinitiative des BMBF für die neuen Länder. In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Heft 5. Bonn 2009, S. 305-315.

---

<sup>28</sup> LICHTBLAU, K.: Von der Transferzur Marktwirtschaft: strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder. Köln 1995. S. 48.

<sup>29</sup> Die Treuhandanstalt beendete ihre Tätigkeit zum Ende des Jahres 1994 und übergab ca. 600 noch zu privatisierende Unternehmen an die Nachfolgeorganisation, die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben.

## Trotz Rückgang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Stabilisierung der Beschäftigungslage in Ostdeutschland

### – Kurzfassung –

*Im Zeitraum von 1990 bis 1993 schrumpfte im Zuge des Um- und Neustrukturierungsprozesses der ostdeutschen Wirtschaft die Zahl der Erwerbstätigen um etwa ein Drittel. In dieser Phase haben arbeitsmarktpolitische Maßnahmen den Umbruch auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt in erheblichem Maße flankiert. Zeitweise war etwa ein Fünftel des gesamten Erwerbspersonenpotenzials in Ostdeutschland in solchen Maßnahmen tätig. Ab Mitte der 1990er Jahre ging der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente deutlich zurück. Mittlerweise sind nur noch 5% des Erwerbspersonenpotenzials in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschäftigt. Trotz dieser Rückführung hat sich die Beschäftigungslage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt stabilisiert.*

*Dafür waren zwei Ursachen maßgebend: Erstens ist das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot deut-*

*lich gesunken. Maßgebend dafür waren die demographische Entwicklung, die Wanderungsverluste sowie der deutliche Rückgang der Erwerbsbeteiligung. Zweitens hat sich mit dem Aufbau eines wettbewerbsfähigen Unternehmenssektors der Beschäftigungsstand allmählich stabilisiert, wobei der Anteil der durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gestützten Arbeitsplätze nach dem Jahr 2000 weiter abnahm. Diese beiden Ursachen haben dazu geführt, dass nunmehr eine etwas größere Zahl von nicht geförderten Arbeitsplätzen einem deutlich geschrumpften Arbeitsangebot gegenübersteht. Die „Arbeitsplatzausstattung“ hat sich damit relativ verbessert. Die Unterbeschäftigungsquote ist allerdings noch immer erheblich höher als in den Alten Bundesländern.*

Hans-Ulrich Brautzsch (Seite 83)

## Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach

### – Kurzfassung –

*Auch 20 Jahre nach der deutschen Vereinigung ist das Niveau der Steuereinnahmen in den Neuen Ländern deutlich niedriger als in den Alten. Große Unterschiede in der Finanzkraft bedingen ein hohes Umverteilungsvolumen von öffentlichen Geldern über den Länderfinanzausgleich wie den Solidarpakt. Die heutigen Transfermechanismen werden zum Ende des neuen Jahrzehnts auslaufen und der Länderfinanzausgleich ist neu zu gestalten. Zudem müssen die Länder ab dem Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen, wollen sie der Schuldenbremse genügen. Gleichzeitig schlägt sich die Finanzkrise zunehmend in den öffentlichen Haushalten nieder; in den Länderhaushalten wird sie in diesem Jahr gravierende Spuren hinterlassen. Es ist zu erwarten, dass die Frage, warum die Neuen Länder immer noch eine*

*solche Einnahmeschwäche aufweisen, in den kommenden Jahren verstärkt diskutiert wird.*

*Ein Ansatzpunkt, sich dieser Problemstellung zu nähern, liegt darin, einzelne Steuerarten detaillierter zu betrachten. Eine vollständige Analyse des Steueraufkommens im Ost-West-Vergleich ist dabei zwar aus Gründen der Datenverfügbarkeit sowie aufgrund steuer- oder verwaltungstechnischer Besonderheiten nicht möglich. Gut die Hälfte des Steueraufkommens kann allerdings eingehender betrachtet werden.*

*Es zeigt sich, dass die Unterschiede in der Steuerkraft zu einem großen Teil mit den immer noch deutlich geringeren Einkommen und Gewinnen erklärt werden können. Die progressive Ausgestaltung der Einkommensteuer hat zur Folge, dass die Einnahmen sich nicht in gleichem Maße*

*wie die Bemessungsgrundlagen einander angleichen. Zudem fallen mit Steuersubventionen verbundene Mindereinnahmen bereits aufgrund ihrer Zielsetzung häufig in strukturschwachen Gebieten an. Alles in allem ist nicht davon auszugehen, dass*

*sich die Einnahmeschwäche der ostdeutschen Bundesländer im neuen Jahrzehnt deutlich zurückbilden wird.*

Kristina van Deuverden (Seite 91)

## Zur Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit

### – Kurzfassung –

*Die öffentliche Verschuldung ist deutschlandweit seit den 1990er Jahren deutlich angestiegen. Besonders stark fällt der Zuwachs in den Neuen Ländern aus. Diese waren durch die Bündelung der DDR-Altschulden im Kreditabwicklungsfonds nach der Deutschen Einheit fast schuldenfrei. Heute, 20 Jahre später, weisen einzelne Neue Länder einen Schuldenstand aus, der über dem Durchschnittswert aller Bundesländer liegt. Die Hintergründe für diese Entwicklung sind komplex und teilweise auch der individuellen Situation der einzelnen Länder geschuldet. Allgemein kann die stark angestiegene Verschuldung der Neuen Flächenländer in den 1990er Jahren auf die – aus heutiger Sicht – zu optimistische Einschätzung der Angleichung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Neuen an die Alten Länder zurückgeführt werden. Darüber hinaus waren die Neuen Flächenländer unterschiedlich stark vom Transformationsbedingten strukturellen Umbruch und den daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Marktanpassung betroffen.*

*In Sachsen-Anhalt, das die höchsten Verschuldungskennzahlen der Neuen Länder aufweist, führte*

*beispielsweise der Zusammenbruch der Grundstoffindustrie zu einer überdurchschnittlich hohen regionalen Arbeitslosigkeit und zu einer massiven Abwanderung der Bevölkerung. Noch immer hat Sachsen-Anhalt bundesweit den größten negativen Wanderungssaldo. Die Verschuldung des Landes, beispielsweise gemessen am Schuldenstand je Einwohner, steigt somit allein schon durch den Bevölkerungsverlust.*

*Ungeachtet dieser landesspezifischen Besonderheiten des Transformationsprozesses hat um die Jahrtausendwende bei allen Neuen Ländern eine schrittweise Veränderung in der Einstellung und im Umgang mit den vorhandenen Schulden eingesetzt. Die Haushaltskonsolidierung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Ihre Umsetzung wurde außerdem durch den konjunkturellen Aufschwung der Jahre 2006 und 2007 unterstützt. Gegenwärtig werden die Konsolidierungsbemühungen der Länder allerdings durch die Wirtschaftskrise auf die Probe gestellt.*

Sabine Freye (Seite 105)

## Kommunal Finanzen in Ostdeutschland

### – Entwicklung, strukturelle Probleme und mögliche Lösungsansätze –

### – Kurzfassung –

*Die wirtschaftliche Entwicklung der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland wird wesentlich von der Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen beeinflusst. Der vorliegende Beitrag geht den Fragen*

*nach, inwieweit das kommunale Finanzsystem im Osten Deutschlands heute den Anforderungen entspricht, die aus der Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus an ein funktionsfähiges kommunales*

*Finanzsystem zu stellen sind, ob sich hinsichtlich des Erreichens der Anforderungen systematische Unterschiede zwischen Ost und West feststellen lassen und welche Veränderungen des Finanzsystems gegebenenfalls erfolgen sollten.*

*Im Vergleich zu den Verhältnissen in Westdeutschland sind die Grundprobleme der Kommunalfinanzen in den Neuen Ländern in den geringen Steuererträgen und in der flächendeckenden Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen zu sehen. Es lässt sich vermuten, dass die hohen Zuweisungen teilweise nicht nur Folge der schwierigen wirtschaftlichen Lage sind, sondern ihrerseits auch zu einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Gerade für den geringen Beitrag der Steuern zu den kommunalen Haushalten, aber auch für andere Defizite der ostdeutschen Kom-*

*munalfinanzen spielen neben der wirtschaftlichen Situation auch institutionelle Aspekte eine Rolle, wie z. B. die gegenwärtigen Regelungen der Steuer- aufteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen oder die heutige Ausgestaltung der kommunalen Steuern. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass sich ohne institutionelle Neuregelungen mittelfristig keine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzsituation in Ostdeutschland erreichen lässt. Insbesondere sollten die seit langem geforderten Reformen im Bereich der Gemeindesteuern umgesetzt werden; zudem spricht vieles dafür, auch für die Systeme des Kommunalen Finanzausgleichs (auf Länderebene) zu einer Neuordnung zu kommen.*

Martin T. W. Rosenfeld (Seite 113)

## Trotz Rückgang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Stabilisierung der Beschäftigungslage in Ostdeutschland

Nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion setzte in Ostdeutschland ein Beschäftigungsabbau ein, der sowohl vom Umfang als auch vom Tempo her als atemberaubend bezeichnet werden kann.<sup>30</sup> Bis zum Jahr 1993 war die Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland<sup>31</sup> um etwa ein Drittel geschrumpft.<sup>32</sup> Dass ein derartig dramatischer Arbeitsplatzabbau ohne erhebliche soziale Spannungen vorstattengehen konnte, war nur möglich, weil dieser Prozess vor allem in der Anfangsphase durch ein umfangreiches System arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen abgefedert wurde.<sup>33</sup>

Im vorliegenden Beitrag wird zunächst ein Überblick über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Ostdeutschland seit Anfang der 1990er Jahre gegeben. Anschließend wird der Frage nachgegangen, welchen Stellenwert arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Beschäftigungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland hatten.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Vgl. BOJE, J.; SCHNEIDER, H.: Der Umbruch am ostdeutschen Arbeitsmarkt, in: Pohl, R. (Hrsg.), Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Berlin 1995, S. 121.

<sup>31</sup> Im Folgenden beziehen sich die statistischen Angaben auf Ostdeutschland ohne Berlin.

<sup>32</sup> Berechnet nach STATISTISCHES BUNDESAMT: Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das zweite Halbjahr 1990. – ARBEITSKREIS „ERWERBSTÄTIGENRECHNUNG DES BUNDES UND DER LÄNDER“ (Rechenstand: Oktober 2009).

<sup>33</sup> Obwohl die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zurückgefahren worden sind, wird ihre Wirkung bis in die Gegenwart hinein kontrovers diskutiert. Vgl. SNOWER, D.; MERKL, C.: The Caring Hand That Cripples: The East German Labor Market After Reunification, in: American Economic Review, May 2006, S. 375-382. – HALL, J. B.; LUDWIG, U.: Explaining Persistent Unemployment in Eastern Germany, in: Journal of Post Keynesian Economics, 4/2007, pp. 601-619. – MERKL, C.; SNOWER, D.: East German Unemployment: The Myth of the Irrelevant Labor Market, in: Journal of Post Keynesian Economics, 1/2008, pp. 151-165. – HALL, J. B.; LUDWIG, U.: Neoclassical versus Keynesian Approaches to Eastern German Unemployment: A Rejoinder to Merkl and Snower, in: Journal of Post Keynesian Economics, 1/2008, pp. 167-185.

<sup>34</sup> Im Folgenden wird nicht auf die bereits Anfang der 1990er Jahre in Gang gekommene Diskussion eingegangen, ob und inwiefern arbeitsmarktpolitische Maßnahmen problemadäquat zur Beseitigung der hohen Unterbeschäftigung in Ostdeutschland beitragen. Hierzu wird auf die umfangreiche Literatur verwiesen. Vgl. beispielsweise BUTTLER, F.: Der Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland – Entwicklung, Probleme, Zukunftsperspek-

Danach wird auf die Frage eingegangen, in welchem Maße und warum sich die Beschäftigungssituation in Ostdeutschland stabilisiert hat.

### **Zur Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**

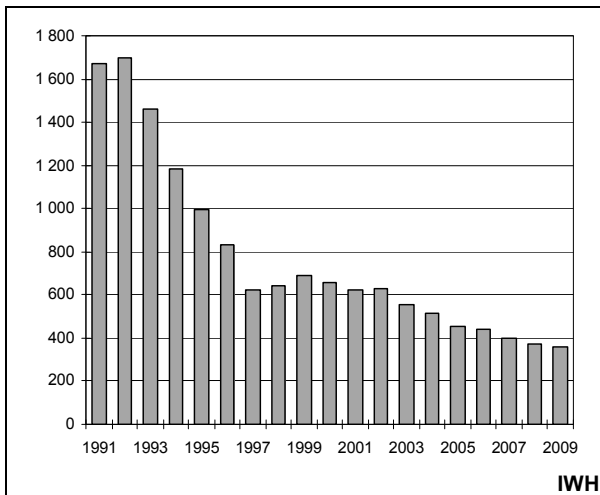
In der ersten Hälfte der 1990er Jahre stützten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen den ostdeutschen Arbeitsmarkt in einem Ausmaß, wie es danach nicht wieder geschehen ist.<sup>35</sup> Im Jahr 1991 waren

---

tiven, in: R. Neubäumer (Hrsg.), Arbeitsmarkt kontrovers – Analysen und Konzepte für Ostdeutschland. Darmstadt 1993, S. 300-316. – SCHNEIDER, H.; TRABERT, L.: Ostdeutsche Arbeitsmarktpolitik im Zielkonflikt: Modelle zur Beschäftigungsförderung, in: R. Pohl (Hrsg.), a. a. O., S. 393-406. – SCHULTZ, B.: Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbaus in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/1996, S. 12-19. – HÜBLER, O.: Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1/1997, S. 21-44. – ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, H. et al.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. IWH-Sonderheft 3/2000. Halle 2000. – SCHNEIDER, H.; SCHULTZ, B.: Beträchtlicher Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Das Beispiel der Mitnahmeeffekte bei Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2001, S. 14-18. – BUSCHER, H.; HAGEN, T.: Job-AQTIV Gesetz – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2002, S. 324-330. – REINOWSKI, E.; SCHULTZ, B.; WIEMERS, J.: Verschlechterung der Beschäftigungschancen durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen – Oder gibt es Ausnahmen?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2003, S. 184-190. – BUSCHER, H.: Hartz IV: 1-Euro-Jobs setzen falsche Anreize, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2004, S. 300-306. – REINOWSKI, E.; SCHULTZ, B.; WIEMERS, J.: (K)Ein Weg aus der Arbeitslosigkeit? Evaluation von Weiterbildungsmaßnahmen für verschiedene Zielgruppen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 14/2004, S. 424-429. – BUSCHER, H.: Ich-AG, Überbrückungsgeld und der neue Gründungszuschuss – Effizientere Förderung oder nur Haushaltssanierung?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2006, S. 170-174. – BERNHARD, S.; HOHMEYER, K.; JOZWIAK, E.; KOCH, S.; KRUPPE, T.; STEPHAN, G.; WOLFF, J.: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, in: J. Möller, U. Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Nürnberg 2009, S. 149-201.

<sup>35</sup> Der ostdeutsche Arbeitsmarkt wurde allerdings nicht nur durch ein umfangreiches System arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen stabilisiert. Dazu trugen in hohem Maße beispielsweise die massiven Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und – vorübergehend – die großzügigen Ab-

Abbildung 1:  
Entwicklung der Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen<sup>a</sup> in Ostdeutschland<sup>b</sup>  
- in 1 000 Personen -



<sup>a</sup> Berufliche Weiterbildung in Vollzeitäquivalenten; Teilnehmer in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen; Kurzarbeit in Vollzeitäquivalenten; Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen einschließlich SAM OFW, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen; Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Job); Vorruhestand, Altersteilzeit; nichtarbeitslose ältere Leistungsempfänger (§428 SGB III); Arbeitslose nach §§ 125, 126 SGB III; Arbeitnehmer mit Eingliederungszuschüssen, Einstellungszuschüssen bei Vertretung, Einstellungszuschüssen bei Neugründung, Arbeitsentgeltzuschuss bei beruflicher Weiterbildung; die im Rahmen der so genannten Freien Förderung begünstigten Erwerbstätigen, durch PSA betreute Personen, Einstiegsgeld (Variante: Beschäftigung); Entgeltsicherung für Ältere; geförderte Selbstständige (Überbrückungsgeld, Ich-AGs, Einstiegsgeld – Variante Selbstständigkeit, Gründungszuschuss); Teilnehmer an Deutsch-Lehrgängen. – <sup>b</sup> Ostdeutschland ohne Berlin.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Darstellung des IWH.

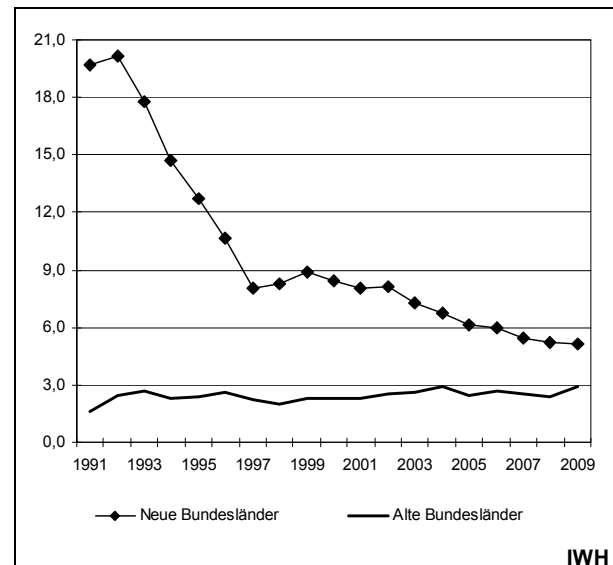
in Ostdeutschland etwa 1,7 Millionen Personen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingebunden (vgl. Abbildung 1).<sup>36</sup> Damit war ein Fünftel des Erwerbspersonenpotenzials durch staatliche Maßnahmen vor der offenen Arbeitslosigkeit bewahrt worden (vgl. Abbildung 2).<sup>37</sup> Dies ist der höchste

schreibungsmöglichkeiten für Wohnungsbauinvestitionen bei. Die Wirkungen dieser Maßnahmen auf die Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland werden im Folgenden nicht untersucht.

<sup>36</sup> Die nachfolgend angegebenen Tabellen und Abbildungen basieren auf den seit 1994 (mindestens einmal) jährlich veröffentlichten und regelmäßig aktualisierten Arbeitsmarktbilanzen des IWH. Vgl. hierzu die aktuelle Veröffentlichung BRAUTZSCH, H.-U.: Arbeitsmarktbilanz Ostdeutschland: Deutlicher Beschäftigungsrückgang auch in den Neuen Bundesländern, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2009, S. 459 – 462. In diesen Arbeitsmarktbilanzen sind die wichtigsten der jeweils geltenden Maßnahmen erfasst.

<sup>37</sup> Zur Analyse von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung vgl. auch BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Umfas-

Abbildung 2:  
Anteil der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen<sup>a</sup> am Erwerbspersonenpotenzial i. e. S.<sup>b</sup> in Ost- und Westdeutschland<sup>c</sup>  
- in % -



<sup>a</sup> Zur statistischen Abgrenzung vgl. Abbildung 1. – <sup>b</sup> Zur Begriffsbestimmung vgl. Kasten. – <sup>c</sup> Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Wert, der seit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion überhaupt erreicht worden ist. Zum Vergleich: In Westdeutschland betrug der Anteil geförderter Personen am Erwerbspersonenpotenzial selbst im schwersten Krisenjahr der Nachkriegsgeschichte, im Jahr 2009, lediglich 2,9%. Dies war nicht wesentlich mehr als in den Jahren, in denen sich die westdeutsche Wirtschaft in konjunkturellen Hochlagen befand. So betrug dieser Anteil im Jahr 2008 nur 2,4%.

Dem massiven Beschäftigungsabbau in den Jahren unmittelbar nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wurde vor allem mit vier arbeitsmarktpolitischen Instrumenten entgegengewirkt, und zwar durch die Ausweitung von Kurzarbeit, durch Maßnahmen von Fortbildung und Umschulung, durch Maßnahmen der öffentlichen Beschäftigungsförderung wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie durch die Einführung der Sonderregelungen zum Vorruhestand.<sup>38</sup>

sende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Nürnberg 2009.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu auch BACH, H.-U.; BLASCHKE, D.; BLIEN, U.; BRINKMANN, C.; GUTSCHE, M.; MÖLLER, U.; KÜHL, J.; SCHNUR, P.; SPITZNAGEL, E.; STECKEL, W.;



- Durch die massive Ausweitung von *Kurzarbeit* wurde der sofortige Arbeitsplatzabbau verhindert oder hinausgezögert. Der Spitzenwert wurde im April 1991 mit fast zwei Millionen Kurzarbeitern erreicht.<sup>39</sup> In vielen Fällen handelte es sich bereits damals um Arbeitslosigkeit („Kurzarbeit Null“<sup>40</sup>). Im Jahresdurchschnitt betrug in diesem Jahr der Bestand an Kurzarbeitern in Vollzeitäquivalenten 852 000 Personen (vgl. Tabelle 1).<sup>41</sup> Kurzarbeit war im Jahr 1991 die arbeitsmarktpolitische Maßnahme mit der größten Entlastungswirkung.

Tabelle 1:  
Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Ostdeutschland<sup>a</sup>  
- in 1 000 Personen -

	1991	1992	1993	1994	1995
Berufliche Weiterbildung <sup>b</sup>	159	386	326	227	228
Kurzarbeit <sup>b</sup>	852	188	82	45	38
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen <sup>c</sup>	172	361	239	263	291
Vorruhestand <sup>d</sup>	490	757	795	583	339

<sup>a</sup> Ostdeutschland ohne Berlin. – <sup>b</sup> In Vollzeitäquivalenten. – <sup>c</sup> Einschließlich Struktur Anpassungsmaßnahmen. – <sup>d</sup> Einschließlich Altersübergangsgeld, Leistungsempfänger nach §428 SGB III.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IWH.

- Die Sonderregelungen zum *Vorruhestand* wurden sofort nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion in erheblichem Umfang in Ostdeutschland in Anspruch genommen.<sup>42</sup> So

WIEDEMANN, E.; WOLFINGER, C.: Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß 1990-1996. IAB-Werkstattbericht, 05/1997.

<sup>39</sup> Vgl. hierzu beispielsweise die umfangreiche Untersuchung von VÖLKEL, B.: Kurzarbeit in den neuen Bundesländern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1997, S. 127-149.

<sup>40</sup> Dabei handelt es sich um Kurzarbeiter mit einem Arbeitsausfall von 100%.

<sup>41</sup> Da diese vier Instrumente in den ersten fünf Jahren in Ostdeutschland in unterschiedlichem Ausmaß zur Anwendung kamen, ist es sinnvoll, sich nicht auf die Darstellung der Eckjahre zu beschränken, sondern für die einzelnen Jahre die Zahl der Maßnahmeteilnehmer detailliert aufzuführen (vgl. Tabelle 1). Die Dynamik wurde in den darauffolgenden Jahren deutlich schwächer, sodass für den Zeitraum danach nur noch die Werte für die Eckjahre angegeben werden (vgl. Tabelle 2).

<sup>42</sup> Vgl. beispielsweise BUTTLER, F.; KÜHLEWIND, G.: Neue Bundesländer: Altersübergangs- und Vorruhestandsregelung verringern deutlich die registrierte Arbeitslosigkeit,

nahmen in den Jahren 1992 und 1993 etwa eine dreiviertel Million Personen eine Vorruhestandsregelung in Anspruch. Dabei wurde die Generation der damals über 55-Jährigen – oftmals entgegen ihrer persönlichen Lebensplanung<sup>43</sup> – weitgehend vom Arbeitsmarkt verdrängt.<sup>44</sup> Durch Vorruhestandsregelungen wurde in Ostdeutschland das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot erheblich gemindert. Gegenwärtig haben sie quantitativ nur noch einen geringen Stellenwert.

- Von großer Bedeutung waren auch *Weiterbildungsmaßnahmen*. Im Jahr 1992 befanden sich 386 000 Personen (Vollzeitäquivalente) in solchen Maßnahmen. Zwar haben Weiterbildungsmaßnahmen auch heute noch einen hohen Stellenwert, die Teilnehmerzahl ist jedoch deutlich geringer als um das Jahr 2000.
- Die vierte Säule stellten *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* dar. Im Jahr 1992 wurden 361 000 Personen durch dieses Instrument gefördert. Im Verlauf der Zeit hat ihre Bedeutung deutlich abgenommen.

Nach dem Jahr 1993, in dem fast 1,5 Millionen Personen gefördert wurden, ging die Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bis zum Jahr 1997 deutlich zurück. Seit Ende der 1990er Jahre sinkt sie nur noch leicht.

Dieser Rückgang vollzog sich bei allen vier genannten Maßnahmengruppen. Daneben gewannen andere Formen wie beispielsweise die Förderung der Selbstständigkeit und Eingliederungszuschüsse deutlich an Gewicht (vgl. Tabelle 2). Heute beträgt der Anteil der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur etwa 5% des Erwerbs-

keit, in: IAB-Kurzbericht, 10/1992. – ERNST, J.: Frühverrentung in Ostdeutschland. Frankfurt a.M. 1995. – KOLLER, B.: Ältere – eine Manövriermasse des Arbeitsmarktes? Ältere Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern zwischen Vorruhestand und Erhöhung des Rentenzugangsalters?, in: E. Wiedemann, C. Brinkmann, E. Spitznager, U. Walwei (Hrsg.), Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland, BeitrAB 223. Nürnberg 1999, S.227-246.

<sup>43</sup> In einer Studie, die auf Interviews von Vorruheständlern beruht, heißt es: „In fast allen Fällen entsprach die Vorverrentung nicht den ursprünglichen Lebensplänen der interviewten Vorruheständler.“ Vgl. KRETZSCHMAR, A.; WOLF-VALERIUS, P.: Vorruhestand – eine neue soziale Realität in Ostdeutschland, in: H. Bertram, S. Hradli, G. Kleinhenz (Hrsg.), Sozialer und demographischer Wandel in den neuen Bundesländern. Berlin 1995, S. 369.

<sup>44</sup> Vgl. BOJE, J.; SCHNEIDER, J., a. a. O., S. 128 f.

personenpotenzials. Insgesamt ist die Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung in Ostdeutschland erheblich zurückgegangen.

### Stabilisierung der Zahl der Erwerbstätigen seit Mitte der 1990er Jahre

Im Jahr 1993 erreichte die Beschäftigung in Ostdeutschland einen vorläufigen Tiefstand (vgl. Abbil-

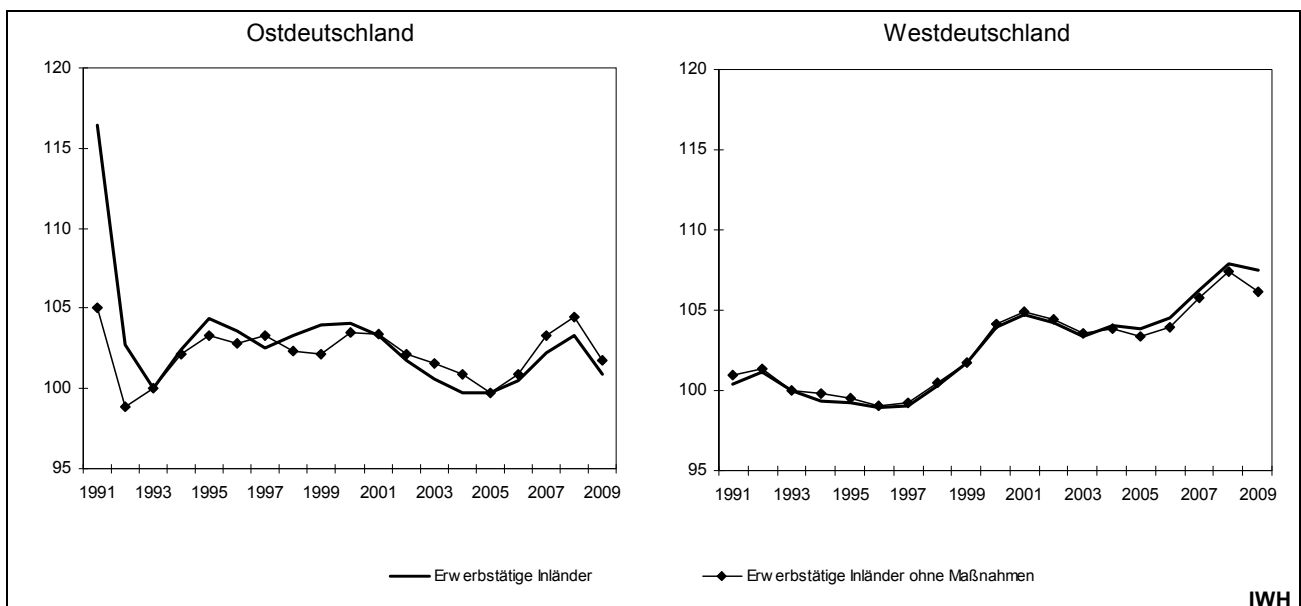
Tabelle 2:  
Struktur des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Ost- und Westdeutschland<sup>a</sup>  
- in % -

	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009
Berufliche Weiterbildung <sup>b</sup>	22,5	9,9	15,3	23,9	13,4	14,4
Kurzarbeit <sup>c</sup>	1,8	2,4	12,0	4,0	5,8	30,4
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen <sup>d</sup>	29,1	29,8	35,8	9,3	16,2	19,4
Vorruhestand <sup>e</sup>	11,8	15,5	4,1	17,7	23,2	5,9
Förderung der Selbstständigkeit <sup>f</sup>	2,1	21,0	8,3	3,4	25,0	10,7
Sonstige <sup>g</sup>	32,7	21,4	24,5	41,7	16,4	19,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>						
Geförderte Personen in 1 000	654	453	360	816	901	1 079

<sup>a</sup> Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin. – <sup>b</sup> In Vollzeitäquivalenten; einschließlich Teilnehmer in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen. – <sup>c</sup> In Vollzeitäquivalenten. – <sup>d</sup> Einschließlich Struktur Anpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen; Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Job). – <sup>e</sup> Einschließlich Altersteilzeit; nichtarbeitslose ältere Leistungsempfänger (§428 SGB III). – <sup>f</sup> Überbrückungsgeld, Ich-AGs, Einstiegsgeld (Variante Selbstständigkeit), Gründungszuschuss. – <sup>g</sup> Arbeitslose nach §§ 125, 126 SGB III; Arbeitnehmer mit Eingliederungszuschüssen, Einstellungszuschüssen bei Vertretung, Einstellungszuschüssen bei Neugründung, Arbeitsentgeltzuschuss bei beruflicher Weiterbildung; die im Rahmen der so genannten Freien Förderung begünstigten Erwerbstätigen, die zu den Erwerbstätigen zählen (geschätzt); durch PSA betreute Personen, Einstiegsgeld (Variante: Beschäftigung); Entgeltsicherung für Ältere; Teilnehmer an Deutsch-Lehrgängen.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Abbildung 3:  
Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen (Inländer) mit und ohne Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Ost- und Westdeutschland<sup>a</sup>  
- 1993 = 100 -



<sup>a</sup> Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen und Darstellung des IWH.

dung 3). Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es keine starken Veränderungen im Beschäftigungsniveau; die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen (Inländer) zeigt in Ostdeutschland – wie aus Abbildung 3 zu ersehen ist – bis zum Ende des Beobachtungszeitraums gewissermaßen eine „Seitwärtsbewegung“. Dies gilt für die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt wie auch für die Zahl der Erwerbstätigen, bei der die Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unberücksichtigt bleiben. Es hat den Anschein, als ob sich in Ostdeutschland die Beschäftigungssituation in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten kaum verändert hat. Anders verhält es sich in Westdeutschland: Hier ist tendenziell ein Beschäftigungsaufbau zu beobachten, wobei die Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ausgesprochen gering ist.

