

Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland: Trotz Konsolidierungsbemühungen hohe Finanzierungsdefizite

Dieter Vesper
dvesper@diw.de

Im ostdeutschen Anpassungsprozess hat die Finanzpolitik eine herausragende Rolle gespielt. Nicht nur wurden riesige Beträge in den Ausbau und die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur investiert. Auch mussten erhebliche Mittel aufgewendet werden, um die Folgen des Einbruchs bei Produktion und Beschäftigung sozialpolitisch abzufedern. All dies hat die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger erheblich belastet, denn der Finanzbedarf stand in keinem Verhältnis zu den in Ostdeutschland erzielbaren Steuereinnahmen. Ein großer Teil dieser Lasten wurde über Kredite finanziert, so dass die Staatsverschuldung kräftig stieg. Mit der massiven Kreditfinanzierung war die Hoffnung verbunden, dass die Wirtschaft in Ostdeutschland rasch aufholt und Länder und Gemeinden dort bald über ähnlich hohe Einnahmen disponieren können wie in Westdeutschland. Diese Hoffnung hat getrogen, und die ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte haben nun mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen, die durch konjunktur- und reformbedingte Einnahmehausfälle verstärkt werden. Eine Folge ist der massive Rückgang der öffentlichen Investitionsausgaben.

Ausgabenseitige Konsolidierung nach 1996

Bis Mitte der 90er Jahre war die Entwicklung in den Haushalten der ostdeutschen Länder und Gemeinden¹ von einer starken Ausgaben- und Schuldenexpansion gekennzeichnet. Erst 1996, nachdem der wirtschaftliche Aufholprozess in Ostdeutschland zum Erliegen gekommen war, setzte sowohl bei den Ländern als auch bei den Gemeinden eine Phase der Konsolidierung ein. Vor allem die Kommunen kürzten ihre Ausgaben kräftig, von 1996 bis zum Jahr 2001 immerhin um 14 % (Tabelle 1). Sie setzen den Rotstift insbesondere bei den Investitionsausgaben an, die um 30 % zurückgefahren wurden. Doch auch die Personalausgaben waren stark rückläufig (-16 %), der Personalstand wurde um ein Viertel reduziert. Nicht zuletzt war dies Reflex eines beachtlichen Modernisierungsprozesses in den Rathäusern; zudem wurden kommunale Einrichtungen aus den Kernhaushalten ausgegliedert.² Die Finanzierungsdefizite der Gemeinden wurden abgebaut, zwischenzeitlich – im Jahre 2000 – konnte sogar ein geringer Überschuss verbucht werden; dies gelang auch deshalb, weil Ende der

¹ Berlin bleibt in dieser Analyse ausgeklammert.

² Diese Ausgliederung ist mit ein Grund für den starken Rückgang der Investitionsausgaben. Wie stark dieser Effekt tatsächlich war, lässt sich nicht ermitteln.

Königin-Luise-Straße 5

14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0

Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de

postmaster@diw.de

DIW Berlin

Nr. 26/2004

71. Jahrgang / 24. Juni 2004

Inhalt

Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland: Trotz Konsolidierungsbemühungen hohe Finanzierungsdefizite Seite **373**

