

Blum, Ulrich; Ragnitz, Joachim; Freye, Sabine; Scharfe, Simone; Schneider, Lutz

**Research Report**

## Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen: Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder

IWH-Sonderheft, No. 4/2009

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Blum, Ulrich; Ragnitz, Joachim; Freye, Sabine; Scharfe, Simone; Schneider, Lutz (2009) : Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen: Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder, IWH-Sonderheft, No. 4/2009, ISBN 978-3-941501-31-7, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-23501>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/140919>

**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.*



Institut für  
Wirtschaftsforschung Halle

# Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen

– Eine Untersuchung am Beispiel  
der Neuen Länder –

von

Ulrich Blum, Joachim Ragnitz,  
Sabine Freye, Simone Scharfe und Lutz Schneider

4/2009

**Sonderheft**



# **Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen**

**– Eine Untersuchung am Beispiel  
der Neuen Länder –**

von

Ulrich Blum, Joachim Ragnitz,  
Sabine Freye, Simone Scharfe und Lutz Schneider

Projektleiter: Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Blum  
Dr. Joachim Ragnitz

Autoren: Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Blum  
Dr. Joachim Ragnitz  
Sabine Freye  
Simone Scharfe  
Lutz Schneider

Technische Mitarbeit: Matthias Brachert  
Ingrid Dede  
Angela Freche  
Annett Hartung  
Robert Scholz  
Ingrid Treß  
Carmen Wopperer

Herausgeber:  
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE – IWH  
Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)  
Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)  
Telefon: (0345) 77 53-60  
Telefax: (0345) 77 53-8 20  
Internetadresse: <http://www.iwh-halle.de>

Alle Rechte vorbehalten  
Druck bei Druckhaus Schütze GmbH,  
Fiete-Schulze-Str. 13 a, 06116 Halle (Saale)

Zitierhinweis:  
*Blum, Ulrich; Ragnitz, Joachim; Freye, Sabine; Scharfe, Simone; Schneider, Lutz:*  
Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – Eine Untersuchung am  
Beispiel der Neuen Länder –. IWH-Sonderheft 4/2009. Halle (Saale) 2009.

ISBN 978-3-930963-99-7 (Print)  
ISBN 978-3-941501-31-7 (Online)

## Vorwort

Die Untersuchung der durch staatliche Aktivität ausgelösten Zahlungen – seien es Steuern und Abgaben auf der Einnahmenseite oder öffentliche Ausgaben – besitzt traditionsgemäß einen hohen Stellenwert in der empirischen Finanzwissenschaft. Ziel der vorliegenden Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle ist es, die Möglichkeiten zur Regionalisierung dieser Zahlungsströme in einem föderativen Gesamtstaat aufzuzeigen. Am Beispiel der Zahlungsströme zwischen West- und Ostdeutschland soll dabei auch auf die praktischen und theoretischen Schwierigkeiten der Regionalisierung sowie auf die letztendlich zu akzeptierenden Begrenzungen eingegangen werden.

Öffentliche Finanzströme sind zum einen Steuern und Abgaben, die die Einnahmenseite des Staates und seiner Parafisken umfassen, und zum anderen die mit diesen Mitteln getätigten Ausgaben für bestimmte Zweckbereiche. Damit ergibt sich ein Saldo, der auch als die formale Budgetinzidenz, also als Budgetwirkung, bezeichnet wird. Im Zusammenhang mit dem speziellen Untersuchungsgegenstand könnte man leicht dazu verleitet werden, die hier gewonnenen Ergebnisse als „Kosten der Einheit“ zu bezeichnen. In dieser Studie wird die Möglichkeit genutzt, genau dies zu relativieren und auch zu widerlegen, denn eine derartige Vereinfachung trifft weder aus theoretischer noch aus empirischer Sicht die Sachlage. Eine Reihe gewichtiger Argumente spricht gegen eine derartige Interpretation:

- Viele Ausgabenanteile sind in starkem Maß Bestandteil des allgemeinstaatlichen Leistungsversprechens an die Bürger. Hierzu zählen viele infrastrukturelle Ausgaben, aber auch Kosten der sozialen Absicherung. Manche Ausgaben finden ihre Grundlage im regionalpolitischen Ausgleichsziel und kommen somit auch weniger entwickelten westlichen Regionen zugute. Andere Ausgaben stehen mit der Mobilität der Bevölkerung in Verbindung. Wandert beispielsweise ein Haushalt aus einem Ballungsgebiet nach Ende des Berufslebens in eine periphere ländliche Region ab, so bezieht er dort die Rente und fragt vor Ort ebenso weitere öffentliche Infrastrukturleistungen nach, die dann in der Peripherie erbracht werden müssen.
- Im Sinne des Aufzeigens der Grenzen der Analyse ist nach dem Ausweis der formalen Inzidenz der Budgets als Differenz von staatlichen Ausgaben und Einnahmen zugunsten einer Region nicht klar, ob diese effektiv vor Ort verbleiben und welche Anteile davon an Dritte außerhalb der Region abfließen. In erster Linie hängt die Beantwortung dieser Frage von der regional-sektoralen Verflechtung ab, d. h. wie sich die Ausgaben in den weiteren Wirkungsrunden, also nachgelagert, verteilen und wie die zu zahlenden Steuern und Abgaben in der entsprechenden Vorleistungsverflechtung umgelenkt werden. Gerade der Ost-West-Vergleich bietet hier interessantes Anschauungsmaterial, das jedoch nahtlos auf gleichartige Problematiken in Westdeutschland übertragen werden kann. So bestimmt beispielsweise die Eigentumsstruktur darüber, ob ein durch einen öffentlichen Auftrag in Ostdeutschland entstandener Gewinn, der eine regionale Begünstigung darstellt, tatsächlich im privatwirtschaftlichen Bereich

in Ostdeutschland verbleibt oder nach Westdeutschland, beispielsweise in eine Muttergesellschaft, abgeführt wird und somit für Ostdeutschland verloren ist.

- Gerade in Bezug auf Berlin ist es schwierig, die Salden aus dem Fortfall des Inselstatus Westberlins einerseits, der in erheblichem Maß Finanzmittel freigesetzt hat, und den neuen Bedarfen als Hauptstadt andererseits zu ermitteln. Diese Effekte betreffen alle Einnahmen- und Ausgabenbereiche. Ähnliches gilt auch für Bonn als ehemalige Bundeshauptstadt. In diesen Fällen hilft methodisch nur die Gesamtschau einer Kaufkraftkonzeption, die analysiert, in welchem Umfang öffentliche Zahlungen die Nachfrage stimulieren bzw. Steuer- und Abgabenerhebungen die Kaufkraft bremsen. Es wird daher im Rahmen der vorliegenden Studie primär auf die Saldeneffekte abgestellt.

Als Ergebnis der Studie wurde ein Budgetsaldo von 76,6 Mrd. Euro für das Jahr 2005 errechnet, für den es aus theoretischer Sicht auch alternative Verwendungen gegeben hätte – allerdings mit entsprechend völlig anderen Folgen, beispielsweise für den Wirtschaftskreislauf. Im Zuge der Einheit flossen diese Gelder nach Ostdeutschland. Von den Bruttoleistungen konnten nur 7,9 Mrd. Euro wachstumswirksamen Verwendungen zugeordnet werden (davon 15% für Berlin); der Rest entfällt auf allgemeine bundesstaatliche Aufgaben und Leistungen des Sozialstaates.

Offensichtlich sind, wie der in dieser Studie am Beispiel der Zahlungen zwischen West- und Ostdeutschland erfolgte Versuch der Regionalisierung der öffentlichen Finanzströme zeigt, die wirtschaftspolitischen Aussagen weit differenzierter, als es gemeinhin in der Öffentlichkeit postuliert oder wahrgenommen wird. Dieses Bild wäre zu ergänzen um die Zahlungsbeziehungen der privaten Haushalte und um die Wirkung umfangreicher Realtransfers. Für diese fehlt jedoch weitgehend die repräsentative Datenbasis. Die Bedeutung sei an drei Beispielen kurz erläutert: Erstens führen Pendlerverflechtungen an Regionengrenzen dazu, dass das Geld anderswo verdient als ausgegeben wird; dies dürfte im konkreten Fall Ostdeutschland begünstigen. Zweitens führen Migrationsverflechtungen zu Wertschöpfung in den Zuwanderungsregionen, wovon die süddeutschen Länder massiv profitiert haben. Drittens ist bei verbundenen Unternehmen nicht klar, ob der Standort, der eine Investition finanziert – oft der Konzernsitz –, auch jener ist, der begünstigt wird – konkret die verlängerte Werkbank. Im Rahmen einer umfassenderen Analyse müssten dann auch die hier skizzierten Gegenpositionen betrachtet werden.

Danken möchte ich an dieser Stelle den Mitarbeitern dieser Untersuchung, vor allem *Dr. Joachim Ragnitz*, der sich auch nach Verlassen des Instituts für den Abschluss des Forschungsprojektes stark engagierte.

Halle (Saale), im August 2009

Professor Dr. Dr. h. c. Ulrich Blum  
Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	9
Übersichtsverzeichnis	12
Anhangverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
Zusammenfassung:	
Deutsch	17
Englisch	18
1 Einleitung	19
1.1 Zielstellung	19
1.2 Aufbau der Studie	21
2 Theoretischer Hintergrund und Literaturüberblick	23
2.1 Wissenschaftliches und wirtschaftspolitisches Interesse	23
2.2 Theoretische Grundlagen	24
2.3 Literaturüberblick zur empirischen Inzidenzanalyse über Ostdeutschland	26
3 Regionalisierung der Zahlungsströme	31
3.1 Grundlegende methodische Überlegungen	31
3.2 Ausgaben und Einnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern und in Berlin	39
3.2.1 Ausgaben des Bundes	39
3.2.2 Einnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern und in Berlin	66
3.3 Einnahmen und Ausgaben der Treuhandanstalt	75
3.4 Zahlungsströme zwischen den westdeutschen Ländern und Gemeinden und den Neuen Ländern	77
3.4.1 Grundlegende Überlegungen	77
3.4.2 Fonds Deutsche Einheit	78
3.4.3 Leistungen der westdeutschen Länder im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	80
3.4.4 Zuweisungen zwischen den Ländern	87
3.4.5 Aufbauhilfefonds	89
3.5 Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungen in den Neuen Bundesländern und Berlin	90

3.5.1	Arbeitslosenversicherung	90
3.5.2	Gesetzliche Rentenversicherung	94
3.5.3	Gesetzliche Krankenversicherung	97
3.5.4	Soziale Pflegeversicherung	100
3.5.5	Gesetzliche Unfallversicherung	102
4	Regionalisierung der Ausgaben und Einnahmen: Zusammenfassende Darstellung	103
4.1	Zusammenfassende Darstellung der regionalisierten Zahlungsströme in die Neuen Länder einschließlich Berlin	103
4.2	Regionalisierung der öffentlichen Zahlungsströme und der Binnennachfrage	105
4.3	Analyse der Ausgaben nach Kategorien	109
4.3.1	Bildung der Ausgabenkategorien	110
4.3.2	Ergebnisse	116
5	Statische Analyse des kurzfristigen Nachfrage- und Produktionsimpulses der regionalisierten Zahlungsströme	120
5.1	Grundlegende Überlegungen: Zahlungsinduzierter Nachfrageimpuls versus wachstumsrelevante Angebotseffekte	120
5.2	Methodik	122
5.2.1	Zur Ermittlung des Endnachfrageimpulses	122
5.2.2	Zur Bestimmung des regionalen Wertschöpfungseffektes	123
5.3	Induzierter Endnachfrageimpuls	125
5.4	Regionaler Wertschöpfungseffekt	128
5.5	Ausgewählte Sensitivitätsrechnungen	133
6	Fazit und Ausblick	137
	Tabellenanhang	139
	Literaturverzeichnis	157

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.2-1	Struktur der Untersuchung	22
Abbildung 2.2-1	Differenzielle Wirkung einer Erhöhung der Besteuerung des Faktors Arbeit in einer 2x2x2-Ökonomie	25
Abbildung 3.1-1	Anteilige Verteilung der Bundesausgaben nach Regionalisierbarkeit	36
Abbildung 3.2-1	Entwicklung der Ausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen	43
Abbildung 3.2-2	Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Wiedergutmachung“	44
Abbildung 3.2-3	Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“	45
Abbildung 3.2-4	Entwicklung des Anteils der Ausgaben des Bundes nach Berlin bzw. in die Neuen Länder	51
Abbildung 3.2-5	Entwicklung der Ausgaben des Bundes in den Neuen Ländern nach Aufgabenbereichen	57
Abbildung 3.2-6	Entwicklung der Ausgaben des Bundes in Berlin nach Aufgabenbereichen	58
Abbildung 3.2-7	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“	59
Abbildung 3.2-8	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Bildung, Forschung, Kultur“	60
Abbildung 3.2-9	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Wiedergutmachung“	61
Abbildung 3.2-10	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Gesundheit, Sport, Erholung“	61
Abbildung 3.2-11	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Wohnungswesen, Raumordnung“	62
Abbildung 3.2-12	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Ernährung, Landwirtschaft, Forsten“	63
Abbildung 3.2-13	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Energie, Gewerbe, Dienstleistungen“	64
Abbildung 3.2-14	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Verkehr und Nachrichten“	64

**Fortsetzung Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 3.2-15	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeines Sondervermögen“	65
Abbildung 3.2-16	Relative Entwicklung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“	66
Abbildung 4.1-1	Nettoausgaben in den Neuen Bundesländern einschließlich Berlin nach Zahlungsgebern	105
Abbildung 4.2-1	Relative Entwicklung des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens und der öffentlichen Nettoausgaben in den Neuen Bundesländern einschließlich Berlin	106
Abbildung 4.2-2	Entwicklung des Leistungsbilanzsaldos und der öffentlichen Nettoausgaben in den Neuen Bundesländern einschließlich Berlin	107
Abbildung 4.3-1	Zahlungen in die Neuen Bundesländer einschließlich Berlin nach Ausgabenkategorien	117

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1-1	Überblick der Regionalisierbarkeit von Bundesausgaben im Jahr 2005 auf Bundeslandebene	37
Tabelle 3.2-1	Ausgaben des Bundes nach Einzelplänen 1991 bis 2005	41
Tabelle 3.2-2	Ausgaben des Bundes nach Ausgabenarten	42
Tabelle 3.2-3	Ausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen	42
Tabelle 3.2-4	Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Wiedergutmachung“ nach Ausgabenarten in den Jahren 2000 und 2005	44
Tabelle 3.2-5	Gegenüberstellung der Ausgaben des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“ nach Ausgabenarten in den Jahren 2000 und 2005	45
Tabelle 3.2-6	Zusammenfassende Darstellung der Entwicklung der Bedeutung und Ausgabenstruktur der Bundesausgaben nach Aufgabenbereichen	46
Tabelle 3.2-7	Versorgungsleistungen des Bundes nach dem Wohnort des Empfängers	48
Tabelle 3.2-8	Ausgaben des Bundes in den Neuen Ländern nach Einzelplänen, 1991 bis 2005	52
Tabelle 3.2-9	Ausgaben des Bundes in Berlin nach Einzelplänen, 1991 bis 2005	53
Tabelle 3.2-10	Ausgaben des Bundes in den Neuen Ländern nach Ausgabenarten	54
Tabelle 3.2-11	Ausgaben des Bundes in den Neuen Ländern nach Aufgabenbereichen	54
Tabelle 3.2-12	Ausgaben des Bundes in Berlin nach Ausgabenarten	55
Tabelle 3.2-13	Ausgaben des Bundes in Berlin nach Aufgabenbereichen	55
Tabelle 3.2-14	Anteil der Ausgaben des Bundes in den Neuen Ländern an den Gesamtausgaben der jeweiligen Aufgabenbereiche	56
Tabelle 3.2-15	Anteil der Ausgaben des Bundes in Berlin an den Gesamtausgaben der jeweiligen Aufgabenbereiche	56
Tabelle 3.2-16	Steuereinnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)	69

**Fortsetzung Tabellenverzeichnis**

Tabelle 3.2-17	Steuereinnahmen des Bundes in Berlin	69
Tabelle 3.2-18	Steuermindereinnahmen des Bundes und der westdeutschen Länder/Gemeinden aufgrund der Investitionszulage	71
Tabelle 3.2-19	Sonstige Einnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin) nach Aufgabenbereichen	73
Tabelle 3.2-20	Sonstige Einnahmen des Bundes in Berlin nach Aufgabenbereichen	73
Tabelle 3.2-21	Sonstige Einnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin) nach Arten	74
Tabelle 3.2-22	Sonstige Einnahmen des Bundes in Berlin nach Arten	74
Tabelle 3.3-1	Ausgaben der Treuhandanstalt im Zeitraum von 1990 bis 1994 nach Arten	75
Tabelle 3.3-2	Einnahmen und Ausgaben der Treuhandanstalt	76
Tabelle 3.4-1	Zahlungen im Rahmen des Fonds Deutsche Einheit	79
Tabelle 3.4-2	Nettozahlungsströme in die Neuen Länder ohne und mit Berlin im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung (Länderanteil)	82
Tabelle 3.4-3	Nettozahlungsströme in die Neuen Länder im Rahmen der Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer	82
Tabelle 3.4-4	Umsatzsteuerausgleich (Differenz zwischen Verteilung nach geltendem Recht und vollständiger Verteilung nach Einwohnern) 2005	83
Tabelle 3.4-5	Horizontaler Länderfinanzausgleich – Zahlungen westdeutscher Länder an die Neuen Bundesländer und Berlin	85
Tabelle 3.4-6	Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen im Länderfinanzausgleich	86
Tabelle 3.4-7	Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) im Jahr 2005	87
Tabelle 3.4-8	Per saldo empfangene Nettozahlungen von anderen Bundesländern	88
Tabelle 3.4-9	Zahlungen im Rahmen des Aufbauhilfefonds	89
Tabelle 3.5-1	Zahlungen in der Arbeitslosenversicherung	93
Tabelle 3.5-2	Ausgaben und Einnahmen der Arbeitslosenversicherung nach Ländern, 2005	94

## Fortsetzung Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.5-3	Zahlungen der Rentenversicherung	96
Tabelle 3.5-4	Geschätzte Beitragseinnahmen und Rentenausgaben nach Bundesländern 2006	98
Tabelle 3.5-5	Finanzausgleich zwischen den gesetzlichen Krankenversicherungen (netto)	99
Tabelle 3.5-6	Zahlungen der sozialen Pflegeversicherung	101
Tabelle 4.1-1	Zusammenfassende Übersicht: (Brutto-)Ausgabenströme in die Neuen Länder einschließlich Berlin	104
Tabelle 4.1-2	Zusammenfassende Übersicht: Einnahmenströme aus den Neuen Ländern einschließlich Berlin	104
Tabelle 4.2-1	Differenz zwischen Inlandsnachfrage und Bruttoinlandsprodukt in den deutschen Bundesländern	108
Tabelle 4.3-1	Zuordnung der Ausgabenaggregate	112
Tabelle 4.3-2	Grundschemata der Abgrenzung der Teilaggregate der Bundesausgaben	113
Tabelle 4.3-3	Zahlungen des Bundes nach Ausgabenkategorien für die Neuen Bundesländer (ohne Berlin)	115
Tabelle 4.3-4	Zahlungen des Bundes nach Ausgabenkategorien für Berlin	116
Tabelle 4.3-5	Zusammenfassende Übersicht: (Brutto-)Ausgabenströme in die Neuen Länder einschließlich Berlin	118
Tabelle 5.3-1	Unmittelbarer Endnachfrageimpuls in Ostdeutschland	128
Tabelle 5.4-1	Nachfrage in Ost- und Westdeutschland nach Bezugsregionen und Hauptgruppen der Güterproduzenten im Jahr 2000	129
Tabelle 5.4-2	Durch ostdeutsche Produktion bediente zahlungsinduzierte Endnachfrage in Ostdeutschland nach Hauptgruppen der Güterproduzenten für die Jahre 1995, 2000 und 2005	129
Tabelle 5.4-3	Durch ostdeutsche Produktion bediente zahlungsinduzierte Endnachfrage in Ostdeutschland nach Nachfrageaggregaten für die Jahre 1995, 2000 und 2005	130
Tabelle 5.4-4	In Ostdeutschland induzierte Wertschöpfung	131
Tabelle 5.5-1	In Ostdeutschland induzierte Wertschöpfung: Reaktion auf Veränderungen der Grundannahmen	135

## Übersichtsverzeichnis

Übersicht 3.1-1	Regionalisierung der Ausgaben – Schematische Darstellung	32
Übersicht 3.1-2	Regionalisierung der Einnahmen – Schematische Darstellung	32
Übersicht 3.1-3	Zusammenfassung der Analysemöglichkeiten der Zahlungspositionen	34
Übersicht 3.2-1	Nicht einbezogene Zahlungsströme	40
Übersicht 5.2-1	Struktur der Berechnungsmethode	124
Übersicht 5.4-1	Produktionskonto Ostdeutschland	132

## Anhangverzeichnis

A.3.2-1	Zuordnung der Einzelpläne zu Ministerien bzw. Aufgabenbereichen	139
A.3.2-2	Anteil des Personals der Bundesministerien am Standort Berlin	140
A.3.2-3	Regionalverteilung auf die Bundesländer der Zahlungen nach BAföG	
	a) Finanzielle Förderung für Studierende nach dem BAföG -Gesetz	141
	b) Finanzielle Förderung für Schüler nach dem BAföG -Gesetz	142
A.3.2-4	Finanzieller Aufwand nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz	143
A.3.2-5	Gezahlte Wohngeldbeträge nach Bundesländern	144
A.3.2-6	Bundesergänzungszuweisungen nach Bundesländern	145
A.3.2-7	Verteilung der Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen auf die Bundesländer als Zuschuss zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs	148
A.4.3-1	Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit bundesstaatlichen Aufgaben nach Ausgabenarten in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)	149
A.4.3-2	Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit bundesstaatlichen Aufgaben nach Ausgabenarten in Berlin	149
A.4.3-3	Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit bundesstaatlichen Aufgaben nach Aufgabenbereichen in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)	150
A.4.3-4	Ausgaben des Bundes im Zusammenhang mit bundesstaatlichen Aufgaben nach Aufgabenbereichen in Berlin	150
A.4.3-5	Sozialausgaben des Bundes nach Ausgabenarten in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)	151
A.4.3-6	Sozialausgaben des Bundes nach Ausgabenarten Berlin	151
A.4.3-7	Sozialausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)	152

**Fortsetzung Anhangverzeichnis**

A.4.3-8	Sozialausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen in Berlin	152
A.4.3-9	Ministerialausgaben des Bundes nach Ausgabenarten in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)	153
A.4.3-10	Ministerialausgaben des Bundes nach Ausgabenarten in Berlin	153
A.4.3-11	Ministerialausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)	154
A.4.3-12	Ministerialausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen in Berlin	154
A.4.3-13	Wachstumsorientierte Ausgaben des Bundes nach Ausgabenarten in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)	155
A.4.3-14	Wachstumsorientierte Ausgaben des Bundes nach Ausgabenarten in Berlin	155
A.4.3-15	Wachstumsorientierte Ausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)	156
A.4.3-16	Wachstumsorientierte Ausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen in Berlin	156

## Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz
ABL	Alte Bundesländer
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AK	Arbeitskreis
ALG II	Arbeitslosengeld II
Allg.BEZ	Allgemeine Bundesergänzungszahlungen
ALV	Gesetzliche Arbeitslosenversicherung
BA	Bundesanstalt für Arbeit/Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BE	Berlin
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BLK	Bund-Länder-Kommission
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
DEFG	Gesetz über die Errichtung eines Fonds Deutsche Einheit
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
DM	Deutsche Mark
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
ELF	Erblassentilgungsfonds
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
FDE	Fonds Deutsche Einheit
FehlBEZ	Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen
FhG	Fraunhofer-Gesellschaft
FKZ	Funktionskennzahl
GG	Grundgesetz
GPNr.	Gruppierungsnummer
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
ifo	ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LFA	Länderfinanzausgleich
MPG	Max-Planck-Gesellschaft
NBL	Neue Bundesländer
PolBEZ	Bundesergänzungszuweisungen aufgrund überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung kleinerer Länder
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen
SV	Sozialversicherung
THA	Treuhandanstalt
UKF	Unterproportionale kommunale Finanzkraft
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e .V., kurz „Leibniz-Gemeinschaft“

*	Platzhalter für Titel- und Gruppierungsnummern
.	Angaben liegen nicht vor
x	keine Zahlungsströme vorhanden

## Zusammenfassung

Bis heute gibt es nur unzureichende Erkenntnisse über die regionale Inzidenz der Finanzpolitik in Deutschland. Dies gilt selbst für die Zahlungsströme auf einer vergleichsweise hochaggregierten Ebene wie zum Beispiel die zwischen West- und Ostdeutschland. Die vorliegende Studie versucht, einen weitgehend vollständigen Überblick zu geben, indem sie sowohl die öffentlichen Einnahmen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) als auch die öffentlichen Ausgaben für alle föderalen Ebenen (Bund und Sozialversicherungen sowie Länder und Gemeinden nur in Ost-West-Abgrenzung) regionalisiert. Aus Gründen der Vereinfachung werden allerdings nur solche Zahlungsströme einbezogen, die die ostdeutschen Länder (mit und ohne Berlin) als Quelle oder als Ziel haben. Weitergehende regionale Untergliederungen bleiben ausgeblendet.

Die Schwierigkeiten bei einer derartigen Analyse liegen in der regionalen Zuordnung von Ausgaben- und Einnahmenströmen. Da das öffentliche Rechnungssystem nur rudimentäre Angaben hierzu liefert, müssen für sämtliche Ausgaben- und Einnahmenpositionen regionale Verteilungsschlüssel ermittelt werden. In Bezug auf die Bundesebene bedeutet dies, dass über 19 000 verschiedene Budgetpositionen einzubeziehen sind. In Bezug auf die Länder erfolgt eine Konzentration auf solche Ausgabenflüsse, die interregionale Aspekte besitzen, beispielsweise als Teile des Finanzausgleichssystems. Das Gleiche wird für das Sozialversicherungssystem getan. Auf der Einnahmenseite werden die Ostdeutschland zurechenbaren Steuern und Beiträge gegengerechnet. Daraus resultiert ein Saldo, der die Nettoszahungen der öffentlichen Haushalte an die Neuen Länder von 1991 bis 2005 ausweist. Die Berechnungen ergeben für Ostdeutschland (einschließlich Berlin) im Jahr 2005 eine Begünstigung durch Nettozuwendungen in Höhe von 76,6 Mrd. Euro. Vor dem Hintergrund des regionalpolitischen Ausgleichsziels und des erhöhten investiven Bedarfs ist dies ein Hinweis auf die vergleichsweise ökonomische Schwäche der Region.

Es zeigt sich, dass ein erheblicher Teil der Zahlungen zugunsten Ostdeutschlands Teil der gesamtstaatlichen Aufgabenerfüllung ist. Dies trifft insbesondere auf die Sozialausgaben und die Ausgaben im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu. Sie sind offensichtlich nicht spezifisch für Ostdeutschland und fließen analog ebenso an strukturschwächere westdeutsche Regionen, in denen entsprechende Bedarfe existieren. Nur ein kleiner Teil der Ausgaben (die hier als „aufbaurelevant“ klassifizierten Zahlungen) können als transformationsbedingt gelten.

Innerhalb dieses Kontextes ergibt sich die Frage, welche Effekte die interregionalen Zahlungen auf die örtliche Nachfrage und das Angebot ausüben. Sie ist schwierig zu beantworten. Es kann allerdings gezeigt werden, dass die Ströme erhebliche Anteile der ostdeutschen Nachfrage stimulieren.

## Non-technical Summary

Until today, only insufficient knowledge on the regional incidence of fiscal policies in Germany is available. This even applies to financial flows on a relatively high level of aggregation, for instance those between West and East Germany. This study provides a fairly complete regionalization of public income (taxes and contributions to the social security system) as well as public expenditure for all federal levels in Germany (federal government and its secondary authorities, states and the different branches of the social security system). To simplify the analysis, only payments out of and into the East German Länder (with and without Berlin) are taken into account.

Among the major tasks is identification of public cross-regional payments. As the public accounting system only provides limited information, all relevant incomes and expenditures and their respective regional distribution keys have to be obtained. With respect to the federal budget, this means that over 19 000 different budgetary items have to be included. With respect to the Länder, a concentration on those expenditure flows that have interregional aspects, like the fiscal compensation system (Finanzausgleich), suffices; the same is true for the social security system. On the revenue side, the contribution of East Germany is identified as well. As a result, cross-country regional payments in the period from 1991 to 2005 are calculated. It can be shown that in 2005, East Germany received net payments that amounted to 76,6 billion Euros. This mainly reflects the economic weakness of the East German economy compared to that of West Germany. In fact, a large share of this sum relates to activities of the central government such as financial compensation programs or social security that are parts of general federal obligations and competences and are not specific to unification. This implies that similar expenses are also made into lagging West German regions. Only a small share, defined as pertinent to reconstruction, can intrinsically be associated with transformation.

Within this context, the question arises what effects these interregional public payments have on local demand and/or local production. This issue is difficult to handle; however, it can be shown that public activity indeed supports East Germany's economic development to a great extent.

# 1 Einleitung

## 1.1 Zielstellung

Die Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen sowie Sozialversicherungen in Deutschland beliefen sich im Jahr 2007 auf nahezu 1 065 Mrd. Euro; in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt entspricht dies einer Größenordnung von 44%. Zur Finanzierung dieser Ausgaben greift der Staat auf Steuer- und Beitragseinnahmen zurück, die sich im Jahr 2007 auf 40,3% des nominalen Bruttoinlandsprodukts beliefen. Schon der Umfang der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben lässt einen nicht unbeachtlichen Einfluss des Staates auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung vermuten. Es verwundert daher nicht, dass die staatliche Aktivität Gegenstand regen öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses ist.

Im Zentrum des öffentlichen Interesses stehen dabei allerdings Fragen der regionalen Inzidenz öffentlicher Einnahmen und Ausgaben. Hierbei geht es zum einen darum, in welchem Umfang die einzelnen Regionen zur Finanzierung der Staatsausgaben beitragen, zum anderen darum, in welchen Regionen die Mittel jeweils ausgegeben werden. Kenntnisse hierüber sind deswegen wünschenswert, weil insbesondere die Ausgabenpolitik des Staates erhebliche (nachfrage- und angebotsseitige) regionalwirtschaftliche Auswirkungen haben kann. Zwar sind umfassende Wirkungsanalysen („effektive Inzidenz“) unter Einbeziehung funktionaler Wirkungsmechanismen und regionaler Verflechtungen eine höchst anspruchsvolle Aufgabe; Informationen über die unmittelbare regionale Verteilung der Zahlungsströme („formale Inzidenz“) liegen jedoch bislang nur in rudimentärer Form vor. Neben statistischen Erfassungsproblemen wird dies auch damit begründet, dass insbesondere der Bund letzten Endes lediglich gesamtstaatliche Aufgaben zu erfüllen habe und insoweit eine regionalisierte Erfassung von Ausgaben und Einnahmen ohnehin nicht erforderlich sei.

Vor diesem Hintergrund hat das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) die Möglichkeiten einer tiefer gehenden Regionalisierung der Ausgaben- und Einnahmeströme untersucht. Primäres Ziel dabei ist es, anhand der Angaben in den unterschiedlichen Rechensystemen (Bundeshaushalt, Haushalte der Sozialversicherungsträger, Haushalte der Bundesländer) und ergänzender Informationen über die Mechanismen der räumlichen Verteilung von Einnahmen und Ausgaben die formale regionale Inzidenz der einzelnen Zahlungsströme zu ermitteln. Darüber hinaus wird auch ein Ansatz vorgestellt, mit dessen Hilfe die Auswirkungen auf die regionale Entwicklung abgeschätzt werden können. Dies kommt der effektiven Inzidenz bis auf weitere Verschiebungen, die sich vor allem aus der unternehmerischen Kontroll- und Eigentumsstruktur sowie der sektoralen Wettbewerbsintensität ergeben, nahe.

Da es sich im Laufe der Arbeiten gezeigt hat, dass eine umfassende Regionalisierung auf einer kleinräumigen Ebene auf Grundlage des vorhandenen statistischen Berichts-

systems nicht machbar ist, liegt der Schwerpunkt dieser Studie auf der formalen Inzidenz für die Neuen Bundesländer (mit und ohne Berlin). Soweit es möglich war, wurde dabei jedoch nach verschiedenen Kategorien von Einnahmen und Ausgaben (entsprechend der Gliederungssystematik des Funktionen- bzw. des Gruppierungsplans) unterschieden.<sup>1</sup>

Die Beschränkung der Regionalisierung auf die Neuen Bundesländer bzw. Berlin ist insofern nicht unproblematisch, als die gewählte regionale Gliederung die vorliegende Arbeit in die Nähe von Untersuchungen rückt, die das Ziel verfolgen, die so genannten „Nettotransferleistungen“ an die Neuen Länder zu bestimmen, die wiederum in der öffentlichen Diskussion häufig mit den „Kosten der Einheit“ gleichgesetzt werden. Tatsächlich sind die Zahlungsströme nach Ostdeutschland zu einem erheblichen Teil jedoch Ausdruck gesamtstaatlicher Aufgabenerfüllung und stehen insoweit nicht in Zusammenhang mit der Vereinigung und den daraus resultierenden finanziellen Belastungen des Staates. Hinzu kommt, dass schon aufgrund der schwachen Wirtschaftskraft der Neuen Länder die Ausgaben des Staates dort – beispielsweise zur sozialen Absicherung von Rentnern und Arbeitslosen – vergleichsweise hoch ausfallen, während die Steuer- und Beitragseinnahmen aus dem gleichen Grund – der geringen Wirtschaftskraft – vergleichsweise niedrig sind. Da das Steuersystem häufig bei den Erhebungsdestinatoren an wirtschaftliche Leistungsgrößen anknüpft, beispielsweise Löhne, wird eine zusätzliche Polarisierung erzeugt. So wird beispielsweise die Gewerbesteuer nach betrieblichen Lohnsummen verteilt, was den Beitrag der Neuen Länder schwächt.

Die resultierenden „Nettozahlungsströme“ nach Ostdeutschland fallen entsprechend hoch aus, jedoch ohne dass dies Ausdruck einer besonderen Begünstigung der Neuen Länder wäre. Die Abhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen von der Wirtschaftskraft einer Region führt dementsprechend auch dazu, dass ebenso eine ganze Reihe von westdeutschen strukturschwachen Regionen Nettoempfänger öffentlicher Leistungen sind. Um eine Fehlinterpretation der hier vorgelegten Ergebnisse im Sinne einer polemisch geführten Diskussion um die Zahlungen an die Neuen Länder zu vermeiden, wird dort, wo dies aufgrund vorliegender regionalisierter Daten möglich ist, auch aufgezeigt, inwieweit westdeutsche Bundesländer Nettozahlungsempfänger sind. Zudem wird in ausgewählten Fällen dargestellt, wodurch die Höhe und zeitliche Entwicklung der Zahlungen zugunsten Ostdeutschlands begründet ist.

Die ausgewiesenen Ergebnisse sind zunächst, wie oben erwähnt, im Sinne der formalen Inzidenz zu interpretieren: Belastet sind jene, die Steuern und Abgaben abführen, begünstigt jene, die entsprechende staatliche Ausgaben erhalten.

Allerdings gelingt es, diese ursprüngliche formale Verteilung aufgrund von drei Prozessen zu verändern:

---

<sup>1</sup> Diese Differenzierung wird hier lediglich für den Bundeshaushalt vorgenommen, für den entsprechende Angaben mittels öffentlich zugänglicher Quellen leicht zu beschaffen sind.

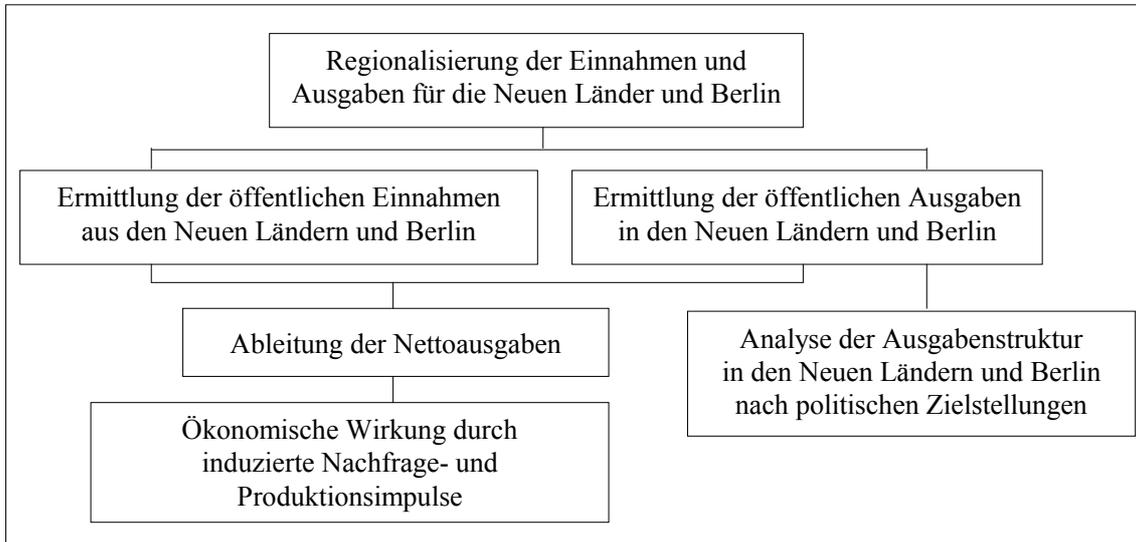
1. Je nach Wettbewerbsstärke kann sich ein Besteuerter der Belastung entziehen, indem er die Preise entsprechend anhebt (diese Überwälzung ist bei Verbrauchsteuern sogar gewollt) oder erhöhte Preise weiterreicht bzw. Ausgaben kürzt.
2. Die Verteilung auf die einzelnen Sektoren folgt technologischen Bedingungen oder den Ausgabenstrukturen der Haushalte im Rahmen ihrer Präferenzen bei gegebenen Budgets.
3. Durch die unternehmerische Kontroll- und Eigentumsstruktur kommt es zu Verlagerungen der Finanzmittel innerhalb von Unternehmen, die nicht erfasst, aber dennoch wirksam werden.

In allen drei Fällen weicht dann die effektive von der formalen (d. h. politisch gewollten) Inzidenz ab.

## 1.2 Aufbau der Studie

Nach der Skizzierung der Zielstellung und des Aufbaus der Studie gibt das nachfolgende Kapitel 2 einen knappen Überblick zur Relevanz der Fragestellung, den theoretischen Grundlagen und zu bisherigen Arbeiten zur Thematik der Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen in Deutschland. Ergänzend dazu werden Studien präsentiert, die sich mit der (regionalökonomischen) Wirkung öffentlicher Zahlungen (insbesondere für das betrachtete Untersuchungsgebiet der Neuen Bundesländer) befassen. Kapitel 3 beschäftigt sich mit einer detaillierten Untersuchung zur Regionalisierbarkeit der Zahlungsströme der einzelnen Zahlungsgeber und erläutert die jeweils verfügbare Datenbasis bzw. Schätzmethodik. Außerdem wird eine empirische Umsetzung für die Untersuchungsregionen (Neue Länder und Berlin) vorgenommen und der Frage nachgegangen, inwieweit eine Regionalisierung von Ausgaben und Einnahmen auch auf einer tiefer disaggregierten Ebene, nämlich jener der Bundesländer, möglich ist. In Kapitel 4 wird zunächst die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenströme für die Neuen Bundesländer einschließlich Berlin zusammenfassend dargestellt. Diese wird um Hinweise zur Interpretation ergänzt und nach Ausgabenströmen differenziert. Die Differenzierung geschieht dabei im Hinblick auf die Frage, inwieweit sie das Ergebnis gesamtstaatlicher Aufgabenerfüllung, geringer Wirtschaftskraft in den Neuen Ländern oder wachstumsorientierter Ausgabenentscheidungen darstellen kann. Eine Analyse zur ökonomischen Wirkung der (Netto-)Zahlungsströme in Form von induzierten Nachfrage- und Produktionsimpulsen rundet die Untersuchung ab (Kapitel 5). Wesentliche Ergebnisse der Studie werden abschließend in Kapitel 6 zusammengefasst.

Abbildung 1.2-1:  
Struktur der Untersuchung



Quelle: Darstellung des IWH.

## 2 Theoretischer Hintergrund und Literaturüberblick

### 2.1 Wissenschaftliches und wirtschaftspolitisches Interesse

Staatliche Einnahmen und Ausgaben greifen in den Wirtschaftskreislauf ein. Die Finanztheorie und -politik befassen sich daher ausgiebig mit der Frage, welche Wirkung von derartigem staatlichen Handeln ausgeht. Es sind insbesondere die Faktor- und Gütermärkte, die durch die Besteuerung und deren Ausgestaltung beeinflusst werden. Gleiches gilt für die Nachfrageimpulse, die durch staatliche Ausgaben bzw. durch Subventionen ausgelöst werden und die analog den Allokationsmechanismus beeinflussen. Oft greifen Einnahmen und Ausgaben des Staates ineinander, sodass dann die Budgets insgesamt Gegenstand der Untersuchung sind.

Unter den Bedingungen einer risikolosen Welt ist es möglich, die Besteuerung so auszugestalten, dass von einer Neutralität der Wirkungen gesprochen werden kann. Dies bedeutet, dass keinerlei verzerrende Wirkungen in den Märkten auftreten. Kopf- und Konsumsteuern sind Beispiele hierfür. In einer Welt mit Risiko ist dies nicht möglich. Die Folge ist, dass Besteuerung und auch Staatsausgaben sehr komplexe Wirkungen besitzen. Sie können sowohl teilweise Nutzen als auch greifbare Kollateralschäden auslösen. Dies ist im vorliegenden Fall deshalb von hohem Interesse, weil sich die Risikopositionen der ostdeutschen Wirtschaft im Zuge der Einbeziehung in die weltweite Arbeitsteilung permanent verändert haben. Zudem weichen sie auch von denen in Westdeutschland ab, was sich beispielsweise in unterschiedlichen Exportquoten offenbart.

Primäres Ziel der Besteuerung ist eine hohe Nettoertragskraft (im Sinne von Bruttoaufkommen abzüglich Erhebungskosten), Ziel der Staatsausgaben ist dagegen eine hohe Effizienz und Effektivität. Darüber hinaus sollen ebenfalls weitere Ziele berücksichtigt werden, die sich beispielsweise in einer konjunktur- und wachstumspolitischen Brauchbarkeit und einer verteilungspolitischen Tauglichkeit äußern.

Je nach Wettbewerbsposition können Wirtschaftssubjekte Steuern auf andere abwälzen oder staatliche Ausgaben auf sich lenken. Daher hat sich die Inzidenzanalyse intensiv mit der Frage befasst, welche Steuerwirkungen im räumlichen, sächlichen (auch sektoralen) und zeitlichen Rahmen auftreten oder sich auch nach Unternehmens- bzw. Betriebsgröße differenzierend zeigen. Gerade in den Aufbaujahren Ostdeutschlands wurde sichtbar, wie stark öffentliche Ausgaben zur Förderung der Wohnungsbausanierung infolge einer begrenzten Absorptionsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhten Gewinnen großer Bauunternehmen führten, d. h. Preis- und Gewinneffekte auslösten. Die Steuervorwälzung und die Steuerrückwälzung bzw. ihre analogen Ausgabeneffekte („Vorteilswegnahme“) stehen daher im Zentrum der finanzwissenschaftlichen und -politischen Betrachtung. Die hier vorgestellte Arbeit versucht, für die Neuen Länder die Ausgaben- und Einnahmenezidenz im Sinne einer Verteilung auf die im Wirtschaftsprozess Beteiligten auf Grundlage einer Regionalabgrenzung zu erfassen. In erster Linie erfolgt eine Zuordnung

auf die Steuer- und Ausgabendestinatäre, also jene, die Lasten tragen bzw. von den Ausgaben profitieren sollen. In Ergänzung lassen sich auch Überwälzungshypothesen formulieren, beispielsweise in Abhängigkeit von wirtschaftlicher Macht oder politökonomischen Prozessen, die dann die effektive Inzidenz ausweisen.

Offensichtlich sind Inzidenzanalysen auf räumlicher Ebene wirtschaftspolitisch umso interessanter, je stärker die regionale Autonomie ausgebildet ist und ein dezentral organisiertes Regelsystem existiert, das über politökonomische Prozesse diese Wirkungen zu beeinflussen in der Lage ist. Daher spielen derartige Analysen beispielsweise in den USA und noch mehr in Kanada eine herausragende Rolle (vgl. z. B. Vaillancourt und Bird 2007).<sup>2</sup>

## 2.2 Theoretische Grundlagen

Theoretische Grundlagen der modernen Inzidenzanalyse wurden im Wesentlichen von Jones (1965)<sup>3</sup>, Harberger (1962)<sup>4</sup> und McLure (1969, 1971, 1975)<sup>5</sup> gelegt, auf denen später Atkinson und Stiglitz (1980)<sup>6</sup> aufbauten.

Ursprünglicher Kontext war ein allgemeines Gleichgewichtsmodell für zwei Sektoren oder zwei Regionen mit zwei Gütern und zwei Produktionsfaktoren („2x2x2-Ökonomie“). Letztere sind durch unterschiedliche Faktorproduktivitäten oder Faktorverfügbarkeiten charakterisiert. Weiterhin unterscheidet sich die Intensität der Nachfrage nach den in den jeweiligen Regionen oder Sektoren erzeugten Gütern. Man kann in diesem Kontext zeigen, dass das Einführen einer Steuer auf einen Produktionsfaktor, die zunächst das Gut in diesem Land teurer werden lässt, infolge einer hohen Dringlichkeit der Nachfrage nicht zu einem entsprechend starken Nachfragerückgang führt – vielmehr werden die Güter des anderen Landes, das nicht belastet wird, überproportional aufgrund der Budgetrestriktion in der Nachfrage beschränkt. Insofern findet eine Rückverlagerung der Steuer auf die Produktion bzw. den Faktor statt, der ursprünglich nicht besteuert wurde.

Abbildung 2.2-1 zeigt diese Wirkung. Es wird unterstellt, dass eine arbeitsintensiv produzierende (Region 1) und eine kapitalintensiv produzierende Region (Region 2) existieren. Diese erzeugen Güter mit Preisen  $p_1$  und  $p_2$ . Die Besteuerung des Faktors Arbeit werde er-

---

<sup>2</sup> Vgl. Vaillancourt, F.; Bird, R. M.: The Interregional Incidence of Central Budgets in Federations: Some Evidence from Canada. *Public Budgeting & Finance* 27, No. 1, 2007, pp. 1-19.

<sup>3</sup> Vgl. Jones, R. W.: The Structure of Simple General Equilibrium Models. *The Journal of Political Economy* 73, 1965, pp. 557-572.

<sup>4</sup> Vgl. Harberger, A.: The Incidence of the Corporation Income Tax. *The Journal of Political Economy* 70, No. 3, 1962, pp. 215-240.

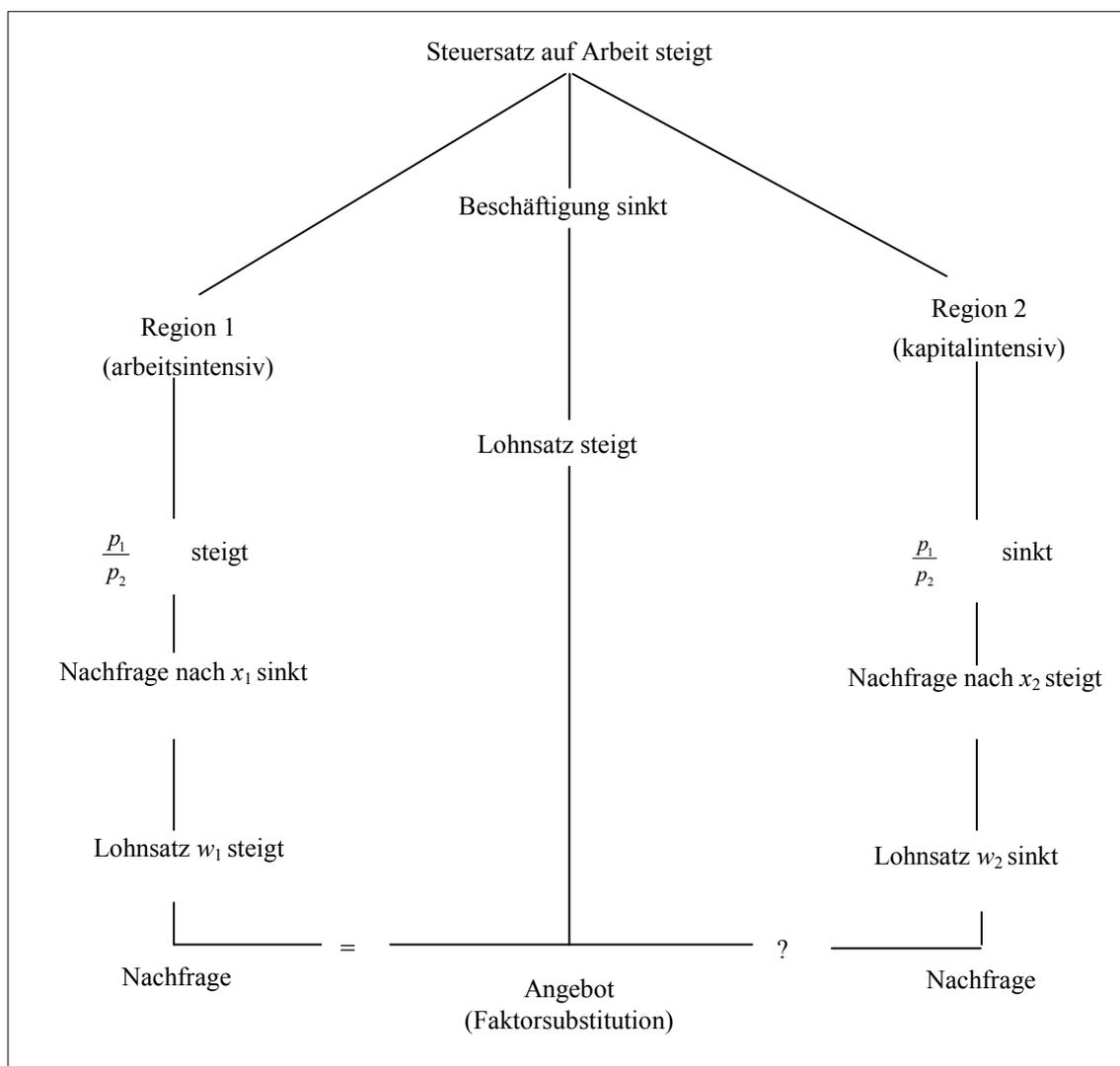
<sup>5</sup> Vgl. McLure, C.: The Inter-Regional Incidence of General Regional Taxes. *Public Finance* 24, 1969, pp. 457-483. – McLure, C.: The Theory of Tax Incidence with Imperfect Factor Mobility, *Finanzarchiv* 30. J. C. B. Mohr: Tübingen 1971, S. 27-48. – McLure, C.: General Equilibrium Incidence – The Harberger Model after Ten Years. *Journal of Public Economics* 4, 1975, pp. 125-161.

<sup>6</sup> Vgl. Atkinson A.; Stiglitz, J.: *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill: Maidenhead 1980.

hört. Damit steigen in der arbeitsintensiven Region (linker Ast der Abbildung) die relativen Güterpreise des einheimischen Guts, und die Nachfrage (gegeben als  $x_1$ ) wird zurückgehen; zugleich steigt der Lohnsatz. Im rechten Ast der kapitalintensiven Region sinken die relativen Güterpreise, die Nachfrage wird steigen und der Lohnsatz wird sinken. Da jedoch angebotsseitig die Beschäftigung sinkt und per saldo der Lohnsatz steigen muss, ergibt sich für die kapitalintensive Region ein „Widerspruch“, der nach Maßgabe der Nachfragedringlichkeiten und der Faktorsubstitution gelöst wird.

Abbildung 2.2-1:

Differenzielle Wirkung einer Erhöhung der Besteuerung des Faktors Arbeit in einer 2x2x2-Ökonomie



Quelle: Vgl. Blum, U.: Raumwirkungen des Budgets der gesetzlichen Rentenversicherung: Eine theoretisch empirische Analyse räumlicher und zeitlicher Wirkungen interregionaler Finanzflüsse. Von Loeper Verlag: Karlsruhe 1986, S. 60.

