

## Kürzung von Transferleistungen für die ostdeutschen Bundesländer: Nur kurzfristig kontraktive Effekte\*

- Ergebnisse von Simulationsrechnungen -

*Der sogenannte Solidarpakt, der seit 1995 die Finanzausgleichsleistungen für die ostdeutschen Bundesländer regelt, läuft nach derzeitigem Rechtsstand im Jahre 2004 aus. Vor diesem Hintergrund haben die ostdeutschen Länder das IWH beauftragt, mit Hilfe von Simulationsrechnungen zu untersuchen, welche gesamtwirtschaftlichen Folgen mit einer deutlichen Kürzung der Transfers verbunden wären. Hauptergebnis ist, dass der hierdurch bedingte Nachfrageausfall erhebliche Einbußen bei Produktion und Beschäftigung nach sich zöge, längerfristig aber kompensierende Gegenimpulse wirksam würden. Die Stärke dieser expansiven Effekte ist dabei entscheidend von der Art der alternativen Verwendung der eingesparten Transferleistungen abhängig.*

Auch im Jahre 2000 bleibt die Wirtschaftskraft der neuen Länder deutlich hinter derjenigen Westdeutschlands zurück. Dies hat erhebliche finanzpolitische Konsequenzen, denn es resultieren hieraus geringe Steuer- und Beitragseinnahmen, die wiederum einen erheblichen Transferbedarf implizieren: Nimmt man alles zusammen, so belaufen sich die Mittelzuflüsse aus Westdeutschland – nach Abzug der in Ostdeutschland anfallenden Einnahmen – auf rund 140 Mrd. DM jährlich. Die Inlandsnachfrage in den neuen Ländern wird damit zu mehr als einem Viertel durch extern bereitgestellte Mittel gestützt. Ein erheblicher Teil der öffentlichen Transfers dient dabei der Deckung von Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten der neuen Länder.

Bis zum Jahre 2005 wird sich die Steuerkraft der ostdeutschen Länder aller Voraussicht nach nicht grundlegend verbessert haben. Dennoch wird es nach derzeitiger Rechtslage dann zu einer deutlichen Reduktion der öffentlichen Transfers für Ostdeutschland kommen. Zur Disposition stehen jährlich insgesamt 25 Mrd. DM öffentlicher Leistungen: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 14 Mrd. DM, zweckgebundene Finanz-

hilfen für den Ausbau der Infrastruktur im Umfang von 6,6 Mrd. DM und Ausgaben für die ostdeutschland-spezifische Wirtschaftsförderung für Unternehmen in Höhe von bis zu vier Mrd. DM. Zwar haben inzwischen der Bund und die westdeutschen Länder bekräftigt, dass Ostdeutschland auch nach dem Jahre 2004 mit finanzieller Hilfe rechnen kann; wie hoch diese Leistungen dann aber sein werden, muss erst noch ausgehandelt werden.

Vor diesem Hintergrund hat das IWH untersucht, welche Auswirkungen eine Kürzung der disponiblen Transferleistungen für die neuen Bundesländer auf mittlere Sicht hätte. Hierzu wurden eine Reihe von Simulationsrechnungen mit dem makroökonomischen Modell des IWH durchgeführt.<sup>1</sup> Zwar ist ein solches Modell für prognostische Zwecke nur eingeschränkt verwendbar. Gleichwohl ermöglichen diese Rechnungen eine empirisch gestützte Analyse der Wirkungsketten, über die unterschiedliche Maßnahmen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflussen. Auf diese Weise können derartige Simulationsrechnungen zu einer verbesserten Entscheidungsfindung der wirtschaftspolitischen Akteure beitragen.