### ***Hat sich die Beschäftigungslage in Ostdeutschland gebessert?***

Die Zahl der Erwerbstätigen – und zwar unabhängig davon, ob die Personen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einbezogen werden oder nicht – hat sich seit dem massiven Beschäftigungsabbau in den ersten Jahren nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwar absolut nicht erheblich geändert. Setzt man die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen allerdings in Relation zur Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots, ist eine *relative* Verbesserung der Beschäftigungslage in Ostdeutschland zu beobachten.<sup>45</sup>

Die Ursache dafür besteht darin, dass in Ostdeutschland das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot deutlich zurückgegangen ist. Darauf weisen die zur Messung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots üblicherweise verwendeten Indikatoren hin (vgl. Kasten): So lag im Jahr 2009 in Ostdeutschland die *Zahl der Erwerbsfähigen* – dies sind die Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren – infolge der demographischen Entwicklung und der Wanderungsverluste um etwa 12% unter dem Niveau des Jahres 1991.<sup>46</sup> In Westdeutschland ist sie

hingegen um knapp 1% gestiegen. Das *Erwerbspersonenpotenzial* – sowohl in seiner engeren als auch in seiner weiteren Abgrenzung – sank im gleichen Zeitraum in Ostdeutschland um etwa ein Sechstel. In Westdeutschland hingegen stieg es um etwa 8%. Alle *drei* Indikatoren weisen demnach ein deutlich gesunkenes gesamtwirtschaftliches Arbeitsangebot in Ostdeutschland und ein erheblich gestiegenes Arbeitsangebot in den Alten Bundesländern aus.

Betrachtet man die Zahl der Erwerbstätigen in Relation zum gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebot, so ergibt sich folgendes Bild: Die Zahl der Erwerbstätigen je 100 Erwerbsfähige ist in der zweiten Hälfte der letzten Dekade in Ostdeutschland erheblich gestiegen und liegt nur noch um drei Prozentpunkte unter dem westdeutschen Vergleichswert (vgl. Abbildung 4).<sup>47</sup> Werden bei dieser Betrachtung die Erwerbstätigen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht mitberücksichtigt, beträgt der Abstand gegenüber den Alten Bundesländern etwa fünf Prozentpunkte. Auch wenn das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot durch das Erwerbspersonenpotenzial i. e. S. approximiert wird, bleiben die generellen Aussagen erhalten.

---

render Verlust an Humankapital, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 10/2005*, S. 308-314. – RAGNITZ, J.; EICHLER, S.; GRUNDIG, B.; LEHMANN, H.; POHL, C.; SCHNEIDER, L.; SEITZ, H.; THUM, M.: *Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland*. ifo Dresden Studie 41. München 2007. – KUBIS, A.; SCHNEIDER, L.: *Im Fokus: Wanderungsverhalten der Ostdeutschen*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 4/2008*, S. 128-131. – KUBIS, A.; SCHNEIDER, L.: *Zum Zusammenhang von Abwanderung und regionaler Konvergenz*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 10/2009*, S. 408-414.

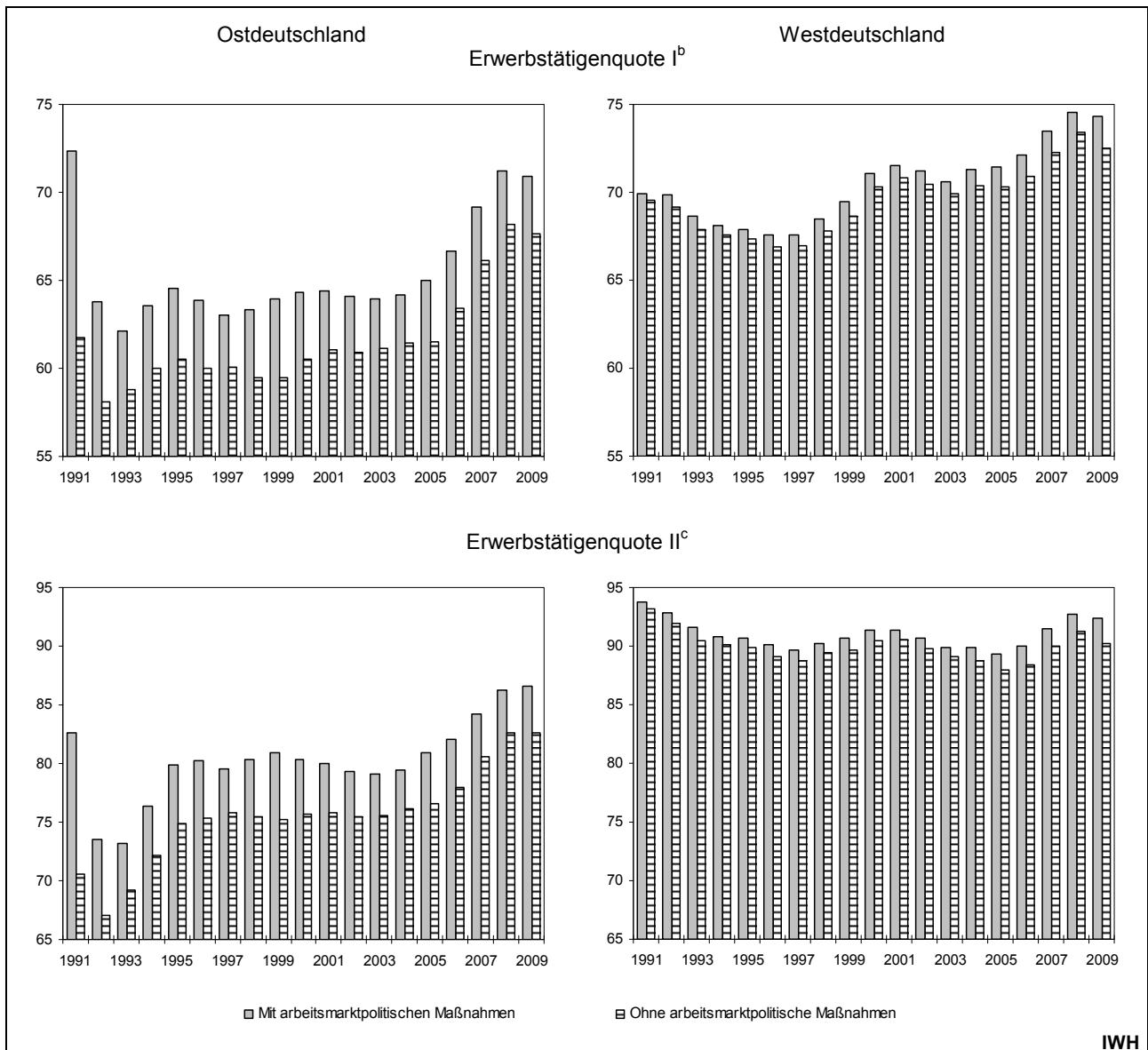
<sup>47</sup> Der intertemporale und interregionale Vergleich der Zahl der Erwerbstätigen kann dadurch verzerrt sein, dass sich im betrachteten Zeitraum die geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich verändert hat. Dies kann beispielsweise dadurch bedingt sein, dass sich die tariflich vereinbarten Arbeitszeiten differenziert entwickelt haben, sich die Zahl der Teilzeitbeschäftigten zu Lasten der Vollzeitbeschäftigten ausgeweitet hat oder sich der Anteil der Selbstständigen an der Zahl der Erwerbstätigen verändert hat. Diese Einflüsse werden bei Betrachtung des geleisteten Arbeitsvolumens je Erwerbstätigen ausgeschaltet. Vergleicht man das je Erwerbsfähigen zur Verfügung stehende Arbeitsvolumen, so lag es im Jahr 2009 in Ostdeutschland um 0,9% unter dem westdeutschen Vergleichswert. Bezogen auf das Erwerbspersonenpotenzial betrug der Abstand 2,4%. Zum methodischen Vorgehen vgl. BRAUTZSCH, H.-U.: „Arbeitsplatzlücke“ im Osten fast doppelt so hoch wie im Westen, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 11/2004*, S. 295-300.

---

<sup>45</sup> Diese Besserung ist insofern relativ, da sich rechnerisch eine nahezu gleich große Zahl der Erwerbstätigen (im Zähler) auf ein kleiner werdendes Arbeitsangebot (im Nenner) bezieht. Dadurch wird *statistisch* eine Besserung der Beschäftigungslage angezeigt.

<sup>46</sup> Zur demographischen Entwicklung und den Wanderungsverlusten in Ostdeutschland vgl. beispielsweise KEMPE, W.; SCHNEIDER, H.; HARDT, G.: *Ost-West-Wanderung junger Menschen Ausdruck für allgemeinen Anstieg der Mobilität*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 4/2001*, S. 67-74. – SCHNEIDER, L.: *Ost-West-Binnenwanderung: Gravierende*

Abbildung 4:  
 Erwerbstätigenquoten in Ost- und Westdeutschland<sup>a</sup>  
 - in % -



<sup>a</sup> Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin. – <sup>b</sup> Anteil der Erwerbstätigen (Inländer) an den Erwerbsfähigen. – <sup>c</sup> Anteil der Erwerbstätigen (Inländer) am Erwerbspersonenpotenzial i. e. S.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen und Darstellung des IWH.

**Kasten:**

**Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots in Ost- und Westdeutschland**

Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot wird üblicherweise durch die Zahl der Erwerbspersonen, das Erwerbspersonenpotenzial im engeren bzw. im weiteren Sinne sowie die Zahl der Erwerbsfähigen gemessen.\* Die Zusammenhänge zwischen diesen Kategorien sind anhand von Ostdeutschland in Tabelle 3 dargestellt.

Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots hat sich demnach in beiden Großregionen diametral entwickelt: Während es im Jahr 2009 in Ostdeutschland – je nach gewähltem Indikator – um 12% bis 17% unter dem Niveau unmittelbar nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion lag, stieg es in Westdeutschland – mit Ausnahme der Zahl der Erwerbsfähigen – an (vgl. Abbildung 5).

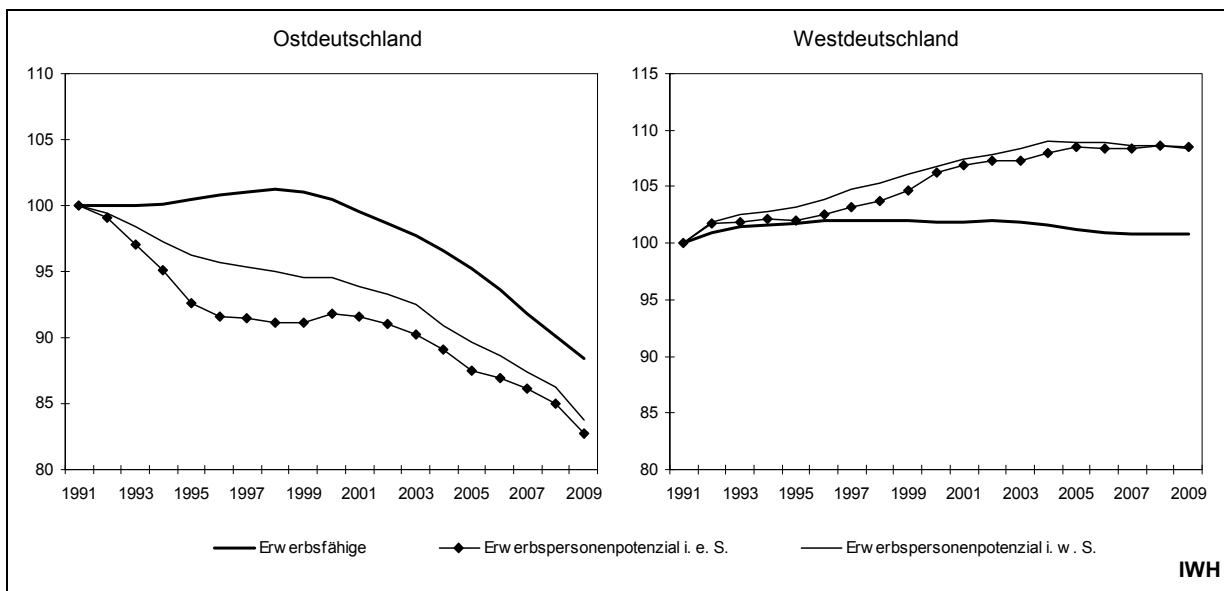
Tabelle 3:  
Das Angebot an Arbeitskräften in Ostdeutschland<sup>a</sup> im Jahr 2008

	in 1 000 Personen	in %
= Erwerbstätige (Inländer)	6 211	71,2
+ Arbeitslose	890	10,2
= Erwerbspersonen	7 101	81,4
+ Unterbeschäftigte in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen <sup>b</sup> (Stille Reserve in Maßnahmen)	263	3,0
= <b>Erwerbspersonenpotenzial i. e. S.</b>	7 364	84,4
+ Stille Reserve im engeren Sinne	97	1,1
- Doppelzählungen <sup>c</sup>	160	1,8
= <b>Erwerbspersonenpotenzial i. w. S.</b>	7 301	83,7
+ Sonstige Nichterwerbspersonen	1 421	16,3
= <b>Erwerbsfähige<sup>d</sup></b> (= Totales Arbeitskräftepotenzial)	8 722	100,0

<sup>a</sup> Ostdeutschland ohne Berlin. – <sup>b</sup> Arbeitslose nach §§125, 126 SGB III; Ausfall durch Kurzarbeit in Vollzeitäquivalenten; Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs-, traditionellen Strukturanpassungs- und Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen; Ein-Euro-Jobs; Teilnehmer in Weiterbildungsmaßnahmen (Vollzeitmaßnahmen); Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen; Ausfall durch Altersteilzeit in Vollzeitäquivalenten; Teilnehmer an sonstigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. – <sup>c</sup> Ausfall durch Kurzarbeit in Vollzeitäquivalenten; Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs-, traditionellen Strukturanpassungs- und Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen; Ein-Euro-Jobs; Ausfall durch Altersteilzeit in Vollzeitäquivalenten. – <sup>d</sup> Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Abbildung 5:  
Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots in Ost- und Westdeutschland<sup>a</sup> von 1991 bis 2009  
- 1991 = 100 -



<sup>a</sup> Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; Bundesagentur für Arbeit; BACH, H.-U.; HUMMEL, M.; KAUFMANN, K.: Zentrale Indikatoren des deutschen Arbeitsmarktes, in: J. Möller, U. Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, S. 429. – BACH, H.-U.; HUMMEL, M.; KLINGER, S.; SPITZNAGEL, E.; ZIKA, G.: Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen, in: IAB-Kurzbericht 20/2009; Berechnung und Darstellung des IWH.

\* Vgl. hierzu auch: FUCHS, J.: Erwerbspersonenpotential und Stille Reserve. Konzeption und Berechnungsweise, in: G. Kleinhenz (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB 250). Nürnberg 2002, S.79 ff.

### **Schlussbemerkung**

Nach dem drastischen Rückgang der Beschäftigung in Ostdeutschland Anfang der 1990er Jahre hat sich die Zahl der Erwerbstätigen erst allmählich stabilisiert. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die in den ersten Jahren nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion die Beschäftigung in großem Umfang gestützt haben, haben inzwischen nur noch eine geringe Bedeutung für Höhe und Entwicklung der Beschäftigung in Ostdeutschland. Die Besserung der Beschäftigungssituation wird deutlich, wenn man den Beschäftigungsstand zum gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebot in Beziehung setzt. Die Zahl der Erwerbstätigen je 100 Erwerbsfähige (ohne Erwerbstätige in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) weicht nunmehr nur noch um fünf Prozentpunkte vom Stand in den Alten Bundesländern ab, im Jahr 1992 waren es noch mehr als elf Prozentpunkte.

Berücksichtigt man, dass sich im Zeitablauf die geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen in Ostdeutschland bzw. in Westdeutschland unterschiedlich verändert hat, so führt der Vergleich zu folgendem Ergebnis: Die Zahl der je Erwerbsfähigen geleisteten Arbeitsstunden liegt in Ostdeutschland

um 0,9% unter dem westdeutschen Vergleichswert. Das auf das Erwerbspersonenpotenzial bezogene Arbeitsvolumen unterschreitet in Ostdeutschland den westdeutschen Wert um 2,4%. Die Aussage, dass die Anpassung bei den – auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot bezogenen – Arbeitsplätzen in Ostdeutschland weit vorangeschritten ist, wird also bei Betrachtung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens noch bekräftigt.

Trotz dieses hohen Angleichungsstandes ist in Ostdeutschland die Unterbeschäftigungsquote immer noch deutlich höher als in Westdeutschland: Der Anteil der Unterbeschäftigten am Erwerbspersonenpotenzial liegt in den Neuen Bundesländern um sieben Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Diese Ambivalenz ist zum einen darauf zurückzuführen, dass – bezogen auf 100 Erwerbsfähige – fünf Arbeitsplätze weniger vorhanden sind als im Westen. Zum anderen ist die Erwerbsbeteiligungsquote noch immer um zwei Prozentpunkte höher als in Westdeutschland.

*Hans-Ulrich Brautzsch  
(Ulrich.Brautzsch@iwh-halle.de)*

## Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach

Auch 20 Jahre nach der deutschen Vereinigung liegt das Steueraufkommen pro Einwohner in den Neuen Bundesländern deutlich unter dem Niveau, das in den Alten Bundesländern erzielt wird.<sup>48</sup> Die unterschiedliche Finanzkraft der deutschen Bundesländer sowie der grundgesetzlich verankerte Auftrag an die Politik, für gleichwertige Lebensverhältnisse in den Ländern Sorge zu tragen, haben im deutschen Finanzföderalismus hohe fiskalische Transfers von den Alten Ländern und dem Bund an die Neuen Länder zur Folge. Nicht nur in Zeiten einer angespannten Haushaltslage sorgt diese Umverteilung öffentlicher Gelder im politischen Prozess für Diskussionen und Auseinandersetzungen.

Warum ist das Steueraufkommen in den Neuen Ländern nach wie vor niedrig? Wodurch werden Steuereinnahmen bestimmt? Ist es die Wirtschaftskraft einer Region, die den größten Einfluss hat? Wie wirken sich Steuerausnahmetatbestände aus, die häufig darauf zielen, „benachteiligte“ Akteure (oder gar Regionen) zu begünstigen? Können nicht gerade solche Maßnahmen, die auf eine schnellere Angleichung der Lebensverhältnisse und so letztlich auch der Wirtschaftskraft ziel(t)en, ein Zurückbleiben des regionalen Steueraufkommens begründen?

### **Steueraufkommen und wirtschaftlicher Aufholprozess**

Wird die Entwicklung des Steueraufkommens diskutiert, so erfolgt dies meist auf hoch aggregierter Ebene. Die Einnahmeschwäche in den Neuen Ländern wirft hierbei häufig die Frage auf, warum der Aufholprozess bei den Steuereinnahmen weitaus weniger fortgeschritten ist als bei der Wirtschaftskraft. Letztere wird dabei zumeist anhand der Arbeitsproduktivität gemessen.<sup>49</sup> Im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)

entspricht diese der nominalen Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen.

Auch hier ist die Konvergenz bei Weitem noch nicht abgeschlossen;<sup>50</sup> zuletzt erreichte die Arbeitsproduktivität in den Neuen Flächenländern knapp 79% ihres Niveaus in den Alten Flächenländern (vgl. Tabelle 1).<sup>51</sup>

Es gibt allerdings geeignetere Bezugsgrößen als die Arbeitsproduktivität, denn sowohl die Wertschöpfung als auch die Zahl der Erwerbstätigen in

Tabelle 1:  
Arbeitsproduktivität und nominales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner

	Deutschland <sup>a</sup>	NBL <sup>b</sup>	ABL <sup>c</sup>	Niveau <sup>d</sup>
<i>Arbeitsproduktivität (nominale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Euro)</i>				
1991	36 060	14 464	40 691	35,5
1995	44 459	31 210	46 750	66,8
2000	47 420	35 740	49 264	72,5
2005	52 119	41 646	53 655	77,6
2006	53 541	42 904	55 167	77,8
2007	54 597	43 842	56 309	77,9
2008	55 421	44 882	57 064	78,7
<i>Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro</i>				
1991	19 186	7 330	21 646	33,9
1995	22 636	14 720	23 935	61,5
2000	25 095	16 878	26 464	63,8
2005	27 202	19 332	28 429	68,0
2006	28 185	20 208	29 437	68,6
2007	29 453	21 294	30 747	69,3
2008	30 343	22 130	31 614	70,0

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>b</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>c</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – <sup>d</sup> Niveau: Flächenländer NBL gegenüber Flächenländern ABL (= 100).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

<sup>48</sup> Die geringe Steuerkraft der Länder ist dabei wohl ein entscheidender Grund für die seit der Vereinigung schnell gestiegene Verschuldung in den neuen Ländern. Zur Lage der öffentlichen Finanzen in den neuen Ländern vgl. FREYE, S.: Zur Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit, in diesem Heft, S. 105-112.

<sup>49</sup> Die Arbeitsproduktivität gilt als Schlüsselgröße für die Einkommensentwicklung, die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und den Transferbedarf in die Neuen Länder. Vgl. RAGNITZ, J.; MÜLLER, G.; WÖLFL, A.: Produktivitätsunterschiede und Konvergenz in Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder. IWH-Sonderheft 3/2001. Halle 2001.

<sup>50</sup> Vgl. hierzu LUDWIG, U.; SCHEUFELE, R.: Der lange Weg zur Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 400-407.

<sup>51</sup> Im Folgenden werden die Neuen Länder mit den Flächenländern gleichgesetzt. Als Vergleichsmaßstab werden die Alten Flächenländer herangezogen. In wirtschaftlichen Analysen werden demgegenüber häufig die Alten Länder und Berlin-Ost zusammengefasst. Die Haushalte der Stadtstaaten weisen aber Besonderheiten auf, die die Aussagekraft der hier angestellten Überlegungen einschränken würden. Vgl. VAN DEUVERDEN, K.: Entwicklung des Steueraufkommens in den neuen Bundesländern – ein Ost-West-Vergleich. IWH-Diskussionspapiere Nr. 196/2004. Halle 2004.

einer Region sind für das Steueraufkommen nur indirekt von Bedeutung. Demgegenüber bildet das nominale Bruttoinlandsprodukt beispielsweise nicht nur Nachfrage und Entstehung ab, es entspricht mehr oder weniger auch dem entstandenen Einkommen und liegt damit näher an den Bemessungsgrundlagen der Steuern. Darüber hinaus werden Steuern nicht nur vom erwerbstätigen Teil der Bevölkerung entrichtet; Verbrauchsteuern belasten letztlich jeden Einwohner, und auch direkte Steuern werden von Nicht-Erwerbstätigen gezahlt. Aus diesen Gründen ist die Zahl der Einwohner als Bezugsbasis für den hier verfolgten Zweck besser geeignet.

Es zeigt sich, dass beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner noch größere Unterschiede bestehen als bei dem üblichen Vergleich anhand der Wirtschaftskraft. Der geringere Grad der Angleichung bei der so gemessenen Wirtschaftskraft allein erklärt den Abstand bei den Steuereinnahmen aber nicht.

### *Steuersystematische Überlegungen*

Eine Diskussion anhand hoch aggregierter Kennziffern unterstellt implizit, dass das Steueraufkommen insgesamt von einer Größe wie dem Bruttoinlandsprodukt oder der Bruttowertschöpfung determiniert wird. Zwar besteht hier ohne Zweifel ein Zusammenhang; andere Faktoren haben allerdings einen deutlich größeren Einfluss, beispielsweise die Bruttolöhne und -gehälter. Wenn zudem nicht nur die Höhe der Steuereinnahmen, sondern auch deren Verteilung im Raum diskutiert wird, kommt der unterschiedlichen Entwicklung der Determinanten einzelner Steuern erhebliche Bedeutung zu.

Eine länderspezifische Untersuchung (und damit ein Ost-West-Vergleich) des Steueraufkommens vor Ort ist allerdings nicht uneingeschränkt möglich. So ist das Steuersystem nicht als reines Trennsystem konzipiert, und die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Steuern stehen nicht der jeweiligen Ebene zu. Tendenziell sind zwar jeder Ebene eigene Steuerquellen zugewiesen. Allerdings wird der quantitativ größte Teil der Steuereinnahmen mit den sogenannten Gemeinschaftsteuern vereinnahmt.<sup>52</sup> Auch ist die Gesetzgebungshoheit

<sup>52</sup> Über die gemeinsame Ertragskompetenz bei diesen aufkommenstarken Steuern soll sichergestellt werden, dass jede Ebene in der Lage ist, mit den ihr zugewiesenen Steuereinnahmen ihre notwendigen Ausgaben zu decken. Zudem handelt es sich bei den Gemeinschaftsteuern um jene Steuern, die am stärksten mit der Konjunktur schwanken. In einem zentralistisch organisierten Staatswesen bestünde ein entsprechend idealtypisches System dann, wenn sowohl

mittlerweile nahezu ausschließlich auf die zentrale Ebene übergegangen und die meisten steuerlichen Bemessungsgrundlagen sind deutschlandweit einheitlich geregelt.<sup>53</sup>

Für eine detaillierte Analyse des Steueraufkommens müssen in einem ersten Schritt solche Steuern identifiziert werden, für die eine regionale Betrachtung sinnvoll ist. Hier kann die Steuerlehre hilfreiche Anhaltspunkte bieten. Steuern dienen dem Zweck, Einnahmen zu erwirtschaften, damit der Staat seine Aufgaben erfüllen kann. Darüber hinaus sollten sie in ihrer Ausgestaltung den Wirtschaftsprozess möglichst wenig stören und bestimmten distributiven Gesichtspunkten genügen. Vor diesem Hintergrund diskutiert die Steuerlehre für einzelne Steuerarten Rechtfertigungen und legt Ausgestaltungsprinzipien fest. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die Frage, wer aus steuertheoretischer Sicht die Steuerlast tragen sollte; daraus wiederum lässt sich ableiten, wo die Steuer vor Ort eigentlich vereinnahmt werden sollte. Allerdings fallen einzelne Steuern aus geografischen oder verwaltungstechnischen Gründen konzentriert an bestimmten Orten an, obwohl ihre Traglast nach der Inzidenzlehre über das gesamte Bundesgebiet streuen sollte. Beispielsweise wird ein großer Teil der Mineralölsteuereinnahmen in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen vereinnahmt, denn Ölimporte erfolgen häufig auf dem Seeweg.<sup>54</sup> Belastet werden sollte aber der Verbrauch und die Inzidenz den Verbraucher treffen. Bei anderen Steuern, wie der Tabaksteuer oder der Branntweinsteuer, fallen die Einnahmen aus verwaltungstechnischen Gründen dort an, wo die Steuerlager eingerichtet sind. Auch hier soll jedoch der Verbrauch des spezifischen Gutes belastet werden. Sind aber Steuerschuldner und Steuerzahler nicht identisch, können auch unterschiedliche Finanzkassen beteiligt sein.

---

Gesetzgebungs- als auch Ertragshoheit der oberen Staatsebene zustehen, die dann die unteren Ebenen über Transferzahlungen alimentiert. Eine gemeinsame Ertragshoheit stellt damit auch sicher, dass nicht eine Ebene allein die Folgen von Konjunkturschwankungen zu tragen hat.

<sup>53</sup> Im Zuge der „konkurrierenden Gesetzgebung“ können die Länder solange gestalterisch wirken, bis der Bund ein gesamtstaatliches Interesse festgestellt hat. Auf diese Art und Weise liegt die Gesetzgebungskompetenz heute – mit Ausnahme einiger kleinerer Gemeindesteuern – weitgehend bei der zentralen Ebene, auch wenn die Länder im Bundesrat Steuerrechtsänderungen, die sie betreffen, zustimmen müssen.

<sup>54</sup> Im Jahr 2000 fielen 35% des Mineralölaufkommens in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen an. Anfang der 1990er Jahre waren es sogar weit über 50%.



Soll daraus nicht quasi zwingend die Notwendigkeit zu einem sich anschließenden Umverteilungsmechanismus zwischen Gebietskörperschaften abgeleitet werden, sollte die Ertragshoheit solcher Steuern der zentralen Ebene zugewiesen werden; das ist auch der Grund, diese – zumeist als reine Bundessteuern konzipierten – Steuern nachfolgend nicht näher zu analysieren.<sup>55</sup>

Auch bei der zweitgrößten Steuer, der Mehrwertsteuer, besteht kein Zusammenhang zwischen dem Ort, an dem die Steuerschuld entsteht, und dem, an dem sie entrichtet wird. Die Steuer soll den Endverbrauch belasten. Allerdings wird die Mehrwertsteuer in der Europäischen Union aufgrund erhebungstechnischer Gegebenheiten dort vereinnahmt, wo die Wertschöpfung – also die Produktion der Ware – stattfindet oder sie aus Drittstaaten eingeführt wird. Im Rahmen der hier aufgeworfenen Problemstellung ist eine nähere Betrachtung der Mehrwertsteuer daher ebenfalls nicht sinnvoll. Dies ist vor dem Hintergrund ihrer quantitativen Bedeutung eine deutliche Einschränkung.<sup>56</sup>

Bei den anderen Steuern lässt sich hingegen ein räumlicher Zusammenhang zwischen dem Aufkommen vor Ort und der vor Ort entstandenen Steuerschuld finden. Bei den direkten Steuern steht die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners im Vordergrund. Sie sollten von daher dort vereinnahmt werden, wo der Steuerschuldner seinen Wohnsitz hat oder der Gewinn erwirtschaftet worden ist.<sup>57</sup> Ein enger räumlicher Zusammen-

hang zwischen der Verteilung der Steuerinzidenz und dem erzielten Aufkommen kann zudem

Tabelle 2:  
Steuereinnahmen je Einwohner

	Steueraufkommen		länderspezifisches Steueraufkommen <sup>a</sup>		Anteil
	in Euro	in % <sup>b</sup>	in Euro	in % <sup>b</sup>	
<i>Steuereinnahmen Kasse</i>					
1991	3 931	-	2 420	-	61,6
1995	5 082	6,7	2 729	3,1	53,7
2000	5 705	2,4	3 032	2,2	53,2
2005	5 481	-0,8	2 734	-2,0	49,9
2006	5 929	8,2	3 079	12,6	51,9
2007	6 539	10,3	3 387	10,0	51,8
2008	6 829	4,4	3 587	5,9	52,5
<i>Steuereinnahmen Brutto<sup>c</sup></i>					
1991	3 964	-	2 452	-	61,9
1995	5 121	6,7	2 768	3,2	54,1
2000	6 214	4,0	3 541	5,1	57,0
2005	6 081	-0,4	3 334	-1,1	54,8
2006	6 517	7,2	3 667	10,0	56,3
2007	7 115	9,2	3 962	8,1	55,7
2008	7 386	3,8	4 143	4,6	56,1

<sup>a</sup> Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Zinsabschlag, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Ländersteuern, Gemeindesteuern. – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. – <sup>c</sup> Kassenmäßige Steuereinnahmen zuzüglich Kindergeld, Eigenheimzulage, Investitionszulage.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

<sup>55</sup> Der mangelnde regionale Zusammenhang zwischen Steuerentstehung und Steuerentrichtung war auch ein Grund dafür, dass die Einnahmen aus den Bundessteuern und den Zöllen seit Herbst 2002 nicht mehr länderspezifisch ausgewiesen werden. Bei der Mehrwertsteuer werden die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer ebenfalls nur noch gesamtdeutsch berichtet, denn sie wird dort vereinnahmt, wo Waren aus Drittländern importiert werden; auch ihr Aufkommen wird daher durch geografische Merkmale bestimmt, nicht durch den Verbrauch.

