



Im Frühjahr geborene Kinder haben schlechtere Bildungschancen

Hendrik Jürges *
hjuerges@diw.de

Kerstin Schneider
schneider@wiwi.
uni-wuppertal.de

Die Empfehlungen von Grundschulen für den Besuch einer weiterführenden Schule haben einen großen Einfluss auf die weiteren Bildungs- und späteren Erwerbschancen von Kindern. Bildungsforscher weisen seit längerem darauf hin, dass die Zuordnung der Schülerinnen und Schüler zu den verschiedenen Schultypen gegenwärtig zu früh erfolgt, die Prognosen unnötig fehlerbehaftet sind und dass die Empfehlungen der Grundschulen Kinder aus sozial benachteiligten Gesellschaftsschichten diskriminieren. Die fehlende Chancengleichheit ist aber nicht nur auf soziale Ungleichheit zurückzuführen. Vielmehr hängen die Bildungschancen im bestehenden Schulsystem auch erheblich vom Geburtsmonat ab. Kinder, die kurz nach dem für die Einschulung relevanten Stichtag geboren werden, sind bei ihrer Einschulung fast ein Jahr älter als solche, die kurz vor dem Stichtag geboren werden. Dieser Altersunterschied ist mit einer um 8 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit verbunden, in der vierten Klasse eine „Gymnasialempfehlung“ zu erhalten.

Vor diesem Hintergrund besteht Handlungsbedarf. Kurzfristig könnte die Berücksichtigung der altersbereinigten Leistungsfähigkeit einen Ansatzpunkt bieten. Langfristig stellt sich die Frage, ob das Festhalten am bestehenden gegliederten Schulsystem sinnvoll ist.

Zentrale Rolle der Grundschulempfehlungen im deutschen Schulsystem

Nur wenige Entscheidungen in der Schullaufbahn eines in Deutschland aufwachsenden Kindes sind von so großer Bedeutung wie die Wahl der weiterführenden Schule. Die von den Grundschulen abgegebenen Empfehlungen für den Besuch einer solchen Schule haben einen großen Einfluss auf die weiteren Bildungs- und Erwerbschancen von Schülerinnen und Schülern. Die Mobilität zwischen den Schulformen der Sekundarstufe ist zwar theoretisch möglich und auch erwünscht, in der Praxis ist ein Wechsel der Schulform aber schwierig und eher die Ausnahme. Hinzu kommt, dass die bestehende Mobilität zwischen den Schulformen eher eine von oben nach unten ist. Schülerinnen und Schüler, die nach der Grundschulzeit eine Hauptschule besuchen, wechseln nur in seltenen Fällen auf eine Realschule oder ein Gymnasium.¹ Die PISA-Studie (Programme for International Student Assessment) zeigt aber, dass die besten 10 % Haupt-

* Hendrik Jürges ist Forschungsbereichsleiter am Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA) und Research Affiliate des DIW Berlin.

¹ Verfechtern des gegliederten Schulsystems zufolge ist die geringe Mobilität zwischen den weiterführenden Schulformen ein Indiz für die Qualität der Grundschulempfehlungen: „Auf befolgte Grundschulempfehlungen bezogen ergibt sich eine Treffsicherheit der Grundschulpädagogen von 92 % bis 93 % ihrer Bildungsgangprognosen. Diese Treffsicherheitsquote bekräftigt sehr eindrucksvoll die Verlässlichkeit der Grundschulempfehlung für Viertklässler.“ Vgl. Reinhard Caspar: Grundschulempfehlung und Schulverlauf in der Sekundarstufe I seit 1985, Stuttgart 2004, S. 3.

Inhalt

Im Frühjahr geborene Kinder haben schlechtere Bildungschancen
Seite **209**

Reformen des Fiskalföderalismus in Russland
Seite **215**

Tabelle 1

Fallzahlen der verwendeten Stichprobe

Geburtsmonat	West-	Ost-	Zusammen
	deutschland		
Januar	1.183	818	2.001
Februar	973	605	1.578
März	1.105	773	1.878
April	1.069	703	1.772
Mai	1.124	725	1.849
Juni	1.089	906	1.995
Juli	1.304	869	2.173
August	1.252	813	2.065
September	1.232	825	2.057
Oktober	1.256	760	2.016
November	1.104	790	1.894
Dezember	1.152	740	1.892
Zusammen	13.843	9.327	23.170

Quellen: PISA-E (2000);
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

schülerinnen und -schüler im Alter von 15 Jahren ungefähr das Leistungsniveau der schwächsten 15 % der Gymnasiasten haben.²

Den Grundschulen und ihren zum Teil sogar verbindlichen Empfehlungen kommt im gegliederten Schulsystem eine zentrale Rolle zu.³ Empirische Studien indes lassen erkennen, dass Empfehlungen der Grundschule oftmals nicht nur die Leistungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler widerspiegeln, sondern auch die subjektive Einschätzung der Kinder durch die Lehrerinnen und Lehrer. Diese subjektive Einschätzung wird offenbar in großem Maße durch den sozialen Hintergrund der Schülerinnen und Schüler beeinflusst. Selbst bei gleichen kognitiven Grundfähigkeiten und gleicher Lesekompetenz in der vierten Klasse haben Kinder aus höheren sozialen Schichten eine mehr als doppelt so große Chance, eine Gymnasialempfehlung zu erhalten, wie Kinder aus einem Haushalt der unteren Schichten. Ähnliche Resultate finden sich im Vergleich von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund.⁴ Von Chancengleichheit kann also kaum die Rede sein.⁵

Wenngleich wohl ein ganzes Ursachengeflecht für die genannten Probleme verantwortlich ist, so scheint doch das dreigliedrige Schulsystem selbst ein wesentlicher Teil des Problems zu sein. International vergleichende Studien zeigen, dass gegliederte Schulsysteme nicht nur größere Ungleichheit verursachen, sie sind auch im Durchschnitt weniger leistungsfähig.⁶

Determinanten von Gymnasialempfehlungen

Soll trotz aller Schwächen am gegliederten Schulsystem festgehalten werden, so hängen Erfolg und Akzeptanz auch von der Zuordnung der Schülerinnen und Schüler zu den einzelnen Schultypen ab. Eine möglichst genaue Prognose des schulischen Erfolgs der Kinder ist gerade dann wichtig, wenn man um die Probleme des gegenwärtigen Systems in bezug auf die Chancengleichheit weiß.

Im Folgenden wird der Einfluss des Geburtsmonats auf die Wahrscheinlichkeit eine Gymnasialempfehlung zu bekommen analysiert. Die empirischen Resultate basieren auf Daten der PISA-E-Studie aus dem Jahre 2000. Teile dieses umfangreichen Datensatzes werden auf den Internetseiten der Kultusministerkonferenz (www.kmk.org) zur Verfügung gestellt.⁷ Aus dieser Studie wurde der Datensatz der Schülerinnen und Schüler der 9. Klasse verwandt.⁸ Mit Hilfe dieser Daten wurde auf der Basis individueller Schülermerkmale – getrennt nach Ost- und Westdeutschland – die Wahrscheinlichkeit berechnet, eine Empfehlung für das Gymnasium zu bekommen.⁹

Insgesamt umfasst der hier verwendete Datensatz 23 170 Beobachtungen von Schülerinnen und Schülern. Pro Geburtsmonat liegen für Westdeutschland etwa 1 150 und für Ostdeutschland etwa 800 Beobachtungen vor (Tabelle 1).

2 Eigene Berechnungen aus PISA-E (siehe Fußnote 4). Die exakten Leistungsverhältnisse schwanken leicht zwischen den getesteten Bereichen Lesekompetenz, mathematische und naturwissenschaftliche Grundbildung.

3 Verbindliche Grundschulempfehlungen gibt es bislang z. B. in Baden-Württemberg und Bayern.

4 Vgl. Wilfried Bos et al.: IGLU. Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich. Zusammenfassung ausgewählter Ergebnisse. 2004. www.erzwiss.uni-hamburg.de/IGLU/kurzversion-LV.pdf.

5 Die mangelnde Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem und auch der frühe Zeitpunkt der Zuordnung der Schülerinnen und Schüler nach dem vierten Schuljahr zu den unterschiedlichen weiterführenden Schulen wurden erst kürzlich von dem UN-Sonderberichterstatter für Bildung Vernor Muñoz kritisiert.

6 Vgl. Erik Hanushek und Ludger Wößmann: Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries, NBER Working Paper 11124, 2005.

7 Eine Beschreibung der Daten und umfangreiche Analysen finden sich in Jürgen Baumert et al. (Hrsg.): PISA 2000 – Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2003. Die öffentlich zugänglich gemachten Daten lassen – wohl aus politischen Gründen – keine bundeslandbezogenen Vergleiche der Schülerleistungen zu.

8 Da für die PISA-Studie nur 15-jährige erhoben wurden, ist die einzige vollständige Klassenstufe, die dadurch erfasst wird, die 9. Klasse.