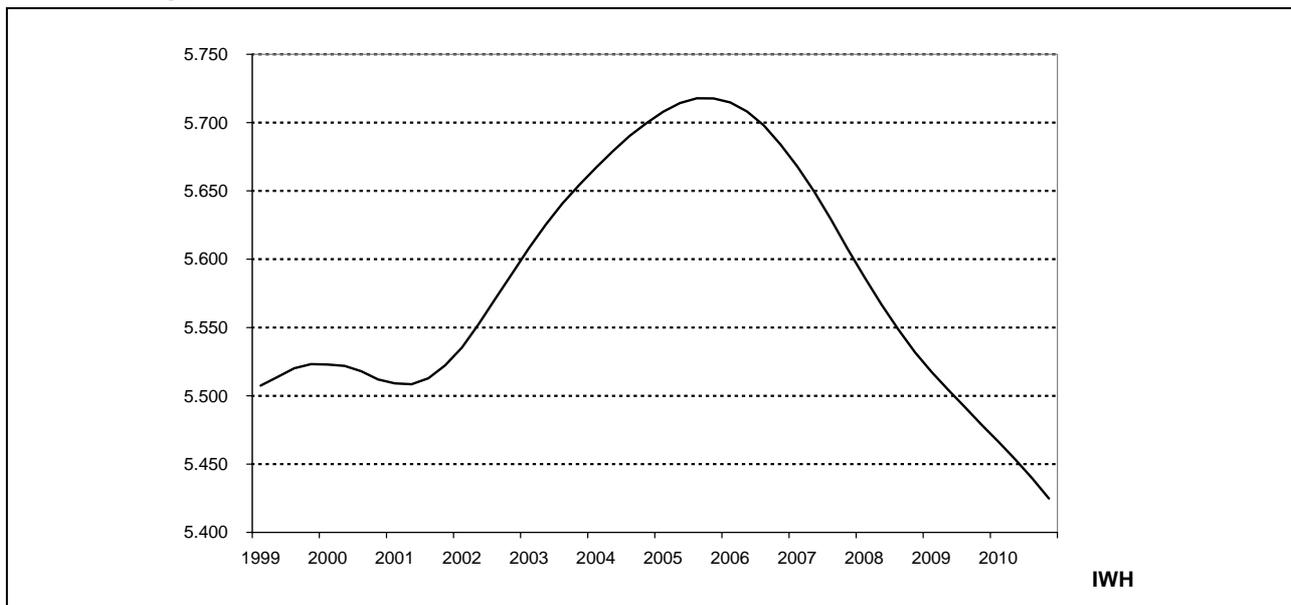
### *Referenzszenario*

Um die Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen abschätzen zu können, ist in einem ersten Schritt zu ermitteln, wie sich wichtige ökonomische Größen unter der Annahme unveränderter Transferzuflüsse entwickeln würden. Dabei ist unterstellt, dass aus der Vergangenheit bekannte Verhaltensweisen der wirtschaftlichen Akteure auch in Zukunft gelten und dass über die bereits bekannten Maßnahmen hinaus keine zusätzlichen wirtschaftspolitischen Eingriffe stattfinden. Die Ergebnisse dieser Rechnungen werden hier als Referenzpfad zur Beurteilung der Auswirkungen ver-

\* Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Gutachten, das vom IWH im Auftrag der ostdeutschen Länder erarbeitet worden ist. Vgl. RAGNITZ, J.; DREGER, C.; KOMAR, W.; MÜLLER, G.: Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer. IWH-Sonderheft 2/2000.

<sup>1</sup> Das makroökonomische Modell des IWH erlaubt unter anderem die simultane Schätzung der Entstehung, der Verteilung und der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts, wobei die Parameter der Verhaltensgleichungen des Modells aus Quartalsdaten des Stützzeitraumes 1975 bis 1998 geschätzt werden. Für die hier untersuchte Fragestellung wurde aus datentechnischen Gründen eine gesamtdeutsche und eine allein auf Westdeutschland bezogene Modellversion verwendet; die Variablen für Ostdeutschland werden als Differenz berechnet.

Abbildung 1:  
Referenzpfad der abhängigen Beschäftigung in Ostdeutschland  
- Saisonbereinigt, in 1.000 Personen -



Quellen: Berechnungen und Schätzungen des IWH.

ringierter Transferleistungen herangezogen; sie stellen keine Prognose der zu erwartenden Entwicklung dar.