<sup>56</sup> Allerdings dürfte ihre regionale Streuung in der zu erwartenden politischen Diskussion auch nur eine untergeordnete Rolle spielen. Auch aufgrund der beschriebenen Aufkommensstruktur wird die Mehrwertsteuer im Rahmen des so genannten Umsatzsteuervorgewegausgleichs verteilt, der dem eigentlichen vertikalen Länderfinanzausgleich vorgeschaltet ist.

<sup>57</sup> Allerdings ist dies nicht immer der Fall. Die Lohnsteuer sollte den Arbeitnehmer belasten, also am Wohnort anfallen. Aus verwaltungstechnischen Gründen wird sie aber im Quellenabzug vom Arbeitgeber entrichtet und fällt damit am Arbeitsort an. Regionale Zahllast und Steuereinnahme können somit divergieren. Das gleiche gilt bei der Körperschaftsteuer. Sie sollte dort vereinnahmt werden, wo die Gewinne entstanden sind. Allerdings unter-

halten viele Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Ländern, geben aber ihre Steuererklärung am Unternehmenssitz ab. Schließlich ist der Zinsabschlag zu nennen; er sollte den Sparer belasten. Er wird aber im Zuge der Steuerveranlagung von der Bank abgeführt und fällt somit dort an, wo diese ihren Sitz hat. Die genannten Steuern werden daher in Deutschland zerlegt, was letztlich aber nur eine künstliche Annäherung an die Streuung der Traglast der Steuer sein kann. Alles in allem werden weniger als 1% des Steueraufkommens mittels der Zerlegung umverteilt. Die Zerlegungsbeträge betreffen dabei größtenteils die Lohnsteuer. Deren Aufkommen wird im Folgenden aber anhand der Entwicklung der in den VGR berichteten Arbeitnehmerentgelten diskutiert; diese wiederum sind nach ihrem Entstehungsort den Ländern zugerechnet. Bei der Körperschaftsteuer sind die Zerlegungsbeträge gering und sie spielt für die Neuen Länder auch eher eine untergeordnete Rolle. Eine deutliche Einschränkung ergibt sich hingegen bei dem Zinsabschlag, denn hier wird das Aufkommen durch die Nichtberücksichtigung der Zerlegung für die Neuen Länder deutlich unterzeichnet. Für das Gesamtaufkommen der Steuern spielt es dagegen wiederum nur eine untergeordnete Rolle. Aus Vereinfachungsgründen werden daher im Folgenden die Steuereinnahmen vor Zerlegung diskutiert.

bei den Ländersteuern und den Gemeindesteuern festgestellt werden.

Für die Zwecke dieser Analyse bleiben somit die Lohnsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, der Zinsabschlag und die nichtveranlagten Steuern vom Ertrag, die Ländersteuern sowie die Gemeindesteuern.<sup>58</sup> Tabelle 2 gibt einen Überblick darüber, welcher Anteil des Steueraufkommens im Folgenden näher diskutiert werden kann. Zudem werden die entsprechenden Anteile in einer Bruttosteuerabgrenzung wiedergegeben, bei der bestimmte, im deutschen Steuersystem aus Verwaltungsgründen über Steuererminderungen gewährte Vermögensübertragungen gegengerechnet worden sind.

### **Länderspezifisches Aufkommen bedeutender Steuern**

#### *Gemeinschaftsteuern*

Die quantitativ bedeutendste Gruppe der Steuereinnahmen bilden die Gemeinschaftsteuern, und unter ihnen ist die *Lohnsteuer* am ergiebigsten. Gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen die Bruttolohnsteuereinnahmen bei über 7%; ein Drittel des gesamten und mehr als die Hälfte des in dieser Analyse einbezogenen Steueraufkommens werden über die Lohnsteuer erbracht.

Den Finanzämtern vor Ort fließen allerdings nicht die Bruttoeinnahmen zu. Seit dem Jahr 1996 wird das Kindergeld „ausgezahlt“, indem es bereits bei Abzug der Lohnsteuer gegengerechnet wird. Für eine länderspezifische Diskussion des Steueraufkommens ist eine solche Saldenbildung dann bedeutend, wenn die Abzugsbeträge räumlich streuen, und dies ist beim Kindergeld der Fall. War die Geburtenrate in der ehemaligen DDR noch vergleichsweise hoch und damit auch die Kinderzahl, so ging sie nach der Wende rapide zurück, da die Lebensplanung der Menschen sich änderte. Außerdem sind es vor allem die Jüngeren, die auf der Suche nach Arbeit in die Alten Bundesländer „emigrieren“. Auch deshalb nahm die Zahl der Kindergeldkinder<sup>59</sup> in den Neuen Ländern deutlich stärker ab als in den Alten.

Eine regionale Analyse des Steueraufkommens sollte daher anhand der Bruttoeinnahmen vorgenommen werden. Diese lagen im Jahr 1991 bei nur 18% der entsprechenden Westeinnahmen (vgl.

Tabelle A1 im Anhang), denn die Lohnsumme war erheblich niedriger; sie lag pro Kopf bei rund 50% des entsprechenden Wertes in den Alten Bundesländern. In der Folge stieg die Bruttolohnsumme pro Arbeitnehmer schnell bis auf 77%. Ab Mitte der 1990er Jahre stagnierte der Annäherungsprozess dann aber, und die Lohnsteigerungen waren nicht mehr merklich höher als in den Alten Bundesländern. Damit sind die Durchschnittsverdienste bis heute in den Neuen Ländern geringer; dies allein erklärt die Divergenz bei den Lohnsteuereinnahmen aber nicht. Die Lohnsteuereinnahmen je Beschäftigten liegen bei 46½% des in den Alten Ländern vereinnahmten Steueraufkommens und bleiben damit deutlich hinter der Angleichung der Lohnsumme pro Kopf zurück. Der Unterschied von gut 30 Prozentpunkten erklärt sich durch die Ausgestaltung des Steuertarifs. Ein progressiver Tarif soll gewährleisten, dass Personen gemäß ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden. Wie stark die Abstufungen gewichtet werden, ist dabei die Folge eines gesellschaftlichen Werturteils, welches im Progressionsgrad des Steuersystems seinen Ausdruck findet. In Deutschland ist dieser recht hoch,<sup>60</sup> und bestehende Einkommensunterschiede schlagen somit überproportional zu Buche.

Während die Lohnsteuer das Einkommen aus unselbstständiger Arbeit belastet, unterliegen alle anderen Einkunftsarten natürlicher Personen der veranlagten Einkommensteuer. Bei Einkünften juristischer Personen wird hingegen Körperschaftsteuer fällig. Auch bei diesen beiden Steuern werden bereits bei der Veranlagung (wirtschaftspolitisch begründete) Übertragungen berücksichtigt.

Im Jahr 1996 wurde die *Eigenheimzulage* eingeführt; seit dem Jahr 2006 läuft sie aus. Diese Förderung zur Bildung von Wohneigentum mindert die Steuerschuld bei der veranlagten Einkommensteuer.<sup>61</sup> Auch die Eigenheimzulage wirkt regional unterschiedlich. So war nach der Vereini-

<sup>58</sup> Mit der Unternehmensteuerreform wurde der Zinsabschlag zum 01.01.2009 durch die Abgeltungsteuer ersetzt.

<sup>59</sup> Dies sind alle „Kinder“, für die eine Kindergeldberechtigung vorliegt, was unter Umständen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres der Fall sein kann.

<sup>60</sup> Vgl. MORRIS, R. et al.: Explaining Government Revenue Windfalls and Shortfalls, An Analysis for Selected Countries. ECB Working Paper Series, No. 1114, 2009. Im Anhang werden die Steuerelastizitäten einzelner Steuerarten für ausgewählte europäische Länder berichtet und es zeigt sich, dass Deutschland im internationalen Vergleich bei den direkten Steuern eine hohe Steuerelastizität und folglich einen hohen Progressionsgrad aufweist.

<sup>61</sup> Die Förderung im Rahmen der Zulage wurde über einen Zeitraum von acht Jahren gewährt. Dies bedeutet, dass über eine achtjährige Periode jedes Jahr ein neuer Jahrgang in die Förderung hineinwächst. Da aus verwaltungstechnischen Gründen im Jahr 1996 lediglich ein halber

gung der Nachholbedarf in den Neuen Bundesländern hoch und die Bautätigkeit ebenfalls. Dennoch erreicht die über das Steuersystem ausgeschüttete Eigenheimzulage je Einwohner in den Neuen Ländern nicht das Niveau, das diese Förderung in den Alten Ländern hatte. Gleichzeitig spielte die Eigenheimzulage in Relation zum Bruttoaufkommen aber eine deutlich größere Rolle.<sup>62</sup>

Das Bruttosteuererwerb der veranlagten Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer wird zudem durch die *Investitionszulage* gemindert. Mit ihr wird explizit das Ziel verfolgt, die Investitions- und damit Wirtschaftstätigkeit in den Neuen Ländern anzuregen. Somit ist es nicht verwunderlich, dass diese auch schwerpunktmäßig von den mit ihr verbundenen Steuerausfällen betroffen sind, während im früheren Bundesgebiet davon nur ein Bruchteil zu verkräften ist. Da hier also ebenfalls eine erhebliche Streuung der Abzugsbeträge vorliegt, sollten auch die veranlagte Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer anhand ihres Bruttoaufkommens betrachtet werden.

Bei der Interpretation des auf diese Weise abgeleiteten Bruttoaufkommens muss allerdings noch beachtet werden, dass in den 90er Jahren „Sonderabschreibungen“ zur Belebung der Investitionstätigkeit in den Neuen Ländern eine große Rolle spielten. In dem strukturschwachen Gebiet vorgenommene Investitionen konnten schneller als üblich abgeschrieben werden, womit eine temporäre Steuerersparnis einher ging. Für die mit diesen Abschreibungen begründeten – temporären – Steuermindereinnahmen liegen keine amtlichen Ist-Zahlen vor; es kann lediglich auf Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen zurückgegriffen werden, die in den Subventionsberichten enthalten sind. Wie Tabelle 3 zeigt, hat das geschätzte Volumen der Steuerausfälle im Jahr 1996 über 5 Mrd. Euro betragen. Sie erreichten damit eine Größenordnung

Jahrgang gefördert wurde, beträgt der Zeitraum, in dem die Zulage sich aufbaut, genau genommen 8½ Jahre.

<sup>62</sup> In den Neuen Ländern überstieg die Eigenheimzulage dem Volumen nach in Spitzenzeiten das Bruttoaufkommen um ein Vielfaches, und dies, obwohl die Zahlbeiträge hier sogar noch durch ein niedriges Niveau an Kinderzulage gesenkt wurden. Diese Zulage, die deutschlandweit immerhin für ein Drittel des Fördervolumens ausschlaggebend ist, hat im Osten ein bemerkenswert niedriges Niveau. Vgl. FÄRBER, G.: Wirkungen der Eigenheimzulage, Probleme der Subventionierung des Erwerbs von Wohnungseigentum durch die Eigenheimzulage. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Mülheim/Ruhr 2003. Hier macht sich der Geburtenrückgang nach der Vereinigung bemerkbar.

von knapp 35% des aggregierten Bruttosteuererwerbs von veranlagter Einkommensteuer und Körperschaftsteuer.<sup>63</sup>

Die Steuereinnahmen in kassenmäßiger Abgrenzung sind sowohl bei der veranlagten Einkommensteuer als auch bei der Körperschaftsteuer im Lauf der 1990er Jahre nahezu erodiert. Wie Tabelle A1 im Anhang zeigt, lagen die Einnahmen bei der

Tabelle 3:  
Entwicklung der Sonderabschreibungen<sup>a</sup>

	Veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in Mrd. Euro <sup>b</sup>	Sonderabschreibungen in Mrd. Euro	Sonderabschreibungen in Relation zum Bruttoaufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer in %
1991	42,2	0,8	1,9
1992	43,1	0,9	2,2
1993	35,8	2,0	5,8
1994	28,5	2,5	9,8
1995	20,5	4,9	31,2
1996	19,8	5,1	35,2
1997	16,0	3,9	32,2
1998	24,2	3,6	17,3
1999	33,8	0,4	1,2
2000	39,1	0,2	0,5

<sup>a</sup> Die Quantifizierung der Sonderabschreibungen ist den im Zweijahres-Rhythmus vorgelegten Subventionsberichten entnommen. Es handelt sich somit nicht um abgerechnete, sondern um erwartete Auswirkungen der Steuerausnahmetatbestände. – <sup>b</sup> Gesamtes Bundesgebiet.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

<sup>63</sup> Zwar kann eine länderspezifische Verteilung der Steuerausfälle nicht betrachtet werden. Es ist aber davon auszugehen, dass die Alten Bundesländer einen größeren Teil der Mindereinnahmen zu tragen hatten als bei der Investitionszulage. Die Investitionszulage ist als Rechtsanspruch ausgestattet, und ihre Auszahlung stärkt die Eigenkapitalbasis des Unternehmens. Sonderabschreibungen sind dagegen nur dann finanziell wirksam, wenn das Unternehmen ausreichend Gewinn erzielt, sodass die Abschreibungen zu Steuerersparnissen führen. Damit dürften die Sonderabschreibungen vor allem für westdeutsche Unternehmen interessant gewesen sein, die im Beitrittsgebiet Investitionen tätigten oder Niederlassungen gründeten. Aus dem gleichen Grund dürfte ein relativ größerer Anteil der Steuerausfälle bei der Körperschaftsteuer und nicht bei der Einkommensteuer angefallen sein.

Mit Sonderabschreibungen verbundene Steuerersparnisse sind temporäre Mindereinnahmen, da in späteren Jahren der zu versteuernde Gewinn c. p. höher ist. In den Jahren nach 2000 müssten sich diese Ausnahmetatbestände also steuererhöhend ausgewirkt haben. Diese Effekte dürften allerdings durch die Vielzahl von Rechtsänderungen und konjunkturellen Wirkungen überlagert worden sein.

veranlagten Einkommensteuer je Einwohner in Deutschland im Jahr 1991 noch bei 265 Euro; im Jahr 1997 waren es dagegen nur noch 41 Euro. Erst im Jahr 2006 kam es wieder zu einem nennenswerten Anstieg, und im Gefolge des konjunkturellen Booms legten die Steuereinnahmen danach deutlich zu. In den Neuen Bundesländern fiel die Einnahmeschwäche besonders ins Gewicht. Die Abzugsbeträge führten sogar dazu, dass das kassenmäßige Steueraufkommen über größere Zeiträume negativ war. Erst mit dem Auslaufen der Eigenheimzulage begann sich im Jahr 2008 eine Trendwende abzuzeichnen.

Aber auch das Bruttoaufkommen blieb in den Neuen Ländern in allen Jahren deutlich hinter dem westdeutschen Durchschnitt zurück; im Jahr 2008 wurden 27½% des Aufkommens in den Alten Ländern vereinnahmt. Hier ist die Angleichung also noch deutlich weniger vorangeschritten als bei der Lohnsteuer, und dies, obwohl derselbe Steuertarif gilt – allerdings ist die Bemessungsgrundlage eine andere. Die veranlagte Einkommensteuer belastet vor allem die Einkünfte der Selbstständigen sowie der Personenunternehmen, und diese Gewinneinkommen sind noch merklich geringer als die entsprechenden Einkünfte in den Alten Bundesländern. Gleiches gilt für Einkünfte aus Mieten oder Pachten. Wie bei der Lohnsteuer führen Divergenzen bei der Bemessungsgrundlage aufgrund des progressiven Steuersystems zu einem überproportionalen Zurückbleiben des Steueraufkommens.

Die Einnahmen bei der Körperschaftsteuer zeigen eine ähnliche Entwicklung wie die der veranlagten Einkommensteuer; auch sie erodierte nahezu. Erst im Jahr 2007 erreichten die Einnahmen wieder das Niveau, das sie im Jahr 1991 hatten. Auch diese Einnahmeschwäche ist allerdings in der kassenmäßigen Abgrenzung überzeichnet, denn es wird die Investitionszulage gegengerechnet, und das kassenmäßige Steueraufkommen ist in einigen Jahren negativ. Wieder zeigt sich in der Bruttobetrachtung, dass das Aufkommen stark hinter den entsprechenden Einnahmen in den Alten Ländern zurückblieb. Zwar finden sich Jahre, in denen das Niveau in den Neuen Ländern gemessen an den Einnahmen in den Alten recht hoch ist. Dies sind aber Jahre, in denen das Körperschaftsteueraufkommen gesamtdeutsch aufgrund von Sonderfaktoren regelrecht eingebrochen war.<sup>64</sup> In den meisten

<sup>64</sup> Beispielhaft kann dies für das Jahr 2001 aufgezeigt werden. Hier brach das Steueraufkommen insgesamt gegenüber dem Vorjahr um 23½ Mrd. Euro ein. Dies hatte vor

Jahren erreichen die Einnahmen nur zwischen 10% und 15% des entsprechenden Aufkommens in den Alten Ländern.<sup>65</sup> Dies begründet sich in dem immer noch geringen Anteil von großen Kapitalgesellschaften, die ihren Unternehmenssitz in den Neuen Bundesländern haben. Zwar haben viele Unternehmen nach der Vereinigung Produktionsstätten in den Neuen Ländern errichtet – auch aufgrund der verstärkten Investitionsförderung. Der Stammsitz wurde jedoch in den Alten Ländern beibehalten. In den Neuen Ländern nach der Vereinigung gegründete Unternehmen weisen zudem häufig die Rechtsform der Personengesellschaft auf. Außerdem erwirtschaften junge Unternehmen – gleich welcher Rechtsform – in der Anlaufphase oft Verluste, und wo bereits Gewinne erwirtschaftet werden, sind diese relativ niedrig. Alles in allem ist die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in den Neuen Ländern somit gering.

Im Untersuchungszeitraum zählen neben den genannten Steuern der *Zinsabschlag* und die *nicht-veranlagten Steuern vom Ertrag* zu den Gemeinschaftsteuern.<sup>66</sup> Sie belasten Zins- und Dividenden erträge, also Einkünfte aus Geldvermögen. Die Bildung von Geldvermögen konnte in den Neuen Ländern erst nach der Vereinigung beginnen. Zwar zeigt sich, dass über die Jahre eine Annäherung stattgefunden hat. Allerdings hielten nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes die Haushalte in den Neuen Ländern im Jahr 2008 immer noch nur 71% des entsprechenden Geldvermögens in den Alten Län-

---

dem drei Ursachen. Zum einen machte ein großes Unternehmen einen steuerlichen Verlust geltend, der sich in einer Größenordnung von sieben Mrd. Euro auf das Körperschaftsteueraufkommen auswirkte. Zum anderen führten die Ereignisse des 11. September 2001 dazu, dass große Rückversicherer in diesem Jahr teils erhebliche Verluste hatten, womit ebenfalls Steuermindereinnahmen in Milliardenhöhe verbunden waren. Außerdem war ab diesem Jahr das Steuerrecht geändert worden. Unternehmen war eine Übergangsfrist von 15 Jahren zugestanden worden, in der sie unter dem alten System thesaurierte Gewinne bei Ausschüttung steuerlich herabsetzen konnten. Die Unternehmen schütteten deutlich mehr dieser Gewinne aus, als erwartet worden war, und in der Folge wurde eine Obergrenze erlassen. Diese drei Faktoren erklären nahezu vollständig den Einbruch der Steuereinnahmen und sie lassen sich räumlich fast ausschließlich dem Westteil Deutschlands zuordnen.

<sup>65</sup> Im Jahr 2008 ist die Unternehmensbesteuerung dann nochmals grundlegend reformiert worden. Länderspezifische Auswirkungen in der hier vorgelegten Abgrenzung sind davon aber nur wenige zu erwarten.

<sup>66</sup> Mit der Unternehmensteuerreform wurde der Zinsabschlag zum 01.01.2009 durch die Abgeltungsteuer ersetzt.

dem. Folglich bleiben auch die Steuereinnahmen hinter den westdeutschen zurück.<sup>67</sup>

Alles in allem erreichten die hier länderspezifisch zugerechneten Gemeinschaftsteuern in Bruttobetrachtung im Jahr 2008 ein Niveau von 36,5% (vgl. Tabelle A2). Ausgerechnet bei den aufkommenstärksten Steuern ist das Einnahmenniveau in den Neuen Ländern damit noch ausgesprochen niedrig. Die direkten Steuern, die das Leistungsfähigkeitsprinzip beachten und eine progressive Belastungswirkung entfalten und bei denen zudem noch die steuerliche Förderung besonderer Umstände die Steuerbasis mindert, erbringen in einkommens- und strukturschwachen Gebieten konsequenterweise weniger Einnahmen.

### Ländersteuern

Als Ländersteuern fungieren im Großen und Ganzen spezielle Verbrauch- und Aufwandsteuern. Bei diesen Steuern ist der räumliche Zusammenhang zwischen dem Aufkommen und der Inzidenz besonders groß. Wie Tabelle A2 zeigt, erreichten die Neuen Länder bereits im Jahr 1991 30% des im Alten Bundesgebiet vereinnahmten Aufkommens. Das in den Neuen Ländern erzielte Niveau nahm kontinuierlich zu und lag im Jahr 1997 bei einem Spitzenwert von gut 72%, bevor es wieder zurückfiel. Zuletzt erreichte es knapp 63% der Einnahmen in den Alten Flächenländern. Die Annäherung ist bei diesen Steuern am weitesten fortgeschritten, auch weil die Verbrauchsstrukturen sich mittlerweile deutlich angenähert haben. Die aufkommenstärksten Ländersteuern sind die Kraftfahrzeugsteuer<sup>68</sup>, die Grunderwerbsteuer und die Erbschaftsteuer.

Bei den Ländersteuern wurde das höchste Aufkommen je Einwohner bei der Kraftfahrzeugsteuer erbracht; im Jahr 1991 lag es bei 62% der in den Alten Ländern erzielten Einnahmen. Relativ schnell pendelten sich die Steuereinnahmen je Einwohner dann bei 80% ein; zuletzt erreichten sie 86% des westdeutschen Niveaus. Werden die vorübergehend stillgelegten Kraftfahrzeuge herausgerechnet, hätte aufgrund des Pkw-Bestands sogar eine noch stärkere Annäherung erwartet werden können, denn dieser liegt bei gut 95% des entsprechenden Wertes in den Alten Ländern. Allerdings sind die

Sätze der Kfz-Steuer recht differenziert; es werden neben Hubraum auch Schadstoffklassen berücksichtigt. Die geringere Angleichung kann mit einer anderen Struktur des Pkw-Bestandes erklärt werden.

Die zweitergiebigste Ländersteuer ist die Grunderwerbsteuer.<sup>69</sup> Im Jahr 1991 lagen die Einnahmen hier noch bei 24,6% des in den Alten Ländern erzielten Aufkommens je Einwohner; dann stiegen sie stark an und erreichten im Jahr 1996 ein Niveau von knapp 140%; danach sank es wieder auf knapp 46% im Jahr 2003, lag im Jahr 2008 aber wieder bei 62% des entsprechenden Aufkommens in den Alten Ländern. Die Steuer ist eng mit der bauwirtschaftlichen Tätigkeit korreliert, denn dieser ist in der Regel ein Grundstückserwerb vorgeschaltet. Vor allem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre führte der Nachholbedarf in den Neuen Ländern zu einer regen Bautätigkeit; es kam zu Überhitzungen und zu Überkapazitäten im Bausektor. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begann die Bauwirtschaft dann zu schrumpfen. Erst im Jahr 2007 dürfte dieser Prozess zum Stillstand gekommen sein. Die Entwicklung der bauwirtschaftlichen Tätigkeit erklärt das Grunderwerbsteueraufkommen in Relation zum entsprechenden Aufkommen in den Alten Ländern recht gut.

Zu den Ländersteuern gehören aber auch Steuern mit nur geringer Annäherung an westdeutsche Verhältnisse. Der Anknüpfungspunkt der *Erbschaftsteuer* ist das (geschenkte oder geerbte) Vermögen. Während in den Alten Bundesländern heute quasi von einer „Erbengeneration“ gesprochen werden kann, der Ersparnisse und Vermögen zufließen, die in 60 Nachkriegsjahren gebildet wurden, standen für den Vermögensaufbau in den Neuen Ländern lediglich 20 Jahre zur Verfügung. Auch erfolgt der Vermögensaufbau in der Regel in der Phase der Erwerbstätigkeit, und diese Phase lag bei vielen heutigen Erblassern schwerpunktmäßig in Vorwendezeiten. Vererbte Vermögen sind in den Neuen Ländern daher noch deutlich niedriger als in den Alten und häufig werden die Freibeträge unterschritten. Letztlich ist bei der Erbschaftsteuer daher kaum von einer Annäherung zu sprechen. In Relation zu dem entsprechenden Aufkommen in den Alten Ländern liegen die Einnahmen auch heute noch bei nur 9%. Der Aufbau von Vermögen

<sup>67</sup> Die Angleichung des Zinsabschlags ist dabei aufgrund der Vernachlässigung der Zerlegungsbeträge unterzeichnet.

<sup>68</sup> Die Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer ist Mitte des Jahres 2009 auf den Bund übergegangen. Er leistet dafür nunmehr Zuweisungen an die Länder. Damit stehen alle Steuern, die den Verkehr belasten, die Energie- und die Kraftfahrzeugsteuer, nun dem Bund zu.

<sup>69</sup> Die Grunderwerbsteuer stand in einigen Ländern teilweise den Kommunen zu. Seit Anfang 2004 ist Bremen als letztes Land dazu übergegangen, diese Steuer vollständig bei den Ländersteuern auszuweisen.

benötigt Zeit; hier wird eine nennenswerte Annäherung noch Jahrzehnte auf sich warten lassen.

### *Gemeindesteuern*

Bei den Gemeindesteuern fallen Traglast und Zahllast nah zusammen und der räumliche Bezug ist eng. Bei bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlage und gleichem Tarif ist den Kommunen bei den quantitativ bedeutendsten Steuern – neben der Gewerbesteuer sind dies die Grundsteuern – ein Hebesatzrecht zugestanden worden, damit sie einen gewissen Grad an Finanzautonomie haben.<sup>70</sup>

Die aufkommenstärkste kommunale Steuer ist die *Gewerbesteuer*. Im Jahr 1991 erbrachte sie in den Neuen Ländern knapp 5% des in den Alten Ländern erzielten Aufkommens. Nachfolgend stieg dieses Niveau kontinuierlich und lag im Jahr 2008 bei knapp 50%. Dieser relativ hohe Angleichungsgrad ist bemerkenswert. Zum einen liegen die Hebesätze in den Neuen Ländern im Durchschnitt bis heute spürbar unter denen in den Alten Ländern. Zum anderen ist die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer mehr oder weniger der Unternehmensgewinn; denn auch wenn es sich bei der Gewerbesteuer um eine Steuer auf den stehenden Gewerbebetrieb handelt, ist ihr Anknüpfungspunkt doch letztlich der Gewerbeertrag. Da zudem für Personengesellschaften relativ hohe Freibeträge gelten, ist die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer derjenigen der Körperschaftsteuer recht ähnlich.<sup>71</sup> Bei dieser Steuer sind die Pro-Kopf-Einnahmen im Vergleich zu dem Niveau in den Alten Ländern aber noch ausgesprochen niedrig. Dieser gravierende Unterschied erklärt sich mit dem Veranlagungsort der Steuern. Während die Körperschaftsteuer am Stammsitz des Unternehmens veranlagt wird, wird die Gewerbesteuer für den Betrieb erhoben.

Weit ist die Angleichung auch bei einer anderen Gemeindesteuer, der *Grundsteuer*, vorangeschritten. Die Grundsteuern belasten den Besitz inländischen Grundvermögens.<sup>72</sup> Auch hier wen-

den die Gemeinden auf eine bundesweit einheitlichen Bemessungsgrundlage und einen ebenfalls gesamtdeutsch definierten Tarif einen Hebesatz an. Anders als bei der Gewerbesteuer liegen die in den Neuen Ländern geltenden Hebesätze aber häufig über denen in den Alten. Hier spiegelt sich wieder, dass bei einer immobilien Bemessungsgrundlage der Steuerwettbewerb der Kommunen nicht sehr hoch ist. Ausweichende Reaktionen zur Steuervermeidung sind nicht zu befürchten, und über höhere Hebesätze entwickelte die Grundsteuer sich für die steuerschwachen Kommunen in den Neuen Ländern zu einer verlässlichen Einnahmequelle.

Bereits im Jahr 1991 lag das Grundsteueraufkommen je Einwohner in den Neuen Bundesländern bei 36% des westdeutschen Wertes und pendelte sich dann auf 71% ein. Seit dem Jahr 2008 können Eigentümer nun jedoch bei unverschuldetem Leerstand ihre Steuerschuld mindern. Damit verbundene Steuermindereinnahmen werden aufgrund der demografischen Entwicklung in den Neuen Ländern die ostdeutschen Kommunen besonders treffen, und eine weitere Angleichung wird so zukünftig erschwert.

Alles in allem ist die Annäherung bei den Gemeindesteuern nach den Ländersteuern am weitesten fortgeschritten. Je Einwohner erzielten die Gemeinden im Jahr 1991 noch knapp 11% des in den Alten Ländern erzielten Aufkommens. Seitdem hat das Niveau kontinuierlich zugenommen und liegt nun bei 54%.

Tabelle 4 zeigt abschließend die Entwicklung der in der Analyse einbezogenen Steuereinnahmen je Einwohner. Das Niveau in den Neuen Ländern ist nach wie vor niedrig und scheint seit einigen Jahren mehr oder weniger zu stagnieren. Vor allem bei den Gemeinschaftsteuern sind die Unterschiede groß, und diese wiederum dominieren das Steueraufkommen. Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte allerdings beachtet werden, dass nicht alle in den Neuen Ländern entrichteten Steuern berücksichtigt wurden.<sup>73</sup> Vor allem bei den Verbrauchsteuern spricht viel dafür, dass ein deutlich höherer

<sup>70</sup> Die sonstigen Gemeindesteuern, wie die Fischereisteuer oder die Hundesteuer, sind quantitativ eher unbedeutend.

<sup>71</sup> Unterschiede bestehen vor allem bei der Berücksichtigung von Dauerschuldzinsen, die bei der Gewerbesteuer hinzugerechnet werden. Sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei der Körperschaftsteuer gibt es allerdings Veranlagungslags, sodass der zeitliche Zusammenhang zwischen den Steuererträgen lose sein kann.

<sup>72</sup> Es handelt sich hierbei um zwei Steuern, die Grundsteuer A, die auf land- und forstwirtschaftlichen Grund und Boden,

und die Grundsteuer B, die auf andere Grundstücke erhoben wird.

<sup>73</sup> Werden interregionale Transfers betrachtet, muss die auf eine Region entfallende Traglast ermittelt werden, und auch die Einnahmen aus indirekten Steuern müssen regionalisiert werden, auch wenn dies lediglich behelfsweise mittels Indikatoren möglich ist. Für einen solchen Ansatz vgl. BLUM, U. u. a.: Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder –. IWH-Sonderheft 4/2009. Halle 2009.