9 Leider ist die Abgrenzung zwischen Ost und Westdeutschland nicht perfekt: Zwar liegen Angaben zum Bundesland des Schulbesuchs in der 9. Klasse vor, nicht aber zum Bundesland der Einschulung. Da in der Berliner Stichprobe bei der Angabe des derzeitigen Wohnorts nicht zwischen dem West- und dem Ostteil der Stadt unterschieden wird, blieben diese Daten unberücksichtigt. Auch die Daten von Kindern mit Migrationshintergrund, die erst nach dem siebten Lebensjahr nach Deutschland gekommen sind, sowie die von Kindern, deren Eltern den Elternfragebogen, der Informationen über Einschulungsjahr und Grundschulempfehlung enthält, nicht ausgefüllt haben, wurden nicht einbezogen.

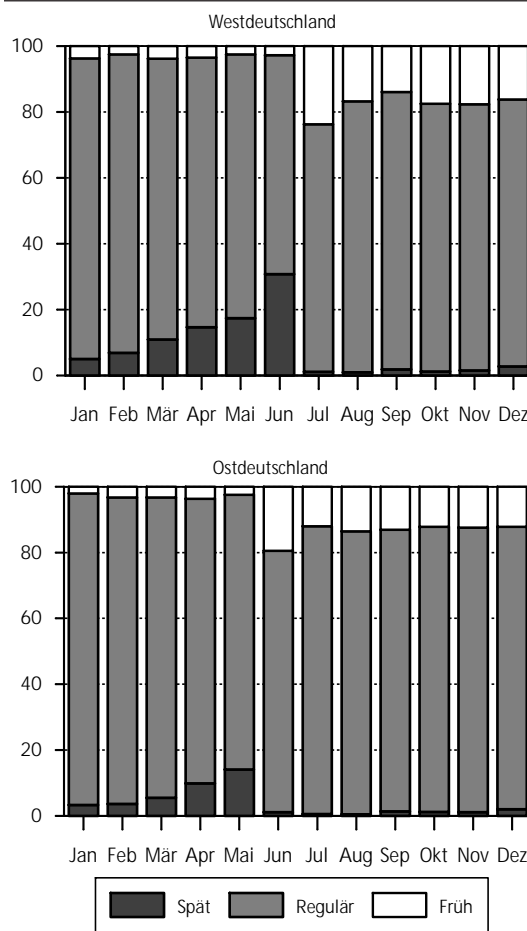
Die Abbildung 1 zeigt, nach Geburtsmonaten getrennt, die Anteile der Schülerinnen und Schüler, die nach den Angaben der Eltern früh, normal oder spät eingeschult wurden. Kinder, die unmittelbar vor dem Stichtag geboren wurden, haben erwartungsgemäß eine geringe Wahrscheinlichkeit früh eingeschult zu werden (knapp 3 %). Sie haben vielmehr sogar eine vergleichsweise hohe Wahrscheinlichkeit, spät eingeschult zu werden; sie wird umso größer, je näher der Geburtstag dem Stichtag kommt (Kasten auf Seite 213). So betrug sie in Westdeutschland für im Juni geborene Kinder ungefähr 30 %, in Ostdeutschland für im Mai geborene Kinder 14 %. Im Gegensatz dazu haben Kinder, die nach dem Stichtag geboren werden, eine hohe Wahrscheinlichkeit der Früheinschulung, aber eine geringe Wahrscheinlichkeit der späten Einschulung.

Offenbar werden fähigere Kinder eher früher eingeschult, weniger fähige tendenziell zurückgestellt. Daneben gibt es noch die Möglichkeit des – wie es in der internationalen Literatur genannt wird – „Redshirting“, d. h. dass Eltern bewusst den Schuleintritt ihrer Kinder verzögern, um ihnen einen „Startvorteil“ zu verschaffen.¹⁰ Die bislang spärliche Evidenz hierzu legt nahe, dass eher besser gebildete Eltern von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.¹¹ Die Daten aus der PISA-E-Studie liefern indes keinen Beleg dafür. Vielmehr ist der Anteil an Späteinschulungen unter Kindern von Eltern mit Hochschulabschluss am geringsten und unter Kindern von Eltern ohne Abschluss am höchsten.

Insgesamt dürften Früh- und Späteinschulung eine gewisse Selektivität der Begabungsverteilung innerhalb der Schülerschaft eines Jahrgangs hervorrufen. Geht man davon aus, dass die Fähigkeiten der potentiellen Schülerinnen und Schüler einer Kohorte über die Geburtsmonate hinweg gleich verteilt ist, dann unterscheiden sich die im Juni und Juli geborenen Kinder bei der Einschulung leistungsmäßig im Schnitt nur entsprechend ihrem 11-monatigen Alters- und damit Entwicklungsunterschied. Durch selektive Früh- bzw. Späteinschulung verändert sich das Leistungsverhältnis zugunsten der im Juni geborenen Kinder. Werden tendenziell unreife bzw. leistungsschwächere Kinder später eingeschult, dann stellen die in einem Jahr regulär eingeschulten, im Juli geborenen Kinder, eine „Negativselektion“ aus der Gesamtheit der im Juli geborenen Kinder dar. Die im gleichen Jahr eingeschulten Kinder, die im Juni geboren sind, sind dagegen eine „Positivselektion“ aus der Gesamtheit der im Juni geborenen Kinder. Die Leistungsdifferenz der zum gleichen Zeitpunkt regulär eingeschulten im Juni und Juli geborenen Kinder wird also durch die Zusammensetzung der Schülerschaft gedämpft. Dieser Zusammensetzungseffekt, der sich auch in der Stichprobe widerspiegelt, muss bei der empirischen

Abbildung 1

Einschulungszeitpunkt nach Geburtsmonat In %



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

rischen Berechnung des Geburtsmonatseffekts mit geeigneten statistischen Instrumenten „herausgerechnet“ werden.

Die Abbildung 2 zeigt für alle *regulär* eingeschulten Kinder den Zusammenhang zwischen dem Geburtsmonat und der Wahrscheinlichkeit, eine Gymnasialempfehlung zu erhalten. Die vertikale Linie kennzeichnet jeweils den zur Einschulung in Ost- bzw. Westdeutschland geltenden Stichtag. Die dunklen Punkte geben die nicht bereinigten Anteilswerte der Gymnasialempfehlungen für jeden Geburtsmonat an. Sowohl in West- als auch in

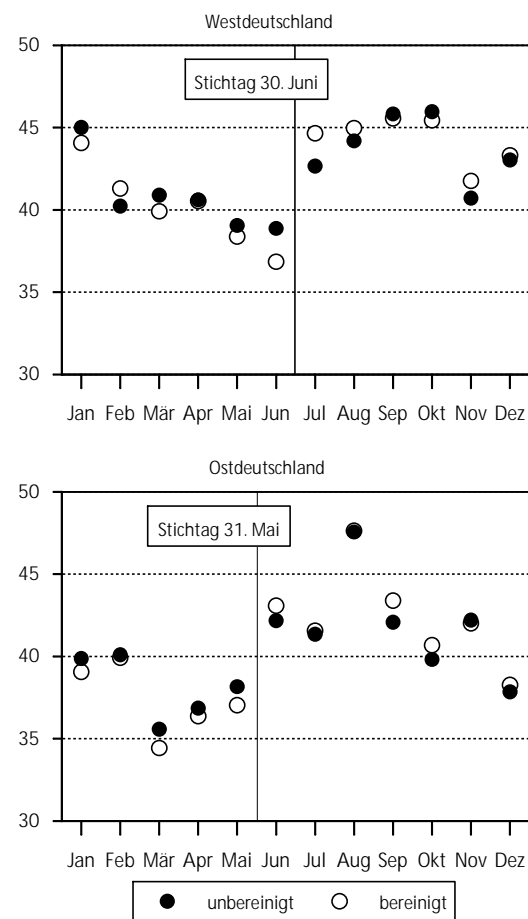
¹⁰ Der Begriff des „Redshirting“ bezeichnet ursprünglich die im US College Football verbreitete Praxis, Spieler im ersten Studienjahr nicht in Spielen einzusetzen. Dadurch verlängert sich die Spielberechtigung im College Football um ein weiteres Jahr (d. h. über das eigentliche Studienende hinaus). Durch Redshirting kann das Durchschnittsalter einer College Mannschaft gezielt manipuliert werden.

¹¹ Vgl. Deborah Stipek: At What Age Should Children Enter Kindergarten? A Question for Policy Makers and Parents. In: Social Policy Report, Jg. 16, Heft 2, 2002, S. 3-16.