Für Gesamtdeutschland ergeben die Modellrechnungen für den Simulationszeitraum (2000 bis 2010) einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von jahresdurchschnittlich gut 2 %. Die Beschäftigung nimmt dabei zunächst um etwa 600.000 Personen zu, bevor in der zweiten Hälfte des Simulationszeitraums eine Reduktion der Beschäftigtenzahl um knapp 200.000 Personen eintritt. In Ostdeutschland wäre dabei über den gesamten Zeitraum ein höheres Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion zu verzeichnen als in Westdeutschland; es dürfte etwa bei 4 % pro Jahr liegen.

Hinsichtlich der Beschäftigung ergeben die Simulationsrechnungen für die neuen Länder hingegen ein eher gemischtes Bild: Während nämlich in der ersten Hälfte des Simulationszeitraums die Zahl der Beschäftigten deutlich ansteigt und bis zum Jahr 2006 in etwa wieder den Stand des Jahres 1996 erreicht, kommt es danach zu einem Beschäftigungsrückgang, weil die Arbeitskosten beschleunigt ansteigen. Gegen Ende des Simulationszeitraumes würde das Beschäftigungsniveau etwas niedriger sein als im Jahre 1999 (vgl. Abbildung 1). Ein korrespondierender Anstieg der Arbeitslosenquote tritt allerdings nicht ein, weil gleichzeitig das Arbeitsangebot demographisch bedingt zurückgeht. Die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland würde deshalb in der zweiten Hälfte des Simulationszeitraumes

im großen und ganzen auf dem im Jahre 2006 erreichten Niveau von etwas mehr als 12 % verharren.

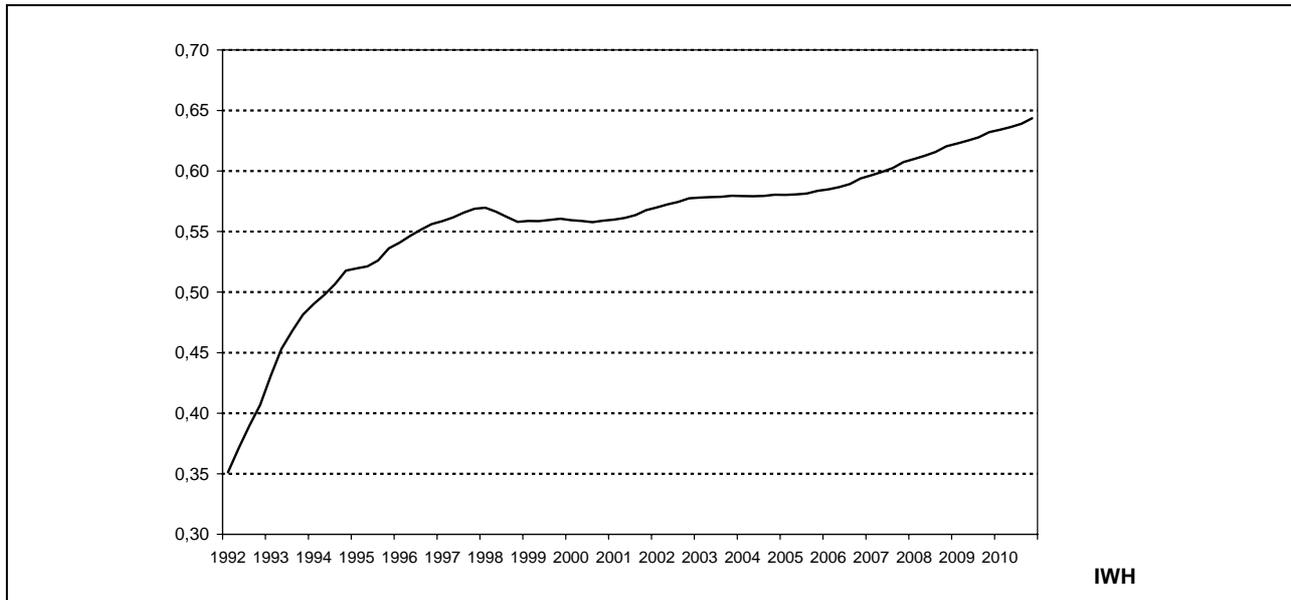
Zu einer weiteren Annäherung der Produktivitäten<sup>2</sup> an westdeutsches Niveau wird es nach diesen Ergebnissen erst mittelfristig kommen; bis zum Jahre 2005 stagniert das Produktivitätsniveau bei insgesamt gleichgerichteter Entwicklung von Produktion und Beschäftigung auf einem Niveau von weniger als 60 % des westdeutschen Wertes. Ab dem Jahre 2005 ist dann zwar eine zunehmende Annäherung zu erwarten, doch dürfte deren Tempo erheblich niedriger als etwa in der ersten Hälfte der neunziger Jahre liegen. Zuletzt würde nach diesen Rechnungen ein Niveau der Arbeitsstundenproduktivität von rund 65 % des westdeutschen Wertes erreicht sein (vgl. Abbildung 2).