Tabelle 4:  
Entwicklung der originären Steuereinnahmen je Einwohner

	Deutschland <sup>a</sup>			Gebiet NBL <sup>d</sup>			Gebiet ABL <sup>e</sup>			Niveau <sup>f</sup>
	in Euro	in % <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	in Euro	in % <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	in Euro	in % <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	
<i>Steuereinnahmen<sup>g</sup> Brutto<sup>h</sup></i>										
1991	2 452	-	12,8	446	-	6,1	2 902	-	13,4	15,4
1992	2 704	10,3	13,2	723	62,3	7,7	3 110	7,2	13,8	23,3
1993	2 742	1,4	13,1	940	30,0	8,1	3 075	-1,1	13,6	30,6
1994	2 777	1,3	12,7	1 134	20,6	8,4	3 035	-1,3	13,0	37,4
1995	2 768	-0,3	12,2	1 113	-1,9	7,6	3 043	0,3	12,7	36,6
1996	2 935	6,0	12,8	1 155	3,8	7,5	3 245	6,7	13,4	35,6
1997	2 962	0,9	12,7	1 172	1,4	7,4	3 274	0,9	13,3	35,8
1998	3 207	8,3	13,4	1 213	3,5	7,6	3 564	8,9	14,1	34,0
1999	3 411	6,4	13,9	1 273	4,9	7,7	3 800	6,6	14,7	33,5
2000	3 541	3,8	14,1	1 305	2,5	7,7	3 937	3,6	14,9	33,1
2001	3 313	-6,4	12,9	1 247	-4,4	7,2	3 677	-6,6	13,6	33,9
2002	3 228	-2,6	12,4	1 278	2,5	7,1	3 561	-3,2	13,1	35,9
2003	3 218	-0,3	12,3	1 320	3,3	7,1	3 524	-1,0	12,8	37,5
2004	3 238	0,6	12,1	1 354	2,5	7,1	3 554	0,9	12,7	38,1
2005	3 334	3,0	12,3	1 418	4,8	7,3	3 645	2,6	12,8	38,9
2006	3 667	10,0	13,0	1 543	8,8	7,6	4 007	9,9	13,6	38,5
2007	3 962	8,1	13,5	1 672	8,3	7,8	4 343	8,4	14,1	38,5
2008	4 143	4,6	13,7	1 838	9,9	8,3	4 512	3,9	14,3	40,7

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. – <sup>c</sup> In % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – <sup>d</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>e</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – <sup>f</sup> Niveau: Neue Flächenländer gegenüber Alte Flächenländer (= 100). – <sup>g</sup> Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Kfz-Steuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuern A und B, sonstige Gemeindesteuern. – <sup>h</sup> Kassenmäßige Steuereinnahmen zuzüglich Kindergeld, Eigenheimzulage, Investitionszulage.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Anteil der Steuerlast auf die Neuen Länder entfällt als bei den direkten Steuern. Vor dem Hintergrund der quantitativen Bedeutung der Mehrwertsteuer, wie auch der Energie- und der Tabaksteuer, dürfte die hier ausgewiesene Belastung also unterzeichnet sein.

### Ausblick

Alles in allem liegen die Steuereinnahmen vor Ort in den Neuen Ländern auch 20 Jahre nach der Vereinigung noch auf einem wesentlich niedrigeren Niveau als in den Alten. Letztlich ist dies der Grund für die hohen Volumina, die über den Länderfinanzausgleich und den Solidaripakt umverteilt werden. Im Hinblick auf die zurzeit angespannte Haushaltssituation aller Gebietskörperschaften, des Auslaufen von Solidaripakt und Finanzausgleich zum Jahr 2020 und den Umstand, dass mit der Etablierung der Schuldenbremse von den Ländern verlangt wird, ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorzulegen, wird die Diskussion

um das Zurückbleiben der Steuerkraft im politischen Prozess in den nächsten zehn Jahren noch häufig aufleben.

In dieser Diskussion muss aber berücksichtigt werden, dass eine entscheidende Ursache in der Ausgestaltung des Steuersystems liegt. Mit der Vereinigung wurde ein Steuersystem, das in 40 Jahren Bundesrepublik gewachsen war, auf die Neuen Ländern übertragen. Dieses System war auf die Wirtschafts- und Eigentumsverhältnisse einer reifen Volkswirtschaft zugeschnitten. Eine junge, vom Transformationsprozess geprägte Wirtschaft, wie sie sich auf dem Gebiet der DDR entwickelte, bietet für ein solches Steuersystem eine deutlich geringere Steuerbasis.<sup>74</sup> In dem Steuersystem einer

<sup>74</sup> In diesen Zusammenhang sind auch die Bestrebungen zu sehen, in den jungen Transformationsökonomien anstelle der allgemeinen Einkommensteuer eine allgemeine Verbrauchsteuer zu etablieren. Vgl. u. a. ROSE, M.: Einführung marktorientierter Einkommensteuersysteme in Ost-europäischen Reformstaaten, in: C. Smekal, R. Sendlhofer,

„reifen“ Volkswirtschaft sind es im Allgemeinen die nominalen Einkommen und Vermögen, die den Anknüpfungspunkt der quantitativ bedeutendsten Steuern bieten. Die in den Neuen Ländern im Durchschnitt erzielten Einkommen – ob aus selbstständiger oder nichtselbstständiger Arbeit – sind aber immer noch niedriger als in den Alten. Die progressive Ausgestaltung von Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer bedingt, dass die Angleichung der Steuereinnahmen hinter der der Einkommensgrößen zurückbleiben muss. Wie für Individuen gilt bei einem solchen Steuersystem auch für Regionen: die Steuerschuld bemisst sich nicht an der Wirtschaftskraft sondern an der steuerlichen Leistungsfähigkeit. Zudem wurde die Angleichung der Einnahmenniveaus dadurch behindert, dass bestimmte Fördertatbestände – teilweise sogar begründet mit der Notwendigkeit des wirtschaftlichen Aufholprozesses – das Steueraufkommen in den Neuen Ländern (relativ) stärker minder(t)en als in den Alten Ländern.

Eine junge Transformationsökonomie hätte demgegenüber eine vergleichsweise größere Steuerkraft entfalten können, wenn sie steuerlich andere Anknüpfungspunkte etabliert und das Steuersystem stärker auf die Belastung des Konsums ausgerichtet hätte. Nun fällt aber gerade die allgemeine Verbrauchsteuer (Mehrwertsteuer) in Deutschland aufgrund erhebungstechnischer Besonderheiten nicht dort an, wo der Endverbrauch lokalisiert ist, sondern dort, wo die Wertschöpfung – also die Produktion – erfolgt. Diese Steuer konnte daher im Rahmen der hier vorgenommenen Überlegungen nicht näher untersucht werden. Allerdings bestätigt die Entwicklung der speziellen Verbrauchsteuern die These. So ist die Annäherung bei ihnen recht weit fortgeschritten. Bei der Kraftfahrzeugsteuer liegt der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt sogar über dem in den Alten Ländern realisierten Steuerniveau.

Nach der Vereinigung bestand politisch keine Alternative zu der Übernahme des westdeutschen Steuerrechts. Aber die Folgen werden noch lange spürbar sein, denn eine weitergehende Annäherung der Steuerkraft setzt die Anpassung der Einkommens- und Vermögensverteilung voraus. Solange hier noch deutliche Divergenzen bestehen, kann die Finanzausstattung in den Neuen Ländern nur schwach sein.

*Kristina van Deuverden  
(Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de)*

---

H. Winner (Hrsg.), Einkommen versus Konsum. Ansatzpunkte zur Steuerreformdiskussion. Heidelberg 1999. Allerdings sind diese Länder mittlerweile entweder bereits in die EU integriert oder streben dies an und haben ihre Steuersysteme nunmehr an den westeuropäischen Standards orientiert. Immer noch sind es aber vor allem die ehemaligen Transformationsländer, die mit einer Flat-Tax oder einer Dual-Income-Tax Einkommen tendenziell geringer besteuern und ein höheres Gewicht auf die Konsumbesteuerung legen.



Tabelle A1:  
Ausgewählte Einzelsteuern je Einwohner

	Kasse <sup>a</sup>										Brutto <sup>b</sup>						
	Deutschland <sup>c</sup>					Neue Länder <sup>d</sup>					Alte Länder <sup>e</sup>					Niveau <sup>f</sup>	
	in Euro		in % <sup>g</sup>		in Euro		in % <sup>g</sup>		in Euro		in % <sup>g</sup>		in Euro		in % <sup>g</sup>		
<i>Lohnsteuer</i>																	
1991	1 369	14,6	3,0	292	1 611	10,3	18,1	1 369	14,6	292	1 611	85,0	292	1 611	10,3	18,1	
1992	1 569	3,6	17,0	540	1 777	1,4	30,4	1 569	14,6	540	1 777	23,5	540	1 777	1,4	30,4	
1993	1 625	5,8	11,8	666	1 802	-0,5	37,0	1 625	3,6	666	1 802	5,1	666	1 802	3,7	37,0	
1994	1 674	-11,4	-4,8	779	1 824	4,4	42,7	1 674	3,0	779	1 824	0,2	779	1 824	1,2	42,7	
1995	1 770	3,9	1,7	871	1 915	1,8	45,5	1 770	5,8	871	1 915	1,0	871	1 915	3,8	45,5	
1996	1 569	1,3	-7,4	650	1 715	1,7	37,9	1 569	3,9	915	1 986	0,6	915	1 986	2,2	46,1	
1997	1 550	1,3	-5,2	619	1 700	-2,3	36,4	1 860	1,1	917	2 012	-1,1	917	2 012	2,2	45,6	
1998	1 610	-2,5	-6,3	629	1 774	-0,5	35,5	1 921	-1,9	926	2 088	-4,5	926	2 088	-1,7	40,4	
1999	1 630	-0,5	-2,7	583	1 806	0,3	28,2	1 989	1,5	932	2 212	1,5	932	2 212	1,5	40,6	
2000	1 652	0,5	3,9	553	1 836	7,3	29,2	2 028	0,4	922	2 217	8,4	922	2 217	0,3	41,0	
2001	1 611	-7,0	-7,2	518	1 794	-7,0	29,2	1 990	-5,5	865	2 095	-4,9	865	2 095	-5,6	41,3	
2002	1 603	-4,0	-6,7	504	1 657	-3,7	28,2	1 863	-2,9	826	2 038	-4,5	826	2 038	-2,7	40,5	
2003	1 611	3,2	5,0	524	1 785	3,3	28,7	1 915	2,8	843	2 095	2,0	843	2 095	2,8	40,2	
2004	1 499	7,6	12,9	486	1 781	7,5	30,2	2 026	5,8	892	2 213	5,8	892	2 213	5,6	40,3	
2005	1 439	7,9	16,2	624	1 911	7,3	32,7	2 148	6,0	966	2 336	8,4	966	2 336	5,6	41,4	
<i>Einkommensteuer</i>																	
1991	265	-0,8	10	10	326	0,9	3,0	272	0,8	18	329	-	18	329	0,6	5,5	
1992	263	-20,6	-44	-40	328	-21,3	-	275	-19,6	-4	332	-	-4	332	-21,3	-	
1993	209	-23,5	-34	-44	258	-24,5	-	221	-22,8	9	261	-	9	261	-24,6	-	
1994	160	-45,3	-110	-34	195	-35,7	-	170	-43,8	-74	197	-	-74	197	-35,6	4,8	
1995	88	-12,3	-135	-110	125	-5,2	-	96	-10,6	-106	127	-	-106	127	-2,9	-	
1996	77	-47,0	-183	-135	119	-28,3	-	86	-22,1	-139	106	-	-139	106	-13,6	-	
1997	41	87,7	-197	-183	85	50,3	-	67	84,4	-134	169	-	-134	169	59,3	-	
1998	76	83,0	-191	-197	128	58,2	-	123	68,1	-109	264	-	-109	264	55,9	-	
1999	140	10,4	-191	-191	203	7,8	-	207	18,5	-70	301	-	-70	301	14,0	-	
2000	155	-	-	-191	219	-	-	245	-	-	-	-	-	-	-	-	

Fortsetzung Tabelle A1:

	Kasse <sup>a</sup>						Brutto <sup>b</sup>						
	Deutschland <sup>c</sup>		Neue Länder <sup>d</sup>		Alte Länder <sup>e</sup>		Deutschland <sup>c</sup>		Neue Länder <sup>d</sup>		Alte Länder <sup>e</sup>		Niveau <sup>f</sup>
	in Euro	in % <sup>g</sup>	in Euro	in % <sup>g</sup>	in Euro	in % <sup>g</sup>	in Euro	in % <sup>g</sup>	in Euro	in % <sup>g</sup>	in Euro	in % <sup>g</sup>	
<i>Einkommensteuer</i>													
2001	116	-25,2	-215	-	177	-19,0	223	-8,8	-68	-	275	-8,6	-
2002	92	-20,2	-212	-	146	-17,4	213	-4,6	-50	-	256	-7,0	-
2003	55	-40,0	-211	-	101	-30,8	192	-10,0	-44	-	228	-10,9	-
2004	65	18,1	-193	-	108	7,2	203	6,1	-35	-	239	4,8	-
2005	118	81,1	-144	-	164	51,4	250	23,2	4	-	287	20,3	1,5
2006	213	80,1	-73	-	262	59,9	332	32,5	51	-	375	30,4	13,6
2007	304	42,6	-18	-	361	37,5	404	21,8	91	78,3	455	21,4	20,0
2008	398	30,8	55	-	454	25,8	480	18,8	146	60,6	530	16,4	27,6
<i>Körperschaftsteuer</i>													
1991	243		1		248		0,4	245		28		264	10,7
1992	246	1,4	-43	-	246	-0,5	-	248	1,2	29	1,3	262	-0,6
1993	194	-21,1	-11	-	214	-13,2	-	196	-21,1	29	0,7	220	-15,9
1994	147	-24,3	-10	-	135	-37,0	-	148	-24,4	29	0,6	139	-37,1
1995	95	-35,5	-30	-	142	5,6	-	96	-35,5	29	0,4	145	4,9
1996	90	-5,0	-6	-	241	69,3	-	93	-2,7	29	0,4	246	68,9
1997	65	-28,2	18	-	263	9,3	6,7	80	-13,4	29	0,3	268	9,2
1998	97	50,6	34	92,0	291	10,6	11,6	128	59,5	29	0,4	296	10,5
1999	154	58,5	53	57,9	344	18,4	15,5	200	56,2	30	0,5	349	17,7
2000	166	8,0	20	-61,7	359	4,2	5,7	229	14,2	30	0,6	364	4,4
2001	135	-18,9	-46	-	23	-93,7	-	210	-8,4	30	0,8	29	-92,0
2002	112	-17,2	-36	-	47	107,6	-	195	-6,8	30	0,9	54	86,9
2003	77	-30,7	-9	-	112	138,6	-	174	-10,7	30	0,8	122	124,8
2004	83	7,4	24	-	190	69,8	12,5	183	5,0	31	0,7	199	63,1
2005	126	51,6	17	-28,8	217	14,0	7,8	221	20,5	31	0,7	227	14,1
2006	202	60,0	71	321,3	295	36,2	24,1	288	30,5	31	0,7	307	35,1
2007	277	37,6	72	0,9	316	7,0	22,8	350	21,5	31	0,8	323	5,3
2008	349	25,9	65	-9,8	213	-32,4	30,4	408	16,5	32	0,8	222	-31,3

<sup>a</sup> Kassenmäßige Steuereinnahmen. – <sup>b</sup> Kassenmäßige Steuereinnahmen zuzüglich Kindergeld, Eigenheimzulage beziehungsweise Investitionszulagen. – <sup>c</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>d</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>e</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – <sup>f</sup> Niveau: Neue Flächenländer gegenüber Alte Flächenländer (= 100). – <sup>g</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle A2:  
Entwicklung der Bruttosteuererinnahmen je Einwohner nach Ebenen

	Deutschland <sup>a</sup>				Neue Länder <sup>e</sup>				Alte Länder <sup>f</sup>				Niveau <sup>g</sup>
	in Euro	in % <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Anteil Steuern Ins-gesamt <sup>d</sup>	in Euro	in % <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Anteil Steuern Ins-gesamt <sup>d</sup>	in Euro	in % <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Anteil Steuern Ins-gesamt <sup>d</sup>	
<i>Gemeinschaftsteuern brutto<sup>h</sup></i>													
1991	1 931	-	10,1	78,8	338	-	4,6	75,9	2 289	-	10,6	78,9	14,8
1992	2 134	10,5	10,4	78,9	571	69,0	6,1	79,0	2 453	7,2	10,9	78,9	23,3
1993	2 187	2,5	10,5	79,8	738	29,1	6,4	78,5	2 451	-0,1	10,9	79,7	30,1
1994	2 182	-0,2	10,0	78,6	866	17,3	6,4	76,3	2 389	-2,5	10,3	78,7	36,2
1995	2 180	-0,1	9,6	78,8	849	-2,0	5,8	76,3	2 403	0,6	10,0	79,0	35,3
1996	2 307	5,8	10,1	78,6	866	2,0	5,6	74,9	2 560	6,6	10,6	78,9	33,8
1997	2 337	1,3	10,0	78,9	846	-2,2	5,4	72,2	2 601	1,6	10,6	79,4	32,5
1998	2 549	9,1	10,6	79,5	868	2,6	5,4	71,6	2 853	9,7	11,3	80,1	30,4
1999	2 728	7,0	11,1	80,0	916	5,5	5,5	72,0	3 066	7,4	11,9	80,7	29,9
2000	2 871	5,2	11,4	81,1	955	4,2	5,7	73,2	3 214	4,8	12,1	81,6	29,7
2001	2 657	-7,4	10,4	80,2	897	-6,1	5,1	71,9	2 970	-7,6	11,0	80,8	30,2
2002	2 598	-2,2	10,0	80,5	928	3,5	5,1	72,6	2 888	-2,8	10,6	81,1	32,1
2003	2 574	-0,9	9,8	80,0	958	3,2	5,2	72,6	2 836	-1,8	10,3	80,5	33,8
2004	2 524	-1,9	9,4	78,0	954	-0,4	5,0	70,5	2 788	-1,7	10,0	78,5	34,2
2005	2 561	1,5	9,4	76,8	963	0,9	5,0	67,9	2 823	1,2	9,9	77,4	34,1
2006	2 801	9,4	9,9	76,4	1 050	9,1	5,2	68,1	3 091	9,5	10,5	77,1	34,0
2007	3 060	9,2	10,4	77,2	1 146	9,1	5,4	68,6	3 386	9,5	11,0	78,0	33,9
2008	3 237	5,8	10,7	78,1	1 296	13,1	5,9	70,5	3 556	5,0	11,3	78,8	36,5
<i>Ländersteuern<sup>i</sup></i>													
1991	186	-	1,0	7,6	64	-	0,9	14,4	213	-	1,0	7,4	30,1
1992	209	12,4	1,0	7,7	94	45,9	1,0	13,0	235	10,1	1,0	7,6	39,9
1993	207	-1,1	1,0	7,5	119	27,6	1,0	12,7	225	-4,4	1,0	7,3	53,2
1994	230	11,0	1,1	8,3	144	20,4	1,1	12,7	240	7,1	1,0	7,9	59,8
1995	229	-0,2	1,0	8,3	140	-2,6	1,0	12,6	240	-0,3	1,0	7,9	58,4
1996	241	5,0	1,1	8,2	146	4,5	1,0	12,7	253	5,7	1,1	7,8	57,7
1997	216	-10,2	0,9	7,3	161	9,8	1,0	13,7	222	-12,2	0,9	6,8	72,2
1998	232	7,6	1,0	7,3	165	2,9	1,0	13,6	244	9,7	1,0	6,8	67,8
1999	238	2,5	1,0	7,0	163	-1,7	1,0	12,8	249	2,1	1,0	6,7	65,3
2000	224	-5,8	0,9	6,3	142	-12,4	0,8	10,9	239	-4,0	0,9	6,1	59,6
2001	238	6,2	0,9	7,2	151	6,0	0,9	12,1	255	6,5	0,9	6,9	59,3

Fortsetzung Tabelle A2:

	Deutschland <sup>a</sup>				Neue Länder <sup>e</sup>				Alte Länder <sup>f</sup>				Niveau <sup>g</sup>
	in Euro	in % <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Anteil Steuern Ins-gesamt <sup>d</sup>	in Euro	in % <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Anteil Steuern Ins-gesamt <sup>d</sup>	in Euro	in % <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Anteil Steuern Ins-gesamt <sup>d</sup>	
<i>Ländersteuern<sup>i</sup></i>													
2002	225	-5,5	0,9	7,0	142	-5,7	0,8	11,1	241	-5,5	0,9	6,8	59,2
2003	227	0,7	0,9	7,1	141	-1,2	0,8	10,7	244	1,4	0,9	6,9	57,7
2004	240	5,7	0,9	7,4	147	4,3	0,8	10,8	258	5,9	0,9	7,3	56,8
2005	250	4,1	0,9	7,5	163	11,1	0,8	11,5	267	3,3	0,9	7,3	61,1
2006	264	5,7	0,9	7,2	175	7,6	0,9	11,4	276	3,5	0,9	6,9	63,4
2007	278	5,2	0,9	7,0	187	6,4	0,9	11,2	288	4,3	0,9	6,6	64,8
2008	267	-3,8	0,9	6,5	175	-6,2	0,8	9,5	279	-3,1	0,9	6,2	62,7
<i>Gemeindesteuern<sup>j</sup></i>													
1991	335	-	1,8	13,7	43	-	0,6	9,7	400	-	1,9	13,8	10,8
1992	361	7,8	1,8	13,4	58	34,9	0,6	8,1	423	5,8	1,9	13,6	13,8
1993	348	-3,5	1,7	12,7	83	42,3	0,7	8,8	399	-5,5	1,8	13,0	20,8
1994	365	4,9	1,7	13,2	125	50,2	0,9	11,0	406	1,5	1,7	13,4	30,7
1995	359	-1,8	1,6	13,0	124	-0,6	0,8	11,1	400	-1,4	1,7	13,2	31,0
1996	387	7,9	1,7	13,2	143	15,7	0,9	12,4	432	7,9	1,8	13,3	33,2
1997	409	5,6	1,8	13,8	165	14,9	1,1	14,1	451	4,5	1,8	13,8	36,5
1998	426	4,1	1,8	13,3	179	8,9	1,1	14,8	467	3,5	1,9	13,1	38,4
1999	445	4,6	1,8	13,0	194	8,2	1,2	15,2	485	3,8	1,9	12,8	40,0
2000	446	0,3	1,8	12,6	208	7,1	1,2	15,9	485	-0,1	1,8	12,3	42,8
2001	418	-6,3	1,6	12,6	200	-3,9	1,1	16,0	452	-6,7	1,7	12,3	44,2
2002	406	-2,9	1,6	12,6	208	4,2	1,2	16,3	432	-4,4	1,6	12,1	48,1
2003	418	3,0	1,6	13,0	221	6,5	1,2	16,8	444	2,7	1,6	12,6	49,9
2004	474	13,5	1,8	14,6	253	14,1	1,3	18,7	508	14,3	1,8	14,3	49,8
2005	524	10,4	1,9	15,7	292	15,6	1,5	20,6	556	9,5	2,0	15,2	52,6
2006	602	14,9	2,1	16,4	317	8,5	1,6	20,6	640	15,1	2,2	16,0	49,6
2007	625	3,8	2,1	15,8	339	6,9	1,6	20,3	669	4,6	2,2	15,4	50,7
2008	639	2,3	2,1	15,4	367	8,2	1,7	20,0	677	1,2	2,1	15,0	54,1

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. – <sup>c</sup> In % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – <sup>d</sup> Anteil der Steuer am gesamten Bruttosteuerertrag. – <sup>e</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>f</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – <sup>g</sup> Niveau: Neue Flächenländer gegenüber Alte Flächenländer (= 100). – <sup>h</sup> Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Steuern vom Umsatz. – <sup>i</sup> Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer, sonstige Ländersteuern. – <sup>j</sup> Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B, sonstige Gemeindesteuern.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

## Zur Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit

Die Deutsche Einheit stellte die Politik vor große Herausforderungen. Die durch den damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl aufgezeigte Perspektive der „blühenden Landschaften“<sup>75</sup> erforderte eine möglichst schnelle Angleichung der Wirtschaftskraft sowie der Lebensverhältnisse beider Landesteile. Daraus ergab sich ein hoher Finanzierungsbedarf. Er resultierte insbesondere aus dem großen Investitionsrückstand der Neuen Länder zum restlichen Bundesgebiet und aus dem überdurchschnittlich hohen, von der DDR übernommenen Personalbestand im öffentlichen Dienst.<sup>76</sup>

Nach dem Fall der Mauer waren alle Neuen Länder in ähnlichem Maß von der wirtschaftlichen Transformation und daraus resultierend von Beschäftigungsabbau, Arbeitslosigkeit sowie regionaler Abwanderung und einem starken Rückgang der Geburtenzahlen betroffen. Diese Homogenität hat sich in vielen Bereichen erhalten. Neuere raumwirtschaftliche Studien zeigen, dass die regionalen Unterschiede zwischen den Neuen Ländern in Bereichen wie Bruttowertschöpfung, Infrastruktur oder Arbeitslosenzahlen heute vergleichsweise geringer sind als zwischen den Alten Ländern.<sup>77</sup> Eine ähnlich homogene Situation ist dagegen im Bereich der Verschuldung, die in allen Neuen Ländern in unterschiedlichem Umfang anstieg, nicht zu beobachten.<sup>78</sup>

Im vorliegenden Beitrag werden daher die Gründe der Verschuldung der Neuen Länder seit den 1990er Jahren beleuchtet. Berlin wird wegen seines Sonderstatus als Stadtstaat und Bundeshauptstadt aus den Betrachtungen ausgeklammert.<sup>79</sup> Bevor jedoch kon-

kreter auf die Entwicklung der Verschuldung der Neuen Länder seit der Deutschen Einheit eingegangen wird, werden zunächst verschiedene normative und positive ökonomische Theorieansätze genannt, die eine mögliche Erklärung für die gestiegenen Schuldenstände liefern können.

### *Theoretische Erklärungsansätze der Staatsverschuldung – ein Überblick*

Der Thematik der Verschuldung kann man sich aus normativer und positiver Sicht nähern. *Normativ* geprägte ökonomische Erklärungsansätze versuchen die wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen aufzuzeigen, die zum Erreichen der angestrebten Ziele empfehlenswert sind. Im Fall der Staatsverschuldung versuchen sie entsprechend, die optimale Höhe der Verschuldung zu identifizieren. Zu den normativen Erklärungsansätzen können unter anderem das ricardianische Äquivalenztheorem sowie der neoklassische und keynesianische Ansatz gezählt werden.<sup>80</sup> Bei allen drei genannten normativen Ansätzen handelt es sich um sehr hoch aggregierte Erklärungsmodelle. Sie sind daher nicht in der Lage, alle Aspekte der öffentlichen Kreditaufnahme zu erfassen.<sup>81</sup> Neuere normative Erklärungsansätze, wie beispielsweise das Ressourcenverbrauchs-konzept, das Konzept zur Betrachtung wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben, die Generationenbilanz oder das OECD-Konzept setzen bei dieser Problematik an. Sie greifen speziell Aspekte der Nachhaltigkeit auf und integrieren Überlegungen zur intertemporalen Lastenverteilung in die bestehenden Modelle.<sup>82</sup>

Die *positive* Ökonomie versucht die Kausalzusammenhänge der Verschuldung zu beschreiben. Dabei beinhalten die Erklärungsansätze im Gegensatz zur normativen Ökonomie weder Werturteile noch Lösungsvorschläge. Ein Erklärungsmodell, das sich speziell auf politisch-institutionelle Faktoren der Verschuldung konzentriert, stellt die Neue

<sup>75</sup> Vgl. Fernsehansprache von Bundeskanzler Helmut Kohl anlässlich des Inkrafttretens der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, 1. Juli 1990 in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Nr. 86. 3. Juli 1990, S. 741 f.

<sup>76</sup> Vgl. POHL, R.; RAGNITZ, J.: Ostdeutsche Wirtschaft: Kein Grund zur Resignation, in: A. Waschkuhn, A. Thumfart (Hrsg.), Politik in Ostdeutschland. Oldenbourg-Verlag: München 1999, S. 274 ff.

<sup>77</sup> Vgl. KAWKA, R.: Regionale Disparitäten von Wirtschaftskraft und Arbeitslosigkeit, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Regionalbarometer neue Länder, 2009, S. 13 ff.

<sup>78</sup> Vgl. FREYE, S.: Zum Zusammenhang zwischen der Verschuldung der Bundesländer und ihren finanziellen Handlungsspielräumen, in: IWH-Diskussionspapiere 12/2009.

<sup>79</sup> Die Begriffe Neue Länder und Neue Flächenländer werden daher synonym verwendet.

<sup>80</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, D.: Finanzwissenschaft, 9. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, 2007, S.625 ff.

<sup>81</sup> Vgl. VON WEIZSÄCKER, R.: Finanzpolitik, in: J. von Hagen, P. Welfens, A. Börsch-Supan (Hrsg.), Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft. Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre 2, 1997, S.136.

<sup>82</sup> Vgl. einen entsprechenden inhaltlichen Überblick zu den genannten Konzepten bei JOCHIMSEN, B.: Nachhaltige Finanzpolitik auf Länderebene – Konzepte, Indikatoren und Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst, 2/2008, S. 108-114.

Politische Ökonomie (auch ‚Public Choice‘ genannt) dar. Darin werden insbesondere polit-ökonomische Aspekte der Machtsicherung betrachtet.<sup>83</sup> Im Rahmen dieses Erklärungsansatzes werden beispielsweise die Größe und parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, die Zahl der amtierenden Finanzminister im Betrachtungszeitraum oder die Höhe der empfangenen Transferzahlungen als Erklärungsvariablen für die beobachtete Staatsverschuldung herangezogen.<sup>84</sup>

Mit dem Ziel, die Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit aufzuzeigen, ist der vorliegende Beitrag inhaltlich dem positiven Erklärungsansatz der Staatsverschuldung zuzuordnen. Im Folgenden wird, entsprechend der zuvor genannten Charakteristika dieses Ansatzes, ein kurzer Abriss der Hintergründe der deutschen Finanzpolitik der 1990er Jahre gegeben. Anschließend werden die Kennzahlen vorgestellt, die im Rahmen der empirischen Analyse ausgewertet werden. Abschließend werden noch einmal die verschiedenen Stufen der Entwicklung der Verschuldung der Neuen Länder zusammenfassend aufgezeigt.

### **Finanzpolitik in den 1990er Jahren**

Bis zur Integration der Neuen Länder in den bundesdeutschen Länderfinanzausgleich im Jahr 1995 basierte die Finanzierung der Deutschen Einheit primär auf der Nettoneuverschuldung der einzelnen Gebietskörperschaften sowie auf der Bildung von Nebenhaushalten. Allein über den Fonds Deutsche Einheit wurden den Neuen Ländern (inklusive Berlin) rund 82 Mrd. Euro zur Deckung ihres Finanzierungsbedarfes vom Bund und den Alten Ländern zur Verfügung gestellt.<sup>85</sup> Zusätzlich übernahm der Bund die Kosten der Neuen Länder im Zusammenhang mit der Altschuldenregulierung der ehemaligen DDR. Diese wurden im Kreditabwicklungsfonds aufgefangen und später in den Erblastentilgungsfonds übergeleitet.<sup>86</sup> Die Transferzahlungen reich-

ten jedoch nicht aus, die Haushaltsfinanzierung der Neuen Länder ohne eine zusätzliche Kreditaufnahme zu decken.<sup>87</sup> Etwa 10% der bis zum Jahr 1995 aufgenommenen Neuverschuldung der bundesdeutschen Gebietskörperschaften entfielen zu dieser Zeit auf die Neuen Länder.<sup>88</sup>

Aus retrospektiver Sicht wird die Nettoneuverschuldung der Neuen Länder teilweise dahingehend interpretiert, dass letztere mit der Angleichung ihrer Pro-Kopf-Verschuldung an das Westniveau ihren „Finanzierungsbeitrag“ zur Deutschen Einheit leisten sollten.<sup>89</sup> Diese Überlegungen spiegelten die damalige Annahme einer verhältnismäßig schnellen Angleichung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder wider, die sich jedoch als Trugschluss erwies.<sup>90</sup> Zwar fand zu Beginn der 1990er Jahre ein schneller Aufholprozess der Neuen Länder an die Wirtschaftskraft der Alten Länder statt, seit dem Jahr 1995 ist er allerdings ins Stocken geraten. Auch heute, 20 Jahre nach der Deutschen Einheit, haben die Neuen Länder nicht die Wirtschaftskraft und Steuereinnahmenbasis der Alten Länder erreicht.<sup>91</sup> Verstärkt durch den andauernden Rückgang der Bevölkerung und die degressive Rückführung der *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft* (kurz SoBEZ „Neue Länder“)<sup>92</sup> sind die Neuen Länder – trotz der anfänglichen faktischen Entschuldung durch den Bund – somit durch die Verschuldung ihrer

---

Bestandsaufnahme und theoretische Wirkungsanalyse, 1997, S. 41 ff.