Abbildung 2

Gymnasialempfehlungsquote nach Geburtsmonat

In %



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Tabelle 2

Determinanten der Wahrscheinlichkeit¹ für eine Gymnasialempfehlung

	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	%	t-Wert (absolut)	%	t-Wert (absolut)
Höchster Bildungsabschluss der Eltern				
Realschule / POS10	11,9	7,27	10,5	3,89
HS/RS + Fachschule	14,5	11,24	19,2	7,26
Abitur	28,8	18,20	33,2	10,98
Fachhochschule	38,1	22,90	37,6	12,59
Universität	51,3	34,72	50,9	18,09
Im Vorschulalter täglich vorgelesen	11,7	12,94	7,1	6,85
Migrationshintergrund	-10,1	6,72	x	x
Mädchen	5,6	6,57	9,6	9,31
Nachrichtlich:				
N	11.084		8.077	
R ²	0,53		0,48	

¹ Erhöhung bzw. Verminderung gegenüber der Referenzkategorie (Junge; ohne Migrationshintergrund; Eltern haben höchstens Hauptschul- bzw. POS8-Abschluss; es wurde nicht täglich vorgelesen). Weitere Kontrollvariable sind Bundesland und Geburtsmonat (Effekte nicht tabellarisch ausgewiesen). Alle Werte sind bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 1 % signifikant.

Quellen: PISA-E (2000); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Ostdeutschland zeigen sich Unterschiede nach dem Geburtsmonat: In Westdeutschland hatten Kinder, die im Juni geboren wurden und regulär eingeschult wurden, mit 38,9 % die geringste Wahrscheinlichkeit, eine Gymnasialempfehlung zu erhalten; für die – 11 Monate älteren – regulär eingeschulten Kinder, die im Juli geboren wurden, liegt diese Wahrscheinlichkeit bei 42,7 %. Der Unterschied ist in einem einseitigen Test statistisch signifikant ($t = 1,55$). Die höchste Gymnasialempfehlungsquote bei regulär eingeschulten Kindern weisen die im Oktober geborenen auf (46,0 %); diese Quote liegt ebenfalls signifikant über der Quote der im Juni geborenen Kinder ($t = 2,93$). In Ostdeutschland haben 38,2 % der kurz vor dem Stichtag geborenen „Maikinder“ und 42,2 % der kurz nach dem Stichtag geborenen Kinder eine Gymnasialempfehlung erhalten.¹²

Wie bereits diskutiert, lassen die nicht bereinigten Anteile die unterschiedliche Zusammensetzung der Geburtsmonatskohorten (Selektivität) bezüglich ihrer Begabungen und Fähigkeiten unberücksichtigt. Im Datensatz liegen keine direkten Maße für die Fähigkeiten eines Kindes bei Grundschuleintritt vor. Zur Korrektur der Empfehlungsquoten werden daher stellvertretend Migrations- und Bildungshintergrund der Eltern und die Information, ob dem Kind im Vorschulalter täglich vorgelesen wurde, verwendet. Mit Hilfe eines einfachen linearen Wahrscheinlichkeitsmodells wird die Fähigkeitsverteilung (gemessen durch die genannten Variablen) sowie die Geschlechtsverteilung jeder Geburtsmonatskohorte konstant gehalten (Tabelle 2). Genauer gesagt werden die Gymnasialempfehlungsquoten berechnet, die sich ergäben, wenn die Zusammensetzung regulär eingeschulter Schüler nach Geburtsmonat der durchschnittlichen Zusammensetzung der gesamten Schülerschaft entspräche. Diese – kontrafaktischen – Empfehlungsquoten finden sich in der Abbildung 2 als helle Punkte („bereinigt“).

Erwartungsgemäß verstärken sich die Geburtsmonatsunterschiede durch Kontrolle des sozialen Hintergrunds. Insbesondere um den Stichtag der Einschulung weichen bereinigter und unbereinigter Anteil systematisch in der theoretisch erwarteten Richtung voneinander ab: In Westdeutschland liegt der bereinigte Anteil an im Juni geborenen Kindern mit Gymnasialempfehlung bei 36,8 %. Dies sind fast 8 Prozentpunkte weniger als bei den Kindern, die im Juli geboren wurden; diese Gruppe zeigt eine bereinigte Empfehlungsquote von 44,6 %. Durch die Bereinigung steigt der Unterschied bei den ostdeutschen Kindern, die im Mai bzw. im Juni geboren wurden um 6 Prozentpunkte; die bereinigten Quoten

¹² Der entsprechende t-Wert ist 1,48; er ist signifikant mit 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit.

Institutioneller Hintergrund: Stichtagsregelung und Rückstellungen

Der Schuleintritt in Deutschland unterliegt – wie in den meisten anderen Ländern – einer Stichtagsregelung. Kinder, die bis zum 30. Juni eines Jahres 6 Jahre alt werden, sind in diesem Jahr schulpflichtig, Kinder, die nach dem 30. Juni eines Jahres 6 Jahre alt werden, sind erst im darauffolgenden Jahr schulpflichtig. Das Verhältnis von Geburtsmonat zu Stichtag bestimmt daher das Alter eines Kindes bei Schuleintritt. Beginnt die Schule im August, dann sind Kinder, die im Juni geboren werden, bei Schuleintritt 6 Jahre und zwei Monate alt. Kinder die im Juli geboren werden, sind bei Schuleintritt 7 Jahre und einen Monat alt.

Wie bei jeder Regel gibt es auch zur Stichtagsregelung Ausnahmen. Zum ersten betrifft dies den Stichtag selbst. In der früheren DDR war der Stichtag der 31. Mai (und Einschulung war am 1. September). Da die ostdeutschen Kinder in dem hier verwendeten Datensatz der DDR-Stichtagsregelung unterlagen, erfolgen alle Analysen getrennt nach Ost- und Westdeutschland. Darüber hinaus haben mehrere Bundesländer, mit dem Ziel, das durchschnittliche Einschulungsalter zu senken, den Stichtag in den vergangenen Jahren nach hinten verschoben. Diese Analysen sind davon jedoch nicht betroffen.

einer Gymnasialempfehlung liegen bei 37,0 % bzw. 43,1 %. Die Unterschiede sind sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland statistisch signifikant (t -Werte 2,37 bzw. 15,28).

Die Kontrollvariablen für den sozialen Hintergrund bestätigen weitgehend die Befunde aus früheren Studien zur Grundschulempfehlung.¹³ Der Bildungshintergrund der Eltern – gemessen durch den jeweils höchsten Bildungsabschluss des Vaters oder der Mutter – hat in Ost und West einen sehr starken Einfluss auf die erteilten Grundschulempfehlungen. Kinder, deren Eltern einen Universitätsabschluss haben, haben eine um mehr als 50 Prozentpunkte höhere, d. h. ungefähr die vierfache, Chance auf eine Gymnasialempfehlung. Leider kann mit dem vorliegenden Datensatz nicht analysiert werden, inwieweit diese Differenz durch tatsächliche Leistungsunterschiede gerechtfertigt ist. Als zusätzlichen vorschulischen Bildungsindikator wird die Angabe der Eltern verwendet, ob dem Kind täglich vorgelesen wurde. War das der Fall, dann hat das Kind unabhängig vom Bildungsabschluss der Eltern eine um 11,7 Prozentpunkte (West) bzw. 7,1 Prozentpunkte (Ost) höhere Chance auf eine Gymnasialempfehlung.

Kinder mit Migrationshintergrund haben in Westdeutschland eine um 10 Prozentpunkte verminderte Wahrscheinlichkeit, eine Gymnasialempfehlung zu erhalten. In Bezug auf Ostdeutschland wurde dieser Zusammenhang aufgrund der sehr geringen Fallzahl nicht analysiert. Schließlich zeigt sich wie schon in anderen Studien, dass Mädchen häufiger ans Gymnasium empfohlen werden, was nicht nur leistungsbedingt sein, sondern auch an deren besseren Sozialverhalten liegen dürfte.¹⁴

Fazit

Die Analyse in diesem Beitrag hat auf Basis der PISA-E-Daten aus dem Jahre 2000 gezeigt, dass Empfehlungen der Grundschulen für weiterführende Schulen auch vom Geburtsmonat bzw. vom Alter beim Eintritt in die Grundschule abhängen. Der Unterschied in der Gymnasialempfehlung zwischen regulär eingeschulten im Juni geborenen Kindern (den jüngsten eines „regulären“ Jahrgangs) und den regulär eingeschulten im Juli geborenen Kindern (den ältesten eines Jahrgangs) beträgt in Westdeutschland nahezu acht Prozentpunkte, der entsprechende Unterschied liegt in Ostdeutschland bei sechs Prozentpunkten.

Da ältere Schüler am Ende der Grundschulzeit im Durchschnitt absolut wie relativ gesehen reifer sind, und zwar nicht nur was die schulischen Leistungen sondern auch was soziale Kompetenzen betrifft, sprechen Grundschullehrer und -lehrerinnen älteren Kindern also häufiger eine Gymnasialempfehlung aus. Den Lehrern und Lehrerinnen ist dabei, sofern sie sich des Alterseffektes nicht bewusst sind, kein Vorwurf zu machen. Dennoch stellt sich die – eigentlich rhetorische – Frage, ob das Alter bei der Einschulung eine erhebliche Rolle bei der Empfehlung der Grundschule für den weiterführenden Schultyp spielen sollte. Die Frage muss verneint

¹³ Vgl. Wilfried Bos et al.: Schullaufbahneempfehlungen von Lehrkräften für Kinder am Ende der vierten Jahrgangsstufe. In: Wilfried Bos et al. (Hrsg): IGLU. Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich. Münster 2004, S. 191-228.

