

Altemeyer-Bartscher, Martin; Heimpold, Gerhard; Holtemöller, Oliver; Lindner, Axel; Titze, Mirko

## Article

# Ostdeutsche Wirtschaft: Rückstand bleibt trotz kräftigem Aufschwung groß, Finanzausgleich fließt auch nach Reform vor allem in den Osten

Konjunktur aktuell

## Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Altemeyer-Bartscher, Martin; Heimpold, Gerhard; Holtemöller, Oliver; Lindner, Axel; Titze, Mirko (2017) : Ostdeutsche Wirtschaft: Rückstand bleibt trotz kräftigem Aufschwung groß, Finanzausgleich fließt auch nach Reform vor allem in den Osten, Konjunktur aktuell, ISSN 2195-8319, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 5, Iss. 3, pp. 58-68

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/169438>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

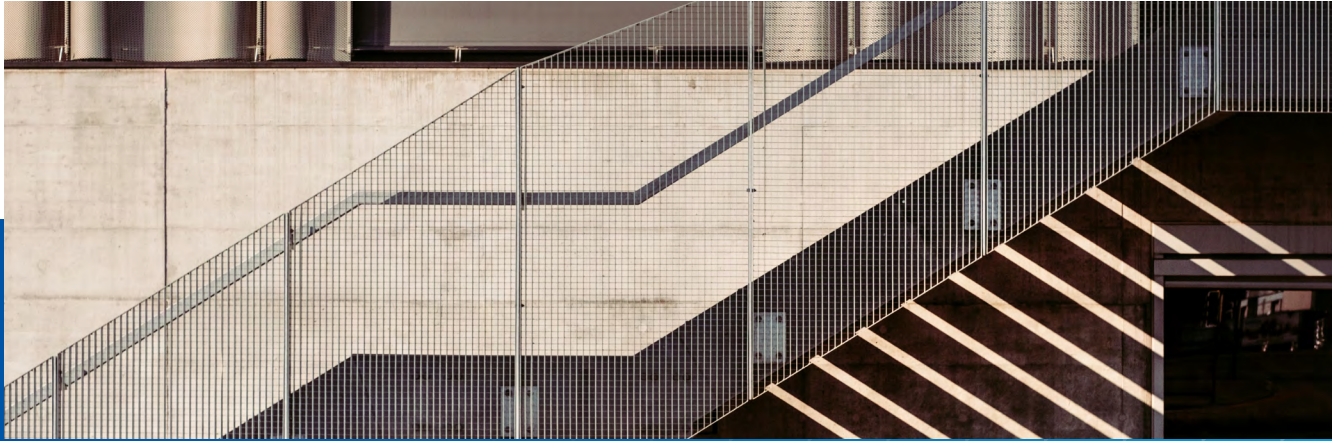
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# Konjunktur aktuell

3/2017

17. August 2017, 5. Jahrgang

 Martin Altemeyer-Bartscher, Gerhard Heimpold, Oliver Holtemöller, Axel Lindner, Mirko Titze **S. 58**  
**Ostdeutsche Wirtschaft: Rückstand bleibt trotz kräftigem Aufschwung groß,  
Finanzausgleich fließt auch nach Reform vor allem in den Osten**

Ostdeutschland hat vom gegenwärtigen Aufschwung in Deutschland bisher besonders deutlich profitiert. In jedem der Aufschwungsjahre 2014 bis 2016 nahm die gesamtwirtschaftliche Produktion schneller zu als in Westdeutschland. Im Schnitt lag der Zuwachs bei 2,2%, gegenüber 1,7% im ganzen Land. Auch für das Jahr 2017 prognostiziert das IWH, dass der Zuwachs der Produktion in Ostdeutschland mit 1,8% etwas höher liegt als in Westdeutschland.

# Ostdeutsche Wirtschaft: Rückstand bleibt trotz kräftigem Aufschwung groß, Finanzausgleich fließt auch nach Reform vor allem in den Osten

Martin Altemeyer-Bartscher, Gerhard Heimpold, Oliver Holtemöller, Axel Lindner, Mirko Titze

## Zusammenfassung

Ostdeutschland hat vom gegenwärtigen Aufschwung in Deutschland bisher besonders deutlich profitiert. In jedem der Aufschwungsjahre 2014 bis 2016 nahm die gesamtwirtschaftliche Produktion schneller zu als in Westdeutschland; auch für das Jahr 2017 prognostiziert das IWH, dass der Zuwachs der Produktion in Ostdeutschland mit 1,8% etwas höher liegt als in Westdeutschland. Freilich ist auch nach mehr als 25 Jahren Deutscher Einheit in jeder der ostdeutschen Regionen die Produktivität immer noch niedriger als in derjenigen westdeutschen Region mit der geringsten Produktivität. Der größte Teil der Zuweisungen vom Bund wird auch ab dem Jahr 2020, wenn der reformierte Länderfinanzausgleich gilt, in den Osten der Republik fließen. Die Reform des Länderfinanzausgleichs hat dabei nicht zu einer Verbesserung der wirtschaftspolitischen Anreize für die finanzschwachen Bundesländer geführt, was

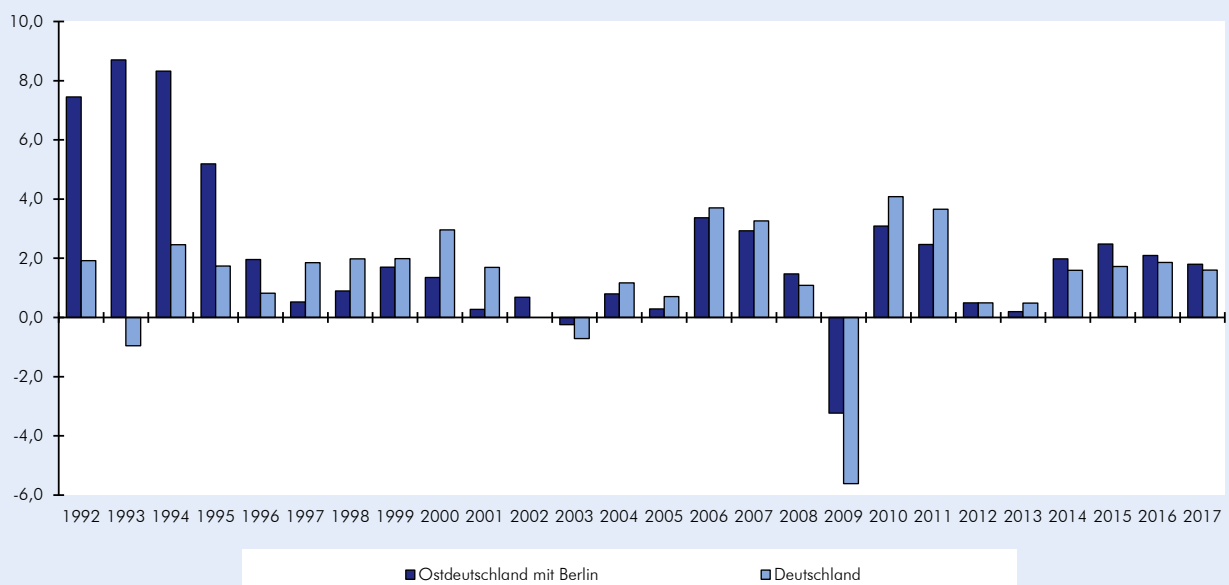
auch dazu beitragen könnte, dass die ökonomische Konvergenz nur schleppend verläuft.

## Ein besonders kräftiger Aufschwung in Ostdeutschland

Im Sommer 2017 befindet sich die deutsche Wirtschaft im Aufschwung. Das ist schon eine ganze Weile so: Auch in den Jahren 2014 bis 2016 expandierte die Produktion schneller als das Produktionspotenzial. Ostdeutschland hat vom Aufschwung bisher besonders deutlich profitiert.