<sup>83</sup> Vgl. VON WEIZSÄCKER, R.: Finanzpolitik, in: J. von Hagen, P. Welfens, A. Börsch-Supan (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft*. Springer Handbuch der Volkswirtschaftslehre 2, 1997, S. 142 ff.

<sup>84</sup> Vgl. WAGSCHAL, U.; WENZELBURGER, G.; PETERSEN, T.; WINTERMANN, O.: Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern, in: *Wirtschaftsdienst* 3/2009, S. 204-212.

<sup>85</sup> Vgl. hierzu unter anderem BLUM, U. et al.: Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder –. *IWH-Sonderheft* 4/2009. Halle 2009, S. 79.

<sup>86</sup> Vgl. WELTRING, S.: Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument des Deutschen Vereinigungsprozesses.

<sup>87</sup> Vgl. HERDMANN, U.; BOESE, K.: Die Schulden der Länder, in: M. Junkernheinrich, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.), *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch*, Forum Öffentliche Finanzen, Band 11, 2007, S. 101.

<sup>88</sup> Vgl. ANDERSEN, U.: Finanzierung der Einheit, in: WEIDENFELD, W.; KORTE, K.-R.: *Handbuch zur deutschen Einheit*, Neuausgabe. Campus 1996, S. 299 ff.

<sup>89</sup> Vgl. LENK, T.: Der Einfluss der Deutschen Vereinigung auf die Staatsverschuldung in: M. Junkernheinrich, H. Scheller, M. Woisin (Hrsg.), *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch*. Forum Öffentliche Finanzen, Band 11, 2007, S. 23.

<sup>90</sup> Vgl. ANDERSEN, U.: Finanzierung der Einheit, in: W. Weidenfeld, K.-R. Korte (Hrsg.). *Handbuch zur deutschen Einheit*, Neuausgabe., Campus 1996, S. 299 ff.

<sup>91</sup> Vgl. VAN DEUVERDEN, K.: Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach, in diesem Heft, S. 91-104.

<sup>92</sup> Vgl. WILDE, K.; FREYE, S.: Auslaufen der Solidarpaktmittel II, Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, 3/2009, S. 132-140.

Landeshaushalte in besonderem Maß in ihrer finanzpolitischen Handlungsfähigkeit eingeschränkt.<sup>93</sup>

### **Zur Wahl und Definition der verwendeten finanzstatistischen Kennzahlen**

Bezüglich der Verschuldung der öffentlichen Haushalte hat eine einzelne finanzstatistische Kennzahl für sich genommen nur eine begrenzte Aussagekraft.<sup>94</sup> Um die Auswirkungen von Verschuldung auf die finanzpolitischen Handlungsspielräume der Länder besser verstehen zu können, erscheint die Verwendung mehrerer Kennzahlen zweckmäßig. Die Problematik besteht jedoch darin, dass es bei finanzstatistischen Kennzahlen die „ideale Gruppe“ nicht gibt. Alle Kennzahlen haben Stärken und Schwächen. Letztere können zum Teil durch die Hinzunahme anderer Kennzahlen ausgeglichen werden.

Im vorliegenden Beitrag werden für die Betrachtung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte die drei finanzstatistischen Kennzahlen *Schuldenstand je Einwohner*, *Schuldenstandsquote* und *Zins-Steuer-Quote* verwendet. Um beim Vergleich der Länderfinanzen die Interpretation der Daten trotz unterschiedlicher Kommunalisierungsgrade der Länder gewährleisten zu können, enthalten die verwendeten Kennzahlen auch die Werte der jeweiligen Gemeinden und Zweckverbände dieser Länder.<sup>95</sup>

Der Schuldenstand und die Zins-Steuer-Quote waren wichtige finanzstatistische Kennzahlen für die im Rahmen der Föderalismuskommission II getroffene Auswahl der Länder, die zum Abbau ihrer strukturellen Defizite ab dem Jahr 2011 Konsolidierungshilfen erhalten.<sup>96</sup> Die Zins-Steuer-Quote ist überdies eine von drei Kennzahlen, die vom Bundesverfassungsgericht zur Beurteilung von

Haushaltsnotlagen herangezogen wurden.<sup>97</sup> Die Schuldenstandsquote ist zudem eines von zwei Fiskalkriterien im europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt.<sup>98</sup> Im Folgenden werden die gewählten Kennzahlen bezüglich ihrer Bildung und Aussagekraft näher erläutert.

- Der *Schuldenstand* gibt einen ersten Eindruck hinsichtlich der Verschuldungssituation eines Landes. Auf Länderebene werden hierfür im Regelfall die Kreditmarktschulden im weiten Sinn verwendet.<sup>99</sup> Da der Vergleich der absoluten Verschuldung aufgrund unterschiedlicher struktureller Voraussetzungen der einzelnen Länder nicht immer sinnvoll ist, wird der Schuldenstand ins Verhältnis zur Einwohnerzahl des jeweiligen Landes gesetzt. Problematisch an der Einwohnergewichtung dieser Kennzahl ist allerdings, dass Veränderungen im Zeitverlauf sowohl auf eine Änderung des Schuldenstandes als auch der Einwohnerzahl zurückgeführt werden können. Aufgrund der starken Ost-West-Binnenmigration zu Beginn der 1990er Jahre<sup>100</sup> hat dieser Aspekt für die Betrachtung der Entwicklung der Verschuldung der Neuen Länder eine besondere Bedeutung. Um den demographischen Einfluss auf die Entwicklung der Schuldenstände zu überprüfen, wird im Anschluss an die Betrachtung der Schuldenstände je Einwohner noch ein Endpunktvergleich der absoluten Schuldenstände durchgeführt.
- Die *Schuldenstandsquote* berechnet sich aus dem Schuldenstand eines Landes dividiert durch dessen nominales Bruttoinlandsprodukt (BIP). Sie spiegelt das langfristige Ergebnis der Haus-

<sup>93</sup> Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Monatsbericht, Juli 2006, S. 52.

<sup>94</sup> Vgl. SVR – SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Statistisches Bundesamt: Wiesbaden 2007, S. 29.

<sup>95</sup> Vgl. DIETZ, O.: Indikatoren zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 10/2008, S. 862-866.

<sup>96</sup> Vgl. KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUND-LÄNDERFINANZBEZIEHUNGEN, Arbeitsgruppe 1, AG 1-16 bzw. AG 1-17, 2008.

<sup>97</sup> Vgl. BUNDESVERFASSUNGSGERICHT: 2 BvF 3/03, BVerfG-Urteil vom 19. Oktober 2006.

<sup>98</sup> Vgl. Art. 104c des Vertrags über die Europäische Union (Maastricht Vertrag) von 1992.

<sup>99</sup> Kreditmarktschulden im weiten Sinn beinhalten neben Wertpapierschulden, Schuldscheindarlehen bei Banken, Sparkassen, Versicherungsunternehmen (Kreditmarktschulden i. e. S.), auch Ausgleichsforderungen gegenüber der öffentlichen Hand. Speziell handelt es sich dabei um Schuldbuchforderungen, die aus dem Wegfall der Forderungstitel gegen das Dritte Reich nach Ende des 2. Weltkrieges entstanden sind. Vgl. auch Schuldenstatistische Begriffe und Abgrenzungen in: STATISTISCHES BUNDESAMT: Fachserie 14, Reihe 5, 2009.

<sup>100</sup> Vgl. KUBIS, A.; SCHNEIDER, L: Wanderungsverhalten der Ostdeutschen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, 4/2008, S. 128-132.

haltspolitik eines Landes wider.<sup>101</sup> Die Analyse des Schuldenstandes in Relation zu zwei verschiedenen Bezugsgrößen (Einwohner und BIP) ermöglicht zudem die Identifikation von strukturellen Unterschieden zwischen den Ländern.<sup>102</sup>

- Die *Zins-Steuer-Quote* berechnet sich aus dem Quotienten der Zinszahlungen eines Landes und dessen Steueraufkommen. Per Definition bildet die Zins-Steuer-Quote somit den Anteil der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen ab, der von den Ländern für Zinszahlungen aufgewendet wird und entsprechend nicht zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben zur Verfügung steht.<sup>103</sup> Eine Veränderung der Quote kann sowohl auf steigende bzw. sinkende Zinsen, eine Veränderung in der Nettokreditaufnahme sowie eine Veränderung des Steueraufkommens zurückgeführt werden. Für die Interpretation der Entwicklung der Zins-Steuer-Quote zwischen den Jahren 1992 und 2008 muss daher berücksichtigt werden, dass die Zinsen in diesem Zeitraum sanken. Im Jahr 1995 lagen sie beispielsweise bei 6,5%, zehn Jahre später bei 4,5%.<sup>104</sup> Gleichzeitig stieg, wenn auch nur verhältnismäßig langsam, das Steueraufkommen der Neuen Länder.<sup>105</sup> Die Aussagekraft der Zins-Steuer-Quote wird außerdem dadurch beeinträchtigt, dass die zusätzlichen Einnahmen in Form der *SoBEZ* nicht in der Berechnung der Quote berücksichtigt sind. Besonders stark fallen hierbei die *SoBEZ* „*Neue Länder*“ ins Gewicht.<sup>106</sup> Da diese Zahlungen bis zum Jahr 2019

degressiv zurückgeführt werden, wird sich die Vergleichbarkeit der Zins-Steuer-Quote im künftigen Zeitverlauf verbessern.

Die drei gewählten finanzstatistischen Kennzahlen berücksichtigen in ihrer Gesamtheit sowohl die Zinsentwicklung als auch strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern und Unterschiede in der Wirtschaftskraft. Sie entsprechen damit einer Reihe von Kriterien, deren Berücksichtigung beispielsweise vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums der Finanzen für finanzpolitische Analysen gefordert wird.<sup>107</sup>

### ***Empirische Befunde zur Verschuldung der Neuen Länder***

#### *Schuldenstand je Einwohner*

Der durchschnittliche Schuldenstand je Einwohner der Neuen Flächenländer lag im Jahr 1992, kurz nach der Deutschen Einheit, bei etwa 1 100 Euro. Im gleichen Jahr betrug der durchschnittliche bundesweite Schuldenstand aller Länder rund 3 900 Euro (vgl. Abbildung 1). Bis zum Jahr 2000 hatte sich der durchschnittliche Schuldenstand der Neuen Länder fast verfünffacht und lag nun bei rund 5 400 Euro je Einwohner. Zum Vergleich: Der durchschnittliche Schuldenstand aller deutschen Bundesländer stieg im gleichen Zeitraum auf etwa 6 300 Euro je Einwohner. Nach der Jahrtausendwende verlangsamte sich bundesweit der durchschnittliche Anstieg der Schuldenstände. Im Jahr 2008 lag der Schuldenstand in den Neuen Ländern bei knapp 7 000 Euro je Einwohner. Zum Vergleich: Der durchschnittliche Schuldenstand aller Länder und Gemeinden in Deutschland stieg im gleichen Zeitraum trotz konjunktureller Erholung auf ca. 8 900 Euro je Einwohner.

Die Schuldenstände von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen stiegen insbesondere in den 1990er Jahren stark an. Sie blieben aber, mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, bis zum Ende des Betrachtungszeitraums im Jahr 2008 unter dem bundesweiten Länderdurchschnitt. Der Schuldenstand je Einwohner von Sachsen-Anhalt liegt seit dem Jahr 1998 über dem bundesweiten Durchschnitt. Das Land hatte nach der Deutschen Einheit vergleichsweise schlechte Startbedingungen. Es war besonders stark vom Transformationsbedingten strukturellen Umbruch

<sup>101</sup> Vgl. BRÜMMERHOFF, D.: Finanzwissenschaft, 9. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage Oldenbourg-Verlag: München 2007, S. 621.

<sup>102</sup> Vgl. SVR – SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Statistisches Bundesamt: Wiesbaden, 2007, S. 12.

<sup>103</sup> Vgl. STAHL, D.: Zur Krise der öffentlichen Finanzen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Hannover 1999.

<sup>104</sup> Durchschnittsverzinsung der Länderschulden. Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Monatsbericht, Juni 2001, S. 62 bzw. Monatsbericht, Juli 2006, S. 38.

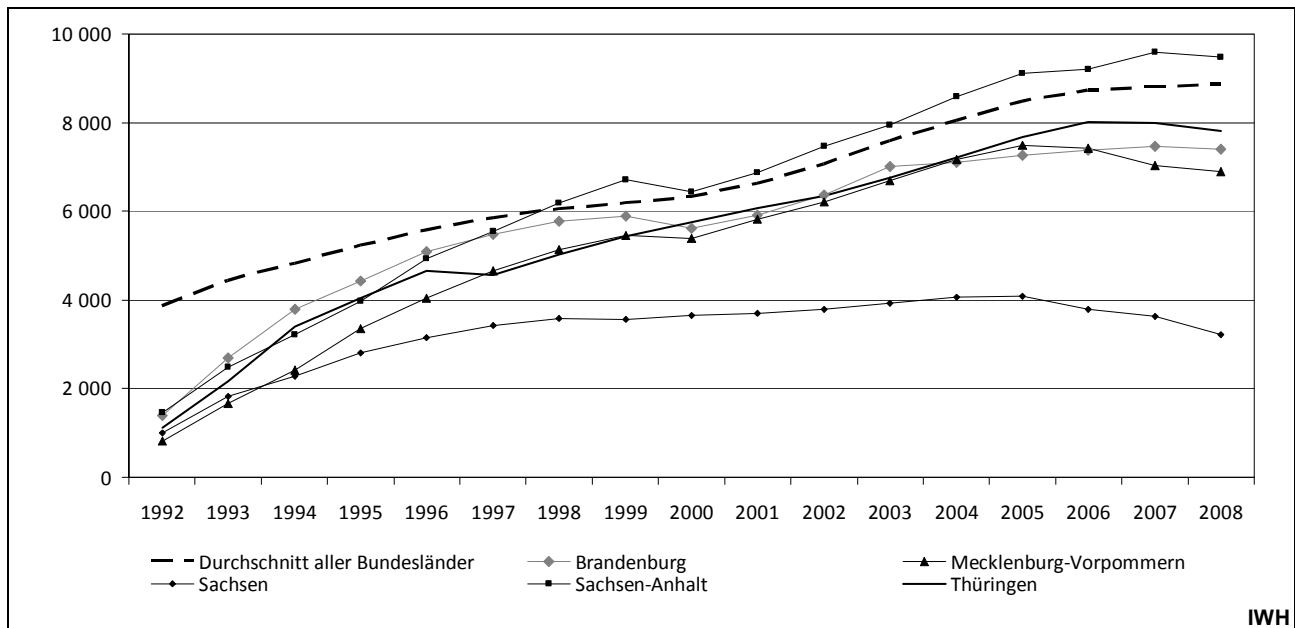
<sup>105</sup> Vgl. VAN DEUVERDEN, K.: Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach, in diesem Heft, S. 91.104.

<sup>106</sup> Vgl. WILDE, K.; FREYE, S.: Auslaufen der Solidarpaktmittel II, Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2009, S. 132-140.

<sup>107</sup> WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DES BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN: Haushaltskrisen im Bundesstaat, 2005, S. 35 f.



Abbildung 1:  
Schuldenstände<sup>a</sup> im Zeitraum 1992 bis 2008  
- in Euro je Einwohner -



<sup>a</sup> Schuldenstände der Länder einschließlich der Schulden von Gemeinden und Zweckverbänden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Darstellung des IWH.

und den daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Marktanpassung betroffen. Speziell der Zusammenbruch der Grundstoffindustrie hatte eine hohe regionale Arbeitslosigkeit und eine massive Abwanderung der Bevölkerung zur Folge, deren Auswirkungen auch 20 Jahre nach dem Übergang zur Marktwirtschaft noch spürbar sind.<sup>108</sup>

Allein dem Freistaat Sachsen gelang es bereits in den 1990er Jahren, den Anstieg des Schuldenstandes je Einwohner zu begrenzen. Diese Entwicklung scheint nach Ansicht einzelner Wissenschaftler eng verknüpft zu sein mit der langen Wirkungsperiode von Georg Milbradt als sächsischem Finanzminister (1990 bis 2001) und später als Ministerpräsident (2002-2008). Es wird konstatiert, dass unter seiner Federführung bereits frühzeitig Maßnahmen zur dauerhaften Kontrolle der Ausgaben ergriffen sowie überdurchschnittlich

hohe Investitionen getätigt wurden.<sup>109</sup> In Sachsen-Anhalt gab es dagegen nach der Deutschen Einheit häufig wechselnde Regierungskonstellationen. Dieser Sachverhalt wird in einzelnen polit-ökonomischen Studien als ein Aspekt zur Erklärung der vergleichsweise ungünstigen finanzpolitischen Situation des Landes herangezogen.<sup>110</sup>

#### Absoluter Schuldenstand

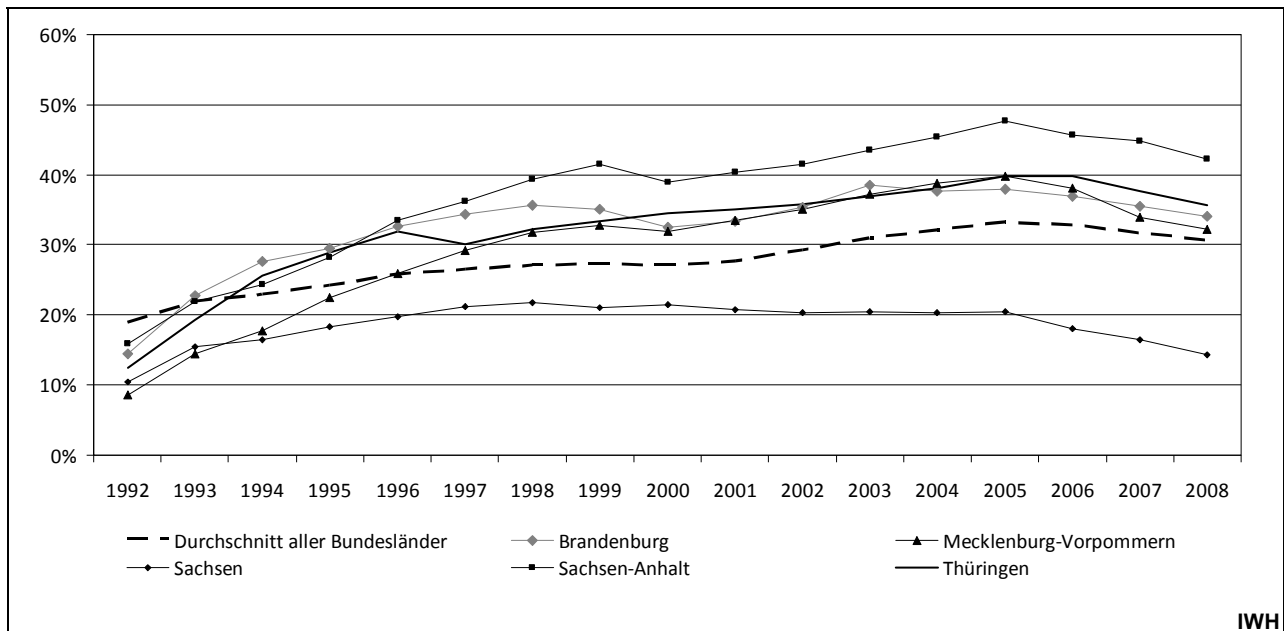
Vergleicht man die Schuldenstände ohne Einwohnergewichtung, so ergibt sich ein anderes Bild. Im Jahr 1992 wies der Freistaat Sachsen mit 4,7 Mrd. Euro den höchsten Schuldenstand von allen Neuen Flächenländern aus. Sachsen-Anhalt hatte mit rund 4,1 Mrd. Euro den zweithöchsten und Mecklenburg-Vorpommern mit rund 1,5 Mrd. Euro den niedrigsten Schuldenstand. Bis zum Jahr 2008 war der absolute Schuldenstand des Landes Sachsen-Anhalt auf 22,7 Mrd. Euro gestiegen. Damit hat das Land den höchsten Schuldenstand im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer. Mecklenburg-Vorpommern weist mit 11,5 Mrd. Euro noch im-

<sup>108</sup> Vgl. DEUTSCH, K.-G.; BROK, S.: Aufbruch Ost. Die Wirtschaftsentwicklung in den östlichen Ländern. Deutsche Bank Research, 2. September 2009, S. 21 ff. Resultierend aus dem notwendigen wirtschaftlichen Neuanfang verzeichnet das Land im Zeitraum von 1995 bis 2006 bundesweit einen der größten negativen Salden der Nettobinnenmigration. Nur Niedersachsen weist in dieser Zeit einen größeren negativen Saldo aus. Diese Zahl ist aber durch das Grenzdurchgangslager Friedland verzerrt. Vgl. hierzu vertiefend KUBIS, A.; SCHNEIDER, L.: Zum Zusammenhang von Abwanderung und regionaler Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 408-414.

<sup>109</sup> Vgl. WAGSCHAL, U.; WINTERMANN, O.; PETERSEN, T. (Hrsg.): Konsolidierungsstrategien der Bundesländer Verlag Bertelsmann Stiftung, 2009, S. 244 ff.

<sup>110</sup> Vgl. WAGSCHAL, U.; WENZELBURGER, G.; PETERSEN, T.; WINTERMANN, O.: Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst 3/2009, S. 204-212.

Abbildung 2:  
Schuldenstände<sup>a</sup> im Verhältnis zum nominalen BIP (Schuldenstandsquote) im Zeitraum 1992 bis 2008



<sup>a</sup> Schuldenstände der Länder einschließlich der Schulden von Gemeinden und Zweckverbänden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Darstellung des IWH.

mer den niedrigsten absoluten Schuldenstand aus, gefolgt von Sachsen mit einem Schuldenstand von rund 13,6 Mrd. Euro.<sup>111</sup> Aus dieser Gegenüberstellung wird der nicht unbeträchtliche Einfluss der Entwicklung der Bevölkerungszahlen auf die Entwicklung der Schuldenstände der Neuen Länder deutlich.

### Schuldenstandsquoten

Bei der Betrachtung der Schuldenstandsquoten der Neuen Länder im Vergleich zur durchschnittlichen Quote aller Bundesländer ist auffällig, dass, mit Ausnahme von Sachsen, seit dem Jahr 1997 alle Neuen Länder über dem Durchschnittswert liegen (vgl. Abbildung 2). Diese Entwicklung weist auf einen deutlichen strukturellen Unterschied zwischen den Neuen Ländern und dem Bundesdurchschnitt der Länder hin. Er resultiert primär aus der noch immer schwächeren Wirtschaftskraft der Neuen Länder, die ihren Ausdruck unter anderem

in einem noch immer vergleichsweise niedrigen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen findet.<sup>112</sup>

In der Rangfolge der Neuen Länder hinsichtlich der Schuldenstandsquoten sind keine Unterschiede zu derjenigen beim Schuldenstand je Einwohner zu erkennen. Ein Vergleich zeigt, dass die Schuldenstandsquote des Freistaates Sachsen bereits im Zeitraum 2000 bis 2005 bei einem Wert von 20% relativ konstant blieb. In den Jahren 2006 bis 2008 war sie sogar rückläufig. Die Schuldenstandsquote von Sachsen-Anhalt lag dagegen im Jahr 2005 bei 48%. In den Jahren 2006 bis 2008 war die Schuldenstandsquote aufgrund der bundesweit guten konjunkturellen Entwicklung in allen Neuen Ländern rückläufig. In Sachsen-Anhalt sank sie bis zum Jahr 2008 auf 42% und in Sachsen auf 14%.

### Zins-Steuer-Quote

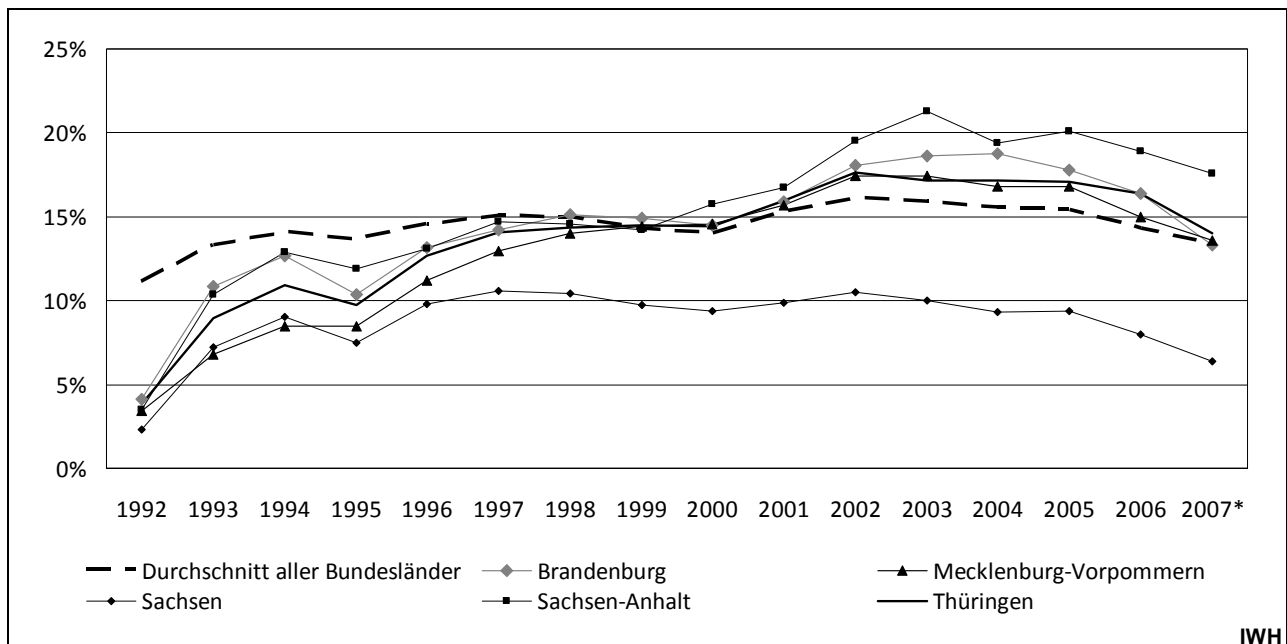
Mit Hilfe der Zins-Steuer-Quote werden die aus der Verschuldung der Länder resultierenden Zinszahlungen ins Verhältnis zum Steueraufkommen gesetzt. Bei der zeitlichen Betrachtung der Quoten der einzelnen Neuen Länder wird deutlich, dass sich diese – mit Ausnahme des Freistaates Sachsen – bereits im Jahr 1997 und somit zeitlich vor der

<sup>111</sup> Brandenburg und Thüringen verzeichneten für das Jahr 1992 Schuldenstände von 3,5 Mrd. Euro bzw. rund 2,9 Mrd. Euro. Im Jahr 2008 waren diese auf 18,7 Mrd. Euro (Brandenburg) und rund 17,8 Mrd. Euro (Thüringen) gestiegen. Vgl. hierzu STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.3: Schuldenstand der Länder und Gemeinden/ Gemeindeverbände zusammen nach Arten und Ländern, 2009.

<sup>112</sup> Vgl. SCHEUFELE, R.; LUDWIG, U.: Der lange Weg der Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 404.

Abbildung 3:

Zinszahlungen eines Landes im Verhältnis zu dessen Steueraufkommen (Zins-Steuer-Quote) im Zeitraum 1992 bis 2007



\* Vierteljährliche Kassenergebnisse; einschl. Extrahaushalte und ohne Zweckverbände.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Darstellung des IWH.

Angleichung der Schuldenstände dem bundesdeutschen Durchschnitt von rund 14% angeglichen haben (vgl. Abbildung 3). Dies kann einerseits darauf hindeuten, dass andere Bundesländer die zu dieser Zeit sinkenden Zinsen besser nutzen konnten als die Neuen Länder. Andererseits kann dieses Ergebnis auch Ausdruck unterschiedlicher Entwicklungen des Steueraufkommens innerhalb Deutschlands sein.<sup>113</sup>

Im Jahr 2000 – und somit früher als in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen – stieg die Zins-Steuer-Quote von Sachsen-Anhalt von 14% auf rund 16%. Im Jahr 2002 erhöhten sich auch die Zins-Steuer-Quoten der anderen drei Länder. Der Anstieg der Quoten erklärt sich primär aus den konjunkturell bedingt rückläufigen Steuereinnahmen dieser Jahre. Im Gegensatz zu Sachsen-Anhalt näherten sich die Zins-Steuer-Quoten der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen jedoch bis zum Jahr 2007 wieder an den bundesweiten Durchschnitt an, der zu diesem Zeitpunkt erneut bei rund 14% lag. Zwar sank auch die Zins-Steuer-Quote von Sachsen-Anhalt, im Jahr 2008 lag sie jedoch noch immer

vier Prozentpunkte über dem bundesdeutschen Durchschnitt der Länder. Die Schuldenstandsquote des Freistaats Sachsen blieb im gesamten Betrachtungszeitraum jeweils fünf bis zehn Prozentpunkte unter dem bundesdeutschen Durchschnitt (vgl. Abbildung 3).

#### ***Auswirkungen der Finanzpolitik auf die Verschuldung der Neuen Länder***

Für die 1990er Jahre verzeichneten die gewählten statistischen Kennzahlen für alle Neuen Länder, mit Ausnahme des Freistaates Sachsen, einen starken Anstieg der Verschuldung. Mit der konjunkturellen Erholung um das Jahr 2000 gelang es allen Neuen Ländern, die Schuldensituation zu stabilisieren. Bei der Mehrzahl der Länder handelte es sich jedoch nur um eine kurze finanzpolitische Atempause. Mit dem neuerlichen konjunkturell bedingten Einbruch der Steuereinnahmen um das Jahr 2002 stiegen die Schuldenstände der Länder erneut – wenn auch weniger stark – und in deren Folge die Schuldenstandsquoten und Zins-Steuer-Quoten. Das Erreichen des bundesdeutschen Länderdurchschnitts bei der Zins-Steuer-Quote resultiert dabei sowohl aus der überdurchschnittlich hohen Nettoneuverschuldung der Neuen Länder als auch aus der vergleichsweise schwachen Einnahmenbasis.

<sup>113</sup> Vgl. hierzu VAN DEUVERDEN, K.: Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach, in diesem Heft, S. 91-104.