¹⁴ Vgl. Rainer H. Lehmann und Rainer Peek: Aspekte der Lernaufgangslage von Schülerinnen und Schülern der fünften Jahrgangsstufe an Hamburger Schulen. Bericht über die Untersuchung im September 1996. Hamburg 1997.

werden, denn die Wahl der weiterführenden Schule bestimmt in Deutschland in erheblichem Maße die Entwicklungschancen eines Kindes weit über die Schulzeit hinaus, und institutionelle Zufälligkeiten wie die Wahl des Einschulungstichtags dürfen dies nicht beeinflussen.

Zwar lassen sich durch den Einschulungstichtag hervorgerufene Ungerechtigkeiten wohl nicht ganz vermeiden, dennoch lässt sich die gegenwärtige Praxis der Empfehlung der Grundschule für die weiterführende Schule verbessern. Einen Ansatzpunkt dazu bietet das Mitspracherecht der Eltern als notwendiges Korrektiv bei der Wahl der weiterführenden Schule. Die Argumentation, Grundschullehrer und -lehrerinnen seien in jedem Fall besser geeignet, die schulischen Leistungen eines zehnjährigen Kindes für die nächsten sechs bis neun Jahre zu prognostizieren, ist nicht haltbar. Es ist auch völlig unklar, auf welche Erfahrungswerte sich die Grundschullehrer und -lehrerinnen stützen, da Grundschulen typischerweise keine Erfolgskontrollen für ihre Empfehlungen durchführen.

Um die Grundschullehrer und -lehrerinnen zu entlasten, könnten am Ende der Grundschule zentrale Einstufungstests vorgenommen werden, die das Leistungsvermögen unabhängig vom sozialen Hintergrund messen und prognostizieren. Die resultierende Empfehlung sollte dann auch institutionell bedingte Altersunterschiede berücksichtigen. Theoretisch auch möglich, aber wohl weniger praktikabel, wäre es, die Anzahl der Einschulungstermine zu erhöhen und so die Altersunterschiede innerhalb einer Klasse zu verringern. Langfristig jedoch ist auch die von vielen Bildungsforschern geforderte zeitliche Verschiebung der Selektion in verschiedene Schultypen in Betracht zu ziehen, da sich der altersbedingte Unterschied in schulischer Leistung und sozialer Reife bei älteren Kindern verringern dürfte. Die Verringerung oder Vermeidung des Geburtsmonats-effektes dürfte aber letztlich nur ein willkommener Nebeneffekt sein. In erster Linie wäre vermutlich durch die spätere Selektion in die Schultypen sowohl der sozialen Chancengleichheit als auch der Leistungsfähigkeit deutscher Schulen insgesamt gedient.

Reformen des Fiskalföderalismus in Russland

Russland hat seit Mitte der 90er Jahre alle wesentlichen Elemente seines Systems des Fiskalföderalismus sukzessive reformiert: den Finanzausgleich sowie die Verteilung der Verantwortlichkeiten und der Einnahmen auf die Gebietskörperschaften. Dabei folgte es weitgehend dem ‚State of the Art‘ finanzwissenschaftlicher Theorie. Gleichwohl hat auch das reformierte System noch zwei Schwächen, nämlich „Anomalien“ beim Finanzausgleich und unzureichende Einnahmen der untersten staatlichen Ebene. Der Reformprozess soll in diesem Jahr abgeschlossen werden. Dann gilt für die fiskalischen Beziehungen der einzelnen staatlichen Ebenen das reformierte neue Regelwerk. Ob sich aber die mit dem Fiskalföderalismus erwarteten Wachstumskräfte des Wettbewerbs der Regionen untereinander entfalten werden, muss offen bleiben. Denn seit Ende 2005 bestimmt der Präsident direkt die Gouverneure der 89 Regionen. Dies stärkt den Einfluss des Präsidialamtes und könnte das Wettbewerbsprinzip auf Kosten des Wachstums schwächen.

Ulrich Thießen
uthiessen@diw.de

Große wirtschaftliche Disparitäten zwischen den Regionen

Die Wirtschaftskraft der russischen Regionen unterscheidet sich beträchtlich. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner reichte die Spanne im Jahre 2003 von deutlich unter 1 000 US-Dollar in den ärmsten Regionen (im Kaukasus und einiger Regionen im südlichen fernen Osten) bis zu Beträgen von über 20 000 US-Dollar in einer der fünf großen öl- und gasreichen Regionen Sibiriens (Abbildungen 1 und 2).¹ Die meisten Regionen erzielten ein BIP je Einwohner zwischen 1 000 und 3 000 US-Dollar; in Moskau lag es bei 8 000 US-Dollar. Gemessen an der Standardabweichung des BIP pro Kopf ist die regionale Streuung der Wirtschaftskraft mehr als doppelt so hoch wie in den USA und Kanada, etwas geringer als in den über 200 Regionen der erweiterten EU und auch geringer als in China.² Aber im Unterschied zur EU und anderen entwickelten Ländern gab es in Russ-

land und China in der vergangenen Dekade keine Konvergenz der regionalen Pro-Kopf-Einkommen. Eine Ursache dafür ist die Verteilung der natürlichen Ressourcen. Auch die relativ geringe Mobilität des Faktors Arbeit kann dazu beigetragen haben.³ So haben die Einnahmen aus der Besteuerung natür-

¹ Daten zum regionalen Pro-Kopf-BIP für 2004 sind noch nicht erhältlich. Russland besteht aus 89 Regionen (Oblaste, Republiken, autonome Bezirke sowie die Städte Moskau und St. Petersburg). Für Tschetschenien gibt es seit mehreren Jahren keine Daten mehr und für einige Regionen sind die hier herangezogenen Variablen zum Teil nicht verfügbar oder sie haben einen völlig unplausiblen Wert, so dass die hier vorgestellten Berechnungen ohne Tschetschenien und diese einzelnen Werte vorgenommen wurden.

² Diese Berechnung bezieht sich auf die 52 Bundesstaaten der USA, die 11 Provinzen Kanadas und die 30 Provinzen Chinas. Vgl. International Monetary Fund: Russian Federation: Selected Issues. IMF Country Report No. 04/316, September 2004, Washington D.C., S. 74.

³ Vgl. beispielsweise Yuri Andrienko und Sergei Guriev: Determinants of Interregional Mobility in Russia. Evidence from Panel Data. In: Economics of Transition, Vol. 12, 2004, No. 1, S. 1–27. Hiernach sind die Gründe für die relativ niedrige Mobilität des Faktors Arbeit in Russland der unterentwickelte Wohnungsmarkt, viele regionale Regulierungen, die den Wohnortwechsel erschweren sowie hohe Such- und Umzugskosten.

Abbildung 1

Regionale Verteilung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner in den Verwaltungsbezirken Russlands im Jahre 2003



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

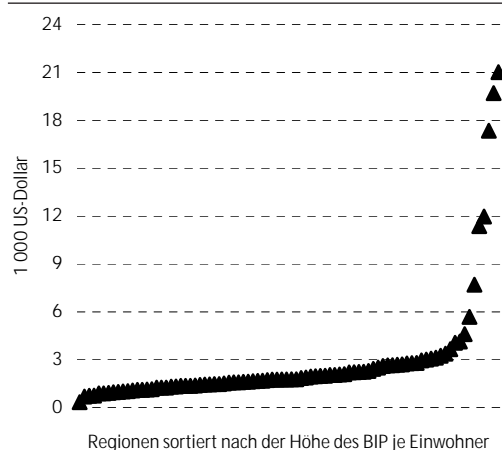
DIW Berlin 2006

licher Ressourcen in den leistungsstarken Regionen tendenziell ein größeres Gewicht in Relation zum BIP als in anderen Regionen (Abbildung 3). Auch

hat die Gruppe der ärmeren Regionen in der Tendenz eine niedrigere Steuerquote als die Gruppe der reicheren Regionen; freilich gibt es auch hier Ausnahmen (Abbildung 4). In Anbetracht der hohen regionalen Leistungs- und Einnahmenunterschiede kommt dem Finanzausgleich eine große Bedeutung zu. Er könnte dazu beitragen, die Konvergenz der regionalen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu fördern und gleichzeitig das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu stimulieren.