In jedem der Aufschwungsjahre 2014 bis 2016 nahm die gesamtwirtschaftliche Produktion in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) schneller zu als in Westdeutschland. Im Schnitt lag der Zuwachs bei 2,2%, gegenüber 1,7% im ganzen Land (vgl. Abbildung 1). Auch im Jahr 2017 dürfte der Zuwachs der Produktion in Ostdeutschland mit 1,8% um zwei Zehntel Prozent-

**Abbildung 1**  
Zuwachs des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts  
in %



Quellen: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (2017); 2017: Prognose des IWH; Darstellung des IWH.

punkte höher liegen als in Gesamtdeutschland.<sup>1</sup> Dahinter steht nicht nur der Hauptstadt-Boom. Zwar ist die wirtschaftliche Dynamik in Berlin besonders kräftig, die Produktion hat dort im Schnitt um 2,5% pro Jahr expandiert. Dieser Zuwachs ergibt sich aber auch für Sachsen und Thüringen.<sup>2</sup> Das gute Abschneiden der ostdeutschen Wirtschaft ist deshalb bemerkenswert, weil sie (mit und ohne Berlin) seit 1996 im Schnitt langsamer als in Deutschland insgesamt gewachsen ist. Dass die Wirtschaft in Ostdeutschland seit Ende des Vereinigungs-Booms im Trend langsamer als die des Westens wächst, hat eine Reihe von Gründen.<sup>3</sup> Anders als in den ersten Jahren nach der Vereinigung legt die Sachkapitalausstattung pro Beschäftigten nicht wesentlich schneller zu als in Gesamtdeutschland. Zugleich bewirkten Wanderungen und die natürliche Bevölkerungsbewegung, dass das Erwerbspersonenpotenzial im Osten im Trend um reichlich ½% per annum schrumpft, im Westen dagegen noch leicht zunimmt.<sup>4</sup> In den vergangenen Jahren ist es zu einem starken Zuzug aus dem Ausland nach Deutschland gekommen. Dieser hat an dem Gefälle zwischen West und Ost hinsichtlich der Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials kaum etwas geändert.

Vor allem aber ist der Rückstand bei der Arbeitsproduktivität seit Mitte der 90er Jahre nur sehr langsam geschwunden. Auch dieser Befund lässt sich gut erklären: Produktivitätssteigernde Innovationsaktivitäten finden vorwiegend in den großen Agglomerationszentren statt, und das heißt vor allem in Westdeutschland. Im gegenwärtigen Aufschwung holt Ostdeutschland allerdings auch hinsichtlich der Arbeitsproduktivität etwas schneller auf als zuvor: Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen ist hier in den vergangenen drei Jahren durchschnittlich um 1½% per annum gestiegen, in Gesamtdeutschland um etwa ¾%.

<sup>1</sup> Vgl. Oliver Holtemöller, Hans-Ulrich Brautzsch, Andrej Drygalla, Katja Heinisch, Martina Kämpfe, Konstantin Kiesel, Axel Lindner, Brigitte Loose, Jan-Christopher Scherer, Birgit Schultz, Matthias Wieschemeyer, Götz Zeddies (2017): Gute Konjunktur in Deutschland und in der Welt, IWH, Konjunktur aktuell, Nr. 2, 2017, Halle (Saale) 2017.

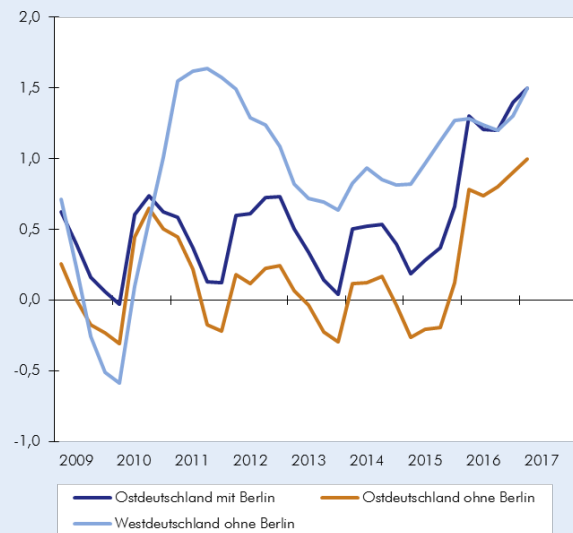
<sup>2</sup> Der Großraum Berlin gibt gegenwärtig sicher auch der Wirtschaft Brandenburgs einen Schub. Aber selbst in der Ländergruppe Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern hat das Bruttoinlandsprodukt zwischen 2013 und 2016 schneller zugenommen als in Gesamtdeutschland; allerdings expandierten in dieser Zeitspanne Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt lediglich um reichlich 1% per annum.

<sup>3</sup> Vgl. Hans-Ulrich Brautzsch, Franziska Exß, Oliver Holtemöller, Axel Lindner, Brigitte Loose, Udo Ludwig, Birgit Schultz (2016): Ostdeutsche Wirtschaftspolitik muss umdenken: Nur mit Investitionen in Köpfe lässt sich weiter aufholen. IWH, Konjunktur aktuell, Nr. 2, 2016, Halle (Saale) 2016.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarkt 2015 (Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 63, Sondernummer 2), S. 64. Für das Jahr 2016 liegen noch keine amtlichen Bevölkerungszahlen auf Länderebene vor.

**Abbildung 2**  
Zahl der Erwerbstätigen

Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal in %



Quellen: Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ (2017); Darstellung des IWH.

Der Aufschwung spiegelt sich mit einiger Verzögerung in der Zahl der Erwerbstätigen wider: Sie zieht erst seit der zweiten Jahreshälfte 2015 deutlich an (vgl. Abbildung 2). Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns dürfte die Dynamik der Beschäftigung und damit auch der Erwerbstätigkeit im ersten Halbjahr 2015 in Ostdeutschland geringfügig gedämpft haben. Die Arbeitslosigkeit sinkt dagegen schon seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts stetig (vgl. Abbildung 3). Die verbesserte Arbeitsmarktlage ist wohl ein wichtiger Grund dafür, dass seit dem Jahr 2013 sogar etwas mehr Menschen von West nach Ost wandern als von Ost nach West.<sup>5</sup>

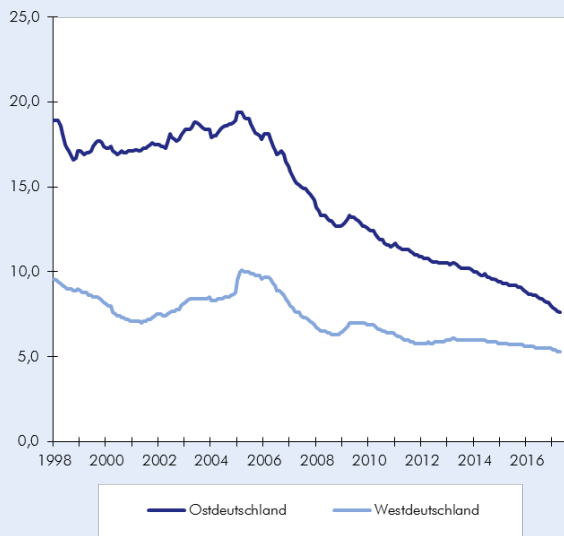
### Ist der ostdeutsche Aufschwung ein Strohfeuer?

Es stellt sich die Frage, ob die ostdeutschen Produzenten in jüngster Zeit tatsächlich leistungsfähiger geworden sind, oder ob der Osten lediglich einen konjunkturellen Schub erhalten hat, der nicht nachhaltig ist. Dafür ist eine Reihe von Gründen denkbar, die im Folgenden diskutiert werden sollen: Die gesetzliche Altersrente ist in Ostdeutschland jüngst besonders deutlich erhöht worden, ein gesetzlicher Mindestlohn wurde eingeführt, und die besonders kräftige Expansion des privaten Konsums in Deutschland könnte der ostdeutschen Produktionsstruktur besonders entgegenkommen.

<sup>5</sup> Der Wanderungssaldo zwischen Ostdeutschland ohne Berlin und Westdeutschland ohne Berlin ist allerdings noch leicht negativ.