Während das theoretische Ermitteln von Überwälzungspositionen bei Steuern und Staatsausgaben anhand entsprechender Modelle über Möglichkeiten der Faktorsubstitution und der relativen Dringlichkeit der Nachfrage im Güterbündel gestellt werden kann, fällt es ausgesprochen schwer, dies empirisch zu überprüfen. Das liegt zum einen an dem Aufwand, entsprechende ökonometrische Modelle hinreichend regional und sektoral trennscharf aufzubauen. Zum anderen ist aber auch das ersatzweise Durchführen entsprechender Wettbewerbsanalysen kaum hinreichend kleinteilig zu leisten. Zudem beinhaltet dies insbesondere auch das Erfassen staatlicher Aktivitäten, die üblicherweise extrem gute Überwälzungspositionen besitzen, beispielsweise im kommunalen Bereich der Daseinsvorsorge, für deren Leistungen die Haushalte praktisch keine Ausweichmöglichkeiten besitzen. Weiterhin führt eine durchschnittliche Analyse nicht unbedingt zu für einzelne Personen (oder Unternehmen) gültigen Ergebnissen. So ist die Nachfrageelastizität für ältere Menschen im Bereich der Haushaltsdienstleistung in der Regel höher als für jüngere – Gleiches gilt für Nahrungsmittel.

Aus diesem Grund beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf das Darstellen der formalen Inzidenzen. Mittels einer Verflechtungsanalyse wird die Verlagerung der Lasten und Begünstigungen im Wirtschaftskreislauf beleuchtet, was einer effektiven Inzidenz näherkommt. Eigentliche effektive Inzidenzen werden nur im Rahmen der wirtschaftspolitischen Einschätzung thematisiert.

### **2.3 Literaturüberblick zur empirischen Inzidenzanalyse über Ostdeutschland**

Bislang gibt es nur wenige Versuche, die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in Deutschland in systematischer Weise zu regionalisieren. Zwar finden sich immer wieder Ansätze, die regionale Inzidenz einzelner Ausgabenposten zu bestimmen; hinzu kommt, dass gerade bei den Ausgabepositionen mit expliziter regionaler Zielsetzung auch das öffentliche Berichtssystem entsprechende Informationen bereitstellt. Eine umfassende Darstellung liegt jedoch bislang nicht vor.

Die bislang ambitioniertesten Bemühungen einer Regionalisierung öffentlicher Ausgaben hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) unternommen.<sup>7</sup> Ziel ist dort die Regionalisierung von Ausgaben auf der Ebene einzelner Landkreise in Deutschland. Neben den „raumwirksamen Ausgaben“ des Bundes werden dabei auch die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen.<sup>8</sup> Die Arbeiten des BBR basieren auf Informationen der jeweils ausreichenden Behörden (Bundesministerien beziehungsweise Sozialversicherungsträger); im

---

<sup>7</sup> Vgl. *Bundesamt für Raumordnung*, Raumordnungsberichte: diverse Jahrgänge. Bonn.

<sup>8</sup> Hier werden allerdings nur die Ausgaben der entsprechenden Institutionen für Versicherungsleistungen berichtet. Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*: diverse Monatsberichte. Nürnberg. – *Deutsche Rentenversicherung*, Forschungsportal: <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de/ForschPortalWeb/>.

Einzelfall werden zusätzliche Schätzungen vorgenommen. Die vom BBR vorgenommene Aufstellung ist allerdings nicht umfassend; so werden lediglich die Ausgaben des Bundes erfasst, die nach der Definition des BBR auch als raumwirksam gelten. Vor allem der große Bereich der Sozialleistungen bleibt dabei weitgehend unberücksichtigt. Gleiches gilt für die Einnahmen des Bundes.

Eine Regionalisierung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungen stammt vom IAB.<sup>9</sup> Auch wenn sich diese Studie nur auf ein Jahr (2003) bezieht, wird mit der Auswertung interner Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (Beschäftigtenstatistik) ein Weg gewählt, der zu deutlich genaueren Ergebnissen über die Höhe der interregionalen Zahlungsströme führen dürfte als dies in anderen Untersuchungen möglich ist. Allerdings sind die IAB-Berechnungen insoweit unvollständig, als andere Zahlungsgeber als die Sozialversicherungen nicht berücksichtigt werden.

Eine Regionalisierung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben mit Blick auf das hier untersuchte Teilgebiet Ostdeutschland hat darüber hinaus die Bundesregierung in ihrer bis zum Jahr 1998 fortgeschriebenen Quantifizierung der „Transferleistungen“ für die Neuen Länder vorgenommen.<sup>10</sup> Allerdings wurde die Berichterstattung infolge erheblicher methodischer Schwierigkeiten Ende der 1990er Jahre eingestellt. Hinzu kommt, dass die damals verwendete Definitiorik nicht klar zwischen „Osttransfers“ und Ausgaben im Rahmen gesamtstaatlicher Aufgabenerfüllung unterscheiden konnte.<sup>11</sup> Dessen ungeachtet hat das IWH in einer späteren Studie noch einmal den Versuch unternommen, die Zahlungen zwischen West- und Ostdeutschland zu quantifizieren; die Untersuchung

<sup>9</sup> Vgl. *Blos, K.*: Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht, Heft 8, 2006.

<sup>10</sup> Diese Regionalisierung öffentlicher Ausgaben bildet die statistische Grundlage einer Reihe weiterer Arbeiten in den 90er Jahren, wie sie beispielsweise vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (vgl. z. B. *Dietrich, V.*; *Ragnitz, J.*; *Rothfels, J.*: Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den Neuen Bundesländern. IWH-Sonderheft 1/1998), vom Institut für Weltwirtschaft (vgl. *Boss, A.*; *Rosenschon, A.*: Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme. Kieler Diskussionsbeiträge 269. Kiel 1996), dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Jahresgutachten 1995/96. Wiesbaden, Tz. 204 ff.), der Deutschen Bundesbank (vgl. *Deutsche Bundesbank*: Monatsbericht 10, 1996) oder dem Institut der Deutschen Wirtschaft (vgl. *Lichtblau, K.*: Von der Transfer- in die Marktwirtschaft. Köln 1995) vorgelegt wurden. Eine andere Einschätzung über die Höhe der genannten Leistungen in den aufgeführten Studien beruht dabei vor allem auf unterschiedlichen zeitlichen oder sachlichen Zuordnungen; dies betrifft insbesondere die Behandlung von Altschulden und Krediten. Auch mit der Treuhandanstalt wird in den einzelnen Analysen nicht einheitlich verfahren. Zu deutlich niedrigeren Rechenergebnissen als die bisher genannten Institute kommt das DIW, denn es berücksichtigt nur „überproportionale Leistungen“ (vgl. *Bach, S.*; *Vesper, D.*: Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren, in: *DIW-Vierteljahresshefte* 2, 2000). Mit dem Einstellen der Berichterstattung im Jahr 1999 fehlte auch die statistische Grundlage für weitere Arbeiten der genannten Art.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. *Ragnitz, J.*: Was kostet die Einheit? Zur Bewertung der Transferleistungen für Ostdeutschland, in: D. Brümmerhoff (Hrsg.), *Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung*. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2000, S. 15-27.

umfasst jedoch nur die Jahre 2001 bis 2003.<sup>12</sup> Die erheblichen Schätzunsicherheiten konnten allerdings auch bei diesen Rechnungen nicht ausgeräumt werden.<sup>13</sup>

Während die bisher zitierten Studien auf dem Bottom-up-Verfahren basieren, bei dem die Regionalisierung für die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenpositionen getrennt vorgenommen wird, schlägt die EU-Kommission einen Top-down-Ansatz vor. Hier basiert die Schätzung auf allgemein verfügbaren statistischen Angaben der „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen“. Die in einem Gebiet von privaten und öffentlichen Haushalten sowie Unternehmen getätigten gesamtwirtschaftlichen Ausgaben werden den regional erwirtschafteten Einnahmen gegenübergestellt. Der Saldo beider Größen entspricht dem regionalen Leistungsbilanzsaldo und damit definitionsgemäß dem Saldo der privaten und öffentlichen Kapitalzuflüsse in eine Region.<sup>14</sup> Zudem ist im Konzernverbund das tatsächliche Ziel einer Zahlung oder die Quelle, die die Belastung einer Steuer tatsächlich trägt, kaum zu verorten. Derartige „interne Kapitalmärkte“ gewinnen inzwischen auch international zunehmend an Bedeutung, was den Unschärfefeekt der Zuordnung von Zahlungsbeziehungen mit dem Unternehmenssektor noch größer werden lässt.<sup>15</sup> Da eine Trennung in private und öffentliche Kapitalströme nicht möglich ist und darüber hinaus auch der Zahlungsverkehr mit dem Ausland – wie eben beschrieben – nicht sinnvoll regionalisiert werden kann, muss dieser Ansatz für die hier zu bearbeitende Fragestellung als ungeeignet angesehen werden.

Neben den erwähnten Arbeiten zur Quantifizierung regionaler Zahlungsströme gibt es eine Reihe von wissenschaftlichen Untersuchungen, die die (regionalökonomischen) Wirkungen dieser Zahlungen in den Blick nehmen. Vor allem in den 1970er und 1980er Jahren gab es vielfältige Versuche, die regionale und die sektorale Inzidenz staatlicher Ausgaben zu analysieren und wirtschaftspolitisch zu bewerten.<sup>16</sup> Nach der deutschen Vereinigung traten derartige Analysen zugunsten einer „außenwirtschaftlich“ orientierten Betrachtung der Folgen der West-Ost-Zahlungen jedoch in den Hintergrund.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. *Lehmann, H.; Ludwig, U.; Ragnitz, J.*: Originäre Wirtschaftskraft der neuen Länder noch schwächer als bislang angenommen, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 5/2005, S. 134-145.

<sup>13</sup> Vgl. *Schröder, K.*: Die Explosion des Wohlstands, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 19.09.2004; hier werden vor allem bei den Zahlungen der Rentenversicherung deutlich höhere (Netto-)Ausgaben genannt.

<sup>14</sup> Vgl. *Jansen, H.*: Transfers to Germany's Eastern Länder: A Necessary Price for Convergence or a Permanent Drag? ECFIN Country Focus, Vol. 1, Issue 16. Brüssel 2004. Rechnungen nach diesem Verfahren wurden auch vom ifo-Institut vorgelegt. Vgl. *Sinn, H.-W.*: Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung: Die Fakten, in: *ifo-Schnelldienst* 26-27, 2000, S. 10 ff.

<sup>15</sup> Vgl. *Dietrich, D.*: Internal Capital Markets of Non-financial Multinational Corporations and Internationally Active Banks. Unveröffentlichte Habilitationsschrift. Halle (Saale) 2009.

<sup>16</sup> Für einen Überblick vgl. *Blum, U.*, 1986, a. a. O.

<sup>17</sup> Vgl. *Blum, U.; Scharfe, S.*: Die Transformation in Ostdeutschland als entwicklungsökonomisches Phänomen. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 28, Heft 4/2002, S. 348-369.

Das IWH erarbeitete im Rahmen der Strukturberichterstattung des Bundes in den 1990er Jahren mehrere Studien, die u. a. den Zusammenhang von Transferleistungen und strukturellem Wandel in den Neuen Ländern beleuchten und die Wachstumswirkungen investiver Zahlungsströme abschätzen.<sup>18</sup> Während der Verhandlungen zum Solidarpaket II wurde zudem hinterfragt, welche Auswirkungen eine Kürzung der Zahlungsströme für die Neuen Länder auf die dortige wirtschaftliche Entwicklung haben würde.<sup>19</sup> Im Jahr 2005 legte das IWH eine weiter gehende Analyse der nachfrage- und damit produktionsstützenden Wirkungen der Zahlungen in den Neuen Ländern vor.<sup>20</sup> Wichtiges Ergebnis dieser Studien ist, dass die Höhe der Zahlungen zugunsten Ostdeutschlands primär die wirtschaftlichen Strukturschwächen der Neuen Länder reflektiert, gleichzeitig aber auch, dass die dortige regionale Wirtschaftskraft ohne entsprechende Zahlungen nochmals deutlich geringer ausgefallen wäre.

Neben den genannten Untersuchungen finden sich einige Arbeiten, die den Zusammenhang zwischen regionalen Zahlungsströmen und Strukturwandel behandeln; darin wird insbesondere auf die Verzerrungen der Sektorstrukturen zugunsten nichthandelbarer Güter (Dutch-Disease-Phänomen) bei einem Nettokapitalzufluss hingewiesen.<sup>21</sup> Des Weiteren finden sich Arbeiten, die sich mit der Frage der Finanzierungswirkungen der Zahlungen zugunsten der Neuen Länder in Westdeutschland befassen.<sup>22</sup> Deren Ergebnisse weisen darauf hin, dass die gewählte Form der Finanzierung der Ausgaben für die Neuen Länder ein wesentlicher Faktor der (west-)deutschen Wachstumsschwäche in den 1990er Jahren war. Inwieweit regionalisierte Bundesmittel tatsächlich den begünstigten

- 
- 18 Vgl. *Dietrich, V.; Ragnitz, J.; Rothfels, J.*: Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den Neuen Bundesländern. IWH-Sonderheft 4/1997. – *Dietrich, V.; Ragnitz, J.; Rothfels, J.*, a. a. O., 1998. – *Blum, U.; Scharfe, S.*, a. a. O., 2002.
- 19 Vgl. *Ragnitz, J.; Dreger, C. et al.*: Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die Neuen Bundesländer. IWH-Sonderheft 2/2000.
- 20 Vgl. *Lehmann, H.; Ludwig, U.; Ragnitz, J.*, a. a. O., 2005.
- 21 Vgl. z. B. *Maennig, W.*: Zahlungsbilanzwirkungen der westdeutschen Transfers an Ostdeutschland im Lichte außenwirtschaftlicher Transfertheorien, in: D. Brümmerhoff (Hrsg.), *Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung*. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2000, S. 28-47. – *Greiner, U.; Maab, U.; Sell, F.*: The East German Disease – Volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse nach der deutschen Einheit, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 43, Heft 3, 1994, S. 271-299. Das Dutch-Disease-Phänomen bezeichnet dabei den Fall, dass aufgrund von Zahlungszuflüssen von außen die Nachfrage nach nichthandelbaren Gütern steigt und zu einer Umlenkung von Produktionsfaktoren in die entsprechenden Produktionen führt. *Blum, U.*: Are there Free Lunches in East Germany?, in: U. Blum; D. Dietrich; A. Lindner (Hrsg.), *Empirische Makroökonomik für Deutschland: Analysen, Prognosen, Politikberatung*. Festschrift zum 65. Geburtstag von Udo Ludwig. Schriften des IWH, Bd. 28. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2008, S. 61-83.
- 22 Vgl. z. B. *Müller, G.*: Nutzen und Kosten für die westdeutsche Wirtschaft infolge der Wiedervereinigung, in: D. Brümmerhoff (Hrsg.), a. a. O., S. 48-59. – *Heilemann, U.; Barabas, G.*: Zur Finanzierung der deutschen Einigung – Eine optimal control-Analyse mit dem RWI-Konjunkturmodell. RWI-Papiere Nr. 41. Essen 1996. – *Bohnet, A.; Heck, S.*: Ausgewählte Verteilungswirkungen der Finanztransfers zwischen West- und Ostdeutschland nach der deutschen Vereinigung, in: R. Lüdecke; W. Scherf; W. Steden (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Fiskalpolitik*. Berlin 2000, S. 131-162.

Regionen zugutekommen oder über Spillover-Effekte in andere Regionen abfließen, wurde schließlich in mehreren bislang unveröffentlichten Studien für das BBR näher analysiert.<sup>23</sup>

Alles in allem lässt sich festhalten, dass die Zahl der Studien, die sich explizit mit der Regionalisierung öffentlicher Mittel befassen, eher gering ist. Insbesondere Untersuchungen, die auch die Einnahmenseite einbeziehen, fehlen bislang weitestgehend. Insofern wird mit der vorliegenden Studie auch wissenschaftliches Neuland betreten, indem gezeigt wird, dass eine Regionalisierung von Einnahmen und Ausgaben mit dem hier gewählten Ansatz zumindest näherungsweise möglich ist. Eine weiter gehende räumliche Differenzierung wäre zwar prinzipiell möglich, scheitert jedoch an fehlenden Daten. Im Folgenden werden die methodische Vorgehensweise und die Ergebnisse im Detail dargestellt.

---

<sup>23</sup> Diese wurden zum einen vom IWH, zum anderen von *G. Färber* (in Zusammenarbeit mit der PROGNOSE AG) erarbeitet. Eine Zusammenfassung dieser Studien zur „formalen und effektiven Inzidenz von Bundesmitteln“ findet sich unter <http://www.bbr-bund.de>.

## 3 Regionalisierung der Zahlungsströme

### 3.1 Grundlegende methodische Überlegungen

Die vorliegende Untersuchung hat das zentrale Ziel, die öffentlichen Zahlungsströme auf der Ausgabenseite und auf der Einnahmenseite regional zuzuordnen. Die gewählte regionale Untersuchungsebene erleichtert diese Aufgabe, da die Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden fast ausschließlich allein auf deren jeweiligem Gebiet anfallen, insoweit also weitgehend unberücksichtigt bleiben können. Lediglich die inter-regionalen Zahlungen zwischen den Ländern sind gesondert zu behandeln.<sup>24</sup> Auf der Ebene des Zentralstaates – also beim Bund und bei den Sozialversicherungen – gilt dies hingegen nicht. Hier sind demnach weiterführende Überlegungen zur regionalen Verteilung anzustellen.

Für die Einnahmen von Bund und Sozialversicherungen liegen zum Teil regionalisierte Angaben aus der Statistik vor; zum Teil müssen jedoch auch Schätzungen anhand der (bekannten) Bemessungsgrundlagen der einzelnen Steuern und Beiträge vorgenommen werden, soweit diese regionalisiert ermittelt werden können.

Schwieriger stellt sich die Situation auf der Ausgabenseite dar. Hier könnten die relevanten Zahlungsströme prinzipiell bei den Zahlern oder bei den Empfängern ermittelt werden. Beide Vorgehensweisen sollten prinzipiell zu gleichen Ergebnissen führen. Da für die Zahlungsempfänger (in erster Linie Unternehmen, private Haushalte und staatliche Stellen) zumeist jedoch keine oder nur unzureichende statistische Angaben über die Herkunft der erhaltenen Mittel vorliegen, werden die Leistungen im Folgenden grundsätzlich bei den Mittelgebern identifiziert. Nur in einigen wenigen Fällen erwies sich dieser Weg als nicht gangbar, sodass stattdessen Angaben über die Zahlungsempfänger herangezogen werden mussten. Berücksichtigt werden darüber hinaus Eigeninvestitionen des Bundes (bzw. der Sozialversicherungen) in Ostdeutschland.

Erfasst werden im Folgenden die Ausgaben des Bundes (einschließlich seiner nachgeordneten Behörden), der westdeutschen Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) sowie der Sozialversicherungen. Darüber hinaus werden die Treuhandanstalt sowie diverse Sondervermögen (Fonds Deutsche Einheit, Aufbauhilfefonds) separat betrachtet.

In Übersicht 3.1-1 ist vereinfacht zusammengestellt, welche Ausgaben von den Zahlungsgebern (Zeile) an welche Zahlungsempfänger (Spalte) fließen.<sup>25</sup> Die grau unterlegten Tabellenfelder geben an, welche Regionalisierungen in dieser Arbeit vorgenommen werden.

<sup>24</sup> Die von Ländern und Gemeinden an den Bund abzuführenden Einnahmen bzw. Erstattungen werden auf der Einnahmenseite des Bundeshaushalts behandelt.

<sup>25</sup> Es handelt sich lediglich um eine formalisierte Darstellung, die nicht alle tatsächlichen Zahlungsströme umfasst.

## Übersicht 3.1-1:

## Regionalisierung der Ausgaben – Schematische Darstellung

Zahlungsgeber		Zahlungsempfänger						
		Länder (West)	Länder (Ost)	Private (West)	Private (Ost)	Eigeninvest. West	Eigeninvest. Ost	Ausland
Bund	x	x	x	x	x	x	x	x
Länder (West)	x <sup>a</sup>	x <sup>a</sup>	x			x		
Länder (Ost)				x			x	
Sozialversicherung				x	x			

<sup>a</sup> In erster Linie Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs.

Quelle: Darstellung des IWH.

Eine analoge Übersicht lässt sich für die Einnahmenseite aufstellen (vgl. Übersicht 3.1-2). Hierbei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass neben Steuereinnahmen auch Kredite aufgenommen werden können. Diese werden hier jedoch nicht weiter regional aufgeschlüsselt.

## Übersicht 3.1-2:

## Regionalisierung der Einnahmen – Schematische Darstellung

Mittellempfänger		Mittelherkunft					
		Kreditaufnahme	Länder (West)	Länder (Ost)	Private (West)	Private (Ost)	Ausland
Bund	x				x	x	x
Länder (West)	x	x <sup>a</sup>			x		
Länder (Ost)	x	x <sup>a</sup>				x	
Sozialversicherung					x	x	

<sup>a</sup> In erster Linie Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs.

Quelle: Darstellung des IWH.

Die auf Westdeutschland und das Ausland entfallenden Einnahmen und Ausgaben wurden im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter regionalisiert. Insoweit ist es auch nicht möglich, die auf Westdeutschland allein entfallenden Ausgaben bzw. Einnahmen nachträglich durch Differenzenbildung zu ermitteln.

Im ersten Schritt wird zunächst versucht, die Einnahmen und Ausgaben der genannten föderalen Ebenen möglichst umfassend zu ermitteln und regional zuzuordnen. Dabei wird ein Bottom-up-Ansatz verfolgt. Hierfür wird beim Bund die Regionalisierung auf Basis der einzelnen Haushaltstitel vorgenommen; bei den übrigen Zahlungsgebern müssen aufgrund fehlender Informationen zusammengefasste Ausgabenblöcke regional zugeordnet werden. Damit handelt es sich um ein kaufkraftorientiertes Konzept, bei dem lediglich ermittelt wird, aus welchen Quellen sich die Nachfrage in den Neuen Ländern

speist. In einem zweiten Schritt werden darüber hinaus zumindest für den Bund auch Ausgabenzwecke und -arten näher unterschieden.

Die Untersuchungsregion Ostdeutschland wird im Rahmen dieser Arbeit definiert als die fünf Neuen Länder (ostdeutsche Flächenländer) und Berlin (insgesamt).<sup>26</sup> Ausgewiesen werden darüber hinaus – wo möglich und sachlich gerechtfertigt – auch differenzierte Ergebnisse für Berlin bzw. die ostdeutschen Flächenländer. Die Einbeziehung Berlins bedeutet allerdings, dass entsprechend dem Kaufkraftkonzept auch die Ausgaben für die Ministerialbürokratie des Bundes in Berlin gesondert erfasst werden müssen, was in vielen Fällen Schätzungen anhand geeigneter Indikatoren erforderlich macht. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist überdies zu berücksichtigen, dass die Zahlungen nach Berlin aufgrund des Umzugs der Bundesregierung ab dem Jahr 1999 stark angestiegen sind.

Eine Regionalisierung der aufgenommenen Kredite als Finanzierungsinstrument für die Ausgaben in Ostdeutschland erfolgt in dieser Arbeit nicht. Entsprechend werden auch Zins- und Tilgungsausgaben für die zur Finanzierung der regionalisierten Zahlungen aufgenommenen Kredite bei der Analyse grundsätzlich nicht berücksichtigt.<sup>27</sup> Es ließe sich zwar argumentieren, dass diese Zinsausgaben im Grundsatz von den Empfängern der durch Kreditaufnahme finanzierten Zahlungen zu tragen wären. Soweit die Zinsen vom Bund oder den westdeutschen Ländern übernommen werden, stellt dies somit einen geldwerten Vorteil für die Empfänger der kreditfinanzierten Zahlungen dar.<sup>28</sup> Diesen Überlegungen wird hier jedoch nicht gefolgt. Zum einen nimmt der Bund Kredite auf, um seine Ausgaben insgesamt zu decken, unabhängig davon, wo diese anfallen. Eine Regionalisierung der Bundesschuld ist daher nur unter sehr problematischen Annahmen über die Refinanzierung und die Verwendung der aufgenommenen Kredite möglich. Zum anderen erlauben es die vorhandenen Informationen nicht immer, Zins- und Tilgungszahlungen<sup>29</sup> klar zu trennen, sodass eine Berücksichtigung von Zinszahlungen allein ohnehin praktisch kaum durchführbar ist. Im hier zugrunde liegenden Fall kommt hinzu, dass der Fonds Deutsche Einheit, das Bundeseisenbahnvermögen und der Erblastentilgungsfonds inzwischen in die Bundesschuld integriert sind. Damit werden durch die Nichteinbeziehung der Zinszahlungen auch Sprünge in der Zeitreihe vermieden.

---

<sup>26</sup> Berlin muss einem der beiden Gebiete insgesamt zugewiesen werden, da auf Grundlage der vorhandenen statistischen Daten eine Trennung in Berlin-Ost und Berlin-West nicht mehr möglich ist.

<sup>27</sup> Weiterhin erfolgt eine Beschränkung auf die Ausgaben der Gruppierungsnummern 400-899, d. h., die besonderen Finanzierungsvorgänge (Gruppierungsnummern 900 ff.) werden ebenfalls nicht berücksichtigt.

<sup>28</sup> Bei der hier gewählten Gebietsaufteilung wäre zudem für den kreditfinanzierten Teil der Ausgaben des Fonds Deutsche Einheit die Einstellung der DDR-Altschulden beziehungsweise die Kredite der Treuhandanstalt (THA) in den Erblastentilgungsfonds eine Regionalisierung vorzunehmen.

<sup>29</sup> Diese dürften zur Vermeidung von Doppelzahlungen ohnehin nicht einbezogen werden.

## Übersicht 3.1-3:

## Zusammenfassung der Analysemöglichkeiten der Zahlungspositionen

	Regionale Gliederungstiefe				Sachliche Gliederung			Bewertung des Verfahrens zur Regionalisierung auf „Neue Länder“ und „Berlin“
	Neue Bundesländer mit Berlin	Neue Länder	Berlin	generell auf Bundeslandebene	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben-Einnahmen-Saldo	
<b>Bundesausgaben</b>								
<i>Bundesausgaben</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			nahezu 50% des Ausgaben- volumens zu schätzen
<b>Bundeseinnahmen</b>								
<i>Einkommensteuer</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		statistisch fundiert
<i>Körperschaftsteuer</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		statistisch fundiert
<i>Solidaritätszuschlag</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		statistisch fundiert
<i>Umsatzsteuer und spez. Verbrauchsteuern</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		Schätzung
<i>Gewerbsteuerumlage</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		statistisch fundiert
<i>Zuweisungen nach Regionalisierungsgesetz</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		statistisch fundiert
<i>Sonstige Einnahmen (aus Bundeshaushalt, ohne BEZ und Regionalisierungsausgaben)</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		weit über 50% zu schätzen
<b>Treuhandanstalt</b>								
<i>Treuhandanstalt</i>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	statistisch fundiert
<b>Zahlungsströme aus den westdeutschen Ländern und Gemeinden</b>								
<i>Fonds Deutsche Einheit</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	statistisch fundiert						
<i>Umsatzsteuervorwegausgleich Länderanteil</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	statistisch fundiert						
<i>Umsatzsteuervorwegausgleich Gemeindeanteil</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	statistisch fundiert						
<i>Horizontaler Finanzausgleich</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	statistisch fundiert						
<i>Vertikaler Finanzausgleich (BEZ)</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		statistisch fundiert
<i>Zuweisungen zwischen den Ländern</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	statistisch fundiert
<i>Aufbauhilfefonds</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	statistisch fundiert						
<b>Sozialversicherungen</b>								
<i>Arbeitslosenversicherung</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	Ausgaben: statistisch fundiert; Einnahmen: Schätzverfahren						
<i>Gesetzl. Rentenversicherung</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	bis 2004: statistisch fundiert ab 2005: Schätzverfahren						
<i>Gesetzl. Krankenversicherung</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	Schätzverfahren
<i>Soziale Pflegeversicherung</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Schätzverfahren
<i>Gesetzl. Unfallversicherung</i>	.	.	.	.	.	.	.	keine Datenbasis vorhanden

Quelle: Darstellung des IWH.

Anders verhält es sich hingegen bei Zinsverbilligungen, die der Bund für Kredite der öffentlichen Förderbanken an private oder öffentliche Empfänger in den Neuen Ländern einräumt. Auch die Ausgaben des Bundes zur Abdeckung von Kreditausfällen privater Gläubiger werden in die zu regionalisierenden Ausgaben einbezogen.

Übersicht 3.1-3 zeigt im Überblick, wie die Regionalisierbarkeit von Einnahmen und Ausgaben auf der Ebene von Großraumregionen und Bundesländern im Einzelnen einzuschätzen ist.

Im Laufe der Arbeiten hat sich gezeigt, dass die Qualität der Datengrundlagen für die Regionalisierung bei den einzelnen Positionen recht unterschiedlich ist. Während bei einigen Zahlungsströmen hinreichend genaue Angaben über die regionale Verteilung vorliegen, müssen bei anderen Positionen Schätzverfahren verwendet werden. Diese werden mit steigendem Disaggregationsgrad zunehmend ungenauer.

Während für die zusammengefassten Regionen „Neue Länder“ bzw. „Neue Länder einschließlich Berlin“ für die meisten Zahlungsgeber eine zufriedenstellende Regionalisierung möglich ist, stößt diese auf niedrigeren Aggregationsebenen auf Schwierigkeiten. Sollen speziell einzelne Bundesländer betrachtet werden, zeigt sich insbesondere bei den Ausgaben des Bundes ein starker Verlust der Abbildungsgenauigkeit. Für die Arbeitslosenversicherung und (mit Einschränkungen) die gesetzliche Rentenversicherung liegen hingegen prinzipiell regionalisierte Angaben vor.

Eine weitere Analyse zeigt, dass die Genauigkeit der Zuordnung auf die Regionen „Neue Bundesländer und Berlin“ auch zwischen den einzelnen Haushaltstiteln des Bundes variiert.<sup>30</sup> Im Folgenden wird überblicksartig dargestellt, welcher Anteil der Bundesausgabenvolumina auf welcher Basis den beiden Untersuchungsregionen zugewiesen werden kann. Entsprechend der in Kapitel 3.2.1 skizzierten Methodik können die Zahlungsströme nach den folgenden Kategorien der Regionalisierbarkeit zusammengefasst werden:

- (1) *Direktausweis*: hier ist eine eindeutige Abbildung auf die betrachteten Regionen aus den Angaben des Bundeshaushaltes ersichtlich.
- (2) *Sekundärstatistik*: mit Hilfe von Sekundärstatistiken, die den gleichen Sachverhalt abbilden (z. B. BAFöG-Statistik) ist auch hier eine eindeutige Zuordnung zu den Regionen möglich.
- (3) *Direktauskunft vom Ministerium*: die Verteilung der Zahlungsvolumina dieser Titel sind direkt beim jeweiligen Ministerium erfragt und können entsprechend auch als eindeutig abgebildet gewertet werden.
- (4) *Direktausweis, NBL/Berlin approximiert*: hierbei handelt es sich um Titel, die spezifisch auf das Beitrittsgebiet ausgelegt sind. Die Aufteilung zwischen (Ost-)

---

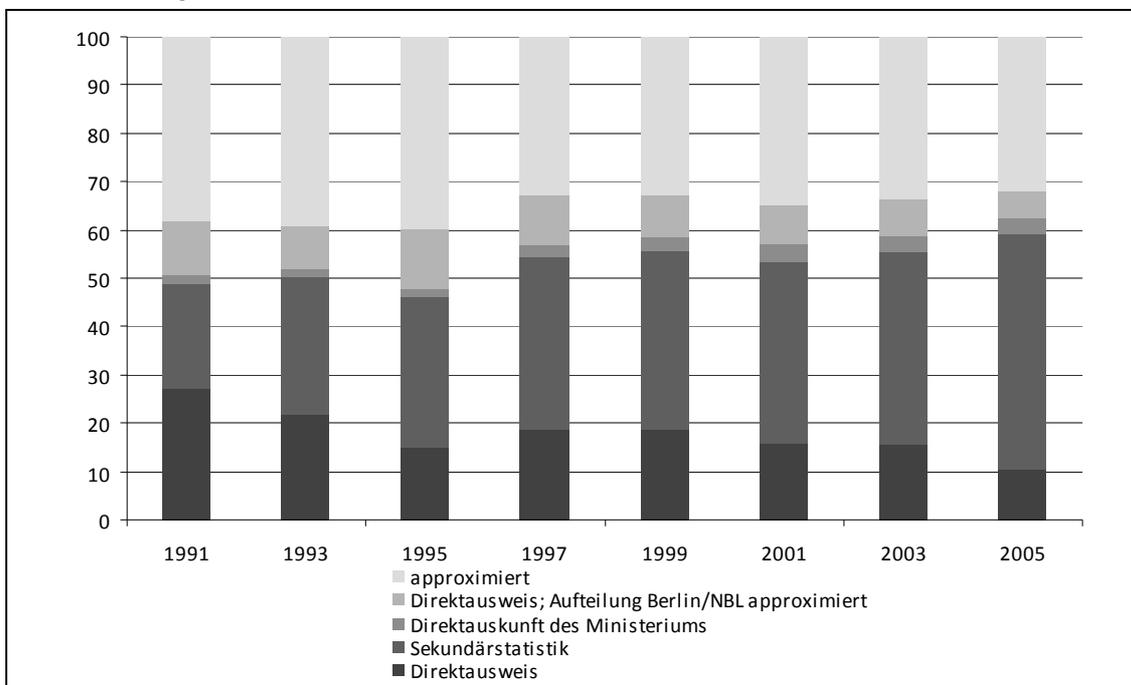
<sup>30</sup> Eine Aussage über die Abbildungsgüte lässt sich jedoch nur bedingt treffen, da ein Referenzwert für die „richtige“ Zuordnung fehlt.

Berlin und den Neuen Ländern musste jedoch (zumeist über die Bevölkerung) geschätzt werden.

- (5) *approximiert*: Dieser Teil der Zahlungsströme konnte nur geschätzt werden, da weder genaue Angaben im Bundeshaushaltskommentar noch in Sekundärstatistiken zu finden waren. Trotz aller Sorgfalt bei der Auswahl der ausgabenspezifischen Kenngrößen ist bei diesem Teil der Ausgaben die Regionalisierungsgüte mit erhöhter Unsicherheit behaftet; vielmals konnte nur auf die Einwohnerverteilung zurückgegriffen werden.

Abbildung 3.1-1:

Anteilige Verteilung der Bundesaussgaben nach Regionalisierbarkeit  
- in % der Ausgaben -



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Es zeigt sich, dass der Anteil der Ausgaben des Bundes, der aus den Angaben im Bundeshaushaltsplan direkt den Regionen „Neue Länder bzw. Berlin“ zugeordnet werden kann, im Zeitablauf deutlich geringer geworden ist. Dies hat nicht nur mit einer abnehmenden Detailgenauigkeit der regionsbezogenen Angaben im Bundeshaushaltsplan zu tun, sondern auch damit, dass ostdeutschlandspezifische Ausgabentitel im Zeitablauf zunehmend zurückgeführt und in bundeseinheitliche Programme integriert worden sind.

Parallel zum rückläufigen Trend der Regionalisierung mittels Direktausweis ist der Anteil der Ausgaben gestiegen, der nur mit Hilfe von Sekundärstatistiken regionalisiert werden konnte. Allerdings dürfte die Regionalisierungsgenauigkeit hier noch vergleichsweise hoch sein. Schließlich verbleibt ein Anteil von zuletzt etwa einem Drittel der Ausgaben, der nur mittels Indikatoren approximiert werden konnte.

Will man die Ausgaben des Bundes auf einer tieferen Aggregationsebene (einzelne Bundesländer) regionalisieren, erhöht sich der Anteil der nicht direkt bzw. über Sekundärstatistiken zuordenbaren Ausgabenvolumina stark. Dies ist insbesondere dadurch begründet, dass eine Vielzahl der Bundesausgabentitel bzw. der dahinterliegenden Tatbestände (z. B. Gesetzesgrundlagen) zusammengefasst für mehrere Bundesländer (Neue Länder, Alte Länder) oder auch für Institutionen bestimmt ist, deren Sitz und Tätigkeit sich über mehrere Länder (beispielsweise in der Großregion „Neue Länder“) erstreckt. Doch auch die Titel (mit z. T. sehr großen Zahlungsvolumina), die für das vorliegende Forschungsprojekt von den Ministerien direkt eingeholt wurden, liegen nicht in dieser tieferen Aggregation vor.

Exemplarisch wurde die Situation für das Jahr 2005 geprüft und eine Zusammenfassung der Ergebnisse in Tabelle 3.1-1 vorgenommen.

Tabelle 3.1-1:

Überblick der Regionalisierbarkeit von Bundesausgaben im Jahr 2005 auf Bundeslandebene

Einschätzung zur Regionalisierbarkeit auf Bundeslandebene	Anzahl der Titel	Ausgabenvolumen 2005	
		in Mrd. Euro	in %
1 Bereits für die Großraumregionen (Neue Länder) nur näherungsweise regionalisierbar	323	93,7	} 84,5%
2 Regionalisierung nicht sinnvoll (Bundesschuld, Epl. 32)	172	38,8	
3 Nur als Großraumregion ausgewiesen	106	14,9	
4 Nur Auskunft von Ministerien für Neue Länder und Berlin	94	9,0	
5 Über Sitz bzw. Mitarbeiterverteilung approximiert	3 618	53,8	} 1,5%
6 Ggf. über Bundeshaushaltskommentar recherchierbar	68	3,8	
7 (Direkte) Sekundärstatistik mit Länderangaben	13	34,4	} 14%
8 Direktausweis möglich (aus Titel o. Ä.)	146	5,8	
davon jedoch für ausländische Zahlungsempfänger	126	5,3	

Quelle: Berechnungen des IWH.

Sowohl in den ersten drei Kategorien als auch den beiden nachfolgenden (bisherige Regionalisierung auf Basis von Auskünften des Ministeriums bzw. über die Mitarbeiterverteilung der einzelnen Dependancen) ist eine fundierte Regionalisierung der Bundesausgaben auf der Ebene von Bundesländern nicht möglich. Diese fünf Kategorien machen bereits 85% des Ausgabenvolumens aus. Von den verbleibenden (regionalisierbaren) Zahlungsströmen ist der überwiegende Teil über Sekundärstatistiken, wie beispielsweise die Veröffentlichungen der Bundesagentur für Arbeit<sup>31</sup> bzw. des Statistischen Bundesamtes<sup>32</sup>, abbildbar.<sup>33</sup> Bei den 5,8 Mrd. Euro, die via Direktausweis regionalisierbar ein-

<sup>31</sup> Vgl. <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/f.html>, Zugriffe im Herbst 2008.

<sup>32</sup> Beispielsweise sind hier BAföG-, AFBG- bzw. Wohngeldstatistik zu nennen. Im Anhang A.3.2-4, A.3.2-5 und A.3.2-6 ist das entsprechende Datenmaterial dem Bericht beigelegt.

geordnet wurden, bleibt zu beachten, dass davon lediglich 0,5 Mrd. Euro für deutsche Bundesländer bestimmt sind, der Rest geht ins Ausland.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass eine Regionalisierung der Ausgaben des Bundes auf der Ebene einzelner Bundesländer derzeit weder statistisch noch wissenschaftlich vertretbar ist und deshalb hier unterbleiben muss. Auf der Ebene von Ost-West-Großraumregionen fallen diese Unsicherheiten weniger stark ins Gewicht, sodass hier eine regional differenzierte Auswertung möglich erscheint. Will man hingegen auch auf Länderebene eine Regionalisierung erreichen, müssten zuvor die entsprechenden statistischen Grundlagen geschaffen werden.

Etwas günstiger sieht demgegenüber die Situation bei den Sozialversicherungen aus. Für die Arbeitslosenversicherung liegen regionalisierte Angaben über die Ausgaben auf der Ebene von Bundesländern vor. Hier sind lediglich die Einnahmen mittels Indikatoren zu regionalisieren, wobei diese weitgehend proportional zu den sozialversicherungspflichtigen Einkommen der Arbeitnehmer sind. Angaben hierzu gibt es auch für die einzelnen Bundesländer. Für die gesetzliche Rentenversicherung wurden bis zum Jahr 2003 getrennte Abrechnungssysteme verwendet, sodass bis zu diesem Jahr regionalisierte Angaben zumindest für die Großraumregionen „Neue Bundesländer und Berlin-Ost“ sowie das frühere Bundesgebiet (Westdeutschland und Berlin-West) vorliegen. Aus den vorliegenden Angaben über die Rentenzahlbeträge nach Bundesländern lassen sich darüber hinaus auch Regionalisierungen auf Bundeslandebene vornehmen. Für die Einnahmen sind ebenfalls Schätzungen über die Höhe der sozialversicherungspflichtigen Einkommen in den einzelnen Bundesländern möglich.

Schwieriger ist die Situation hingegen bei den übrigen Zweigen der Sozialversicherung. Hier liegen selbst auf der Ebene der Großraumregionen keine differenzierten regionalen Angaben über Einnahmen und Ausgaben vor, sodass hierbei Schätzungen verwendet werden müssen. Hierzu lassen sich beispielsweise Angaben über die Zahl der Leistungsempfänger auf der einen Seite und Informationen über die Höhe der beitragspflichtigen Einkommen auf der anderen Seite verwenden. Im Großen und Ganzen dürften diese Schätzungen die tatsächliche Verteilung der Zahlungsströme jedoch realistisch abbilden. Für eine Regionalisierung auf der Ebene von Bundesländern sind die verfügbaren statistischen Angaben allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ausreichend.

---

<sup>33</sup> Ergänzend kann für die Einnahmenseite noch eine Übersicht der regionalen Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen, die vom BMF veröffentlicht sind, sowie der Verteilung der Mittel im Rahmen der Zuweisungen zur Regionalisierung des öffentlichen Nahverkehrs genannt werden. Entsprechende tabellarische Übersichten finden sich im Anhang A.3.2-7 bzw. A.3.2-8.

## **3.2 Ausgaben und Einnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern und in Berlin**

### **3.2.1 Ausgaben des Bundes**

#### **3.2.1.1 Vorgehensweise**

Bei den Ausgaben des Bundes liegen in den meisten Fällen keine Angaben über die regionale Verteilung vor, denn regionale Aspekte spielen bei der Wahrnehmung zentralstaatlicher Aufgaben nur eine untergeordnete Rolle. Die (nachträgliche) Regionalisierung der Ausgaben des Bundes ist daher vielfach mit Schwierigkeiten verbunden und oftmals nur mit Hilfe von Schätzungen möglich. Basierend auf einem Bottom-up-Ansatz werden im Rahmen dieser Studie sämtliche Ausgaben des Bundes nach Einzeltiteln im Zeitraum von 1991 bis 2005 mit Hilfe von geeigneten Verfahren regionalisiert. Die Analyse erfolgt dabei sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen auf der Grundlage der Haushaltsrechnung des Bundes und fußt daher auf den tatsächlich realisierten Werten.<sup>34</sup>

Die Systematik des Bundeshaushaltplans folgt seinem Zweck als inhaltlich, funktional und ausgabenartspezifisch differenziertes Planungsinstrument der Zentralregierung. Der Ausweis der in der Vergangenheit getätigten und für die laufende Haushaltsperiode vorgesehenen Finanzströme ist differenziert nach

- dem Einzelplan, der im Regelfall das jeweilige Ministerium bezeichnet,
- der Kapitelnummer, die eine nachgelagerte Behörde ausweist oder eine inhaltliche Spezifikation bedeutet,
- der Gruppierungsnummer, die die Ausgabenart angibt, sowie
- der Funktionenkenzahl, die den Aufgabenbereich kennzeichnet.

Die besonderen Finanzierungsvorgänge (Gruppierungsnummern 900 ff.) sowie die Ausgaben für die Bundesschuld (Epl. 32) werden aus methodischen Gründen nicht in die Analyse einbezogen; letzteres hat zur Folge, dass aus Konsistenzgründen auch die in früheren Jahren noch im Bundeshaushalt gesondert verbuchten Schuldendienstzahlungen für die inzwischen in die Bundesschuld eingegliederten Sondervermögen (Fonds Deutsche Einheit, Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen) unberücksichtigt bleiben müssen. Die hier zugrunde gelegten Zahlen für die Ausgaben des Bundes sind vor allem aus diesen Gründen etwas niedriger als die Angaben der im Bundeshaushalt ausgewiesenen Gesamtzahlungen.

---

<sup>34</sup> Hierzu stand eine elektronisch lesbare Fassung der Haushaltsrechnungsdaten des Bundes zur Verfügung. Es hat sich allerdings gezeigt, dass diese teilweise von der gedruckten Version des Bundeshaushalts abweicht. Nicht näher identifizierbare Positionen in der Datenbank blieben hier unberücksichtigt.

## Übersicht 3.2-1:

## Nicht einbezogene Zahlungsströme

Art	Einzelplan	Gruppierungsnummer	Funktionen-kennzahl
Nicht identifizierbare Buchungen	** **	***	***
Besondere Finanzierungsvorgänge	** **	9**	***
Bundesschuld	32**	***	***
Schuldendienst Bundeseisenbahnvermögen	12 22	629	873
Schuldendienst Fonds Deutsche Einheit	60 03	624	910
Schuldendienst Erblastentilgungsfonds	60 03	624	873

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

Des Weiteren ist zu beachten, dass der Ausweis der Einnahmen- und Ausgabenströme im Bundeshaushalt finanzstatistischen Abgrenzungen folgt. Dies hat zur Folge, dass in einer Reihe von Fällen tatsächliche Auszahlungen als „negative Einnahmen“ verbucht werden und insoweit direkt mit den Steuereinnahmen verrechnet werden. Dies gilt in dem hier untersuchten Zusammenhang vor allem für den Bundesanteil an der Investitionszulage (als einem wesentlichen Förderinstrument für den Aufbau Ost) sowie für die Zahlungen an die Länder im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Während die „negativen Einnahmen“ für eine Nettobetrachtung unerheblich sind, können sich – insbesondere mit Blick auf die in Kapitel 4 angestellten Überlegungen zur Motivation von Zahlungen – Fehlinterpretationen ergeben. Es werden daher die „negativen Einnahmen“ – soweit dies zweckmäßig erscheint – auf die Ausgabenseite „umgebucht“.

Tabelle 3.2-1 zeigt die Gesamtausgaben des Bundes in den Jahren 1991 bis 2005 differenziert nach Einzelplänen, also im Wesentlichen nach Ministerien. Aufgrund von Veränderungen in der Organisationsstruktur der Bundesregierung (zum Beispiel Zusammenlegung von Ministerien) sind dabei allerdings nicht alle Einzelpläne durchgängig belegt. In Tabelle 3.2-2 ist daher zusätzlich die Struktur der Ausgaben des Bundes nach Arten (Gruppierungskennzahl) und in Tabelle 3.2-3 nach Aufgabenbereichen (Funktionen-kennzahl) wiedergegeben. Die drei Tabellen beziehen sich auf die Gesamtausgaben, eine Regionalisierung wird hier noch nicht vorgenommen.

Sowohl die Strukturierung der Ausgaben nach Einzelplänen als auch die nach Ausgabenarten wird von organisatorischen Änderungen (Aufgabengebiete werden anderen Ministerien zugewiesen und sodann in einem anderen Einzelplan zugewiesen) bzw. arbeitstechnischen Veränderungen (Outsourcing eines Arbeitsfeldes führt zu einer Abnahme der Personal- und Sachkosten bei evtl. gleichzeitiger Zunahme der Zuweisungen an Dritte) beeinflusst, sodass ein einfacher Zeitvergleich auf dieser Differenzierungsebene

Tabelle 3.2-1:  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Einzelplänen<sup>b</sup> 1991 bis 2005  
- in Mio. Euro -

Epl.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
01	14	14	14	14	15	15	17	19	19	19	18	21	21	21	23
02	407	424	442	436	437	448	443	461	530	510	523	532	511	518	523
03	14	16	14	12	12	13	12	12	12	16	15	15	16	18	18
04	301	318	295	295	289	283	273	509	1 471	1 416	1 458	1 524	1 473	1 492	1 572
05	1 707	1 815	1 885	1 876	1 850	1 792	1 790	1 614	1 656	1 793	2 096	2 132	2 058	2 079	2 201
06	4 071	4 159	4 449	4 242	4 173	4 400	4 204	4 327	3 621	3 560	3 614	3 986	4 053	4 074	4 107
07	299	357	363	316	327	340	338	350	367	356	337	347	331	330	336
08	3 057	3 318	3 294	3 153	3 945	4 041	3 838	3 834	3 647	3 419	3 271	3 350	3 287	3 305	3 814
09	5 965	6 582	7 532	7 052	6 155	10 183	9 143	8 607	8 647	8 215	7 526	6 834	29 587	30 409	42 856
10	6 394	6 667	6 001	5 645	5 330	5 751	5 481	5 416	5 458	5 238	5 508	5 638	5 507	5 255	5 130
11	43 955	45 939	51 203	59 098	62 889	72 488	72 019	79 224	87 239	85 432	89 184	98 267	x	x	x
12	23 096	26 187	28 217	26 598	28 230	26 621	23 002	23 360	25 154	24 857	23 789	26 477	25 931	24 851	23 575
13	125	185	210	188	178	165	160	x	x	x	x	x	x	x	x
14	27 404	26 971	25 338	24 007	24 175	24 142	23 644	23 962	24 576	23 297	24 270	24 542	24 505	23 953	23 897
15	566	526	514	411	425	365	357	362	825	939	949	1 395	82 039	82 982	84 936
16	487	589	554	542	592	531	496	520	524	476	468	489	689	724	748
17	1 833	1 368	1 499	1 525	16 839	6 233	6 075	6 048	5 883	5 365	5 227	5 195	4 959	4 714	4 508
18	6 998	23 364	22 925	22 559	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
19	11	11	11	12	12	14	15	14	13	14	15	16	16	16	16
20	30	32	34	33	34	38	38	55	61	71	71	76	74	75	79
23	4 234	4 223	4 218	4 028	4 101	4 019	3 995	4 040	3 987	3 664	3 781	3 749	3 745	3 731	3 915
25	3 660	4 185	4 001	3 907	4 412	4 985	5 379	5 890	x	x	x	x	x	x	x
30	5 244	5 681	5 717	5 512	8 496	7 848	7 557	7 673	7 503	7 404	8 114	8 356	8 327	8 192	8 520
31	3 094	3 163	3 164	3 039	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
33	5 729	6 709	7 071	7 339	7 692	7 992	8 046	8 147	8 344	8 369	8 520	8 664	8 625	8 458	8 612
35	729	648	565	504	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
36	716	741	622	444	388	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
60	24 497	17 163	10 152	6 327	6 283	5 624	5 520	5 278	9 503	13 333	11 580	6 830	10 103	6 329	1 286
Insgesamt	174 635	191 353	190 306	189 115	187 279	188 330	181 844	189 725	199 043	197 764	200 333	208 435	215 859	211 526	220 670

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1. – <sup>b</sup> In der Anhangtabelle A.3.2-2 findet sich eine Zuordnung der Einzelpläne zu den Ministerien.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

**Tabelle 3.2-2:**  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Ausgabenarten  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	24 935	26 348	26 970	26 943	27 074	27 018	26 827	26 641	26 949	26 503	26 792	26 986	26 847	26 368	25 982
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	17 060	16 933	15 732	14 467	14 122	14 306	13 840	14 419	15 017	15 351	17 184	15 640	15 307	14 911	15 801
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	102 823	116 170	118 078	120 700	115 503	117 364	114 846	121 273	129 817	130 112	130 562	142 976	149 208	148 970	156 490
7 – Baumaßnahmen	4 658	5 863	5 405	5 391	5 520	5 309	5 473	5 744	5 976	5 580	5 551	5 358	5 298	5 466	5 779
8 – Sonstige Investitionsausgaben	25 158	26 038	24 121	21 613	25 060	24 334	20 859	21 647	21 284	20 218	20 244	17 475	19 198	15 811	16 618
Insgesamt	174 635	191 353	190 306	189 115	187 279	188 330	181 844	189 725	199 043	197 764	200 333	208 435	215 859	211 526	220 670

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

**Tabelle 3.2-3:**  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Aufgabenbereichen  
- in Mio. Euro -

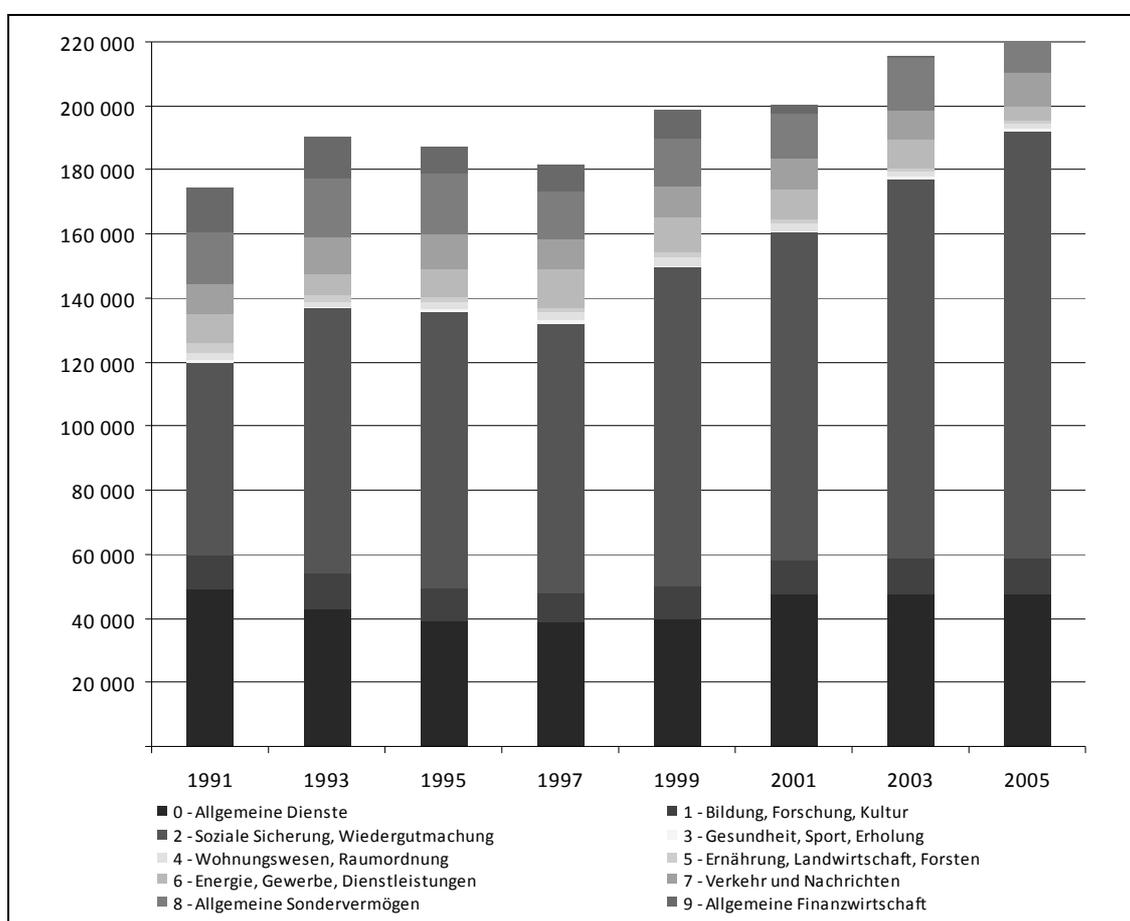
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	49 036	44 169	42 916	40 349	39 273	39 145	38 554	39 045	39 973	39 292	47 716	48 286	47 750	47 118	47 619
1 – Bildung, Forschung, Kultur	10 831	11 403	11 322	10 526	10 488	9 872	9 455	9 559	9 930	9 887	10 619	10 918	10 929	10 995	11 454
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	59 860	78 874	82 405	89 508	86 049	84 694	84 367	91 613	99 990	100 451	102 034	111 844	118 270	120 555	133 048
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	906	990	732	720	818	1 114	672	683	635	609	978	985	1 048	913	896
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	2 249	2 379	1 746	2 071	2 336	2 728	2 749	2 713	2 506	2 297	2 200	2 237	1 826	1 812	1 788
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	2 916	2 712	1 901	1 598	1 254	1 497	1 265	1 169	1 192	1 188	1 169	1 192	1 111	985	998
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	9 619	6 522	6 803	5 861	8 842	12 738	11 958	11 562	11 212	10 452	9 503	5 462	8 374	4 475	4 104
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	9 300	12 051	11 227	11 345	11 148	11 134	9 689	9 701	9 611	9 403	9 773	10 019	9 681	9 709	10 572
8 – Allgemeine Sondervermögen	15 998	18 361	18 528	16 532	18 886	17 039	14 700	15 110	15 142	15 200	13 777	16 930	16 203	14 310	9 465
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	13 920	13 892	12 725	10 605	8 185	8 368	8 434	8 569	8 852	8 983	2 563	563	666	655	726
Insgesamt	174 635	191 353	190 306	189 115	187 279	188 330	181 844	189 725	199 043	197 764	200 333	208 435	215 859	211 526	220 670

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

nicht sinnvoll ist. Daher ist in Abbildung 3.2-1 die Entwicklung der Ausgaben des Bundes nach den Aufgabenbereichen (Funktionsnummern) differenziert dargestellt.<sup>35</sup> Auffällig ist insbesondere die Dominanz der Aufgabenbereiche „Soziale Sicherung, Wiedergutmachung“ und „Allgemeine Dienste“. Außerdem ist eine deutliche Steigerung der Ausgaben insgesamt erkennbar, die wiederum vor allem auf zunehmende Sozialausgaben zurückzuführen ist. Betrachtet man die Ausgabenentwicklung im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Wiedergutmachung“ als separate Zeitreihe, wird der enorme Anstieg der Ausgaben stärker deutlich.