Abbildung 2

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in den russischen Regionen im Jahre 2003



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

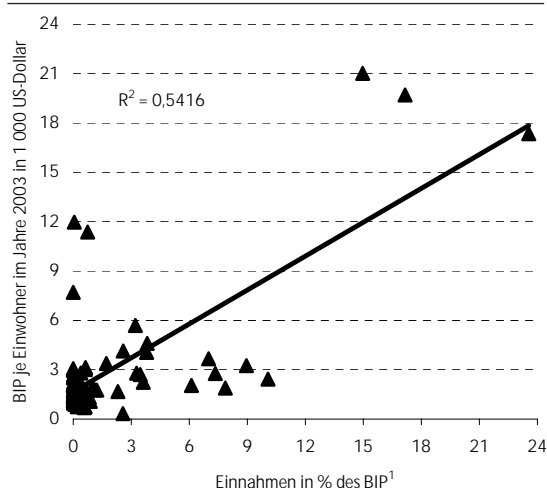
Umverteilungseffekte begrenzt

Der russische Finanzausgleich besteht aus zwei Stufen: Auf der ersten Stufe führen die Regionen einen bestimmten Teil der auf ihrem Territorium eingenommenen Steuern an die Zentralregierung ab. Der Anteil ist für die einzelnen Steuern unterschiedlich, gilt aber für alle Regionen gleichermaßen. Der durchschnittliche Abgabensatz ergibt sich als Anteil der zu zahlenden Abführungen an den gesamten regionalen Steuereinnahmen. Infolge des unterschiedlichen Gewichts der Steuerarten an den regionalen Einnahmen weicht der Gesamtabgabensatz – hier als TR1 bezeichnet – zwischen

den Regionen deutlich ab. Er dürfte einen wichtigen Einfluss auf Anstrengungen der regionalen Regierungen haben, die Wirtschaftskraft der Region und die Steuereinnahmen zu fördern.⁴ Abbildung 5 zeigt eine recht große regionale Schwankung dieses als Durchschnitt aus den Jahren 1996 bis 2003 berechneten Abgabensatzes. Die Unterschiede folgen jedoch keinem systematischen Umverteilungsziel; so werden ärmere Regionen nicht systematisch niedriger „besteuert“ als reichere.

Abbildung 3

Einnahmen der Regionen aus der Besteuerung von Bodenschätzen und regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Russland



¹ Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2003.

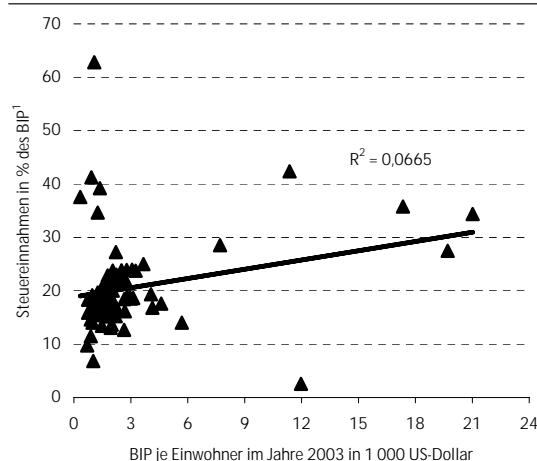
Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Auf der zweiten Stufe des Finanzausgleichs erhalten die Regionen Nettotransfers.⁵ Werden die Transfers von den Abgaben der Regionen abgezogen, die in der ersten Stufe des Finanzausgleichs an die Zentrale zu leisten sind, erhält man die Nettoszahlen an die Zentrale. Sie können negativ sein, wenn die erhaltenen Zahlungen höher sind als die geleisteten. Werden diese Nettoszahlen dividiert durch die gesamten regionalen Steuereinnahmen, erhält man einen Nettoabgabensatz auf die regionalen Steuereinnahmen, der hier mit TR2 bezeichnet wird. Im Gegensatz zur Abführung der Steuereinnahmen (TR1) kommt hier eine systematische Ausgleichsfunktion zum Tragen: Die zehn ärmsten Regionen weisen alle einen relativ hohen negativen Abgabensatz auf. Sie wurden also netto subventioniert. TR2 nimmt tendenziell mit der regionalen Wirtschaftskraft zu und erreicht für einige relativ wohlhabende Regionen 50 % und mehr. Es gibt aber eine Reihe

Abbildung 4

Steuereinnahmen der Regionen und regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Russland



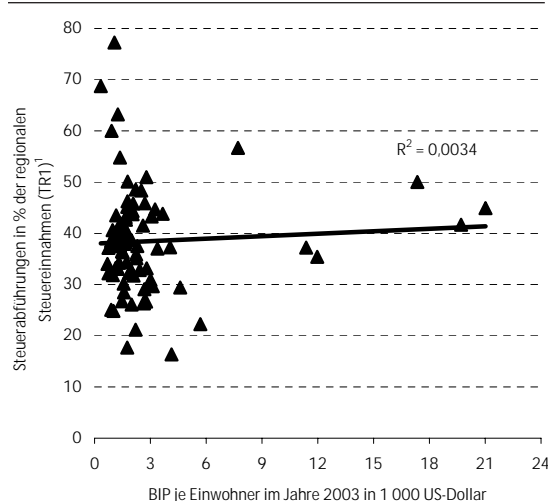
¹ Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2003.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Abbildung 5

Steuerabführungen der Regionen und regionales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Russland



¹ Im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2003.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

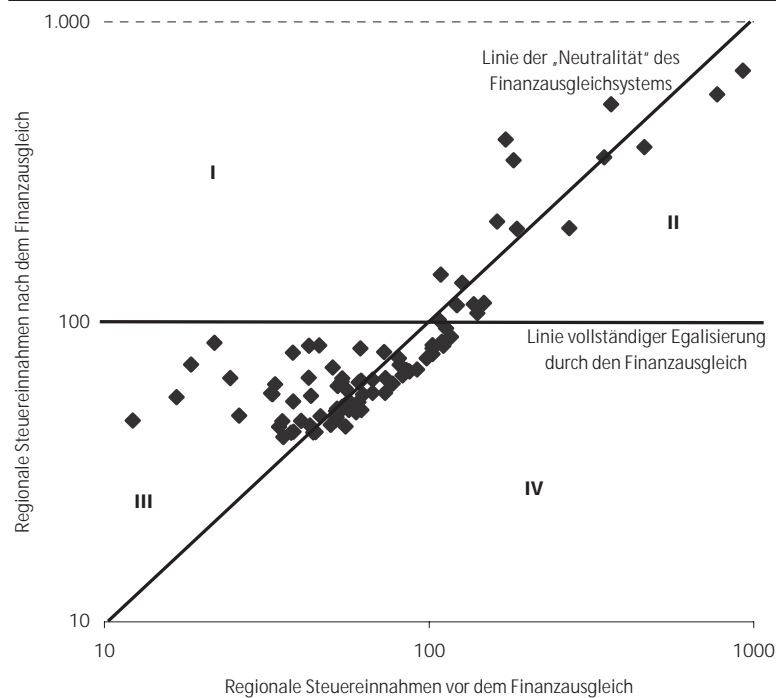
⁴ Bei Analysen von Anzeizeffekten des Fiskalföderalismus sind vor allem marginale Abgabensätze relevant. Aus Datengründen muss hier auf die durchschnittlichen Sätze zurückgegriffen werden. Die Abweichungen zwischen marginalen und durchschnittlichen Sätzen dürften in diesem Fall allerdings nicht sehr groß sein.

⁵ D. h. alle Zahlungen zwischen Regionen und Zentralregierung, die nicht die Weitergabe von Steuereinnahmen an die Zentrale betreffen, werden saldiert und als Nettotransfer der zweiten Stufe bezeichnet. Diese Zahlungen sind Leistungen aus den diversen Unterstützungsfonds der Zentralregierung für die Regionen und auch Zahlungen der Regionen an die Zentrale.

Abbildung 6

Regionale Einnahmen je Einwohner vor und nach dem Finanzausgleich im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2003

In % des nationalen Pro-Kopf-Durchschnitts (logarithmischer Maßstab)



Quellen: Goskomstat; Russisches Finanzministerium;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

von Ausnahmen. Gerade unter den zwölf reichsten Regionen sind fünf, die – teilweise sogar extrem hohe – negative Abgabensätze haben. Die Umverteilung zu den schwächeren Regionen fand also vor allem auf Kosten der Regionen mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommensniveau statt. Diese mussten sogar auch einige Regionen mit noch wesentlich höherem Pro-Kopf-Einkommen subventionieren.⁶

Wie wenig das russische föderale Finanzsystem mit den Steuerabführungen und den Finanztransfers zu einer Egalisierung der Finanzausstattung der Regionen führt, zeigt Abbildung 6. Hier wurden die regionalen Pro-Kopf-Einnahmen relativ zum nationalen Durchschnitt vor und nach Finanzausgleich für den Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2003 dargestellt. Das Diagramm hat vier Bereiche, die mit römischen Zahlen gekennzeichnet sind. Wenn ein Finanzausgleich ausschließlich zwischen den Regionen mit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen und den Regionen mit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen vorgenommen würde, dann müssten sich alle Regionen in den Bereichen II und III befinden. Tatsächlich gibt es aber einige Regionen, die im Bereich I liegen, und eine beträchtliche Zahl von Regionen im Bereich IV. Der Bereich I enthält diejenigen Regionen, die bereits

vor dem Finanzausgleich Pro-Kopf-Einnahmen über dem nationalen Durchschnitt aufwiesen und nach dem Finanzausgleich ihre Position noch verbessert haben. Der Bereich IV enthält zum einen solche Regionen, die bereits vor dem Finanzausgleich unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmen hatten und sich durch den Finanzausgleich weiter verschlechtert haben. Zum anderen enthält der Bereich auch einige Regionen, deren Finanzausstattung vor dem Finanzausgleich über dem nationalen Durchschnitt lag, nach dem Finanzausgleich aber darunter fiel. Insgesamt fand zwar eine Umverteilung statt. Diese war aber wegen der vielen Ausnahmen, durch die gerade auch Regionen mit besonders hohen Pro-Kopf-Einnahmen begünstigt wurden, zu wenig auf einen systematischen Ausgleich ausgerichtet.