**Abbildung 3**  
Arbeitslosenquote

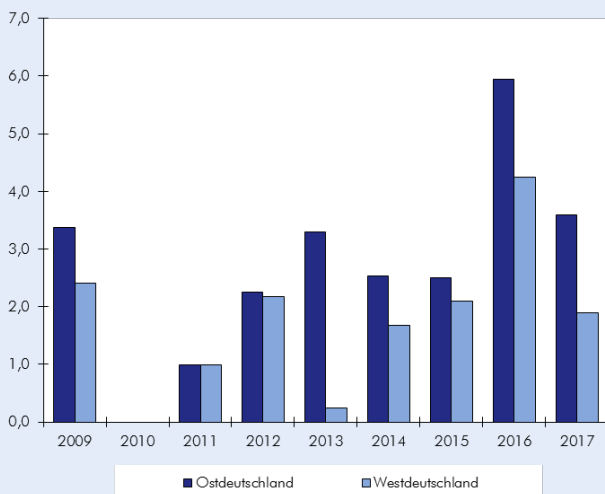
bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen; saisonbereinigt



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Darstellung des IWH.

Zum 1. Juli 2013 waren die Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung (Altersrenten) im Osten um reichlich drei Prozentpunkte stärker angehoben worden als im Westen. Nicht ganz so deutlich, aber immer noch beträchtlich ist die Differenz in den Folgejahren ausgefallen (vgl. Abbildung 4). Die Einkommen aus gesetzlichen Rentenzahlungen in Ostdeutschland haben sich in den Jahren 2014 bis 2016 um relativ zum

**Abbildung 4**  
Anpassung der Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung (Altersrenten) zum 1. Juli des Jahres in %



Quellen: Deutsche Rentenversicherung (2016); Darstellung des IWH.

Bruttoinlandsprodukt reichlich 0,3 Prozentpunkte per annum erhöht, in Westdeutschland nur um etwa 0,1 Prozentpunkte. Weil der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland einheitlich ist (er ist im Jahr 2015 von 18,9 auf 18,7% gesunken), bedeutet ein stärkerer Leistungsanstieg der Rentenversicherung im Osten, dass sich auch gesamtwirtschaftlich Einkommen von West nach Ost verschiebt. Die Rentenerhöhung dürfte der ostdeutschen Konjunktur relativ zu der in Westdeutschland einen kleinen Schub gegeben haben, insoweit nämlich die Pensionäre das zusätzliche Einkommen für heimische Konsumgüter ausgegeben haben.

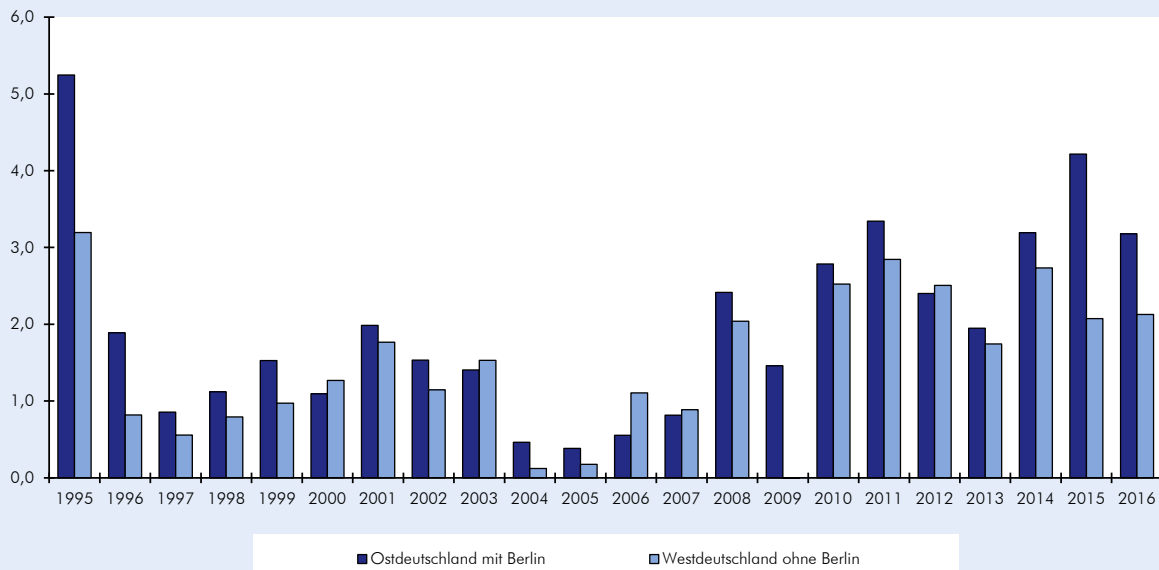
Weitere gesetzlich bedingte Einkommenseffekte wurden durch die Einführung des Mindestlohns Anfang 2015 ausgelöst. Weil in Ostdeutschland mit 20,7% ein mehr als doppelt so großer Anteil aller Löhne unter der neuen Mindestschwelle von 8,50 Euro gelegen hatte als in Westdeutschland,<sup>6</sup> sind auch die Wirkungen der Neuregelung in Ostdeutschland größer. Vor allem darauf ist wohl zurückzuführen, dass im Jahr 2015 die empfangenen Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Ostdeutschland mit 4,2% doppelt so stark stiegen wie in Westdeutschland (vgl. Abbildung 5).

Allerdings bedeuten die höheren Arbeitsentgelte der Arbeitnehmer auch eine Reduktion der Erträge auf Seiten der Arbeitgeber und damit potenziell niedrigere Investitionen oder Konsumausgaben, die aus Unternehmens- und Vermögenseinkommen finanziert werden. Auch dürften einige Arbeitsplätze, insbesondere Minijobs, wegen gestiegener Lohnkosten weggefallen sein. Nur falls die positiven Effekte auf den Konsum von denjenigen Arbeitnehmern, die von den Lohnsteigerungen profitiert haben, die negativen Effekte überstiegen haben, hat es tatsächlich einen positiven Impuls auf die in Ostdeutschland gegeben. Dafür würde sprechen, dass die Konsumgüterproduktion für die ostdeutsche Wirtschaft von besonderer Wichtigkeit ist. Jedenfalls sollte der private Konsum besonders stark gestiegen sein, falls Rentenerhöhung und Mindestlohn die ostdeutsche Konjunktur wesentlich gestützt hätten. Amtliche Daten auf Länderebene stehen für den privaten Konsum nur bis zum Jahr 2015 zur Verfügung: Im Jahr 2014 ist er mit 0,5% etwas schwächer, im Jahr 2015 mit 2,2% etwas stärker gestiegen als in Gesamtdeutschland (2014: 0,9%; 2015: 2,0%). Auch im Gesamtzeitraum von 2014 bis 2016 dürften die gesetzlich bedingten Einkommenszuwächse von Pensionären und

<sup>6</sup> Vgl. Mindestlohnkommission (2016), Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Ziffer 52.

**Abbildung 5****Empfangenes Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (Inland)**

Veränderung gegenüber Vorjahr in %



Quellen: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (2017); Berechnungen und Darstellung des IWH.

Arbeitnehmern nicht Hauptursache für die höhere Produktionsdynamik gewesen sein. Darauf deuten die Beiträge zum Zuwachs der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen hin (vgl. Tabelle 1): In Ostdeutschland ohne Berlin kommt über die Hälfte des Produktionszuwachses vom vorwiegend für den überregionalen Bedarf produzierenden Verarbeitenden Gewerbe.<sup>7</sup>

**Tabelle 1****Beiträge der Wirtschaftszweige zum Zuwachs der Bruttowertschöpfung**

Prozentpunkte; Durchschnitt der Jahre 2014-2016

	NBL <sup>a</sup>	Berlin	ABL <sup>a</sup>
<b>Bruttowertschöpfung insgesamt</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>	<b>1,5</b>
Produzierendes Gewerbe	1,1	0,2	0,7
darunter:			
Verarbeitendes Gewerbe	0,9	0,1	0,7
Baugewerbe	0,1	0,1	0,1
Dienstleistungsbereiche	1,0	2,2	0,8
Handel, Verkehr, Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation	0,4	0,9	0,4
Finanz-, Versicherungs- u. Unt.-DL; Grundstücks- u. Wohnungswesen	0,3	0,6	0,2
öffentl. u. sonst. Dienstleister, Erziehung u. Gesundheit, priv. Haushalte	0,4	0,7	0,2
nachr.: Unternehmenssektor	1,4	1,6	1,1

<sup>a</sup> Ost- und Westdeutschland jeweils ohne Berlin.