#### **Annahmen der Simulationsrechnungen**

Im Folgenden werden auf der Basis von Simulationsrechnungen die Nettowirkungen ermittelt, die mit einem Abbau der Sonderförderung in Ostdeutschland ab dem Jahr 2005 verbunden sind. Es wird dabei unterstellt, dass die jährlichen Zahlungen für Ostdeutschland im Rahmen des Solidarpaktes vom Jahre 2005 an schlagartig um 18 Mrd. DM reduziert werden. Hiervon entfallen 5 Mrd. DM auf die Wirtschaftsförderung (Einschränkung der Investitionsförderprogramme sowie Kürzung von Lan-

<sup>2</sup> Hier wird die Produktivität als nominale Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde gemessen.

Abbildung 2:  
 Nominales Produktivitätsniveau Ostdeutschlands in Relation zu Westdeutschland (= 1)  
 - Saisonbereinigte Ergebnisse, 1992 bis 2010 -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des IWH.

desprogrammen), 7 Mrd. DM auf die wirtschaftsnahe Infrastruktur (in erster Linie Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost und anteilig Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) und 6 Mrd. DM auf konsumtive Staatsausgaben. Zwar sind nach derzeitigem Rechtsstand die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in vollem Umfang (14 Mrd. DM) bis zum Jahre 2004 befristet; realistischer erscheint es allerdings, lediglich eine teilweise Kürzung dieser Mittel anzunehmen.<sup>3</sup> Diese wurde hier mit 7 Mrd. DM jährlich veranschlagt.

Angesichts der hohen Transferabhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft ist es offensichtlich, dass eine Kürzung von Transferleistungen in der hier unterstellten Höhe sich zunächst dämpfend auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern auswirkt, denn die eingesparten Transfers machen gut 2 % der ostdeutschen Inlandsnachfrage aus. Auch die westdeutsche Wirtschaft wird durch die Transferkürzungen zunächst negativ betroffen, weil Nachfrage aus Ostdeutschland ausfällt. Darüber hinaus werden aber in beiden Landesteilen expansive Gegenimpulse wirksam, deren Stärke von der alternativen Verwendung der eingesparten

Mittel abhängig ist. Hier wurden vier Alternativszenarien unterstellt:

- In Szenario A werden die eingesparten Mittel zum Abbau der öffentlichen Verschuldung eingesetzt. Eine Rückführung der Verschuldung verbessert allmählich die Erwartungen der Investoren hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung. Dies wiederum gibt der Investitionstätigkeit positive Impulse. Langfristig sind überdies expansive Effekte aufgrund eingesparter Zins- und Tilgungszahlungen möglich.
- In Szenario B werden die eingesparten Mittel für eine Ausweitung des Staatsverbrauchs verwendet, was vornehmlich den westlichen, in geringerem Umfang aber auch den östlichen Bundesländern zugute kommt.
- In Szenario C wird eine Senkung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung um reichlich einen Prozentpunkt betrachtet. Diese Variante zielt primär auf eine Reduktion der Arbeitskosten ab, was für die Beschäftigung förderlich ist.
- Schließlich wird in der Variante D die Lohnsteuer um 18 Mrd. DM pro Jahr ermäßigt. Hier läuft der expansive Prozess in der Anstoßwirkung über erhöhte verfügbare Einkommen und damit eine Zunahme des privaten Verbrauchs. Die stärkere Annäherung der Netto- an die Bruttolöhne führt wiederum zu einer verhalteneren Entwicklung der Tariflöhne, welche die Arbeitskosten unter die Referenzentwicklung senkt.

<sup>3</sup> In einer Zusatzrechnung wurde allerdings auch untersucht, welche Auswirkungen bei einer vollständigen Abschaffung der Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen zu erwarten wären. Auf eine ausführliche Darstellung dieser Ergebnisse wird hier verzichtet.

Der Nettoeffekt aus expansiven und kontraktiven Impulsen lässt sich nur im Rahmen einer ökonomischen Schätzung quantitativ erfassen. Die wichtigsten Ergebnisse sind im folgenden zusammengefasst.

### *Ergebnisse*

Kurzfristig kommt es unabhängig von der Art der alternativen Verwendung der eingesparten Transfermittel infolge des Ausfalls an Nachfrage zu spürbaren Einbußen bei Produktion und Beschäftigung in den neuen Ländern (vgl. Abbildung 3). So dürfte das Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland im Jahre 2005 um 2¼ bis 3¼ % niedriger ausfallen als im Referenzszenario; das gesamtwirtschaftliche Wachstum im Jahre 2005 würde nur noch bei rund 1 % statt bei 4 % liegen. Auch das Beschäftigungsniveau kann zunächst nicht aufrechterhalten werden; allein im ersten Jahr wäre mit einem Verlust von bis zu 40.000 Arbeitsplätzen im Vergleich zum Referenzszenario zu rechnen. Da dies zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führt, nehmen auch die sozialpolitisch motivierten Transferzahlungen entsprechend zu.

Die dämpfenden Auswirkungen einer Rückführung der Transferleistungen bleiben nicht auf Ostdeutschland beschränkt; auch in Westdeutschland führt der Nachfrageausfall – für sich genommen – zu temporären Produktions- und Beschäftigungsverlusten. Hinzu kommt, dass die Erhöhung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland eine Zunahme sozialpolitisch motivierter Transfers zur Folge hat. Die in Westdeutschland zu erwartenden negativen Effekte fallen aber deutlich schwächer aus als in den neuen Ländern.

Der kontraktive Impuls ist jedoch nicht auf Dauer angelegt. Auf mittlere Sicht gewinnen die beschriebenen gegenläufigen expansiven Effekte an Bedeutung. Die Entwicklung der Produktion verläuft dabei in allen Szenarien ähnlich: Zwar bleibt das reale Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland bis zum Ende des Simulationszeitraumes hinter den Werten des Referenzszenarios zurück; die Produktion liegt zuletzt aber nur noch um 0,5 % bis 1 % unter den Referenzwerten. Dagegen sind bei der Beschäftigungsentwicklung deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Szenarien zu verzeichnen. Grundsätzlich fallen dabei die über den gesamten Zeitraum feststellbaren Beschäftigungseinbußen in Ostdeutschland um so schwächer aus, je stärker es infolge der Kürzung der Transfers zu einer Reduktion der Arbeitskosten kommt. So sind bei der Strategie, die Verringerung

der Transferleistungen mit einer Senkung der Beiträge zur Rentenversicherung zu koppeln (Szenario C), zwar ebenfalls kurzfristige Beschäftigungsverluste von bis zu 20.000 Arbeitsplätzen in den neuen Ländern zu verzeichnen; langfristig führt die Senkung der Lohnnebenkosten aber zu einem Beschäftigungsaufbau, der die anfänglichen Arbeitsplatzverluste sogar überkompensiert. Am Ende des Simulationszeitraumes ist in Ostdeutschland ein Beschäftigungsgewinn von 20.000 Arbeitsplätzen zu verzeichnen. In Westdeutschland würde die Beschäftigung in diesem Fall sogar um rund 70.000 Personen zunehmen.