Abbildung 3.2-1:  
Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Aufgabenbereichen  
- in Mio. Euro -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

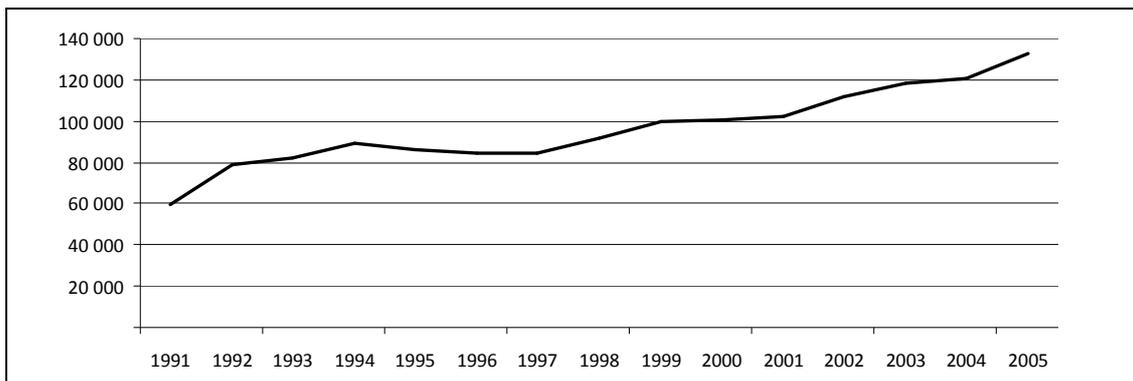
<sup>35</sup> Die Reform der Klassifizierung der Bundeshaushaltstitel zum Jahr 2001 hat die Gesamtstruktur der Aufgabenbereiche kaum tangiert, die Veränderungen erfolgten im Wesentlichen auf den tiefer disaggregierten Ebenen. Einzig die Effekte der Neugruppierung der Versorgungsaufwendungen (alt FKZ 9\*\*, neu FKZ 0\*\*) sind beim Zeitvergleich zu beachten.

Allein im Zeitraum von 2000 bis 2005 stiegen die Ausgaben des Bundes in diesem Aufgabenbereich um knapp 33 Mrd. Euro bzw. um über 30% an. Aus Tabelle 3.2-4 wird deutlich, dass diese Veränderung primär aus der Erhöhung der Zuweisungen resultiert. Diese sind hauptsächlich für die Zahlung von Zuschüssen und Leistungen bzw. Aufwandsentschädigungen an die gesetzliche Rentenversicherung und an die gesetzliche Krankenversicherung sowie das breite Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (von Wiedereingliederung über Vorruhestand, Arbeitnehmerhilfe bis hin zu Arbeitslosengeld II) bestimmt. Für den Anstieg dieser Ausgaben spielten neben der sich abschwächenden Konjunkturentwicklung in diesem Zeitraum insbesondere auch diverse arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Reformen der Bundesregierung eine Rolle.

Abbildung 3.2-2:

Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Wiedergutmachung“

- in Mio. Euro -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Tabelle 3.2-4:

Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Wiedergutmachung“ nach Ausgabenarten in den Jahren 2000 und 2005

- in Mio. Euro -

	2000	2005
Personalausgaben	164	199
Sächliche Verwaltungsausgaben	61	61
Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Investitionen)	99 004	131 367
Baumaßnahmen	9	3
Sonstige Investitionsausgaben	1 214	1 418

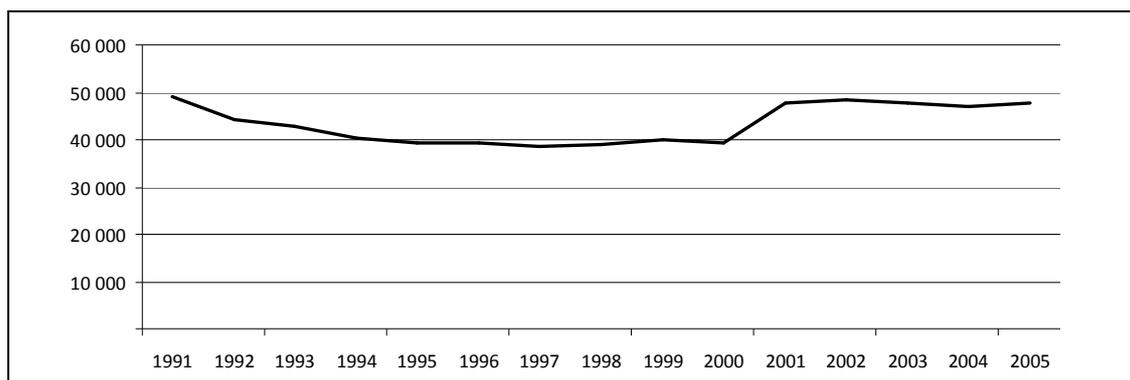
<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des IWH.

Die zeitliche Entwicklung der Ausgaben im zweiten bedeutenden Aufgabenbereich – den „Allgemeinen Diensten“ – ist von 1991 bis 2000 von einer leicht rückläufigen Tendenz, einem Sprung zwischen den Jahren 2000 und 2001 und anschließend von einer relativ gleichlaufenden Entwicklung geprägt (vgl. Abbildung 3.2-3).

Abbildung 3.2-3:

Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“  
- in Mio. Euro -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Tabelle 3.2-5:

Gegenüberstellung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“  
nach Ausgabenarten in den Jahren 2000 und 2005  
- in Mio. Euro -

	2000	2005
Personalausgaben	17 907	24 445
Sächliche Verwaltungsausgaben	13 079	12 835
Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Investitionen)	3 784	6 128
Baumaßnahmen	973	701
Sonstige Investitionsausgaben	3 549	3 607

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Der Sprung von 2000 auf 2001 ist nicht durch tatsächliche Ausgabenerhöhungen bedingt, sondern hat seine Ursache in der Reform der Klassifizierung der Bundeshaushaltstitel, bei welcher die Versorgungsaufwendungen des Bundes aus dem Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ herausgenommen und ab dem Jahr 2001 den einzelnen Aufgabenbereichen zugewiesen wurden. Hinsichtlich der Struktur nach den Ausgabenarten schlägt sich diese Neuordnung der Versorgungsaufwendungen zum Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“ in einer Erhöhung der Personalausgaben (u. a. „Zuführung an die Versorgungsrücklage“), aber auch der Zuweisungen/Zuschüsse (z. B. „Beteiligung

an den Versorgungslasten der Zweckverbände“) nieder (vgl. Tabelle 3.2-5).<sup>36</sup> Da eine separate Analyse der zeitlichen Entwicklung der Ausgaben des Bundes in jedem einzelnen Aufgabenbereich zu weit führen würde, sind lediglich wesentliche Eckpunkte nachfolgend tabellarisch zusammengefasst.

Tabelle 3.2-6:

Zusammenfassende Darstellung der Entwicklung der Bedeutung und Ausgabenstruktur der Bundesaussgaben nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	Anteil an Gesamtausgaben		Veränderung der Struktur der Ausgabenarten (2005 im Vergleich zu 2000)
	2000	2005	
	in %		
0** Allgemeine Dienste	20	22	anteilig mehr Personalausgaben
1** Bildung, Forschung, Kultur	5	5	fast identisch
2** Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	51	60	Anstieg u. a. aufgrund der Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik
3** Gesundheit, Sport, Erholung	0	0	höherer Personalausgabenanteil zu Lasten der Investitionsausgaben
4** Wohnungswesen, Raumordnung	1	1	anteilig mehr Zuweisungen, weniger Investitionen
5** Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	1	0	fast identisch
6** Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	5	2	anteilig mehr Zuweisungen, weniger Investitionen
7** Verkehr und Nachrichtenübermittlung	5	5	fast identisch
8** Allgemeines Sondervermögen	8	4	anteilig mehr Investitionen, weniger Zuweisungen
9** Allgemeine Finanzwirtschaft	5	0	Verlauf bestimmt durch geänderte Zuordnung der Versorgungszuweisungen

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

### 3.2.1.2 Dokumentation der Quotenbildung

Im Folgenden geht es um die Vorgehensweise bei der Regionalisierung der Ausgaben des Bundes. Um eine möglichst genaue regionale Zuordnung für die einzelnen Zahlungen zu erreichen, werden dabei alle Titel einzeln betrachtet. Dafür mussten (einmalig) mehr als 19 000 Haushaltstitel erfasst und auf die berücksichtigten Gebietsstände aufgeteilt werden. Die auf diesem Weg gewonnene Datenbasis kann für weitere spezifische Auswertungen herangezogen werden; zudem können prinzipiell neue Informationen über die regionale Aufteilung der Zahlungsströme auch nachträglich in das Auswertungssystem integriert werden.

<sup>36</sup> Im Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ ist natürlich genau der gegenläufige Effekt zu beobachten.

Eine Regionalisierung der einzelnen Haushaltstitel ist dann problemlos möglich, wenn die Titelbezeichnung, die Konkretisierung der Zahlungsempfänger oder die im Haushaltsplan aufgeführten Erläuterungen der Zahlungen Hinweise auf die regionale Zuordnung geben. Allerdings werden im Regelfall im Bundeshaushaltsplan lediglich Planzahlen, nicht aber Ist-Zahlen über die tatsächliche regionale Mittelaufteilung ausgewiesen. Hier wurde mit der Annahme gearbeitet, dass die Verteilung der geplanten Ausgaben der Verteilung der tatsächlichen Ausgaben entspricht. Teilweise konnten die benötigten Informationen auch durch Anfrage bei den jeweiligen Ministerien bzw. deren nachgelagerten Behörden beschafft werden. Für die übrigen Ausgaben des Bundes muss allerdings auf Schätzverfahren zurückgegriffen werden. Nachfolgend wird das grundsätzliche Vorgehen der Ableitung der Regionalisierungsquoten differenziert nach Ausgabenarten skizziert.

#### *Personalausgaben und Sachaufwand*

Personalausgaben und Sachaufwand werden entsprechend der Haushaltssystematik unter den Gruppierungsnummern 400 bis einschließlich 599 ausgewiesen. Bei diesen Ausgaben lassen die im Bundeshaushalt zugewiesenen Verwendungszwecke in der Regel keinen Aufschluss über die regionale Verteilung zu. Eindeutig und unstrittig lassen sie sich lediglich bei nachgelagerten Behörden mit (eindeutigem) Sitz in den untersuchten Regionen zuordnen. Dies sind jedoch Ausnahmefälle, denn jedes Ministerium und auch ein Großteil der nachgelagerten Behörden unterhält neben dem Hauptsitz noch weitere Standorte. Aus diesem Grund wird hier mit der Annahme gearbeitet, dass die Personalausgaben weitgehend proportional zur Zahl der Mitarbeiter an den einzelnen Standorten sind.

Für die Jahre 2000 bis 2005 weist das Bundesministerium des Innern die jahresdurchschnittliche Mitarbeiterverteilung der einzelnen Ministerien auf die Standorte Berlin und Bonn aus.<sup>37</sup> Wird unterstellt, dass sich die Eingruppierungsstrukturen an den beiden Standorten nicht grundlegend unterscheiden, lässt sich die Verteilung der Personalausgaben anhand dieser Angaben approximieren. Für die Jahre zuvor fehlen jedoch Informationen über die regionale Verteilung der Mitarbeiter. Befragungen der Ministerien erbrachten nur sehr vereinzelt Ergebnisse, da entsprechende Statistiken dort nicht geführt werden. Somit war es notwendig, für die Jahre 1991 bis 1999 plausibel erscheinende Annahmen über die Personalaufteilung zu treffen.<sup>38</sup>

In gleicher Weise wurde auch bei der regionalen Aufteilung der Mitarbeiter nachgelagerter Behörden verfahren. Ließ sich aufgrund des Sitzes der Behörde keine regionale Zuordnung vornehmen, wurden Befragungen durchgeführt; ergaben auch diese kein

---

<sup>37</sup> Vgl. *Bundesministerium des Innern*, Bericht zum Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 09.11.2006 (Ausschussdrucksache 2736-neu-Nr.2), Anhang 1.

<sup>38</sup> Die unterstellte Mitarbeiterverteilung ist im Anhang A.3.2-3 dargestellt.

Ergebnis, mussten Annahmen getroffen werden, die sich auf offizielle Publikationen der Behörden sowie auf Internetrecherchen stützen.<sup>39</sup>

Mit Hilfe der ermittelten Quoten werden sowohl die Personalausgaben als auch der Sachaufwand regionalisiert. Letzteres erscheint sachgerecht, da der Sachaufwand zum größten Teil personalgebunden ist und somit weitgehend proportional zur Verteilung des Personals sein dürfte.

Eine Ausnahme von dieser Vorgehensweise wird hingegen bei den Versorgungsleistungen des Bundes gemacht, denn historisch begründete Versorgungsansprüche auf der Grundlage der aktuellen Mitarbeiterverteilung zuzurechnen, erscheint nicht sinnvoll. Daher sind diese Ausgaben mit Hilfe einer bundesdurchschnittlichen Versorgungsquote verteilt, die auf einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes basiert.<sup>40</sup> Diese Statistik weist die Versorgungsleistungen des Bundes nach dem Wohnort der Versorgungsempfänger für die Jahre 2000 bis 2005 aus (vgl. Tabelle 3.2-7). Die sich für das Jahr 2000 ergebende regionale Verteilung der Versorgungsleistungen wurde auch für die Vorjahre zugrunde gelegt.

Tabelle 3.2-7:

Versorgungsleistungen des Bundes nach dem Wohnort des Empfängers

- in Mrd. Euro -

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Neue Bundesländer	0,02	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05
Alte Bundesländer	3,82	3,93	4,06	4,07	4,08	4,15
Berlin	0,08	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10
Ausland	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung im Auftrag des IWH.

### *Investitionsausgaben*

Die Gruppierungsnummern 700 bis einschließlich 899 erfassen Investitionen in Immobilien und Mobilien. Ein Teil dieser Investitionen ergibt sich aus Ausgaben zur Sicherung der ministeriellen Aufgabenerfüllung. Daneben finden sich investive Zuweisungen, wie

<sup>39</sup> Dies betrifft im Wesentlichen den Deutschen Wetterdienst, den Bundesrechnungshof, die Bundesanstalt für Güterverkehr, die Bundesanstalt für Wasserbau, die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, die Forschungsanstalten im Bereich des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.

<sup>40</sup> Der Rückgriff auf die bundesdurchschnittliche Versorgungsquote erlaubt zwar keine spezifische Auswertung der Einzelhaushalte mehr, eine solche Auswertung besäße aber ohnehin nur wenig Aussagekraft. Außerdem haben diese Zahlungen für die Neuen Länder sowie Berlin nur eine geringe Höhe, sodass etwaige Fehler kaum ins Gewicht fallen.

beispielsweise zweckgebundene Zuweisungen an Unternehmen, an Forschungsinstitute oder an kulturelle Einrichtungen. Schließlich sind hier auch die Eigeninvestitionen des Bundes (z. B. für den Verkehrswegebau) ausgewiesen.

Soweit es sich um Zuweisungen oder (Eigen-)Investitionen in Verkehrsinfrastruktureinrichtungen handelt, lässt sich die regionale Verteilung größtenteils aus den Anlagen zum Bundeshaushalt ableiten. Investitionen der Ministerien selbst werden, soweit sie eine gewisse Größenordnung überschreiten, im Haushaltsansatz explizit ausgewiesen; auch hier ist damit eine regionale Zuordnung möglich.

Bei Investitionen für „Um- und Neubauten“ oder auch für „Ausrüstungsgegenstände für Verwaltungszwecke“ lässt der haushalterische Ansatz hingegen im Allgemeinen keine Aussage darüber zu, in welcher Region sie verausgabt werden. Deswegen sind hier die regionalen Verteilungen der Zahlungen über die Mitarbeiterverteilung approximiert.

Schwierig gestaltete sich schließlich die Regionalisierung von Ausgaben im Verteidigungsbereich (inklusive der Investitionen im Bereich des Technischen Hilfswerks), da diese aus Geheimhaltungsgründen selten in regionaler Differenzierung ausgewiesen werden. Diese Ausgaben können daher nur näherungsweise mit Hilfe der Einwohnerzahl (zivile Verteidigung) beziehungsweise der Zahl der Soldaten (militärische Verteidigung) regionalisiert werden.

### *Zuweisungen*

Der größte Teil der Ausgaben des Bundes entfällt auf Zuweisungen an Dritte außerhalb der Bundesverwaltung (Gruppierungsnummer 600 bis einschließlich 699). Diese Zahlungen werden im Haushaltsplan des Bundes unterschiedlich detailliert ausgewiesen. Die zur Verfügung stehenden Informationen über die regionale Verteilung der Empfänger nehmen zudem im Zeitverlauf ab. Darüber hinaus gibt es auch zwischen den Einzelplänen, d. h. den Ministerien, deutliche Unterschiede hinsichtlich des Detaillierungsgrades. Entsprechend unterschiedlich muss bei der Regionalisierung verfahren werden.

Ein Teil der erfassten Haushaltstitel lässt eine regionale Differenzierung der jeweiligen Ausgaben eindeutig zu, beispielsweise wenn im Haushaltstitel ein direkter regionaler Bezug angegeben wird oder die begünstigten Institutionen eindeutig identifizierbar sind. Außerdem gibt es eine Reihe von Sammelpositionen, bei denen die Erläuterungen im Haushaltsplan eine regionale Aufteilung der Zahlungen ermöglichen.<sup>41</sup> So werden beispielsweise die Ausgaben des Bundes für die Institute der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) nur als Summe ausgewiesen. Anhand der gegebenen Erläuterungen kann jedoch eine

---

<sup>41</sup> Bei einer Reihe von Haushaltspositionen ergab sich die Schwierigkeit, dass diese explizit für das „Beitrittsgebiet“ (Neue Länder und Berlin (Ost)) vorgesehen waren. Soweit keine weiteren Informationen über die Mittelaufteilung erhältlich waren, wurden die entsprechenden Titel anhand der Einwohnerzahlen auf die ostdeutschen Flächenländer bzw. Berlin aufgeteilt.

Verteilung der Zahlungen auf einzelne Institute und damit auf Regionen vorgenommen werden.

Im Fall von Zuweisungsempfängern mit Standorten in mehreren Regionen musste darüber hinaus die Mittelaufteilung auf die verschiedenen Standorte ermittelt werden. Soweit hierüber von den befragten Institutionen keine Auskunft erteilt werden konnte, erfolgte die Regionalisierung auf Grundlage der Mitarbeiterverteilung. In Einzelfällen war allerdings auch dies nicht möglich, so z. B. bei verschiedenen Stiftungen, die Mittel des Bundes für Projekte in unterschiedliche Bundesländer ausreichen; die Zahl der Fälle bzw. das betreffende Mittelvolumen ist allerdings relativ gering, sodass die hierdurch entstehenden Fehler zu vernachlässigen sein dürften.

Bei einer Reihe von Fällen ist zudem zu berücksichtigen, dass die Erstempfänger von Bundesmitteln diese im Rahmen ihrer Aufgaben an Dritte weiterleiten. Teilweise kann hier auf von den entsprechenden Institutionen bereitgestellte Regionalisierungsschlüssel (wie beispielsweise beim Zuschuss für das Programm der Akademien der Wissenschaften) zurückgegriffen werden. Teilweise lieferten die Haushaltsrechnungen der betreffenden Institutionen Angaben über die tatsächliche Mittelaufteilung (so zum Beispiel im Fall der Erstattungen des Bundes für bestimmte Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit). Sind beide Angaben nicht verfügbar, muss mit Annahmen über die Verteilung der Mittel gearbeitet werden.

Ein weiterer Teil der vom Bund gewährten Zuweisungen lässt sich mit Hilfe von Sekundärstatistiken regional aufteilen. So werden beispielsweise die Ausgaben für BAföG, AFBG oder Wohngeld durch die amtliche Statistik in regionalisierter Form ausgewiesen.<sup>42</sup> Auch hier ist also letztlich ein Direktausweis für die Zuordnung der Zahlungsströme auf die verschiedenen Regionen maßgeblich. Für einige andere Haushaltstitel konnten amtsinterne Daten des BBR zur regionalen Verteilung verwendet werden.<sup>43</sup>

Für die Regionalisierung der verbleibenden Haushaltstitel mussten schließlich geeignete Indikatoren gefunden werden. Hierfür wurden eine Vielzahl unterschiedlicher Statistiken sowie Auskünfte der zuständigen Behörden verwendet, mit denen die regionale Verteilung der Mittel zumindest approximativ erfasst wird. Dabei handelt es sich zum Beispiel um die sektoralen Erwerbstätigenzahlen für sektorspezifische Förderprogramme, Angaben über die landwirtschaftliche Produktion für eine Reihe von agrarpolitisch motivierten Ausgaben oder die Zahl der Zivildienstleistenden für die Regionalisierung der Ausgaben für den Zivildienst.

---

<sup>42</sup> Teilweise wurde hierbei auf eigens angeforderte Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.

<sup>43</sup> Hier stellte sich allerdings heraus, dass eine eindeutige Zuordnung der vom BBR zur Verfügung gestellten Daten zu den einzelnen Haushaltstiteln des Bundeshaushaltes nicht in allen Fällen möglich war.

Letztlich verblieben jedoch trotz aller Sorgfalt bei der Regionalisierung der Mittel noch immer einige Haushaltstitel, die nur schwer zuweisbar waren. Hierbei handelt es sich insbesondere um eine Vielzahl von Programmen der (generellen oder ressortspezifischen) Forschungsförderung, die zwar der Sache nach differenziert dargestellt werden, bei denen regionale Aspekte jedoch keine Beachtung finden. Ebenso brachten Anfragen bei den jeweiligen Ministerien zu diesen Titeln nur vereinzelt Klärung, nicht zuletzt auch, weil entsprechende Informationen mit zunehmender zeitlicher Entfernung vom jeweiligen Berichtsjahr nicht mehr geliefert werden konnten. Diese Ausgaben mussten dann hilfsweise mittels Indikatoren wie Erwerbstätige, Flächengrößen oder Bevölkerung aufgeteilt werden.

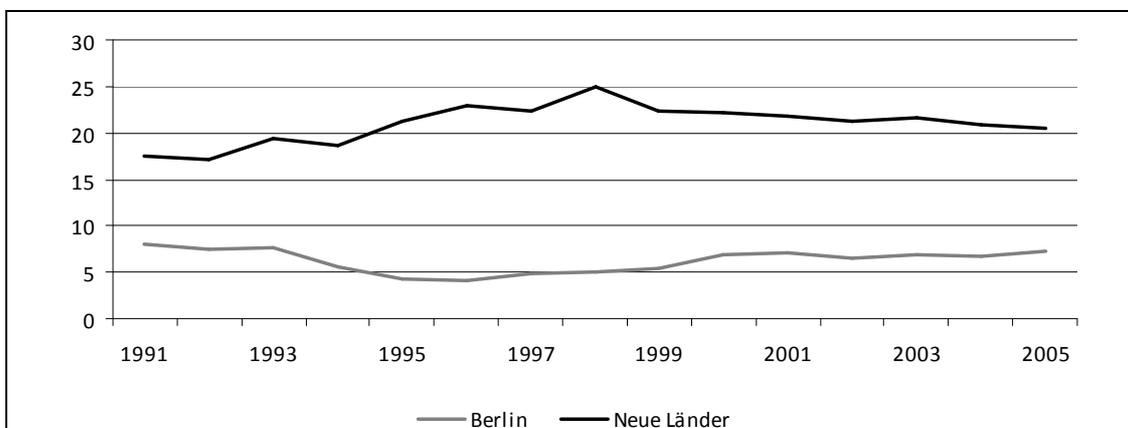
### **3.2.1.3 Regionalisierte Ergebnisse: Ausgaben des Bundes in den Neuen Bundesländern und in Berlin**

Nach den hier durchgeführten Rechnungen belaufen sich die Ausgaben des Bundes in den Neuen Ländern (ohne Berlin) im Jahr 2005 auf 45,4 Mrd. Euro. Auf Berlin entfallen 16 Mrd. Euro. Wie bereits beschrieben werden die Ausgaben des Bundes dabei in der Abgrenzung der Finanzstatistik wiedergegeben, d. h. steuerliche Subventionen, die Zahlungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs oder die Regionalisierungsmittel werden nicht als Ausgaben, sondern als „negative Einnahmen“ verbucht.

Gemessen an den gesamten Ausgaben des Bundes (ohne Bundesschuld) fließen im Jahr 2005 21% der Zahlungen in die Neuen Länder. Für Berlin gerechnet beläuft sich der Anteil auf 7% der gesamten Ausgaben des Bundes. Beide Anteile bewegen sich seit dem Jahr 1999 auf einem konstanten Niveau (vgl. Abbildung 3.2-4).

Abbildung 3.2-4:

Entwicklung des Anteils der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Berlin bzw. in die Neuen Länder  
- in % -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Tabelle 3.2-8:  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in den Neuen Ländern nach Einzelplänen,<sup>b</sup> 1991 bis 2005  
- in Mio. Euro -

Epl.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
01	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
02	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
04	2	0	0	0	0	0	0	0	104	78	66	85	76	84	101
05	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
06	1 120	779	732	506	488	477	445	454	412	412	436	505	482	456	455
07	34	65	61	16	11	10	11	15	20	28	32	27	28	28	32
08	127	152	151	103	129	110	115	98	108	92	77	64	55	52	250
09	1 105	1 571	3 647	3 707	3 073	3 084	2 772	2 523	2 546	2 174	1 698	1 706	7 587	8 164	9 539
10	2 414	1 584	1 029	973	901	1 275	1 262	1 267	1 245	1 176	1 260	1 259	1 186	1 095	1 015
11	10 946	11 378	17 915	17 176	20 073	20 556	20 011	26 318	24 438	24 129	24 978	26 756	x	x	x
12	1 557	1 882	2 107	2 337	2 246	2 282	1 997	2 246	3 754	3 857	4 722	6 352	5 730	5 897	4 931
13	0	0	0	0	0	0	0	x	x	x	x	x	x	x	x
14	2 874	2 752	2 683	2 803	3 023	3 228	2 826	3 217	3 281	3 375	3 620	3 697	3 734	3 822	3 846
15	63	18	19	10	20	9	8	9	387	454	421	513	22 137	22 453	22 671
16	25	37	41	61	74	65	70	70	57	53	63	63	119	116	140
17	638	176	210	221	2 608	753	748	770	835	768	691	691	670	646	626
18	1 253	4 059	3 856	3 765	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	2	2	2	2	2	6	7	8	5	7	9	11	11	11	11
23	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	1	1	2	3
25	1 170	1 178	1 263	1 285	1 825	2 063	2 164	2 287	x	x	x	x	x	x	x
30	62	337	370	401	994	971	998	1 047	1 114	1 077	1 360	1 310	1 292	1 264	1 289
31	214	472	510	534	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
33	29	34	36	37	39	40	41	41	42	42	62	61	81	99	99
35	0	0	0	0	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
36	103	105	82	61	52	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
60	6 743	6 299	2 160	1 394	4 253	3 948	3 935	3 890	3 793	3 892	3 843	427	3 617	522	346
Insgesamt	30 488	32 881	36 875	35 394	39 815	38 881	37 412	44 263	42 145	41 617	43 340	43 531	46 810	44 711	45 354

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1. – <sup>b</sup> In der Anhangtabelle A.3.2-1 findet sich eine Zuordnung der Einzelpläne zu den Ministerien.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.2-9:  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in Berlin nach Einzelplänen,<sup>b</sup> 1991 bis 2005  
- in Mio. Euro -

Epl.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
01	1	1	1	3	4	3	5	5	13	13	13	15	15	16	17
02	11	10	6	5	4	4	2	3	164	446	464	459	436	439	440
03	14	16	14	12	12	13	12	12	12	16	15	15	16	18	17
04	42	37	38	39	41	38	38	38	363	399	461	453	433	444	513
05	51	50	53	52	47	46	46	44	229	218	205	229	252	242	243
06	428	529	650	452	504	490	470	480	360	350	380	416	416	393	299
07	35	35	36	33	32	33	32	33	85	80	67	68	55	50	46
08	261	296	307	302	412	389	354	399	380	960	1 153	1 358	1 438	1 513	1 488
09	287	355	536	546	498	654	664	439	568	512	463	526	1 980	2 121	3 810
10	47	55	55	58	60	62	62	62	69	65	34	91	80	78	82
11	2 062	2 297	4 203	3 076	3 469	3 261	3 603	4 258	4 428	4 394	6 405	7 122	x	x	x
12	195	243	217	269	234	316	253	206	1 566	1 386	1 397	855	1 090	747	600
13	0	0	0	0	0	0	0	x	x	x	x	x	x	x	x
14	87	88	85	98	131	146	714	732	741	662	615	604	571	552	515
15	168	183	184	167	134	136	141	145	194	254	173	116	6 576	6 612	6 708
16	59	70	82	80	99	98	90	92	105	107	98	107	109	114	85
17	36	40	47	52	629	228	225	224	228	211	208	208	204	201	196
18	284	928	903	886	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	4	5	5	5	5	5	5	8	8	8	7	6	6	6	6
23	87	90	93	95	71	72	72	72	72	76	74	79	78	78	86
25	220	256	265	301	442	641	862	1 157	x	x	x	x	x	x	x
30	138	195	258	259	503	525	472	459	464	461	550	582	596	594	612
31	470	209	227	210	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
33	115	135	142	148	155	161	162	164	168	169	187	205	203	198	198
35	611	534	443	354	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
36	24	25	20	15	13	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
60	8 130	7 611	5 613	3 110	405	377	370	361	356	2 706	427	65	359	102	76
Insgesamt	13 869	14 293	14 482	10 627	7 904	7 696	8 655	9 393	10 571	13 494	13 397	13 581	14 913	14 519	16 039

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1. – <sup>b</sup> In der Anhangtabelle A.3.2-1 findet sich eine Zuordnung der Einzelpläne zu den Ministerien.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.2-10:  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in den Neuen Ländern nach Ausgabenarten  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	2 014	1 903	1 919	2 041	2 180	2 304	2 292	2 443	2 478	2 514	2 618	2 673	2 620	2 625	2 624
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	1 729	1 935	1 909	1 775	1 759	1 886	1 487	1 736	1 771	1 791	2 274	1 981	1 943	1 976	2 267
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	18 376	20 740	26 165	25 157	26 565	25 009	24 806	30 213	29 251	29 292	30 743	33 819	35 580	35 865	36 289
7 – Baumaßnahmen	1 082	1 643	970	1 038	1 147	1 097	1 142	1 186	1 274	1 179	1 243	1 233	1 201	1 091	1 004
8 – Sonstige Investitionsausgaben	7 286	6 661	5 912	5 383	8 164	8 586	7 684	8 685	7 370	6 840	6 463	3 825	5 467	3 154	3 170
Insgesamt	30 488	32 881	36 875	35 394	39 815	38 881	37 412	44 263	42 145	41 617	43 340	43 531	46 810	44 711	45 354

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.2-11:  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in den Neuen Ländern nach Aufgabenbereichen  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	3 585	3 923	4 858	4 658	4 298	4 155	3 584	3 936	3 990	4 014	4 274	4 366	4 374	4 466	4 496
1 – Bildung, Forschung, Kultur	1 338	1 616	1 503	1 275	1 348	1 169	1 134	1 210	1 516	1 453	1 744	1 716	1 698	1 692	1 763
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	15 512	18 522	23 471	22 606	24 068	22 484	22 455	28 847	27 183	27 146	27 902	30 555	31 749	32 753	33 158
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	266	269	78	95	119	474	105	95	90	88	146	183	171	139	148
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	983	1 103	668	913	1 294	1 555	1 563	1 588	925	931	663	1 327	747	1 064	1 074
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	1 691	924	386	335	261	417	341	333	313	308	323	330	287	255	258
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	4 339	2 110	3 652	3 087	6 035	6 256	6 151	5 917	5 668	5 251	4 479	1 456	4 554	1 385	1 275
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	2 339	3 528	2 092	2 322	2 234	2 256	1 957	2 024	2 081	2 028	2 126	2 177	2 019	1 835	1 985
8 – Allgemeine Sondervermögen	162	786	43	42	38	59	68	252	303	305	1 309	1 384	1 156	1 069	1 098
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	272	100	123	61	121	56	53	61	75	91	374	37	55	52	98
Insgesamt	30 488	32 881	36 875	35 394	39 815	38 881	37 412	44 263	42 145	41 617	43 340	43 531	46 810	44 711	45 354

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

**Tabelle 3.2-12:**  
**Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in Berlin nach Ausgabenarten**  
 - in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	1 056	1 154	1 238	1 222	1 026	1 039	1 056	1 068	1 510	2 127	2 252	2 433	2 466	2 623	2 518
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	490	565	488	446	339	399	970	996	1 208	1 296	1 335	1 268	1 209	1 205	1 147
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	10 885	11 070	11 455	7 806	5 116	4 805	5 165	5 505	5 957	8 261	8 287	8 797	10 030	9 836	11 501
7 – Baumaßnahmen	189	189	103	143	169	196	321	630	837	775	472	268	245	149	132
8 – Sonstige Investitionsausgaben	1 249	1 314	1 197	1 009	1 254	1 258	1 143	1 194	1 059	1 035	1 051	814	963	706	742
<b>Insgesamt</b>	<b>13 869</b>	<b>14 293</b>	<b>14 482</b>	<b>10 627</b>	<b>7 904</b>	<b>7 696</b>	<b>8 655</b>	<b>9 393</b>	<b>10 571</b>	<b>13 494</b>	<b>13 397</b>	<b>13 581</b>	<b>14 913</b>	<b>14 519</b>	<b>16 039</b>

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

**Tabelle 3.2-13:**  
**Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in Berlin nach Aufgabenbereichen**  
 - in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	1 610	1 403	1 363	1 305	904	1 166	1 911	2 040	2 876	3 479	3 529	3 566	3 561	3 598	3 618
1 – Bildung, Forschung, Kultur	1 141	1 158	1 268	1 170	1 219	1 216	1 155	1 147	1 315	1 365	1 300	1 423	1 430	1 432	1 414
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	2 641	3 561	5 318	4 159	4 245	3 599	3 990	4 642	4 868	7 175	6 821	7 540	8 321	8 552	10 242
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	84	120	116	119	146	180	127	137	95	97	239	232	257	204	176
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	118	133	92	116	199	293	341	338	325	263	535	208	449	148	132
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	2	2	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	425	252	379	338	620	618	607	581	561	514	439	127	420	126	129
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	297	413	323	250	228	312	241	196	174	166	166	171	165	151	144
8 – Allgemeine Sondervermögen	41	376	284	152	145	115	85	112	93	140	157	172	172	164	49
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	7 509	6 874	5 336	3 016	195	195	196	200	263	293	209	139	137	144	135
<b>Insgesamt</b>	<b>13 869</b>	<b>14 293</b>	<b>14 482</b>	<b>10 627</b>	<b>7 904</b>	<b>7 696</b>	<b>8 655</b>	<b>9 393</b>	<b>10 571</b>	<b>13 494</b>	<b>13 397</b>	<b>13 581</b>	<b>14 913</b>	<b>14 519</b>	<b>16 039</b>

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.2-14:  
Anteil der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in den Neuen Ländern an den Gesamtausgaben der jeweiligen Aufgabenbereiche  
- in % -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	7	9	11	12	11	11	9	10	10	10	9	9	9	9	9
1 – Bildung, Forschung, Kultur	12	14	13	12	13	12	12	13	15	15	16	16	16	15	15
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	26	23	28	25	28	27	27	31	27	27	27	27	27	27	25
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	29	27	11	13	15	43	16	14	14	14	15	19	16	15	17
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	44	46	38	44	55	57	57	59	37	41	30	59	41	59	60
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	58	34	20	21	21	28	27	29	26	26	28	28	26	26	26
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	45	32	54	53	68	49	51	51	51	50	47	27	54	31	31
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	25	29	19	20	20	20	20	21	22	22	22	22	21	19	19
8 – Allgemeine Sondervermögen	1	4	0	0	0	0	0	2	2	2	10	8	7	7	12
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15	7	8	8	14
Insgesamt	17	17	19	19	21	21	21	23	21	21	22	21	22	21	21

<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.2-15:  
Anteil der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in Berlin an den Gesamtausgaben der jeweiligen Aufgabenbereiche  
- in % -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	3	3	3	3	2	3	5	5	7	9	7	7	7	8	8
1 – Bildung, Forschung, Kultur	11	10	11	11	12	12	12	12	13	14	12	13	13	13	12
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	4	5	6	5	5	4	5	5	5	7	7	7	7	7	8
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	9	12	16	16	18	16	19	20	15	16	24	24	25	22	20
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	5	6	5	6	9	11	12	12	13	11	24	9	25	8	7
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	4	4	6	6	7	5	5	5	5	5	5	2	5	3	3
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	3	3	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1
8 – Allgemeine Sondervermögen	0	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	54	49	42	28	2	2	2	2	3	3	8	25	21	22	19
Insgesamt	8	7	8	6	4	4	5	5	5	7	7	7	7	7	7

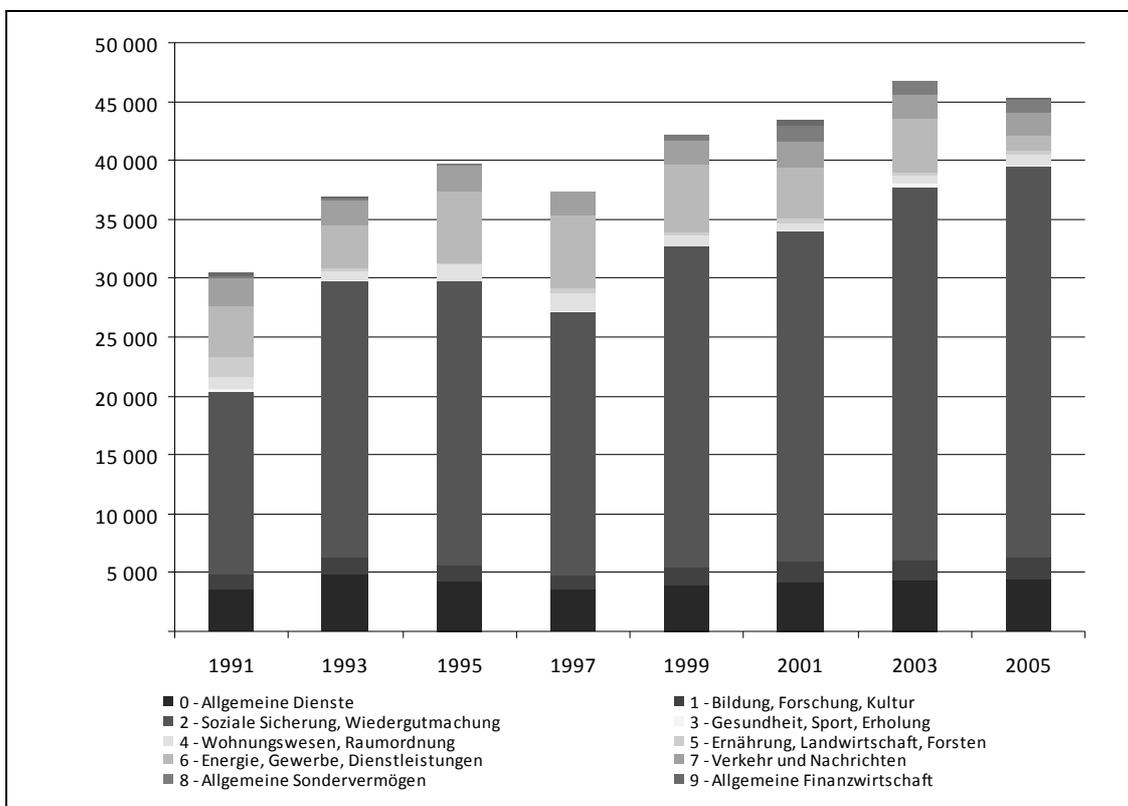
<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Stellt man diese Ausgaben dem Anteil der Neuen Länder bzw. Berlins an den Einwohnerzahlen (16,2% bzw. 4,1%) oder am nominalen Bruttoinlandsprodukt (11,5% bzw. 3,5%) gegenüber, so wird deutlich, dass auf Ostdeutschland ein deutlich erhöhter Anteil aller Ausgaben des Bundes entfällt. Vor allem in den Aufgabenbereichen „Wohnungswesen/Raumordnung“ sowie „Energie/Gewerbe/Dienstleistungen“ fließt ein überdurchschnittlich hoher Teil der Ausgaben in die Neuen Länder; in Berlin konzentrieren sich die überproportionalen Ausgaben auf die Bereiche „Soziale Sicherung/Wiedergutmachung“ und „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (vgl. Tabellen 3.2-14 und 3.2-15). Nach Ausgabenarten differenziert zeigt sich, dass der größte Teil der Ausgaben des Bundes in Ostdeutschland auf „Zuweisungen an Dritte“ entfällt (vgl. Tabellen 3.2-10 bzw. 3.2-12). Diese sind zum Teil zweckgebunden, zum Teil jedoch auch allgemeine Deckungsmittel, deren Verwendung den Empfängern obliegt. Hingegen sind die Investitionsausgaben des Bundes in den Neuen Ländern seit Mitte der 1990 Jahre rückläufig. Ihr Anteil an den Ausgaben des Bundes lag in den Neuen Ländern zuletzt bei 9,2%. Das ist weniger als der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes in Deutschland (10,1%).

Abbildung 3.2-5:

Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in den Neuen Ländern nach Aufgabenbereichen  
- in Mio. Euro -



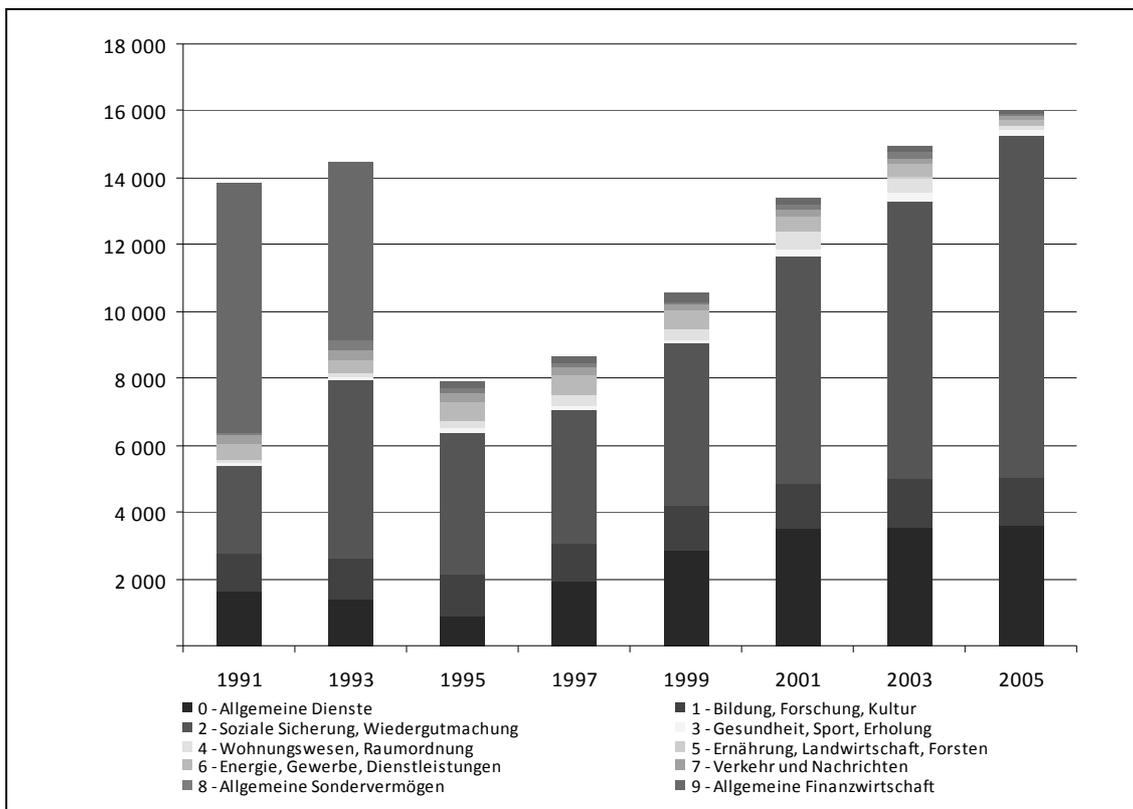
<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Im Folgenden wird die Entwicklung der Ausgaben in den untersuchten Regionen (Berlin und Neue Länder) in den einzelnen Aufgabenbereichen näher betrachtet. Wie bereits auf der Gesamtausgabenebene wird auch hier bei der tieferen Analyse, aufgrund der vorab genannten Einschränkungen bei Einzelplänen und Ausgabenarten, die Differenzierung nach Aufgabenbereichen bevorzugt.

Abbildung 3.2-6:

Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes in Berlin nach Aufgabenbereichen  
- in Mio. Euro -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Bei Betrachtung der Gesamtausgaben für die jeweilige Region ist erkennbar, dass die Ausgaben des Bundes in den ostdeutschen Flächenländern seit Mitte der 1990er Jahre in etwa konstant geblieben sind. Der auch in den Neuen Ländern feststellbare Anstieg der Sozialausgaben wurde dabei durch Ausgabenrückgänge in anderen Aufgabenbereichen, insbesondere in der Wirtschaftsförderung, kompensiert (vgl. Abbildung 3.2-5). Die auf Berlin entfallenden Ausgaben haben sich in diesem Zeitraum hingegen nahezu verdoppelt (vgl. Abbildung 3.2-6). Hierfür ist zum einen der im Jahr 1999 vollzogene Umzug der Bundesregierung von Bonn nach Berlin verantwortlich, der sich u. a. in stark steigenden Ausgaben für die allgemeine Verwaltung niedergeschlagen hat. Zum anderen haben jedoch auch die Sozialausgaben des Bundes in Berlin im betrachteten Zeitraum

überdurchschnittlich stark zugenommen. Eine Erklärung hierfür liefert die konjunkturelle Abschwächung, durch die zunehmend mehr Personen Arbeitslosenhilfe (bzw. ab 2005 Arbeitslosengeld II) in Anspruch genommen haben. In den Stadtstaaten ist der Anteil der Bezieher dieser Leistungen zudem typischerweise höher als in den Flächenländern.<sup>44</sup>

### 3.2.1.4 Entwicklung der Ausgaben in den Neuen Bundesländern und in Berlin in den Aufgabenbereichen im Vergleich zu den Gesamtausgaben in Deutschland

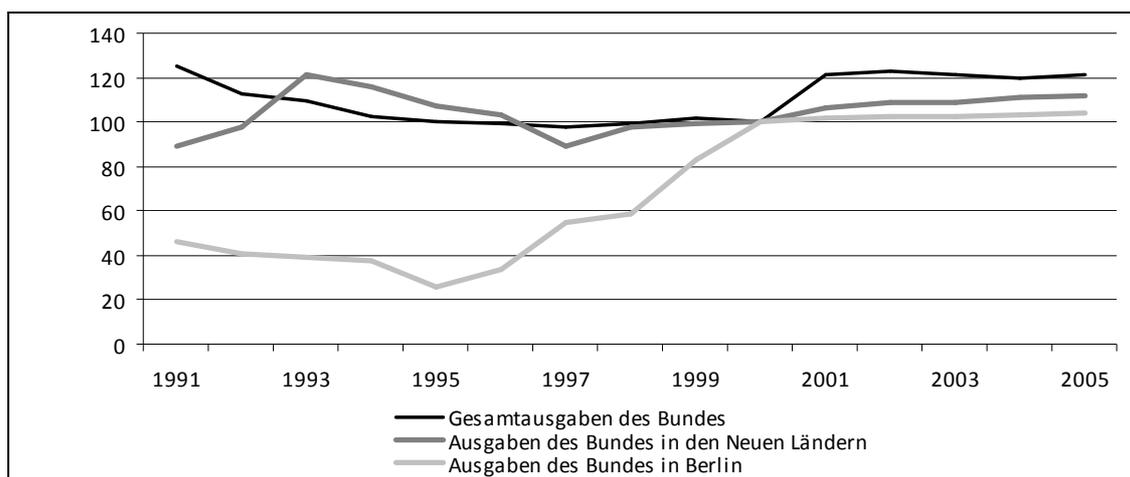
Neben der Entwicklung der absoluten Ausgaben der Aufgabenbereiche ist auch die Entwicklung der Ausgaben in den Neuen Ländern bzw. in Berlin relativ zu der der Gesamtausgaben von Interesse. Im Folgenden wird daher die Entwicklung der Ausgaben – gegliedert nach den einzelnen Ausgabenbereichen – der Neuen Länder bzw. Berlins in Relation zu den Gesamtausgaben des Jahres 2000 gegenübergestellt.