Quellen: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (2017); Berechnungen des IWH.

<sup>7</sup> In Berlin speist sich das Wachstum dagegen fast ausschließlich aus den Dienstleistungen. Vgl. dazu aus der Arbeitsmarkt-Perspektive Hans-Ulrich Brautzsch (2016): Dienstleister bestimmen die Dynamik der Beschäftigung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 22 (6), 117-124, Halle (Saale) 2016.

Schließlich ist denkbar, dass Ostdeutschland vom gegenwärtigen Aufschwung deshalb besonders profitiert, weil dieser in Gesamtdeutschland vor allem konsumgetrieben ist<sup>8</sup> und in der ostdeutschen Wirtschaft die Konsumgüterbranchen relativ stark vertreten sind (vgl. Tabelle 2). Allerdings ist der Anteil der Konsumgüterindustrie in den vergangenen Jahren eher rückläufig. Deutlich gestiegen ist dagegen der Anteil der Investitionsgüterindustrie. Eine genauere Aufschlüsselung nach Industriebranchen (für Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten, vgl. Tabelle 3) zeigt darüber hinaus, dass sich insbesondere der Kraftfahrzeugbau, der Maschinenbau und die Chemieindustrie im Osten deutlich günstiger entwickelt haben als im Westen. Alles in allem deutet einiges darauf hin, dass die recht starke Expansion der Wirtschaft Ostdeutschlands im derzeitigen Aufschwung zu einem Gutteil auf Erfolge der ostdeutschen Unternehmen auf überregionalen Märkten zurückgeht. Dafür spricht auch, dass der Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe zwischen 2013 und 2016 etwas stärker gestiegen ist als in Westdeutschland.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Die Beiträge von privatem und öffentlichem Konsum zur Expansion der Produktion in Deutschland betragen im Jahr 2014 0,7% (BIP-Zuwachs 1,6%), im Jahr 2015 1,6% (BIP-Zuwachs 1,7%) und im Jahr 2016 1,8% (BIP-Zuwachs 1,9%).

<sup>9</sup> Im Osten stieg der Anteil von 33,4% auf 35,6%, im Westen von 47,3% auf 49,2% (Berechnungen des IWH auf Grundlage von Angaben des Statistischen Bundesamtes).

**Tabelle 2****Umsatzstruktur Industrie<sup>a</sup> nach Hauptgruppen im Ost-West-Vergleich<sup>b</sup>**

Anteile in %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Ostdeutschland</b>									
Umsatz insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vorleistungsgüter + Energie	44,4	42,0	44,1	45,4	44,4	44,2	43,5	43,2	42,3
Investitionsgüter	29,8	29,2	29,2	29,9	30,7	30,4	32,3	33,2	33,2
Konsumgüter	25,8	28,8	26,7	24,7	24,8	25,4	24,2	23,7	24,4
Auslandsumsatz	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vorleistungsgüter + Energie	42,2	40,1	42,0	42,5	40,8	40,8	40,0	38,8	38,0
Investitionsgüter	39,5	38,1	37,7	38,0	38,7	37,9	39,3	40,1	39,8
Konsumgüter	18,3	21,8	20,4	19,5	20,6	21,3	20,7	21,1	22,2
<b>Westdeutschland</b>									
Umsatz insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vorleistungsgüter + Energie	40,4	38,1	40,2	40,9	40,0	39,3	38,5	36,9	36,2
Investitionsgüter	43,4	43,3	42,9	43,0	43,6	44,1	44,7	46,7	47,2
Konsumgüter	16,2	18,6	16,8	16,1	16,4	16,7	16,8	16,4	16,6
Auslandsumsatz	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vorleistungsgüter + Energie	34,0	33,0	33,2	33,4	32,7	32,0	31,8	30,8	30,4
Investitionsgüter	55,3	54,9	55,8	55,8	56,4	56,8	56,9	58,4	58,5
Konsumgüter	10,6	12,1	11,0	10,8	10,9	11,1	11,3	10,9	11,1

<sup>a</sup> Betriebe von Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe. – <sup>b</sup> Ostdeutschland mit Berlin, Westdeutschland ohne Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

## Vom West-Ost- zum Süd-Nord-Gefälle?

Während im vorangegangenen Abschnitt der Analyse ein Ost-West-Vergleich vorgenommen wurde, erfolgt hier ein Perspektivwechsel: In regionalökonomischen Analysen werden nämlich auch Süd-Nord-Unterschiede in Deutschland thematisiert. So kommt ein Beitrag von Lammers (2003) zum Schluss, dass es ein Süd-Nord-Gefälle gibt, und zwar in Westdeutschland und – mit ersten Anzeichen – auch in Ostdeutschland.<sup>10</sup> Dies ist Anlass zur Frage, ob dieser Befund auch in den aktuellen regionalökonomischen Daten eine Bestätigung findet. Hierzu wird die Produktivität, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, herangezogen. Die Süd-Nord-Betrachtung erfolgt anhand von Daten der Bundesländer. Für deren Kategorisierung wird eine im oben genannten Beitrag von Lammers entwickelte Zuordnung verwendet.<sup>11</sup> In Westdeutschland

<sup>10</sup> Vgl. Lammers, K.: Süd-Nord-Gefälle in West- und Ostdeutschland?, in: Wirtschaftsdienst 11/2003, 736-739. Ein Beitrag von A. Wolf aus dem Jahr 2016 greift mit Verweis auf Lammers diesen Gedanken des aufkommenden Süd-Nord-Gefälles in Ostdeutschland erneut auf und schließt nicht aus, dass es in mittlerer Sicht womöglich zu einer Überlagerung des West-Ost- durch ein Süd-Nord-Gefälle kommen könnte (vgl. Wolf, A.: Das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle in Deutschland: Aktuelle Befunde und Ursachen, HWWI Policy Paper, No. 99, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut, 2016, 5).

<sup>11</sup> Vgl. Lammers, K.: Süd-Nord-Gefälle in West- und Ostdeutschland?, a. a. O., 736.

**Tabelle 3****Produktion in der Industrie<sup>a</sup>**

Durchschnittliche Veränderung des Produktionsindex gegenüber Vorjahr in den Jahren 2014 bis 2016 in %

	Ostdeutschland <sup>b</sup>	Westdeutschland <sup>c</sup>
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	1,9	0,9
Vorleistungsgüter	1,7	1,2
Investitionsgüter	4,2	0,6
Konsumgüter	-0,9	1,8
<i>ausgewählte Branchen (WZ 2008)</i>		
8 Gewinnung von Steinen u. Erden	-2,2	-0,2
10, 11 Ernährungsgewerbe	-1,0	0,0
13 Textilindustrie	3,1	1,9
18 Druckereien etc.	-0,2	-1,7
19 Mineralölindustrie	1,2	0,9
20 Chemische Industrie	1,4	-0,6
22 Gummi-, Kunststoffindustrie	2,5	1,5
23 Glas, Keramik, Verarbeitung von Steinen u. Erden	1,7	1,6
24, 25 Metallindustrie	2,6	1,2
27 Herst. elektrischer Ausrüstungen	-0,1	1,0
28 Maschinenbau	2,5	0,5
29 Kraftfahrzeugbau	7,4	-1,0

<sup>a</sup> Betriebe von Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe. – <sup>b</sup> Ostdeutschland mit Berlin. – <sup>c</sup> Westdeutschland ohne Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

werden die Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu der Region Nord-West zusammen-

gefasst. Die Region Mitte West besteht aus den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, das Land Nordrhein-Westfalen und die im Süden gelegenen Länder Baden-Württemberg und Bayern als große Bundesländer werden jeweils separat dargestellt.