Ähnlich ist das Bild auch, wenn die eingesparten Transfermittel zur Stimulierung der privaten Konsumnachfrage verwendet werden (Szenario D). In diesem Fall kommt es bis zum Ende des Simulationszeitraumes in gesamtdeutscher Betrachtung zu einem Beschäftigungsgewinn von immerhin rund 75.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen im Vergleich zum Referenzszenario, weil die durch die Steuersenkung verursachte Zunahme der Nettoeinkommen geringere Tarifabschlüsse als im Referenzszenario ermöglicht. Allerdings fiel der Zuwachs an Arbeitsplätzen hierbei allein in Westdeutschland an; in Ostdeutschland ergibt sich bis zum Ende des Simulationszeitraumes in etwa wieder das Beschäftigungsniveau des Referenzszenarios. Weniger günstig hingegen ist die Beschäftigungsentwicklung in den beiden anderen Szenarien A und B – hier erholt sich die Beschäftigung nur allmählich und bleibt sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland bis zum Schluss unterhalb der Werte des Referenzszenarios.<sup>4</sup>

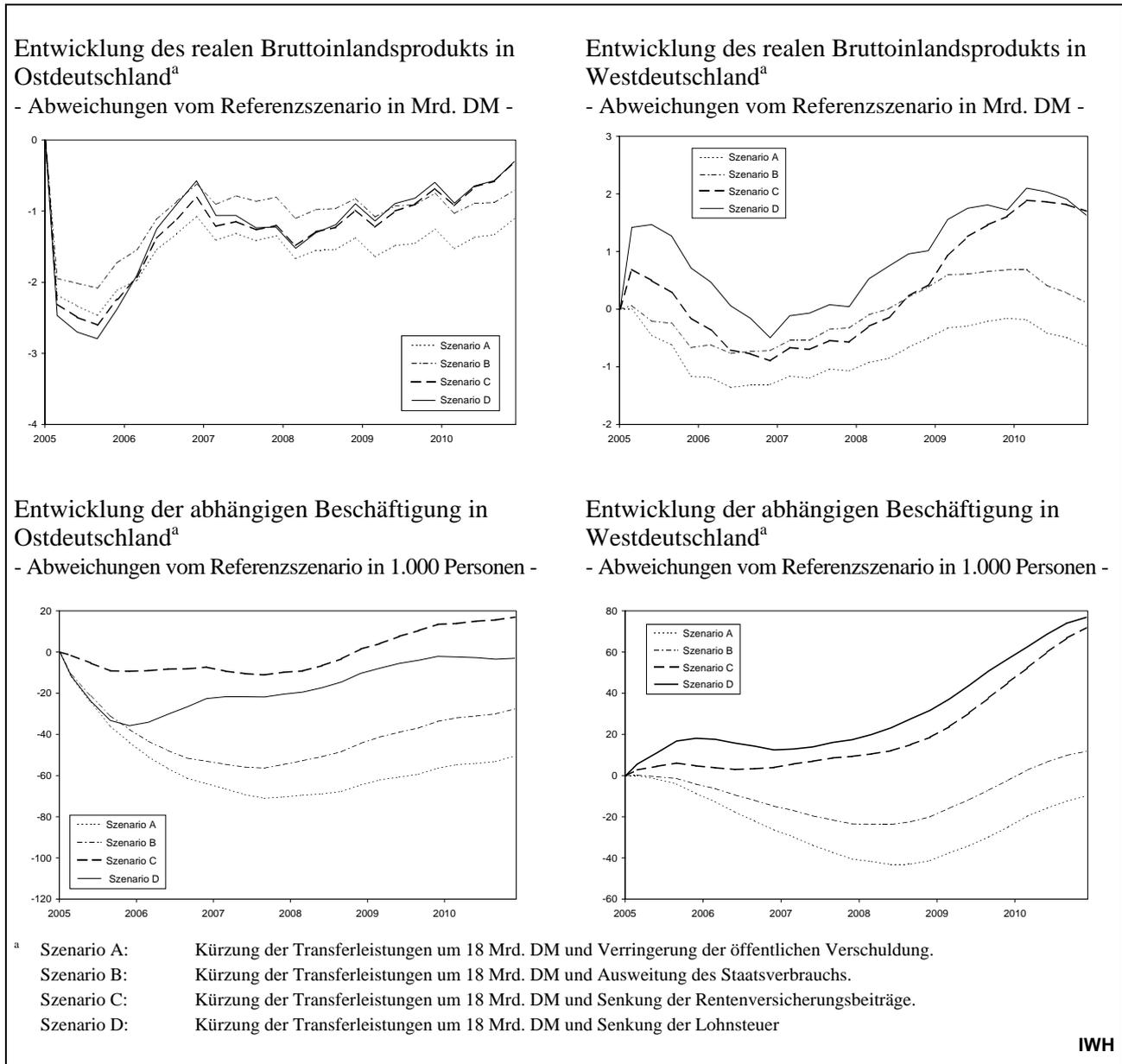
Auf den Prozess der Produktivitätsangleichung zwischen Ost- und Westdeutschland hat die Kürzung der Transfers hingegen keinen dauerhaften Einfluss, weil Produktion und Beschäftigung in beiden Landesteilen in gleicher Weise reagieren. Lediglich kurzfristig ist mit einem schwach dämpfenden Einfluss auf das Angleichungsniveau der Arbeitsproduktivität zu rechnen.