Deutsches
Institut f. Wirtschaftsforschung

24. Juni 2004

Zeitschriften

Tabelle 1

Ausgaben und Einnahmen der west- und ostdeutschen Gemeinden

Mrd. Euro	1996	2001	2002	2003	1996	2001	2002	2003	Veränderung in %			
									2001/1996		2003/2001	
	Westdeutschland				Ostdeutschland				West	Ost	West	Ost
Personalausgaben	31,1	32,0	32,7	33,1	8,7	7,3	7,3	7,3	2,9	-15,5	3,6	0,0
Laufender Sachaufwand	21,1	23,8	24,5	24,4	5,2	4,7	4,8	4,8	12,8	-9,0	2,4	0,4
Zinsausgaben an andere Bereiche	4,8	4,3	4,2	4,2	0,9	0,9	0,8	0,8	-11,2	0,9	-3,3	-7,8
Laufende Zuweisungen an	12,7	14,9	15,5	15,6	1,8	2,3	2,4	2,3	17,3	26,0	5,1	1,5
öffentliche Haushalte	5,9	5,9	6,1	6,1	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,8	20,5	3,8	-1,5
Unternehmen	2,2	3,0	3,7	3,5	0,9	1,1	1,1	1,2	35,5	19,8	16,6	10,0
soziale Einrichtungen	4,5	6,0	5,7	6,0	0,7	0,9	1,0	0,9	32,1	36,4	0,7	-7,2
Soziale Leistungen u. Ä.	24,8	23,7	24,3	26,2	4,0	3,7	3,8	4,2	-4,7	-8,9	10,7	15,1
Sachinvestitionen	19,1	19,0	18,7	16,6	7,4	5,2	4,9	4,8	-0,6	-29,4	-12,6	-7,5
Zuweisungen für Investitionen	2,1	2,0	2,0	2,1	0,7	0,7	0,7	0,7	-5,2	-10,2	3,6	11,3
Sonstige Ausgaben	2,6	3,2	2,1	2,3	0,6	0,4	0,3	0,3	19,1	-43,4	-27,2	-5,3
Bereinigte Ausgaben	118,4	122,7	124,0	124,4	29,4	25,2	25,2	25,4	3,7	-14,3	1,4	0,9
Steuern u. Ä.	40,8	45,1	43,4	42,7	3,3	4,0	4,0	4,1	10,4	21,2	-5,4	3,2
Einnahmen aus wirtschaftl. Tätigkeit	6,0	6,9	8,5	8,0	1,2	1,2	1,2	1,2	15,6	0,6	16,2	-0,1
Laufende Zuweisungen	28,3	30,0	29,7	28,3	12,1	11,2	11,3	11,2	6,2	-7,2	-5,8	-0,7
von Ländern	27,7	29,6	29,3	27,8	12,1	11,2	11,2	11,1	7,1	-6,9	-6,1	-0,9
vom Bund	0,6	0,4	0,4	0,5	0,1	0,0	0,1	0,0	-33,6	-57,3	17,6	.
Gebühren	16,4	14,5	14,1	14,2	2,5	2,1	2,0	2,1	-11,5	-18,4	-2,2	-0,3
Zuweisungen für Investitionen	7,4	5,7	4,8	4,8	5,3	4,5	3,4	3,2	-22,8	-15,5	-16,7	-28,5
Veräußerung von Vermögen	5,5	6,0	5,9	6,0	1,5	0,9	0,9	0,7	10,5	-40,4	-0,8	-18,5
Sonstige Einnahmen	12,0	11,0	13,1	12,9	2,1	0,8	2,1	2,1	-8,2	-63,7	16,8	.
Bereinigte Einnahmen	116,3	119,3	119,6	116,8	28,1	24,7	25,0	24,6	2,5	-12,1	-2,1	-0,3
Finanzierungssaldo	-2,1	-3,5	-4,5	-7,7	-1,3	-0,5	-0,2	-0,8	.	.	.	.
Euro je Einwohner									Ostdeutschland in % Westdeutschlands			
									1996	2001	2002	2003
Personalausgaben	502	510	520	525	613	531	536	540	122,2	104,3	103,1	103,0
Laufender Sachaufwand	340	379	389	386	369	344	352	352	108,4	90,8	90,6	91,2
Zinsausgaben an andere Bereiche	78	69	66	66	62	64	62	60	78,6	92,9	92,9	90,6
Laufende Zuweisungen an	204	237	246	247	129	167	178	173	63,4	70,7	72,6	69,9
öffentliche Haushalte	96	94	97	97	19	24	23	24	19,9	25,1	23,3	24,3
Unternehmen	36	48	58	55	63	77	82	86	176,1	161,8	140,5	156,2
soziale Einrichtungen	73	95	90	95	48	66	74	63	65,3	70,0	82,0	66,0
Soziale Leistungen u. Ä.	400	377	386	415	286	267	281	313	71,4	70,9	72,8	75,4
Sachinvestitionen	308	303	297	263	520	376	360	354	168,5	124,3	121,3	134,6
Zuweisungen für Investitionen	34	32	32	33	52	48	51	55	154,2	151,7	160,2	166,7
Sonstige Ausgaben	43	50	33	36	44	26	23	25	103,4	51,0	69,6	67,9
Bereinigte Ausgaben	1 911	1 955	1 968	1 970	2 076	1 824	1 842	1 870	108,6	93,3	93,6	94,9
Steuern u. Ä.	659	718	689	675	232	288	296	302	35,2	40,1	42,9	44,8
Einnahmen aus wirtschaftl. Tätigkeit	97	110	135	127	87	90	90	91	89,9	81,2	66,3	71,5
Laufende Zuweisungen	456	478	471	448	857	815	826	823	187,9	170,5	175,2	183,9
von Ländern	447	472	465	441	853	814	821	820	190,9	172,4	176,6	186,1
vom Bund	9	6	6	7	4	2	4	4	46,2	30,8	70,9	49,8
Gebühren	264	231	224	224	179	149	146	151	67,6	64,7	65,5	67,5
Zuweisungen für Investitionen	120	91	77	76	377	327	250	237	314,9	358,2	324,7	314,4
Veräußerung von Vermögen	88	96	93	95	106	65	67	54	120,9	67,7	71,2	56,9
Sonstige Einnahmen	194	175	208	203	147	55	152	153	75,9	31,2	73,2	75,3
Bereinigte Einnahmen	1 877	1 900	1 897	1 848	1 984	1 789	1 826	1 813	105,7	94,1	96,2	98,1
Finanzierungssaldo	-34	-55	-71	-122	-91	-35	-16	-58	.	.	.	.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

90er Jahre das konjunkturelle Umfeld recht günstig war. Dennoch lagen auch die Einnahmen der Gemeinden 2001 deutlich unter dem Niveau von 1996. Zwar expandierten die Steuereinnahmen –

von einem extrem niedrigen Niveau ausgehend – kräftig, doch wurde das Plus durch die rückläufigen, quantitativ viel bedeutsameren Zuweisungen der Länder überkompensiert.