Im Osten Deutschlands wird aus den Ländern Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt die Region Mitte-Ost und aus Sachsen und Thüringen die Region Mitte-Süd gebildet. Das im Nordosten gelegene Mecklenburg-Vorpommern wird separat dargestellt. Grundsätzlich kann ein Süd-Nord-Gefälle aus zwei Perspektiven betrachtet werden: Es kann das Produktivitätsniveau einem Süd-Nord-Vergleich unterzogen werden, und es können die Veränderungen im Zeitverlauf untersucht werden. Nachfolgend werden beide Perspektiven eingenommen, indem die Produktivität zu verschiedenen Zeitpunkten betrachtet wird. Anschließend wird gefragt, ob hinter den Produktivitätsunterschieden unterschiedliche Ausstattungen mit Faktoren sichtbar sind, die als wichtig für die wirtschaftliche Leistungskraft gelten. Betrachtet werden die Beteiligung von Hochqualifizierten am Produktionsprozess, Patentanmeldungen und der Sachkapitalstock.

**Tabelle 4**  
Relatives Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen<sup>a</sup>

	1991	1995	2000	2005	2010	2015
Mecklenburg-Vorpommern	41,3	67,4	71,7	72,9	74,1	76,7
Mitte-Süd	37,6	67,7	70,5	74,7	75,4	80,1
Mitte-Ost	63,4	83,1	86,1	86,8	88,2	89,6
Nord-West	113,5	104,7	104,3	103,1	101,0	98,8
Nordrhein-Westfalen	115,7	108,9	102,8	102,4	102,5	100,1
Mitte-West	118,7	109,9	108,9	107,8	105,5	105,1
Bayern	106,5	101,3	104,9	105,7	105,6	107,0
Baden-Württemberg	115,0	106,7	106,2	104,0	107,2	107,5
Deutschland	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Regionen aufsteigend sortiert nach der relativen Position im Jahr 2015.

Quellen: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (2017); Länderzuordnung nach Lammers 2003; Berechnungen des IWH.

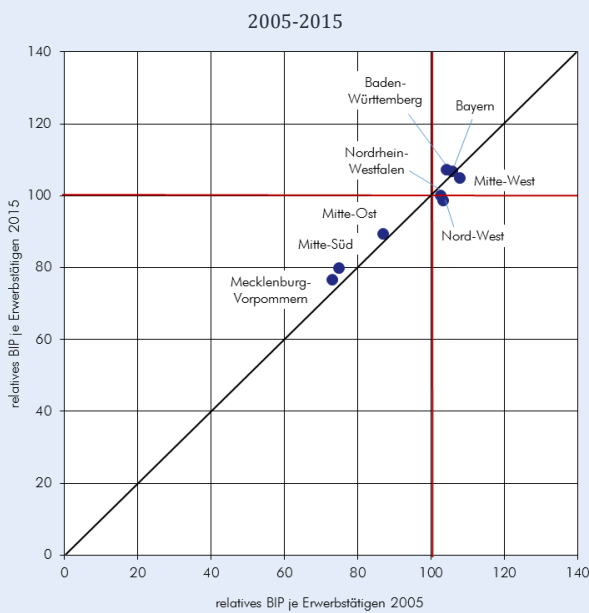
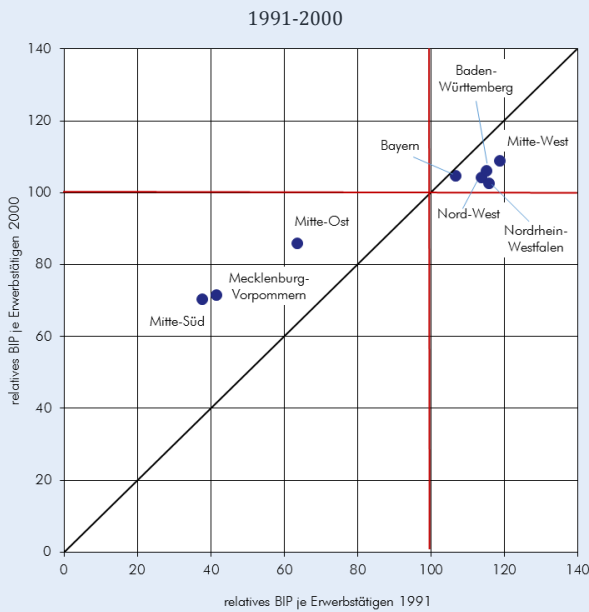
Bei der Produktivität zeigt sich im Jahr 2015 (neuere Daten sind noch nicht verfügbar) in Deutschland tatsächlich ein ziemlich klares Süd-Nord-Gefälle (vgl. Tabelle 4). Die Süd-Länder Bayern und Baden-Württemberg rangieren an der Spitze des Produktivitätsrankings, gefolgt von der Region Mitte-West. Das im Nordosten gelegene Mecklenburg-Vorpommern weist im gesamtdeutschen Vergleich die geringste Produktivität auf. Im Osten Deutschlands ist das Süd-

Nord-Muster allerdings nicht so klar ausgeprägt. Ostdeutscher Spitzenreiter in punkto Produktivität ist die Region Mitte-Ost. Dies hat – abgesehen von der höheren Produktivität in Berlin – auch mit den kapitalintensiven und damit hochproduktiven Produktionen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt zu tun. Die Region Mitte-Süd weist im Osten die zweithöchste Produktivität auf. Auffällig ist allerdings, dass auch nach 25 Jahren Deutscher Einheit keine der ostdeutschen Regionen an die westdeutsche Region mit der geringsten Produktivität – die Region Nord-West – heranreicht. Mehr noch: Der Abstand der Region Mitte-Süd, die nach der deutschen Einigung ihre Position bei der Produktivität verbessern konnte und Mecklenburg-Vorpommern überholt hat, zu Bayern und auch zu Baden-Württemberg fällt gemessen in Euro größer aus als jener zwischen Mecklenburg-Vorpommern und der Region Nord-West, zu der auch das leistungsstarke Hamburg gehört. Es kann also vom Verschwinden der West-Ost-Unterschiede bislang nicht die Rede sein. Sie bestehen fort, sind aber verglichen mit den frühen 1990er Jahren deutlich geringer geworden.

Die Süd-Nord-Dichotomie war Anfang der 1990er Jahre noch nicht so klar sichtbar, was sich anhand von Abbildung 6 gut erkennen lässt. Sie verdeutlicht die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung in unterschiedlichen Phasen eines langfristigen Wachstumsprozesses. Die Punkte repräsentieren die Position der jeweiligen Region zu zwei verschiedenen Zeitpunkten. Zwei Referenzlinien verdeutlichen den deutschen Durchschnitt (100%) zu diesen zwei Zeitpunkten. Die 45°-Linie stellt eine weitere Referenzlinie dar – Punkte oberhalb dieser Linie kennzeichnen Regionen, die Aufholprozesse im betrachteten Zeitraum vollzogen. Punkte unter der 45°-Linie bezeichnen Regionen, die zurückfallen. Im Jahr 1991 war die Region Mitte-West der Spitzenreiter in Westdeutschland bei der Produktivität, gefolgt von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Die geringste Produktivität war damals in Bayern zu verzeichnen (vgl. Abbildung 6, oberer Teil). Bis zum Jahr 2000 fallen alle westdeutschen Regionen etwas zurück (Lage unterhalb der 45°-Linie). Die Verluste von Bayern und Baden-Württemberg fallen geringer aus als die der Regionen Nord-West und Nordrhein-Westfalen. Sämtliche ostdeutschen Teilräume rangierten im gesamtdeutschen Vergleich auf den hinteren Plätzen, die Schlussposition hatte damals die Region Mitte-Süd inne. Allerdings liegen alle ostdeutschen Regionen deutlich oberhalb der 45°-Linie, was auf starke Aufholprozesse hinweist.



**Abbildung 6**  
 Persistenz von Entwicklungspfaden der Makroregionen  
 Deutschland = 100



Quellen: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (2017); Länderzuordnung nach Lammers 2003; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Sowohl im Westen als auch im Osten Deutschlands hat es Positionsverschiebungen gegeben. Nach 2005 sind die Länder Bayern und Baden-Württemberg an die Spitze des gesamtdeutschen Produktivitätsrankings gerückt (vgl. Abbildung 6, unterer Teil). Baden-Württemberg baut im Zeitraum von 2005 bis 2015 seine Führungsposition leicht aus (Lage über der 45°-Linie), Bayern hält sein

starkes Niveau (Lage auf der 45°-Linie). Die übrigen drei westdeutschen Makroregionen fallen dagegen zurück (Lage unterhalb der 45°-Linie), wobei Mitte-West in diesem Trio von hohem Niveau ausgehend verliert.