Problematische Anreizeffekte für regionale Regierungen

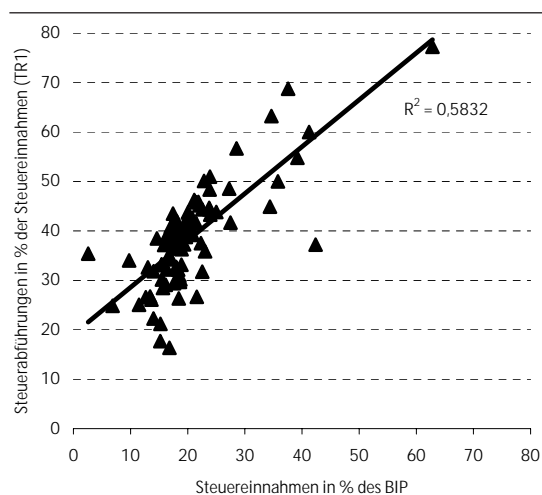
Umverteilung bedeutet immer das Risiko, negative Anreize zu schaffen. Im Falle des Finanzausgleichs könnten die Anstrengungen der Regionalregierungen, ihr wirtschaftliches Wachstum und ihre Steuerbasis zu fördern und die Effizienz ihrer Verwaltung und Ausgaben laufend zu verbessern, vermindert werden.

Für eine erste Einschätzung solcher möglichen Beeinträchtigungen kann der Abführungssatz TR1 (die Belastung einer von der Regionalregierung eingenommenen Steuereinheit mit Abgaben an die Zentralregierung) herangezogen werden. Er zeigt eine hohe positive Korrelation mit der regionalen Steuerquote (Abbildung 7). Regionen, die hohe Steuereinnahmen im Verhältnis zu ihrem BIP erzielen, müssen also auch einen relativ hohen Anteil einer zusätzlich eingenommenen Geldeinheit an die Zentrale abgeben. Dies kann als negativer Anreiz für Regionen wirken. Auch die diskutierten Besonderheiten hinsichtlich des Abgabensatzes TR2 (der errechneten Nettoabgabe der Regionen am Ende des gesamten Finanzausgleichsprozesses), insbesondere die Subventionierung oder nur sehr geringe Belastung mit Nettozahlungen der Regionen mit relativ hohen Pro-Kopf-Einnahmen, können solche negativen Anreize schaffen. Dies betrifft sowohl die Nettozahlerregionen, wenn sie diese Ausnahmen als unfaire Behandlung ansehen, als auch die subventionierten Regionen, wenn ihre eigenen Anstrengungen für Verbesserungen nachlassen, weil sie sich auf Subventionen verlassen.

⁶ Die Ursachen hierfür und für die im folgenden Absatz beschriebene Anomalie sind bisher unklar und konnten auch nicht in eigenen Expertenbefragungen geklärt werden. Eine Analyse der „politischen Ökonomie“ dieses Paradoxons wäre offenbar lohnenswert.

Abbildung 7

Steuereinnahmen der russischen Regionen und Abführungen an die Zentralregierung im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2003



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2006

Eine empirische Analyse für die Jahre 1996 bis 1999 kam zu dem Ergebnis, dass der Abgabensatz auf regionale Steuereinnahmen (benutzt wurde ausschließlich die Variable TR1) einen signifikanten negativen Einfluss auf das regionale Wirtschaftswachstum hat.⁷ Der von einer Senkung des Abführungssatzes TR1 zu erwartende positive Effekt auf die regionale Wirtschaftsentwicklung ist nach dieser Untersuchung umso geringer, je mehr Transfers aus dem Finanzausgleich oder Einnahmen aus natürlichen Ressourcen eine Region zur Finanzierung ihres Haushalts erhält.⁸ Der negative Effekt der Transfers ist dabei quantitativ viel bedeutender als derjenige der Ressourcenerlöse. So führt den Schätzungen zufolge ein Anteil der Nettotransfers an den Gesamteinnahmen einer Regionalregierung ab einer Höhe von 45 % dazu, dass eine Senkung der Finanzausgleichsabgabe keinen positiven Effekt auf die regionale Wirtschaftsentwicklung hat, sondern eher einen – sogar zunehmend – negativen Effekt.

Diese Untersuchung für Russland scheint die Befürchtung negativer Anreizeffekte des Finanzausgleichs zu bestätigen. Untersucht wurde dies im Schwerpunkt aber nur in Bezug auf die erste Stufe des regionalen Finanzausgleichs, die Abgabe TR1. Eine Analyse, die den Gesamteffekt des Ausgleichs, also TR2, betrachtet, gibt es bisher nicht. Eine auf TR2 beruhende Untersuchung für Deutschland ergibt, dass die sowohl für Geber- als auch für Nehmerregionen extrem hohe Grenzbelastung der regionalen Steuereinnahmen, die vom Finanzausgleichssystem verursacht wird, signifikante negative

Effekte auf die regionale Wirtschaftsentwicklung hat.⁹ Für die Ukraine zeigte sich dagegen, dass die relativ moderate Grenzbelastung der regionalen Steuereinnahmen mit Abgaben (TR2) und der begrenzte Umfang des Finanzausgleichs erklären können, dass der Finanzausgleich keine signifikanten negativen Effekte auf die regionale Wirtschaftsentwicklung hatte.¹⁰

Insgesamt legen die empirischen Befunde nahe, dass der Umverteilung durch Finanzausgleich Grenzen gesetzt sind, will man negative Wachstumseffekte vermeiden.

Das Paradox der Transfers

Das seit dem Jahr 2000 geltende russische Finanzausgleichssystem basiert auf einem veröffentlichten und transparenten formelhaften Ansatz zur Ermittlung der Transfers an die Regionen, der grundsätzlich den wissenschaftlichen Ansprüchen an ein solches System folgt und technisch entwickelter und anspruchsvoller zu sein scheint als die Systeme in den OECD-Ländern: Er berücksichtigt beispielsweise die „fiskalische Kapazität“ der Regionen, d. h. ihre potentielle Fähigkeit Steuereinnahmen zu erzielen, und nicht die tatsächlich erzielten Steuereinnahmen.¹¹ Weiterhin werden die regional sehr unterschiedlich hohen Kosten bei der Produktion öffentlicher Güter mittels eines „Ausgabenbedarf-Indexes“ sowie die regionalen Unterschiede in der Armut berücksichtigt. Schließlich soll das System auch institutionell stabil sein, indem es gesetzliche Ansprüche begründet, die notfalls einklagbar

⁷ Vgl. Raj, M. Desai, Lev M. Freinkman und Itzhak Goldberg: Fiscal Federalism and Regional Economic Growth. Evidence from the Russian Federation in the 1990s. In: World Bank Policy Research Working Paper No. 3138, 2003, Washington, D.C.

⁸ Mit anderen Worten führt ein zunehmender Anteil der Nettotransfers aus dem Finanzausgleich und/oder Anteil der Einnahmen aus natürlichen Ressourcen an den Gesamteinnahmen einer Region zu einem niedrigeren geschätzten negativen Effekt von TR1 auf das regionale Wirtschaftswachstum.

⁹ Vgl. Christian Barette, Bernd Huber und Karl Lichtblau: A Tax on Tax Revenue. The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. In: International Tax and Public Finance, 2002, Vol. 9, S. 631–649.

¹⁰ Vgl. Ulrich Thießen: Fiscal Federalism in Transition: Evidence from Ukraine. In: Economics of Planning, 2004, Vol. 37, S.1–23. Derartige Schätzungen sind immer auch mit weiteren Einschränkungen behaftet, insbesondere bezüglich der gewählten Spezifikation und des vorhandenen Endogenitätsproblems, weil sich einige der Variablen in der Schätzgleichung vermutlich gegenseitig beeinflussen und gleichzeitig bestimmt werden. Wichtige weitere empirische Studien zu Russlands Fiskalföderalismus sind: Katarina Zhuravskaya: Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style. In: Journal of Public Economics, 2000, Vol. 76, No. 3, S. 337–368, Jorge Martinez-Vazquez und Jameson Boex: Russia's Transition to a New Federalism. World Bank Institute, 2001, Washington D.C. und Michael Alexeev und Galina Kurlyandskaya: Fiscal Federalism and incentives in a Russian region. In: Journal of Comparative Economics, Vol. 31, 2003, S. 20–33.