Seit der Jahrtausendwende kann man dennoch von einem Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik der Neuen Länder sprechen. Seit dieser Zeit sind verstärkt Konsolidierungsstrategien in den Blickpunkt der Finanzpolitik der Länder gerückt. Umgesetzt wurden sie vor allem in Form eines verschärften Personalabbaus im öffentlichen Dienst sowie in der Fortsetzung der bereits begonnenen Verwaltungsstrukturereformen.<sup>114</sup> Als Ergebnis wuchsen die Schuldenstände der Neuen Länder zwischen den Jahren 2000 und 2008 langsamer als der Bundesdurchschnitt. Entsprechend verringerte sich der Abstand der Schuldenstände der Neuen Länder zum Durchschnittswert aller Länder. Unterstützt wurde diese Entwicklung von dem wirtschaftlichen Aufschwung des Jahres 2006, der bis in die Jahre 2007 und 2008 nachwirkte.<sup>115</sup>

Bei der Betrachtung der finanzstatistischen Verschuldungskennzahlen wurde deutlich, dass Sachsen-Anhalt bei allen drei Kennziffern die höchsten Werte aufweist und somit den geringsten finanzpolitischen Handlungsspielraum hat. Hinsichtlich der Hintergründe dieser Entwicklung muss allerdings berücksichtigt werden, dass das Land noch immer den größten negativen Wanderungssaldo aller Neuen Länder besitzt. Die Verschuldungskennzahlen steigen somit allein schon aufgrund des Bevölkerungsverlustes des Landes.

### **Schlussbetrachtungen**

Neuere polit-ökonomische Studien erklären die Hintergründe der in diesem Beitrag aufgezeigten Verschuldungssituationen mit Hilfe der individuellen politischen Entwicklungen der Länder und den seit der Deutschen Einheit getroffenen finanzpolitischen Entscheidungen. So wird beispielsweise die personelle Kontinuität, gemessen an der Anzahl der Finanzminister und der Dauer ihrer Amtszeit, als ein Aspekt angesehen, der den Grad

der Verschuldung eines Landes beeinflusst. Polit-ökonomische Erklärungen reichen allerdings nicht aus, um die Hintergründe der Verschuldung der Neuen Länder zu erklären. Diese resultiert vielmehr aus einem komplizierten Zusammenspiel vieler, insbesondere auch strukturökonomischer, Faktoren. Beispielhaft sind hier nochmals der transformationsbedingte Beschäftigungsrückgang, die daraus resultierende hohe Arbeitslosigkeit, die noch immer anhaltende Ost-West-Binnenmigration sowie der starke Einbruch der Geburtenzahlen nach der Deutschen Einheit zu nennen. Zudem wurde kurz nach der Deutschen Einheit die Geschwindigkeit der Angleichung der ostdeutschen Wirtschaftskraft an das westdeutsche Niveau teilweise falsch eingeschätzt; auch dies ist ein wichtiger Aspekt bei der Erklärung der Verschuldung der Neuen Länder.

Die mit dieser – aus heutiger Sicht – zu optimistischen Einschätzung bezüglich der Ost-West-Angleichung der Wirtschaftskraft verbundene, überwiegend kreditgestützte Finanzierung der Deutschen Einheit führte bei der Mehrheit der Neuen Länder speziell zu Beginn der 1990er Jahre zu einem starken Anstieg der Verschuldung. Nach der Jahrtausendwende wird eine schrittweise Veränderung in der Einstellung zu und im Umgang mit den vorhandenen Schulden deutlich. Die Haushaltskonsolidierung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Sie erhält zusätzlichen Druck durch die degressive Gestaltung der *SoBEZ* „*Neue Länder*“. Unterstützt wurden die Konsolidierungsbemühungen der Länder zudem durch den konjunkturellen Aufschwung der Jahre 2006 und 2007.

Die Folgen der weltweiten Finanzkrise und der daraus resultierenden Wirtschaftskrise für die öffentlichen Haushalte stellen die Konsolidierungsziele der Länder auf die Probe. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht absehbar, wie nachhaltig die Konsolidierungsstrategien der Landesregierungen sind. Perspektivisch ist zu erwarten, dass trotz der im Jahr 2009 verabschiedeten Regelung zur Implementierung einer bundes- und landesweiten Schuldenbremse zumindest mittelfristig die Verschuldung der Länderhaushalte bestehen bleibt. Daher sollten ungeachtet der gegenwärtigen konjunkturellen Schwächeperiode die bereits bestehenden mittel- bis langfristig angelegten Konsolidierungsbemühungen von der Politik nicht aus den Augen verloren werden.

*Sabine Freye*  
(*Sabine.Freye@iwh-halle.de*)

<sup>114</sup> Vgl. WILDE, K.; FREYE, S.: Auslaufen der Solidarpaktmittel II, Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 3/2009, S. 135 ff sowie EICHLER, N.: Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Landesfinanzen in Sachsen-Anhalt, in: R. Mai, F. Micheel (Hrsg.), *Der Einfluss des demographischen Wandels auf die föderalen Finanzstrukturen*, 2008, S. 104 f.

<sup>115</sup> Vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Weltweite Finanz- und Konjunkturkrise treibt die deutsche Wirtschaft in eine tiefe Rezession, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 1/2009, S. 28 bzw. PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTS-DIAGNOSE: Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel Sonderausgabe* 2/2009, S. 68.

## Kommunal Finanzen in Ostdeutschland – Entwicklung, strukturelle Probleme und mögliche Lösungsansätze –

Die wirtschaftliche Entwicklung der Städte und Gemeinden, ihre jeweiligen Entwicklungsstrategien sowie ihre Positionierung im nationalen wie internationalen Standortwettbewerb werden wesentlich von der Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen beeinflusst. Da die Kommunen in Deutschland die Hauptträger und -investoren im Bereich der Infrastruktur sind und – gemäß ihrer jeweiligen Größe – unverzichtbare zentralörtliche Funktionen übernehmen, ist die kommunale Finanzsituation auch von erheblicher Bedeutung für die Gesamtwirtschaft. Dies gilt in besonderem Maße mit Blick auf den wirtschaftlichen Aufholprozess im Osten Deutschlands sowie in Rückblick auf den desolaten Zustand der kommunalen Infrastruktur zum Zeitpunkt der politischen Wende und der Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung. In jüngster Zeit hat die Frage nach der Finanzausstattung der ostdeutschen Kommunen vor dem Hintergrund deutlich rückläufiger Steuereinnahmen – infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise – sowie der hierdurch veranlassten Forderungen speziell westdeutscher Städte nach mehr Finanzmitteln noch zusätzliche Relevanz erhalten.

Der vorliegende Beitrag geht anhand eines Bündels von ausgewählten Indikatoren auf der Basis der Theorie des Fiskalföderalismus<sup>116</sup> zunächst den Fragen nach, inwieweit das kommunale Finanzsystem im Osten Deutschlands heute den Anforderungen entspricht, die aus ökonomischer Sicht an ein funktionsfähiges kommunales Finanzsystem zu stellen sind, welche Veränderungen im Zeitverlauf erfolgt sind und ob sich hinsichtlich des Erreichens der Anforderungen systematische Unterschiede zwischen Ost und West feststellen lassen. Anschließend wird diskutiert, welche Maßnahmen geeignet sein können, um zu einer Verbesserung

der gegenwärtigen Situation beizutragen. Die Untersuchung konzentriert sich auf eine Auswertung amtlicher Daten zu den kommunalen Kernhaushalten<sup>117</sup> und knüpft an vorliegende Studien des IWH zur Analyse der Kommunal Finanzen an.<sup>118</sup>

### *Ökonomische Anforderungen an die Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems*

Die Einnahmen der Kommunen können grundsätzlich aus drei Quellen stammen: *Abgaben* (Steuern, Beitrags- und Gebührenzahlungen der örtlichen privaten Haushalte und Unternehmen), *Zuweisungen* („Grants-in-Aid“, Transfers von anderen öffentlichen Haushalten an eine Kommune) oder *Kreditaufnahme*. Aus der Theorie des Fiskalföderalismus sowie aus den allgemeinen ökonomischen Grundsätzen der Besteuerung<sup>119</sup> lassen sich Anforderungen ableiten, die allgemein an diese Finanzierungsarten und ihre Struktur gestellt werden sollten. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf eine Reihe der wichtigsten dieser Anforderungen, die im Folgenden erläutert werden.

<sup>116</sup> Hier sei nur exemplarisch verwiesen auf OATES, W. E.: *Fiscal Federalism*. New York et al. 1972. – OLSON, M.: *The Principle of „Fiscal Equivalence“ – The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, in: *American Economic Review (AER)*, Vol. 59, *Papers and Proceedings*, 1969, pp. 479-487. – BLUM, U.; DUDLEY, L.: *A Spatial Model of the State*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Journal of Institutional and Theoretical Economics)*, Vol. 147, No. 2, 1991, pp. 312-336. Vgl. auch die zusammenfassende Darstellung bei ZIMMERMANN, H.: *Kommunal Finanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*. Baden-Baden 1999, speziell S. 119 ff.

<sup>117</sup> Flächendeckende und zeitnahe Angaben zu den kommunalen Nebenhaushalten, insbesondere zu den Einnahmen und Ausgaben der Schattenhaushalte in der Gestalt kommunaler Unternehmen, sind derzeit nicht verfügbar. Das IWH arbeitet daran, die kommunalen Nebenhaushalte empirisch zu erfassen sowie der ökonomischen Analyse vollständig zu erschließen, und hat hierzu vor Kurzem bereits eine Untersuchung für die Gruppe der kreisfreien Städte und die Jahre 1998-2003 vorgelegt. Es wurde u. a. gezeigt, dass die Rolle kommunaler Unternehmen im Osten wesentlich bedeutsamer als in Westdeutschland ist. Vgl. HAUG, P.: *Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus?*, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2009*, S. 220-228.

<sup>118</sup> Vgl. z. B. SCHARFE, S.: *Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt*, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2006*, S. 151-156. – HAUG, P.; MICHELSEN, C.: *Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen: Zentralisierung bringt nicht nur Effizienzvorteile*, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2007*, S. 403-413. – HEIMPOLD, G.; ROSENFELD, M. T. W.: *Was bringt eine Zentralisierung gemeindlicher Verwaltungsstrukturen? – Befunde aus Fallstudien in sachsen-anhaltischen Kommunen*, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2008*, S. 45-52. – HAUG, P., a. a. O.

<sup>119</sup> Vgl. hierzu z. B. SCHERF, W.: *Öffentliche Finanzen – Einführung in die Finanzwissenschaft*, Stuttgart 2009, S. 217 ff.

*Steuern als primäre Quelle der Kommunalfinanzierung, Zuweisungen nur subsidiär einsetzen, Kreditaufnahme minimieren:* Hinsichtlich der allgemeinen Wahl zwischen den drei zuvor genannten Finanzierungsarten sollten sich die Kommunen vorrangig aus Abgaben, speziell aus Steuererträgen, finanzieren. Kredite stellen grundsätzlich eine stets problematische Verschiebung von Lasten in die Zukunft (und auf zukünftige Generationen) dar und können eine drastische Einengung des kommunalen Handlungsspielraums bewirken, wenn der Schuldendienst große Teile der laufenden Einnahmen aufzehrt. Zuweisungen sind mit einer ganzen Reihe von Problemen verbunden. U. a. können sie auf der Seite der Bürger und der kommunalen Entscheidungsträger zu „Fiskalillusionen“<sup>120</sup> führen. Da die Zuweisungen (anders als Abgaben) für die Kommunen scheinbar „kostenlos“ sind, wird einer ineffizienten Mittelverwendung und einer Überdimensionierung der lokalen Infrastruktur Vorschub geleistet. Dies ist insbesondere bei Investitionszuweisungen (für den Bau oder Erhalt von kommunaler Infrastruktur) zu erwarten, die fast ausschließlich zweckgebunden vergeben werden. Hierbei spielt auch die Tendenz der kommunalen Entscheidungsträger eine Rolle, nach Möglichkeit alle „Investitionszuweisungs-Töpfe“ der Landesebene zu nutzen – ungeachtet der zumeist erforderlichen Ko-Finanzierung der Investitionen aus kommunalen Eigenmitteln sowie der möglichen Folgekosten. Hierunter leiden die politische Kultur (Tendenz zur „Fördermentalität“) sowie das bürgerschaftliche Engagement. Gerade durch die Investitionszuweisungen kommt es auf der Länderebene zu hohen Verwaltungskosten, die zusätzlich erhöht werden, wenn die Länder für die von ihnen finanziell alimentierten Bereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung zusätzliche Regulierungen einführen. Die Vermutung liegt nahe, dass hohe Zuweisungen teilweise nicht nur Folge einer schwierigen wirtschaftlichen Lage der Empfänger sind, sondern ihrerseits auch zu einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung und zu Ineffizienzen bei der kommunalen Leistungserstellung beitragen.

<sup>120</sup> Zum Begriff der Fiskalillusion vgl. z. B. DOLLERY, B. E.; WORTHINGTON, A. C.: The Empirical Analysis of Fiscal Illusion, in: Journal of Economic Surveys, Vol. 10, 1996, pp. 261-97. – OATES, W. E.: On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey, in: G. Brennan, B. S. Grewel, P. Groenwegen (eds), Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews. Sydney 1988, pp. 65-82.

Hinzu kommt, dass Zuweisungen auf der Länderebene festgelegt werden und nur bedingt längerfristig stabil bleiben. Sie können für ihre Empfänger weder der Forderung nach kommunaler Autonomie noch dem Grundsatz der Flexibilität entsprechen, demzufolge den Kommunen eine diskretionäre Anpassung der Einnahmen an Schwankungen der Ausgaben, aber auch an Veränderungen der jeweiligen Bemessungsgrundlage von Abgaben (z. B. des Einkommens), möglich sein sollte. Dieser Aspekt verdient vor allem vor dem Hintergrund der bereits angeführten Nachteile einer zu hohen öffentlichen Verschuldung Beachtung. Denn ohne eine hinreichende Flexibilität der sonstigen Einnahmen bleibt den Kommunen kurzfristig vielfach nur die Möglichkeit, sich über den Kreditmarkt zu finanzieren. Folglich ist es wichtig, dass die Kommunen über die Möglichkeit verfügen, eigene, bewegliche Abgaben – vor allem Steuern – zu erheben.

*Kommunale Steuern sollten wenig konjunkturabhängig sein und einen intrakommunalen Interessenausgleich gewährleisten können.* Hinsichtlich der Frage, welche Steuerarten den Kommunen zur Verfügung stehen sollten, ist neben der Forderung nach Konjunkturalneutralität der kommunalen Einnahmen<sup>121</sup> nicht zuletzt der Grundsatz des Interessenausgleichs<sup>122</sup> von Bedeutung. Ihm zufolge sollten alle wesentlichen lokalen „Stakeholder“-Gruppen jeweils mit einer Steuerart zu den kommunalen Einnahmen beitragen. Auf der einen Seite wird hierdurch das Interesse der Stakeholder verstärkt, sich über den Einsatz der abgeführten Mittel durch die Kommunen zu informieren und eine ineffiziente Verwendung der Mittel zu sanktionieren. Auf der anderen Seite erhalten die Kommunalpolitiker durch die gruppenbezogenen Abgaben einen zusätzlichen Anreiz, die Interessen der einzelnen Stakeholder-Gruppen zu berücksichtigen und keine einseitige Bevorteilung einzelner Gruppen zu realisieren.

*Einsatz von Finanzzuweisungen zur Abgeltung von räumlichen Spillovereffekten:* Die Finanzie-

<sup>121</sup> Diese Forderung wird damit begründet, dass die konjunkturpolitische Steuerung in erster Linie der Bundesebene vorbehalten sein sollte und die Kommunen keine Parallelpolitik betreiben, sondern ihrem Versorgungsauftrag unabhängig von der jeweiligen Konjunktursituation nachkommen sollten.

<sup>122</sup> Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1982, S. 30.

rung der kommunalen Aufgabenerfüllung mit Hilfe von vertikalen Zuweisungen (von der Landesebene an die Kommunen)<sup>123</sup> sollte aus der Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus und speziell zur Umsetzung des von *Mancur Olson* postulierten „Prinzips der fiskalischen Äquivalenz“<sup>124</sup> in erster Linie erfolgen, um externe Effekte auszugleichen, die von einer Kommune infolge der Bereitstellung von zentralörtlichen Leistungen auf ihr jeweiliges Umland ausgehen. Ebenso sind Zuweisungen von der Landesebene an die Kommunen dann im Einklang mit den theoretischen Anforderungen, wenn sie für eine Finanzierung von solchen Leistungen vergeben werden, die von den Kommunen im Auftrag des Bundes, der Landesebene oder gemäß bestimmter Richtlinien des jeweiligen Landes erstellt werden. Letztere Anforderung wird vielfach auch als Grundsatz der „Konnexität“ bezeichnet.

*Ausgleich von räumlichen Disparitäten in der kommunalen Finanzausstattung:* Neben den bisher erläuterten, allokativen Anforderungen an das kommunale Finanzsystem wird zusätzlich darüber diskutiert, ob durch die Finanzierungsregelungen auch eine gewisse räumliche Umverteilung zwischen den Kommunen erreicht werden sollte. Hierzu gibt es in Deutschland einen parteiübergreifenden Grundkonsens dahingehend, dass eine Mindestausstattung mit kommunaler Infrastruktur (z. B. Grundschulen, Feuerwehr) in jeder Kommune vorhanden sein sollte. Dies wird auch unter dem bekannten Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ diskutiert. Sowohl die Wahl von Steuern, deren Aufkommen eine geringe räumliche Streuung aufweist, bestimmte Verfahren der Steueraufteilung (wie sie heute z. B. beim kommunalen Anteil an der Einkommensteuer praktiziert werden) als auch Regelungen im Bereich der Verteilung von Finanzzuweisungen sind für die Realisierung dieses Grundsatzes geeignet.

<sup>123</sup> Aus theoretischer Sicht wären zur Kompensation von externen Effekten der zentralen Orte eigentlich *horizontale* Finanzzuweisungen zwischen den Kommunen die richtige Lösung. In der Praxis kommen derartige Transfers aber nur in Ausnahmefällen zustande, sodass üblicherweise die Landesebene einspringen muss.

<sup>124</sup> Vgl. OLSON, M., a. a. O. „Fiskalische Äquivalenz“ liegt demnach dann vor, wenn eine räumliche Deckungsgleichheit zwischen der Gruppe der Nutzer und den Finanzierern einer öffentlichen Leistung sowie jener Personengruppe realisiert ist, die über die Entscheidungsrechte zur Gestaltung der betreffenden Leistung verfügt.

### ***Anpassung der Ausgabenstruktur an den Westen – jedoch gravierende Zuweisungs-Abhängigkeit im Osten***

Inwieweit entspricht das Finanzsystem der ostdeutschen Kommunen den zuvor erläuterten Anforderungen?<sup>125</sup> Ein Rückblick auf die Gesamtentwicklung der kommunalen Haushalte in den vergangenen zwei Jahrzehnten zeigt zunächst eine deutliche Abweichung zwischen einer Konvergenz bei den Ausgaben und Verharrungstendenzen auf der Einnahmenseite (vgl. Abbildung 1). Besonders deutlich ist der Angleichungsprozess bei den Personalausgaben festzustellen. Hier haben die ostdeutschen Kommunen die Ausgaben kontinuierlich zurückgeführt (von etwa 150% der westdeutschen Personalausgaben auf im Jahr 2007 knapp unter 100%).<sup>126</sup> Dies war nur mit einem drastischen Stellenabbau zu erreichen, zumal die Arbeitsentgelte im öffentlichen Dienst in der Ausgangslage deutlich unter dem westlichen Niveau lagen.

Eine Anpassung in umgekehrter Richtung vollzog sich bei den Laufenden Übertragungen an übrige Bereiche, in denen die kommunalen Sozialausgaben zum Ausdruck kommen. Infolge von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Bundes in den 1990er Jahren waren die Sozialausgaben der Kommunen im Osten zunächst deutlich niedriger als in den Alten Ländern. Der Rückbau der Arbeitsmarktpolitik war dann im Zeitverlauf mit einer deutlichen Annäherung der kommunalen Sozialausgaben im Osten an das westdeutsche Niveau verbunden.<sup>127</sup> Mittlerweile haben die ostdeutschen Kommunen auch ihre Sachinvestitionen weitgehend an die Verhältnisse im Westen angenähert.<sup>128</sup>

<sup>125</sup> Der oben erläuterte Grundsatz der Konnexität wird bis heute bundesweit nur ansatzweise realisiert; eine Untersuchung, inwieweit es hier Ost-West-Unterschiede gibt, war im Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht möglich.

<sup>126</sup> Nach Schätzungen des Deutschen Städtetags wurden für 2009 im Osten wieder etwas höhere Pro-Kopf-Personalausgaben als im Westen erwartet. Vgl. ANTON, S.; DIEMERT, D.: Gemeindefinanzbericht 2009, in: Der Städtetag, Jg. 2009, Heft 5, S. 5-85, hier: S. 7.

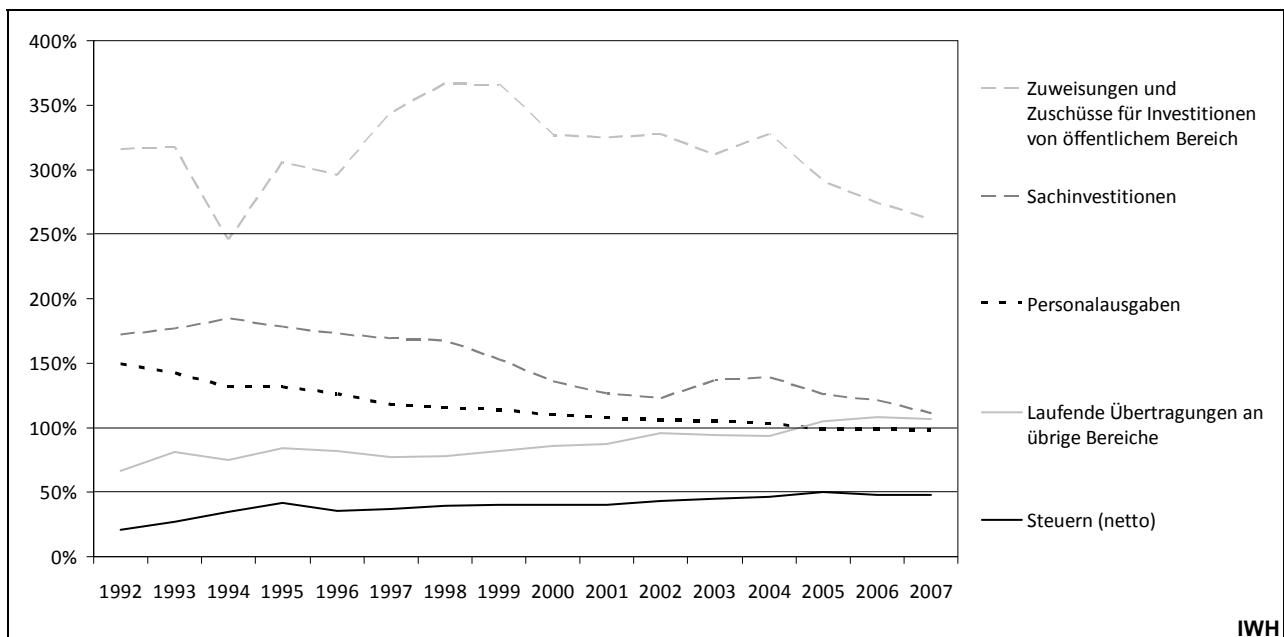
<sup>127</sup> Vgl. z. B. KARRENBERG, H.; MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 2002, in: Der Städtetag, Jg. 2002, Heft 4, S. 4-96, hier: S. 13.

<sup>128</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass gemäß einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik der kommunale Investitionsbedarf pro Kopf für den Zeitraum 2006 bis 2020 in den Alten Bundesländern 8 309 Euro beträgt, in den Neuen Bundesländern und Berlin aber 9 439 Euro. Vgl. REIDENBACH, M. et al.: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen – Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Berlin 2008.

Abbildung 1:

Entwicklung ausgewählter Einnahmen- und Ausgabenarten (Euro pro Einwohner) der ostdeutschen Kommunen<sup>a</sup> im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen (ohne Stadtstaaten)

- Werte für Westdeutschland = 100% -



<sup>a</sup> Kreise, kreisfreie Städte plus kreisangehörige Gemeinden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Völlig anders als bei den Ausgaben sieht es bei einem Ost-West-Vergleich auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte aus. Hier zeigen sich immer noch gravierende Unterschiede zwischen Ost und West; im Osten sind die Probleme der Steuerschwäche bzw. der Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen wesentlich größer als im Westen. Bei den Steuereinnahmen ist es nach einer schwachen Annäherung an das westdeutsche Niveau etwa seit dem Jahr 2005 zu einer Stagnation gekommen. Die Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen verharren seither bei einem Wert von knapp unter 50% des Westniveaus (vgl. Abbildung 1). Die Teilgruppe der kreisfreien Städte in Ostdeutschland bleibt selbst im Vergleich zu den strukturschwachen Städten des Ruhrgebiets bei den Steuereinnahmen um ein Drittel zurück, wie vorliegende Analysen des IWH zeigen.<sup>129</sup>

Sehr deutlich ausgeprägt sind die Unterschiede ebenfalls noch immer bei den Investitionszuweisungen der Länder an die Kommunen, spiegelbildlich zum Rückstand bei den Steuereinnahmen. In Ermangelung hinreichender Eigeneinnahmen sind

die ostdeutschen Kommunen in erheblichem Maße von Zuweisungen abhängig; dies gilt natürlich nicht nur für Investitionen, sondern auch für die Finanzierung der laufenden Ausgaben mit Hilfe von Schlüsselzuweisungen. Zwar lässt sich bei den Investitionszuweisungen seit dem Ende der 1990er Jahre ein permanenter Rückgang feststellen. Gleichwohl erreichten die Investitionszuweisungen an die ostdeutschen Kommunen auch im Jahr 2007 noch mehr als 250% des entsprechenden Niveaus im Westen (vgl. Abbildung 1). Insgesamt gesehen trugen die Zuweisungen der Länderebene an die ostdeutschen Kommunen (zur Finanzierung der Verwaltungs- plus der Vermögenshaushalte) im Jahr 2007 mit nahezu 56% zu den kommunalen Gesamteinnahmen bei.<sup>130</sup> In den Alten Bundesländern betrug der Vergleichswert lediglich knapp 34%. Natürlich gibt es auch in den Alten Bundesländern zahlreiche Kommunen, denen es hinsichtlich ihrer Steuereinnahmen nicht besser als den meisten ostdeutschen Kommunen geht. Die Dauerhaftigkeit der Zuweisungsabhängigkeit sowie ihre nahezu flächendeckende Verbreitung im Osten

<sup>129</sup> Vgl. FRANZ, P.: Wo stehen die ostdeutschen Städte im gesamtdeutschen Städtesystem?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 435-444, hier: S. 443.

<sup>130</sup> Ohne Stadtstaaten; vgl. ANTON, S.; DIEMERT, D.: Gemeindefinanzbericht 2008, in: Der Städtetag, Jg. 2008, Heft 5, S. 5-84, hier: S. 11.



stellt allerdings ein gravierendes Strukturproblem dar.

Dabei sind die Verhältnisse innerhalb der Neuen Bundesländer keineswegs ganz einheitlich, in einigen Teilräumen ist bei den Steuern durchaus eine stärkere Annäherung an die Situation im Westen zu verzeichnen als anderswo. Dies lässt sich bereits bei einer Differenzierung der Steuereinnahmen nach den einzelnen Bundesländern verdeutlichen (vgl. Tabelle 1). Die Unterschiede in der Höhe der kommunalen Steuererträge je Einwohner dürften sich in erster Linie mit dem bekannten wirtschaftlichen Süd-Nord-Gefälle erklären lassen.

Tabelle 1:  
Steuern (netto) der ostdeutschen Gemeinden im Ländervergleich, 2005-2007  
- in Euro pro Einwohner -

Land	2005	2006	2007
Brandenburg	389,0	408,8	480,5
Mecklenburg-Vorpommern	332,1	367,7	359,7
Sachsen	424,2	460,1	501,6
Sachsen-Anhalt	393,2	436,6	438,5
Thüringen	351,8	387,4	409,4

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 2:  
Investitionszuweisungen an die ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>a</sup> im Ländervergleich, 2005-2007  
- in Euro pro Einwohner -

Land	2005	2006	2007
Brandenburg	270,5	259,8	257,4
Mecklenburg-Vorpommern	199,2	190,4	187,2
Sachsen	213,4	193,1	230,2
Sachsen-Anhalt	238,3	228,9	210,8
Thüringen	194,9	207,8	184,1

<sup>a</sup> Abzüglich der Investitionszuweisungen zwischen den Kommunen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Auch bei den Investitionszuweisungen lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den ostdeutschen Ländern feststellen, wie ein Blick auf Tabelle 2 zeigt.

Zum einen dürfte sich hier die unterschiedliche Steuerkraft niederschlagen; je höher die Steuerkraft einer Kommune ist, desto eher ist sie dazu in der Lage, die erforderlichen Mittel zur Ko-Finan-

zierung der Investitionszuweisungen bereitzustellen. Zum anderen gibt es aber offenbar auch unterschiedliche Regimes der Zuweisungsvergabe durch die Länder. So kann die Landesebene anstelle einer Vergabe von Investitionszuweisungen an die Kommunen in bestimmten Aufgabenbereichen selbst die Aufgabenverantwortung übernehmen und damit auch die Durchführung der erforderlichen Investitionen vollständig in Eigenregie abwickeln.

### ***Weitgehende Angleichung der Ost-West-Unterschiede bei der kommunalen Verschuldung***

Die Ausgangssituation im Jahr 1990 war für die ostdeutschen Kommunen keineswegs so, dass sie ohne vorhandene Schulden in den Standortwettbewerb innerhalb der Bundesrepublik starten konnten. Vielmehr mussten die Kommunen die Schulden der ursprünglich volkseigenen Wohnungswirtschaft übernehmen.<sup>131</sup>

Tabelle 3:  
Stand der Gesamtverschuldung der Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt) in den ost- und westdeutschen Flächenländern im Jahr 2007

	in 1 000 Euro	in Euro pro Einwohner
Ostdeutschland	13 486 097	1 026,6
Westdeutschland	70 140 579	1 109,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

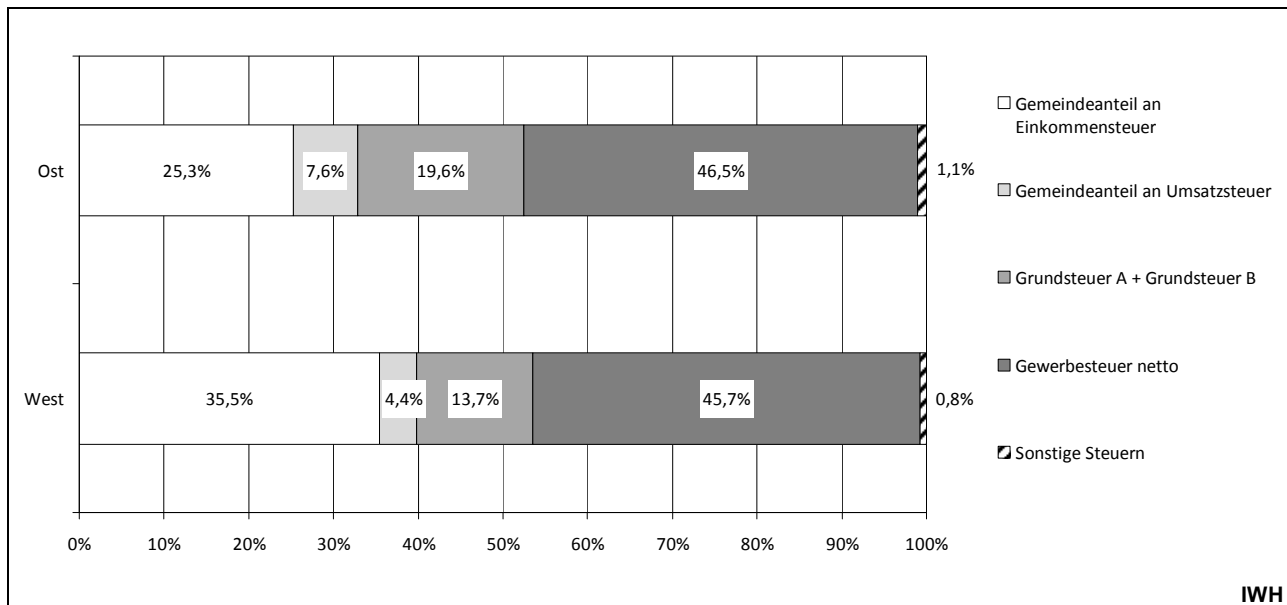
Mittlerweile hat sich die Gesamtverschuldung der ostdeutschen Kommunen weitgehend an die westdeutschen Verhältnisse angeglichen, wie Tabelle 3 zeigt.<sup>132</sup> Nimmt man noch die Schattenhaushalte hinzu, bei denen die Verschuldung im Osten – jedenfalls bei den kreisfreien Städten – deutlich höher ist als in Westdeutschland, so ergibt sich für die ostdeutschen Kommunen eine höhere Gesamtverschuldung pro Einwohner.<sup>133</sup> Damit ist die Kommunalverschuldung im Osten noch weit aus problematischer als in den Alten Ländern, zumal aufgrund des Auslaufens des Solidarpakts II

<sup>131</sup> Vgl. z. B. KARREBERG, H.; MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 1991, in: Der Städtetag, Heft 2/1991, S. 80-140, hier: S. 82 f.