Im Osten Deutschlands konnte die Region Mitte-Süd im Osten im Vergleich zum ersten Beobachtungszeitraum auf Rangplatz zwei vorrücken. Der wohl gravierendste Unterschied im Vergleich zu den 1990er Jahren ist, dass die ostdeutschen Regionen nur noch sehr langsam aufholen. Sie sind deutlich dichter an die 45°-Linie herangerückt. Unter den ostdeutschen Regionen weist Mitte-Süd noch den stärksten Aufholprozess auf – wenn auch auf einem sehr geringen Niveau.

Dass der Süden in puncto Produktivität vorn liegt, hat selbstverständlich nichts mit der Himmelsrichtung zu tun. Vielmehr geht die oben gezeigte überdurchschnittliche Produktivität im Süden Deutschlands mit Spitzenpositionen beim Anteil von Hochqualifizierten und auch bei den Patentanmeldungen einher (vgl. Tabelle 5). Letztere werden hier als Indiz für die Innovationsfähigkeit-

**Tabelle 5**  
 Relative Position der Regionen beim Hochqualifiziertenanteil, bei Patentanmeldungen und der Sachkapitalausstattung  
 Deutschland = 100

	Anteil von Beschäftigten mit Berufsabschlüssen im Tertiärbereich <sup>a</sup> an der Gesamtzahl der Beschäftigten <sup>b</sup>	Patentanmeldungen <sup>c</sup> je 100 000 Einwohner	Bruttoanlagevermögen (Anlagen) zu Wiederbeschaffungspreisen je Erwerbstätigen
	2015	2015	2014
Baden-Württemberg	106,9	227,0	107,1
Bayern	103,3	207,2	116,1
Mecklenburg-Vorpommern	95,6	16,6	99,4
Mitte-Ost	114,5	29,4	92,5
Mitte-Süd	103,7	39,2	84,4
Mitte-West	98,8	47,2	105,4
Nord-West	91,9	64,3	99,9
Nordrhein-Westfalen	92,0	66,8	87,7
Deutschland	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> ISCED 2011, Stufen 5 bis 8. – <sup>b</sup> 15 bis 64 Jahre. – <sup>c</sup> nationale Anmeldungen und DPMA-PCT nationale Phase (Anmeldersitz).

Quellen: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" (2017); Länderzuordnung nach Lammers 2003; Berechnungen des IWH.

von Regionen angesehen. Der Süden weist auch das meiste Sachkapital je Erwerbstätigen auf. Der Hochqualifiziertenanteil fällt in der Region Mitte-Ost bundesweit am höchsten aus. Dies kann vor allem mit der

Funktion Berlins als Hauptstadt und Sitz zahlreicher Wissenschaftseinrichtungen erklärt werden. In Berlin liegt der Anteil der Hochqualifizierten bei rund 139% des Bundesdurchschnitts, in der übrigen Region Mitte-Ost bei rund 96%.<sup>12</sup>

Freilich kann diese Süd-Nord-Betrachtung anhand von Makroregionen nur ein sehr grobes Bild räumlicher Disparitäten vermitteln. Die Teilräume innerhalb der Regionen weisen große Produktivitätsunterschiede auf. Dies zeigt eine Auswertung der Kreise und kreisfreien Städte mit den niedrigsten und den höchsten Produktivitäten innerhalb der zuvor betrachteten Süd-Nord-Makroregionen (vgl. Tabelle 6). Es zeigt sich: Auch der – im Durchschnitt – starke Süden Deutschlands beheimatet produktivitätsschwache Kreise, gegenüber denen sich Regionen aus dem im Durchschnitt produktivitätsschwächeren Norden positiv abheben. Und die Streuung der Produktivität ist, gemessen an der Standardabweichung, in Bayern sogar größer als in der Region Nord-West.

Innerhalb der ostdeutschen Region fällt die Streuung der Produktivitäten zudem viel geringer als in den westdeutschen Teilräumen aus.

**Tabelle 6**  
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in den Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands im Jahr 2015

Euro; in jeweiligen Preisen

	Minimum	Maximum	Standardabweichung
Baden-Württemberg	61 338	108 853	10 379
Bayern	54 413	141 434	12 367
Mecklenburg-Vorpommern	49 922	61 777	3 761
Mitte-Ost	51 591	81 845	7 354
Mitte-Süd	49 054	64 256	3 589
Mitte-West	54 299	107 016	11 250
Nord-West	49 726	105 348	8 067
Nordrhein-Westfalen	49 964	92 835	9 222
Deutschland	49 054	141 434	10 878

Quellen: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (2017); Länderzuordnung nach Lammers 2003; Berechnungen des IWH.

Um regionalpolitische Implikationen ableiten zu können, wird es unabhängig von der Himmelsrichtung weiterhin darauf ankommen, kleinräumige Analysen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durchzuführen, um Regionen mit strukturellem Anpassungs- und regionalpolitischem Unterstützungsbedarf identifizieren zu können. Dies wird nicht zuletzt deshalb erforderlich sein, um analytische

<sup>12</sup> Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Eurostat 2017 (EU Labour Force Survey).

Grundlagen für die künftig beabsichtigte gesamtdeutsche Förderung strukturschwacher Regionen zu schaffen.<sup>13</sup>

## Bundeszuweisungen werden zentrale Stütze für die öffentlichen Finanzen in Ostdeutschland

Bundestag und Bundesrat haben Anfang Juni 2017 eine umfassende Bund-Länder-Finanzreform beschlossen, die im Januar 2020 den alten Länderfinanzausgleich ablöst. Nach Einführung des Reformmodells werden die Bundesländer im Schnitt rund 4,4% mehr Einnahmen im Vergleich zum Jahr 2019 erhalten. Die Verteilung der Finanzmittel zwischen Bund und Ländern wird im reformierten System mit Hilfe anderer Instrumente erreicht. Der horizontale Länderfinanzausgleich und die Umsatzsteuer-Vorwegauffüllung, die im aktuellen System das Herzstück darstellen, werden abgeschafft. Allerdings findet zukünftig ein horizontaler Ausgleich bei der Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen statt. Die Umsatzsteuer wird zwar zunächst nach der Einwohnerzahl verteilt, darüber hinaus sind jedoch zusätzliche Zu- und Abschläge in Abhängigkeit der Finanzkraft vorgesehen. Außerdem empfangen die Länder, deren eigene Finanzkraft bzw. bei denen die Finanzkraft der Kommunen schwach ist, zusätzliche Bundesergänzungsweisungen (BEZ).<sup>14</sup> Die BEZ zur Deckung der teilungsbedingten Sonderlasten in den ostdeutschen Ländern laufen Ende 2019 jedoch ersatzlos aus. Alles in allem steigt die Bruttobelastung des Bundes gegenüber den Ländern durch die Finanzreform um etwa 9,7 Mrd. Euro.