¹¹ Vgl. hierzu Galina Kurlyandskaya: Equalization Transfers to Sub-national Governments in the Russian Federation. Presentation at the 3rd International Conference on Federalism, 2005, Brussels, March 5. (www.fpcenter.ru). Die Methodologie der Formeln wird auf der Web-Seite des Finanzministeriums veröffentlicht, allerdings bisher ohne eine bekannt gewordene englische Übersetzung. Vgl. www.minfin.ru/fvr/mo_2005/ffpr2005.zip.

wären. Nach den hier herangezogenen offiziellen Daten haben sich die gesamten Nettotransfers der Zentralregierung an die Regionen von über 4 % des BIP in den 90er Jahren auf einen bisherigen Höchstwert von 10 % im Jahre 2002 anteilmäßig mehr als verdoppelt. Im Jahr 2003 betrugen sie 9,2 % des BIP. Sie haben damit inzwischen einen Umfang, der ihrer potentiellen Bedeutung für die Förderung des Angebots wichtiger öffentlicher Güter und Dienstleistungen (insbesondere solcher mit positiven externen Effekten wie Bildung, Gesundheit, Infrastruktur) in den benachteiligten Regionen gerecht werden könnte.

Für sich genommen ist das eingeführte System der Formeln für die Errechnung von Transfers sinnvoll und ein wichtiger Schritt in Richtung auf wachstums- und konvergenzfördernde regionale Umverteilungspolitik. Aber die Ergebnisse dieser Umverteilung, wie sie hier gezeigt wurden, scheinen in Widerspruch zu stehen zu den eigentlich mit einem Ausgleich beabsichtigten Wirkungen. Denn in diesem System wäre beispielsweise nicht zu erwarten, dass relativ viele wirtschaftsstarke Regionen Nettosubventionsempfänger sind, und dass relativ viele wirtschaftsschwächere Regionen nach Umverteilung eine noch schlechtere Einnahmenposition haben als zuvor. Dies stärkt den Verdacht, dass die formalen Regeln nicht durchgängig zur Anwendung kommen. Vielmehr scheinen darüber hinaus Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und den Regionen das Ergebnis der Transferzahlungen zu prägen, so wie es in früheren Zeiten üblich war.¹²

Verteilung der Ausgabenverantwortlichkeiten und der Einnahmen auf die Gebietskörperschaften

In den letzten Jahren wurden in Russland die Zuständigkeiten der einzelnen staatlichen Ebenen für die verschiedenen Bereiche der Staatsausgaben klar abgegrenzt.¹³ Den lokalen Verwaltungen wurde weitgehende Verantwortung für öffentliche Dienstleistungen wie grundlegende Gesundheitsversorgung, Schulbildung und Infrastruktur gegeben. Soweit solche Leistungen wichtige positive externe Effekte haben, sollten zusätzliche Regeln zur Koordination zwischen lokalen und regionalen Verwaltungen eingeführt werden. Auch wäre es sinnvoll, Effizienzkriterien zu definieren und regelmäßig zu erfassen, um die Leistungen der Verwaltungen objektiv – beispielsweise durch nationale und internationale Vergleiche – beurteilen zu können.¹⁴

Auch die Verteilung der Steuereinnahmen wurde neu geregelt.¹⁵ Allerdings gibt es hier, wie auch in vielen entwickelten OECD-Ländern, ein grundsätzliches Problem: Die sogenannten eigenen Einnah-

men der lokalen Regierungen, also Einnahmen, über deren Höhe diese Verwaltungen selbst bestimmen dürfen, sind in Russland extrem unterentwickelt. Teilweise liegt dies zwar auch an noch unterentwickelten Märkten, wie dem für Grundstücke, so dass z. B. die Grundsteuer noch keine bedeutende Steuerquelle ist. Aber das Hauptproblem ist, dass die unteren staatlichen Ebenen und ganz besonders die unterste Ebene (Distrikte und Siedlungen) kaum Einfluss auf die Steuerpolitik haben, d. h. auf die Definition der Steuerbasis und/oder die Festlegung der Steuersätze.¹⁶ In diesem Punkt waren die Reformen unzulänglich und sollten ergänzt werden.

Fazit

Über viele Jahre wurde die Frage der Reformen des Fiskalföderalismus mit seinen drei wesentlichen Bereichen Finanzausgleich, Verteilung der Ausgabeverantwortlichkeiten auf die Gebietskörperschaften und Verteilung der Einnahmen auf diese breit diskutiert. Dies schien erforderlich, damit viele Widersprüche zwischen Gesetzen und Realität bzw. tatsächlichem Handeln aufgehoben und letztlich die Behinderungen für hohes, stetiges Wirtschaftswachstum durch das System des Fiskalföderalismus beseitigt werden. Das Ergebnis waren sehr beachtliche Reformen aller wesentlichen Bereiche des Systems, die de jure hinsichtlich nur weniger

¹² Vgl. D. Wetzel: Fiscal Federalism in Russia: Progress and Challenges. World Bank Policy Notes, 2004, June, Washington D.C. und Laura Solanko und Merja Tekoniemi: To recentralize or decentralize – some recent trends in Russian fiscal federalism. Bank of Finland, Institute for Economics in Transition, 2005, Working Paper No. 5.

¹³ Vgl. Jorge Martinez-Vazquez und Alexander Timofeev: An assessment of the proposed sub-federal fiscal reforms in the Russian Federation. Andrew Young School of Policy Studies, 2003. Georgia State University, December, und Galina Kurlyandskaya: Fiscal Federalism Reform in Russia: Clarifying Expenditure Assignments, World Bank, 2004, mimeographed, Washington D.C., publiziert auf der Web-Seite des Fiscal Policy Center Moskau: www.fpcenter.ru/themes/english/material-document und Ulrich Thießen: Fiscal Federalism: Normative Criteria for Evaluations, Developments in Selected OECD Countries, and Empirical Evidence for Russia. DIW Berlin Discussion Paper 518, Oktober 2005, S. 6–8 und 23–25.

¹⁴ Bezüglich Effizienzmessungen im Bildungsbereich wäre zu beachten, dass hier nicht, wie für andere Bereiche üblich, die Arbeitsproduktivität benutzt werden kann, weil dieser Sektor seine Ergebnisse in Form von Qualität des Wissens der Schüler und Studenten erzielt. Hier kann eine sinkende Arbeitsproduktivität (weniger Schüler pro Lehrer) bessere Ergebnisse bedeuten.

¹⁵ Grundlegende finanzwissenschaftliche Forderungen sind: a) Steuern auf relativ mobile Produktionsfaktoren sollten nicht von den lokalen und regionalen Regierungen erhoben werden. b) Natürliche Ressourcen (obwohl immobil) sollten von der Zentralregierung besteuert werden. Diese beiden Forderungen sind vom russischen System weitgehend erfüllt. c) Die unteren staatlichen Ebenen sollten signifikante eigene Einnahmen haben, die sie selbst innerhalb bestimmter Grenzen bestimmen können, um ihre Einnahmen selbständig anpassen zu können. d) Ihre Einnahmen sollten mit ihren Aufgaben ohne Zeitverzögerung wachsen und relativ stabil und gut prognostizierbar sein. Vgl. beispielsweise Ulrich Thießen: Fiscal Federalism ..., a.a.O., S. 8–10.

¹⁶ Detaillierte Angaben zur Verteilung aller Steuereinnahmen auf die staatlichen Ebenen einschließlich der Verteilung des Rechts, die jeweilige Steuerbasis und den Steuersatz zu bestimmen, finden sich in: Ulrich Thießen, Fiscal Federalism ..., a.a.O., Tabelle 4.1, S. 28–29. Viele Autoren beurteilten dieses Problem als eine fundamentale Schwäche des russischen Fiskalföderalismus und einen wesentlichen Hinderungsgrund für nachhaltiges landesweites Wachstum. Vgl. Katarina Zhuravskaya, a.a.O., und Jorge Martinez-Vazquez und Jameson Boex, a.a.O.

Aspekte verbesserungsbedürftig erscheinen. In der Praxis gibt es freilich Anlass für deutliche Revisionen: Zum einen sollten die geschaffenen Regeln nicht durch zusätzliche Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und einzelnen Regionen unterlaufen werden können. Zum anderen wäre auch die Ausstattung der untersten staatlichen Ebenen mit eigenen Einnahmen wesentlich zu verbessern. Die Ermächtigung des Präsidenten, die Gouverneure direkt zu bestimmen, mag im Zusammenhang mit den Bestrebungen der russischen Regierung in jüngerer Zeit zu sehen sein, den Einfluss auf „strategisch wichtige“ Bereiche zu stärken¹⁷. Dem Prinzip eines

Fiskalföderalismus, der auf Wettbewerb und Wachstumsförderung setzt, stehen solche Entwicklungen allerdings entgegen.