Aus alledem folgt, dass die alternative Verwendung bei den Transferleistungen eingesparter Mittel von nicht unerheblicher Bedeutung für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen ist. In einem direkten Vergleich der behandelten Alternativstrategien sind diejenigen Szenarien als überlegen anzu-

---

<sup>4</sup> Die Ergebnisse fallen im übrigen quantitativ stärker, qualitativ aber gleich aus, wenn die Kürzung von Transferleistungen höher ausfällt als hier unterstellt.

Abbildung 3:



Quellen: Berechnungen und Schätzungen des IWH.

sehen, bei denen die Einsparung von Transfermitteln mit einer Reduktion der Arbeitskosten verknüpft ist. Am geringsten ist die Erholung von Produktion und Beschäftigung hingegen, wenn die Kürzungen der Rückführung der öffentlichen Verschuldung dienen. Hier fallen die positiven Impulse offenbar erst später an.

Allerdings sind bei der Bewertung der Ergebnisse auch die Restriktionen eines gesamtwirtschaftlichen Modells zu beachten. So kann die zu erwartende Entwicklung zu Verhaltensänderungen der Akteure Anlass geben, die im Rahmen des hier verwendeten Modells nicht berücksichtigt werden können. Ein Beispiel hierfür sind Änderungen des

Migrationverhaltens der ostdeutschen Bevölkerung, wenn eine baldige Angleichung der Einkommen nicht eintritt; ein anderes Beispiel sind Verschiebungen geplanter Investitionsvorhaben, wenn die Verbesserung der Angebotsbedingungen in den neuen Ländern nicht so schnell vorankommt wie erhofft. In beiden Fällen wären zusätzliche kontraktive Auswirkungen zu erwarten. Eine über reine Spekulation hinausgehende Quantifizierung dieser Effekte ist jedoch nicht möglich.

*Christian Dreger (cdr@iwh.uni-halle.de)  
 Joachim Ragnitz (jrg@iwh.uni-halle.de)*