Die höchsten Einnahmesteigerungen erzielen die hochverschuldeten Länder Saarland und Bremen,<sup>15</sup> die auch nach 2020 Konsolidierungshilfen vom Bund erhalten (vgl. Abbildung 7). Mit einer durchschnittlichen Steigerung von 3,3% haben die fünf ostdeutschen Länder hingegen nach Einführung des neuen Systems vergleichsweise geringe Mehreinnahmen. Generell werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern auch zukünftig zum größten Teil ausgeglichen.<sup>16</sup> Die Umverteilungswirkung des reformierten Systems unterscheidet

<sup>13</sup> Vgl. GEFRA; RUFIS: Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020. Endbericht zum Dienstleistungsprojekt Nr. 13/14 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 31. März 2016, GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR, Münster; RUFIS – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Bochum, Münster, Bochum: 2. Mai 2016, in: [http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/gutachten-regionalpolitik-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/gutachten-regionalpolitik-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

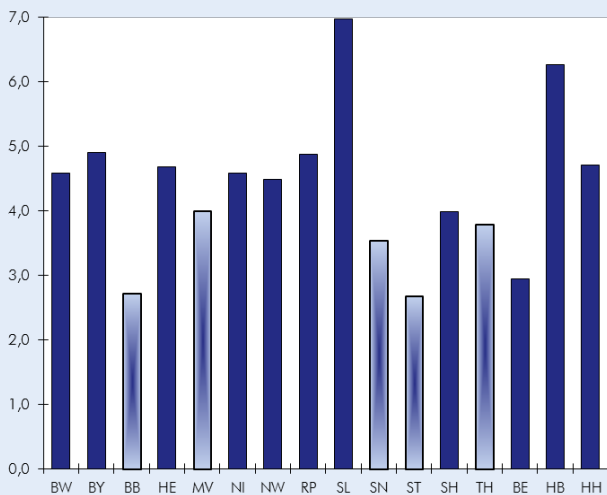
<sup>14</sup> Weitere Bundesergänzungsweisungen werden für Länder geleistet, in die unterdurchschnittlich wenig Forschungsmittel geflossen sind.

<sup>15</sup> Die Einnahmesteigerungen von Bremen und Saarland liegen bei über 6%.

<sup>16</sup> Nach allen Stufen des Finanzausgleichs liegt der GINI-Koeffizient im Jahr 2019 bei 0,0597 bzw. 0,0617 im Jahr 2020.

sich daher vom gegenwärtigen Finanzausgleich kaum.<sup>17</sup> Die reformbedingten Mehreinnahmen unterstützen die Länder bei der Einhaltung der Schuldenbremse. Für die Länder schreibt die Schuldenbremse vor, dass ab 2020 bei konjunktureller Normallage ein ausgeglichener Haushalt vorgewiesen wird. Inwiefern die Länder nach der Reform durch die zusätzlichen Einnahmen ihren Sicherheitsabstand zur maximalen Neuverschuldungsgrenze ausbauen können, hängt jedoch auch von der zukünftigen Entwicklung des Zinsniveaus ab.

**Abbildung 7**  
Prozentuale Veränderungen der Einnahmen nach Finanzausgleich der Bundesländer (2019 bis 2020)<sup>a</sup>



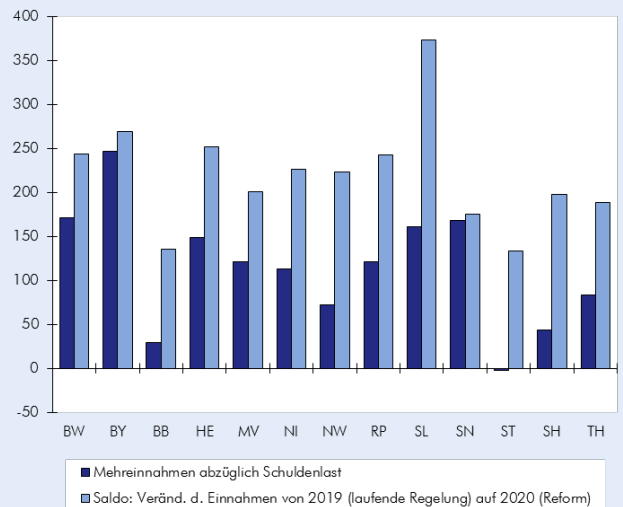
<sup>a</sup> Berechnungsbasis: Regionalisierung der Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2019 und 2020, Finanzausgleichsgesetz, Finanzausgleich zum Selberrechnen, laenderfinanzausgleich.com für das Jahr 2019, Modell der MPK Dezember 2015 für das Jahr 2020.

Quellen: Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2019 und 2020; BMF; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Gegenwärtig ist schwer abschätzbar, wie lange die historisch günstige Ausgangslage mit hohen Steuereinnahmen bei gleichzeitig günstigen Zinsen weiter anhält. Da mäßige Zinssteigerungen mittelfristig durchaus plausibel sind, wird im Folgenden angenommen, dass der durchschnittliche Zinssatz im Jahr 2020 um 1,5 Prozentpunkte höher liegt als gegenwärtig. Abbildung 8 verdeutlicht, wie sich eine derartige Zinserhöhung auf den finanziellen Spielraum der einzelnen Länder auswirken würde. Dafür werden die reformbedingten Mehreinnahmen je Einwohner bei konstantem Zinsniveau den hypothetischen Mehreinnahmen gegenübergestellt, die sich nach Abzug der zusätzlichen Zins-

aufwendungen im Falle einer entsprechenden Zinssteigerung ergeben. Gering verschuldete Länder wie Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen könnten auch nach einer Zinssteigerung über den größten Teil der reformbedingten Mehreinnahmen frei verfügen. Hingegen müssten zwei ostdeutsche Länder, nämlich Brandenburg und Sachsen-Anhalt, die entsprechenden gestiegenen Zinslasten verwenden. Die sich in der Niedrigzinsphase ergebenden Ersparnisse im Schuldendienst haben für diese Bundesländer einen ähnlichen haushaltspolitischen Stellenwert wie die reformbedingten Mehreinnahmen im neuen Ausgleichssystem. Vor allem in den finanzschwachen, höher verschuldeten Ländern sollten daher die Konsolidierungsbemühungen ungeachtet der reformbedingten Einnahmesteigerungen weitergeführt werden.

**Abbildung 8**  
Reformbedingte Mehreinnahmen der Bundesländer je Einwohner (2019 bis 2020)<sup>a</sup> abzüglich der zusätzlichen Zinsaufwendungen nach einer Zinssteigerung von 1,5 Prozentpunkten  
in Mio. Euro



<sup>a</sup> Berechnungsbasis: Regionalisierung der Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2019 und 2020, Finanzausgleichsgesetz, Finanzausgleich zum Selberrechnen, laenderfinanzausgleich.com für das Jahr 2019, Modell der MPK Dezember 2015 für das Jahr 2020.

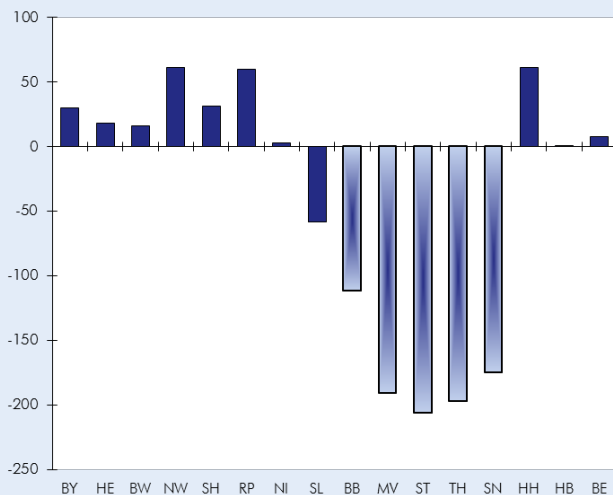
Quellen: Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2019 und 2020; BMF; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Dass die Unterstützung finanzschwacher Länder in Zukunft vornehmlich die Aufgabe des Bundes sein wird, zeigen Abbildungen 9 und 10. Typische Geberländer wie Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg werden ab 2020 je Einwohner vergleichsweise geringe Beiträge in den Topf des horizontalen Ausgleichs einbringen. Entsprechend erhalten die ostdeutschen

<sup>17</sup> Die Unterschiede bei den GINI-Koeffizienten zwischen 2019 und 2020 entsprechen den üblichen jährlichen Schwankungen.

Länder, die eine besonders geringe Finanzkraft aufweisen, nach 2020 wesentlich geringere horizontale Zuweisungen (vgl. Abbildung 9). Die Einnahmeverluste auf Seiten der finanzschwachen Länder werden durch zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen kompensiert. Abbildung 10 zeigt, dass der größte Teil der vertikalen Zuweisungen vom Bund nach der Reform in den Osten der Republik fließt. Es sind vor allem die ostdeutschen Länder, die nach der Umstellung des horizontalen Finanzausgleichs im Jahr 2020 Einnahmeverluste erleiden. Durch die zusätzlichen vertikalen Zuweisungen (BEZ) werden sie jedoch für diese Verluste kompensiert, wie der Nettoeffekt in Abbildung 7 verdeutlicht.