17 Zu nennen sind hier insbesondere die bekannt gewordenen Fälle der Übernahme von Yukos und der damit de facto vollzogenen staatlichen Kontrolle über das gesamte Öl- und Gaspipelinnetz; die Beteiligung des staatlich kontrollierten Gasmonopolisten Gazprom beim Strommonopolisten Unified Energy System, die einer ursprünglich beabsichtigten Öffnung des Marktes entgegenläuft; zunehmender Einfluss des Staates auf die größten Fahrzeughersteller AvtoVaz und Kamaz und den bedeutendsten Hersteller von Titanprodukten VSMPO-Avisma, von dem auch die westliche Flugzeugindustrie abhängig ist etc. Vgl. beispielsweise Financial Times Deutschland vom 21.2.2006.

Nachrichten aus dem DIW Berlin

Berlin Lunchtime Meeting: "Wirtschaftliche Auswirkungen einer Pandemie"

Welche Auswirkungen hat eine Pandemie auf die Wirtschaft? Leidet die deutsche Wirtschaft bereits unter der Vogelgrippe? Wie kommen die Entwicklungsländer mit der Seuche zurecht? Diese Fragen standen im Mittelpunkt des Berlin Lunchtime Meetings am 30. März 2006. Im dbb forum in Berlin-Mitte referierte Dr. Boris Augurzky vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI) über eine mögliche Pandemie und deren Folgen für die Wirtschaft. Die Vogelgrippe, die sich nach Übergriffen auf Marder und Hauskatzen als Tiergrippe erwiesen hat, wird erst dann für Menschen zur Gefahr, wenn das H5N1-Virus mit menschlichen Grippeviren mutiert, so Augurzky. Einen merkbaren Einfluss auf die Wirtschaft hätte die Grippe nur als Mensch-Mensch-Grippe, d. h. wenn sie sich zur Pandemie entwickelt. Ob und wann diese auftreten wird, sei jedoch unvorhersehbar.

Verlust von Humankapital

Als potentielle Folgen einer Pandemie führte Boris Augurzky direkte und indirekte Kosten an. Direkte Kosten entstehen durch Arbeitsausfälle und deren Folgekosten sowie dem Verlust von Humankapital. Indirekte Kosten entstehen durch den Dominoeffekt, der eintritt, wenn gesunde Menschen aus Angst vor Ansteckung zu Hause bleiben würden. Auch der Konsum und die Reisetätigkeiten würden eingeschränkt. Effekte auf den Aktienmarkt wären von vorübergehender Natur, so der Experte vom RWI Essen.

Bis zu 50 Millionen Euro Schaden

Bei einem Pandemie-Szenario mit mittelschweren Auswirkungen käme es zu 50 000 bis 150 000 Todesfällen und dreimal so vielen Erkrankungen. Die geschätzten Kosten in diesem Szenario liegen bei 25 bis 75 Milliarden Euro und einem Rückgang des Bruttoinlandprodukts von einem bis drei Prozent. Augurzky ging von 20 bis 50 Millionen Euro Schaden in Deutschland aus, sollte es zur Pandemie kommen, fügte jedoch hinzu, dass diese Verluste binnen eines Jahres wieder ausgeglichen wären. Der Konsum würde lediglich aufgeschoben. Auch die Produktion könnte bald wieder anlaufen.

Handlungsoptionen

Als Handlungsoptionen nannte Augurzky die Überwachung der Gegenmaßnahmen, effiziente Bekämpfung von Tierseuchen – damit der Virus wenig Chancen zur Mutation hat –, die Entwicklung antiviraler Arzneimittel, der Vorhalt von Kapazitäten im Gesundheitswesen und die Entwicklung von Impfstoffen in der zweiten Pandemiephase.

Psychologische Faktoren

Moritz Döbler vom Tagesspiegel, der den Vortrag kommentierte, sah vor allem ein Problem durch psychologische Faktoren: So ist beispielsweise der Verzehr von Hühnerfleisch unbegründet rückgängig. Schwerwiegende Folgen für die Wirtschaft hielt er dennoch für ausgeschlossen. Eine bedeutende Rolle spielen in der derzeitigen Situation auch die Medien, so Döbler. Sie befinden sich in einem Wettbewerb und müssen die Themen besetzen, die den Leser interessieren, auch die Vogelgrippe.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Christoph Breuer

Sportpartizipation in Deutschland: Ein demo-ökonomisches Modell

Demographische und ökonomische Veränderungen der Gesellschaft werfen Fragen nach deren Konsequenzen für den Sport auf. Im Rahmen dieses Beitrags wird untersucht, in welcher Weise die Sportpartizipation in Deutschland von demographischen und ökonomischen Parametern abhängt und wie sich die Sportpartizipation bei einer Änderung demographischer und ökonomischer Rahmenbedingungen wandelt. Das zugrunde liegende Modell fußt auf der ökonomischen Haushaltstheorie, die zu einem demo-ökonomischen Analysemodell erweitert worden ist. Auf regressionsanalytischer Basis wird gezeigt, dass negative Effekte auf die Sportpartizipation durch die demographischen Faktoren Alterung und Migration durch Wirtschaftswachstum und Bildungsinvestitionen ausgeglichen werden können.

Discussion Paper 575

April 2006

Philipp Köllinger and Maria Minniti

Not for Lack of Trying: American Entrepreneurship in Black and White

Using a sample obtained from a survey conducted in the United States during summer 2002, we study the variables related to observed differences in the rate of entrepreneurial involvement between black and white Americans. We find strong evidence that differences in subjective and often biased perceptions are highly associated with entrepreneurial propensity across these two racial groups. In addition, we find that black Americans tend to exhibit more optimistic perceptions of their business environment than other racial groups and are more likely than others to attempt starting a business. In fact, our results show that blacks are almost twice as likely as whites to try starting a business. Thus, our results suggest that the under representation of black Americans among established entrepreneurs is not due to lack of trying but may instead be due to stronger barriers to entry and higher failure rates.

Discussion Paper 574

April 2006

Hinweis auf eine Veranstaltung

Industrietagung des DIW Berlin

11. und 12. Mai 2005

Moderation: Prof. Dr. Axel Werwatz,
Leiter der Abteilung Innovation, Industrie und Dienstleistungen

Vorläufiges Programm

Donnerstag, 11. Mai 2005

- 10.00 Uhr Dr. Susanne Maria Schmidt, Geschäftsführerin des DIW Berlin: *Eröffnung*
10.15 Uhr Dr. Stefan Kooths, Abteilung Konjunktur des DIW Berlin:
„Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft“
11.00 Uhr Dr. Dorothea Lucke, DIW Berlin: *„Entwicklungen in der deutschen
und der europäischen Industrie“*
12.00 Uhr Mittagessen
13.00 Uhr *Vorträge der Branchenreferenten*
14.30 Uhr Kaffeepause
14.45 Uhr *Vorträge der Branchenreferenten*
16.15 Uhr Kaffeepause
16.30 Uhr *Vorträge der Branchenreferenten*
18.00 Uhr Ende erster Tag

Freitag, 12. Mai 2005

- 9.00 Uhr *Vorträge der Branchenreferenten*
12.30 Uhr Mittagessen
Pressekonferenz mit Vorstellung der Prognosen
13.00 Uhr Dr. Hagen Krämer, Professor für Economics an der Hochschule Karlsruhe –
Technik und Wirtschaft: *„Die Industrie als Problemlöser – Hybride Produkte
und produktbegleitende Dienstleistungen“*
14.00 Uhr Andreas Reddemann, Head of Global Service, SEW-EURODRIVE GmbH & Co. KG:
*„Service im Investitionsgütergeschäft – Strategien zur Differenzierung und
Ertragssicherung im globalen Wettbewerb“*
15.00 Uhr *Diskussion*
16.00 Uhr Ende zweiter Tag

Tagungsort

Manzini Mitte
Reinhardtstr. 14
10117 Berlin-Mitte

Tagungsbeitrag

Der Tagungsbeitrag beträgt 500 Euro für beide Tage bzw. 300 Euro für einen Tag. Für Mitglieder der Vereinigung der Freunde des DIW Berlin (VdF) ist die Teilnahme kostenfrei.

Anmeldung

Ihre Anmeldung richten Sie bitte an folgende E-Mail -Adresse: industrietagung@diw.de

Kontakt

Ralf Messer, Tel. +49 - 30 - 897 89-569, Fax +49 - 30 - 897 89-119

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph.D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
Dr. Elke Holst
Manfred Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 - 30 - 89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 198888, 12 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,- (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

eScriptum, Berlin

Druck

Walter Grünzmacher GmbH & Co. KG

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.