In Abbildung 3.2-7 ist zunächst die Entwicklung der Bundesausgaben im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“ für die Gesamtausgaben des Bundes, die Neuen Länder und für Berlin dargestellt. Auffällig ist die steigende Entwicklung der Ausgaben in Berlin zwischen den Jahren 1995 und 2000, die im Wesentlichen durch erhöhte Ausgaben in diesem Aufgabenbereich durch den Hauptstadttumzug bedingt ist.

Abbildung 3.2-7:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeine Dienste“

- Jahr 2000 = 100 -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

<sup>44</sup> Der starke Rückgang der Ausgaben in Berlin in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ist auch auf die Abschmelzung der Berlin-Förderung zurückzuführen.

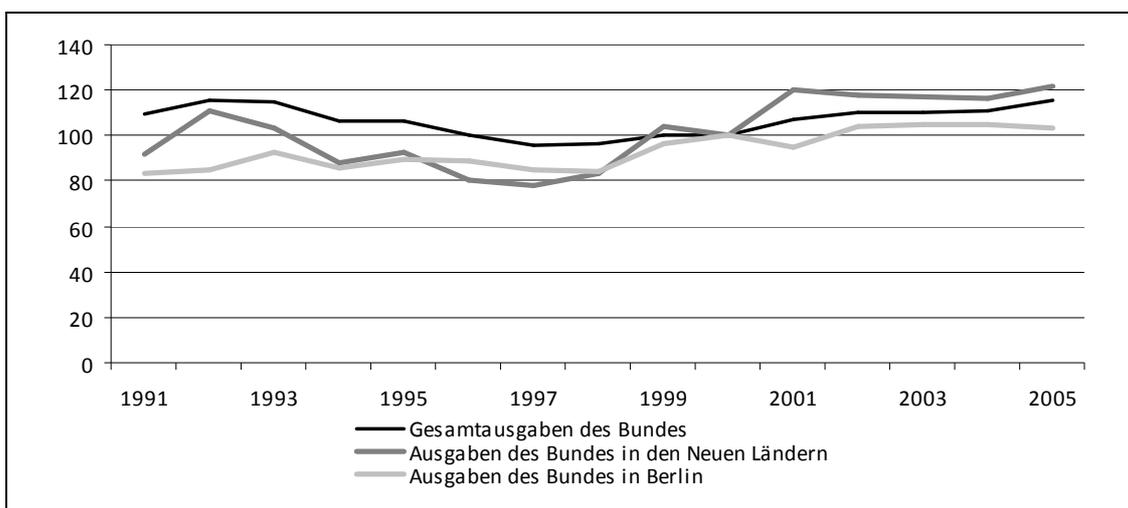
Nach dem Jahr 2000 ist sowohl für die Neuen Länder als auch Berlin eine im Verhältnis zur Entwicklung der Gesamtausgaben unterproportionale Ausgabenentwicklung zu beobachten. Dieser Umstand ist der Neuordnung der Versorgungsaufwendungen mit der Reform der Klassifikation der Funktionskennzahlen geschuldet, da die zusätzliche Ausgabenposition (Versorgungsaufwendungen) nur unterproportional in die Neuen Länder bzw. Berlin fließt (vgl. auch Tabelle 3.2-7).

Im Aufgabenbereich „Bildung, Forschung, Kultur“ ist tendenziell eine, im Vergleich zu den gesamten Bundesaussgaben dieses Aufgabenbereiches, sehr ähnliche Entwicklung in den Neuen Ländern und Berlin zu erkennen (vgl. Abbildung 3.2-8).

Abbildung 3.2-8:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Bildung, Forschung, Kultur“

- Jahr 2000 = 100 -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

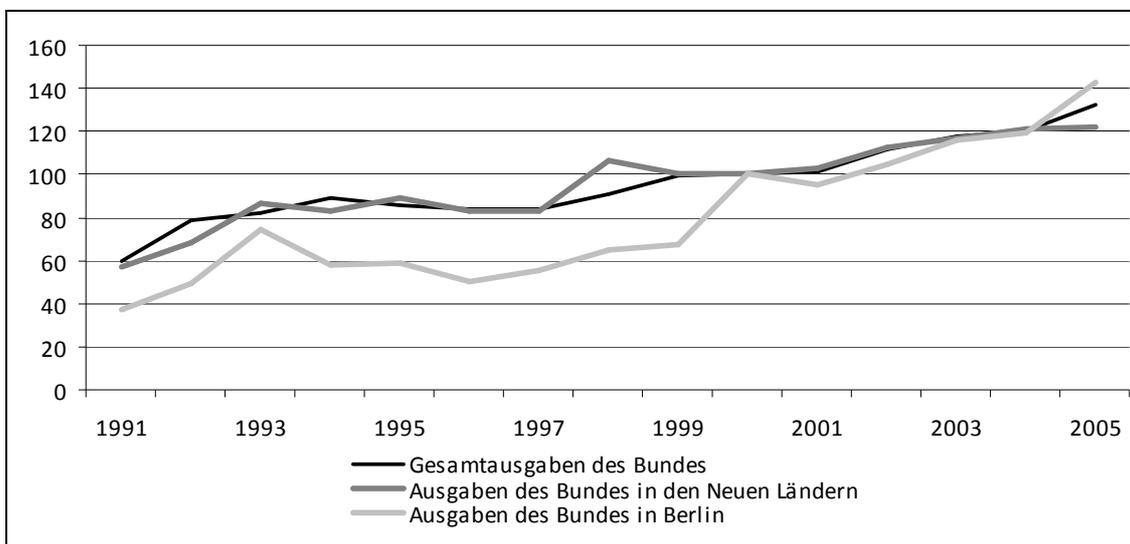
Die Entwicklung im – gemessen am Ausgabenvolumen – bedeutsamsten Aufgabenbereich, dem für „Soziale Sicherung, Wiedergutmachung“, erfolgte im Zeitraum zwischen 2000 und 2004 in Berlin und den Neuen Ländern weitgehend parallel zur Entwicklung der Gesamtausgaben des Aufgabenbereiches. Im Jahr 2005 ist für Berlin allerdings ein überproportionaler Anstieg zu erkennen, der im Wesentlichen auf einem überdurchschnittlichen Anstieg der Lohnersatzleistungen nach Einführung des Arbeitslosengeldes II beruht (vgl. Abbildung 3.2-9).

Die Entwicklung im Aufgabenbereich „Gesundheit, Sport, Erholung“ ist von einer (relativen) Ausgabenspitze im Jahr 1996 in den Neuen Ländern und ab dem Jahr 2001 durch einen (relativen) Ausgabensprung in den Neuen Ländern und in Berlin geprägt. Während die erstgenannte Tendenz im Wesentlichen auf Finanzhilfen des Bundes zur

Abbildung 3.2-9:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Wiedergutmachung“

- Jahr 2000 = 100 -



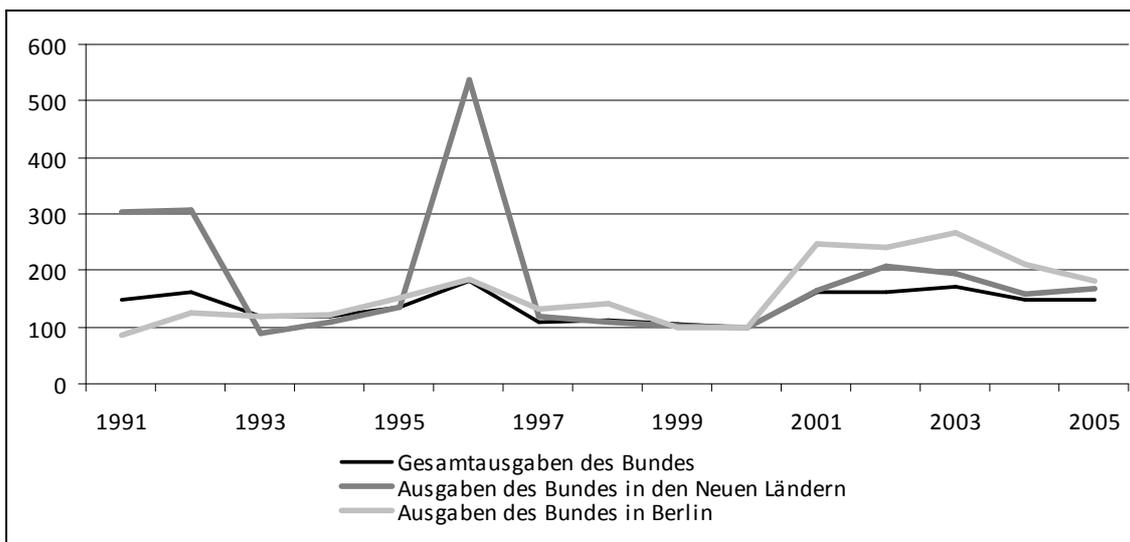
<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Abbildung 3.2-10:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Gesundheit, Sport, Erholung“

- Jahr 2000 = 100 -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

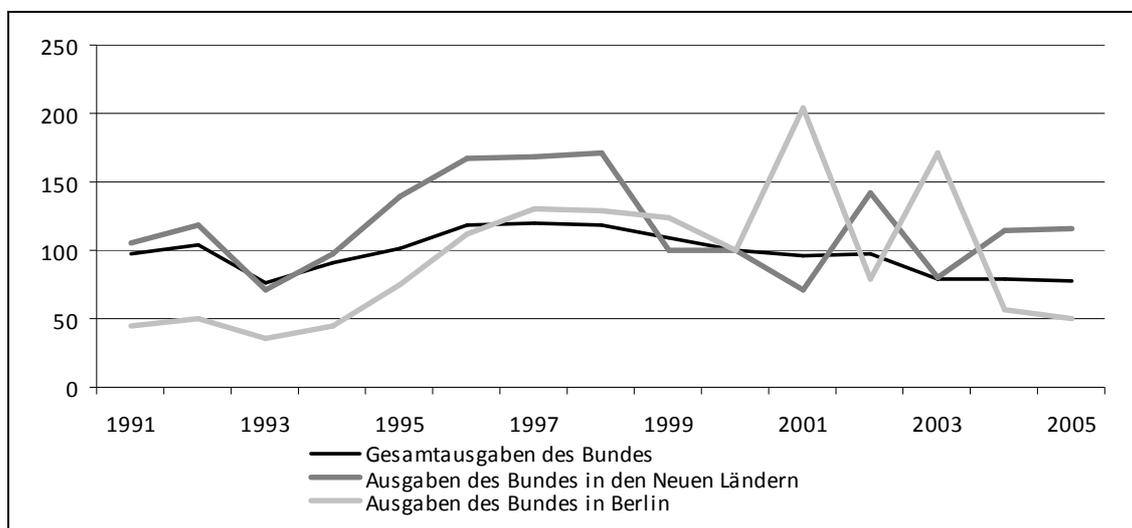
Förderung von Investitionen in Pflegeeinrichtungen an die Neuen Länder und Berlin be-  
ruht, findet der letztgenannte Effekt seine hauptsächliche Begründung in der Beteiligung  
des Bundes an der Sanierung und Modernisierung des Olympiastadions in Berlin sowie  
am Umbau des Zentralstadions in Leipzig. Diese Beteiligungen wirken sich als absolute  
und relative Ausgabenerhöhungen in den Neuen Ländern bzw. in Berlin aus (vgl. Abbil-  
dung 3.2-10).

Der Aufgabenbereich „Wohnungswesen, Raumordnung“ ist von einer sehr gleichlaufen-  
den Entwicklung der Ausgaben in Berlin und den Neuen Ländern im Zeitraum von 1993  
bis 1999 geprägt. Diese Entwicklung gestaltete sich überproportional zur Gesamt-  
entwicklung dieses Aufgabenbereiches, was hauptsächlich auf den in diesen Regionen  
überproportionalen Bedarf der Sanierung und Modernisierung des Wohnungs-  
und Gebäudebestandes zurückzuführen ist (Förderung Sozialer Wohnungsbau, KfW-Wohn-  
raumprogramm usw.). Der relative Anstieg der Ausgaben in den Neuen Ländern im Jahr  
2002 erklärt sich durch Ausgleichsmaßnahmen für die Opfer der Flutkatastrophe. Die  
Entwicklung in Berlin ist von schwankenden Zahlungen in der Wohnungsbauförderung  
determiniert (vgl. Abbildung 3.2-11).

Abbildung 3.2-11:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Wohnungs-  
wesen, Raumordnung“

- Jahr 2000 = 100 -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

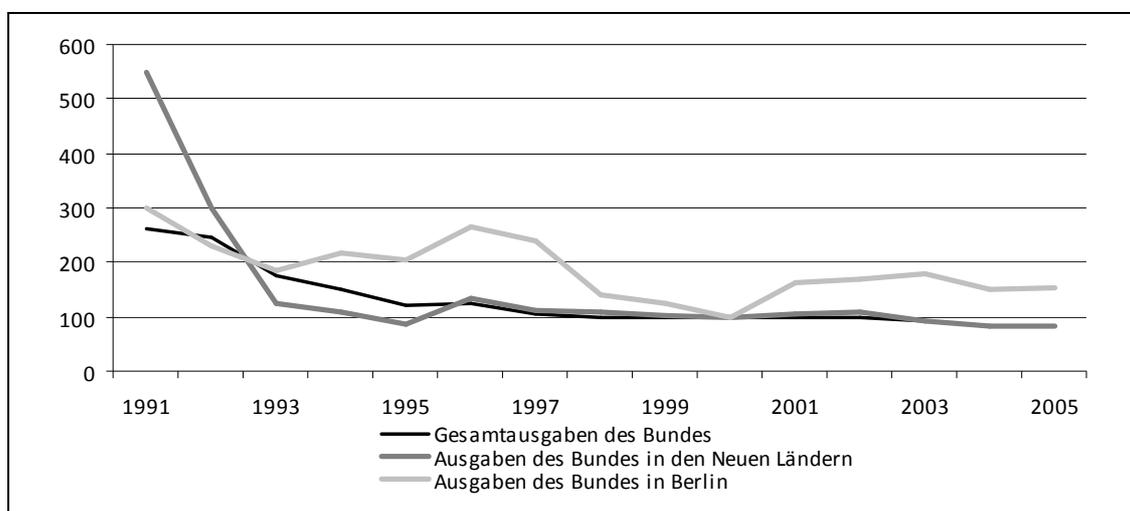
Bei der Analyse des Aufgabenbereiches „Ernährung, Landwirtschaft, Forsten“ muss  
beachtet werden, dass es sich bei den Ausgabenströmen nach Berlin um Absolutbeträge  
von 1,2 Mio. Euro bis 2,5 Mio. Euro handelt. Dies entspricht weniger als einem Prozent  
der Gesamtausgaben des Aufgabenbereiches. Der Anteil der Ausgaben in den Neuen

Ländern in diesem Aufgabenbereich beträgt hingegen im Jahr 2005 26%, wobei er im Jahr 1991 noch bei 54% lag. Dieser sich im Zeitverlauf verringernde Anteil wird auch in Abbildung 3.2-12 deutlich. Der Rückgang erklärt sich durch die regressiven Ausgaben im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrar- und Küstenstruktur“, der „Anpassungs- und Überbrückungshilfen“ (im Landwirtschaftsbereich) sowie der „Maßnahmen zur Flächenstilllegung und Extensivierung“.

Abbildung 3.2-12:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Ernährung, Landwirtschaft, Forsten“

- Jahr 2000 = 100 -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

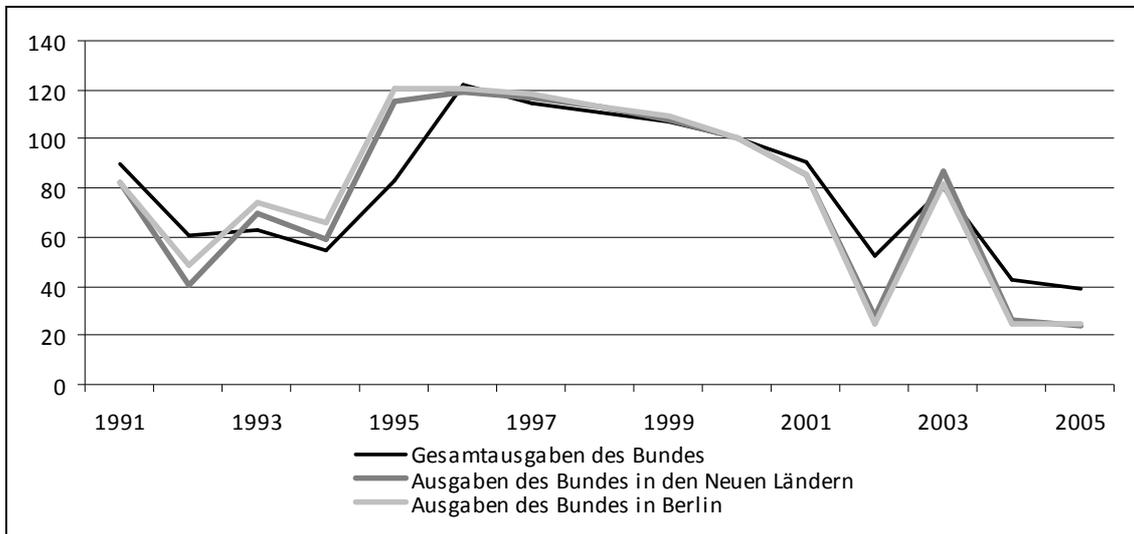
Im Aufgabenbereich „Energie, Gewerbe, Dienstleistungen“, in dem im Wesentlichen die Wirtschaftsförderung verankert ist, entspricht die Entwicklung der Ausgaben in den Untersuchungsregionen stark der Gesamtausgabenentwicklung. Dieses Ergebnis reflektiert die Tatsache, dass in diesem Aufgabenbereich der Anteil der Neuen Länder bzw. Berlins überproportional hoch ist (vgl. Abbildung 3.2-13).

Etwas anders verhält es sich in den ersten Jahren im Aufgabenbereich „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“. Sowohl in Berlin als auch in den Neuen Ländern ist ein (im Vergleich zum Jahr 2000) relativ höheres Ausgabenniveau in den Jahren 1991 bis 1993/1994 zu beobachten (vgl. Abbildung 3.2-14). Ursächlich sind hierfür insbesondere (überdurchschnittliche) Investitionen in das Bundesfernstraßennetz und den kommunalen Straßenbau sowie Finanzhilfen an die Länder für Investitionsvorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs. Seit dem Jahr 1999 entwickeln sich die Ausgaben in den Neuen Ländern und in Berlin relativ gleichlaufend zur Gesamtausgabenentwicklung.

Abbildung 3.2-13:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Energie, Gewerbe, Dienstleistungen“

- Jahr 2000 = 100 -



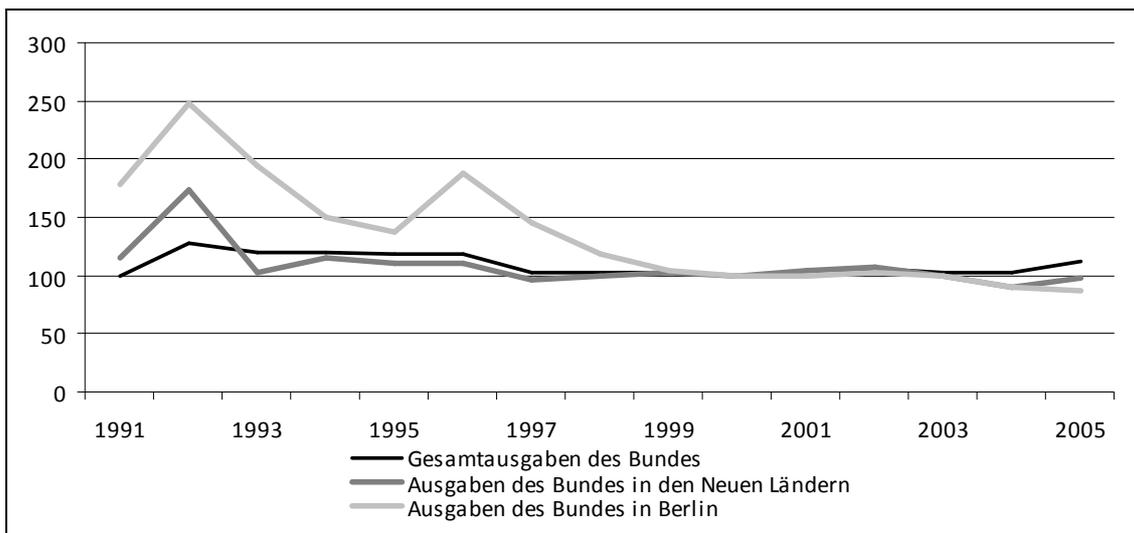
<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Abbildung 3.2-14:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Verkehr und Nachrichten“

- Jahr 2000 = 100 -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

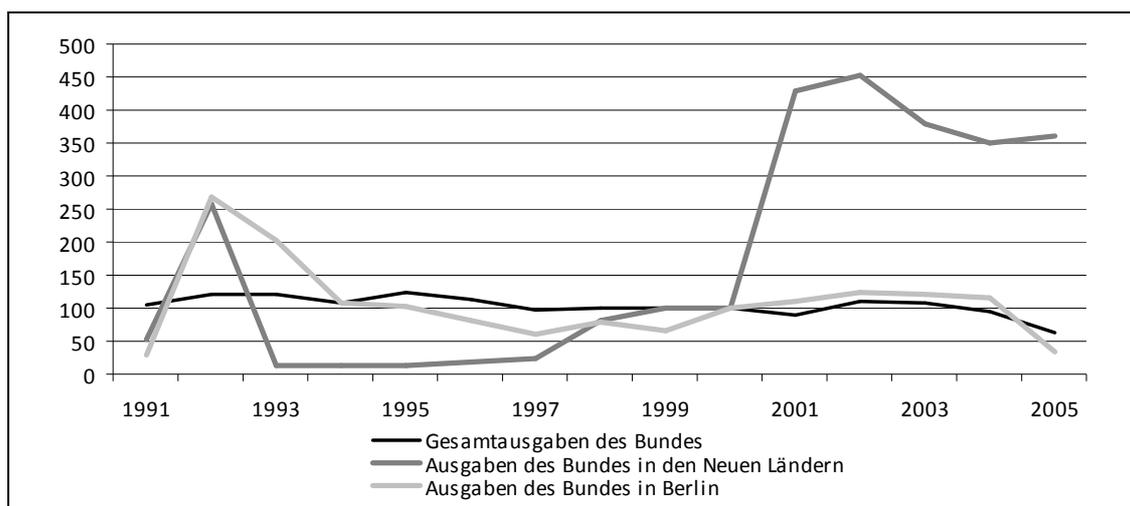
Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Die Entwicklung der Ausgaben im Aufgabenbereich „Allgemeine Sondervermögen“ wird in den ersten Jahren in Berlin durch den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden für Zwecke des Bundes in Berlin (insbesondere die Jahre 1992 bis 1994) dominiert. In den Folgejahren folgt der Berliner Trend dem der Gesamtausgaben. Für die Neuen Bundesländer fällt zum einen die Spitze im Jahr 1992 und zum anderen der Anstieg ab dem Jahr 2001 auf. Sowohl die Steigerungen von 1992 als auch die von 2001 bestimmen sich im Wesentlichen aus Investitionen in das Schienennetz.<sup>45</sup> Allerdings bleibt zu beachten, dass das Zahlungsvolumen innerhalb der Neuen Bundesländer in diesem Aufgabenbereich unter zwei Mrd. Euro liegt. Diese Effekte wirken daher vor allem in der relativen Darstellung der Abbildung stärker, während die Zahlungsvolumina in absoluten Werten im Gesamtzusammenhang aller Zahlungen nicht sehr bedeutsam sind.

Abbildung 3.2-15:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeine Sondervermögen“

- Jahr 2000 = 100 -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Im Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ ist die Entwicklung in den Neuen Ländern analog zu der der Gesamtausgaben – bis auf die kleine Spitze im Jahr 2001 – unauffällig (vgl. Abbildung 3.2-16). Für letztere sind insbesondere die anteilig umge-

<sup>45</sup> Insbesondere handelt es sich hierbei um:

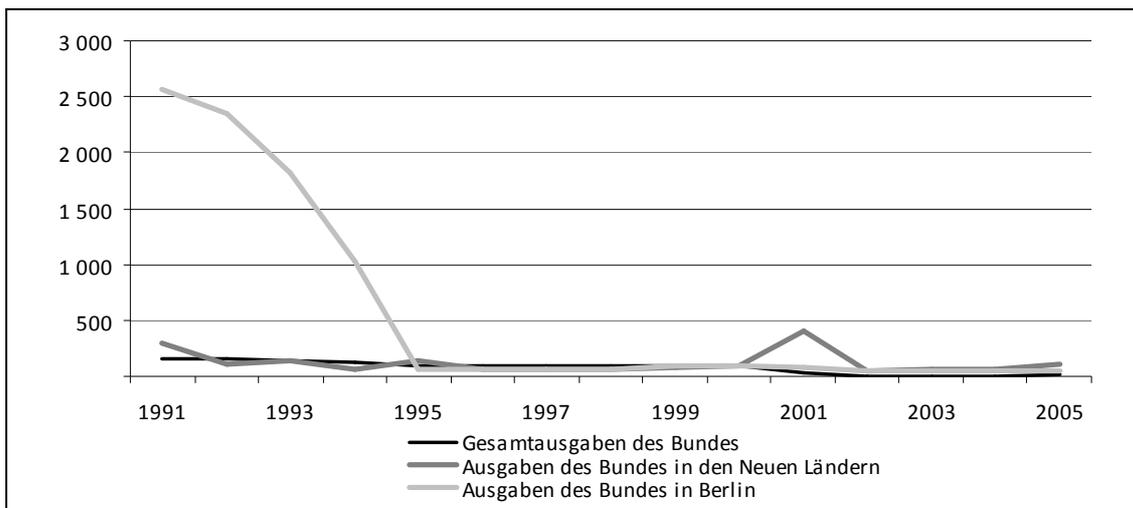
- Investitionsvorhaben der Deutschen Bundesbahn bzw. der Deutschen Bahn AG,
- Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens,
- Zuschuss zum Personalaufwand der Deutschen Bundesbahn aufgrund des technisch-betrieblichen Rückstandes im Bereich der früheren Deutschen Reichsbahn,
- Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes – Maßnahmen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms.

legten Kosten der Einführung des Euro verantwortlich. Auffällig ist hingegen die starke Überproportionalität in den ersten Jahren in Berlin, die durch den rückläufigen Bundeszuschuss zum Berliner Haushalt verursacht ist.

Abbildung 3.2-16:

Relative Entwicklung der Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Aufgabenbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“

- Jahr 2000 = 100 -



<sup>a</sup> Ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, siehe Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

### 3.2.2 Einnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern und in Berlin

Die Regionalisierung der Ausgaben allein ist für die Zwecke dieser Untersuchung nicht ausreichend. Auch die Einnahmen des Bundes müssen auf die beiden Untersuchungsregionen aufgeteilt werden. Aufgrund des Fehlens regional differenzierter Statistiken muss dabei vor allem bei den Steuereinnahmen als der bedeutendsten Finanzierungsquelle des Staates die Regionalisierung in weitaus stärkerem Maß als bei den Ausgaben auf der Grundlage indikatorgestützter Schätzungen erfolgen.

#### 3.2.2.1 Steuereinnahmen

Das deutsche Steuersystem vereinigt Elemente des Verbund- und des Trennsystems. Am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag sowie Steuern vom Umsatz) partizipieren Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam (Verbundsystem). Darüber hinaus hat jede Ebene eigene Steuerquellen (Trennsystem). Bei den reinen Bundessteuern sind die Mineralölsteuer (ab 01.01.2007: Energiesteuer) und die Tabaksteuer quantitativ am bedeutsamsten.

Für die Einnahmen aus den Steuern vom Einkommen wird das kassenmäßige Aufkommen in den einzelnen Bundesländern in der Statistik nachgewiesen. Unter Berücksichtigung von Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern (infolge des Quellenabzugs der Lohnsteuer beim Arbeitgeber und des Zinsabschlags bei den kontenführenden Banken) lassen sich dabei die auf die privaten Haushalte entfallenden Steuern eindeutig dem Wohnsitzland der Steuerpflichtigen zuordnen. Etwas komplizierter ist die Vorgehensweise bei der Körperschaftsteuer, die prinzipiell am Sitz des jeweiligen Unternehmens abgeführt wird. Um zu gewährleisten, dass die Körperschaftsteuereinnahmen tatsächlich dem Bundesland zugerechnet werden, in dem sie erwirtschaftet wurden, ist daher im Fall von Mehrbetriebsunternehmen mit Standorten in mehreren Ländern eine Aufteilung auf die beteiligten Länder erforderlich. Diese erfolgt entsprechend den Vorschriften des Zerlegungsgesetzes anhand der Entstehung des Gewinns (approximiert durch die Verteilung der geleisteten Arbeitsentgelte). Infolge vergleichsweise niedriger Löhne in Ostdeutschland ist nicht auszuschließen, dass damit der Beitrag ostdeutscher Betriebsstätten zu den gesamten Gewinnen eines Unternehmens zu niedrig ausgewiesen wird.

Letztlich bedeutet dies, dass die regionale Verteilung des Aufkommens der Steuern vom Einkommen (nach Zerlegung und Berücksichtigung verteilungsrelevanter Tatbestände wie Kindergeld u. Ä.) der regionalen Verteilung ihres Entstehens entspricht. Unter Berücksichtigung der gesetzlich bestimmten Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden können somit die Einnahmen des Bundes aus den genannten Steuern regional zugerechnet werden.

Der Solidaritätszuschlag ist zwar eine reine Bundessteuer, der Sache nach ist er jedoch ein Zuschlag auf die Steuern vom Einkommen. Für die Zwecke dieser Arbeit wird daher die gleiche regionale Verteilung wie bei den Steuern vom Einkommen angenommen.

Schwieriger ist es hingegen, regional differenzierte Daten zu den Steuern vom Umsatz sowie für die Bundessteuern zu finden. Bis zum Jahr 2000 veröffentlichte das Bundesministerium der Finanzen zwar noch Angaben über das regionale Aufkommen, danach wurde die Berichterstattung jedoch eingestellt. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass das regionale Aufkommen dieser Steuerarten von verwaltungstechnischen Besonderheiten geprägt und nicht mit dem Entstehungsgrund der Steuerschuld verknüpft ist: Begründet werden diese Steuern zwar mit dem jeweiligen (spezifischen) Verbrauch, aus steuertechnischen Gründen werden sie allerdings vom Produzenten entrichtet, der die Steuer wiederum – in Abhängigkeit von den exogen bestimmten Marktverhältnissen – auf die Nachfrager überwälzt. Das Aufkommen variiert daher mit der regionalen Produktions- und Handelsstruktur und nicht mit der regionalen Nachfragestruktur; Zahllast (beim Produzenten) und Traglast (beim Konsumenten) fallen in regionaler Hinsicht auseinander.<sup>46</sup> Diese Eigenschaft ist letztlich der Grund dafür, das Auf-

---

<sup>46</sup> Bis zum Jahr 2000 liegen regionale Daten über Steuereinnahmen vor. Betrachtet man beispielsweise das Mineralölsteueraufkommen (seit dem 1. Januar 2007 Energiesteuer), wird deutlich, inwieweit steuertechnische Gründe und nicht der regionale Verbrauch von Energie die regionale Einnahmen-

kommen aus diesen Steuern der zentralen staatlichen Ebene und nicht den Ländern, in denen die Steuern zunächst vereinnahmt werden, zuzuordnen.<sup>47</sup> Die Verbrauchsteuern müssen daher mit Hilfe von Kennziffern den einzelnen Regionen zugerechnet werden, will man Aussagen über das tatsächliche regionale Aufkommen (die Traglast) treffen.

Unter der Annahme, dass die Steuern vom Umsatz ebenso wie die speziellen Verbrauchsteuern vollständig auf die Konsumenten überwält werden,<sup>48</sup> ist die Belastung der Nachfrager in den einzelnen Regionen proportional zum dortigen Verbrauch der besteuerten Güter. Wird ferner unterstellt, dass die Verbrauchsstrukturen in den Regionen identisch sind, kann das Aufkommen aus der allgemeinen und den spezifischen Verbrauchsteuern anhand der Verteilung des privaten Verbrauchs auf die Bundesländer zugerechnet werden.<sup>49</sup>

Diese Überwälzungsthese ist grundsätzlich in der Ex-Post-Sicht korrekt. Die Verbrauchsteuer, insbesondere die Mehrwertsteuer, wird vollständig überwält und vom Verbraucher getragen. In dynamischer Sicht muss diese Betrachtung differenzierter erfolgen. Denn bei einer Erhöhung der Steuer sinkt bei normalen Gütern der Verbrauch. Dies hat zur Folge, dass ein Teil der Steuer auf den Anbieter vorgewält wird, dessen Nettoumsatz nunmehr zurückgeht. Deshalb wird er versucht sein, möglicherweise die Steuer zum Teil zu tragen, um seinen Absatz aufrechtzuerhalten. Dies gilt insbesondere dann, wenn es in der Produktion Unteilbarkeiten gibt, er also unter bestimmte Stellen der Produktion nicht zurückfallen kann. Wenn eine weitere Vorwälzung auf die Faktorkosten nicht möglich ist, kann dies dazu führen, dass die Gewinne zurückgehen und damit ein Teil der zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen durch eine Verminderung bei den Gewinnsteuern kompensiert wird. Insofern ist die dynamische Sicht der Überwälzung von der statischen strikt zu unterscheiden. Gerade vor diesem Hintergrund wird deutlich, wie formale und effektive Inzidenz auseinanderfallen können.

Die Einnahmen des Bundes aus der Gewerbesteuerumlage werden schließlich – unter Beachtung der von Jahr zu Jahr unterschiedlichen Verteilungsregeln – gemäß dem Gewerbesteueraufkommen in den jeweiligen Ländern regionalisiert.

---

verteilung bestimmen. In den 1990er Jahren wurde durchschnittlich knapp die Hälfte dieser Steuereinnahmen in den Ländern mit einem großen Hafen – Hamburg und Bremen – vereinnahmt.

47 Da die Verteilung der Steuern vom Umsatz nicht nach regionalem Aufkommen erfolgt, sondern Teil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist, können auch die Einnahmen der einzelnen Länder aus der Umsatzsteuer nicht als Indikator für die regionale Verteilung der Steuerlast herangezogen werden.

48 Auch Unternehmen sind Steuerschuldner von speziellen Verbrauchsteuern. Es wird im Folgenden angenommen, dass die Produzenten in der Lage sind, die entsprechenden Kostenbelastungen auf die Konsumenten zu überwälzen, und dass eine gesonderte Rechnung aus diesem Grund nicht erforderlich ist.

49 Der Ausweis des privaten Verbrauchs erfolgt in der VGR der Länder nach dem Inländerkonzept. Somit werden die Verbrauchsausgaben und damit auch die resultierenden Steuereinnahmen unabhängig vom Ort der Entstehung der Einkommen dem Wohnsitzland der Konsumenten zugewiesen.

Tabelle 3.2-16:  
 Steuereinnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)  
 - in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bundessteuern ohne Solidaritätszuschlag	4 676	5 602	6 127	6 960	7 441	7 887	7 661	7 814	8 596	8 913	9 481	10 087	10 381	10 050	9 735
Solidaritätszuschlag	186	297	4	53	1 095	767	698	581	589	537	471	390	455	538	539
Bundesanteil an															
Steuern vom Einkommen	2 310	3 281	4 153	5 034	6 224	4 070	3 696	4 215	4 231	3 836	3 162	2 684	3 118	3 698	3 704
Steuern vom Umsatz	6 568	7 819	8 918	9 946	9 069	8 452	8 522	9 110	10 102	10 257	10 044	9 804	9 578	9 175	9 866
Gewerbesteuerumlage	0	0	23	29	52	59	5	21	82	96	110	144	175	132	134
Insgesamt	13 740	16 999	19 226	22 021	23 882	21 235	20 582	21 741	23 600	23 639	23 268	23 108	23 707	23 594	23 977

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

Tabelle 3.2-17:  
 Steuereinnahmen des Bundes in Berlin  
 - in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bundessteuern ohne Solidaritätszuschlag	2 058	2 257	2 013	2 265	2 879	2 890	2 766	2 536	2 745	2 794	2 854	3 006	3 118	2 959	2 923
Solidaritätszuschlag	148	221	3	39	517	677	660	531	533	604	481	390	455	538	539
Bundesanteil an															
Steuern vom Einkommen	1 839	2 444	2 928	3 684	2 937	2 900	2 757	2 958	2 909	3 209	2 613	2 249	2 485	2 450	2 484
Steuern vom Umsatz	2 568	2 760	2 926	3 189	2 821	2 511	2 488	2 491	2 723	2 711	2 601	2 558	2 535	2 379	2 596
Gewerbesteuerumlage	16	71	41	30	48	43	36	40	41	56	44	53	65	34	43
Insgesamt	6 630	7 753	7 911	9 207	9 203	9 021	8 707	8 556	8 951	9 374	8 593	8 256	8 658	8 361	8 585

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

Das Ergebnis dieser Rechnungen wird in den Tabellen 3.2-16 und 3.2-17 wiedergegeben.<sup>50</sup> Es zeigt sich, dass der Bund (einschließlich EU-Eigenmittel) im Jahr 2005 Steuern in Höhe von 24,0 Mrd. Euro in den Neuen Ländern eingenommen hat; in Berlin fielen zusätzlich 8,6 Mrd. Euro Steuereinnahmen des Bundes an. Setzt man die Zahlen ins Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen des Bundes, dann stammen 12,6% der Steuereinnahmen aus den Neuen Bundesländern, und weitere 4,5% entfallen auf Berlin.

Auffällig daran ist insbesondere der hohe Anteil der Umsatzsteuereinnahmen an den gesamten Steuereinnahmen (41% in den Neuen Ländern, im Vergleich zu 31% in Deutschland insgesamt). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die steuerpflichtigen Umsätze infolge der einkommensstützenden Leistungen an die privaten Haushalte in Ostdeutschland höher ausfallen als die einkommensteuerpflichtigen Einkommen. Darüber hinaus ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Einnahmen des Bundes aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Ostdeutschland wegen der hieran anknüpfenden steuerlichen Investitionsförderung relativ niedriger ausfallen als in Westdeutschland.

### **3.2.2.2 Exkurs: Zur Behandlung von Steuervergünstigungen**

Zur Förderung der Investitionstätigkeit in Ostdeutschland wurde nach der deutschen Vereinigung eine Reihe von Steuervergünstigungen (vor allem Investitionszulagen und Sonderabschreibungen) eingeführt. Darüber hinaus wurden in Westdeutschland bereits bestehende Steuervergünstigungen auf Ostdeutschland übertragen.

Steuervergünstigungen dieser Art mindern unmittelbar die Steuereinnahmen des Bundes. Für analytische Zwecke erscheint es allerdings sinnvoll, diese Steuervergünstigungen explizit zu berücksichtigen, beispielsweise wenn es darum geht, die für die Förderung von Investitionen bereitgestellten Mittel zu identifizieren. Ob derartige Hilfen als Steuervergünstigung oder als Finanzhilfe ausgestaltet sind, ist mit Blick auf die angestrebten Ziele weitgehend unerheblich. Da jedoch Finanzhilfen in der öffentlichen Haushaltsrechnung explizit ausgewiesen werden, Steuervergünstigungen hingegen nicht, erscheint eine „Umbuchung“ auf die Ausgabenseite sinnvoll. Dieser Schritt wird in der vorliegenden Studie in Kapitel 4 vorgenommen, allerdings beschränkt auf die Investitionszulagen als spezifische „Sonderleistung“ für die Neuen Länder.

In Tabelle 3.2-18 werden die auf den Bund und die westdeutschen Länder<sup>51</sup> entfallenden Investitionszulagen ausgewiesen; dabei liegen die Vorschriften des Investitionszulagengesetzes in der jeweils geltenden Fassung zugrunde. Die zeitliche Entwicklung der Steuer-

---

<sup>50</sup> Das Steueraufkommen ist in finanzstatistischer Abgrenzung eine Nettogröße, bei der bestimmte verteilungsrelevante Größen wie das Kindergeld oder die Investitionszulage abgezogen werden.

<sup>51</sup> Steuervergünstigungen bei der veranlagten Einkommen- und Körperschaftsteuer führen entsprechend den Verteilungsregeln für die Gemeinschaftsteuern bei allen beteiligten Gebietskörperschaften zu entsprechenden Mindereinnahmen. Soweit steuerbegünstigte Investitionen in den Neuen Ländern durch Privatpersonen oder Unternehmen durchgeführt werden, die in Westdeutschland steuerpflichtig sind, mindern sie das Aufkommen aus diesen Steuern in den Alten Bundesländern.

mindereinnahmen infolge der Investitionszulagenregelungen spiegelt dabei zum einen die allmähliche Rückführung der Förderintensität (durch Senkung der Zulagensätze und Einengung begünstigter Investitionen), zum anderen die verringerte Investitionstätigkeit in den Neuen Ländern wider. Der Anstieg der gewährten Zulagen ab dem Jahr 1999 ist hingegen vor allem dadurch bedingt, dass nach dem Auslaufen der Sonderabschreibungsmöglichkeiten in den Neuen Ländern die Förderung nach dem Investitionszulagen-gesetz kompensierend aufgestockt wurde.

Tabelle 3.2-18:

Steuermindereinnahmen des Bundes und der westdeutschen Länder/Gemeinden aufgrund der Investitionszulage

- in Mio. Euro -

	veranlagte Einkommensteuer		Körperschaftsteuer	
	Bund	westdeutsche Länder/ Gemeinden <sup>a</sup>	Bund	westdeutsche Länder <sup>a</sup>
1991	559	433	1 135	727
1992	906	338	1 704	537
1993	932	318	1 830	639
1994	834	175	1 455	397
1995	662	112	1 199	269
1996	423	64	850	173
1997	333	55	606	140
1998	206	26	460	149
1999	165	29	295	55
2000	556	109	962	141
2001	809	182	1 687	237
2002	840	168	1 507	245
2003	703	138	1 237	218
2004	541	105	1 238	303
2005	638	150	1 470	396

<sup>a</sup> Bis 1996 einschließlich Berlin-West.

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

Einen anderen Charakter haben die Sonderabschreibungen, die bis zum Jahr 1998 in Ostdeutschland als Förderinstrument verwendet wurden. Diese Sonderabschreibungen lassen sich in den Jahren, in denen sie mit Mindereinnahmen einhergehen, ohne Weiteres quantifizieren; sie werden in den Subventionsberichten des Bundes dargelegt. Diese Ausnahmetatbestände stellen jedoch lediglich eine Steuerstundung dar. In späteren Jahren können nur entsprechend geringere Abschreibungen steuersparend geltend gemacht werden, und das Steueraufkommen ist höher als ohne diese Maßnahme. Hierüber wird

jedoch kein statistischer Nachweis geführt.<sup>52</sup> Da Sonderabschreibungen somit lediglich eine zeitliche Verschiebung der Steuereinnahmen bewirken, werden sie hier nicht gesondert betrachtet.

### **3.2.2.3 Sonstige Einnahmen**

Darüber hinaus verfügt der Bund über „sonstige Einnahmen“, beispielsweise aus Gebühren, aus dem Verkauf von Beteiligungen oder aus Zuweisungen der Länder. Bei den meisten dieser Einnahmenpositionen handelt es sich um eher kleine Positionen; teilweise erreichen diese Zahlungen jedoch auch einen beträchtlichen Umfang. Für einen Teil der sonstigen Einnahmen ist eine hinreichend genaue Regionalisierung mit Hilfe der Haushaltspläne möglich; ein großer Teil muss den verschiedenen Regionen hingegen mangels weiterer Informationen mittels Schlüsselgrößen (im Regelfall nach der Zahl Einwohner) zugeordnet werden.

Entsprechend dem Vorgehen der Finanzstatistik werden unter den sonstigen Einnahmen des Bundes auch die Zahlungen des Bundes im bundesstaatlichen Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen) sowie die Regionalisierungsmittel verbucht; als negative Einnahmen verringern sie die Einnahmenbasis. Diese Vorgehensweise ist dadurch begründet, dass es sich bei diesen Zahlungen aus Bundessicht um durchlaufende Posten handelt, die lediglich aus verfahrenstechnischen Gründen (z. B. infolge der intendierten Verteilung der BEZ nach Finanzkraftindikatoren) zunächst beim Bund vereinnahmt werden. In Kapitel 4 – in dem die Zielsetzung der einzelnen Posten der Haushaltsrechnung im Mittelpunkt steht – werden diese negativen Einnahmen dann allerdings auf die Ausgabenseite „umgebucht“, sodass die Ausgaben und die Einnahmen des Bundes rein rechnerisch entsprechend höher ausfallen. Die Nettobetrachtung bleibt von dieser Anpassung hingegen unberührt.

Auf der Einnahmenseite des Bundeshaushalts werden ebenso Erstattungen verbucht. Ein Beispiel hierfür sind die Erstattungen der ostdeutschen Länder im Rahmen des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG). Da ein analoger Posten auf der Ausgabenseite zu finden ist, stellen sie faktisch einen durchlaufenden Posten dar. In der Nettobetrachtung heben sich die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben somit auf.

Aufgrund der beschriebenen Besonderheiten der Verbuchung der negativen Einnahmen sind die sonstigen Einnahmen des Bundes in den Neuen Ländern per saldo negativ; im Jahr 2005 lagen sie bei –9,3 Mrd. Euro. In Berlin beliefen sich die sonstigen Einnahmen auf –2,4 Mrd. Euro (vgl. die Tabellen 3.2-19 bzw. 3.2-20).

---

<sup>52</sup> Theoretisch sollten sich Steuermindereinnahmen und -mehreinnahmen bei Vernachlässigung von Zinseffekten über die Zeit hinweg ausgleichen. In der Praxis wird dies allerdings nicht immer zutreffen, so zum Beispiel, weil einige Unternehmen aus dem Markt austreten oder die Grenzsteuerbelastung bei Personenunternehmen mit der Höhe des Gewinns im Zeitablauf schwankt.

Tabelle 3.2-19:  
Sonstige Einnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin) nach Aufgabenbereichen  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	161	151	167	176	158	164	161	163	166	191	208	198	232	195	251
1 – Bildung, Forschung, Kultur	24	31	18	19	67	63	193	98	248	97	91	86	77	73	65
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	96	59	82	75	592	94	67	52	48	40	1 388	1 755	1 484	1 444	1 617
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	4	2	4	6	5	3	3	5	2	3	12	16	17	17	20
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	69	64	78	79	67	149	182	163	173	174	116	142	142	146	117
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	51	34	27	37	26	33	35	29	31	28	28	27	27	28	61
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	25	22	24	26	26	229	130	71	160	77	50	43	31	26	57
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	121	152	71	61	180	128	129	146	232	189	92	146	140	68	594
8 – Allgemeine Sondervermögen	566	219	191	781	1 400	783	1 247	2 432	815	550	850	269	211	1 272	1 652
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	167	423	455	523	-6 872	-8 078	-8 404	-8 400	-8 405	-8 721	-9 280	-11 625	-11 794	-11 974	-13 708
Insgesamt	1 284	1 157	1 117	1 784	-4 350	-6 432	-6 257	-5 241	-6 529	-7 373	-6 445	-8 943	-9 433	-8 705	-9 273

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.2-20:  
Sonstige Einnahmen des Bundes in Berlin nach Aufgabenbereichen  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	57	54	58	58	56	57	56	54	54	62	82	119	105	65	79
1 – Bildung, Forschung, Kultur	6	6	4	5	16	33	64	40	75	36	33	30	29	27	25
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	24	14	21	18	65	18	15	12	11	9	137	179	145	142	184
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	1		1	2	1	1	1	1	0	1	3	4	4	4	5
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	16	15	19	19	16	36	44	39	34	36	23	30	31	33	27
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	4	4	3	2	2	4	5	4	4	4	4	4	4	4	3
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	134	133	67	26	101	120	104	101	96	73	17	15	14	13	15
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	26	35	12	14	28	17	17	20	40	29	3	17	21	18	29
8 – Allgemeine Sondervermögen	70	46	48	171	336	186	305	588	198	139	213	68	52	306	401
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	34	54	55	58	-1 829	-2 109	-2 189	-2 199	-2 192	-2 237	-2 309	-2 857	-2 900	-2 948	-3 181
Insgesamt	373	361	288	372	-1 206	-1 638	-1 579	-1 339	-1 679	-1 849	-1 795	-2 390	-2 494	-2 336	-2 413

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.2-21:  
Sonstige Einnahmen des Bundes in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin) nach Arten  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben <sup>a</sup>	174	53	79	95	-7 322	-8 602	-9 028	-9 079	-9 074	-9 381	-9 289	-11 635	-11 899	-11 983	-13 719
1 – Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1 016	666	546	1 169	1 919	1 349	1 997	3 053	1 689	1 248	1 430	927	929	1 762	2 827
2 – Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	77	421	480	509	529	812	764	776	848	753	1 405	1 756	1 527	1 506	1 607
3 – Einnahmen aus Schuldenaufnahme, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	17	17	13	11	525	9	9	8	9	7	9	9	9	10	12
Insgesamt	1 284	1 157	1 117	1 784	-4 350	-6 432	-6 257	-5 241	-6 529	-7 373	-6 445	-8 943	-9 433	-8 705	-9 273

<sup>a</sup> Ohne kassenmäßige Steuereinnahmen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.2-22:  
Sonstige Einnahmen des Bundes in Berlin nach Arten  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben <sup>a</sup>	29	15	18	15	-1 873	-2 160	-2 248	-2 263	-2 255	-2 299	-2 311	-2 860	-2 926	-2 951	-3 185
1 – Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	302	274	191	278	537	417	570	826	472	355	345	220	227	439	586
2 – Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	38	69	76	77	79	103	97	97	101	93	170	247	202	173	181
3 – Einnahmen aus Schuldenaufnahme, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	4	4	3	3	49	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4
Insgesamt	373	361	288	372	-1 206	-1 638	-1 579	-1 339	-1 679	-1 849	-1 795	-2 390	-2 494	-2 336	-2 413

<sup>a</sup> Ohne kassenmäßige Steuereinnahmen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

### 3.3 Einnahmen und Ausgaben der Treuhandanstalt

Aus Gründen der Vollständigkeit müssen in die Analyse auch die Sondervermögen des Bundes einbezogen werden, soweit sie ein Substitut für Ausgaben bzw. Einnahmen des Bundes darstellen. Dies betrifft mit Blick auf die hier verabredete Gebietsabgrenzung insbesondere die Einnahmen und Ausgaben der Treuhandanstalt (THA).<sup>53</sup>

Die Treuhandanstalt wurde noch von der letzten DDR-Regierung zur Verwertung des volkseigenen Produktivvermögens ins Leben gerufen. Ihr Auftrag bestand vornehmlich darin, die staatlichen Unternehmen zu privatisieren. Wo dies nicht möglich schien, war die THA befugt, auch die Stilllegung von Unternehmen bzw. Unternehmensteilen einzuleiten oder gegebenenfalls auch mit eigenen Mitteln Sanierungsvorhaben anzustoßen. Tatsächlich hat die THA in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum – bis zum Jahresende 1994 – die ihr übertragenen Aufgaben nahezu vollständig erfüllt. Nur ein kleiner Teil an Restprivatisierungen sowie das so genannte Vertragsmanagement wurden an die Nachfolgeeinrichtungen der THA als unselbstständige Einrichtungen des Bundes übertragen. Nach dem Jahr 1994 anfallende Leistungen werden daher beim Bund verbucht.

Tabelle 3.3-1:

Ausgaben der Treuhandanstalt im Zeitraum von 1990 bis 1994 nach Arten  
- in Mio. Euro -

	Ausgaben								Nachrichtlich Altschulden- übernahme	
	ins- gesamt	darunter:								
		zu- sammen	Ausgaben im Kerngeschäft				Zinsen	Personal- ausgaben		Inves- titionen
			Zuweisungen für Investitionen	arbeitsmarktpol. Maßnahmen und Sozialplanausgaben	Verlust- ausgleiche					
1990	3 015	748	0	0	45	2 246	16	4	2 199	
1991	14 121	8 041	0	1 734	5 098	5 619	215	87	6 954	
1992	21 117	11 989	0	871	8 001	8 140	367	30	12 015	
1993	24 322	15 543	508	748	10 203	7 301	370	14	10 686	
1994	22 442	16 555	696	2 507	8 170	5 298	305	9	5 215	
Insgesamt	85 016	52 877	1 204	5 860	31 516	28 604	1 274	145	37 069	

Quellen: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben; Berechnungen des IWH.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben wurde der THA das Recht eingeräumt, zusätzlich zu den erzielten Privatisierungserlösen langfristige Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen. Die aufgelaufenen Schulden der THA wurden nach Beendigung ihrer Tätigkeit zunächst in den Erblastentilgungsfonds als Sondervermögen des Bundes eingestellt und im Jahr 1999 in die Bundesschuld integriert.