**Abbildung 9**  
Einnahmedifferenzen der horizontalen Zuweisungen zwischen 2019 und 2020<sup>a</sup>  
in Mio. Euro



<sup>a</sup> Berechnungsbasis: Regionalisierung der Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2019 und 2020, Finanzausgleichsgesetz, Finanzausgleich zum Selberrechnen, laenderfinanzausgleich.com für das Jahr 2019, Modell der MPK Dezember 2015 für das Jahr 2020.

Quellen: Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2019 und 2020; BMF; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Der Systemwechsel ist das Ergebnis von Reformverhandlungen zwischen den Ländern, in denen heftige Kontroversen um den horizontalen Finanzausgleich entstanden waren. So haben insbesondere die finanzstarken Länder eine Kürzung ihrer Beitragslast gefordert. Durch die verringerte Bedeutung der horizontalen Zuweisungen im neuen Bund-Länder-Finanzsystem wurde dieser wesentliche Streitpunkt entschärft. Ansonsten scheint der Instrumentenwechsel aus ökonomischer Sicht kaum eine Rechtfertigung zu haben. Eine veränderte Gleichgewichtswirkung wurde durch die Reform nicht erreicht. Außerdem hätte man die stärkere Beteiligung der Länder an den gesamtstaatlichen Ein-

nahmen auch problemlos im bestehenden System bei der horizontalen Steuerverteilung erreichen können. Die vordergründige Reduzierung der Anzahl der Ausgleichsstufen im Finanzausgleich von vier auf drei lässt zwar vermuten, dass das neue System transparenter wird. Doch wenn man die relativ komplexe Ausgestaltung der neu geschaffenen BEZ genauer betrachtet, dann wird schnell deutlich, dass zukünftig die Länder-Finanz-Beziehungen nicht besser überschaubar sein werden. Zudem haben die umfangreichen Reformen nicht zu einer Verbesserung der Anreizwirkungen im Finanzausgleich geführt.

Die Grenzbelastung des Finanzausgleichs, d. h. der Anteil von zusätzlich generierten Steuereinnahmen eines Bundeslandes, die nicht im Landeshaushalt verbleiben, sondern über die interregionalen Finanztransfers in andere Töpfe fließen, gibt einen Hinweis darauf, inwiefern das neue System Anreize für eine Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzkraft stiftet.

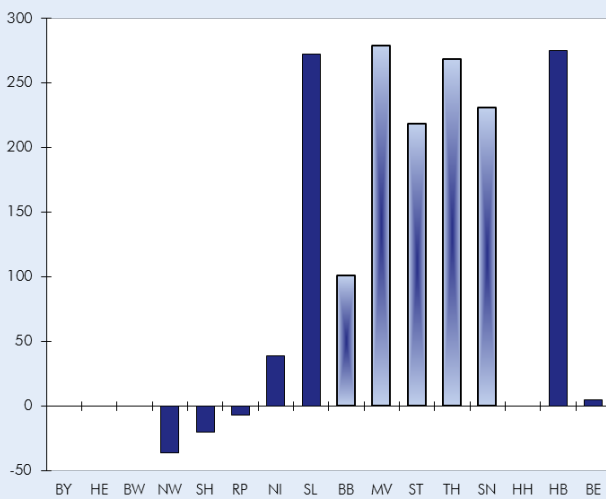
Über alle Zuweisungsarten des neuen Finanzausgleichs hinweg ist weiterhin mit einer sehr hohen Grenzbelastung zu rechnen. Mit einem hinreichend großen Abstand zu den Schwellenwerten für eine Anspruchsberechtigung<sup>18</sup> für die so genannten allgemeinen BEZ geht bei den Ländern mit überdurchschnittlicher Finanzkraft die Grenzbelastung dieser Zuweisungen zwar gegen null. Allerdings sehen sich die finanzschwachen Länder mit Bundeszuweisungen konfrontiert, deren Höhe bei steigender örtlicher Finanzkraft sinkt. Im Ergebnis sind die Grenzbelastungen und die damit verbundenen Fehlanreize insbesondere für die ostdeutschen Länder sehr hoch. Für finanzstarke Länder dürften die Grenzbelastungen etwas niedriger ausfallen. Eine anreizneutrale Wirkung haben hingegen weitere Pauschalzuweisungen des Bundes, die eine vordefinierte Gruppe von Ländern erhalten soll. Diese können allerdings nicht wesentlich zur Reduzierung der Grenzbelastung des Ausgleichssystems beitragen.

Das neue Modell hebt die Kontroversen zwischen den finanzschwachen und finanzstarken Ländern um einen angemessenen Ausgleich nicht auf, sondern überdeckt diese durch eine stärkere Vertikalisierung der Zuweisungen nur oberflächlich. Nach 2020 könnte jedoch schnell eine neue Debatte über den Ausgleich entbrennen. Dann würde es weniger um die Beitragslast einzelner

<sup>18</sup> Im Sinne der allgemeinen BEZ ist ein Land leistungsschwach, „wenn die Summe seiner Finanzkraftmesszahl und seiner Zuschläge (Ausgleichszuweisungen) kleiner als 99,75% seiner Ausgleichsmesszahl ist. Die allgemeinen BEZ betragen 80% der Differenz aus Ausgleichsmesszahl und der Summe aus Finanzkraftmesszahl und Zuschläge“ (Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 20.12.2001, zuletzt geändert am 01.16.2016 §11 (2)).

Länder im horizontalen Ausgleich gehen, sondern um die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen. Im Kreuzfeuer würden dann vor allem die ostdeutschen Länder stehen, die ab 2020 Hauptempfänger dieser Bundesmittel sind. Ein Bund-Länder-Finanzsystem, welches nur wenig Eigeninitiative auf Länderebene zulässt und vor allem in den finanzschwachen Ländern hohe Fehlanreize stiftet, unterstützt nicht unbedingt eine stärkere Konvergenz der Finanz- und Wirtschaftskraft zwischen den Ländern. Da die Einnahmen aller Länder nach der Reform steigen, verbessert sich allerdings die Aussicht, dass zu Beginn des kommenden Jahrzehnts die neugeschaffene Schuldenbremse eingehalten wird.

**Abbildung 10**  
Einnahmedifferenzen der vertikalen Zuweisungen zwischen 2019 und 2020<sup>a</sup>  
in Mio. Euro



<sup>a</sup> Berechnungsbasis: Regionalisierung der Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2019 und 2020, Finanzausgleichsgesetz, Finanzausgleich zum Selberrechnen, laenderfinanzausgleich.com für das Jahr 2019, Modell der MPK Dezember 2015 für das Jahr 2020.

Quellen: Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2016 für die Jahre 2019 und 2020; BMF; Berechnungen und Darstellung des IWH.





## Impressum

### Herausgeber:

Professor Reint E. Gropp, Ph.D.  
Professor Dr. Oliver Holtemöller  
Professor Michael Koetter, Ph.D.  
Professor Dr. Steffen Müller  
Professor Dr. Martin T. W. Rosenfeld

### Redaktion:

Stefanie Müller, M. A.  
Layout und Satz: Ingrid Dede  
Tel +49 345 7753 720/721  
Fax +49 345 7753 718  
E-Mail: [Stefanie.Mueller@iwh-halle.de](mailto:Stefanie.Mueller@iwh-halle.de)

### Verlag:

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle,  
Kleine Märkerstraße 8, D-06108 Halle (Saale)  
Postfach: 110361, D-06017 Halle (Saale)

Tel +49 345 7753 60, Fax +49 345 7753 820  
[www.iwh-halle.de](http://www.iwh-halle.de)

Erscheinungsweise: 4 Ausgaben jährlich

Bezugspreis: Einzelheft 5,00 Euro,  
Jahresbezug 18,00 Euro

Nachdruck nur mit Quellenangabe gestattet,  
Beleg erbeten.

Titelbild: © Samuel Zeller, [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com)

Konjunktur aktuell, 5. Jahrgang

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 17. August 2017  
ISSN 2195-8319 (online)