<sup>132</sup> Zu unterschiedlichen Kennzahlen zur Bewertung der öffentlichen Verschuldung sowie zur Situation in Ostdeutschland – auf der Länderebene – sei auf den Beitrag von FREYE, S.: Zur Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit, in diesem Heft, S. 105-112, verwiesen.

<sup>133</sup> Vgl. HAUG, P., a. a. O., S. 226 f.

Abbildung 2:  
 Kommunale Steuerstruktur in Ost- und Westdeutschland (ohne Stadtstaaten)  
 - Anteile einzelner Steuerarten an allen Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt im Jahr 2007 -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

die verfügbaren kommunalen Finanzmittel in Ostdeutschland in den kommenden Jahren *ceteris paribus* abnehmen werden.

### **Steuerschwäche im Osten auch Folge von Mängeln im gesamtdeutschen kommunalen Steuersystem**

Insgesamt gesehen, gilt das deutsche System der kommunalen Besteuerung seit langem als reformbedürftig.<sup>134</sup> So wird der Grundsatz des Interessenausgleichs derzeit allenfalls in Ansätzen erreicht. Die Gewerbesteuer kann aufgrund zahlreicher rechtlicher Veränderungen heute längst nicht mehr als eine Abgabe aller lokalen Unternehmen und Betriebsstätten angesehen werden. Die Grundsteuerbelastung ist so gering, dass sie kaum dazu geeignet ist, das Verhalten der Grundeigentümer oder der Mieter zu beeinflussen. Die heutige Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer sowie jene an der Einkommensteuer ähneln der Vergabe von Finanzaufweisungen. Zwar erhöht der kommunale Einkommensteueranteil das Interesse der Kommunen an Einkommensbeziehern; zwischen diesen und den Kommunen kommt aber kein unmittelbarer Zahlungsvorgang zustande, durch den

das Interesse der privaten Haushalte an der effizienten Verwendung ihrer Abgaben erhöht werden könnte. Der Grundsatz der Flexibilität wird nur bei der Gewerbe- und der Grundsteuer (durch das Recht der Kommunen, die Hebesätze autonom festzulegen) erreicht.<sup>135</sup> Speziell hinsichtlich der Gewerbesteuer muss zudem noch auf den Nachteil ihrer unverändert (trotz einiger Veränderungen in den letzten Jahren) hohen Konjunkturresistenz verwiesen werden.

Abbildung 2 zeigt, dass die relativen Unterschiede bei der Ausstattung mit den zuvor genannten Abgaben zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Kommunen unverändert groß sind. Die Bedeutung der Grundsteuer für die Gesamtsteuereinnahmen ist im Osten deutlich größer als im Westen, während der Beitrag der Gewerbesteuer zum kommunalen Steueraufkommen im Osten nahezu identisch mit den Verhältnissen in den Alten Bundesländern ist. Immerhin ist damit der Anteil der beweglichen Steuern an den kommunalen Gesamtsteuereinnahmen im Osten höher als im Westen. Abbildung 2 zeigt weiterhin, dass der Anteil der Umsatzsteuer an den gesamten Steuereinnahmen der Kommunen in Ostdeutschland fast doppelt so hoch wie in den Alten Bundes-

<sup>134</sup> Vgl. z. B. Reform der Gemeindefinanzen – Ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung (unter Mitwirkung von G. Färber, A. Fugmann-Heesing, M. Junkernheinrich), Gütersloh 2003.

<sup>135</sup> Kommunale Steuerautonomie ist darüber hinaus bei den sog. Kleinen Gemeindesteuern gegeben, z. B. bei der Hundesteuer oder der Schankerlaubnissteuer.

ländern ist, wohingegen die Einkommensteuer im Vergleich zu Westdeutschland im Osten einen um zehn Prozentpunkte geringeren Beitrag zu den kommunalen Steuereinnahmen leistet.

Der niedrige Anteil der Einkommensteuer an den Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen ist in erster Linie auf die unverändert hohe Arbeitslosigkeit in weiten Teilen Ostdeutschlands zurückzuführen. Die allgemeinen Unterschiede bei der Höhe der Erwerbseinkünfte zwischen Ost und West tragen ebenfalls zum niedrigen Beitrag der Einkommensteuer für die Kommunalfinanzen bei. Dies auch deshalb, weil sich die 15%ige Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer nicht auf das Steueraufkommen in Deutschland insgesamt, sondern lediglich auf das Aufkommen innerhalb jeweils einzelner Bundesländer richtet. Während durch die heutige Regelung einer Plafondierung der Einkommen der einzelnen privaten Haushalte, die in einer Kommune ansässig sind, bei der Berechnung der Einkommensteueranteile einzelner Kommunen zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes eine Umverteilung zugunsten der einkommensschwächeren Kommunen erreicht wird,<sup>136</sup> kommt eine entsprechende Umverteilung nicht zustande, wenn in sämtlichen Kommunen innerhalb eines Bundeslandes nur relativ niedrige Erwerbseinkünfte zu verzeichnen sind.

Die Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen ist also auch auf die gegebenen Regelungen des kommunalen Finanzsystems zurückzuführen. Dies gilt nicht nur für die Aufteilung der Einkommensteuer. Auch weitere Regelungen, die in den Alten Ländern bereits vor 1990 existierten, mussten in Ostdeutschland aufgrund der hier gegebenen wirtschaftlichen Strukturen zu Finanzproblemen bei den Kommunen führen.<sup>137</sup> So knüpfen die kommunalen Steuern überwiegend am Einkommen sowie am Ertrag von Unternehmen an – Faktoren, die in strukturschwachen Kommunen systematisch eher ungünstig ausgeprägt sind. Die weniger einkommens- und ertragsabhängigen Steuern sind im gegebenen System der Steuerverteilung demgegenüber in erster Linie dem Bund und den Ländern

übertragen oder weisen – wie die Grundsteuer – veraltete Strukturen und in deren Folge nur eine relativ geringe Ergiebigkeit auf.

### ***Ost-West-Unterschiede bei der Behandlung von Nutzenspillovers?***

Die größeren und großen Städte als Anbieter zentralörtlicher Leistungen mit entsprechenden Nutzenspillovers sollten – wie oben erläutert wurde – von den Umlandkommunen einen finanziellen Ausgleich erhalten, dessen konkrete Höhe allerdings umstritten ist. Um diese Spillovers zu berücksichtigen, sollten die größeren und großen Städte durch die Regelungen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und die im Rahmen des KFA verteilten Finanzzuweisungen besser als die übrigen Kommunen gestellt werden. In den ersten Jahren nach der Wende waren die Finanzausgleichsgesetze (FAG) in Ostdeutschland noch recht einfach konstruiert. Mittlerweile gibt es in den FAG aller ostdeutschen Flächenländer zumindest eine so genannte Einwohner-Veredelung. Mit einer wachsenden Zahl der Einwohner einer Kommune wird die reale Einwohnerzahl bei der Ermittlung des dem KFA zugrunde liegenden Finanzbedarfs der betreffenden Kommunen nicht lediglich „einfach“ (zu 100%) berücksichtigt, sondern mit Gewichtungsfaktoren multipliziert, die relativ zur Einwohnerzahl zunehmen.<sup>138</sup> Darüber hinaus existiert eine besondere fiskalische Behandlung der kreisfreien Städte, für die im KFA eine spezielle Schlüsselmasse zur Verfügung gestellt wird. Allerdings haben diese Regelungen nicht ausschließlich die Aufgabe, Spillovers zu berücksichtigen, sondern sollen darüber hinaus auch zur Berücksichtigung von Kosten der kommunalen Pflichtaufgaben dienen, bei denen die Politik von einem in Relation zur Gemeindegröße überproportionalen Anstieg ausgeht.<sup>139</sup>

Eine differenzierte empirische Analyse aller Städte mit zentralörtlichen Aufgaben war im Rahmen dieses Beitrags nicht möglich.<sup>140</sup> Zur Ver-

<sup>136</sup> Bei der Plafondierung wird nicht das gesamte Einkommen eines Steuerzahlers für die Ermittlung der Anteile einzelner Kommunen an der Einkommensteuer herangezogen, sondern nur das Einkommen bis zu einem einheitlichen Sockelbetrag je Steuerzahler. Vgl. zu diesem Verfahren die Darstellung bei ZIMMERMANN, H., a. a. O., S. 175-179.

<sup>137</sup> Vgl. hierzu auch den Beitrag von VAN DEUVERDEN, K.: Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach, S. 91-104, in diesem Heft.

<sup>138</sup> Vgl. zu diesem Verfahren z. B. die Darstellung bei ZIMMERMANN, H., a. a. O., S. 243-254.

<sup>139</sup> Dies entspricht dem so genannten Brechtschen Gesetz, dessen empirischer Gehalt allerdings fraglich ist.

<sup>140</sup> Im Rahmen einer detaillierten Untersuchung auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und für die Bundesländer Sachsen-Anhalt sowie Baden-Württemberg konnte an anderer Stelle gezeigt werden, dass es durch den KFA in beiden Ländern im Untersuchungszeitraum von 1995-2004 zu einer finanziellen Besserstellung der kreisfreien Städte kam. Allerdings kam es in Baden-Württemberg – anders als in Sachsen-Anhalt – auch zu einer gewissen

einfachung und groben Herausarbeitung möglicher Ost-West-Unterschiede erfolgt lediglich ein Vergleich zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum. Tabelle 4 enthält eine Gegenüberstellung der finanziellen Position der kreisfreien Städte in Ostdeutschland und jener im Westen. Dabei wird unter der finanziellen Position die Relation zwischen den Pro-Kopf-Einnahmen in den kreisfreien Städten und den Pro-Kopf-Einnahmen aller Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) verstanden.

Tabelle 4:

Die finanzielle Position der kreisfreien Städte in Ost- und Westdeutschland (nur Flächenländer) - Relation der Einnahmen pro Einwohner in den kreisfreien Städten zu den Einnahmen pro Einwohner aller Kommunen<sup>a</sup> im Jahr 2007, in %, nach ausgewählten Einnahmearten -

Region	Steuern <sup>b</sup>	Allgemeine/ Laufende Zuweisungen <sup>c</sup>	Investitions- Zuweisungen <sup>c</sup>	Gesamt- einnahmen der laufenden Rechnung <sup>d</sup>
Ost	125,6	112,1	103,5	115,2
West	136,6	106,4	95,4	125,7

<sup>a</sup> Kreisfreie Städte plus kreisangehörige Gemeinden plus Kreise. - <sup>b</sup> Nettoeinnahmen. - <sup>c</sup> Bereinigt um Zahlungen zwischen den Kommunen. - <sup>d</sup> Kernhaushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Wie aus Tabelle 4 zu entnehmen ist, zeigt sich sowohl bei den laufenden Zuweisungen als auch bei den Investitionszuweisungen in Ostdeutschland eine Präferenz der Landespolitik zugunsten der kreisfreien Städte, die stärker ausgeprägt als im Westen ist. Aufgrund der Steuerschwäche der ostdeutschen kreisfreien Städte im Vergleich zu ihren westdeutschen Pendanten (vgl. Spalte 2 in Tabelle 4) kommt es bei den Gesamteinnahmen allerdings zu einer ungünstigeren Position der ostdeutschen im Vergleich zu den westdeutschen kreisfreien Städten. Die Steuerschwäche der kreisfreien Städte wird also nur bedingt kompensiert. Gleichwohl sind die Pro-Kopf-Gesamteinnahmen der kreisfreien Städte auch in Ostdeutschland höher als die

Besserstellung des peripheren, nichtstädtischen Raums. Vgl. ROSENFELD, M. T. W.; HEIMPOLD, G.: Macht Stadtluft die Kommunen reich? - Zur „Gleichwertigkeit“ der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich, in: M. T. W. Rosenfeld, D. Weiß (Hrsg.), Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 351. Hannover 2010, S. 194-219.

Pro-Kopf-Gesamteinnahmen der Kommunen insgesamt. Das Auslaufen des Solidarpakts II wird in den kommenden Jahren ceteris paribus zu einer Verschlechterung der Position der kreisfreien Städte im Osten führen, weil die zur Verteilung im KFA verfügbaren Mittel abnehmen werden.

Bei den Investitionszuweisungen zeigt sich in Tabelle 4 bei den kreisfreien Städten im Westen ein Wert von unter 100%. Dies deutet auf eine Präferenz der westdeutschen Landesregierungen hin, bei der Vergabe von Investitionszuweisungen den kreisangehörigen Raum zu bevorzugen. Aufgrund ihrer Steuerstärke sind die westdeutschen kreisfreien Städte vergleichsweise weniger als die übrigen Kommunen auf Zuweisungen aus den Landesbudgets angewiesen.<sup>141</sup>

Die vergleichsweise ungünstige Position der kreisfreien Städte in Ostdeutschland beim KFA ließe sich damit rechtfertigen, dass die kreisfreien Städte im Osten im Vergleich zur Gesamtheit aller kreisfreien Städte im Westen hinsichtlich ihrer durchschnittlichen Einwohnerzahl kleiner sind (136 000 Einwohner im Osten im Vergleich zu 211 000 Einwohnern im Westen, Stand 31. Dezember 2007)<sup>142</sup> und demgemäß möglicherweise auch weniger zentralörtliche Funktionen übernehmen müssen als ihre westdeutschen Pendanten. Natürlich gibt es aber auch im Westen zahlreiche kleine Oberzentren. Zudem erscheint es fraglich, ob bei der Festlegung der Gewichtungsfaktoren solche differenzierten Überlegungen tatsächlich eine Rolle spielen. Eher wäre anzunehmen, dass in den Neuen Bundesländern insgesamt ein politisches Übergewicht der Vertreter des kreisangehörigen Raums gegeben ist und/oder eine gezielte Politik verfolgt wird, deren Anliegen eine Stärkung des kreisangehörigen Raums aufgrund vermuteter „Sonderlasten der Fläche“ oder der Folgewirkungen des demographischen Wandels (Problem der Kostenremanenz) sein könnte. Bislang enthält aber im Osten nur der brandenburgische KFA einen expliziten Flächenansatz, im Westen ist dies in Rheinland-Pfalz der Fall, in einigen westdeutschen Bundesländern (so in Hessen oder dem Saarland) wird im Rahmen des KFA eher der Einwohnerzuwachs in einer Kommune prämiert.

<sup>141</sup> Wie bereits an anderer Stelle vermerkt wurde, können die interregionalen Unterschiede bei den Investitionszuweisungen auch durch unterschiedliche staatliche Regimes bei der Allokation von Zuständigkeiten zwischen der Landesebene und den Kommunen bedingt sein.

<sup>142</sup> Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamts.

### **Im Osten – noch – geringere räumliche Disparitäten bei den kommunalen Steuereinnahmen**

Wie Tabelle 5 verdeutlicht, zeigt sich in Ostdeutschland insgesamt eine geringere Streuung der kommunalen Steuereinnahmen (vgl. Spalten 3-5) als im Westen. Dies gilt sowohl für das Jahr 1995 als auch für das Jahr 2007. Dieser Befund lässt sich als Konsequenz der im Westen im Vergleich zu den Neuen Ländern unverändert größeren räumlichen Disparitäten bei den privatwirtschaftlichen Aktivitäten interpretieren. Die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Bereich der kommunalen Steuereinnahmen ist innerhalb der Neuen Länder stärker als im Westen realisiert – aber auf einem insgesamt deutlich niedrigeren Niveau als im Westen. Ein Blick auf die Spalte 6 zeigt, dass es bei den laufenden Gesamteinnahmen zwischen den Neuen Bundesländern und Westdeutschland nur geringe Unterschiede hinsichtlich der Variationskoeffizienten gab, was auch auf eine hohe Ausgleichsintensität im KFA im Westen zurückzuführen sein dürfte.

Tabelle 5:  
Streuung der kommunalen Einnahmen in Ost- und Westdeutschland  
- Variationskoeffizienten der Pro-Kopf-Einnahmen in den Jahren 1995 und 2007, nach ausgewählten Einnahmearten, ohne Stadtstaaten -

Jahr	Region	Ein- kommen- steuer	Gewerbe- steuer (netto)	Grund- steuer (A plus B)	Gesamt- einnahmen der laufenden Rechnung <sup>a</sup>
1995	Ost	0,105	0,484	0,196	0,300
	West	0,186	0,510	0,297	0,305
2007	Ost	0,184	0,377	0,153	0,334
	West	0,227	0,635	0,250	0,323

<sup>a</sup> Einnahmen der Verwaltungshaushalte insgesamt; vierteljährliche Kassenergebnisse.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Ein nur wenig anderes Bild ergibt sich, wenn man die Aufteilung der kommunalen Finanzmittel auf unterschiedliche Raumkategorien untersucht. Bei der Einkommensteuer sowie bei der Gewerbesteuer zeigt sich sowohl für die ostdeutschen Kommunen als auch für ihre westdeutschen Pendanten ein deutliches Gefälle bei den Pro-Kopf-Einnahmen zwischen der am stärksten verdichteten Raumkategorie (Agglomerationsräume) und der am wenigsten verdichteten Raumkategorie (ländliche Räume), wie Tabelle 6 zeigt. Bei der Gewerbesteuer ist der

Abstand zwischen den Ballungszentren und den ländlichen Räumen deutlich größer als bei der Einkommensteuer, vermutlich sowohl aufgrund des bereits erläuterten Ausgleichsmechanismus bei der Verteilung der Einkommensteuer auf die Kommunen als auch aufgrund der Konzentration von gewerbesteuerpflichtigen Großbetrieben in den Ballungsräumen. Im Westen zeigt sich für die Gewerbesteuer zwischen diesen beiden Raumkategorien ein deutlich größerer Abstand als für die Neuen Bundesländer. Dies entspricht dem bereits dargelegten Befund der im Vergleich zum Westen geringeren räumlichen Disparitäten bei den Steuereinnahmen im Osten.

Tabelle 6:  
Räumliche Verteilung des kommunalen Steueraufkommens in Ost- und Westdeutschland (einschließlich Stadtstaaten)  
- Mittelwert der Pro-Kopf-Einnahmen in Euro im Jahr 2007, nach ausgewählten Steuerarten und raumstrukturellen Grundtypen<sup>a</sup> -

Raumstrukturelle Grundtypen	Einkommensteuer		Gewerbesteuer (netto)	
	Ost	West	Ost	West
Agglomerationsräume	183,7	368,3	281,1	542,7
Verstädterte Räume	122,0	311,0	219,9	339,3
Ländliche Räume	114,0	293,5	164,5	288,7

<sup>a</sup> Grundtypen gemäß der Klassifikation der Kreise und kreisfreien Städte durch das Bundesamt für Bauwesen, Stadtentwicklung und Raumordnung (BBSR) für das Jahr 2007.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH

### **Mögliche Wege zur Verbesserung der Finanzsituation der ostdeutschen Kommunen**

Die Aussichten auf eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland werden derzeit eher zurückhaltend eingeschätzt.<sup>143</sup> Eine günstigere wirtschaftliche Entwicklung würde zudem zwar zu einem Anstieg der Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen beitragen können, aber nichts an den strukturellen Schwächen des kommunalen Finanzsystems ändern. Gleiches gilt für Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung der vorhandenen Einnahmemöglichkeiten sowie zur weiteren Senkung der Kosten der kommunalen

<sup>143</sup> Vgl. z. B. SCHEUFELE, R.; LUDWIG, U.: Der lange Weg der Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 400-407.

Aufgabenerfüllung – gleichwohl sollten entsprechende Maßnahmen natürlich realisiert werden!

Eine Kostensenkung kann entweder durch eine Effizienzsteigerung im Bereich der Leistungserstellung oder durch Reduzierung des Leistungsspektrums erreicht werden. Hinsichtlich der Effizienzsteigerung haben die ostdeutschen Kommunen in den vergangenen zwei Jahrzehnten bereits viel erreicht, was nicht zuletzt im oben dargestellten Abbau der Personalausgaben zum Ausdruck kommt. In einigen Bundesländern richten sich die Hoffnungen auf eine Reduzierung kommunaler Kosten mit Hilfe einer drastischen territorialen Vergrößerung der Kommunen. Untersuchungen des IWH haben jedoch gezeigt, dass entsprechende Effekte allenfalls in einzelnen Budgetbereichen auftreten können, während es in anderen sogar zu gemeindeforminduzierten Kostensteigerungen kommt.<sup>144</sup> Ob der Verkauf kommunaler Unternehmen an private Eigentümer – wie z. B. in Dresden – aufgrund des damit verbundenen einmaligen Zuflusses an Finanzmitteln zu einer nachhaltigen Entlastung der kommunalen Budgets führen kann, wird sich noch erweisen müssen. Auf den Verkauf lediglich deshalb zu verzichten, um die kommunalen Unternehmen als „Melkkühe“ für den allgemeinen Haushalt nutzen zu können, ist jedoch sehr fragwürdig; die Gewinne kommunaler Unternehmen sollten vorrangig an die Kunden weitergegeben werden.

Hinsichtlich der Ausschöpfung der kommunalen Einnahmequellen zeigt Tabelle 7, dass die kommunalen Hebesätze bei der Gewerbesteuer zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Kommunen heute nicht mehr sehr weit voneinander entfernt sind. Viel Spielraum zu einer Erhöhung bleibt den ostdeutschen Kommunen bei Berücksichtigung ihrer Standortqualität nicht; natürlich kann sich dies für einzelne Kommunen anders darstellen.

Eine Erhöhung von Gebühren oder der Eintrittspreise für kommunale Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie die Einführung zusätzlicher kommunaler Steuern, auf deren Erhebung in den ostdeutschen Städten und Gemeinden (anders als im Westen) bislang verzichtet wurde, werden für sich genommen nicht ausreichen, um den finanziellen Handlungsspielraum der ostdeutschen Kommunen wesentlich zu erweitern. Diese Möglich-

keiten zur Verbesserung der Einnahmensituation könnten aber stärker als bisher genutzt werden.

Tabelle 7:  
Gewerbesteuer-Hebesätze in Ost- und Westdeutschland

- Mittelwerte und Variationskoeffizienten in den Jahren 1995 und 2007, ohne Stadtstaaten -

Jahr	Region	Mittelwert	Variationskoeffizient
1995	Ost	332,92	0,130
	West	355,13	0,125
2007	Ost	354,26	0,147
	West	367,81	0,123

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Strukturelle Reformen der Kommunalfinanzen durch Bund und Länder können sich selektiv auf die Neuen Länder oder auf die gesamte Bundesrepublik beziehen. In den 1990er Jahren gab es Vorschläge, das kommunale Finanzsystem im Osten abweichend von den Verhältnissen im Westen zu gestalten. So wurde u. a. darüber diskutiert, bei der Verteilung der Einkommensteuer auf die Kommunen auch die örtlichen Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu berücksichtigen.<sup>145</sup> Ein anderer Vorschlag bezog sich auf die Aussetzung der Gewerbesteuerumlage für die ostdeutschen Kommunen.<sup>146</sup> Darüber hinaus wäre es denkbar gewesen, den Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer (15% des Aufkommens) für Ostdeutschland zu erhöhen. Ebenso wäre eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils möglich gewesen. Betrachtet man exemplarisch den Vorschlag, die Gewerbesteuerumlage auszusetzen, so wären die gesamten kommunalen Steuereinnahmen in Ostdeutschland z. B. im Jahr 2007 immerhin um 5,7% höher gewesen, als dies tatsächlich der Fall war.<sup>147</sup> Es ist zu bedenken, dass die Gewerbesteuerumlage 1969/70 im Gegenzug zur Einführung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer implementiert wurde, um die Abhängigkeit der Kommunen von der Gewerbesteuer zu mildern, die sich wegen

<sup>145</sup> Vgl. zu dieser Diskussion KARRENBERG, H.; MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 1997, in: Der Städtetag, Jg. 1997, Heft 3, S. 129-209, hier: S. 150.

<sup>146</sup> Zur Kritik der Einführung der Gewerbesteuerumlage für die ostdeutschen Kommunen ab 1993 vgl. KARRENBERG, H.; MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 1994, in: Der Städtetag, Jg. 1994, Heft 3, S. 134-220, hier: S. 192.

<sup>147</sup> Nach Berechnungen des IWH auf der Basis von Angaben des Statistischen Bundesamts.

<sup>144</sup> Vgl. HAUG, P.; MICHELSEN, C, a. a. O., sowie HEIMPOLD, G.; ROSENFELD, M. T. W., a. a. O.

der starken Konjunktur-Reagibilität negativ auf die kommunale Finanzsituation auswirkt.<sup>148</sup> Allerdings zeigt sich gerade derzeit – im Verlauf der gegenwärtigen Weltfinanz- und Wirtschaftskrise – wieder einmal, dass das gegenwärtige kommunale Steuersystem nach wie vor alles andere als konjunkturneutral ist.

Die diskutierten Möglichkeiten einer Sonderregelung der Steuerverteilung für Ostdeutschland könnten dazu beitragen, das Problem der Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen zu reduzieren. Entsprechende Maßnahmen werden sich heute jedoch vermutlich nicht mehr politisch realisieren lassen. Es bleiben demnach zwei Möglichkeiten, um die Steuereinnahmen der Kommunen in den Neuen Ländern zu erhöhen. Die ostdeutschen Länder könnten auf Anteile an den Gemeinschaftssteuern zugunsten ihrer Kommunen verzichten und zur Gegenfinanzierung die Zuweisungen kürzen. Oder der Bundesgesetzgeber könnte sich zu der seit Jahren geforderten Gemeindefinanzreform entschließen, die u. a. in der Einführung einer Bürgersteuer und einer kommunalen Unternehmensteuer sowie in einer Modernisierung der heutigen Grundsteuer zum Ausdruck kommen könnte.<sup>149</sup> Damit wird – neben einer Stärkung der kommunalen Autonomie<sup>150</sup> und einer verbesserten Realisierung des intrakommunalen Interessenausgleichs<sup>151</sup> – auch angestrebt, die Relevanz von gewinnunabhängigen Elementen der lokalen Wertschöpfung für die kommunalen Steuererträge zu erhöhen. Dies wäre gerade für die ostdeutschen Kommunen von Vorteil.

Durch einen ergänzenden Umbau der KFA-Systeme der Länder könnte es gelingen, eine im Vergleich zum Status quo bessere – und: stärker spürbare – Kompensation der größeren Städte und Gemeinden in Ostdeutschland für die von ihnen angebotenen zentralörtlichen Leistungen zu erreichen. Dies wäre etwa durch die Einführung von speziellen „Zentralitätstransfers“ von der Länderebene an die Kommunen mit zentralörtlichen Leistungen möglich. Darüber hinaus könnte es im

KFA auch zur Einführung einer Kategorie von speziellen „Entgelttransfers“ zur Finanzierung jener kommunalen Leistungen kommen, deren Niveau und Kosten (wesentlich) vom Bund oder vom jeweiligen Bundesland bestimmt werden. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung könnte damit dem Konnexitätsprinzip besser als bisher entsprochen werden; gerade für strukturschwache Kommunen (wie im Osten Deutschlands) mit hohen Belastungen durch Sozialausgaben könnte es hierdurch zu einer Verbesserung der finanziellen Lage kommen.

Bislang sah es nicht danach aus, dass Initiativen zur Realisierung der dargestellten Reformmaßnahmen eine Aussicht auf politische Umsetzung haben könnten. Der Umstand, dass aufgrund der gegenwärtigen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise neben den ostdeutschen Städten und Gemeinden auch mehr und mehr westdeutsche Kommunen in eine finanzielle Schieflage geraten, könnte den Reformbestrebungen aber vielleicht neuen Schwung verleihen.

*Martin T. W. Rosenfeld*  
(*Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de*)

---

<sup>148</sup> Vgl. STRAUSS, F. J.: Die Finanzverfassung. München 1969, S. 93.

<sup>149</sup> Vgl. z. B. Reform der Gemeindefinanzen – Ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung, a. a. O.

<sup>150</sup> Durch das Recht der Kommunen, die Steuer- bzw. zumindest die Hebesätze für die genannten Steuerarten zu bestimmen.

<sup>151</sup> U. a. durch eine unmittelbare Zahlungsverpflichtung der privaten Haushalte bei der Bürgersteuer.

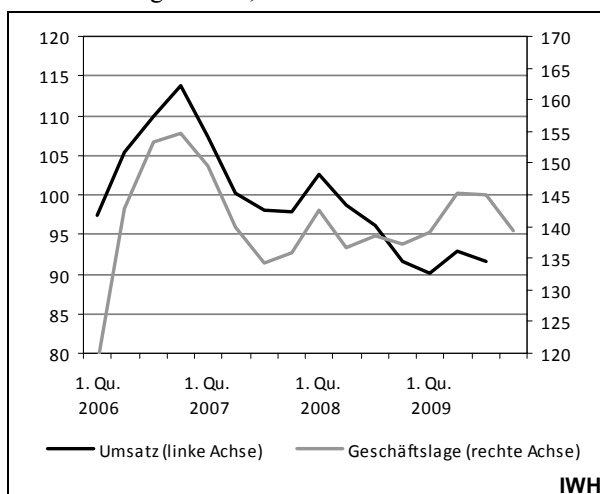
## IWH-Bauumfrage in Ostdeutschland zum Jahresauftakt 2010: Baugewerbe kommt bislang glimpflich durch die Krise

Trotz Finanz- und Wirtschaftskrise haben im Jahr 2009 knapp 40% der befragten ostdeutschen Bauunternehmen ihre Produktion ausweiten können; einem Viertel gelang es immerhin, sie stabil zu halten. Die Erwartungen der Unternehmen über die Dynamik der Bauleistungen sind damit weit übertroffen worden. Beeinflusst von den ersten dramatischen Auswirkungen der Finanzkrise hatten Ende 2008 nur 18% der Bauunternehmen eine Umsatzsteigerung und 33% eine stabile Entwicklung avisiert. Damals lag das umfangreiche Konjunkturpaket II der Bundesregierung noch nicht vor. Tatsächlich sind die Unternehmen äußerst verhalten in das Jahr 2009 gestartet. Die bereits im Sommer einsetzende konjunkturelle Aufhellung in der Weltwirtschaft, aber auch die konjunkturstützenden Maßnahmen des Staates haben der Bauwirtschaft im Sommerhalbjahr dann jedoch einen stärkeren Auftrieb gegeben als ursprünglich erwartet. Dramatische Ertragseinbrüche wurden deshalb von den Unternehmen für 2009 auch nicht gemeldet.