<sup>53</sup> Zwar ist die THA strenggenommen als Teil des Unternehmenssektors anzusehen; ihre Sonderstellung als Verwalterin des ehemals staatlichen Vermögens der DDR rechtfertigt es jedoch, sie in dieser Betrachtung gesondert zu berücksichtigen.

In den Jahren 1990 bis 1994 beliefen sich die Ausgaben der THA auf insgesamt 85 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 3.3-1). Darüber hinaus hat die THA im Zuge des Privatisierungsprozesses Altschulden in Höhe von 37,1 Mrd. Euro übernommen. Die Einnahmen – in erster Linie aus Privatisierungserlösen – erreichten eine Höhe von 20,4 Mrd. Euro. Alles in allem schloss die THA ihr Geschäft mit einem kumulierten Defizit von mehr als 100 Mrd. Euro ab.

Im Rahmen dieser Arbeit wird das Defizit der THA aus dem laufenden Geschäft (Differenz zwischen Ausgaben ohne Zinszahlungen auf neu aufgenommene Kredite sowie ohne Altschuldenübernahmen einerseits und Einnahmen andererseits) als regionalisierbare Zahlung zugunsten Ostdeutschlands betrachtet, da die hieraus resultierenden Schulden der THA über den Erblastentilgungsfonds letzten Endes in die Verantwortung des Bundes übergegangen sind.<sup>54</sup> Insgesamt handelt es sich hierbei um einen Betrag von knapp 50 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 3.3-2). Die Altschuldenübernahme sowie die Zinszahlungen auf neu aufgenommene Kredite bleiben hingegen entsprechend der in dieser Arbeit verwendeten Systematik unberücksichtigt, weil diese lediglich die gewählte Art der Finanzierung der Ausgaben der THA reflektieren.

Tabelle 3.3-2:

Einnahmen und Ausgaben<sup>a</sup> der Treuhandanstalt  
- in Mio. Euro -

	Einnahmen	Ausgaben <sup>a</sup>	Saldo
1990	820	2 946	2 126
1991	3 956	13 237	9 282
1992	5 932	15 863	9 930
1993	4 836	19 958	15 123
1994	4 871	17 676	12 806
Insgesamt	20 414	69 680	49 266

<sup>a</sup> Ohne Zinsausgaben für Neukredite (13,3 Mrd. Euro) und ohne Altschuldenübernahme (37,1 Mrd. Euro).

Quellen: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben; Berechnungen des IWH.

Die gewählte Vorgehensweise impliziert zudem, dass die Privatisierungserlöse als Einnahmen der THA in den Neuen Bundesländern und Berlin behandelt werden. Tatsächlich sind die ostdeutschen Betriebe jedoch größtenteils an Erwerber aus Westdeutschland oder aus dem Ausland veräußert worden, sodass die Privatisierungserlöse alternativ auch als Einnahmen der THA in Westdeutschland oder aus dem Ausland gewertet werden könnten. Da den Einnahmen aus der Privatisierung jedoch ein entsprechender Sachvermögenstransfer von Ost nach West gegenübersteht, scheint es von der Sachlogik

<sup>54</sup> Zinszahlungen auf Altschulden (15,3 Mrd. Euro) werden hingegen einbezogen, da diese eine Entlastung der Unternehmen in THA-Besitz darstellen. Da diese Altschulden ab 1995 in den Erblastentilgungsfonds eingegliedert wurden, der nicht Bestandteil der Regionalisierung ist, ergibt sich in der zusammenfassenden Darstellung in Kapitel 4 ein Bruch in der Zeitreihe.

her gerechtfertigt, die Privatisierungserlöse als Beitrag Ostdeutschlands zur Finanzierung der Ausgaben der THA anzusehen.

Eine Regionalisierung der Zahlungen der THA auf die Gebietsstände Berlin beziehungsweise die ostdeutschen Flächenländer ist mit den vorhandenen statistischen Informationen nicht möglich. Denkbar wäre eine näherungsweise Aufteilung der Zahlungsströme anhand der Beschäftigtenzahlen; hiervon wird jedoch abgesehen, da wegen unterschiedlicher Privatisierungszeitpunkte, unterschiedlicher Kapitalintensität in den einzelnen Branchen und unterschiedlichen Zustands der einzelnen zu privatisierenden Betriebe kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Beschäftigung und regionaler Verteilung der Ausgaben beziehungsweise Einnahmen der THA besteht.

### **3.4 Zahlungsströme zwischen den westdeutschen Ländern und Gemeinden und den Neuen Ländern**

#### **3.4.1 Grundlegende Überlegungen**

Neben dem Haushalt des Bundes (bzw. der ihm zuzuordnenden Sondervermögen) sollen in die Betrachtung auch Zahlungen zwischen den Bundesländern einbezogen werden. Die Zahlungsströme zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern, die in dieser Studie zu beachten sind, finden vor allem im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Umsatzsteuervorwegausgleich, horizontaler Finanzausgleich, Beteiligung der westdeutschen Länder am Fonds Deutsche Einheit) statt. Darüber hinaus existieren in geringem Umfang Zahlungen zwischen den Ländern, die Folge der gemeinsamen Finanzierung von Verwaltungsstellen (z. B. Bund-Länder-Kommission (BLK) bzw. seit 2008 GWK, Kultusministerkonferenz) oder der Beteiligung an der gemeinsamen Forschungsförderung (z. B. Max-Planck-Gesellschaft (MPG), Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), Wissensgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)) sind.<sup>55</sup>

Länderübergreifende Finanzströme auf der kommunalen Ebene gibt es grundsätzlich nicht; allerdings sind die westdeutschen Gemeinden über die besonderen Gewerbesteuerumlagen sowie indirekt auch über den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich an den auf die Länder entfallenden Zahlungen beteiligt. Dies betrifft insbesondere die Mitfinanzierung des Länderanteils an den Zins- und Tilgungszahlungen für den Fonds Deutsche Einheit. Da Zins- und Tilgungszahlungen hier jedoch aus systematischen Gründen (Vermeidung von Doppelzahlungen) keine Berücksichtigung finden, werden diese Zahlungsströme hier nicht erfasst.

<sup>55</sup> Darüber hinaus ist zu beachten, dass die westdeutschen Länder auf Steuereinnahmen verzichten müssen, soweit Unternehmen und Privatpersonen aus den Alten Ländern Investitionen in den Neuen Ländern vornehmen und hierfür Steuervergünstigungen in Anspruch nehmen. Wie Tabelle 3.2-19 zeigt, beläuft sich die Höhe der von westdeutschen Finanzämtern ausgezahlten Investitionszulagen auf rund 550 Mio. Euro im Jahr 2005. In den zusammenfassenden Tabellen in Kapitel 4 werden diese Mindereinnahmen auf der Landesebene gesondert ausgewiesen.

Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern resultieren darüber hinaus aus der Zerlegung des Aufkommens der Lohn- und Körperschaftsteuer sowie des Zinsabschlags gemäß den Vorschriften des Zerlegungsgesetzes. Da nämlich die Lohnsteuer (Länderanteil) dem Wohnsitzland des Arbeitnehmers zusteht, diese jedoch im Regelfall vom Arbeitgeber abgeführt und damit am Sitzort des arbeitgebenden Unternehmens<sup>56</sup> vereinnahmt wird, muss ein Ausgleich zwischen den Ländern durchgeführt werden. Ähnliches gilt für die Körperschaftsteuer, die am jeweiligen Unternehmenssitz abgeführt wird, jedoch entsprechend der Entstehung des steuerpflichtigen Gewinns den einzelnen Ländern zugeteilt werden soll. Im Fall von Mehrbetriebsunternehmen wird daher eine Zerlegung auf die Standorte der einzelnen Betriebsstätten vorgenommen, wobei als Maßstab die Lohnsumme in den einzelnen Betriebsteilen herangezogen wird. Der Zinsabschlag ist schließlich eine Steuer, die von den kontoführenden Banken im Quellenabzugsverfahren erhoben wird, jedoch bei Steuerinländern<sup>57</sup> bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuerveranlagung anzurechnen ist. Entsprechend ist auch hier eine nachträgliche Aufteilung der Einnahmen nach den gesetzlich vorgeschriebenen Zerlegungsregeln erforderlich.<sup>58</sup>

Unter der Annahme, dass der Wohnsitz (bei Lohn- und Einkommensteuer) beziehungsweise der Entstehungsort des Gewinns (bei der Körperschaftsteuer) die „richtigen“ Verteilungsmaßstäbe darstellen, sind die Finanzströme im Zuge der Zerlegung des Steueraufkommens indes nicht als Zahlungsströme im Sinne einer Umverteilung anzusehen. Vielmehr stellen sie lediglich eine Korrektur der Einnahmenverteilung dar, die aufgrund der angewandten Techniken der Steuererhebung notwendig wird.<sup>59</sup> Im Folgenden werden solche Zahlungsströme daher nicht weiter berücksichtigt.

### 3.4.2 Fonds Deutsche Einheit

Bis zum Jahr 1994 wurde der horizontale Finanzausgleich getrennt für die westdeutschen Länder durchgeführt. Um die Neuen Länder trotz geringer Steuerkraft in die Lage zu versetzen, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen, wurde der Fonds Deutsche Einheit (FDE) geschaffen, der sich durch Finanzierungsbeiträge des Bundes und der westdeutschen Länder sowie durch Kredite speiste (vgl. Tabelle 3.4-1).<sup>60</sup> Nach mehre-

---

<sup>56</sup> Dies kann – bei Pendlern – der Arbeitsort sein, im Fall von Beschäftigten in Zweigstellen eines überregional tätigen Unternehmens jedoch auch der Ort der Geschäftsleitung.

<sup>57</sup> Bei Steuerausländern stellt der Zinsabschlag eine definitive Belastung dar.

<sup>58</sup> Bis zum Jahr 2001 wurde der Anteil Ostdeutschlands am Aufkommen des Zinsabschlags allerdings diskretionär festgelegt. Die Anteile schwankten über die Jahre und beliefen sich auf: 1993: 5%; 1994: 6%; 1995: 7%; 1996: 8%; 1997 bis 2001: 9%. Vgl. § 12 Zerlegungsgesetz.

<sup>59</sup> Lediglich im Fall der pauschalierten Aufteilung des Aufkommens aus dem Zinsabschlag in den Jahren 1992 bis 2000 ließe sich ein Umverteilungstatbestand konstatieren; aufgrund fehlender Informationen über die regionale Verteilung von steuerpflichtigen Kapitaleinkünften lässt sich dieser Anteil allerdings ohnehin nicht bestimmen.

<sup>60</sup> Berlin erhielt darüber hinaus – wie auch schon in den Jahren zuvor – spezifische Bundesleistungen („Berlinhilfe“). Diese sind bei den Ausgaben des Bundes berücksichtigt.

ren Aufstockungen war der Fonds insgesamt mit 82,2 Mrd. Euro dotiert. Die westdeutschen Länder und ihre Gemeinden beteiligten sich an seiner Finanzierung mit 8,8 Mrd. Euro, der Bund mit 24,3 Mrd. Euro. Die restlichen 49,1 Mrd. Euro sind Kredite, die der Fonds aufnehmen durfte.

Tabelle 3.4-1:  
Zahlungen im Rahmen des Fonds Deutsche Einheit  
- in Mio. Euro -

Jahr	Auszahlungen an		Finanzierung			
	Neue Bundesländer	Berlin	Bund	Alte Bundesländer <sup>a</sup>	Berlin <sup>a</sup>	Kreditaufnahme
1990	10 431	817	1 023	0	0	10 226
1991	16 595	1 300	1 533	494	18	15 850
1992	16 074	1 259	3 758	1 259	45	12 271
1993	16 671	1 329	8 090	2 141	100	7 669
1994	16 371	1 320	9 938	4 867	329	2 556

<sup>a</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1995; die Aufteilung auf die Alten Bundesländer und Berlin erfolgt anhand der Abrechnungen im LFA.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Seit dem Jahr 1995 befindet sich der FDE in der Tilgungsphase. Die westdeutschen Länder und Berlin waren bis zum Jahr 2004 an den Zins- und Tilgungsleistungen mit festgelegten Schlüsseln beteiligt, die mit den Einnahmen der Länder aus dem Umsatzsteueraufkommen verrechnet wurden. Die Beiträge der westdeutschen Länder beliefen sich nach § 6 DEFG auf 50% der Bundeszuschüsse an den Fonds zuzüglich eines Festbetrags von 2,1 Mrd. DM (1,1 Mrd. Euro) jährlich; aufgrund der günstigen Zinsentwicklung wurden die Zuweisungen für die Jahre 1998 bis 2004 allerdings gekürzt. Ab 2005 ist der FDE in die Bundesschuld eingegliedert, sodass allein der Bund für die Schuldendienstverpflichtungen in der Verantwortung steht. Im Jahr 2019 wird der verbleibende „Restbetrag“ dann nach den Regelungen im Finanzausgleichsgesetz (FAG) auf den Bund und die Alten Länder aufgeteilt werden. Zur Abdeckung der Zinsbelastungen erhält der Bund in den Jahren 2005 bis 2019 zu Lasten der Länder einen Festbetrag aus dem Umsatzsteueraufkommen.

Entsprechend der hier gewählten Vorgehensweise werden Zins- und Tilgungsleistungen für die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Kredite bei der Regionalisierung der Ausgaben von Bund und (westdeutschen) Ländern grundsätzlich nicht berücksichtigt.<sup>61</sup> Auch wenn der Bund bzw. die westdeutschen Länder (und über die erhöhte Gewerbesteuerumlage auch deren Gemeinden) durch die Zins- und Tilgungszahlungen für den Fonds Deutsche Einheit belastet werden, sind die entsprechenden Zahlungen lediglich Folge der während der Laufzeit des Fonds gewählten Finanzierungsweise und kommen den

<sup>61</sup> Zinszahlungen beispielsweise auf Altschulden der THA-Unternehmen werden hingegen einbezogen, da diese eine (indirekte) Entlastung der Unternehmen darstellen.

ostdeutschen Ländern demgemäß lediglich indirekt zugute. Auf einen Nachweis wird daher verzichtet.

### **3.4.3 Leistungen der westdeutschen Länder im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs**

Der bundesstaatliche Finanzausgleich besteht aus mehreren Stufen (Umsatzsteuervorwegausgleich, Ausgleichszahlungen finanzstarker Länder an finanzschwache Länder, ergänzende Zuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder). Er beinhaltet somit zwangsläufig erhebliche Transferelemente von finanzstarken in finanzschwache Regionen. Da alle ostdeutschen Länder aufgrund ihrer niedrigen Finanzkraft zu den Empfängerländern im Finanzausgleich gehören (ebenso wie die meisten westdeutschen Bundesländer), müssen die entsprechenden Zahlungsströme hier ebenfalls Berücksichtigung finden.

Die Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes (FAG), das diese Zahlungsströme regelt, sind seit dem Jahr 1990 mehrfach angepasst worden, wobei insbesondere die Neuregelungen im Jahr 1995 (Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den gesamtdeutschen Finanzausgleich zwischen den Ländern, „Solidarpakt I“) und im Jahr 2005 (Anpassung des Finanzausgleichs an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, „Solidarpakt II“) von Bedeutung sind.

#### *Umsatzsteuervorwegausgleich*

Nach den grundgesetzlichen Regelungen steht den Ländern ein Teil des Umsatzsteueraufkommens zu, der eine Finanzausstattung der Länder sicherstellt, mit der sie die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen können (Art. 106 Abs. 3 GG). Bis zum Jahr 1994 belief sich der Anteil der Länder an den Gesamteinnahmen der Steuern vom Umsatz auf 37%; hieran wurden die ostdeutschen Länder seit dem Jahr 1991 beteiligt. Nachdem die ostdeutschen Länder ab dem Jahr 1995 gleichberechtigt in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen wurden, wurde zur teilweisen Kompensation der damit verbundenen Mehrbelastungen der westdeutschen Länder der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen um sieben Prozentpunkte (auf 44%) erhöht. Im Jahr 1996 wurde die Verteilung erneut geändert, um die Länder für zusätzliche Finanzierungslasten aufgrund der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs zu entschädigen. Im Jahr 1998 erfolgte eine weitere Änderung, um den Bund für erhöhte Zahlungspflichten an die gesetzliche Rentenversicherung zu kompensieren. Zudem wurden die Gemeinden in die Umsatzsteuer-Verteilung einbezogen. Im Jahr 2004 – dem letzten Jahr der Geltung des „alten“ FAG – erhielten der Bund 51,2%, die Länder 46,9% und die Gemeinden 1,9% der Einnahmen aus den Steuern vom Umsatz.

Die Aufteilung des Länderanteils auf die einzelnen Bundesländer erfolgt zu mindestens 75% nach Einwohnerzahlen und zu höchstens 25% (2005: rund 17%) nach Indikatoren der Steuerkraft. Für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wurde ein Verteilungsschlüssel von 85% (westdeutsche Länder und Berlin-West) zu 15% (ostdeutsche Länder

und Berlin-Ost) festgelegt.<sup>62</sup> Die Verteilung auf die einzelnen Länder erfolgt nach Maßstäben, die sich vor allem an der Höhe der Gewerbesteuereinnahmen in den einzelnen Ländern orientieren.<sup>63</sup>

Ausgleichselemente enthalten die Regelungen zur Umsatzsteuerverteilung in mehrererlei Hinsicht. Zum einen führt schon die partielle Aufteilung der Umsatzsteuereinnahmen „nach Köpfen“ zu einem Finanztransfer von finanzstarken zu finanzschwachen Ländern, denn die ökonomisch begründete Verteilung des regionalen Aufkommens dürfte weitgehend proportional zu den privaten Verbrauchsausgaben – und damit zu den verfügbaren Einkommen – streuen. Eine Verteilung des Steueraufkommens nach Einwohnern begünstigt somit finanzschwache Länder, denn ihr Anteil an den Einwohnerzahlen Deutschlands ist höher als ihr Anteil am privaten Verbrauch.

Das zweite Umverteilungselement ergibt sich durch die Aufteilung von maximal 25% der Umsatzsteuereinnahmen nach Indikatoren der originären Steuerkraft (ohne Umsatzsteuer). Hierdurch werden ärmere Länder unabhängig von ihrer Einwohnerzahl besser gestellt. Schließlich stellt auch die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nach einem festen Schlüssel eine Umverteilung dar, soweit der private Verbrauch nicht dieser Verteilung entspricht.

Mit Blick auf die Regionalisierung der öffentlichen Zahlungsströme ist es entscheidend, welcher Referenzmaßstab für eine unverzerrte Steuerverteilung herangezogen wird. Gemessen an den in einer Region tatsächlich begründeten Umsatzsteuereinnahmen (approximiert anhand der Verteilung des privaten Verbrauchs) induzieren alle drei genannten Umverteilungsmechanismen eine Umverteilung von West- nach Ostdeutschland. Sieht man hingegen die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach Einwohnerzahlen als den Normalfall an, so wäre lediglich die Differenz zwischen der tatsächlichen Umsatzsteuerverteilung nach geltendem Recht und einer vollständigen Verteilung nach Einwohnern als Leistung der westdeutschen Länder anzusehen. Bei der Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nach dem gesetzlich vorgegebenen Schlüssel (Ost-Anteil 15% des Gemeindeanteils an den Umsatzsteuereinnahmen) werden die ostdeutschen (Flächen-)Länder hingegen in der Tendenz sogar benachteiligt, weil ihr Anteil an den Einwohnern bzw. am privaten Verbrauch etwas höher liegt als der festgelegte Verteilungsschlüssel.

---

<sup>62</sup> Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer wurde als Ersatz für den Wegfall der Gewerbesteuer ab dem Jahr 1998 eingeführt. Da die Gewerbesteuer in den Neuen Ländern sowie Berlin-Ost nicht erhoben wurde, wurde eine fiktive Ost-West-Verteilung des Gewerbesteueraufkommens unterstellt, die nach Auskunft des BMF bei deutschlandweit einheitlichem Steuerrecht einen Anteil der ostdeutschen Gemeinden an der Umsatzsteuerverteilung von 13,5% begründet hätte.

<sup>63</sup> Vgl. § 5a und § 5b Gemeindefinanzreformgesetz, Bundesgesetzblatt 1997, Teil I, S. 2597.

Tabelle 3.4-2:

Nettozahlungsströme in die Neuen Länder ohne und mit Berlin im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung (Länderanteil)

- in Mio. Euro -

Jahr	Referenz: Einwohner		Referenz: privater Verbrauch	
	Neue Länder ohne Berlin	Berlin	Neue Länder ohne Berlin	Berlin
1991	95	22	2 403	9
1992	206	56	2 286	71
1993	554	128	2 285	143
1994	888	216	2 539	258
1995	6 118	-321	8 178	-296
1996	6 982	-363	9 098	-282
1997	6 779	-349	8 923	-210
1998	7 284	-374	9 190	-171
1999	7 838	-411	9 681	-205
2000	8 595	-463	10 463	-202
2001	7 818	-298	9 668	16
2002	7 629	-57	9 417	281
2003	7 242	-178	9 009	163
2004	6 485	-96	8 383	291
2005	6 902	11	8 787	383

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.4-3:

Nettozahlungsströme in die Neuen Länder im Rahmen der Verteilung des Gemeindefeils an der Umsatzsteuer<sup>a</sup>

- in Mio. Euro -

Jahr	Neue Länder ohne Berlin	
	Referenz: Einwohner	Referenz: privater Verbrauch
1998	-111	-37
1999	-127	-49
2000	-103	-26
2001	-108	-30
2002	-97	-25
2003	-102	-23
2004	-99	-18
2005	-99	-11

<sup>a</sup> Die Gemeinden sind erst seit dem Jahr 1998 an der Umsatzsteuer beteiligt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3.4-4:  
Umsatzsteuerausgleich (Differenz zwischen Verteilung nach geltendem Recht und vollständiger Verteilung nach Einwohnern) 2005

	Baden- Württemberg	Bayern	Bremen	Hamburg	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Branden- burg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Berlin	Insgesamt
Mio. Euro	-1 470	-1 706	-91	-238	-835	487	-2 479	-443	42	-187	1 161	909	2 200	1 445	1 188	11	±7 442
Euro je Einwohner	-137	-137	-137	-137	-137	61	-137	-109	40	-66	453	531	514	582	507	3	90

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

In den Tabellen 3.4-2 und 3.4-3 werden für beide Referenzmaßstäbe die berechneten Zahlungsströme angegeben. In den zusammenfassenden Tabellen am Schluss dieses Abschnitts wird entsprechend der Vorgehensweise in der offiziellen Finanzausgleichsstatistik lediglich der Referenzmaßstab „Einwohner“ verwendet.

Wie Tabelle 3.4-4 zeigt, profitieren von den Verteilungsregeln bei der Umsatzsteuerverteilung nicht allein die ostdeutschen Länder, sondern auch die westdeutschen Flächenländer mit geringer Steuerkraft, namentlich Niedersachsen und das Saarland. Allerdings sind die Volumina des Umsatzsteuerausgleichs (gemessen an der Verteilung allein nach Einwohnerzahlen) hier relativ gering. Trotz der starken umverteilenden Wirkung des Umsatzsteuerausgleichs zugunsten der ostdeutschen Länder liegt hier jedoch keine Bevorzugung der Neuen Länder vor, da die hierfür geltenden Regeln bundeseinheitlich gestaltet sind. Vielmehr reflektiert sich hierin allein die niedrige Steuerkraft der ostdeutschen Länder.

#### *Horizontaler Finanzausgleich – Länderfinanzausgleich im engeren Sinn*

Das zweite Element des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern. Nachdem der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn bis zum Jahr 1994 nach Ost- und Westdeutschland getrennt durchgeführt wurde, gelten seit dem Jahr 1995 gesamtdeutsche Regelungen. Der horizontale Finanzausgleich basiert dabei auf einem komplexen Regelwerk. Zwar wird bei der Bestimmung der Finanzkraft hauptsächlich auf die Einnahmen abgestellt, doch spielen dabei auch abstrakte Mehrbedarfe von Ländern (wie z. B. ein höherer Finanzbedarf der Stadtstaaten oder – bis zur Neuregelung im Jahr 2005 – die Kosten des Betriebs von Seehäfen) eine Rolle. Die Neuen Länder sowie Berlin sind aufgrund ihrer geringen Finanzkraft Nehmerländer im Länderfinanzausgleich. Die West-Ost-Zahlungen im Länderfinanzausgleich i. e. S. beliefen sich im Jahr 2005 auf knapp 5,7 Mrd. Euro.

Von den durch den Länderfinanzausgleich bewirkten Zahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern profitieren auch die westdeutschen Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft. Dies rührt aus den Mechanismen des Länderfinanzausgleichs, die darauf abzielen, allen Ländern unabhängig von ihren originären Steuereinnahmen ein weitgehend ähnliches Einnahmenniveau (je Einwohner) zu verschaffen, um (zusammen mit den Zahlungen im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung bzw. der ergänzenden Zahlungen des Bundes) ein in etwa gleiches Niveau öffentlicher Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Wie Tabelle 3.4-6 zeigt, gehörten im Jahr 2005 elf der 16 Bundesländer zu den so genannten „Nehmerländern“ im Länderfinanzausgleich. Freilich ist auch nicht zu verkennen, dass der Anteil der ostdeutschen Länder sowie Berlins am gesamten Umverteilungsvolumen mit mehr als 80% überproportional hoch war. Grund hierfür ist jedoch allein die geringe Finanzkraft der Neuen Länder, denn der Länderfinanzausgleich wird gesamtdeutsch nach identischen Regeln durchgeführt.

Tabelle 3.4-5:

Horizontaler Länderfinanzausgleich<sup>a, b</sup> – Zahlungen westdeutscher Länder an die Neuen Bundesländer und Berlin

- in Mio. Euro -

Jahr	Neue Bundesländer ohne Berlin	Berlin
1991	x	x
1992	x	x
1993	x	x
1994	x	x
1995	2 838	2 159
1996	3 183	2 217
1997	3 091	2 266
1998	3 214	2 501
1999	3 457	2 725
2000	3 707	2 812
2001	3 127	2 653
2002	3 205	2 677
2003	2 851	2 639
2004	2 916	2 703
2005	3 209	2 456

<sup>a</sup> Zwischen den Jahren 1991 und 1994 getrennter Finanzausgleich zwischen den Gebietsständen Ost/West. – <sup>b</sup> Nur Finanzströme zwischen den Ländern, ohne BEZ und Umsatzsteuerverteilung.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

*Exkurs: Vertikaler Finanzausgleich – Länderfinanzausgleich im weiteren Sinn*

Ergänzt wird der Finanzausgleich zwischen den Ländern durch Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Bis zur Neuregelung im Jahr 2004 waren dies

- Fehlbetrags-BEZ für finanzschwache Länder in Ost- und Westdeutschland,<sup>64</sup>
- Sonderbedarfs-BEZ aufgrund überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung sowie aufgrund überdurchschnittlich hoher Ausgaben der zentralen Verwaltung für kleinere leistungsschwache Länder (PolBEZ),<sup>65</sup>
- Übergangs-BEZ für finanzschwache westdeutsche Länder zum Ausgleich von Mehrbelastungen aufgrund der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 1995,<sup>66</sup>
- Sanierungs-BEZ für die Haushaltsnotlagenländer Bremen und das Saarland sowie

<sup>64</sup> Dazu zählten bis zum Jahr 2004 alle ostdeutschen Länder einschließlich Berlin sowie Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland.

<sup>65</sup> Hierzu zählen in Ostdeutschland Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin, in Westdeutschland Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, das Saarland und Bremen.

<sup>66</sup> Begünstigt waren Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein.

Tabelle 3.4-6:  
Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen im Länderfinanzausgleich  
- in Mio. Euro -

	Baden- Württemberg	Bayern	Bremen	Hamburg	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen	Berlin	Insgesamt
1995	-1 433	-1 295	287	-60	-1 101	231	-763	117	92	-72	442	394	907	574	521	2 159	±5 724
1996	-1 289	-1 463	325	-246	-1 657	283	-1 598	118	120	8	529	438	1 005	635	576	2 217	±6 253
1997	-1 232	-1 586	179	-140	-1 610	344	-1 564	151	104	-3	504	431	981	601	574	2 266	±6 134
1998	-1 778	-1 486	466	-314	-1 758	403	-1 583	219	117	0	534	448	1 020	617	595	2 501	±6 920
1999	-1 760	-1 635	340	-345	-2 433	532	-1 318	195	153	89	587	464	1 122	672	612	2 725	±7 490
2000	-1 957	-1 884	442	-556	-2 734	568	-1 141	392	167	185	644	500	1 182	711	670	2 812	±8 273
2001	-2 115	-2 277	402	-268	-2 629	952	-278	229	146	60	498	434	1 031	591	573	2 653	±7 568
2002	-1 663	-2 047	407	-197	-1 910	487	-1 628	419	139	112	541	439	1 047	607	571	2 677	±7 445
2003	-2 169	-1 859	346	-656	-1 876	392	-50	259	107	16	502	393	936	520	500	2 639	±6 610
2004	-2 170	-2 315	331	-578	-1 529	446	-213	190	116	102	534	403	930	532	517	2 703	±6 805
2005	-2 235	-2 234	366	-383	-1 606	363	-490	294	113	146	588	433	1 020	587	581	2 456	±6 948

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

- Sonderbedarfs-BEZ<sup>67</sup> zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen und zum Ausgleich einer unterproportionalen kommunalen Finanzkraft für die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin (SoBEZ Neue Länder). Im Jahr 2004 belief sich das Gesamtvolumen der BEZ auf 15 Mrd. Euro, von denen allein 10,5 Mrd. Euro auf die SoBEZ zugunsten der Neuen Länder entfielen.<sup>68</sup>

Mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem 01.01.2005 wurden die Fehlbetrags-BEZ in „Allgemeine BEZ“ umbenannt. Darüber hinaus wurden die weiteren Bundesergänzungszuweisungen auf die PolBEZ sowie die SoBEZ Neue Länder eher beschränkt. Hinzu kamen lediglich Sonderbedarfs-BEZ für den Ausgleich von Mehrbelastungen infolge der Arbeitsmarktreformen für die Neuen Länder (ohne Berlin). Das Gesamtvolumen der BEZ belief sich im Jahr 2005 auf 14,6 Mrd. Euro, wovon wiederum die Neuen Länder in überproportionalem Umfang profitierten (vgl. Tabelle 3.4-7). Dies reflektiert die Leistungen, die der Bund an die ostdeutschen Länder im Rahmen des Solidarpaktes II gewährt.

Da die genannten Zahlungen vom Bund geleistet werden, sind sie in diesem Abschnitt daher nicht zu berücksichtigen; sie werden vielmehr im Rahmen der in Abschnitt 3.2.2 beschriebenen negativen Einnahmen des Bundes erfasst.

Tabelle 3.4-7:

Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) im Jahr 2005

- in Mio. Euro -

	Bremen	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Berlin	Insgesamt
BEZ Insgesamt	181	197	199	116	133	1 978	1 460	3 476	2 119	1 956	2 814	14 629
davon:												
Allg. BEZ	121	197	153	53	79	224	161	385	222	217	768	2 579
PolBEZ	60	x	46	63	53	55	61	26	53	56	43	517
Hartz-IV-BEZ	x	x	x	x	x	190	128	319	187	176	x	1 000
SoBEZ Neue Länder	x	x	x	x	x	1 509	1 110	2 746	1 657	1 507	2 003	10 533

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

### 3.4.4 Zuweisungen zwischen den Ländern

In beschränktem Umfang existieren schließlich direkte Zahlungen zwischen den Ländern, die Folge der gemeinsamen Finanzierung von Verwaltungs- oder Forschungs-

<sup>67</sup> Hierbei handelt es sich um die Leistungen, die im Rahmen des Solidarpaktes zugunsten der Neuen Länder vereinbart wurden.

<sup>68</sup> Im Jahr 2004 erhielten die Neuen Länder insgesamt 10,2 Mrd. Euro und Berlin 2,6 Mrd. Euro an Bundesergänzungszuweisungen, vgl. hierzu auch Anhang A.3.2-8.

einrichtungen sind.<sup>69</sup> Diese Zahlungsströme lassen sich nur mit erheblichem Aufwand ermitteln. Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit ist es jedoch ausreichend, die Nettoströme zu berechnen, die sich aus der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes ableiten lassen.<sup>70</sup> Hierzu werden die von den einzelnen Ländern geleisteten Zahlungen an andere Bundesländer mit den jeweils empfangenen Zahlungen von anderen Bundesländern saldiert, sodass sich im Ergebnis die per saldo tatsächlich geleisteten beziehungsweise empfangenen Zahlungen ergeben. Nachdem diese in der ersten Hälfte der 1990er Jahre infolge des Neuaufbaus von Verwaltungs- und Forschungseinrichtungen in den Neuen Ländern zeitweise erhebliche Größenordnungen erreicht haben, hat ihre Bedeutung seitdem stark abgenommen. Im Jahr 2004 betrug der interregionale Zahlungsstrom weniger als 100 Mio. Euro (vgl. Tabelle 3.4-8).<sup>71</sup>

Tabelle 3.4-8:

Per saldo empfangene Nettozahlungen von anderen Bundesländern  
- in Mio. Euro -

	Neue Bundesländer	Berlin
1992	353	562
1993	408	512
1994	388	192
1995	444	248
1996	437	209
1997	427	474
1998	-17	59
1999	0	38
2000	-5	36
2001	118	36
2002	128	-20
2003	118	-17
2004	40	42
2005	.	.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

<sup>69</sup> Hierbei handelt es sich ausschließlich um Zahlungen für Forschungseinrichtungen nach Art. 91b GG, die entsprechend der zwischen den Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung von der Ländergemeinschaft (entsprechend dem so genannten Königsteiner Schlüssel) finanziert werden.

<sup>70</sup> Zu beachten ist, dass keine vollständige Zeitreihe ermittelt werden kann, da die Statistik erst ab dem Jahr 1992 erhoben wird und zum Abschluss der empirischen Arbeiten an diesem Projekt nur bis zum Jahr 2004 vorlag.

<sup>71</sup> Dies reflektiert die Tatsache, dass die WGL-Institute weitgehend gleichmäßig über die Bundesländer verteilt sind. Die resultierenden Zahlungsströme ergeben sich primär durch den nach Fachgebieten unterschiedlich hohen Zuwendungsbedarf.

Zahlungen zwischen den Ländern ergeben sich überdies aus der gemeinsamen Förderung der großen Forschungsinstitutionen (MPG, FhG, DFG) durch Bund und Länder nach Art. 91b GG. Bei den genannten Forschungsvereinigungen wird der jeweilige Länderanteil in unterschiedlichem Umfang von allen Ländern getragen. Anders als bei der WGL (bei der die einzelnen Institute Empfänger der Mittel sind) werden die Gelder zentral vergeben und anschließend in eigener Verantwortung der Forschungsgemeinschaften für die institutionelle Finanzierung von Forschungseinrichtungen und die Vergabe von Forschungsaufträgen verwendet. Die für eine Regionalisierung erforderlichen Angaben konnten von der BLK beziehungsweise den empfangenden Forschungsinstitutionen nicht bereitgestellt werden. Angesichts der geringen Höhe der Zahlungsströme werden die vorgelegten Schätzungen hierdurch jedoch nur wenig beeinflusst.

### 3.4.5 Aufbauhilfefonds

Im Jahr 2002 wurden weite Teile Ostdeutschlands von einer Flutkatastrophe betroffen; zur Abdeckung der dadurch verursachten Schäden wurde ein Hilfsfonds eingerichtet, der sich aus Beiträgen von Bund, Ländern und EU speiste. Insgesamt belief sich das Volumen des Fonds auf 6,5 Mrd. Euro, zu denen die westdeutschen Länder knapp 2,2 Mrd. Euro beisteuerten. Rund 0,6 Mrd. Euro wurden von den ostdeutschen Ländern (und Berlin) bereitgestellt. Die Fondsmittel kamen überwiegend Ostdeutschland zugute (insgesamt 6,1 Mrd. Euro brutto).

Im Jahr 2003 beliefen sich die Auszahlungen in den Neuen Bundesländern auf 2,9 Mrd. Euro; weitere 3,3 Mrd. Euro wurden in den Folgejahren verausgabt; es sind allerdings keine Informationen über die zeitliche Verteilung der Ausgaben verfügbar. Mit Ablauf des Jahres 2006 wurde der Fonds aufgelöst und die noch bestehenden Kassensmittel auf die von der Hochwasserkatastrophe am stärksten betroffenen Länder verteilt.

Tabelle 3.4-9:

Zahlungen im Rahmen des Aufbauhilfefonds

- in Mio. Euro -

	Empfänger <sup>a</sup>		Finanzierung					Netto- zahlungen an Neue Bundesländer
	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Berlin	Alte Bundesländer	Bund	EU	
2003	2 861	146	462	152	2 160	3 507	176	2 247
2004/2005	3 281	168						3 281
Insgesamt	6 142	314	462	152	2 160	3 507	176	5 528

<sup>a</sup> Bei den Empfängern muss Berlin nicht gesondert beachtet werden, da Berlin von der Flut nicht betroffen war.

Quelle: Wirtschaftsplan des Fonds Aufbauhilfe.

### **3.5 Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungen in den Neuen Bundesländern und Berlin**

Mit der deutschen Vereinigung wurden die Neuen Länder auch in die bestehenden gesetzlichen Sozialversicherungssysteme (Arbeitslosenversicherung, gesetzliche Rentenversicherung, gesetzliche Krankenversicherung, soziale Pflegeversicherung und Unfallversicherung) einbezogen, die von wenigen Ausnahmen abgesehen gesamtdeutsch organisiert sind. Prinzipiell ist in diesen Systemen das Solidarprinzip verwirklicht, nach dem die Leistungsansprüche der Versicherten durch einkommensabhängige Beiträge der versicherungspflichtig Beschäftigten gedeckt werden müssen. Da typischerweise in Regionen mit geringer Wirtschaftskraft einer hohen Zahl von Leistungsempfängern eine geringe Zahl von Beitragszahlern gegenübersteht, kommt es in erheblichem Umfang zu interregionalen Zahlungsströmen von den strukturstarken in die strukturschwachen Regionen. In dem hier untersuchten Zusammenhang schlägt sich das in Ausgabenüberschüssen der jeweiligen Sozialversicherungen in Ostdeutschland nieder, die durch entsprechende Einnahmenüberschüsse in Westdeutschland zu decken sind. Der Zusammenhang gilt jedoch allgemein ebenso für strukturschwache Regionen in Westdeutschland; auch diese sind typischerweise Nettoempfänger von Sozialversicherungsleistungen.

Über die Beitragseinnahmen hinaus erhalten die gesetzliche Rentenversicherung sowie die Arbeitslosenversicherung in nicht unbeträchtlichem Umfang auch Bundesleistungen zur Deckung ihrer Ausgaben. Diese Bundeszuschüsse sind abweichend von der Vorgehensweise in den übrigen Kapiteln des vorliegenden Berichts nicht beim Bund, sondern bei den entsprechenden Sozialversicherungszweigen verbucht und werden dort gesondert ausgewiesen.

#### **3.5.1 Arbeitslosenversicherung**

Die Arbeitslosenversicherung ist gesamtdeutsch organisiert. Beiträge und sonstige Einnahmen werden nur zentral am Sitz der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Nürnberg erfasst. Über die Ausgaben liegen hingegen – mit Ausnahme der von der BA zu leistenden Beitragszahlungen an die übrigen Zweige der Sozialversicherung (Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung für Leistungsempfänger) – nach Ländern differenzierte Angaben vor. Um die auf Ostdeutschland entfallenden Nettozahlungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu ermitteln, also die Differenz von Ausgaben und Einnahmen in den Neuen Ländern festzustellen, müssen somit vor allem Einnahmen regional zugeordnet werden.

##### *Ausgaben*

Die regionale Verteilung der Ausgaben wird für die meisten Ausgabenpositionen in den Statistiken der BA ausgewiesen. Auch eine Aufteilung der Ausgaben auf Lohnersatzleistungen und Maßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist möglich.

Nach diesen Berechnungen beliefen sich die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2005 insgesamt auf 11,1 Mrd. Euro in den Neuen Bundesländern beziehungsweise auf 2,3 Mrd. Euro in Berlin (vgl. Tabelle 3.5-1). Im Zeitablauf ist dabei seit etwa 2003 ein deutlicher Rückgang der Ausgaben infolge der seither bestehenden Einschränkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen feststellbar.

### *Einnahmen*

Die Arbeitslosenversicherung finanziert sich überwiegend durch Beitragszahlungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (die hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu tragen sind). Außerdem war der Bund bis zum Jahr 2006 verpflichtet, mit einem Bundeszuschuss etwaige Defizite auszugleichen.<sup>72</sup> Darüber hinaus erhält die Arbeitslosenversicherung in geringem Umfang Verwaltungskostenerstattungen des Bundes und der Länder, Zuweisungen von Unternehmen (Winterbau-Umlage, Insolvenzgeld-Umlage und Ausgleichsabgabe) sowie Zahlungen der EU (Europäischer Sozialfonds, ESF). Um die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung in regionaler Differenzierung zu ermitteln, müssen daher die Beitragseinnahmen sowie die verschiedenen Umlagen auf die Gebietsstände aufgeteilt werden.

Auch wenn regionale Statistiken zur Einnahmenseite der Bundesagentur für Arbeit nicht verfügbar sind, lässt sich diese Aufteilung mit Hilfe von Kenngrößen zufriedenstellend schätzen:

- Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind prinzipiell proportional zu den Arbeits-einkommen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Allerdings sind Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze (2005: 52 800 Euro/Jahr) nicht versicherungspflichtig. Da keine statistischen Informationen über die tatsächliche Höhe der sozialversicherungspflichtigen Einkommen (unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze) vorliegen, wird für die regionale Aufteilung hier der Anteil der Neuen Länder bzw. Berlins an den Sozialbeiträgen der privaten Haushalte herangezogen, der aus der VGR der Länder entnommen werden kann. Damit wird implizit unterstellt, dass die Struktur der Beitragseinnahmen über die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung hinweg in allen Bundesländern identisch ist.
- Die Umlagen der Unternehmen für Wintergeld bzw. Insolvenzgeld (früher Konkursausfallgeld) orientieren sich im Grundsatz an der Höhe der von den Unternehmen gezahlten Arbeitsentgelte (Winterbau-Umlage: Unternehmen des Baugewerbes; Insolvenzgeld-Umlage: alle Unternehmen). Insoweit ist es möglich, die Höhe der

---

<sup>72</sup> Darüber hinaus werden der Bundesagentur für Arbeit vom Bund Ausgaben erstattet, die sie für Bezieher von Arbeitslosenhilfe beziehungsweise Arbeitslosengeld II zu entrichten hat. Im Zuge der Arbeitsmarktreformen und der Abschaffung des Bundeszuschusses zur Defizitabdeckung und des neuen Bundeszuschusses in Höhe eines Mehrwertsteuerpunktes sowie der Änderungen bei Eingliederungstiteln und Ausgleichsbetrag sind die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Bundesagentur komplexer geworden. Dies berührt allerdings nicht den hier gewählten Untersuchungszeitraum.

Zahlungen in einem Landesanteil anhand der regionalen Verteilung der Arbeitnehmerentgelte im Baugewerbe bzw. im Unternehmenssektor zu ermitteln, der ebenfalls aus der VGR der Länder entnommen werden kann. Für die Jahre vor 1998 werden die Einnahmen aus der Konkursausfallgeld-/Insolvenzgeld-Umlage als Anteil (1,2%) der Arbeitnehmerentgelte ermittelt.

- Die Ausgleichsabgabe wird bei denjenigen Arbeitgebern erhoben, die nicht die gesetzlich verlangte Anzahl von Schwerbehinderten beschäftigen; die regionale Aufteilung kann hier den entsprechenden Statistiken der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter entnommen werden.<sup>73</sup> Entsprechende Angaben liegen allerdings erst ab dem Jahr 2000 vor.
- Die Zuweisungen der Länder an die Arbeitslosenversicherung werden aus der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes<sup>74</sup> übernommen; hierbei wird unterstellt, dass die dort für die Sozialversicherung insgesamt ausgewiesenen Zahlungen ausschließlich an die Arbeitslosenversicherung geleistet werden. Um Doppelzahlungen zu vermeiden, werden diese Zahlungen bei den anderen Sozialversicherungszweigen nicht berücksichtigt. Etwaige Fehler dürften angesichts der geringen Bedeutung dieses Postens vernachlässigbar sein.

Wie Tabelle 3.5-1 zeigt, belaufen sich die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2005 in den Neuen Bundesländern auf 6,6 Mrd. Euro (Berlin: 2,0 Mrd. Euro). Davon werden 97% dieser Einnahmen durch Beiträge aufgebracht. Im Zeitablauf ist dabei ein kontinuierlicher Anstieg der Gesamteinnahmen bis zum Jahr 2001 festzustellen. Seither gingen die Einnahmen infolge des konjunkturell bedingten Rückgangs der Beschäftigung jedoch wieder etwas zurück.

In keinem der betrachteten Jahre reichten die Einnahmen indes aus, die aus der hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland resultierenden Ausgaben zu decken, auch wenn im Zeitablauf ein deutlicher Rückgang der in Ostdeutschland entstandenen Defizite in der Arbeitslosenversicherung (ALV) auf zuletzt 4,8 Mrd. Euro (Neue Bundesländer: 4,5 Mrd. Euro; Berlin: 0,3 Mrd. Euro) zu konstatieren ist. Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben in Ostdeutschland wird dabei vor allem durch Zuweisungen aus den in Westdeutschland erzielten Überschüssen der Arbeitslosenversicherung (3,4 Mrd. Euro im Jahr 2005)<sup>75</sup> und durch Bundeszuschüsse (0,4 Mrd. Euro) gedeckt.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. <http://www.integrationsaemter.de>, Zugriff im Herbst 2008.

<sup>74</sup> Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 14, Reihe 2, Tabelle 9.1 und 10.1.

<sup>75</sup> Die Ausgleichszahlungen innerhalb der Arbeitslosenversicherung können nur durch Differenzbildung ermittelt werden; da für die Jahre vor 1998 die hierfür notwendigen Angaben der EU-Leistungen sowie der Erstattungen des Bundes nicht vorliegen, erfolgt der zahlenmäßige Ausweis erst ab dem Jahr 1998.

<sup>76</sup> Darüber hinaus erhält die Arbeitslosenversicherung vom Bund Erstattungen u. a. für Verwaltungsaufwendungen sowie Zuweisungen von der EU. Diese beliefen sich in Ostdeutschland (NBL + BE) im Jahr 2005 auf rund eine Mrd. Euro.

Tabelle 3.5-1:  
Zahlungen in der Arbeitslosenversicherung  
- in Mio. Euro -

	Neue Bundesländer		Berlin		<i>Nachrichtlich:</i> Finanzierung (NBL + BE)	
	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Bundeszuschüsse	Transfer ALV-West
1991	14 032	3 842	2 051	1 541	524	.
1992	21 703	5 705	2 827	1 764	4 571	.
1993	23 962	6 142	3 016	1 874	12 485	.
1994	19 779	6 347	2 668	1 935	5 214	.
1995	16 975	6 679	2 726	2 035	3 522	.
1996	18 186	6 779	2 913	2 016	7 033	.
1997	18 146	6 884	2 932	2 011	4 895	.
1998	18 363	6 924	2 921	2 042	3 947	8 007
1999	18 618	7 058	3 006	2 065	3 739	8 192
2000	18 105	7 048	3 023	2 074	867	10 515
2001	17 959	7 193	3 211	2 099	1 931	9 531
2002	17 305	7 045	3 281	2 082	5 623	5 495
2003	15 393	6 877	3 101	2 022	6 215	3 014
2004	13 774	6 791	2 830	2 038	4 175	3 262
2005	11 098	6 604	2 316	1 971	397	3 408

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Ausgabenüberhänge in der Arbeitslosenversicherung sind keineswegs nur ein spezifisch ostdeutsches Phänomen. Vielmehr reichen auch in Bremen und in Schleswig-Holstein die Einnahmen nicht aus, um die Ausgaben für Lohnersatzleistungen, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen u. Ä. zu decken. Bezieht man die regionalisierten Ausgaben bzw. Einnahmen der Arbeitslosenversicherung auf die Zahl der Arbeitslosen bzw. auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, so wird deutlich, dass die Höhe der Ausgaben bzw. Einnahmen vor allem von der jeweiligen Arbeitsmarktlage abhängig ist. In den Neuen Ländern (einschließlich Berlin) liegen die Ausgaben je Arbeitslosen um rund 20% unter dem westdeutschen Durchschnittswert;<sup>77</sup> bei den Einnahmen je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt der Unterschied bei rund 12%. Insoweit kann von einer überproportionalen Begünstigung Ostdeutschlands zumindest auf dieser Aggregationsebene nicht gesprochen werden (vgl. Tabelle 3.5-2).

<sup>77</sup> Zu beachten ist, dass der westdeutsche Durchschnitt vor allem die hohen Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Bayern und Baden-Württemberg widerspiegelt, die Folge überdurchschnittlich hoher Löhne und Lohnersatzleistungen in diesen beiden Bundesländern. In den übrigen westdeutschen Ländern liegen die Pro-Kopf-Ausgaben der Arbeitslosenversicherung hingegen nur geringfügig höher als in Ostdeutschland.

Tabelle 3.5-2:

Ausgaben und Einnahmen der Arbeitslosenversicherung nach Ländern, 2005  
- in Mio. Euro -

Länder	Ausgaben	Einnahmen	Saldo	<i>Nachrichtlich:</i>	
				Ausgaben je Arbeitslosen in 1 000 Euro	Einnahmen je sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigten in 1 000 Euro
Baden-Württemberg	4 775	6 770	1 995	12,4	1,8
Bayern	6 492	7 922	1 424	12,9	1,9
Bremen	4 74	3 92	-82	8,9	1,4
Hamburg	939	1 129	190	9,6	1,5
Hessen	3 027	3 846	820	10,2	1,8
Niedersachsen	4 119	4 600	481	9,0	2,0
Nordrhein-Westfalen	9 477	10 783	1 306	9,0	1,9
Rheinland-Pfalz	1 916	2 465	550	10,7	2,1
Saarland	530	631	101	9,9	1,8
Schleswig-Holstein	1 652	1 641	-11	10,2	2,1
Berlin	2 316	1 841	-475	7,3	1,8
Brandenburg	2 140	1 349	-792	8,8	1,9
Mecklenburg-Vorpommern	1 524	820	-703	8,4	1,7
Sachsen-Anhalt	2 084	1 160	-924	8,1	1,6
Sachsen	3 422	2 036	-1 386	8,5	1,5
Thüringen	1 927	1 160	-767	9,2	1,6

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IWH.

### 3.5.2 Gesetzliche Rentenversicherung

Wie bei den anderen Sozialversicherungszweigen auch sind die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung prinzipiell durch eigene Beiträge der Versicherten zu decken. Im Fall der Rentenversicherung kommen allerdings noch Bundeszuschüsse in beträchtlichem Ausmaß hinzu, mit denen insbesondere versicherungsfremde Leistungen abgedeckt und Beitragsatzsteigerungen vermieden werden sollen. Bei sonst weitgehend einheitlichen Regelungen – so auch einem bundeseinheitlichen Beitragsatz – unterscheiden sich die gesetzlichen Regelungen in Westdeutschland und Ostdeutschland hinsichtlich der Höhe der Beitragsbemessungsgrenze; diese ist in den Neuen Bundesländern um 15,4% (Angabe für 2005) niedriger.<sup>78</sup> Soweit die Einnahmen in einer Region nicht ausreichen, die Ausgaben zu decken, kommt es zu Zahlungsströmen von der Überschussregion in die Defizitregion.

<sup>78</sup> Weiterhin ist auch der so genannte Rentenwert, der den Gegenwert der erworbenen Beitragszahlungen abbildet, in Ostdeutschland derzeit noch niedriger; damit soll die unterschiedliche Lohnhöhe in beiden Landesteilen bei der Ermittlung der Rentenhöhe berücksichtigt werden.

Bis zum Jahr 2005 war die Rentenversicherung organisatorisch auf verschiedene Träger aufgeteilt. Hieraus resultierten getrennte Abrechnungssysteme, die eine weitgehende Trennung der Einnahmen und Ausgaben auf die Teilgebiete West- und Ostdeutschland zulassen. In dieser Gliederung liegen Daten bis einschließlich des Jahres 2003 vor.

Allerdings ist Berlin-West in dieser Rechnung den Alten Bundesländern und Berlin-Ost den Neuen Bundesländern zugeordnet. Im Rahmen dieser Arbeit war es somit erforderlich, Schätzungen der regionalen Verteilung der Einnahmen und Ausgaben für die Jahre 2004 und 2005 vorzunehmen; hierzu wurden die Relationen des Jahres 2003 auf die fehlenden Jahre angewandt. Um die Finanzströme für Gesamt-Berlin aus den vorhandenen Daten zu ermitteln, wurde mangels genauerer Informationen die auf Berlin-Ost bzw. Berlin-West entfallenden Einwohnerzahlen herangezogen.

Nach dieser Rechnung belaufen sich die Ausgaben der Rentenversicherung in den Neuen Ländern auf 46,5 Mrd. Euro im Jahr 2005 (Berlin: 10,2 Mrd. Euro).<sup>79</sup> Dem stehen Einnahmen in Ostdeutschland von nur 22,1 Mrd. Euro (NBL) bzw. 6,7 Mrd. Euro (Berlin) gegenüber. Selbst unter Einbeziehung der vor allem zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen gewährten Bundeszuschüsse in Höhe von 14,3 Mrd. Euro (Neue Länder und Berlin) reichen die Einnahmen somit nicht aus, ein Defizit zu vermeiden. Die Einnahmenlücke wird entsprechend durch Einnahmenüberschüsse in Westdeutschland gedeckt; diese Zahlungen belaufen sich auf 12,8 Mrd. Euro (NBL) bzw. 0,8 Mrd. Euro (Berlin) im Jahr 2005 (vgl. Tabelle. 3.5-3).

Das Einnahmendefizit der Rentenversicherung in Ostdeutschland resultiert aus mehreren Einflussfaktoren. Auf der einen Seite sind die Beitragseinnahmen infolge der niedrigeren Lohnsätze und einer insgesamt geringeren Erwerbstätigenquote in Ostdeutschland geringer als in Westdeutschland. Näherungsweise – unter Vernachlässigung der nicht versicherungspflichtigen Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze – liegen die Beitragseinnahmen je Einwohner in den Neuen Ländern um ungefähr ein Drittel unter denen in Westdeutschland. Auf der anderen Seite sind die Ausgaben infolge einer ungünstigen Altersstruktur in Ostdeutschland, einer aufgrund der DDR-Historie vergleichsweise hohen Zahl von rentenberechtigten Personen<sup>80</sup> und der zumeist langen Beschäftigungsdauer ostdeutscher Rentner vergleichsweise hoch. Hinzu kommt zumindest für die erste Hälfte der 1990er Jahre die damals verbreitete Praxis, zur Entlastung des Arbeitsmarktes ältere Beschäftigte frühzeitig zu verrenten. Die Finanzsituation in der

---

<sup>79</sup> Eine Rolle spielt hierbei auch, dass die durchschnittlichen Rentenzahlungen in Ostdeutschland infolge längerer Erwerbsbiographien auf der individuellen Ebene höher ausfallen als in Westdeutschland. Zusätzlich trägt der vergleichsweise hohe Anteil älterer Personen in den Neuen Ländern zu hohen Rentenausgaben bei.

<sup>80</sup> Im Einigungsvertrag wurde festgelegt, dass Beschäftigungszeiten in der DDR rentenrechtlich anerkannt wurden, auch wenn systembedingt keine Beiträge abgeführt worden waren. Da in der DDR die meisten Frauen berufstätig waren, haben sie – anders als in Westdeutschland – im Regelfall originäre Rentenversicherungsansprüche erworben.

Tabelle 3.5-3:  
Zahlungen der Rentenversicherung  
- in Mio. Euro -

	Neue Länder				Berlin				
	Ausgaben	Einnahmen			Ausgaben	Einnahmen			Renten- versicherung West
		Insgesamt	davon:			Insgesamt	davon:		
			Bundes- zuschüsse	Beitrags- einnahmen			Bundes- zuschüsse	Beitrags- einnahmen	
1991	15 749	15 993	3 270	12 723	5 394	5 607	1 050	4 557	-213
1992	22 264	20 101	3 985	16 116	6 112	6 106	1 212	4 895	5
1993	26 195	22 483	4 768	17 715	6 713	6 393	1 323	5 071	320
1994	30 853	25 809	5 923	19 886	7 404	7 105	1 539	5 566	299
1995	36 001	28 541	6 623	21 918	8 378	7 818	1 667	6 151	560
1996	38 729	29 855	7 336	22 519	8 416	7 815	1 698	6 117	600
1997	39 902	31 534	7 886	23 648	8 581	8 167	1 809	6 358	414
1998	41 457	32 481	9 393	23 089	8 805	8 390	2 104	6 287	415
1999	41 055	33 161	9 296	23 865	9 045	8 797	2 147	6 650	248
2000	42 570	32 212	9 384	22 827	9 321	8 806	2 142	6 664	515
2001	43 553	32 241	10 028	22 213	9 413	8 809	2 252	6 557	604
2002	44 996	32 610	10 699	21 911	9 755	8 948	2 400	6 548	807
2003	46 215	33 788	11 605	22 183	10 041	9 291	2 600	6 691	750
2004	46 503	33 858	11 641	22 238	10 116	9 316	2 611	6 706	800
2005	46 509	33 724	11 680	22 077	10 157	9 310	2 630	6 682	847

Quellen: Deutsche Rentenversicherung Bund; Berechnungen des IWH.

Rentenversicherung spiegelt insoweit sowohl transformationsbedingte Besonderheiten als auch die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland wider.

Eine durch Unterschiede in der Wirtschaftskraft bzw. der Zahl der Rentenempfänger induzierte Umverteilung im Rahmen der Rentenversicherung findet allerdings auch zwischen westdeutschen Regionen statt, wenngleich diese nur näherungsweise ermittelt werden können.<sup>81</sup> In den Statistiken der Deutschen Rentenversicherung Bund finden sich zwar Angaben über die Ausgaben für Renten nach dem Wohnort der Empfänger, jedoch keine Informationen über die regionalen Beitragszahlungen. Letztere können lediglich aus den Angaben über die Zahl der Beitragszahler (nach Bundesländern) einerseits und die Höhe der versicherungspflichtigen Jahresentgelte (nach Ostdeutschland bzw. Westdeutschland) andererseits rekonstruiert werden. Über die sonstigen Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung liegen hingegen keine näheren Informationen vor.

Wie Tabelle 3.5-4 zeigt, sind die Unterschiede zwischen Beitragseinnahmen und Rentenzahlungen zwar in den ostdeutschen Ländern besonders groß, doch auch einige westdeutsche Länder weisen Deckungslücken auf, die durch Ausgleichszahlungen des Bundes bzw. der einnahmenstärkeren Länder gefüllt werden müssen.<sup>82</sup>

### 3.5.3 Gesetzliche Krankenversicherung

In der gesetzlichen Krankenversicherung (und dementsprechend auch in der sozialen Pflegeversicherung) gibt es (anders als in der Arbeitslosenversicherung oder der Rentenversicherung) eine Vielzahl unterschiedlicher Träger, von denen einige bundesweit tätig sind. Andere stehen hingegen nur einem beschränkten (regionalen oder sektoralen) Kreis von Versicherten offen. Zur Vermeidung einer Selektion in gute und schlechte Risiken wurde im Jahr 1994 ein Risikostrukturausgleich eingeführt, bei dem Kassen mit geringer Finanzkraft von Kassen mit höherer Finanzkraft einen Ausgleich erhalten. Nachdem dieser zunächst getrennt nach Ost- und Westdeutschland durchgeführt wurde, sind die Neuen Länder seit dem Jahr 1998 in den gesamtdeutschen Finanzausgleich einbezogen. Zwar findet dieser Risikostrukturausgleich zwischen den verschiedenen Kassen statt; aufgrund eines höheren Ausgleichsbedarfs der in Ostdeutschland tätigen Krankenkassen kommt es im Rahmen dieses Ausgleichs jedoch zu Nettoströmen von West- nach Ostdeutschland.

---

81 Der horizontale Finanzausgleich unter den Rentenversicherungsträgern war bereits vor der Deutschen Einheit bedeutsam. Baden-Württemberg hätte seine Rentenlast in den 1980er Jahren mit einer weit unterdurchschnittlichen Beitragsquote schultern können, während Berlin-West einen erhöhten Beitragssatz benötigt hätte. Da ein einheitlicher Satz erhoben wird, wurden jährlich mehrere Milliarden DM verlagert. In Baden-Württemberg lag die Abgabenlast pro Einwohner im Jahr 1983 bei 675 DM, Berlin erhielt im gleichen Jahr pro Einwohner 528 DM. Vgl. *Blum* (1986).

82 Ähnliche Rechnungen wurden von *Blos* 2006 angestellt. Die dort vorgenommenen Schätzungen dürften einen höheren Genauigkeitsgrad aufweisen, weil die Autorin auf interne Daten der Bundesagentur für Arbeit über die sozialversicherungspflichtigen Entgelte zurückgreifen konnte; allerdings beziehen sich ihre Angaben auf das Jahr 2003.

Tabelle 3.5-4:  
 Geschätzte Beitragseinnahmen und Rentenausgaben nach Bundesländern 2006  
 - in Euro je Einwohner -

	Baden-Württemberg	Bayern	Bremen	Hamburg	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Berlin
Beiträge	2 286	2 311	2 319	2 345	2 277	2 234	2 267	2 258	2 223	2 235	1 773	1 836	1 777	1 821	1 805	2 258
Rentenzahlungen	2 079	1 978	2 373	2 180	2 145	2 152	2 273	2 039	2 345	2 215	2 925	2 857	3 293	3 174	3 057	2 375
Saldo	207	333	-58	165	132	82	-6	219	-121	20	-1 152	-1 021	-1 516	-1 352	-1 251	-117

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Rentenversicherung Bund; Berechnungen und Schätzungen des IWH.

Die Nettozahlungen im Rahmen des gesamtdeutschen Risikostrukturausgleichs können unmittelbar den Statistiken des Bundesversicherungsamtes entnommen werden. Diese Statistiken bieten allerdings keine tiefer gehende regionale Differenzierung der Leistungen im Risikostrukturausgleich. Insbesondere ist es nicht möglich, Zahlungen an die Kassen in Berlin isoliert auszuweisen, da Berlin vollständig Westdeutschland zugeordnet ist. Bei einer Interpretation der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit ist dies zu berücksichtigen.

Im Jahr 2005 betragen die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen in den Neuen Ländern (ohne Berlin) 24,6 Mrd. Euro; ihnen standen Einnahmen (ohne Mittel aus dem Risikostrukturausgleich) in Höhe von 21,7 Mrd. Euro gegenüber. Die Nettozahlungen im Rahmen des Finanzkraftausgleichs beliefen sich in diesem Jahr auf 3,6 Mrd. Euro, sodass die Kassen in den Neuen Ländern mit einem leichten Einnahmenüberschuss abschließen konnten. In Tabelle 3.5-5 sind die Nettozahlungen im Rahmen des Risikostrukturausgleichs in den einzelnen betrachteten Jahren aufgeführt. Der Anstieg der Zahlungen ist dabei u. a. Folge der beschleunigten Alterung in den Neuen Ländern, die zu einer überproportionalen Zunahme der Ausgleichsansprüche ostdeutscher Krankenkassen geführt hat.

Tabelle 3.5-5:

Finanzausgleich zwischen den gesetzlichen Krankenversicherungen (netto)  
- in Mio. Euro -

	Neue Bundesländer ohne Berlin
1997	0
1998	3
1999	616
2000	1 418
2001	2 030
2002	2 417
2003	3 043
2004	3 495
2005	3 600

Quellen: Bundesministerium für Gesundheit; Bundesversicherungsamt; Berechnungen des IWH.

Der Bund leistet seit dem Jahr 2004 einen Zuschuss an die gesetzlichen Krankenkassen, der sich jedoch nicht an der Finanzlage der Krankenversicherung orientiert, sondern vielmehr durch die von der Krankenversicherung erbrachten versicherungsfremden Leistungen begründet ist und entsprechend der jeweiligen Belastung der einzelnen Kasse mit diesen versicherungsfremden Leistungen verteilt wird.<sup>83</sup> Die regionale Verteilung des

<sup>83</sup> Ursprünglich sollte der Bundeszuschuss von 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2006 steigen und auf diesem Niveau verharren. Nachdem der Bundeszuschuss zwischenzeitlich wieder zur Disposition stand, ist er im Zuge der Gesundheitsreform nun bestätigt und in seiner Höhe bis zum Jahr 2013 festgelegt worden.

Bundeszuschusses wird hier in Anlehnung an die Belastung der ost- und westdeutschen Kassen mit versicherungsfremden Leistungen bestimmt; der Zuschuss ist in den in Abschnitt 3.2 aufgeführten Bundesleistungen enthalten.

### 3.5.4 Soziale Pflegeversicherung

Die soziale Pflegeversicherung wurde im Jahr 1995 als Pflichtversicherung für die krankenversicherungspflichtig Beschäftigten eingeführt. Sowohl die Beitragssätze als auch die Höhe der von der Pflegeversicherung erstatteten Leistungen sind bundeseinheitlich geregelt.<sup>84</sup> Da die Aufgaben der Pflegeversicherung jedoch von miteinander konkurrierenden Unternehmen unter dem Dach der Krankenkassen durchgeführt werden, hängen die Einnahmen der einzelnen Kassen von der Zahl der Versicherten sowie deren beitragspflichtigen Einnahmen ab. Die Ausgaben wiederum sind mitbestimmt durch die Zahl der Leistungsempfänger und deren unterschiedlichen Pflegebedarf. Aus diesen Gründen kommt es regelmäßig zu Unterschieden zwischen Ausgaben und Einnahmen bei den einzelnen Pflegeversicherungen, die einen Finanzausgleich zwischen ihnen bedingen. Dessen Umfang belief sich im Jahr 2005 auf 7,9 Mrd. Euro.

Informationen über den Finanztransfer zwischen Ost- und Westdeutschland sind nicht erhältlich. Es ist daher eine Schätzung der Ausgleichszahlungen zwischen den Kassen beider Landesteile notwendig. Aufgrund der damit zwangsläufig verbundenen Ungenauigkeiten sind die folgenden Angaben mit erhöhter Unsicherheit behaftet.

Ausgangspunkt der Regionalisierung sind die Einnahmen der Pflegeversicherung. Diese werden zunächst aufgeteilt in einen Anteil, der von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu tragen ist, einen Anteil, der von der Arbeitslosenversicherung und einen, der von der Rentenversicherung getragen wird. Die Regionalisierung erfolgt dann getrennt nach diesen drei Ausgabenkategorien. Dabei wird der auf die beiden Zweige der Sozialversicherung entfallende Einnahmenanteil in Anlehnung an deren Ausgaben ermittelt. Der auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entfallende Anteil wird auf Grundlage der in der VGR der Länder berichteten Verteilung der Sozialbeiträge regionalisiert.<sup>85</sup> Damit wird angenommen, dass diese Verteilung auch für die Zahlungen an die soziale Pflegeversicherung zutrifft.

Hinsichtlich der Ausgaben wird hier vereinfachend unterstellt, dass sich diese proportional zur Zahl der Pflegebedürftigen in den einzelnen Bundesländern verhalten. Diese Annahme ist nicht ganz unproblematisch, da nicht alle Pflegebedürftigen tatsächlich

---

<sup>84</sup> Bei Einführung der sozialen Pflegeversicherung sollte ein Anstieg der Lohnnebenkosten möglichst vermieden werden. Aus diesem Grund entschied man sich, den Buß- und Bettag als Feiertag abzuschaffen und so zur Finanzierung der Neuen Versicherungsleistung beizutragen. Einzig Sachsen behielt den Feiertag bei; der Beitragssatz zur Pflegeversicherung ist damit in Sachsen höher als in den anderen Ländern. Dieser Effekt wird hier allerdings nicht gesondert berücksichtigt.

<sup>85</sup> Vgl. *Statistische Ämter der Länder*, a. a. O.

auch Leistungen aus der sozialen Pflegeversicherung erhalten. Außerdem besteht ein Teil der Ausgaben der Pflegeversicherung in der Übernahme von Rentenversicherungsbeiträgen für pflegende Familienangehörige. Diese Leistungen hängen nur indirekt von der Zahl der pflegebedürftigen Personen ab. Hinzu kommt, dass die zulässigen Höchstwerte für die Leistungsgewährung nicht immer auch tatsächlich ausgeschöpft werden. Schließlich ist zu beachten, dass Daten über die regionale Verteilung der Pflegebedürftigen erst seit dem Jahr 1999 und zudem nur in zweijährigem Abstand erhoben werden. Für die fehlenden Jahre werden Interpolationen der jeweils vorhandenen Daten vorgenommen.

Die Differenz zwischen den so berechneten Einnahmen und Ausgaben entspricht den Zahlungsströmen innerhalb der sozialen Pflegeversicherung. Da diese in den Jahren 1995 bis 1998 Überschüsse erzielte, die zum Aufbau von Rücklagen genutzt wurden, beinhalten die derart berechneten Zahlungsströme einen Gewinnanteil der ostdeutschen Pflegekassen. Basierend auf diesen Annahmen errechnen sich im Jahr 2005 Nettzahlungen von rund einer Mrd. Euro, die in die Neuen Bundesländer und Berlin fließen (vgl. Tabelle 3.5-6).

Tabelle 3.5-6:  
Zahlungen der sozialen Pflegeversicherung  
- in Mio. Euro -

	Ausgaben		Einnahmen		West-Ost-Ausgleichszahlungen	
	Neue Bundesländer	Berlin	Neue Bundesländer	Berlin	Neue Bundesländer	Berlin
1995	875	199	1 520	665	-645	-466
1996	1 912	436	1 966	702	-54	-267
1997	2 665	607	2 486	773	179	-165
1998	2 795	637	2 920	737	-125	-100
1999	2 878	656	2 907	730	-28	-75
2000	2 959	681	2 872	725	87	-45
2001	3 019	701	2 897	730	122	-30
2002	3 112	735	2 441	659	672	76
2003	3 138	754	2 596	652	542	102
2004	3 163	760	2 436	644	726	116
2005	3 208	771	2 300	643	908	128

Quellen: Bundesministerium für Gesundheit; Bundesversicherungsamt; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

### **3.5.5 Gesetzliche Unfallversicherung**

Eine Umverteilung findet darüber hinaus auch in der gesetzlichen Unfallversicherung statt, da entsprechend den Vorgaben des SGB VII auch hier ein Lastenausgleich zwischen den verschiedenen Trägern der Unfallversicherung vorgesehen ist. Die Berufsgenossenschaften sind allerdings länderübergreifend tätig. Nach Auskunft des Hauptverbands der gewerblichen Berufsgenossenschaften werden diese Zahlungen daher statistisch nicht erfasst; insofern muss auf einen expliziten Ausweis verzichtet werden. Die Größenordnungen der Nettzahlungsströme dürften ohnehin vernachlässigbar gering sein.

## **4 Regionalisierung der Ausgaben und Einnahmen: Zusammenfassende Darstellung**

### **4.1 Zusammenfassende Darstellung der regionalisierten Zahlungsströme in die Neuen Länder einschließlich Berlin**

Im folgenden Kapitel wird die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenströme aus dem dritten Kapitel zusammenfassend dargestellt. Aufgrund der bereits in Kapitel 3.1 beschriebenen Datenrestriktionen ergeben sich allerdings eine Reihe von Beschränkungen in der Darstellung. So kann grundsätzlich nur die Region „Neue Länder einschließlich Berlin“ ausgewiesen werden, da bei einer Reihe von Zahlungsströmen die Zahlungen zugunsten Berlins nicht ermittelt werden können.<sup>86</sup> Außerdem werden im Folgenden die in Kapitel 3 als „negative Einnahmen“ verbuchten Zahlungen für Bundesergänzungszuweisungen, für Zuweisungen im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes sowie die auf den Bund<sup>87</sup> entfallenden Steuermindereinnahmen durch die Gewährung der Investitionszulage auf der Ausgabenseite verbucht. In der Bruttodarstellung (vgl. Tabellen 4.1-1 und 4.1-2) ergeben sich daher Abweichungen von den entsprechenden Tabellen in Abschnitt 3. Für die Darstellung der Nettozahlungsströme in Abbildung 4.1-1 ist diese Umbuchung hingegen unerheblich. Die Beiträge von Bund und Ländern für den Aufbauhilfefonds wurden hier ausschließlich im Jahr 2003 verbucht, da die Darstellung nach Zahlungsgebern (und nicht nach Zahlungsempfängern) erfolgt.

Die Einnahmen von Bund und Sozialversicherung in den Neuen Ländern und Berlin sind im betrachteten Zeitraum leicht gestiegen (auf 92,5 Mrd. Euro im Jahr 2005), vgl. Tabelle 4.1-2. Alles in allem haben sich die Nettozahlungen in die Neuen Länder und Berlin seit Mitte der 1990er Jahre jedoch stark erhöht. Die zeitliche Entwicklung seit dem Jahr 1991 spiegelt sich dabei insbesondere in der Tätigkeit der Treuhandanstalt (1991 bis 1994), in den Neuregelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in den Jahren 1995 und 2005 sowie in den temporären Sondereffekten (Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Jahr 1998, die Anpassung der steuerlichen Investitionsförderung im Jahr 1999, die Hilfen für die Opfer der Flutkatastrophe 2002) wider. Zudem sind seit Ende der 1990er Jahre die Zahlungen nach Berlin aufgrund der Verlagerung der Hauptstadtfunktionen von Bonn nach Berlin stark angestiegen.

---

<sup>86</sup> Allerdings konnten die (Netto-)Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung nur für den Gebietsstand „Neue Länder“ (also ohne Berlin) ermittelt werden. Auch die Zahlungen zwischen Berlin und den Neuen Ländern („Zahlungen zwischen den Ländern“) werden aufgrund fehlender Daten vernachlässigt; hierbei dürfte es sich allerdings um sehr geringe Beträge handeln.

<sup>87</sup> Die Steuermindereinnahmen der westdeutschen Länder aufgrund der Gewährung von Investitionszulagen wurden bereits in Abschnitt 3 als ausgabenseitiger Beitrag der Länder verbucht.

Tabelle 4.1-1:  
Zusammenfassende Übersicht: (Brutto-)Ausgabenströme in die Neuen Länder mit Berlin  
- in Mio. Euro -

Ausgaben	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bundshaushalt <sup>a</sup>	46 051	49 784	54 118	48 310	58 950	58 600	58 252	65 707	64 585	68 276	70 763	74 290	81 819	75 870	79 467
Rentenversicherung <sup>b</sup>	21 143	28 376	32 908	38 257	44 379	47 145	48 483	50 262	50 100	51 891	52 966	54 751	56 256	56 619	56 666
Pflegeversicherung	x	x	x	x	1 074	2 348	3 272	3 432	3 534	3 640	3 720	3 847	3 892	3 923	3 979
Arbeitslosenversicherung <sup>c</sup>	16 083	24 530	26 978	22 447	19 701	21 099	21 078	21 284	21 624	21 128	21 170	20 586	18 494	16 604	13 414
Krankenversicherung <sup>d</sup>	x	x	x	x	x	x	x	3	616	1 418	2 030	2 417	3 043	3 495	3 600
Treuhandanstalt	13 237	15 863	19 958	17 676	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Fonds Deutsche Einheit <sup>e</sup>	16 362	13 575	9 910	7 753	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Alte Länder/Gemeinden	1 277	2 052	2 559	2 256	11 867	12 902	12 883	12 731	13 604	14 829	13 765	13 878	14 964 <sup>f</sup>	12 399	13 024

<sup>a</sup> Einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, Regionalisierungsmittel und Investitionszulage. – <sup>b</sup> Ohne Bundeszuschuss. – <sup>c</sup> Einschließlich Bundeszuschuss. – <sup>d</sup> Aufgrund der Datenlage nur saldiert als Nettoausgaben und ohne Berlin. – <sup>e</sup> Ohne Zuschüsse des Bundes, die unter den Zahlungen des Bundes verbucht sind. – <sup>f</sup> Nettozahlbetrag Aufbauhilfefonds komplett in 2003 verbucht, ohne durch EU-finanzierte Zahlungen.

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWH aufgrund der Angaben in Kapitel 3.

Tabelle 4.1-2:  
Zusammenfassende Übersicht: Einnahmenströme aus den Neuen Ländern mit Berlin  
- in Mio. Euro -

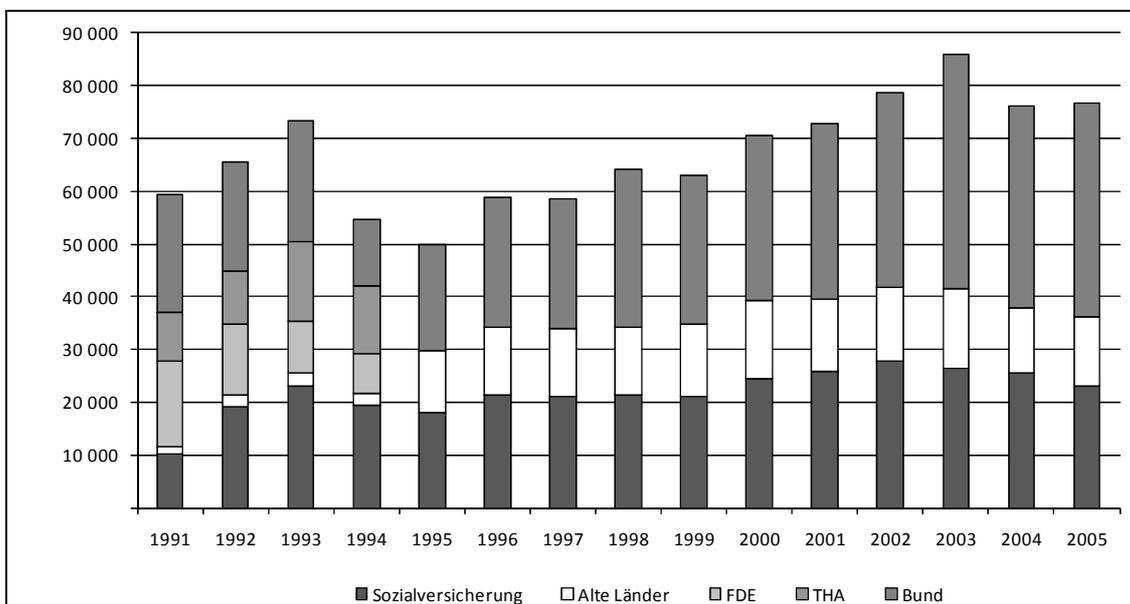
Einnahmen	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bundshaushalt <sup>a</sup>	23 721	28 880	31 304	35 673	38 760	34 209	33 638	35 768	36 212	36 956	37 647	37 209	37 198	37 555	37 950
Rentenversicherung	21 600	26 207	28 876	32 914	36 359	37 670	39 701	40 871	41 958	41 018	41 050	41 558	43 079	43 174	43 034
Pflegeversicherung	x	x	x	x	2 185	2 668	3 259	3 657	3 637	3 597	3 627	3 100	3 248	3 080	2 943
Arbeitslosenversicherung	5 383	7 469	8 016	8 282	8 714	8 795	8 895	8 966	9 123	9 122	9 292	9 127	8 899	8 829	8 575
Krankenversicherung <sup>b</sup>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Treuhandanstalt	3 956	5 932	4 836	4 871	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Fonds Deutsche Einheit	18	45	100	329	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Alte Länder/Gemeinden	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

<sup>a</sup> Abzüglich Bundesergänzungszuweisungen, Regionalisierungsmittel und Investitionszulage. – <sup>b</sup> Aufgrund der Datenlage nur saldiert als Nettoausgaben in der Ausgabentabelle 4.1-1 abgebildet.

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWH aufgrund der Angaben in Kapitel 3.

Abbildung 4.1-1:

Nettoausgaben in den Neuen Bundesländern einschließlich Berlin nach Zahlungsgebern  
- in Mio. Euro -



Quelle: Berechnungen, Schätzungen und Darstellung des IWH aufgrund der Angaben in Kapitel 3.

Während sich die Entwicklung der Nettozahlungen in der Arbeitslosenversicherung dämpfend auf die Entwicklung der Gesamthöhe der Nettoausgaben ausgewirkt hat, waren insbesondere der Bund und die Rentenversicherung mit steigenden Nettoausgaben konfrontiert.

## 4.2 Regionalisierung der öffentlichen Zahlungsströme und der Binnennachfrage

Bei der Regionalisierung der öffentlichen (Netto-)Ausgaben wird in dieser Arbeit ein „Kaufkraftkonzept“ verfolgt. Hierbei geht es darum, zu ermitteln, in welchem Umfang die Nachfrage in einer Region durch (öffentliche) Zahlungen von außerhalb finanziert wird. Angebotseffekte aufgrund der Art der erstellten Leistungen werden hingegen nicht berücksichtigt. Auch die Belastung der Mittelgeber durch die Bereitstellung von Mitteln lässt sich anhand dieses Konzepts nicht eindeutig ermitteln, da u. a. Schuldendienstzahlungen nicht einbezogen sind.

Die gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommen in den Neuen Ländern (ermittelt als Summe aus den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte, dem öffentlichen Konsum sowie den Anlageinvestitionen)<sup>88</sup> beliefen sich im Jahr 2005 auf 399 Mrd. Euro.

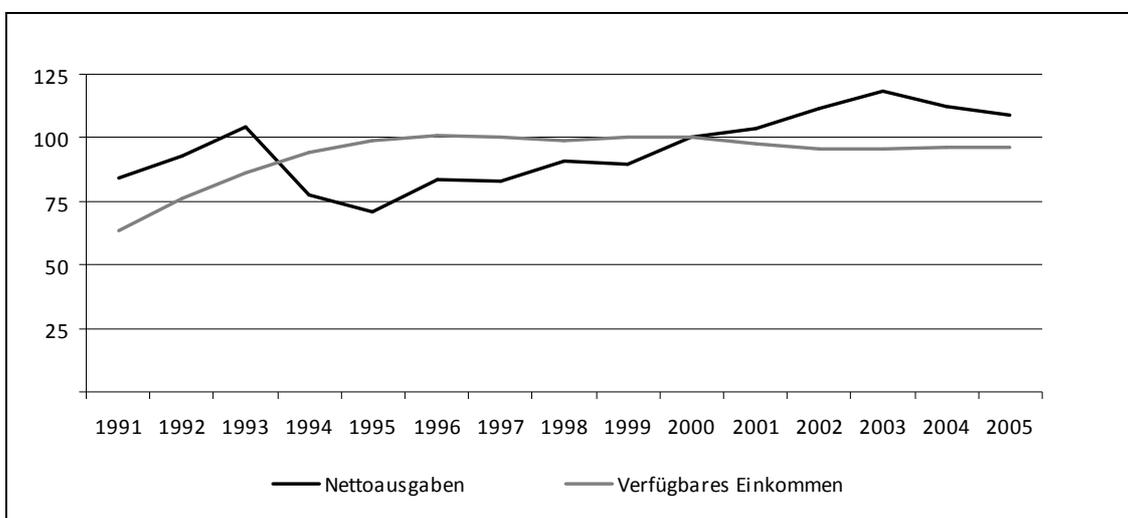
<sup>88</sup> Entsprechend den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergibt sich das gesamtwirtschaftlich verfügbare Einkommen aus den verfügbaren Einkommen aller Sektoren. Da in der

Gemessen hieran belief sich der Anteil der „fremdfinanzierten“ Einkommen somit auf 19,2%. Im Jahr 1995 – nach dem Ende der Treuhandtätigkeit – lag dieser Anteil bei 12,2%.<sup>89</sup> Dieser Rückgang erklärt sich wie folgt: Während die öffentlichen Leistungen zugunsten der Neuen Länder in diesem Zeitraum stark gestiegen sind, haben sich die verfügbaren Einkommen verhalten entwickelt und sind seit dem Jahr 1999 um 4% zurückgegangen.

Abbildung 4.2-1:

Relative Entwicklung des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens und der öffentlichen Nettoausgaben in den Neuen Bundesländern einschließlich Berlin

- Jahr 2000 = 100 -



Quellen: AK „VGR der Länder“; Berechnungen, Schätzungen und Darstellung des IWH aufgrund der Angaben in Kapitel 3.

Zu Vergleichszwecken sei hier noch einmal auf den „Top-down-Ansatz“ zur Ermittlung des Anteils exogen finanzierter Nachfrage eingegangen, wie er von der EU-Kommission vorgeschlagen wurde.<sup>90</sup> Hierbei wird aus Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Außenbeitrag (als Differenz zwischen Bruttoinlandsprodukt und Inlandsnachfrage) ermittelt, der unter gewissen vereinfachenden Annahmen als Leistungsbilanzsaldo und damit als Komplement des Kapitalbilanzsaldos interpretiert werden kann. Dieser enthält dann die öffentlichen und die privaten Nettokapitalimporte einer Region und kann insoweit ebenfalls als ein Maß für die exogene Finanzierung der Nach-

VGR der Länder die verfügbaren Einkommen des Staates und der Kapitalgesellschaften nicht ausgewiesen werden, muss hier näherungsweise auf die Angaben aus der Verwendungsrechnung zurückgegriffen werden. Da somit die Ersparnis der Unternehmen und des Staates nicht berücksichtigt sind, entspricht die gewählte Bezugsgröße nicht den tatsächlichen verfügbaren Einkommen.

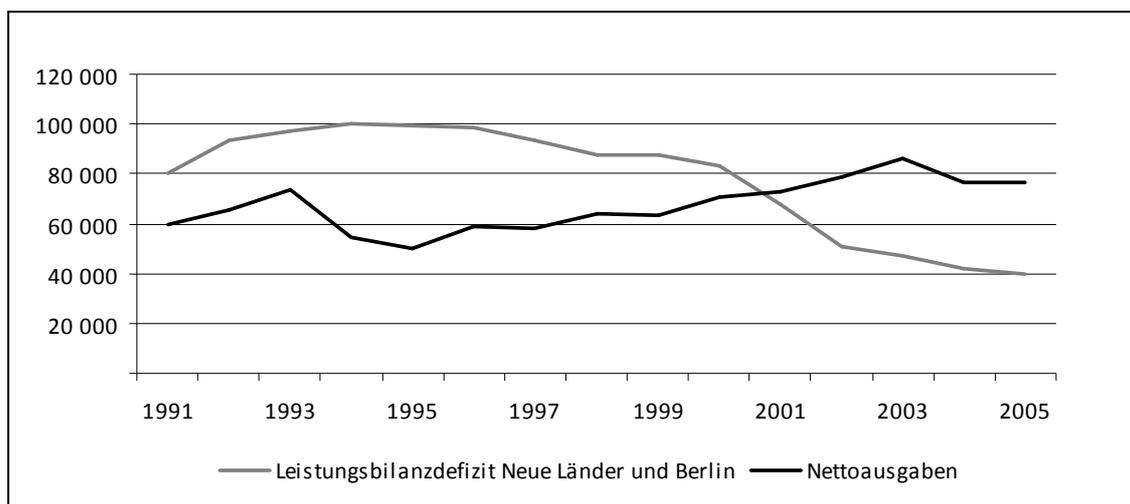
<sup>89</sup> Zu berücksichtigen ist, dass die EU-Zahlungen in dieser Arbeit grundsätzlich nicht einbezogen sind.

<sup>90</sup> Vgl. Jansen (2004).

frage interpretiert werden.<sup>91</sup> In Abbildung 4.2-2 sind die Entwicklung des regionalen Leistungsbilanzsaldos und der öffentlichen Nettoausgaben einander gegenübergestellt. Es zeigt sich, dass beide Reihen einen unterschiedlichen – nahezu spiegelbildlichen – Verlauf aufweisen; die Nettoausgaben liegen zuletzt rund doppelt so hoch wie der in der VGR ausgewiesene Leistungsbilanzsaldo. Dies aber würde bedeuten, dass Ostdeutschland inzwischen per saldo Nettokapitalexporteur bei privatem Kapital ist – was angesichts stark rückläufiger privater Investitionen<sup>92</sup> einerseits und steigender privater Ersparnisbildung andererseits auch durchaus plausibel scheint. Allerdings lässt sich diese These hier nicht abschließend klären.

Abbildung 4.2-2:

Entwicklung des Leistungsbilanzsaldos und der öffentlichen Nettoausgaben in den Neuen Bundesländern einschließlich Berlin  
- in Mio. Euro -



Quellen: AK „VGR der Länder“; Berechnungen, Schätzungen und Darstellung des IWH aufgrund der Angaben in Kapitel 3.

Auch wenn der regionale Leistungsbilanzsaldo und die öffentlichen Nettoausgaben unterschiedliche Tatbestände darstellen, zeigt die Betrachtung der Leistungsbilanzsalden, dass Nettokapitalimporte keineswegs eine Eigenheit der ostdeutschen Länder sind; auch eine ganze Reihe von westdeutschen Ländern weisen einen negativen Leistungsbilanzsaldo auf.

<sup>91</sup> Der regionale Leistungsbilanzsaldo auf der Bundeslandebene umfasst allerdings auch den Saldo der Aus- und Einfuhren gegenüber dem Ausland und ist somit nicht geeignet, den Kapitalverkehr zwischen den Bundesländern isoliert darzustellen.

<sup>92</sup> Die privaten Investitionen (Bruttoanlageinvestitionen ohne öffentliche und private Dienstleister) beliefen sich im Jahr 2005 auf knapp 50 Mrd. Euro, nachdem sie im Jahr 1996 noch mehr als 90 Mrd. Euro betragen hatten.

Tabelle 4.2-1:  
Differenz zwischen Inlandsnachfrage und Bruttoinlandsprodukt in den deutschen Bundesländern  
- in Mio. Euro -

	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
1991	18 445	15 712	-3 236	-13 235	2 304	15 330	20 770	-9 977	-5 678	17 347	318	1 370	-24 359	-14 533	-62	-15 126
1992	17 913	16 828	-2 724	-15 792	2 301	14 387	22 594	-13 163	-6 243	16 503	-834	824	-25 900	-19 076	-812	-16 974
1993	15 412	22 501	-990	-18 121	2 081	15 901	22 929	-14 085	-4 392	18 561	-1 995	450	-24 952	-20 588	-159	-18 583
1994	20 393	21 340	80	-18 934	3 092	17 571	26 779	-13 563	-3 351	18 411	-2 793	468	-28 224	-21 327	-523	-18 491
1995	25 786	22 569	-177	-17 104	3 571	19 827	26 826	-13 362	-5 634	23 744	-2 871	654	-28 957	-21 872	-678	-17 831
1996	25 914	23 844	-4 808	-18 392	3 136	20 400	30 214	-11 848	-6 149	17 919	-2 934	-363	-29 492	-19 209	-505	-14 649
1997	27 166	30 168	-7 865	-17 108	3 406	20 931	29 865	-10 492	-7 368	19 303	-3 130	-198	-27 184	-17 198	-600	-13 736
1998	29 443	32 839	-2 950	-17 630	3 345	21 521	30 057	-10 345	-5 306	19 239	-3 849	-925	-25 713	-17 352	-1 502	-13 862
1999	28 738	35 358	-3 557	-17 353	2 679	21 826	31 912	-10 076	-10 308	7 037	-4 641	-1 353	-24 994	-16 608	-2 141	-15 189
2000	25 894	36 767	-2 439	-15 931	2 814	20 703	32 411	-9 891	-11 170	-943	-6 214	-1 362	-25 763	-15 673	-1 449	-13 755
2001	26 170	40 199	-1 257	-13 427	3 189	20 186	32 525	-8 454	-11 791	-3 951	-6 796	-606	-19 275	-12 309	-124	-12 799
2002	29 329	48 493	1 167	-11 453	3 890	19 303	35 784	-7 086	-11 038	7 904	- 621	-380	-13 989	-9 718	-558	-10 077
2003	30 454	42 450	1 199	-10 434	5 218	19 153	38 198	-6 829	-15 362	9 265	-5 278	-662	-13 044	-8 687	-360	-9 650
2004	28 676	50 078	-258	-9 431	5 187	15 831	38 890	-6 107	-9 621	15 771	-3 409	809	-11 586	-7 823	748	-6 925
2005	29 603	55 103	-1 164	-8 706	5 219	15 731	38 050	-6 500	-5 237	10 369	-4 435	1 628	-9 812	-6 777	-203	-6 999

Quellen: AK „VGR der Länder“; Berechnungen des IWH.

Einschränkend ist jedoch darauf zu verweisen, dass der hier dargestellte Nettokapital-export aus Ostdeutschland mit zunehmender Integration der ostdeutschen in die westdeutsche Wirtschaft und damit das Herausbilden einer gesamtdeutschen Wirtschaft bestimmte Aspekte nicht erfasst, nämlich Investitionen aus westdeutschen Konzernen in Ostdeutschland und analog auch Übertragungen von Eigentum in umgekehrter Richtung sowie Ausgaben in Ostdeutschland, die direkt an westdeutsche Unternehmen fließen, und umgekehrt – vor allem im Bereich der öffentlichen Bauaufträge.

Tatsächlich liegt der gesamtwirtschaftlich berechnete Leistungsbilanzsaldo des Jahres 2005 bei 40 Mrd. Euro und hat sich bis zum Jahr 2008 – vor allem durch starkes Wachstum der Bruttoinlandsprodukte – annähernd halbiert.<sup>93</sup> Dies erhärtet die Kapitalabflussthese, oder anders gewendet: Mit zunehmender „Normalisierung“ fließen Eigentumstitel an Ostdeutschland zurück.

### 4.3 Analyse der Ausgaben nach Kategorien

Bildet man die Differenz aus Steuereinnahmen und Ausgaben, so ergibt sich ein Saldo, der die Nettobelastung der die Mittel aufbringenden Seite und die Nettoerträge der diese Mittel verwendenden Seite aufweist. Diese Nettoszahlung von West- nach Ostdeutschland stellt näherungsweise die Summe der Zahlungen dar, die ohne die Deutsche Einheit nicht erforderlich gewesen wären. Diese regionale Umverteilung kann jedoch nicht als „Kosten der Einheit“ aufgefasst werden. Hierfür sind mehrere Gründe maßgeblich:

1. Ein erheblicher Teil der Ausgaben erfolgt aufgrund allgemeiner staatlicher Aufgabenerfüllung wie in allen anderen Teilen des Bundesgebiets auch.
2. Die politische Entscheidung, Berlin zur Bundeshauptstadt zu wählen, hat in beträchtlichem Umfang zusätzliche Ausgaben ausgelöst. Dies findet sich in erheblichem Maß in ergänzenden Zahlungen, die in das Gesamtbild einzurechnen sind. In entgegengesetzter Richtung wirken Einsparungen infolge des Verlustes der vor dem Jahr 1990 isolierten Position Berlins-Wests.
3. Echte Kosten der Einheit beziehen sich vor allen Dingen auf das, was im Allgemeinen im Investitionsbereich als „Nachholbedarf“ bezeichnet wird. Weiterhin sind hier spezifische Maßnahmen der Wirtschaftsförderung einzurechnen.

Natürlich gibt es immer Zurechnungsprobleme: Die Entscheidung, Berlin zur Hauptstadt aufzuwerten ist Folge der Deutschen Einheit, doch welche Kosten sind zuzurechnen? Und welche Kosten sind eingespart worden, weil diese Investitionen andere Unterstützungsmaßnahmen obsolet werden ließen? Wie stark muss die Einnahmenseite berücksichtigt

---

<sup>93</sup> *Arbeitskreis Konjunktur Ostdeutschland: Ostdeutsche Wirtschaft im Jahr 2009: Aufholen in der Weltfinanzkrise? – Rechnerisch scheinbar, in Wirklichkeit nicht!*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 8/2009, S. 309-343.

werden? Wie bekannt liegt das Steuer- und Abgabenaufkommen im Osten Deutschlands erheblich unter dem Niveau der Alten Länder, was teilweise den Folgen der deutschen Teilung zuzuordnen ist. Es muss teilweise jedoch auch als Ergebnis der konkreten Art der Transformationspolitik in Deutschland begriffen werden. Und schließlich sind ebenfalls Aspekte des Steuerrechts einzubeziehen, beispielsweise die regionale Rückschlüsselung zentral vereinnahmter Steuern nach Lohnsummen. Hier sind die Neuen Länder infolge fehlender Headquarterfunktionen grundsätzlich gegenüber den Alten Ländern benachteiligt, obwohl die Steueraufkommen in den in Westdeutschland beheimateten Zentralen nur möglich sind, weil in Ostdeutschland die erforderliche Produktion erfolgt. Insofern besitzt jede Analyse der Kosten der Einheit eine erhebliche Unschärfe, die im Folgenden deutlich gemacht wird.

Wenn die formale Inzidenz, der Nettotransfer, berechnet ist, in welcher Relation steht dann dazu die effektive Inzidenz? Nimmt man Produktpreis und Faktorentlohnungen in Relation zu Westdeutschland als Maßstab der Wettbewerbsstärke, wird deutlich, dass die Wegnahme von Vorteilen aus den Neuen Ländern ebenso wie das Überwälzen von Lasten leichter fällt als in den Alten Ländern. Letzteres wird vor allem auch durch die starke Vorleistungsposition erleichtert.

Zur Vereinfachung der Darstellung werden die einzelnen Zahlungsströme hierzu nach verschiedenen Kriterien klassifiziert. Da eine solche Klassifizierung allerdings nur für die Ausgaben (nicht aber für die Einnahmen) möglich ist, werden, wie bereits in Kapitel 4.1 passiert, zur Bildung umfassender Ausgabenkategorien die in der Finanzstatistik als „negative Einnahmen“ verbuchten Zahlungen (Zuweisungen an die Länder gemäß § 11 FAG und Zuweisungen an die Länder für Regionalisierungsmittel) auf die Ausgaben-seite umgebucht. Gleiches gilt für die Investitionszulagen, die für Investitionen in den Neuen Ländern gewährt wurden.

#### **4.3.1 Bildung der Ausgabenkategorien**

Um die regionalisierten (Brutto-)Ausgaben in ihrem Begründungszusammenhang analysieren zu können, werden im Folgenden vier Kategorien gebildet.

*Kategorie 1* bilden die Sozialausgaben. Infolge der wirtschaftlichen Strukturschwäche der Neuen Länder (und daraus resultierend einer hohen Zahl von leistungsberechtigten Personen) fließt zwar ein überproportional hoher Anteil der gesamten Sozialausgaben des Bundes und der Sozialversicherungen in die Neuen Länder; diese werden jedoch im Regelfall aufgrund eines einheitlichen, gesamtdeutschen Rechtsrahmens gewährt und sind insoweit allein von der wirtschaftlichen Situation in den einzelnen Regionen des Bundesgebiets abhängig. Dieser Kategorie werden auch die im Jahr 2005 eingeführten Bundesergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit (Hartz-IV-BEZ) zugeordnet, die der Entlastung der Kommunen in Ostdeutschland für die Mehrkosten für Unterkunft und Heizung dienen. Allerdings wurden insbesondere in der Arbeitslosen-

versicherung in der Vergangenheit häufig auch spezifische Leistungen für die Neuen Länder gewährt, die nicht primär die wirtschaftliche Strukturschwäche reflektieren, sondern Ergebnis wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen sind.

*Kategorie 2* sind Zahlungen, die ihre Begründung in der Notwendigkeit finden, angesichts der wirtschaftlichen Strukturschwäche einer Region besondere wachstumspolitische Anreize zu setzen („wachstumsorientierte Ausgaben“). Hier ist zum Beispiel an die Wirtschaftsförderung oder den Infrastrukturausbau zu denken. Zu einem erheblichen Teil stehen diese Leistungen in unmittelbarem Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung und dem Transformationsprozess der Neuen Länder, da die DDR die Infrastruktur und den unternehmerischem Kapitalstock in einem Zustand hinterlassen hat, der besondere staatliche Leistungen erforderte. Hier ist z. B. an die Ausgaben der Treuhandanstalt, aber auch an die Maßnahmen der besonderen Wirtschaftsförderung für die Neuen Länder zu denken. Zum Teil handelt es sich jedoch auch um Ausgaben, die in ähnlicher Form ebenso in Westdeutschland anfallen (z. B. Ausgaben im Rahmen der Regionalförderung oder der Neu- und Ausbau von Verkehrswegen), infolge der besonderen Situation in den Neuen Ländern dort jedoch überdurchschnittlich hoch ausfallen.

Zum größten Teil sind diese Ausgabenkategorien inzwischen als Bestandteile des „Korbs 2“ des Solidarpaktes II definiert worden. Hierbei handelt es sich um die Ausgaben des Bundes, mit denen bis zum Jahr 2019 der Aufbau Ost unterstützt werden soll. Dabei werden allerdings nur die überproportionalen Ausgaben gegenüber den westdeutschen Ländern erfasst. In dem hier untersuchten Zusammenhang sind hingegen die kompletten Ausgaben relevant.

*Kategorie 3* („allgemeine bundesstaatliche Aufgaben“) beinhaltet schließlich die Ausgaben des Bundes für die Ministerialverwaltung sowie nachgelagerte Behörden, soweit diese auf dem Gebiet der Neuen Bundesländer beziehungsweise in Berlin ansässig sind. Darüber hinaus sind hier auch die Ausgaben für allgemeine bundesstaatliche Aufgaben (beispielsweise für Verteidigung) enthalten.

*Kategorie 4* beinhaltet diejenigen Zahlungen, die im Rahmen der föderalstaatlichen Steuerverteilung und der Finanzausgleichsregelungen anfallen. Auch diese Gelder werden aufgrund gesamtdeutsch geltender Regelungen gewährt, sodass neben dem Bund insbesondere auch die finanzstarken Bundesländer als Zahlungsgeber fungieren. Da die Neuen Bundesländer aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation allerdings nur geringe eigene Steuereinnahmen erzielen, fließt ein überproportional hoher Anteil der in dieser Kategorie erfassten Mittel ebenfalls nach Ostdeutschland.

Tabelle 4.3-1 gibt einen schematischen Überblick darüber, welche Ausgabenkategorien von welchen Zahlungsgebern geleistet werden. Es zeigt sich, dass die Ausgaben der meisten Zahlungsgeber relativ eindeutig einer der genannten Kategorien zugeordnet werden können; lediglich für den Bund und die sonstigen Zahlungen der westdeutschen Länder ist eine differenziertere Aufteilung der Ausgaben notwendig.

Tabelle 4.3-1:  
Zuordnung der Ausgabenaggregate

Zuwendungsgeber	Sozial- ausgaben	Wachstumsorien- tierte Ausgaben	Allgemeine bundesstaatliche Aufgaben	Steuereinnahmen- verteilung und Finanzausgleichs- zahlungen
Ausgaben des Bundes	x	x	x	x
Treuhandanstalt		x		
Fonds Deutsche Einheit				x
Länderfinanzausgleich				x
Sonstige Zahlungen der westdeutschen Länder		x	x	
Arbeitslosenversicherung	x			
Rentenversicherung	x			
Krankenversicherung	x			
Pflegeversicherung	x			

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

#### *Zuweisung der Zahlungen zwischen den Ländern zu den Kategorien*

Hier werden neben den Zuweisungen zwischen den Ländern (die im Allgemeinen der gemeinsamen Finanzierung von länderübergreifend tätigen Institutionen im Bereich der allgemeinen Verwaltung, der Kultur und der Forschung dienen und deswegen den „allgemeinen bundesstaatlichen Aufgaben“ zugewiesen werden) auch die Zahlungen an den Aufbauhilfefonds sowie der auf die westdeutschen Länder entfallende Anteil an der Investitionszulage verbucht. Die Finanzierungsbeiträge an den Aufbauhilfefonds werden zu den allgemeinen bundesstaatlichen Aufgaben gezählt. Der Anteil der westdeutschen Länder an den Investitionszulagen wird den wachstumsorientierten Ausgaben zugeordnet.

#### *Zuweisung der Ausgaben des Bundes zu den Kategorien*

Die Ausgaben des Bundes wurden anhand der Funktions- und Gruppierungsnummern der jeweiligen Haushaltstitel den einzelnen Kategorien zugeordnet. Die Sozialausgaben und die wachstumsorientierten Ausgaben des Bundes sowie die Zahlungen für allgemeine bundesstaatliche Aufgaben beinhalten im Regelfall Personal-, Sach- und Investitionsausgaben, die zum Teil unterschiedlich zugeordnet werden mussten. Die Versorgungsleistungen des Bundes sind hingegen unabhängig von Gruppierungs- und Funktionskennzahlen der Kategorie „Sozialausgaben“ zugeordnet. Um Fehl kategorisierungen zu vermeiden, werden darüber hinaus die Titel der Gruppierungsnummern 600 bis 699 (Zuweisungen an Dritte) sowie solche mit den Gruppierungsnummern 800 bis 899 (Investitionen) noch einmal überprüft und in Einzelfällen umgruppiert. Das generelle Vorgehen ist der Übersicht in Tabelle 4.3-2 zu entnehmen.