Für das Jahr 2010 macht sich allerdings hinsichtlich der Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung Skepsis breit. Zwei von fünf Bauunternehmen gehen von Umsatzeinbußen aus, ein Drittel erwartet gleichbleibende Umsätze und nur ein Viertel Zuwächse. Auch bei der Beschäftigung sieht die Mehrzahl der Unternehmen für die nächste Zeit eher Kürzungen im Personalbestand als Erweiterungen

Abbildung:

Umsatz des Bauhauptgewerbes und Geschäftslage des Baugewerbes der Neuen Bundesländer  
- saisonbereinigte Werte, Index 2005 = 100 -



Quellen: Statistisches Bundesamt, Baumfragen des IWH.

vor. Die Zweifel der Unternehmen richten sich zu einem Teil auf die öffentliche Hand als Nachfrager: Kann das hohe Auftragsniveau vom Jahresende 2009 über den gesamten Zeitraum 2010 gehalten werden, oder wird dieses angesichts rezessionsbedingter Finanzierungsengpässe der Kommunen zunehmend aufgeweicht? Vom Unternehmenssektor sind ohnehin wegen unterausgelasteter Kapazitäten kaum Impulse zu erwarten. Die ökologische Sanierung und Modernisierung im Immobilienbestand könnte ihre Funktion als Hoffnungsträger verlieren, wenn die Unsicherheiten hinsichtlich Arbeitsplatz und Einkommen bei den privaten Haushalten im Jahr 2010 zunehmen und zudem die Baukosten bei Einhaltung der neuen Energiesparverordnung steigen.

### *Bauproduktion erholte sich im Verlauf des Jahres 2009*

Die Bauproduktion in Ostdeutschland hat sich nach dem Einbruch im Winterhalbjahr 2008/2009 im späteren Verlauf wieder erholt (vgl. Abbildung). Der schwache Jahresbeginn war neben dem rezessionsbedingten Nachfrageschock auch auf Produktionsausfälle infolge des harten Winters zurückzuführen. Im Sommerhalbjahr wurden die witterungsbedingten Produktionsausfälle zügig aufgearbeitet. Aber auch die Ordertätigkeit legte, wenn auch zögerlich, wieder zu. Zunächst wurde die Nachfrage von Mitteln des Konjunkturpaketes I und später von denen des Konjunkturpaketes II genährt. Von der Belebung profitierten anfangs vor allem der Tiefbau und der Ausbau, später auch der Hochbau. Zum Jahresende stabilisierte sich die Bauproduktion auf dem erhöhten Niveau.

Befragt nach den Auftragsimpulsen aus dem öffentlichen Sektor, zeigt sich, dass die Bauunternehmen im Jahr 2009 am stärksten von den Aufträgen des eigenen Bundeslandes profitierten (vgl. Tabelle 1). Etwa die Hälfte der Befragten verspürte von dort schwache und reichlich ein Zehntel sogar starke Impulse. Darüber hinaus akquirierten jeweils etwa 30% der Unternehmen Projekte aus anderen Neuen und aus den Alten Bundesländern. Auch hier überwogen wie in den eigenen Bundesländern die schwachen Impulse. Im Wesentlichen konnten alle Sparten und Betriebsgrößen am Nachfrageaufschwung der öffentlichen Hand partizipieren. Bemerkenswert ist, dass reichlich ein Drittel



Tabelle 1:

## Auftragsimpulse der befragten ostdeutschen Bauunternehmen aus dem öffentlichen Sektor im Jahr 2009

- in % der befragten Unternehmen -

	Auftragsimpulse aus								
	eigenem Bundesland			anderen Neuen Bundesländern			Alten Bundesländern		
	keine	schwache	starke	keine	schwache	starke	keine	schwache	starke
Baugewerbe	39	49	12	69	26	5	70	24	5
Hochbau	37	47	16	67	27	6	75	22	3
Tiefbau	34	52	14	64	31	5	64	32	4
Ausbau	48	46	6	75	21	4	72	18	10

Fälle: 279.

Quelle: IWH-Baumfrage vom Dezember 2009.

Tabelle 2:

## Überregionaler Umsatz der befragten ostdeutschen Bauunternehmen von 2007 bis 2009

- in % der befragten Unternehmen -

	Kein überregionaler Umsatz	Umsatz in den Alten Bundesländern	Darunter in den Alten Bundesländern in % des Umsatzes insgesamt		
			bis 10%	10% bis 50%	50% bis 100%
<i>Baugewerbe insgesamt</i>					
2007	48	51	16	17	18
2008	40	60	18	23	19
2009	44	56	15	20	21
<i>Hochbau</i>					
2007	52	48	13	18	17
2008	44	56	11	26	19
2009	46	54	14	21	19
<i>Tiefbau</i>					
2007	54	43	14	18	11
2008	43	57	25	17	15
2009	48	52	19	18	15
<i>Ausbau</i>					
2007	38	61	19	16	26
2008	32	68	17	27	24
2009	36	64	12	23	28

Fälle: 2007: 271, 2008 und 2009: 268.

Quelle: IWH-Baumfrage vom Dezember 2007 und 2009.

der Tiefbauunternehmen Aufträge aus den Alten Bundesländern einwerben konnte, und ein Zehntel der im Ausbau tätigen Unternehmen starke Impulse aus den Alten Bundesländern erhielt.

### ***Ausbaugewerbe auch in der Krise überregional am aktivsten***

In den Jahren mit rückläufiger Baunachfrage im heimischen Einzugsbereich hatten die ostdeutschen Unternehmen ihre Leistungen auf auswärtige Märkte ausgeweitet. Regional richteten sie sich vor allem auf das Gebiet der Alten Bundesländer aus. Laut IWH-Umfragen war Mitte des Jahrzehnts etwa knapp die Hälfte der Bauunternehmen dort tätig. In den Aufschwungjahren bis 2008 gaben sie trotz

der etwas günstigeren Auftragslage vor Ort ihre auswärts erreichte Position nicht auf, sondern bauten sie sogar noch aus. Im Jahr 2008 waren 60% der Unternehmen dort aktiv (vgl. Tabelle 2). Angesichts der nur zögerlichen Erholung im zurückliegenden Rezessionsjahr hat sich das Engagement der Bauunternehmen in den Alten Bundesländern allerdings leicht zurückgebildet. Nach wie vor sind aber mehr Unternehmen außerhalb Ostdeutschlands aktiv als in der Mitte des Jahrzehnts. Eine ausgesprochen gute Marktposition in den Alten Bundesländern hat sich das Ausbaugewerbe erarbeitet, was vor allem auf Lohnkostenvorteile bei gleichzeitig qualitätsgerechter Leistungserbringung zurückzuführen sein dürfte. Knapp zwei Drittel der

Ausbauunternehmen waren im Jahr 2009 in den Alten Bundesländern tätig, reichlich ein Viertel realisierte sogar mehr als die Hälfte seines Umsatzes dort.

**Ertragslage 2009 nur geringfügig schlechter als im Jahr zuvor**

Trotz des kräftigen Produktionseinbruchs zu Beginn des Jahres 2009 bewerteten die befragten Bauunternehmen ihre Ertragslage im Durchschnitt nur wenig ungünstiger als vor einem Jahr (vgl. Tabelle 3). So ist der Anteil der Betriebe mit Gewinn im Jahr 2009 nur geringfügig gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Immerhin zählt noch etwa die Hälfte der Unternehmen zu dieser Gruppe. Der Anteil der Betriebe mit kostendeckender Produktion ist leicht angestiegen; sie machen reichlich ein Drittel der Befragten aus. Verlustbringende Produktion realisierten ähnlich viele Betriebe wie im Jahr zuvor.

Nach Sparten betrachtet ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen. Im Hochbau meldeten deutlich weniger Unternehmen als im Vorjahr Gewinn. Ihr Anteil sank unter die 50%-Marke. Zugleich nahm der Anteil der Verlustbetriebe um vier Prozentpunkte zu. Die Ertragslage im Ausbaugewerbe verschlechterte sich zwar auch, hier stieg aber der Anteil der Unternehmen mit kostendeckender Produktion. Im Tiefbau zeigt sich die entgegengesetzte Tendenz: Die Zahl der Unter-

nehmen mit Gewinn stieg, insgesamt verbuchte hier mit 53% mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen für 2009 Gewinne. Dafür berichteten mit 13% deutlich weniger Unternehmen als zuvor über verlustbringende Baugeschäfte. Unterschiede zeigen sich auch zwischen den Betriebsgrößengruppen. Kleinere Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten schlossen im Jahr 2009 signifikant häufiger mit Kostendeckung ab, während Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten eher Gewinne ausweisen konnten.

Eine Kreuztabellierung der Ertragslage von 2007 bis 2009 verweist auf die schwierige Situation im zurückliegenden Jahr. Zwar ist den Unternehmen die Sicherstellung der einmal erreichten Ertragssituation zum überwiegenden Teil wiederum gelungen, ein Aufstieg in eine günstigere Ertragsgruppe gelang aber deutlich weniger Unternehmen (vgl. Tabelle 4). Während etwa drei Viertel der Gewinnbetriebe ihre Ertragslage im Jahr 2009 halten konnten (dies sind so viele wie im Jahr 2008), ist es nur 13% gelungen, aus der Verlust- in die Gewinnzone aufzusteigen (im Jahr 2008 waren dies mit 27% etwa doppelt so viele). Zugleich haben mit 29% außergewöhnlich viele Unternehmen mit Verlust im Jahr 2008 auch im Jahr darauf rote Zahlen geschrieben. Bei den Unternehmen mit Kostendeckung weicht die Lageveränderung dagegen kaum vom Vorjahr ab.

Tabelle 3:

Entwicklung der Ertragslage in den Ende 2009 befragten ostdeutschen Bauunternehmen

- in % der befragten Unternehmen -

	2007	2008	Voraussichtlich 2009
<i>Baugewerbe insgesamt</i>			
Gewinn	56	53	51
Kostendeckung	29	33	35
Verlust	15	14	14
<i>Hochbau</i>			
Gewinn	57	53	48
Kostendeckung	32	34	35
Verlust	11	13	17
<i>Tiefbau</i>			
Gewinn	51	47	53
Kostendeckung	30	36	34
Verlust	19	17	13
<i>Ausbau</i>			
Gewinn	54	56	49
Kostendeckung	29	32	38
Verlust	17	12	13
Jeweils insgesamt	100	100	100

Fälle: 2007: 270, 2008: 273, 2009: 271.

Quelle: IWH-Baumfrage vom Dezember 2009.

Tabelle 4:  
Veränderung der Ertragssituation im Zeitraum von 2007 bis 2009 im Baugewerbe Ostdeutschlands  
- in % der Unternehmen gemäß der Ertragslage im Vorjahr -

	Gewinn	Kostendeckung	Verlust
<b>2007</b>	<b>2008</b>		
Gewinn	75	17	9
Kostendeckung	24	56	20
Verlust	27	51	22
Insgesamt	53	33	14
<b>2008</b>	<b>2009</b>		
Gewinn	76	15	9
Kostendeckung	26	56	18
Verlust	13	58	29
Insgesamt	51	35	14

Fälle: 2007/2008: 270, 2008/2009: 271.

Quelle: IWH-Baumfrage vom Dezember 2009.

Die Liquidität der Unternehmen hat sich leicht verbessert. Während im Durchschnitt des Jahres 2009 57% von einer „guten“ bzw. „eher guten“ Liquidität sprachen, waren das im Jahr 2008 nur 53%. Im unterjährigen Verlauf zeigt sich aber eine starke Schwankungsbreite. So fielen die Unternehmen zu Beginn des Jahres 2009 in ein regelrechtes Liquiditätsloch, im späteren Verlauf des Jahres besserte sich die Situation aber wieder deutlich. Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung der Forderungsverluste wider. Der Anteil der Unternehmen, die im vergangenen Jahr von solchen Verlusten verschont geblieben sind, stieg im Baugewerbe zwar nur um einen Prozentpunkt auf 27%. Der Anteil der Unternehmen mit Einbußen aus Forderungen von mehr als 0,5% im Verhältnis zum Umsatz ist dagegen deutlich zurückgegangen, von 31% auf 22%. Besserungstendenzen zeigten sich in allen Sparten. Insbesondere gingen in allen Sparten die Forderungsausfälle mit mehr als 5% zurück. Am günstigsten erscheint die Situation alles in allem im Tiefbau. Hier klagen 65% der Unternehmen über Forderungsverluste (2008: 71%). Im Hochbau betrifft dies 79%, im Ausbau 74% der Unternehmen. Dabei weist ein Großteil der Unternehmen im Hochbau Ausfälle von weniger als 5% des Umsatzes aus. Im Ausbau ist die Verteilung auf weniger bzw. mehr als 5% des Umsatzes dagegen sehr viel gleichmäßiger.

Auf Probleme bei der externen Finanzierung verwiesen insgesamt 15% der befragten Unternehmen (Vorjahr 17%). Zu einer restriktiveren

Vergabebereitschaft der Banken gegenüber 2008 ist es nach der hier vorliegenden Umfrage im Durchschnitt des Baugewerbes damit nicht gekommen. Reichlich die Hälfte der Unternehmen mit Finanzierungsproblemen klagt über abgelehnte Kreditanträge (58%), bei einem Sechstel der Unternehmen wurden bestehende Kreditlinien nicht verlängert bzw. gekürzt. Das entspricht in der Summe in etwa der Situation im Vorjahr. Allerdings meldeten mehr Unternehmen als noch vor einem Jahr, dass sich die Kreditkosten erhöht haben (bezogen auf die Unternehmen mit Finanzierungsproblemen 2008: 40%, 2009: 46%). Über steigende Kreditkosten berichteten in größerem Umfang als noch vor einem Jahr vor allem die Tief- und die Ausbauunternehmen.

### **Zweifel an nachhaltiger Entwicklung 2010 mehren sich**

Für das laufende Jahr 2010 sind die Befragten relativ pessimistisch (vgl. Tabelle 5). In allen Sparten überwiegen die Unternehmen, die Umsatzrückgänge erwarten, gegenüber denen mit Expansionshoffnungen. Die hier befragten Unternehmen gehen für 2009 im Durchschnitt von einem Rückgang um etwa 2% aus. Berücksichtigt man zudem, dass reichlich ein Viertel der Befragten keine Zukunftsaussage trafen, offenbarten sich die großen Zweifel und Unsicherheiten der Unternehmen für das Jahr 2010: Wie wirkt sich die Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen aufgrund rezessionsbedingter Steuerausfälle auf deren Investitionstätigkeit aus? Können die noch ausstehenden Ausgaben aus den Konjunkturpaketen der Bundesregierung die Investitionsrückgänge insbesondere im gewerblichen Bau ausgleichen?

Nach Sparten betrachtet, fallen die sehr ungünstigen Umsatzerwartungen im Tiefbau auf (vgl. Tabelle 5). Knapp die Hälfte dieser Unternehmen geht von Umsatzeinbußen aus, im Durchschnitt ergibt sich ein Minus von mehr als 3%. In den übrigen Sparten erwartet etwa ein Drittel der Unternehmen Umsatzrückgänge. Saldiert mit den Umsatzzunahmen überwiegen aber auch im Hochbau und Ausbau die pessimistischen Urteile, im Durchschnitt gehen die erwarteten Umsätze um etwa ein halbes Prozent zurück.

Ähnlich wie bei der Umsatzentwicklung sieht die Mehrzahl der Unternehmen für die nächste Zeit eher Kürzungen im Personalbestand als Erweiterungen vor (vgl. Tabelle 5). Auch hier hebt sich der Tiefbau mit einem höheren Anteil von Unternehmen, die Personalabbau befürchten, und

Tabelle 5:

## Umsatz- und Beschäftigungserwartungen für 2010 im ostdeutschen Baugewerbe

	Zunahme			Gleich- stand	Abnahme				Saldo aus Zu- und Abnahme
	über 5%	bis 5%	Ins- gesamt		Ins- gesamt	bis 5%	5 bis 10%	über 10%	
	<i>in % der Unternehmen je Bausparte</i>								
<i>Umsatzerwartungen für 2010 gegenüber 2009</i>									
Bauhauptgewerbe	15	11	26	32	42	9	8	25	-16
dar.: Hochbau	21	6	27	37	36	6	6	24	-9
Tiefbau	8	17	25	27	48	11	11	26	-23
Ausbaugewerbe	18	8	26	41	33	10	9	14	-7
Baugewerbe insgesamt	16	10	26	34	40	9	9	22	-14
<i>Beschäftigungserwartungen für 2010 gegenüber Dezember 2009</i>									
Bauhauptgewerbe	8	6	14	56	30	9	8	13	-16
dar.: Hochbau	12	5	17	61	22	3	5	14	-5
Tiefbau	4	6	10	52	38	14	11	13	-28
Ausbaugewerbe	11	6	17	68	15	4	4	7	2
Baugewerbe insgesamt	9	6	15	60	25	7	7	11	-10

Fälle: Umsatzerwartungen: n = 215, Beschäftigungserwartungen: n = 274.

Quelle: IWH-Baumfrage vom Dezember 2009.

einem geringeren Anteil an Unternehmen mit Personalaufbau negativ ab.

Alles in allem verweisen die Planungen der Unternehmen für das Jahr 2010 auf einen erneuten Umsatz- und Beschäftigungsrückgang im ostdeutschen Baugewerbe. Für den Straßenbau und die Sanierung öffentlicher Gebäude steht angesichts längerer Planungs- und Genehmigungsabläufe für 2010 wohl eine ganze Reihe weiterer Projekte an. Es fragt sich allerdings, ob das am Jahresende 2009 erreichte hohe Niveau gehalten werden kann, wenn die Finanzierungsspielräume der Kommunen angesichts der Konsolidierungszwänge zunehmend enger werden. Außerdem dürfte die zum 1.10.2009 in Kraft getretene Neufassung der Energiesparverordnung zu vorgezogenen Baumaßnahmen im zurückliegenden Jahr geführt haben. Die damit einhergehende Verschärfung der Anforderungen an den Primärenergiebedarf und den Gebäudewärme-schutz erhöht die Kosten sowohl von Neubauten als auch von baulichen Änderungen erheblich. Zu Beginn des Jahres 2010 fehlt das Bauvolumen aus den vorgezogenen Projekten, außerdem dürften die strengeren Baupflichten einen Teil der Eigentümer veranlassen, auf Sanierungsmaßnahmen zu ver-

zichten. Auch die etwas größeren Unsicherheiten hinsichtlich Arbeitsplatz und Einkommen werden die Wohnungsbauaktivitäten schwächen. Der gewerbliche Bau wird angesichts extrem unterausgelasteter Kapazitäten in nächster Zeit kaum anziehen.

### Fazit

Das ostdeutsche Baugewerbe dürfte das Krisenjahr 2009 vergleichsweise glimpflich überstanden haben. Trotz des Nachfrageeinbruchs zu Jahresbeginn berichten die vom IWH befragten Bauunternehmen weder von dramatischen Ertragsseinbrüchen noch von einer Liquiditätskrise.

Mehr als die Hälfte der Unternehmen partizipierte an den konjunkturstützenden Maßnahmen des Staates, wenn auch die Mehrzahl nur von schwachen Impulsen spricht. Allerdings zweifeln die Unternehmen vor allem wegen der Konsolidierungszwänge der Kommunen zunehmend an einer nachhaltigen Entwicklung im Jahr 2010.

Brigitte Loose  
(Brigitte.Loose@iwh-halle.de)

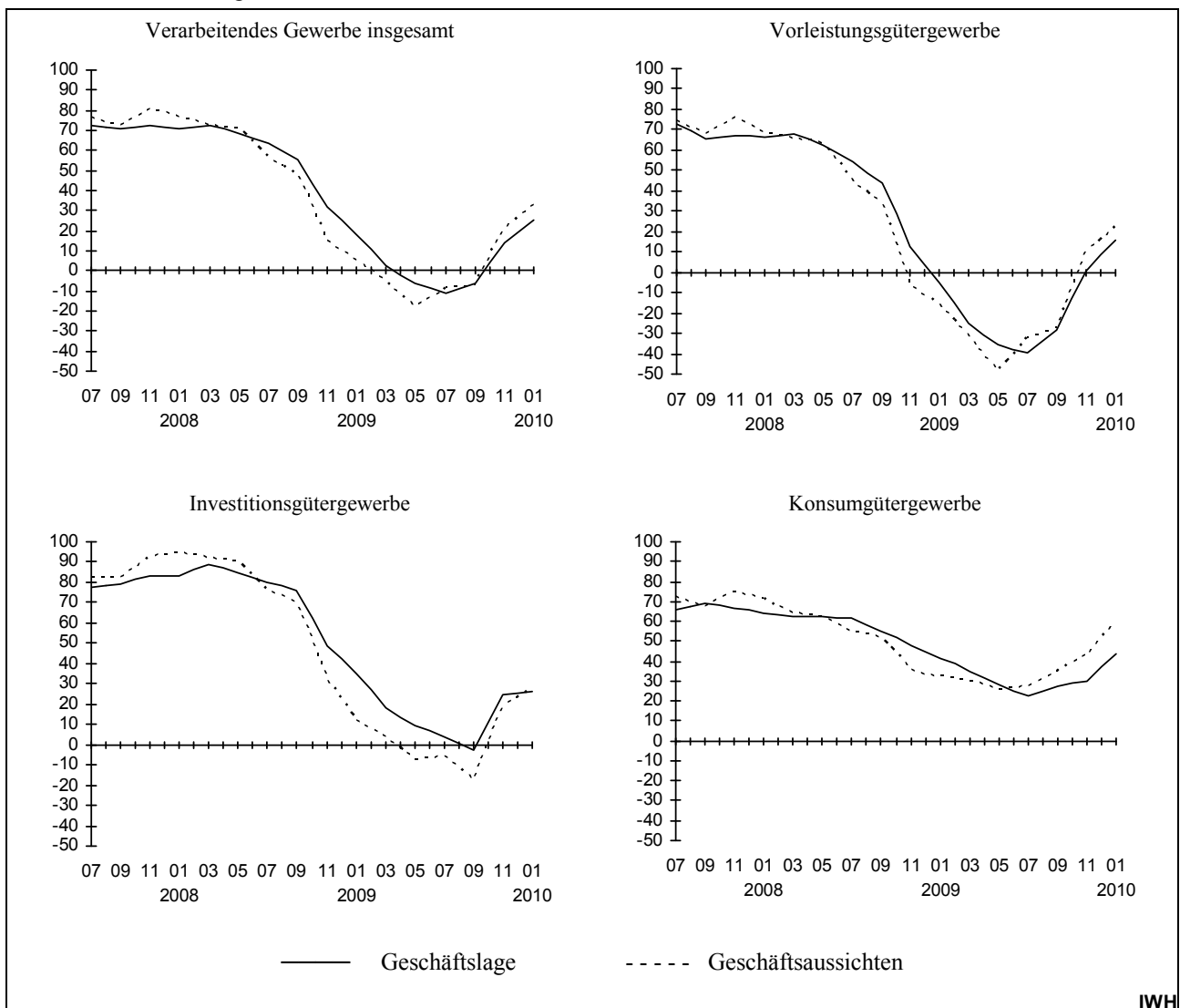
## IWH-Industrienumfrage im Januar 2010: Auftriebskräfte haben sich verstärkt

Zum Jahresbeginn 2010 setzt sich die deutliche Aufhellung des Geschäftsklimas im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands auf breiter Front fort. Das zeigen Ergebnisse der IWH-Industrienumfrage vom Januar unter rund 300 Unternehmen. Die Urteile zur aktuellen Geschäftslage übertreffen den Wert vom November 2009 um zehn Saldenpunkte, und die Bewertung der Geschäftsaussichten für die nächsten sechs Monate liegt sogar 16 Saldenpunkte über dem Novemberwert. Knapp zwei Drittel der befragten Unternehmen schätzen derzeit die Lage und die Aussichten als „gut“ oder „eher gut“ ein.

Lediglich die Bewertungen der Hersteller von Investitionsgütern bleiben nahezu unverändert auf dem Stand der Vorperiode (vgl. Tabelle).

Dieses Stimmungsbild ist allerdings noch weit entfernt von den Befunden vor der Krise. Die Bereinigung der Ergebnisse um saisonale Effekte bekräftigt die positive konjunkturelle Botschaft aus der ostdeutschen Industrie. Beide Komponenten des Geschäftsklimas steigen an und die Erwartungswerte liegen deutlich über der Lagebewertung (vgl. Abbildung). So kommen im Vorleistungsgütergewerbe positive Signale aus der Chemischen Indus-

Entwicklung der Geschäftslage und Geschäftsaussichten im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe  
- Salden<sup>a</sup>, saisonbereinigte Monatswerte -



<sup>a</sup> Die Salden von Geschäftslage und -aussichten werden als Differenz aus den Prozentanteilen der jeweils positiven und negativen Urteile der befragten Unternehmen berechnet und nach dem Berliner Verfahren (BV4) saisonbereinigt. Für längere Zeitreihen siehe „Daten und Informationen/Aktuelle Konjunkturdaten“ unter [www.iwh-halle.de](http://www.iwh-halle.de).

Quelle: IWH-Industrienumfragen.

trie, aber auch von den Herstellern von Gummi- und Kunststoffwaren und aus dem Holz-, Papier- und Druckgewerbe. Vor allem im Vergleich zum Vorjahreszeitraum fallen die Urteile zu Lage und Erwartungen deutlich günstiger aus.

Eine stabile Geschäftstätigkeit melden die Hersteller von Investitionsgütern. Die Erwartungen für die nächsten sechs Monate sind in dieser Sparte etwas verhaltener. Aber auch diese Unternehmen berichten – genau wie die anderen Sparten – über eine gegenüber November verbesserte Auftragslage. Im Maschinenbau wird die Lage seit der Novemberumfrage positiver bewertet, ebenso durch die Hersteller von Metallerzeugnissen, nicht aber im Fahrzeugbau. Unter letzteren überwiegen allerdings zum ersten Mal seit über einem Jahr die positiven Erwartungen. 54% der Unternehmen be-

werten die Aussichten vorsichtig optimistisch mit „eher gut“. Weiter spürbar erwärmt hat sich das Geschäftsklima im Konsumgütergewerbe. Die Erwartungen bis zum Sommer sind hochgesteckt; getragen werden sie vor allem vom Ernährungsgewerbe. Aber auch unter den Möbel- und Spielwarenherstellern gibt es aktuell kein Unternehmen, welches Lage oder Erwartungen mit „schlecht“ bewertet.

*Cornelia Lang*  
(*Cornelia.Lang@iwh-halle.de*)

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfragen im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe - Vergleich der Ursprungswerte mit Vorjahreszeitraum und Vorperiode, Stand Januar 2010 -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Jan. 09	Nov. 09	Jan. 10	Jan. 09	Nov. 09	Jan. 10	Jan. 09	Nov. 09	Jan. 10	Jan. 09	Nov. 09	Jan. 10	Jan. 09	Nov. 09	Jan. 10
	in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe <sup>a</sup>														
<b>Geschäftslage</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>44</b>	<b>31</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>26</b>
<b>Hauptgruppen<sup>b</sup></b>															
Vorleistungsgüter	13	20	14	31	32	42	38	40	37	18	8	7	-12	4	13
Investitionsgüter	24	14	22	44	52	42	25	28	29	7	6	7	36	32	29
Ge- und Verbrauchsgüter	25	30	26	46	33	47	23	31	26	6	6	1	41	26	48
dar.: Nahrungsgüter	37	49	36	44	27	46	13	20	16	6	4	2	61	51	64
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	16	21	21	41	36	34	28	34	34	14	9	11	15	14	10
50 bis 249 Beschäftigte	23	21	21	42	40	47	31	34	27	4	5	5	29	22	38
250 und mehr Beschäftigte	15	24	12	29	30	49	29	37	39	27	9	0	-12	9	21
<b>Geschäftsaussichten</b>															
<b>Industrie insgesamt</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>52</b>	<b>40</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>-1</b>	<b>13</b>	<b>29</b>
<b>Hauptgruppen<sup>b</sup></b>															
Vorleistungsgüter	6	11	9	6	40	50	45	42	37	16	7	4	-21	1	19
Investitionsgüter	16	11	19	16	47	39	41	38	39	9	4	3	0	15	16
Ge- und Verbrauchsgüter	19	24	15	19	42	65	29	30	19	6	4	1	30	33	61
dar.: Nahrungsgüter	27	40	16	27	43	71	24	13	11	3	4	2	46	67	75
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 49 Beschäftigte	9	16	16	9	36	45	34	41	32	11	7	7	9	4	23
50 bis 249 Beschäftigte	14	10	15	14	50	55	43	37	28	7	3	2	2	19	41
250 und mehr Beschäftigte	10	21	3	10	37	53	37	33	41	23	9	3	-20	15	13

<sup>a</sup> Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für Januar 2010 vorläufig. – <sup>b</sup> Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 2003 angepasst.

Quelle: IWH-Industrieumfragen.

## Veranstaltungen:

### *Vorankündigungen:*

#### **„20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration“ Konferenz am 11. und 12. März 2010 in Halle (Saale)**

20 Jahre nach dem Mauerfall und der Herstellung der Deutschen Einheit werden die Errungenschaften und Zukunftsperspektiven Ostdeutschlands uneinheitlich bewertet. Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) nimmt dies zum Anlass, zusammen mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU) und dem Sonderforschungsbereich 580 (SFB 580) „Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition, Strukturbildung“ auf einer wissenschaftlichen Konferenz den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel in den Post-Transformationsländern zu beleuchten.

Dabei sollen verschiedene Aspekte der Entwicklung in Ostdeutschland und Ostmitteleuropa einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Dies betrifft den Prozess der Transformation vom Plan zum Markt, die Wege der Privatisierung sowie die Umbrüche im Währungs-, Wirtschafts- und Sozialbereich.

Aus den retrospektiven Betrachtungen sollen Lehren gezogen und zukünftige Entwicklungsperspektiven für Ostdeutschland und Ostmitteleuropa aufgezeigt werden. Die zweitägige internationale Konferenz soll namhafte Vertreter aus Wissenschaft und Politik zusammenführen, um für ein interessiertes Fachpublikum im Rahmen von Vorträgen und Diskussionen den Bogen zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zu spannen.

Das Programm beinhaltet Vorträge namhafter Wissenschaftler und Persönlichkeiten, die teils im Plenum, teils in parallelen Workshops gehalten werden. Eine Podiumsdiskussion und viele Möglichkeiten zum fachlichen Austausch runden das Tagungsprogramm ab.

#### **5. Hallescher Input-Output-Workshop am 18. und 19. März 2010**

Am 18. und 19. März 2010 findet wieder der Hallesche Input-Output-Workshop statt. Es ist das fünfte Treffen der Input-Output-Experten aus dem deutschsprachigen Raum am IWH seit dem Jahr 2002. Das Programm umfasst Vorträge zum neuesten Stand der Tabellenerstellung durch die amtliche Statistik in Deutschland und bei Eurostat sowie aktuelle Anwendungen der Input-Output-Analyse. Näheres ist auf der Internetseite des IWH, Rubrik „Veranstaltungen“, einzusehen.

#### **8<sup>th</sup> Workshop “Money, Banking, and Financial Markets” am 3. und 4. Juni 2010**

The Halle Institute for Economic Research, the Department of Economics at the Heinrich-Heine-University Düsseldorf and the European Business School jointly organise the 8th Workshop on “Money, Banking, and Financial Markets”. The workshop will take place in Halle/Saale (Germany) on June 3/4, 2010. This workshop aims to offer a discussion forum particularly for young researchers (PhD students and Postdocs) to present their current theoretical or empirical papers to a competent audience.