Tabelle 4.3-2:  
Grundschemata der Abgrenzung der Teilaggregate der Bundesausgaben

	Funktionsnummer	Gruppierungsnummer
<b>1a) Allgemeine bundesstaatliche Ausgaben: Ministerialausgaben des Bundes</b>		
→ Ministerien	01*	4**, 5**, 711, 712, 811, 812 (Ausnahmen 423, 433, 55*)
→ Nachgelagerte Behörden	alle außer 01*	4**, 5**, 711, 712, 811, 812 (Ausnahmen 423, 433, 55*)
<b>1b) Allgemeine bundesstaatliche Ausgaben: sonstige</b>		
→ Allgemeine Dienste	0**	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	1**	6**
→ Gesundheit, Umwelt, Sport, Erholung	3**	6**
→ Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	42*	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	51*	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	61*	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Verkehr- und Nachrichtenwesen	71* bis 74* 75* bis 79*	6** 6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Wirtschaftsunternehmen, Allgemeine Grund-, Kapital-, Sondervermögen	8**	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812, 891 – Einzelfallbetrachtung)
→ Schulden	9**	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
<b>2) Sozialausgaben</b>		
→ Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	2*	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Bundesergänzungszuweisungen	60 01 bis 016 02 910 (Hartz-IV-BEZ)	

Fortsetzung Tabelle 4.3-2:

	Funktionsnummer	Gruppierungsnummer
<b>3) Wachstumsorientierte Ausgaben</b>		
Ausgaben für Investitionen in die Infrastruktur im weiteren Sinn		
→ Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	1**	7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Gesundheit, Umwelt, Sport, Erholung	3**	7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812) 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	41*, 43*, 44*	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Verkehr- und Nachrichtenwesen	71* bis 74*	7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
Zahlungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung		
→ Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	52*, 53*, 54*	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	62* bis 69*	6**, 7**, 8** (Ausnahmen 711, 712, 811, 812)
→ Wirtschaftsunternehmen, Allgemeine Grund-, Kapital-, Sondervermögen	8**	891 – Einzelfallbetrachtung
<b>4) Steuereinnahmenverteilung und Finanzausgleichszahlungen</b>		
→ Regionalisierungsmittel	60 01 bis 031 05 910 beziehungsweise 60 01 bis 041 04 910	
→ Bundesergänzungszuweisungen	60 01 bis 016 02 910 (Allg.BEZ, PolBEZ, SoBEZ Neue Länder)	

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

Für die vierte Kategorie werden die Zahlungen im Rahmen der Steuereinnahmenverteilung und die Finanzausgleichszahlungen bestimmt, indem

- die Zuweisungen an die Länder für Regionalisierungsmittel,
- die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (Allg.BEZ),
- die Sonderbedarfs-BEZ für die politische Führung (PolBEZ) und
- die Sonderbedarfs-BEZ für die Neuen Länder (SoBez Neue Länder)<sup>94</sup>

<sup>94</sup> Die Verbuchung der SoBEZ Neue Länder als Finanzausgleichsmittel kann kritisch bewertet werden, da die Länder sich politisch verpflichtet haben, die Gelder zur Finanzierung teilungsbedingter Sonderlasten (bis 2004) bzw. zum Abbau der Infrastrukturlücke (ab 2005) zu verwenden. Formal werden die

anteilig auf die Zahlungen an die Neuen Bundesländer und Berlin heruntergebrochen werden.<sup>95</sup> Mittels dieser Zuordnung ergeben sich für die Bundesausgaben die in den Tabellen 4.3-3 und 4.3-4 dargestellten Größenordnungen.<sup>96</sup>

Tabelle 4.3-3:

Zahlungen des Bundes<sup>a</sup> nach Ausgabenkategorien für die Neuen Bundesländer (ohne Berlin)

- in Mio. Euro -

	Sozialleistungen des Bundes	Wachstumsorientierte Ausgaben	Zahlungen für allgemeine bundesstaatliche Aufgaben			Steuereinnahmen- und Finanzausgleichszahlungen
			Insgesamt	davon:		
				Aufwand der Ministerien	Sonstige bundesstaatliche Aufgaben	
1991	15 619	10 531	5 650	1 963	3 687	x
1992	18 723	9 596	6 675	2 053	4 622	x
1993	23 481	9 049	6 652	2 068	4 584	x
1994	22 615	8 646	6 113	1 989	4 124	x
1995	24 079	11 538	5 806	2 001	3 805	7 463
1996	22 498	11 881	5 564	2 024	3 540	8 595
1997	22 471	10 732	4 967	1 989	2 978	9 005
1998	28 855	10 349	5 613	2 073	3 540	9 116
1999	27 199	9 588	5 740	2 089	3 651	9 130
2000	27 168	9 894	5 822	2 224	3 598	9 323
2001	27 943	9 853	7 596	2 642	4 954	9 233
2002	30 590	7 032	7 858	2 352	5 506	11 904
2003	31 796	9 428	7 223	2 234	4 989	11 891
2004	32 811	6 191	7 189	2 199	4 990	11 925
2005	34 220	6 258	7 574	2 487	5 087	11 767

<sup>a</sup> Ausgaben ohne ausgeschlossene Zahlungsströme (vgl. Übersicht 3.2-1); einschließlich BEZ, Regionalisierungsmittel, Bundesanteil an der Investitionszulage.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

SoBEZ jedoch als ungebundene Finanzierungsmittel zur Verfügung gestellt. Dieser Vorgehensweise wird hier gefolgt.

<sup>95</sup> In der Finanzstatistik und bei der Regionalisierung werden diese Ausgaben als negative Einnahme verbucht. Anders als in Abschnitt 3 dieser Arbeit werden diese Zahlungen hier auf die Ausgabenseite „umgebucht“.

<sup>96</sup> Im Anhang A.4.3.1 bis A.4.3-16 sind die Bundesausgaben (ohne BEZ, Regionalisierungsmittel und Investitionszulage des Bundes) nach Ausgabenart und Aufgabenbereich differenziert analysiert.

Tabelle 4.3-4:  
Zahlungen des Bundes<sup>a</sup> nach Ausgabenkategorien für Berlin  
- in Mio. Euro -

	Sozialleistungen des Bundes	Wachstums- orientierte Ausgaben	Sonstige Ausgaben			Steuereinnahmen- und Finanzaus- gleichszahlungen
			Insgesamt	davon:		
				Aufwand der Ministerien	Sonstige bundesstaatliche Aufgaben	
1991	2 704	1 395	10 152	1 799	8 353	x
1992	3 637	1 434	9 719	1 761	7 958	x
1993	5 404	1 309	8 224	1 732	6 492	x
1994	4 248	1 185	5 502	1 635	3 867	x
1995	4 340	1 481	2 335	1 278	1 057	1 907
1996	3 705	1 512	2 689	1 324	1 365	2 155
1997	4 094	1 404	3 339	1 338	2 001	2 241
1998	4 749	1 287	3 469	1 384	2 085	2 269
1999	4 977	1 280	4 393	2 114	2 279	2 278
2000	7 289	1 331	5 125	2 968	2 157	2 324
2001	6 976	1 829	5 036	3 148	1 888	2 297
2002	7 711	1 282	4 988	3 272	1 716	2 926
2003	8 486	1 727	5 002	3 251	1 751	2 929
2004	8 704	1 050	5 063	3 429	1 634	2 937
2005	10 389	1 119	4 940	3 304	1 636	3 199

<sup>a</sup> Ausgaben ohne ausgeschlossene Zahlungsströme (vgl. Übersicht 3.2-1); einschließlich BEZ, Regionalisierungsmittel, Bundesanteil an der Investitionszulage.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

### 4.3.2 Ergebnisse

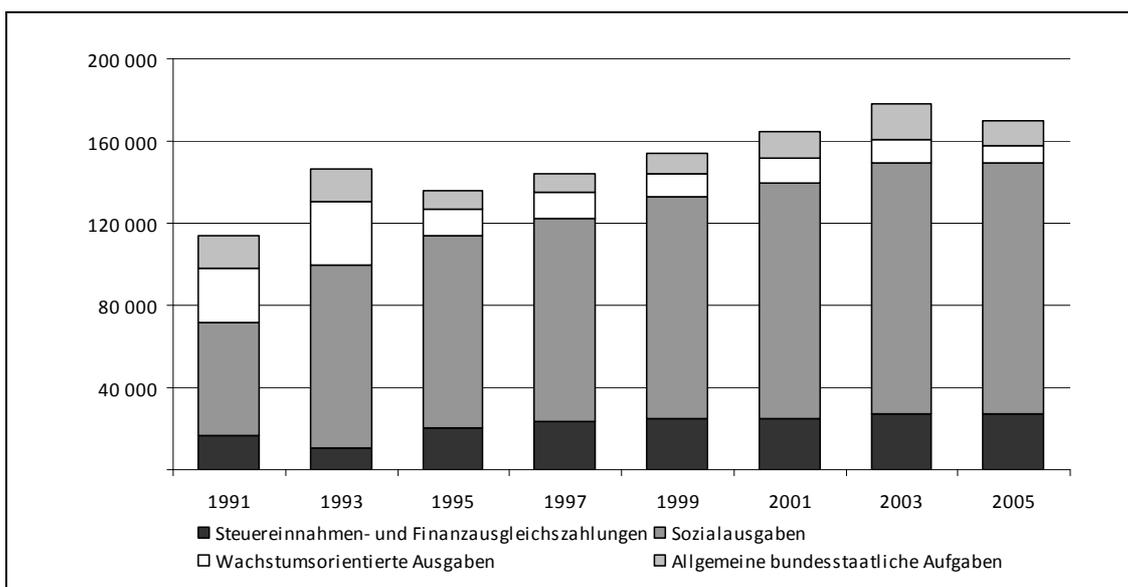
Aufbauend auf den Ergebnissen aus Kapitel 4.3.1, in dem ausschließlich die Ausgaben des Bundes nach den differenzierten Ausgabenkategorien dargestellt wurden, folgt nun der Ausweis der Gesamtausgaben (von Bund, den Ländern, den Sozialträgern usw.) nach politischen Zielen, also nach den Kategorien:

1. Sozialausgaben,
2. Wachstumsorientierte Ausgaben,
3. Ausgaben im Rahmen allgemeiner bundesstaatlicher Aufgaben sowie
4. Zahlungen im Rahmen der föderalstaatlichen Steuerverteilung und Finanzausgleichsregelungen.

Bedingt durch die bereits thematisierten Einschränkungen hinsichtlich der Datenbasis beschränkt sich auch im Folgenden der Ausweis auf die Neuen Länder mit Berlin ledig-

lich auf die Bruttoausgaben.<sup>97</sup> Die negativen Einnahmen des Bundes im Rahmen von Bundesergänzungszuweisungen, von Zuweisungen infolge des Regionalisierungsgesetzes und von ausgezahlten Investitionszulagen werden entsprechend der obigen Argumentation auch in die folgende Analyse einbezogen.

Abbildung 4.3-1:  
Zahlungen in die Neuen Bundesländer einschließlich Berlin nach Ausgabenkategorien  
- in Mio. Euro -



Quellen: Berechnungen, Schätzungen und Darstellung des IWH aufgrund der Angaben in Kapitel 3.

Die Sozialausgaben stellen den quantitativ bedeutsamsten Ausgabenblock dar. Wie in Deutschland insgesamt sind die Sozialausgaben während des gesamten Zeitraums tendenziell gestiegen.<sup>98</sup> Diese Zunahme dominiert letztlich die Entwicklung der Gesamtzahlungen.

Die wachstumsorientierten Ausgaben umfassen demgegenüber einen weitaus kleineren Teil der gesamten Zahlungen; zudem ist ihre Bedeutung im Zeitablauf immer weiter zurückgegangen. Im Jahr 2005 flossen 7,9 Mrd. Euro in die Neuen Bundesländer und Berlin. Dies spiegelt vor allem die Fortschritte beim Aufbau einer leistungsfähigen Wirtschafts- und Infrastruktur wider.

<sup>97</sup> Die Ausnahme bildet hierbei wieder die Krankenversicherung, für die datentechnisch bedingt lediglich die Nettoausgaben für die Neuen Länder (ohne Berlin) vorliegen.

<sup>98</sup> Dabei ist das Jahr 1998 von der einmaligen Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen überzeichnet. Seit dem Jahr 2005 ist allerdings eine Wende zu beobachten. Es zeigen sich die Erfolge der Arbeitsmarktreformen wie auch die entlastenden Wirkungen der konjunkturellen Entwicklung.

Tabelle 4.3-5:  
Zusammenfassende Übersicht: (Brutto-)Ausgabenströme in die Neuen Länder mit Berlin  
- in Mio. Euro -

Bruttoausgaben	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Steuer-, Finanzaus- gleichszahlungen</b>															
FDE (ohne Bundeszuschüsse)	16 362	13 575	9 910	7 753	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Umsatzsteuerverteilung (Gemeinden)	x	x	x	x	x	x	x	-111	-127	-103	-108	-97	-102	-99	-99
Umsatzsteuerverteilung (Länder)	117	262	682	1 104	5 797	6 619	6 430	6 910	7 427	8 132	7 520	7 572	7 064	6 389	6 913
Länderfinanzvergleich	x	x	x	x	4 997	5 400	5 357	5 715	6 182	6 519	5 780	5 882	5 490	5 619	5 664
Regionalisierungsgesetz	x	x	x	x	x	1 364	1 882	1 939	1 879	2 077	2 095	2 069	2 100	2 089	2 163
Fehlbetrags-BEZ	x	x	x	x	1 764	1 780	1 758	1 840	1 924	1 964	1 829	1 782	1 740	1 793	x
Allgemeine BEZ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	1 977
SoBEZ-Kosten politischer Führung	x	x	x	x	448	448	448	448	448	448	448	448	448	448	294
SoBEZ-Neue Länder	x	x	x	x	7 158	7 158	7 158	7 158	7 158	7 158	7 158	10 532	10 532	10 532	10 532
<b>Sozialausgaben</b>															
Sozialausgaben des Bundes	18 323	22 360	28 885	26 863	28 419	26 203	26 565	33 604	32 176	34 457	34 919	38 301	40 282	41 515	43 609
Arbeitslosenversicherung	16 083	24 530	26 978	22 447	19 701	21 099	21 078	21 284	21 624	21 128	21 170	20 586	18 494	16 604	13 414
Rentenversicherung	21 143	28 376	32 908	38 257	44 379	47 145	48 483	50 262	50 100	51 891	52 966	54 751	56 256	56 619	56 666
Pflegeversicherung	x	x	x	x	1 074	2 348	3 272	3 432	3 534	3 640	3 720	3 847	3 892	3 923	3 979
Krankenversicherung <sup>a</sup>	x	x	x	x	x	x	x	3	616	1 418	2 030	2 417	3 043	3 495	3 600
SoBEZ-strukturelle Arbeitslosigkeit	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	1 000
<b>Wachstumsorientierte Ausgaben</b>															
... des Bundes	10 232	8 420	7 596	7 542	11 158	12 120	11 197	10 970	10 408	9 707	9 186	5 967	9 215	5 462	5 269
Treuhandanstalt	13 237	15 863	19 958	17 676	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Investitionszulage (Bund und Länder)	2854	3485	3719	2861	2242	1510	1134	841	544	1768	2915	2760	2296	2187	2654
<b>Allgemeine bundesstaatliche Aufgaben</b>															
Bundesministerialausgaben	3 762	3 814	3 800	3 624	3 279	3 348	3 327	3 457	4 203	5 192	5 790	5 624	5 485	5 628	5 791
Sonstige Ausgaben	12 040	12 580	11 076	7 991	4 862	4 905	4 979	5 625	5 930	5 755	6 842	7 222	6 740	6 624	6 723
Zahlungen zwischen den Ländern <sup>b</sup>	.	915	920	580	692	646	901	42	38	31	154	108	101	82	.
Aufbauhilfefonds <sup>c</sup>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	5 391 <sup>d</sup>	x	x
<i>Nachrichtlich:</i> Einnahmen	54 678	68 533	73 132	82 069	86 018	83 342	85 493	89 262	90 930	90 693	91 616	90 994	92 424	92 638	92 502
<b>Nettoausgaben</b>	<b>59 475</b>	<b>65 647</b>	<b>73 299</b>	<b>54 630</b>	<b>49 953</b>	<b>58 752</b>	<b>58 475</b>	<b>64 157</b>	<b>63 133</b>	<b>70 489</b>	<b>72 798</b>	<b>78 775</b>	<b>86 044</b>	<b>76 273</b>	<b>76 648</b>

<sup>a</sup> Aufgrund der Datenlage nur saldiert als Nettoausgaben und ohne Berlin. – <sup>b</sup> Berlin und NBL additiv, Annahme, dass Zahlungen zwischen NBL und Berlin gleich null. – <sup>c</sup> Ohne EU-Mittel. – <sup>d</sup> Zahlungen komplett in 2003 verbucht.

Quelle: Berechnungen des IWH; Datenquelle siehe Angaben Kapitel 3.

Die Zahlungen an die ostdeutschen Länderhaushalte zur Sicherung ihrer finanzpolitischen Handlungsfähigkeit – dies sind vor allem die Zahlungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – bilden mit 27,4 Mrd. Euro im Jahr 2005 den zweitgrößten Ausgabenblock.

Die „sonstigen“ Zahlungen – insbesondere die Ausgaben für die öffentliche Verwaltung zentralstaatlicher Einrichtungen – belaufen sich unter Einbeziehung Berlins auf zuletzt 12,5 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Summe schließt die gesamtstaatlichen Ausgaben für die Regierungstätigkeit ein.

## 5 Statische Analyse des kurzfristigen Nachfrage- und Produktionsimpulses der regionalisierten Zahlungsströme

### 5.1 Grundlegende Überlegungen: Zahlungsinduzierter Nachfrageimpuls versus wachstumsrelevante Angebotseffekte

Gegenstand der bisherigen Überlegungen ist die *formale* Inzidenz öffentlicher Zahlungen. Im Folgenden soll ergänzend auf Aspekte der *effektiven* Inzidenz öffentlicher Mittel eingegangen werden. Zwar basiert eine solche Analyse zwangsläufig auf einem komplexen Satz von Annahmen; gleichwohl sind Aussagen darüber möglich, in welchem Maß in eine Region fließende Zahlungen (netto, d. h. nach Abzug der dort eingenommenen Steuer- und Beitragseinnahmen) dort Nachfrage und gegebenenfalls auch lokale Produktion induzieren.

Die methodische Basis der folgenden Untersuchung bildet eine Studie des IWH aus dem Jahr 2005.<sup>99</sup> Das dabei verwendete Instrumentarium der Berechnung des statischen Nachfrage- und Produktionsimpulses in der kurzen Frist wird im Wesentlichen übernommen und auf die vorliegende Problemstellung adaptiert. Die durch die öffentliche Hand verursachten regionalen Nettozahlungsströme werden hierbei als einmaliger Nachfrageimpuls behandelt, womit die restriktive Annahme verbunden ist, dass die Zahlungen das angebotsseitige Potenzial, d. h. die Wirtschafts- und Infrastruktur, sowie die Faktorausstattung im jeweiligen Betrachtungszeitraum nicht beeinflussen. Insoweit handelt es sich um eine statische Analyse. Rückwirkungen durch Einkommenseffekte in Westdeutschland bleiben unberücksichtigt. Ebenso werden Anpassungsreaktionen der Wirtschaftssubjekte (zum Beispiel aufgrund veränderter relativer Preise) vernachlässigt. Innerhalb des Untersuchungszeitraums wird jedes Jahr getrennt analysiert, sodass nur die kurzfristige Wirkung der Zahlungen abgeschätzt werden kann.<sup>100</sup> Die Vernachlässigung längerfristiger Effekte impliziert im Übrigen eine zeitliche Äquivalenz zwischen der Zahlungsgewährung und den resultierenden Produktionswirkungen.<sup>101</sup> Diese Vor-

---

<sup>99</sup> Vgl. *Lehmann, H.; Ludwig, U.; Ragnitz, J.*, a. a. O., 2005.

<sup>100</sup> Da der Untersuchungszeitraum mehrere Jahre umfasst, sind gewisse längerfristige Effekte in den Analyseergebnissen enthalten. So lässt sich argumentieren, dass durch die zahlungsinduzierte Verbesserung des Angebotspotenzials einer Region jeder Euro, der in der Region in den Folgeperioden ausgegeben wird, zu einer höheren Wertschöpfung in dieser Region führt als in den Vorperioden. Welchen Anteil die öffentlichen Ausgaben an der verbesserten regionalen Inzidenz haben, lässt sich jedoch nicht quantifizieren.

<sup>101</sup> Diese Annahme ist nicht nur deshalb eine Vereinfachung, weil unterstellt wird, dass jeder Transferbetrag in der gleichen Periode verausgabt oder gespart wird. Es wird dabei auch ein methodischer Unterschied zwischen der Finanzstatistik, auf deren Grundlage die Nettozahlungsströme berechnet werden, und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) vernachlässigt. Während die Finanzstatistik Vorgänge zu dem Zeitpunkt terminiert, zu dem sie ausgeführt werden, verbucht die VGR Transaktionen nach dem Entstehungsprinzip. Beispielsweise entsteht die Lohnsteuerschuld, die beim Staat im Monat Januar des Jahres  $t + 1$  zu Steuereinnahmen führt – und damit in der Finanzstatistik

gehensweise ermöglicht es von weiteren, nachgelagerten Inzidenzwirkungen zu abstrahieren, die sich vor allem, wie eingangs gezeigt (vgl. Kapitel 2), aus der relativen Wettbewerbslage bzw. deren Veränderungen ergeben.

Die Einschränkungen des Ansatzes sind bei der Interpretation der berechneten Werte zu berücksichtigen. Die Werte stellen in gewisser Weise den minimalen Effekt im Sinne einer kurzfristigen effektiven regionalen Inzidenz dar, der mit der tatsächlichen Inzidenz nur dann annähernd übereinstimmt, wenn weiter reichende Wirkungen der Ausgaben nicht erzielt würden und überall gleiche Wettbewerbsintensitäten herrschten. Davon ist jedoch nicht auszugehen, da insbesondere von den wachstumsorientierten öffentlichen Ausgaben signifikante Angebotseffekte erwartet werden.<sup>102</sup> Zu erwähnen ist hier exemplarisch die Förderung bzw. Durchführung privater und öffentlicher Investitionen, die nicht nur die Ausstattung mit dem Faktor Real- und Infrastrukturkapital verbessert, sondern auch das Arbeitsangebot und die Investitionen in Humankapital langfristig befördert haben dürfte, da die damit verbundenen privaten Erträge im Zuge der Akkumulation physischen Kapitals gestiegen sein sollten. Insofern wird sich die Faktorausstattung und damit das Angebotspotenzial der betrachteten Region durch die öffentlichen Ausgaben langfristig erhöht haben. Allerdings ist nicht gesichert, dass diese angebotsseitigen Wirkungen der öffentlichen Ausgaben tatsächlich in den Neuen Ländern wirksam werden, da es durch Abwanderungen und Pendlerbewegungen auch zu einem Verlust an Humankapital kommen kann.

Eine Beschränkung der Untersuchung auf die statischen nachfrageseitigen Wirkungen der kurzen Frist mindert somit die Aussagekraft der Ergebnisse, denn es wird nicht berücksichtigt, dass beispielsweise die Ausgaben im Rahmen der Wirtschaftsförderung gerade auf die in der Analyse vernachlässigte Verbesserung der Wachstumsbedingungen in Ostdeutschland abzielen. Die vorliegende Analyse dürfte dennoch nicht ohne Relevanz für die Abschätzung der effektiven regionalen Inzidenz öffentlicher Ausgaben sein. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass ein nicht unerheblicher Teil der untersuchten Zahlungsströme nicht der Verbesserung des regionalen Wachstumspotenzials dient, sondern mittel- oder unmittelbar die Kaufkraft erhöht und damit in die Nachfrage fließt.

Die Wirkung regionalisierter öffentlicher Ausgaben und Einnahmen auf die lokale Nachfrage bzw. Produktion wird im Folgenden für die Region Ostdeutschland ermittelt.

---

im Jahr  $t + 1$  verbucht wird –, im Dezember des Jahres  $t$ . In der VGR wird sie zum Entstehungszeitpunkt verbucht.

<sup>102</sup> Eine dynamische Analyse der Effekte der öffentlichen Ausgaben für das Wachstumspotenzial und die Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland kann durch die Wirtschaftsforschung gegenwärtig nicht geleistet werden, da die dazu nötigen Informationen über die Input-Output-Verflechtungen der ostdeutschen Wirtschaft und ihre Einbindung in die überregionale und internationale Arbeitsteilung von der amtlichen Statistik nicht zur Verfügung gestellt werden. Bislang liegen daher auch lediglich einzelwirtschaftlich orientierte Untersuchungen zu den Effekten der Wirtschaftsförderung vor, die mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Wirkung nur schwer verallgemeinerungsfähig sind.

Eine getrennte Analyse für die Neuen Länder und Berlin einerseits und die fünf Neuen Länder andererseits kann nicht durchgeführt werden, denn die Daten, die in die hier angestellten Berechnungen einfließen, sind in stärkerer regionaler Differenzierung nicht verfügbar.<sup>103</sup>

## 5.2 Methodik

Die folgende Berechnung erfolgt im Wesentlichen in zwei Schritten. Zunächst werden die öffentlichen Zahlungen nach Ostdeutschland entsprechend ihrem Verwendungszweck einzelnen volkswirtschaftlichen Verwendungsaggregaten zugeordnet und der jeweilige Finanzierungsbeitrag ermittelt. In einem zweiten Schritt wird dieser disaggregierte Endnachfrageimpuls regionalisiert, also auf ostdeutsche und westdeutsche bzw. ausländische Produktion aufgeteilt. Unter Berücksichtigung der Vorleistungsverflechtungen lässt sich damit der Beitrag der öffentlichen Zahlungen für die Wertschöpfung in Ostdeutschland ermitteln. Übersicht 5.2-1 fasst die Methodik und die verwendeten Datensätze überblicksartig zusammen.

### 5.2.1 Zur Ermittlung des Endnachfrageimpulses

Ausgangspunkt der Analyse sind die öffentlichen Ausgaben, die entsprechend der Ergebnisse in Kapitel 3 dieser Untersuchung in die Neuen Bundesländer und Berlin fließen. Diese sind ihren volkswirtschaftlichen Verwendungen, also den Konsumausgaben der privaten Haushalte sowie des Staates, den Ausrüstungsinvestitionen und den Bauten, zuzuordnen. Bei den meisten Ausgaben kann dies anhand sachlicher Kriterien erfolgen. Häufig lässt der Zahlungszweck („Baumaßnahmen“) oder der Zahlungsempfänger („private Haushalte“<sup>104</sup>) Rückschlüsse auf die Verwendung zu. Einige Positionen müssen jedoch zugerechnet werden. So werden beispielsweise die ungebundenen Zahlungen an die öffentlichen Haushalte auf Grundlage der Ausgabenstruktur der Länderhaushalte der ostdeutschen Flächenländer auf die verschiedenen Nachfrageaggregate verteilt.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Eine Vielzahl der notwendigen Daten, u. a. die Input-Output-Tabellen, die Konsumverflechtungstabellen sowie die sektorspezifischen Import- und Produktionswerte liegen lediglich für Deutschland insgesamt vor. Bereits das Herunterbrechen auf die hier untersuchten Regionen stellt ein teilweise recht schwieriges Unterfangen dar. Zudem bildet das für die vorliegende Untersuchung essenzielle IAB-Betriebspanel die Region Ostdeutschland („Neue Länder und Berlin“) adäquat ab, liefert in den relevanten Bereichen jedoch keine Informationen für die einzelnen Bundesländer.

<sup>104</sup> Beispielsweise stellen Personalausgaben aus Sicht der privaten Haushalte verfügbares Einkommen dar und fließen somit in den privaten Konsum oder die Ersparnis.

<sup>105</sup> Vgl. *Lehmann, H.; Ludwig, U.; Ragnitz, J.*, a. a. O., 2005.

Auch die Einnahmen, die der Bund bzw. die Sozialversicherungen in Ostdeutschland erzielen, müssen in den Kreislauf der VGR eingegliedert werden.<sup>106</sup> Sie rufen über die Einkommensentstehungsrechnung realwirtschaftliche Wirkungen hervor. Wie zuvor wird unterstellt, dass die indirekten Steuern komplett von den privaten Haushalten getragen werden, die Steuern vom Einkommen hingegen sowohl von privaten Haushalten als auch von Unternehmen. Die Traglast wird auf Grundlage der Angaben aus der VGR der Länder auf die beiden Sektoren verteilt. Bei den Unternehmen mindern Steuern deren Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Im Folgenden wird unterstellt, dass diese Gewinnminderung in gleicher Höhe die Investitionsnachfrage der Unternehmen reduziert.<sup>107</sup> Soweit die Steuerinzidenz die privaten Haushalte trifft, reduziert sich deren Einkommen. Der daraus resultierende Konsumeffekt wird unter Berücksichtigung der Sparquote bestimmt. Die Sozialversicherungsbeiträge schließlich werden ausnahmslos als Abzug von den Einkommen der privaten Haushalte modelliert.

### 5.2.2 Zur Bestimmung des regionalen Wertschöpfungseffektes

Im zweiten Schritt der Analyse steht die Frage im Vordergrund, in welchem Umfang die öffentlichen Mittelzuflüsse zu zusätzlicher regionaler Wertschöpfung führen. Dabei ist nicht nur zu beachten, dass erhebliche Teile der Endnachfrage auf direktem Weg durch Produzenten aus den westlichen Bundesländern oder dem Ausland befriedigt werden. Auch die indirekten, durch die Vorleistungsverflechtungen ausgelösten Effekte sind hierbei zu berücksichtigen. So beziehen ostdeutsche Produzenten Güter aus den westlichen Bundesländern und dem Ausland; gleichzeitig wird jedoch auch die ostdeutsche Produktion durch Vorleistungskäufe von westdeutschen oder ausländischen Produzenten erhöht.

Da die Endnachfrage mangels Daten nicht mit Hilfe einer regional differenzierten Input-Output-Matrix regionalisiert werden kann, welche die Vorleistungsverflechtungen zwischen ost- und westdeutschen Produzenten abbildet, muss die regionale Zuordnung geschätzt werden. Hierzu wird auf das IAB-Betriebspanel zurückgegriffen. Dieser repräsentativen Befragung deutscher Betriebe werden die regionalen Absatzquoten entnommen. Die regionale Absatzquote gibt an, wie viel Prozent des Umsatzes eines Betriebes auf die Alten Bundesländer, die Neuen Bundesländer einschließlich Berlin sowie das Ausland entfällt.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> In den nachfolgenden Berechnungen werden lediglich die Einnahmen des Bundes explizit ausgewiesen, weil die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungen allein die privaten Verbrauchsausgaben beeinflussen und deshalb vorab miteinander saldiert werden können.

<sup>107</sup> Alternativ ließe sich argumentieren, dass die Gewinnminderung auch die aus den Einkommen aus Unternehmertätigkeit finanzierten privaten Verbrauchsausgaben reduziert.

<sup>108</sup> Einzig im Jahr 1996 wird im IAB-Betriebspanel Berlin-Ost den Neuen Bundesländern, Berlin-West den Alten Bundesländern zugeschlagen, sodass für dieses Jahr eine Abweichung zur Regionalabgrenzung in der vorliegenden Arbeit besteht.

## Übersicht 5.2-1:

## Struktur der Berechnungsmethode (Datengrundlage in Klammern)

**Ermittlung des Endnachfrageimpulses**

1. Ausgaben
    - a. Zuordnung der zweckgebundenen Zahlungen  
(Statistisches Bundesamt, Fachserie 14)
    - b. Zuordnung der ungebundenen Zahlungen  
(Statistisches Bundesamt, Fachserie 14)  
mittelbar: Einkommenskreislauf → Verwendungsaggregat  
wo möglich unmittelbar: → Verwendungsaggregate
  2. Einnahmen anderer Körperschaften in den Neuen Bundesländern  
(Statistisches Bundesamt, Fachserie 14)  
mittelbar: Einkommenskreislauf → Verwendungsaggregat
- = *induzierte Endnachfrage* = *induzierte Wertschöpfung*

**Bestimmung der regionalen Wertschöpfungseffekte**

1. Berechnung des regionalen Absatzes
    - a. Absatzquoten ostdeutscher/westdeutscher Betriebe nach Güterhauptgruppen  
(IAB-Betriebspanel)
    - b. Ermittlung der Produktionswerte der Güterhauptgruppen in Ost- und Westdeutschland  
(Statistisches Bundesamt, Fachserie 4; Arbeitskreis VGR der Länder)
    - c. Ermittlung der Importe nach Güterhauptgruppen für Ost- und Westdeutschland  
(Statistisches Bundesamt, Fachserie 7)
  2. Umrechnung der Aggregate der Endnachfrage auf Güterhauptgruppen  
(Statistisches Bundesamt, Fachserie 18)
  3. Regionalisierung der Endnachfrage nach ostdt./westdt./ausld. Bezugsregionen  
= *Endnachfrageimpuls in Ostdeutschland (ohne Vorleistungsverflechtung)*
  4. Berechnung der regionalen Vorleistungsverflechtungen
    - a. Ermittlung der Vorleistungsverflechtung zwischen Güterhauptgruppen  
(Statistisches Bundesamt, Fachserie 18)
    - b. Gewichtung der Vorleistungen mit regionalen Absatzquoten  
(IAB-Betriebspanel, siehe Schritt 1a)
  5. Berechnung der Vorleistungsnachfrage ostdeutscher Unternehmen in Westdeutschland
  6. Berechnung der Vorleistungsnachfrage westdeutscher Unternehmen in Ostdeutschland
- = *induzierter Wertschöpfungseffekt in Ostdeutschland*

Quelle: Darstellung des IWH.

Die Analyse wird getrennt für die Hauptgruppen Verbrauchs-/Ernährungsgüter, Investitions-/Gebrauchsgüter, Produktionsgüter sowie Bauleistungen durchgeführt. Als fünfte Gütergruppe werden die nicht handelbaren Güter in die Untersuchung einbezogen, in der die übrige Produktion eingeordnet wird und die annahmegemäß nur in der jeweiligen Verbrauchsregion hergestellt werden kann. Es handelt sich dabei überwiegend um regional gebundene Dienstleistungen des Wohnungsgewerbes, der Verkehrs- und Nachrichtendienstleister, des Gaststättengewerbes usw. Mit Hilfe der aus dem IAB-Betriebspanel berechneten Absatzquoten und der Produktionswerte der einzelnen Güterhauptgruppen wird im Anschluss derjenige Teil der Gesamtnachfrage in Ostdeutschland bestimmt, der durch ost- bzw. westdeutsche Produktion befriedigt wird. Der Teil der Nachfrage, der aus dem Ausland bedient wird, wird mit Hilfe der Importstatistik ermittelt. Die Nachfrage nach den nicht handelbaren Gütern wird annahmegemäß vollständig durch regionale Anbieter bedient.

Schließlich muss die von den öffentlichen Mittelzuflüssen angestoßene Endnachfrage den Hauptgruppen der Güterproduzenten zugeordnet werden. Ist dies bei der Investitionsnachfrage zweifelsfrei möglich, muss der private Konsum differenziert werden; hierzu wird auf entsprechende Angaben der (gesamtdeutschen) Konsumverflechtungstabelle zurückgegriffen. Im Ergebnis lässt sich der Teil der induzierten Endnachfrage ermitteln, der in Ostdeutschland, in den westlichen Bundesländern oder aber im Ausland Produktion anstößt.

Um die endgültige Wirkung zu berechnen, sind darüber hinaus noch die Vorleistungsverflechtungen zu berücksichtigen. Diese werden in den Input-Output-Tabellen für Deutschland insgesamt berichtet. Mit Hilfe der regionalisierten Absatzquoten kann nach Zusammenfassung einzelner Wirtschaftszweige zu Hauptgruppen berechnet werden, welcher Teil der in Ostdeutschland wirksamen Endnachfrage zu Vorleistungskäufen in Westdeutschland führt und welcher Teil der durch westdeutsche Produzenten bedienten Endnachfrage Vorleistungskäufe in Ostdeutschland nach sich zieht. Hierzu werden die aus dem IAB-Betriebspanel ermittelten Indikatoren zur regionalen Handelsverflechtung nach Branchen auch auf die Vorleistungsgüternachfrage angewandt. Resultat dieser Rechnungen ist die durch die Nettozahlungsströme bewirkte zusätzliche Wertschöpfung in Ostdeutschland.

### **5.3 Induzierter Endnachfrageimpuls**

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden die in Kapitel 3 ermittelten Zahlungsströme. Diese müssen den Nachfrageaggregaten (Konsumausgaben der privaten und der öffentlichen Haushalte, Investitionen) zugeordnet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einige Ausgabenkategorien wie auch die öffentlichen Einnahmen in den Neuen Ländern über den Einkommenskreislauf die Endnachfrage beeinflussen. Bei den privaten Haushalten sind Annahmen über die Sparquote zu treffen.

Vorgehensweise:<sup>109</sup>

- Die Zahlungsströme in Zusammenhang mit der Steuereinnahmenverteilung und dem Finanzausgleich werden als ungebundene Zahlungen behandelt und näherungsweise anhand der Angaben der Finanzstatistik zur Ausgabenstruktur der ostdeutschen Länderhaushalte auf die einzelnen Nachfrageaggregate aufgeteilt. Analog wird bei den Sonderbedarfsergänzungszuweisungen sowie den Zahlungen zwischen den Ländern vorgegangen:

→ Bruttolöhne und -gehälter	→ Bauinvestitionen, → Ausrüstungsinvestitionen, → Staatskonsum, → privater Konsum.
-----------------------------	---

- Die (Netto-)Ausgaben der Sozialversicherung werden vollständig den privaten Haushalten zugeordnet:

→ Bruttolöhne und -gehälter	→ privater Konsum.
-----------------------------	--------------------

- Die Sozialausgaben des Bundes, die in Kapitel 4 ermittelten „wachstumsrelevanten Ausgaben“ des Bundes, die Ausgaben für die Ministerialverwaltung sowie die Ausgaben für sonstige bundesstaatliche Zwecke werden nach sachlichen Erwägungen einzelnen Kategorien zugeordnet:

→ Bruttolöhne und -gehälter	→ Bauinvestitionen, → Ausrüstungsinvestitionen, → Staatskonsum, → privater Konsum.
-----------------------------	---

Nicht zuzuordnende Positionen werden wie ungebundene Zahlungen behandelt und anhand der Ausgabenstruktur der ostdeutschen Länder verteilt.

- Die durch die Treuhandanstalt geleisteten Zahlungen an Unternehmen werden als gewinnerhöhend eingestuft und insoweit der Investitionsnachfrage zugeordnet. Dabei wird unterstellt, dass Subventionszahlungen an Investoren in den Neuen Län-

<sup>109</sup> Für eine Diskussion der Zuordnung vgl. *Lehmann, H.; Ludwig, U.; Ragnitz, J.*, a. a. O., 2005. Sensitivitätsanalysen zeigen, dass moderate Variationen der Aufschlüsselung an den letztendlich resultierenden Schätzergebnissen nichts Grundlegendes ändern, vgl. Abschnitt 5.5.

dem auch in Ostdeutschland verwendet werden.<sup>110</sup> Die Personalausgaben der THA sowie die Ausgaben für Sozialpläne und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden hingegen den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zugerechnet:

→ Bruttolöhne und -gehälter	→ Anlageinvestitionen, → privater Konsum.
-----------------------------	--

- Die Investitionszulage wird vollständig als Zahlung an Unternehmen gewertet und fließt in die:

→ Anlageinvestitionen.
------------------------

- Für die öffentlichen Einnahmen in den Neuen Ländern wird angenommen, dass die Bundessteuern sowie die Steuern vom Umsatz von den privaten Haushalten zu tragen sind. Die Traglast bei den Steuern vom Einkommen und dem Solidaritätszuschlag wird mit Hilfe der Steuerstatistik auf private Haushalte und Unternehmen (Kapitalgesellschaften) aufgeteilt. Die Gewerbesteuerumlage vermindert ebenfalls die Unternehmensgewinne.

→ Bruttolöhne und -gehälter	→ privater Konsum,
→ Unternehmens- und Vermögenseinkommen	→ Ausrüstungsinvestitionen

Die sonstigen Einnahmen des Bundes werden ebenfalls anhand der Steuerverteilungsstatistik auf die einzelnen Nachfrageaggregate aufgeteilt.

Tabelle 5.3-1 gibt die aus den öffentlichen Nettozahlungen resultierenden unmittelbaren Nachfrageeffekte exemplarisch für die Jahre 1995, 2000 und 2005 wieder.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Diese Vorgehensweise unterschätzt allerdings den Effekt, der von der THA-Tätigkeit auf die Investitionen in den Neuen Ländern ausgeht, da mit dem Kaufpreis verrechnete Subventionszahlungen an Unternehmen („negative Kaufpreise“) nicht erfasst werden können.

<sup>111</sup> Um die Übersichtlichkeit zu wahren, werden in den folgenden Tabellen nur Zwischenergebnisse für die Jahre 1995, 2000 und 2005 ausgewiesen. In Tabelle 5.4-4 werden die Gesamtergebnisse für alle untersuchten Jahre dargestellt.

Tabelle 5.3-1:  
Unmittelbarer Endnachfrageimpuls in Ostdeutschland  
- in Mio. Euro -

Nachfrageaggregat	1995	2000	2005
Privater Konsum	24 813	42 673	49 723
Investitionsnachfrage			
Bauinvestitionsnachfrage	4 233	4 847	5 841
Ausrüstungsinvestitionsnachfrage	11 076	9 972	6 464
Öffentlicher Konsum	6 889	9 186	9 519
Unmittelbarer Endnachfrageimpuls insgesamt	47 011	66 678	71 547
Sparen der privaten Haushalte	2 942	3 811	5 101

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWH.

## 5.4 Regionaler Wertschöpfungseffekt

Um die regionale Wirkung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen bestimmen zu können, ist die entscheidende Frage, wie groß die durch die Nachfrage induzierte ostdeutsche Produktion ist und wie viel aus Westdeutschland und dem Ausland bezogen wird. Über die Höhe der innerdeutschen Lieferströme liefert die amtliche Statistik keine Informationen. Hierzu wird – wie in Abschnitt 5.2.2 beschrieben – hilfsweise das IAB-Betriebspanel ausgewertet, das Aussagen über die Höhe der regionalen Absatzquoten des ost- und westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes getrennt nach Verbrauchs-/Ernährungsgütern, Investitions-/Gebrauchsgütern und Produktionsgütern sowie darüber hinaus des Baugewerbes ermöglicht. Das Panel wurde in Wellen für die Jahre 1997 bis 2005 ausgewertet. Die Umsatzangaben beziehen sich dabei jeweils auf das Vorjahr, sodass letztlich Daten für die Jahre 1996 bis 2004 vorliegen. Somit können für die Jahre bis 1995 nur approximative Schätzungen angegeben werden.<sup>112</sup>

Da das IAB-Betriebspanel bei den Umsätzen nicht in Bezug auf Endnachfrage- und Vorleistungsgüter unterscheidet, wird hier unterstellt, dass die Absatzquoten für Endnachfrage- und Vorleistungsgüter innerhalb der jeweiligen Hauptgruppe identisch sind. Anhand der Produktionswerte der fachlichen Hauptgruppen des Verarbeitenden Gewerbes bzw. der Wertschöpfungsgrößen des Baugewerbes und der regionalen Absatzquoten sowie anhand von Importangaben kann dann berechnet werden, welcher Anteil der Nachfrage in Ostdeutschland bzw. in Westdeutschland von ostdeutschen Lieferanten bedient wird.

Hinsichtlich der Nachfrage nach Dienstleistungen und sonstigen Gütern ist eine regionale Aufteilung auf Basis des IAB-Betriebspanels nicht möglich. Diese Güter betreffen

<sup>112</sup> Da die regionale Zuordnung der Lieferströme als Kernelement der Berechnung der Produktionswirkungen anzusehen ist, wird in Abschnitt 5.5 eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt.

überwiegend die regional gebundenen Dienstleistungen des Wohnungsgewerbes, der Verkehrs- und Nachrichtendienstleister, des Gaststättengewerbes usw., sodass die Annahme weitgehend zutreffen dürfte, dass diese Güter allein aus der jeweiligen Verbrauchsregion bezogen werden. In Tabelle 5.4-1 wird exemplarisch für das Jahr 2000 dargestellt, welche (induzierte) Nachfrage in Ost- und Westdeutschland durch ostdeutsche, westdeutsche und ausländische Produzenten bedient wird.

Tabelle 5.4-1:  
Nachfrage in Ost- und Westdeutschland<sup>a</sup> nach Bezugsregionen und Hauptgruppen der Güterproduzenten im Jahr 2000  
- in % -

Produzenten von	Nachfrage in Ostdeutschland bedient durch Produzenten aus			Nachfrage in Westdeutschland bedient durch Produzenten aus		
	Ost	West	Ausland	Ost	West	Ausland
Verbrauchs-/Ernährungsgütern	33,3	56,5	10,2	2,6	65,2	32,2
Investitions-/Gebrauchsgütern	21,2	64,9	13,9	2,7	62,0	35,3
Produktionsgütern	24,2	64,4	11,4	4,2	57,8	38,0
Bauleistungen	72,5	27,5	0	3,5	96,5	0
Dienstleistungen/Sonstigen Gütern	100,0	0	0	0	100,0	0

<sup>a</sup> Ostdeutschland umfasst dabei die Neuen Bundesländer und Berlin, Westdeutschland die Alten Bundesländer ohne Berlin.

Quellen: IAB-Betriebspanel; Statistisches Bundesamt; Schätzungen des IWH.

Tabelle 5.4-2:  
Durch ostdeutsche Produktion bediente zahlungsinduzierte Endnachfrage in Ostdeutschland nach Hauptgruppen der Güterproduzenten für die Jahre 1995, 2000 und 2005  
- in Mio. Euro -

Produzenten von	1995	2000	2005
Verbrauchs-/Ernährungsgütern	2 949	4 399	4 749
Investitions-/Gebrauchsgütern	4 172	3 080	1 998
Produktionsgütern	2 589	3 056	2 792
Bauleistungen	3 299	3 514	4 403
Dienstleistungen/Sonstigen Gütern	11 755	21 493	26 573
Insgesamt	24 764	35 542	40 515

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWH.

Um die aus dem IAB-Betriebspanel errechneten regionalen Absatzquoten auf die Nachfrageaggregate aus Tabelle 5.3-1 beziehen zu können, müssen die Aggregate zunächst den einschlägigen Hauptgruppen der Güterproduzenten zugeordnet werden. Die Zuord-

nung des privaten Konsums erfolgt dabei auf Basis der Konsumverflechtungstabelle.<sup>113</sup> Die auf die einzelnen Produzentenbereiche aufgeschlüsselten Nachfrageaggregate werden nun mit den regionalen Absatzquoten gewichtet. Für die Nachfragekomponenten, die den Dienstleistungsbereich betreffen, erfolgt keine Regionalisierung, sie werden annahmegemäß in Ostdeutschland wirksam. Die Ergebnisse der Rechnung finden sich in Tabelle 5.4-2.

Führt man die Rechnung getrennt für die einzelnen Nachfrageaggregate durch und fasst danach die regional wirksamen Anteile in den einzelnen Güterhauptgruppen für jedes Aggregat wieder zusammen, so lässt sich die Regionalisierung auch direkt für die einzelnen Nachfragekomponenten darstellen (vgl. Tabelle 5.4-3). In Summa müssen beide Berechnungsweisen zu identischen Ergebnissen führen.

Tabelle 5.4-3:

Durch ostdeutsche Produktion bediente zahlungsinduzierte Endnachfrage in Ostdeutschland nach Nachfrageaggregaten für die Jahre 1995, 2000 und 2005  
- in Mio. Euro -

Nachfrageaggregat	1995	2000	2005
Privater Konsum	16 081	27 688	32 990
Investitionsnachfrage			
Bauinvestitionsnachfrage	3 299	3 514	4 403
Ausrüstungsinvestitionsnachfrage	3 351	2 117	1 126
Öffentlicher Konsum	2 033	2 223	1 996
Insgesamt	24 764	35 542	40 515

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWH.

Um schließlich zu bestimmen, wo die Endnachfrage tatsächlich wertschöpfungswirksam wird, müssen noch die Vorleistungsverflechtungen berücksichtigt werden. Anhand eines vereinfachten Produktionskontos für Ostdeutschland lässt sich zeigen, dass sich die regionale Wertschöpfung aus der auf ostdeutsche Produkte entfallenden Endnachfrage zuzüglich der Verkäufe (Exporte) von ostdeutschen Vorleistungen an Westdeutschland/das Ausland<sup>114</sup> abzüglich der Vorleistungskäufe ostdeutscher Unternehmen aus Westdeutschland/dem Ausland (Importe) zusammensetzt.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Die Konsumverflechtungstabellen liegen für die Jahre 1991 bis 2003 vor. Für die Jahre 2004 und 2005 wurden die Werte von 2003 herangezogen. Die dadurch entstehenden Unschärfen sind unkritisch.

<sup>114</sup> Diese Vorleistungsverkäufe entstehen durch die Produktion der Endnachfragegüter, die zwar in Ostdeutschland konsumiert werden, jedoch aus Westdeutschland oder dem Ausland stammen.

<sup>115</sup> Angesichts des erheblichen Übergewichts innerdeutscher Vorleistungsströme wird die Vorleistungsverflechtung mit dem Ausland in der Analyse vernachlässigt. Ein gesonderter Ausweis der Auslandsverflechtungen wäre schon aus Datengründen nicht möglich, da hierzu eine Auslands-Input-Output-Matrix nötig wäre.

Tabelle 5.4-4:  
In Ostdeutschland induzierte Wertschöpfung  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Endnachfrage Ost	26 762	29 889	34 228	25 750	24 764	29 574	29 990	33 252	32 142	35 542	35 581	41 528	43 147	40 403	40 515
+ auswärtige Vorleistungskäufe aus Ostdeutschland	92	101	131	119	122	139	148	188	214	266	308	291	380	363	368
- ostdeutsche Vorleistungskäufe aus Westdeutschland/ dem Ausland	4 035	4 213	4 426	3 408	3 247	3 551	3 595	3 872	3 677	4 125	4 192	4 313	4 621	4 314	4 389
= Gesamtverwertung Ost	22 819	25 777	29 933	22 461	21 639	26 161	26 543	29 568	28 680	31 683	31 697	37 506	38 906	36 452	36 494
<i>Nachrichtlich:</i> Wertschöpfung Ost in % des Nettozahlungsstromes	38,4	39,3	40,8	41,1	43,3	44,5	45,4	46,1	45,4	44,9	43,5	47,6	45,2	47,8	47,6

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWH.

Die Input-Output-Tabellen für Deutschland geben an, welche Vorleistungen die einzelnen Produktionsbereiche einsetzen.<sup>116</sup> Werden die Vorleistungen (Inputs) in Relation zum Produktionswert der Produktionsbereiche gesetzt, so ergeben sich die Inputkoeffizienten, anhand derer sich bestimmen lässt, welcher Einsatz an Vorleistungen eines bestimmten Zuliefersektors für die Herstellung der Outputseinheit eines bestimmten Produktionsbereichs notwendig ist. Diese Beziehungen beschreiben letztlich technische Prozesszusammenhänge. In einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet wie Deutschland ist davon auszugehen, dass technische Produktionszusammenhänge nahezu identisch sind. Damit lassen sich die Inputkoeffizienten – obwohl aus gesamtdeutschen Zahlen stammend – sowohl auf die ost- als auch die westdeutsche Produktion übertragen.

Nachdem die Inputkoeffizienten der genannten Hauptgruppen ermittelt sind, wird für die auf diese Wirtschaftsbereiche entfallende Endnachfrage im nächsten Schritt die Höhe der produktionsnotwendigen Vorleistungen bestimmt. Schließlich wird mit Hilfe der Absatzquoten aus dem IAB-Betriebspanel der Anteil der aus Ostdeutschland bezogenen Vorleistungen ermittelt. Dabei wird auch berücksichtigt, dass ein Teil der in Westdeutschland zusätzlich anfallenden Produktion wiederum Vorleistungskäufe in den Neuen Bundesländern und Berlin nach sich zieht. Wird die Endnachfrage um die aus Westdeutschland bezogenen und nach Westdeutschland gelieferten Vorleistungen bereinigt, so ergibt sich die ausgabeninduzierte Wertschöpfung in Ostdeutschland (vgl. Tabelle 5.4-4).

#### Übersicht 5.4-1:

##### Produktionskonto Ostdeutschland

SOLL	HABEN
Käufe ostdeutscher Vorleistungen von ostdeutschen Unternehmen	Verkäufe ostdeutscher Vorleistungen an ostdeutsche Unternehmen
Käufe westdeutscher/ausländischer Vorleistungen von ostdeutschen Unternehmen (Importe)	Verkäufe von Konsumgütern an private Haushalte
	Verkäufe von Anlageinvestitionen an ostdeutsche Unternehmen an den Staat
Wertschöpfung in Ostdeutschland	Verkäufe von Gütern an den Staat
	Verkäufe ostdeutscher Vorleistungen an westdeutsche/ausländische Unternehmen (Exporte)

} Endnachfrageimpuls Ost

Quelle: Lehmann, Ragnitz, Ludwig, a. a. O., 2005.

<sup>116</sup> Die Input-Output-Tabellen liegen für die Jahre 1991 bis 2004 vor. Für das Jahr 2005 werden die Werte von 2004 herangezogen.

Es zeigt sich, dass die berechneten Nettozahlungsströme nicht nur die Nachfrage, sondern auch die lokale Produktion in Ostdeutschland stützen. Knapp die Hälfte der Zahlungen wird in Ostdeutschland wertschöpfungswirksam, der übrige Teil wird gespart oder für Käufe in Westdeutschland und dem Ausland verwendet. Im Jahr 2005 flossen ca. 7% der öffentlichen Nettozahlungen in Ersparnisse, knapp 46% führten in Westdeutschland und dem Ausland zu zusätzlicher Produktion.<sup>117</sup> Im Zeitverlauf ist ein leichter Anstieg des Teils der Zahlungen, der in Ostdeutschland produktionswirksam wird, zu beobachten. Insofern dürfte sich die regionale Inzidenz besonders im Vergleich zu den frühen 90er Jahren erhöht haben. Einschränkend ist dabei allerdings zu bemerken, dass für die frühen 90er Jahre keine Angaben zu den regionalen Absatzquoten im IAB-Betriebspanel vorliegen – insofern sind gerade die Ergebnisse für diese Jahre mit Unsicherheiten behaftet. Abschließend ist auf die zentrale datenbedingte Beschränkung der gewählten Methodik hinzuweisen: Der dargestellte Effekt quantifiziert allein die aus öffentlichen Zahlungen finanzierte Erhöhung der Nachfrage und berechnet deren produktionsseitige Wirkung in statischer Hinsicht. Die mit vielen Ausgabenkategorien intendierte Verbesserung des Wachstumspotenzials der Region konnte im Rahmen dieses Ansatzes nicht bewertet werden. Indes zeigt gerade die steigende regionale Inzidenz der betrachteten Zahlungsströme, dass sich das Angebotspotenzial in der Region im betrachteten Zeitraum deutlich verbessert hat.

## 5.5 Ausgewählte Sensitivitätsrechnungen

Abschließend wird die Sensitivität der Ergebnisse auf Veränderungen der zugrunde gelegten Annahmen überprüft. Dabei werden insbesondere die Parameter variiert, die aufgrund von Datenproblemen mit Unsicherheiten behaftet sind. Dies betrifft im Wesentlichen drei Parameter.

- a) *Zuordnung ungebundener Zuweisungen.* Die nachfrageseitige Aufschlüsselung der zweckungebundenen Zuweisungen an die öffentlichen Haushalte erfolgt, indem diese Zahlungen anhand der Ausgabenstruktur der ostdeutschen Länderhaushalte aufgeschlüsselt werden. Da ein Großteil der Zahlungen ungebunden ist, kann diese

---

<sup>117</sup> Welcher Anteil der Nachfrage in Westdeutschland verbleibt und welcher ins Ausland abfließt, lässt sich nicht exakt quantifizieren, denn es fehlen Informationen über die Vorleistungsbeziehungen zwischen Ost- und Westdeutschland mit dem Ausland. Wird diese Vorleistungsverflechtung mit dem Ausland nicht berücksichtigt und unterstellt, dass die Vorleistungskäufe deutscher Produzenten auch vollständig innerhalb Deutschlands wirksam werden, so ergeben sich für das Jahr 2005 folgende Wertschöpfungsanteile: 6,7% Sparen, 47,6% Wertschöpfung Ost, 39,0% Wertschöpfung West, 6,7% Wertschöpfung Ausland. Für die Jahre vor 2005 errechnen sich ganz ähnlich Werte, allein in den frühen 1990er Jahren verschieben sich die Anteile zwischen Westdeutschland und dem Ausland etwas zugunsten der westdeutschen Produzenten. Der Bedeutungsanstieg des Auslandsanteils in den späteren Jahren spiegelt die zunehmende Verflechtung Ostdeutschlands mit der Weltwirtschaft wider. Durch die datenbedingte Vernachlässigung der Vorleistungsverflechtungen mit dem Ausland ist ferner anzunehmen, dass die Rechnung den tatsächlichen Wertschöpfungseffekt in Westdeutschland etwas zu hoch, im Ausland hingegen etwas zu niedrig ausweist.

Annahme die Ergebnisse maßgeblich beeinflussen. Um die Sensitivität der Ergebnisse zu prüfen, wird ein alternativer Verteilungsschlüssel verwendet. Es wird unterstellt, dass die ungebundenen Zahlungen zu einem höheren Teil in Baunachfrage und zu einem geringeren Teil in Personalausgaben fließen. Diese Variation ist vor allem deshalb sinnvoll, weil die Baunachfrage größtenteils lokal wirksam wird, während die Personalausgaben über den privaten Verbrauch zu einem nicht geringen Teil letztlich auch bei westdeutschen bzw. ausländischen Anbietern Produktion induzieren können. Konkret wird unterstellt, dass der Anteil der Bauinvestitionsausgaben an den gesamten Ausgaben um fünf Prozentpunkte höher und der der Personalausgaben um fünf Prozentpunkte niedriger ist. Die Ergebnisse sind in Zeile 1 von Tabelle 5.5-1 dargestellt. Erwartungsgemäß erhöht sich die regionale Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben – allerdings nur leicht.<sup>118</sup> Es zeigt sich deutlich, dass die Werte durch die realisierte Veränderung der Zuordnung ungebundener Zahlungen nur minimal variieren.

- b) *Zuordnung der Einnahmen des Bundes.* Eine weitere Unsicherheit besteht hinsichtlich der Steuerinzidenz. In der Basisrechnung ist unterstellt, dass sowohl die Steuern vom Umsatz als auch die Bundessteuern von den privaten Haushalten getragen werden, die Inzidenz der übrigen Einnahmen wird auf private Haushalte und Unternehmen verteilt. Zur Überprüfung der Sensitivität wird nun einerseits die – wenig realistische – Annahme getroffen, dass die privaten Haushalte die Steuern vollständig tragen, dass die Unternehmen die Belastungen mithin vollständig an die Konsumenten weiterreichen können. In der zweiten Variante wird demgegenüber ein anderes – ebenso unwahrscheinliches – Extrem unterstellt, wonach die privaten Haushalte und die Unternehmen die Lasten der Steuern vom Einkommen jeweils hälftig aufbringen. Die Ergebnisse sind den Zeilen 2 und 3 der Tabelle 5.5-1 zu entnehmen. Werden die Einnahmen des Bundes stärker von den privaten Haushalten getragen, dann nimmt die regionale Inzidenz gegenüber der Basisrechnung ab. Wird die Einnahmenlast hingegen hälftig auf Haushalte und Unternehmen verteilt, steigt die regionale Inzidenz. Diese Wirkungen haben ihren Grund darin, dass die privaten Haushalte einen im Vergleich zu Unternehmen größeren Teil der nachgefragten Güter aus ostdeutscher Produktion beziehen, wobei insbesondere die Dienstleistungsnachfrage ins Gewicht fällt. Dieser Effekt überwiegt sogar die durch die Ersparnisbildung der privaten Haushalte bedingten Minderungen des Wertschöpfungseffektes. In der Summe erhöhen sich demnach die Wertschöpfungswirkungen in Ostdeutschland, wenn die aus der Region abfließenden Steuern und Beiträge stärker vom Unternehmenssektor als von den privaten Haushalten aufgebracht werden. Indes zeigt sich auch, dass die Ergebnisse selbst bei der unterstellten extremen Umverteilung der Einnahmenlasten nur geringfügig variieren.

---

<sup>118</sup> Die negative Abweichung im Jahr 1991 erklärt sich dadurch, dass der Marktanteil der ostdeutschen Bauwirtschaft in Ostdeutschland geringer ausgefallen ist als in den Folgejahren.

**Tabelle 5.5-1:**  
**In Ostdeutschland induzierte Wertschöpfung: Reaktion auf Veränderungen der Grundannahmen**  
 - Abweichungen zur Basisrechnung in % -

Veränderte Annahme	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
a) Alternativer Verteilungsschlüssel für ungebundene Zahlungen: Bauinvestitionen +5 Prozentpunkte; Personalausgaben -5 Prozentpunkte	-0,3	0,3	0,4	0,6	1,0	1,0	0,6	0,6	0,8	0,3	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4
b) Alternativer Schlüssel der Bundeseinnahmen: Einnahmen vollständig von privaten Haushalten aufgebracht	-1,0	-1,1	-1,0	-1,5	-2,0	-1,7	-1,7	-1,7	-2,0	-1,8	-0,7	-0,6	-0,7	-1,3	-1,5
b) Alternativer Schlüssel der Bundeseinnahmen: Einnahmen hälftig von privaten Haushalten und Unternehmen aufgebracht	2,8	3,4	3,3	6,0	8,5	5,6	5,5	5,5	5,7	4,8	5,7	4,9	4,4	5,4	5,4
c) Alternativer Marktanteil der Ostbetriebe in Ostdeutschland: 2,5 Prozentpunkte höherer Marktanteil	4,6	4,3	4,0	4,1	3,8	3,5	3,4	3,3	3,3	3,2	3,1	2,8	2,8	2,7	2,7
c) Alternativer Marktanteil der Ostbetriebe in Ostdeutschland: 2,5 Prozentpunkte niedrigerer Marktanteil	-4,5	-4,2	-3,9	-4,0	-3,7	-3,4	-3,3	-3,2	-3,2	-3,2	-3,1	-2,7	-2,8	-2,6	-2,7

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWH.

- c) *Regionalisierung der Nachfrageströme.* Der problematischste Aspekt der Berechnung betrifft die Regionalisierung der Nachfrageströme. Diese beruht auf den Stichproben des IAB-Betriebspanels, die nur die Jahre 1996 bis 2004 umfassen. Die aus den Betriebsbefragungen gewonnenen Absatzquoten werden im Folgenden variiert und die Sensitivität der Ergebnisse überprüft. In den Zeilen 4 und 5 der Tabelle 5.5-1 sind die Abweichungen von der Basisrechnung dokumentiert, wenn der Marktanteil der ostdeutschen Betriebe in Ostdeutschland bei den handelbaren Gütern um 2,5 Prozentpunkte über bzw. unter den Angaben des IAB-Betriebspanels liegt. Erwartungsgemäß erhöht sich die regionale Inzidenz, wenn der Marktanteil der ostdeutschen Betriebe steigt, bei geringerem Marktanteil sinkt sie hingegen. Auch hier fallen die Abweichungen im Rahmen der Variantenrechnung jedoch nur moderat aus, die Ergebnisse der Basisrechnung können somit weiterhin als valide eingestuft werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Variationen jener Parameter, die mit einer besonders hohen Unsicherheit verbunden sein dürften, die Ergebnisse nur in geringem Umfang ändern. Darüber hinaus ist zu sehen, dass die eingetretenen Abweichungen allesamt die erwarteten Vorzeichen aufweisen – ein Indiz, das die Validität der Methodik unterstreicht, auch wenn die Aussagekraft des gewählten Ansatzes insgesamt als beschränkt einzuschätzen ist.

## 6 Fazit und Ausblick

Angesichts des Umfangs staatlicher Aktivität ist es erstaunlich, wie wenig über die regionale Verteilung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen bekannt ist. Zwar ist die Ermittlung der „regionalen Inzidenz“ des Staatshaushalts keine triviale Aufgabe, weil die entsprechenden Daten schon allein wegen der per se gesamtstaatlichen Aufgaben, die der Bund und die Sozialversicherungen zu erfüllen haben, in vielen Fällen nicht erhoben werden; angesichts der von der Finanzpolitik ausgehenden Wirkung auf die regionale Wirkungsentwicklung stellt diese Wissenslücke jedoch ein erhebliches Manko dar. Es erstaunt besonders, dass politische Mandatsträger nicht ein weit größeres Interesse an den von Steuern und Ausgaben ausgehenden regionalen, sektoralen und zeitlichen Verteilungswirkungen in ihren Wahlkreisen besitzen. Gerade in den USA hat sich aus diesen Gründen eine politisch begründete statistische Differenzierung von Einnahmen und Ausgaben des Bundshaushalts eingestellt, der insbesondere im Bereich der Forschungs- und der Militärausgaben mit hoher Präzision Senatoren und Abgeordneten bzw. den Wählern aufzeigt, wie stark ihre Region profitiert bzw. benachteiligt ist, welche politischen Ansatzpunkte notwendig sind, dies zu verändern, und wo die Verantwortlichen für die entsprechenden Gesetze zu suchen sind. Die vorliegende Studie erfüllt für die Neuen Bundesländer damit eine nicht nur wirtschaftspolitisch wichtige, sondern auch im Sinne der demokratischen Rechtfertigung politischen Handelns wichtige Aufgabe.

Da es sich dabei primär um eine Machbarkeitsstudie handelt, wird die Regionalisierung lediglich für die Neuen Bundesländer (bzw. Berlin) vorgenommen, dabei jedoch – soweit möglich – nach verschiedenen Kategorien von Einnahmen und Ausgaben (entsprechend der Gliederungssystematik des Funktionen- bzw. des Gruppierungsplans) unterschieden. Die Analyse zeigt, dass zumindest auf der gewählten Untersuchungsebene die gewünschte Regionalisierung prinzipiell möglich ist. Auf der Ausgabenseite liegen zumindest für einen Teil der Ausgabentitel hinreichende Informationen über die regionale Verteilung vor; darüber hinaus können durch Abgleich mit Sekundärstatistiken über die Empfänger staatlicher Leistungen in vielen Fällen hinreichend präzise Aussagen getroffen werden. Häufig genug sind allerdings keine Informationen verfügbar, sodass in diesen Fällen auf mehr oder minder plausible Schätzungen zurückgegriffen werden muss. Gleiches gilt für die Einnahmenseite des öffentlichen Budgets.

Eine weiter gehende Regionalisierung ist auf Basis der bislang erhobenen statistischen Daten nicht zu leisten. Wenn entsprechende Informationen gewünscht sind, muss die statistische Erfassung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen entsprechend modifiziert werden. Dies gilt insbesondere für den Bund, darüber hinaus jedoch auch für die Sozialversicherungen. Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten der (nachträglichen) Regionalisierung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben leistet die Studie aus Sicht des IWH einen Beitrag zur finanzwissenschaftlichen Inzidenzforschung.

Künftige Untersuchungen sollten sich vor allem auch der Frage widmen, welche regionalwirtschaftlichen Auswirkungen die öffentlichen Zahlungsströme auslösen, also die „effektive Inzidenz“ in den Mittelpunkt rücken. Auch wenn ein erster Ansatz hierzu bereits in der vorliegenden Arbeit vorgelegt wird, bedarf es hierzu sicherlich noch weiterer Forschungen. Aus politischer Sicht wäre es schließlich von Interesse, inwieweit gezielte regionalwirtschaftliche Interventionen durch (unbeabsichtigte) regionale Verteilungswirkungen anderer Ausgaben und Einnahmen unterstützt oder konterkariert werden. Derartige Überlegungen waren jedoch explizit nicht Gegenstand dieser Arbeit.

## Tabellenanhang

Anhangtabelle A.3.2-1:

Zuordnung der Einzelpläne zu Ministerien<sup>a</sup> bzw. Aufgabenbereichen

01	Bundespräsidialamt
02	Deutscher Bundestag
03	Bundesrat
04	Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
05	Auswärtiges Amt
06	Bundesministerium des Innern
07	Bundesministerium der Justiz
08	Bundesministerium der Finanzen
09	Bundesministerium für Wirtschaft
10	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
11	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
12	Bundesministerium für Verkehr
13	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
14	Bundesministerium für Verteidigung
15	Bundesministerium für Gesundheit
16	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
17	Bundesministerium für Frauen und Jugend
18	Bundesministerium für Familie und Senioren
19	Bundesverfassungsgericht
20	Bundesrechnungshof
23	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
25	Bundesministerium für Raumwesen, Bauwesen und Städtebau
27	Ministerium für innerdeutsche Beziehungen
30	Bundesministerium für Forschung und Technologie
31	Bundesministerium für Bildung und Forschung
32	Bundesschuld
33	Versorgung
35	Verteidigungslasten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt ausländischer Streitkräfte
36	Zivile Verteidigung
60	Allgemeine Finanzverwaltung

<sup>a</sup> Die Bezeichnung der einzelnen Ministerien wurde im Zeitablauf mehrfach geändert. Darüber hinaus kam es zu Veränderungen der Aufgabenbereiche einzelner Ministerien sowie zu Zusammenlegungen bzw. Schließung von Ministerien.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Anhangtabelle A.3.2-2:  
Anteil des Personals der Bundesministerien am Standort Berlin  
- in % -

Epl.	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
01	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	67,2	67,2	70,8	74,6	75,1	75,7	76,9
02/03	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
04	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	93,7	93,7	93,7	93,7	93,4	93,1	93,1
05	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	81,7	81,7	82,4	83,0	83,5	83,9	84,0
06	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	77,0	76,0	76,5	76,9	77,6	78,3	79,8
07	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	82,1	82,1	82,1	82,1	82,1	82,1	82,1
08	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	36,4	46,0	55,7	58,3	61,0	63,4
09	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	55,4	55,4	55,4	55,4	55,4	55,4	55,4
10	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	19,4	19,4	19,4	19,4	18,6	18,0	19,4
11	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	24,6	24,6	24,9	25,1	22,6	19,5	15,8
12/25	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	41,6	41,6	41,8	42,1	42,8	43,4	43,6
14	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	7,4	7,4	8,0	8,6	9,3	10,2	10,5
15	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	17,4	17,4	17,4	22,5	25,0	25,6
16	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,3	26,3	26,3	27,4	28,4	28,4
17/18	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,7	26,7	28,3	29,9	32,3	34,7	35,3
23	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	10,8	11,6	15,6	19,7	21,2
30/31	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	19,9	19,9	19,8	19,8	19,8	19,8	19,8

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Schätzungen des IWH.

Anhangtabelle A.3.2-3:  
 Regionalverteilung auf die Bundesländer der Zahlungen nach BAföG  
 a) *Finanzielle Förderung für Studierende nach dem BAföG-Gesetz*  
 - in 1 000 Euro -

	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg- Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thüringen
1991	155 659	188 360	134 136	13 813	26 906	58 817	119 588	30 617	153 071	340 572	68 605	16 606	114 878	48 074	36 596	32 304
1992	157 428	186 584	130 565	16 171	28 764	57 004	118 897	31 142	154 981	340 308	66 569	16 872	113 237	48 060	37 491	35 856
1993	153 195	176 457	122 852	16 907	28 573	62 403	112 725	25 901	150 421	326 263	63 080	16 514	94 530	39 441	36 707	32 197
1994	138 602	156 067	101 480	14 158	26 824	48 737	98 972	18 258	136 285	294 122	56 251	15 198	67 506	26 410	33 210	24 923
1995	126 319	138 832	91 269	13 048	24 645	44 365	88 283	16 362	124 981	267 640	50 437	13 536	58 092	22 745	29 887	23 549
1996	116 930	131 961	85 529	14 556	22 671	33 015	79 988	17 008	116 506	249 912	46 982	12 251	57 156	22 758	26 815	25 229
1997	97 296	112 466	71 889	15 335	18 191	31 674	65 009	16 456	96 095	211 508	39 889	10 164	56 094	21 318	22 272	24 381
1998	87 527	102 290	70 431	17 309	16 447	31 051	58 679	18 121	90 068	193 761	36 282	9 188	61 125	22 786	20 914	25 758
1999	84 715	101 596	73 673	19 663	16 553	30 089	57 780	20 699	90 287	189 836	35 836	8 962	66 593	25 411	21 504	27 943
2000	87 198	104 905	77 638	21 803	17 216	29 800	58 917	23 433	92 629	189 353	36 630	9 351	74 541	29 437	22 685	31 323
2001	111 117	134 897	97 139	29 314	21 387	36 652	72 162	32 438	116 954	234 917	46 912	11 501	101 945	40 622	28 811	45 151
2002	131 622	159 550	110 475	33 055	25 186	42 624	82 371	36 208	136 355	270 568	56 313	13 641	117 612	47 943	33 856	53 165
2003	142 777	169 177	116 719	34 245	30 024	46 865	88 311	37 943	144 169	291 377	62 030	14 563	122 662	52 027	37 331	55 902
2004	148 469	175 009	118 446	37 133	30 346	49 285	97 685	41 446	149 155	307 281	64 801	13 396	127 922	57 159	38 260	57 846
2005	151 357	177 615	117 167	40 691	28 172	51 150	108 153	43 554	149 508	322 498	65 944	10 942	129 952	59 384	39 088	59 425

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Anhangtabelle A.3.2-3:  
 Regionalverteilung auf die Bundesländer der Zahlungen nach BAföG  
 b) *Finanzielle Förderung für Schüler nach dem BAföG-Gesetz*  
 - in 1 000 Euro -

	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg- Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thüringen
1991	39 356	61 518	21 010	28 774	3 601	4 521	18 383	24 643	41 532	74 059	17 097	3 228	41 849	29 203	12 547	25 903
1992	37 344	57 994	18 901	25 027	3 445	4 443	16 752	21 398	37 601	72 986	15 630	2 929	36 364	25 974	11 575	22 713
1993	34 276	53 532	18 161	19 091	3 425	5 072	14 856	17 147	34 999	69 636	14 451	2 635	28 257	20 464	10 406	19 614
1994	35 231	51 058	16 897	14 407	3 176	4 217	14 543	14 141	33 492	66 611	13 189	2 478	22 106	15 356	9 512	16 350
1995	37 939	51 835	16 590	13 350	3 282	4 202	14 000	12 771	33 997	67 391	13 204	2 516	22 412	14 054	9 104	15 534
1996	38 824	51 779	17 466	13 394	3 187	2 953	13 058	13 002	32 950	67 618	12 905	2 510	24 697	14 712	8 794	16 020
1997	34 080	50 734	16 315	14 288	3 250	3 749	11 849	13 814	32 780	64 303	11 730	2 321	27 447	16 394	8 103	16 901
1998	31 468	52 075	17 459	18 724	3 377	4 029	12 205	14 992	32 029	62 947	11 448	2 239	30 745	20 375	7 915	19 128
1999	30 645	53 161	18 483	23 513	3 291	4 186	13 009	16 500	32 551	60 657	11 651	2 169	34 238	23 601	8 095	21 046
2000	30 004	53 681	18 875	27 351	3 201	4 042	13 488	18 292	33 446	58 281	11 808	2 077	38 101	24 862	8 227	22 157
2001	40 967	72 543	23 135	37 677	3 640	5 586	17 840	25 833	42 343	77 716	15 577	2 710	54 502	30 879	11 408	30 329
2002	47 964	86 329	29 006	43 585	4 355	7 383	21 791	30 739	51 048	94 927	18 592	3 214	66 925	34 084	14 920	36 978
2003	49 982	92 049	32 956	44 793	5 031	9 133	23 999	32 775	56 370	111 857	19 666	3 390	74 766	37 132	16 927	40 388
2004	50 563	93 666	36 644	45 684	5 510	10 421	26 613	34 255	60 897	127 461	21 209	3 681	80 191	40 272	18 213	42 786
2005	48 336	91 964	39 806	46 886	5 861	11 517	27 446	35 331	63 772	141 161	21 680	3 651	82 316	42 268	19 361	44 436

Quelle: Statistisches Bundesamt

Anhangtabelle A.3.2-4:  
 Finanzieller Aufwand nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz  
 - in 1 000 Euro -

Jahr	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg- Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thüringen
	Finanzieller Aufwand insgesamt															
1999	22 641	34 802	4 679	3 606	1 179	7 702	12 013	2 281	17 611	42 528	7 948	1 220	7 847	2 667	7 266	4 598
2000	22 180	33 897	4 484	3 454	1 188	7 768	11 493	1 979	16 673	39 524	7 215	1 253	7 656	2 715	7 805	4 967
2001	24 744	39 567	4 220	3 628	1 476	3 983	11 655	2 412	17 024	41 779	7 618	1 506	8 273	2 982	6 615	5 420
2002	40 904	70 836	5 695	5 656	2 816	5 765	17 638	3 848	26 369	67 949	11 197	3 357	13 013	4 808	10 931	7 989
2003	57 001	91 461	7 675	8 412	3 100	9 113	24 421	5 079	39 008	73 969	15 254	4 739	18 232	7 432	13 739	9 151
2004	60 249	96 154	7 093	6 992	3 591	8 575	24 765	5 026	31 491	68 218	15 847	4 395	19 454	8 199	9 774	8 740
2005	60 605	98 127	7 191	7 330	2 726	7 644	26 003	5 413	35 071	72 839	16 161	4 284	20 149	8 325	11 062	9 691
	davon als Zuschuss															
1999	3 309	5 121	673	406	190	1 255	1 912	242	2 768	5 669	1 068	155	760	330	1 155	639
2000	3 078	4 784	751	376	179	1 328	1 738	202	2 559	5 244	1 017	162	764	335	1 212	739
2001	3 455	6 140	694	433	239	758	1 913	262	2 533	5 775	1 021	199	960	383	1 305	890
2002	12 956	22 854	1 856	1 760	767	1 924	5 801	1 243	8 506	22 172	3 629	1 007	4 090	1 571	3 364	2 572
2003	18 800	30 376	2 524	2 721	1 064	3 057	8 105	1 677	13 009	24 368	5 041	1 543	5 814	2 443	4 486	2 944
2004	19 615	31 361	2 253	2 216	1 183	2 826	8 001	1 611	10 182	21 876	5 141	1 434	5 999	2 622	2 364	2 743
2005	18 760	30 521	2 181	2 212	852	2 395	7 939	1 662	10 840	22 290	4 981	1 325	5 965	2 531	2 028	2 927
	davon als Darlehen															
1999	19 331	29 680	4 006	3 199	989	6 447	10 101	2 039	14 844	36 860	6 879	1 066	7 088	2 338	6 111	3 959
2000	19 102	29 113	3 733	3 078	1 009	6 439	9 754	1 777	14 114	34 281	6 198	1 092	6 891	2 381	6 593	4 227
2001	21 289	33 427	3 526	3 195	1 237	3 225	9 742	2 150	14 491	36 004	6 598	1 307	7 314	2 599	5 311	4 530
2002	27 948	47 982	3 840	3 897	2 049	3 841	11 837	2 605	17 862	45 776	7 568	2 350	8 924	3 236	7 567	5 418
2003	38 201	61 085	5 150	5 692	2 036	6 056	16 316	3 402	26 000	49 600	10 214	3 196	12 418	4 989	9 253	6 207
2004	40 634	64 793	4 840	4 776	2 408	5 749	16 764	3 414	21 309	46 342	10 706	2 960	13 455	5 577	7 410	5 997
2005	41 845	67 605	5 010	5 118	1 874	5 249	18 064	3 751	24 231	50 549	11 180	2 959	14 184	5 794	9 033	6 765

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Anhangtabelle A.3.2-5:  
Gezahlte Wohngeldbeträge nach Bundesländern  
- in Euro -

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Baden-Württemberg	225 620 565	245 578 475	271 991 926	278 360 932	263 310 171	245 485 869	291 887 531	351 397 610	362 695 000	402 288 880	112 212 418
Bayern	219 220 946	233 157 951	253 438 893	260 008 600	251 743 168	236 913 828	293 931 229	341 257 470	367 174 847	400 219 459	103 815 767
Berlin	123 057 493 <sup>a</sup>	130 586 798 <sup>a</sup>	232 350 368	257 904 229	262 565 028	256 484 708	298 295 184	345 955 128	368 802 937	408 099 768	68 199 895
Bremen	52 781 653	56 406 768	62 758 417	64 293 937	64 790 715	63 599 784	70 275 897	76 874 351	74 132 107	84 460 532	13 115 177
Hamburg	115 381 014	126 615 002	139 732 780	154 717 227	146 970 064	137 157 626	154 944 266	176 230 956	176 813 892	186 011 337	30 786 201
Hessen	203 969 681	226 419 084	257 724 674	280 546 818	287 227 669	270 280 106	268 323 897	337 545 942	349 101 483	389 573 528	80 416 156
Niedersachsen	318 073 658	347 056 546	368 928 875	368 642 826	362 576 505	347 003 575	428 442 909	478 598 169	518 526 069	545 595 657	131 663 611
Nordrhein-Westfalen	737 476 536	790 193 927	873 649 277	901 015 182	889 072 118	900 668 950	1 018 348 635	1 132 717 514	1 243 544 399	1 329 787 294	304 221 759
Rheinland-Pfalz	118 608 070	127 971 022	135 747 034	136 219 059	130 316 203	117 987 692	131 590 857	147 997 334	162 576 423	166 827 195	51 135 096
Saarland	43 942 338	47 298 849	50 284 394	51 143 138	48 817 604	46 670 800	53 599 376	59 960 262	63 031 876	63 623 038	11 455 054
Schleswig-Holstein	129 741 179	138 924 443	150 661 910	156 788 950	157 654 823	146 904 963	176 971 577	199 787 047	217 202 491	221 365 302	54 544 655
Brandenburg			107 784 591	124 069 025	128 741 805	133 188 627	146 148 435	153 305 135	165 389 416	175 415 608	45 324 587
Mecklenburg-Vorpommern			94 055 960	109 764 054	115 493 407	117 475 011	128 533 859	136 460 806	147 544 971	158 996 085	42 192 430
Sachsen			205 117 695	239 578 345	253 511 691	256 248 537	301 877 580	309 491 348	330 123 306	329 921 659	104 877 434
Sachsen-Anhalt			123 011 748	140 519 176	147 850 679	153 639 145	166 073 887	168 814 531	176 583 657	183 715 167	40 100 572
Thüringen			100 353 595	111 447 819	117 582 250	111 327 898	127 187 037	127 650 406	136 142 917	137 006 866	40 848 417

<sup>a</sup> Berlin-West.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Anhangtabelle A.3.2-6:  
 Bundesergänzungszuweisungen nach Bundesländern  
 - in Mio. Euro -

	Jahr	Bremen	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Berlin	Insgesamt
FehlbetragsBEZ	1995	62	347	175	102		237	171	429	258	235	434	2 449
	1996	61	424	177	103	12	241	172	433	259	236	439	2 557
	1997	66	515	227	102		240	170	427	255	233	433	2 669
	1998	73	604	329	107		255	178	446	266	244	451	2 953
	1999	71	798	292	112	133	269	186	466	277	255	471	3 331
	2000	84	841	430	114	264	277	190	475	281	260	481	3 696
	2001	73	796	344	107	89	259	176	441	260	242	451	3 239
	2002	70	731	398	105	167	253	171	429	251	235	443	3 253
	2003	77	589	389	104	24	250	169	422	246	231	440	2 941
	2004	42	669	286	106	153	256	172	430	250	235	450	3 049
Allgemeine BEZ	2005	121	197	153	53	79	224	161	385	222	217	768	2 579
SoBEZ, Kosten politischer Führung	1995	64		112	78	84	84	84		84	84	112	786
	1996	64		112	78	84	84	84		84	84	112	786
	1997	64		112	78	84	84	84		84	84i	112	786
	1998	64		112	78	84	84	84		84	84	112	786
	1999	64		112	78	84	84	84		84	84	112	786
	2000	64		112	78	84	84	84		84	84	112	786
	2001	64		112	78	84	84	84		84	84	112	786
	2002	64		112	78	84	84	84		84	84	112	786
	2003	64		112	78	84	84	84		84	84	112	786
	2004	64		112	78	84	84	84		84	84	112	786
2005	60		46	63	53	55	61	26	53	56	43	517	

Fortsetzung Anhangtabelle A3.2-6:

	Jahr	Bremen	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Berlin	Insgesamt
SoBEZ, Neue Länder	1995						1 015	756	1 870	1 129	1 027	1 361	7 158
	1996						1 015	756	1 870	1 129	1 027	1 361	7 158
	1997						1 015	756	1 870	1 129	1 027	1 361	7 158
	1998						1 015	756	1 870	1 129	1 027	1 361	7 158
	1999						1 015	756	1 870	1 129	1 027	1 361	7 158
	2000						1 015	756	1 870	1 129	1 027	1 361	7 158
	2001						1 015	756	1 870	1 129	1 027	1 361	7 158
	2002						1 493	1 113	2 752	1 661	1 510	2 003	10 533
	2003						1 493	1 113	2 752	1 661	1 510	2 003	10 533
	2004						1 493	1 113	2 752	1 661	1 510	2 003	10 533
2005						1 493	1 113	2 752	1 661	1 510	2 003	10 533	
SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	2005						190	128	319	187	176		1 000
Übergangs-BEZ Alte Länder	1995	41	259	231	41	116							688
	1996	37	233	208	37	104							619
	1997	33	208	185	33	93							551
	1998	29	182	162	29	81							482
	1999	25	155	139	25	70							413
	2000	20	129	116	20	58							344
	2001	16	104	92	16	46							275
	2002	12	78	69	12	35							206
	2003	8	52	46	8	23							138
	2004	4	26	23	4	12							69

Fortsetzung Anhangtabelle A3.2-6:

	Jahr	Bremen	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Berlin	Insgesamt
Sanierungs-BEZ Bremen und Saarland	1995	920			818								1738
	1996	920			818								1738
	1997	920			818								1738
	1998	920			818								1738
	1999	920			614								1534
	2000	818			537								1355
	2001	716			460								1176
	2002	614			383								997
	2003	511			307								818
	2004	358			256								614

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

## Anhangtabelle A.3.2-7:

Verteilung der Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen auf die Bundesländer als Zuschuss zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs

Bundesland	Anteil in %
Baden-Württemberg	10,44
Bayern	14,98
Berlin	5,46
Brandenburg	5,71
Bremen	0,55
Hamburg	1,93
Hessen	7,41
Mecklenburg-Vorpommern	3,32
Niedersachsen	8,59
Nordrhein-Westfalen	15,76
Rheinland-Pfalz	5,24
Saarland	1,32
Sachsen	7,16
Sachsen-Anhalt	5,03
Schleswig-Holstein	3,11
Thüringen	3,99

Quelle: Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Anhangtabelle A.4.3-1:  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Zusammenhang mit bundesstaatlichen Aufgaben nach Ausgabenarten in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	859	905	916	991	1 084	1 164	1 160	1 263	1 294	1 232	1 291	1 321	1 342	1 320	1 282
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	999	969	954	945	1 005	1 139	789	994	1 046	1 016	1 112	1 127	1 122	1 217	1 236
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	1 590	1 867	1 692	1 138	1 186	949	904	999	1 010	1 043	2 217	2 439	2 062	2 016	2 023
7 – Baumaßnahmen	131	66	0	0	0	0	0	6	3	2	2	2	1	1	0
8 – Sonstige Investitionsausgaben	107	816	1 021	1 050	531	288	124	277	297	304	333	617	463	435	546
Insgesamt	3 687	4 622	4 584	4 124	3 805	3 540	2 978	3 540	3 651	3 598	4 954	5 506	4 989	4 990	5 087

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.  
Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-2:  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Zusammenhang mit bundesstaatlichen Aufgaben nach Ausgabenarten in Berlin  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	24	26	31	41	57	66	77	80	82	75	79	81	76	84	80
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	19	20	17	19	23	28	588	605	621	532	470	448	420	376	336
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	8 268	7 537	6 081	3 553	754	1 064	1 040	803	825	880	934	978	1 059	1 069	1 079
7 – Baumaßnahmen	12	7	7	35	61	109	239	530	713	623	375	178	157	72	66
8 – Sonstige Investitionsausgaben	30	367	356	220	161	97	57	67	37	47	30	30	40	33	75
Insgesamt	8 353	7 958	6 492	3 867	1 057	1 365	2 001	2 085	2 279	2 157	1 888	1 716	1 751	1 634	1 636

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.  
Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

**Anhangtabelle A.4.3-3:  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Zusammenhang mit bundesstaatlichen Aufgaben nach Aufgabenbereichen in den Neuen Bundesländern  
(ohne Berlin)  
- in Mio. Euro -**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	2 373	2 503	3 473	3 310	2 961	2 828	2 284	2 540	2 582	2 480	2 596	2 653	2 666	2 735	2 724
1 – Bildung, Forschung, Kultur	1 067	1 160	999	683	678	611	588	674	718	767	968	1 015	1 060	1 082	1 109
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	16	22	4	1	0	0	3	9	4	0	0	6	26	25	22
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	31	33	27	30	32	24	22	23	23	24	22	51	24	30	27
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	5	222	0	0	0
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	17	100	19	36	12	5	9	34	24	23	51	52	35	23	27
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	97	0	0	0
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	49	56	55	53	54	54	42	41	33	29	34	47	43	43	45
8 – Allgemeine Sondervermögen	134	747	7	7	5	17	30	218	262	269	1 279	1 362	1 136	1 053	1 094
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	0	0	0	3	64	0	0	1	0	0	0	1	0	0	38
Insgesamt	3 687	4 622	4 584	4 124	3 805	3 540	2 978	3 540	3 651	3 598	4 954	5 506	4 989	4 990	5 087

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

**Anhangtabelle A.4.3-4:  
Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes im Zusammenhang mit bundesstaatlichen Aufgaben nach Aufgabenbereichen in Berlin  
- in Mio. Euro -**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	367	330	375	408	355	564	1 288	1 399	1 591	1 466	1 137	953	908	763	734
1 – Bildung, Forschung, Kultur	562	514	550	476	540	581	527	526	558	581	637	652	688	718	743
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	20	23	23	22	22	24	22	20	22	19	19	19	25	25	23
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	10	10	10	10	13	11	10	10	10	9	11	13	54	55	58
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	27	34	127	1	15	116	104	70	49	39	39	36	34	32	28
8 – Allgemeine Sondervermögen	18	348	253	117	106	68	49	60	49	42	40	35	41	33	48
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	7 350	6 699	5 155	2 833	6	0	0	0	0	0	3	5	1	9	1
Insgesamt	8 353	7 958	6 492	3 867	1 057	1 365	2 001	2 085	2 279	2 157	1 888	1 716	1 751	1 634	1 636

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-5:  
Sozialausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Ausgabenarten in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	24	27	29	30	31	31	31	31	32	31	47	46	62	75	75
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	14 815	17 686	23 151	22 342	23 482	22 044	21 924	27 250	26 309	26 523	27 402	30 043	31 626	32 437	32 894
7 – Baumaßnahmen	4	3	5	3	3	3	2	3	2	2	2	2	1	1	0
8 – Sonstige Investitionsausgaben	776	1 007	297	241	562	420	514	1 572	856	612	492	498	106	298	251
Insgesamt	15 619	18 723	23 481	22 615	24 079	22 498	22 471	28 855	27 199	27 168	27 943	30 590	31 796	32 811	33 220

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-6:  
Sozialausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Ausgabenarten in Berlin  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	94	107	114	118	125	125	124	124	126	126	142	153	155	151	150
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	2 540	3 439	5 262	4 106	4 162	3 530	3 918	4 498	4 798	7 104	6 776	7 499	8 304	8 510	10 180
7 – Baumaßnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8 – Sonstige Investitionsausgaben	70	91	27	23	54	50	53	127	53	59	59	59	27	43	59
Insgesamt	2 704	3 637	5 404	4 248	4 340	3 705	4 094	4 749	4 977	7 289	6 976	7 711	8 486	8 704	10 389

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-7:  
Sozialausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Aufgabenbereichen in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	63	62	82	100	100
1 – Bildung, Forschung, Kultur	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	15 485	18 488	23 443	22 578	24 040	22 458	22 431	28 814	27 157	27 126	27 880	30 528	31 714	32 712	33 120
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	105	201	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8 – Allgemeine Sondervermögen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	29	34	36	37	39	40	41	41	42	42	0	0	0	0	0
Insgesamt	15 619	18 723	23 481	22 615	24 079	22 498	22 471	28 855	27 199	27 168	27 943	30 590	31 796	32 811	33 220

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-8:  
Sozialausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Aufgabenbereichen in Berlin  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	190	207	205	199	199
1 – Bildung, Forschung, Kultur	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	2 588	3 501	5 261	4 100	4 185	3 545	3 931	4 585	4 808	7 120	6 786	7 504	8 281	8 504	10 190
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8 – Allgemeine Sondervermögen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	115	135	142	148	155	160	162	164	168	169	0	0	0	0	0
Insgesamt	2 704	3 637	5 404	4 248	4 340	3 705	4 094	4 749	4 977	7 289	6 976	7 711	8 486	8 704	10 389

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-9:  
Ministerialausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Ausgabenarten in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	1 131	971	974	1 020	1 065	1 109	1 101	1 149	1 152	1 251	1 280	1 306	1 215	1 230	1 267
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	730	966	956	830	754	746	698	742	725	776	1 162	854	821	758	1 031
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7 – Baumaßnahmen	33	34	66	83	127	108	137	126	154	120	107	85	100	101	73
8 – Sonstige Investitionsausgaben	70	82	71	56	56	61	52	55	58	78	93	107	98	110	116
Insgesamt	1 963	2 053	2 068	1 989	2 001	2 024	1 989	2 073	2 089	2 224	2 642	2 352	2 234	2 199	2 487

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-10:  
Ministerialausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Ausgabenarten in Berlin  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	938	1 021	1 092	1 062	843	847	855	864	1 302	1 926	2 031	2 199	2 235	2 388	2 288
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	471	545	471	428	316	370	382	390	587	765	865	820	790	829	811
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7 – Baumaßnahmen	142	90	73	77	65	55	53	80	104	133	76	66	54	55	46
8 – Sonstige Investitionsausgaben	248	105	95	68	53	51	47	49	121	145	176	186	172	157	160
Insgesamt	1 799	1 761	1 732	1 635	1 278	1 324	1 338	1 384	2 114	2 968	3 148	3 272	3 251	3 429	3 304

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-11:  
Ministerialausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Aufgabenbereichen in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	1 212	1 420	1 385	1 348	1 337	1 326	1 300	1 396	1 407	1 534	1 615	1 650	1 626	1 631	1 672
1 – Bildung, Forschung, Kultur	26	24	26	26	25	26	27	29	26	26	20	20	20	20	43
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	10	11	25	27	27	26	22	24	23	21	22	21	9	17	16
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	18	20	28	39	64	57	65	53	37	35	53	55	76	81	94
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	0	0	0	0	0	0	8	3	0	0	0	0	0	0	0
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	13	13	16	16	11	11	11	10	10	10	10	9	9	9	10
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	413	459	464	476	486	519	505	505	513	514	520	540	420	373	589
8 – Allgemeine Sondervermögen	28	40	36	34	33	42	38	34	40	35	29	21	20	16	3
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	243	67	88	22	18	16	13	19	33	49	374	37	55	52	60
Insgesamt	1 963	2 053	2 068	1 989	2 001	2 024	1 989	2 073	2 089	2 224	2 642	2 352	2 234	2 199	2 487

<sup>a</sup> Ausgaben der Gruppierungsnummern 400 bis einschließlich 899, ohne Epl. 32.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-12:  
Ministerialausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Aufgabenbereichen in Berlin  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	1 243	1 073	987	897	548	602	623	641	1 285	2 012	2 201	2 406	2 449	2 636	2 684
1 – Bildung, Forschung, Kultur	342	454	494	480	444	437	443	445	473	524	337	345	334	330	308
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	33	37	35	37	38	31	36	37	38	36	16	17	15	23	29
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	51	59	73	71	89	87	80	81	81	85	196	175	156	142	114
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	36	40	42	46	49	49	50	51	55	42	30	11	1	1	1
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	26	28	29	32	35	35	34	41	42	45	45	47	30	31	33
8 – Allgemeine Sondervermögen	23	28	31	35	40	47	36	52	44	99	117	137	131	130	1
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	44	40	39	35	35	35	34	35	95	125	206	133	136	134	134
Insgesamt	1 799	1 761	1 732	1 635	1 278	1 324	1 338	1 384	2 114	2 968	3 148	3 272	3 251	3 429	3 304

<sup>a</sup> Ausgaben der Gruppierungsnummern 400 bis einschließlich 899, ohne Epl. 32.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-13:  
Wachstumsorientierte Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Ausgabenarten in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	1 971	1 187	1 321	1 677	1 897	2 016	1 978	1 963	1 932	1 726	1 123	1 337	1 891	1 412	1 372
7 – Baumaßnahmen	914	1 540	899	952	1 017	985	1 003	1 051	1 114	1 055	1 132	1 144	1 099	987	930
8 – Sonstige Investitionsausgaben	6 334	4 756	4 522	4 036	7 015	7 817	6 993	6 780	6 160	5 846	5 545	2 603	4 800	2 312	2 257
Insgesamt	9 219	7 483	6 742	6 665	9 929	10 818	9 974	9 795	9 206	8 627	7 801	5 084	7 790	4 710	4 559

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-14:  
Wachstumsorientierte Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Ausgabenarten in Berlin  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 – Personalausgaben	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5 – Sächliche Verwaltungsausgaben	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6 – Zuweisungen/Zuschüsse (ohne Invest.)	78	94	113	148	201	211	207	204	334	277	577	320	666	257	241
7 – Baumaßnahmen	34	92	23	30	42	31	29	20	19	19	21	23	34	22	20
8 – Sonstige Investitionsausgaben	901	751	719	699	987	1 060	987	951	849	784	786	540	725	473	448
Insgesamt	1 013	937	854	877	1 229	1 302	1 223	1 175	1 202	1 080	1 385	883	1 425	752	710

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-15:  
Wachstumsorientierte Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Aufgabenbereichen in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin)  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1 – Bildung, Forschung, Kultur	245	432	478	565	645	531	519	507	772	660	757	681	619	590	611
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	218	217	23	25	22	393	18	18	30	28	71	78	71	28	27
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	983	1 102	668	913	1 294	1 555	1 555	1 584	920	926	658	1 106	747	1 064	1 074
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	1 557	609	349	282	238	401	321	289	280	275	263	269	243	223	222
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	4 339	2 110	3 652	3 086	6 035	6 256	6 151	5 917	5 668	5 251	4 479	1 359	4 554	1 385	1 275
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	1 877	3 013	1 573	1 793	1 694	1 682	1 410	1 479	1 535	1 485	1 573	1 590	1 556	1 420	1 351
8 – Allgemeine Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	1	0	0
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Insgesamt	9 219	7 483	6 742	6 665	9 929	10 818	9 974	9 795	9 206	8 627	7 801	5 084	7 790	4 710	4 559

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Anhangtabelle A.4.3-16:  
Wachstumsorientierte Ausgaben<sup>a</sup> des Bundes nach Aufgabenbereichen in Berlin  
- in Mio. Euro -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 – Allgemeine Dienste	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1 – Bildung, Forschung, Kultur	237	190	224	214	236	197	186	176	284	261	326	426	408	384	363
2 – Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3 – Gesundheit, Sport, Erholung	24	51	34	38	45	82	37	45	4	3	32	44	47	7	4
4 – Wohnungswesen, Raumordnung	118	133	92	116	199	292	340	338	324	263	535	208	449	148	132
5 – Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 – Energie, Gewerbe, Dienstleistungen	388	212	337	293	571	569	558	530	506	472	410	116	420	125	127
7 – Verkehr und Nachrichtenübermittlung	245	351	167	216	178	161	102	86	84	82	82	88	100	87	82
8 – Allgemeine Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
9 – Allgemeine Finanzwirtschaft	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Insgesamt	1 013	937	854	877	1 229	1 302	1 223	1 175	1 202	1 080	1 385	883	1 425	752	710

<sup>a</sup> Ausgaben ohne nicht einbezogene Zahlungsströme, vgl. Übersicht 3.2-1.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

## Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Konjunktur Ostdeutschland* (2009): Ostdeutsche Wirtschaft im Jahr 2009: Aufholen in der Weltfinanzkrise? – Rechnerisch scheinbar, in Wirklichkeit nicht!, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 8/2009, S. 309-343.
- Atkinson, A.; Stiglitz, J.* (1980): *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill: Maidenhead.
- Bach, S.; Vesper, D.* (2000): Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren, in: *DIW-Vierteljahreshefte* 2.
- Blos, K.* (2006): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht, Heft 8.
- Blum, U.; Scharfe, S.* (2002): Die Transformation in Ostdeutschland als entwicklungsökonomisches Phänomen. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 28, 4, S. 348-369.
- Blum, U.* (2008): Are there Free Lunches in East Germany?, in: U. Blum, D. Dietrich, A. Lindner (Hrsg.), *Empirische Makroökonomik für Deutschland: Analysen, Prognosen, Politikberatung*. Festschrift zum 65. Geburtstag von Udo Ludwig. Schriften des IWH, Bd. 28. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2008, S. 61-83.
- Blum, U.* (1986): Raumwirkungen des Budgets der gesetzlichen Rentenversicherung: Eine theoretische und empirische Analyse räumlicher und zeitlicher Wirkungen interregionaler Finanzinflüsse, in: R. Funck (Hrsg.), *Karlsruher Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung* 13. Von Loeper Verlag: Karlsruhe.
- Bohnet, A.; Heck, S.* (2000): Ausgewählte Verteilungswirkungen der Finanztransfers zwischen West- und Ostdeutschland nach der deutschen Vereinigung, in: R. Lüdecke; W. Scherf; W. Steden (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Fiskalpolitik*. Berlin, S. 131-162.
- Boss, A.; Rosenschon, A.* (1996): Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme. *Kieler Diskussionsbeiträge* 269. Kiel.
- Bundesagentur für Arbeit*: Monatsberichte, diverse.
- Bundesamt für Raumordnung*: Raumordnungsberichte, diverse. Bonn.
- Bundesamt für Raumordnung*: Zusammenfassung der Machbarkeitsstudie zur formalen und effektiven Inzidenz von Bundesmitteln, <http://www.bbr-bund.de>.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH)*, <http://www.integrationsaemter.de>.
- Bundesministerium der Finanzen*: Finanzberichte, diverse.
- Bundesministerium der Finanzen*: Subventionsberichte, diverse.
- Bundesministerium der Finanzen* (2007): *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*.

- Bundesministerium des Innern* (2006): Bericht zum Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 09.11.2006 (Ausschussdrucksache 2736-neu-Nr. 2), Anhang I.
- Deutsche Bundesbank* (1996): Monatsbericht 10.
- Deutsche Rentenversicherung*: Forschungsportal, <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de/ForschPortalWeb/>.
- Dietrich, D.* (2009): Internal Capital Markets of Non-financial Multinational Corporations and Internationally Active Banks. Unveröffentlichte Habilitationsschrift. Halle (Saale).
- Dietrich, V.; Ragnitz, J.; Rothfels, J.* (1997): Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den Neuen Bundesländern. IWH-Sonderheft 4/1997. Halle (Saale).
- Dietrich, V.; Ragnitz, J.; Rothfels, J.* (1998): Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den Neuen Bundesländern. IWH-Sonderheft 1/1998. Halle (Saale).
- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs § 5, 3.*
- Greiner, U.; Maaß, U.; Sell, F.* (1994): The East German Disease – Volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse nach der deutschen Einheit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 43, Heft 3.
- Harberger, A.* (1962): The Incidence of the Corporation Income Tax, in: The Journal of Political Economy 70, No. 3, pp. 215-240.
- Heilemann, U.; Barabas, G.* (1996): Zur Finanzierung der deutschen Einigung – Eine optimal control-Analyse mit dem RWI-Konjunkturmodell. RWI-Papiere Nr. 41. Essen.
- Jansen, H.* (2004): Transfers to Germany's Eastern Länder: A Necessary Price for Convergence or a Permanent Drag? ECFIN Country Focus, Vol. 1, Issue 16. Brüssel.
- Jones, R. W.* (1965): The Structure of Simple General Equilibrium Models, in: The Journal of Political Economy 73, pp. 557-572.
- Lehmann, H.; Ludwig, U.; Ragnitz, J.* (2005): Originäre Wirtschaftskraft der Neuen Länder noch schwächer als bislang angenommen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2005, S. 134-145.
- Lichtblau, K.* (1995): Von der Transfer- in die Marktwirtschaft. Köln.
- Maennig, W.* (2000): Zahlungsbilanzwirkungen der westdeutschen Transfers an Ostdeutschland im Lichte außenwirtschaftlicher Transfertheorien, in: D. Brümmerhoff (Hrsg.), Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, S. 28-47.
- McLure, C.* (1969): The Inter-Regional Incidence of General Regional Taxes, in: Public Finance 24, pp. 457-483.

- McLure, C.* (1971): The Theory of Tax Incidence with Imperfect Factor Mobility, Finanzarchiv 30. J. C. B. Mohr: Tübingen, pp. 27-48.
- McLure, C.* (1975): General Equilibrium Incidence – The Harberger Model after Ten Years, in: Journal of Public Economics 4, pp. 125-161.
- Müller, G.* (2000): Nutzen und Kosten für die westdeutsche Wirtschaft infolge der Wiedervereinigung, in: D. Brümmerhoff (Hrsg.), Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, S. 48-59.
- Ragnitz, J.; Dreger, C.; Komar, W.; Müller, G.* (2000): Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die Neuen Bundesländer. IWH-Sonderheft 2/2000. Halle (Saale).
- Ragnitz, J.* (2000): Was kostet die Einheit? Zur Bewertung der Transferleistungen für Ostdeutschland, in: D. Brümmerhoff (Hrsg.), Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, S. 15-27.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1995): Jahresgutachten 1995/96. Wiesbaden, Tz. 204 ff.
- Schröder, K.* (2004): Die Explosion des Wohlstands, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 19.09.2004.
- Sinn, H.-W.* (2000): Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung: Die Fakten, in: ifo-Schnelldienst 26-27, S. 10 ff.
- Statistische Ämter der Länder: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraum-Regionen Deutschlands 1991-2006, Reihe 1, Länderergebnisse, Band 1, Berechnungsstand August 2006/Februar 2007.*
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 4, diverse.*
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 7, diverse.*
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 7, diverse.*
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 8, diverse.*
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 3.1, diverse.*
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 4, diverse.*
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 2, diverse.*
- Vaillancourt, F.; Bird, R. M.* (2007): The Interregional Incidence of Central Budgets in Federations: Some Evidence from Canada, in: Public Budgeting & Finance 27, No. 1, pp. 1-19.