Tabelle 2

Ausgaben und Einnahmen der west- und ostdeutschen Flächenländer

Mrd. Euro	1996	2001	2002	2003	1996	2001	2002	2003	Veränderung in %			
									2001/1996		2003/2001	
	Westdeutschland				Ostdeutschland				West	Ost	West	Ost
Personalausgaben	64,8	68,9	71,1	71,6	13,2	13,8	13,8	13,8	6,4	4,1	3,9	0,1
Laufender Sachaufwand	11,4	13,2	13,2	12,8	4,0	3,7	3,3	3,1	15,9	-7,1	-2,9	-14,8
Zinsausgaben	11,8	12,8	13,1	13,5	2,1	3,1	3,3	3,4	8,6	46,1	5,0	8,5
Laufende Zuweisungen	43,6	49,9	53,9	52,5	17,8	18,0	18,8	18,9	14,4	1,1	5,1	5,0
an Unternehmen	7,0	10,5	11,4	12,0	2,9	3,1	3,5	3,9	48,5	6,8	14,9	25,3
Länderfinanzausgleich	3,1	3,7	2,9	2,7	-	-	-	-	18,4	-	-26,2	-
an Gemeinden	27,7	29,6	29,5	27,7	12,1	11,2	11,2	11,2	7,1	-6,9	-6,6	0,0
an andere öffentliche Haushalte	1,0	1,0	1,0	1,2	1,6	2,4	2,9	2,7	-2,0	49,3	29,3	9,3
an soziale Einrichtungen	4,7	5,1	5,1	5,3	1,1	1,2	1,1	1,1	7,1	4,4	4,1	-9,7
Soziale Leistungen u. Ä.	4,1	4,7	5,4	6,0	1,3	1,6	1,8	1,8	14,7	23,8	25,7	11,2
Sachinvestitionen	4,2	4,5	4,1	3,9	2,3	2,3	2,0	2,2	7,7	1,3	-13,1	-5,4
Zuweisungen für Investitionen	13,8	12,3	12,1	11,6	11,4	9,2	8,8	8,8	-10,9	-19,6	-5,4	-4,2
an Gemeinden	7,0	5,5	5,9	5,7	5,1	4,4	4,2	4,1	-21,5	-14,4	3,7	-7,3
an andere Bereiche	6,7	6,7	6,3	5,9	6,3	4,8	4,5	4,7	0,2	-23,9	-12,8	-1,3
Sonstige Ausgaben	6,3	7,5	2,0	4,0	1,4	0,8	1,0	1,2	19,3	-44,9	-47,0	63,1
Bereinigte Ausgaben	160,0	173,9	174,9	175,8	53,4	52,4	52,9	53,1	8,7	-2,0	1,1	1,5
Steuern u. Ä.	117,0	124,4	123,4	122,2	23,1	25,0	22,7	22,9	6,4	8,0	-1,8	-8,5
Einnahmen aus wirtschaftl. Tätigkeit	2,6	2,2	3,2	3,2	0,4	0,5	0,4	0,4	-16,4	24,3	46,9	-8,8
Laufende Zuweisungen	13,7	16,2	15,6	15,8	13,3	14,3	16,1	16,0	17,6	7,5	-1,9	11,8
vom Bund	9,8	11,5	11,1	11,3	10,0	10,5	13,2	13,2	16,9	5,3	-1,4	25,3
Länderfinanzausgleich	0,5	1,2	0,8	0,9	3,1	3,7	2,9	2,7	.	18,4	-28,9	-26,2
von Gemeinden	3,2	3,3	3,6	3,5	0,1	0,1	0,1	0,1	2,8	-39,2	6,6	-26,7
Gebühren	3,2	3,1	3,5	3,6	0,6	0,5	0,6	0,6	-2,3	-5,9	15,3	10,5
Vermögensübertragungen vom Bund	4,6	3,1	3,1	3,1	6,9	5,5	3,1	2,7	-33,0	-19,8	0,0	-51,8
Veräußerung von Vermögen	0,4	1,1	0,7	0,9	0,1	0,0	0,1	0,3	.	-13,3	-19,0	.
Sonstige Einnahmen	7,1	6,9	7,2	7,5	3,0	3,5	3,5	5,1	-2,4	16,7	8,5	47,4
Bereinigte Einnahmen	148,6	157,0	156,6	156,3	47,3	49,4	46,5	48,0	5,7	4,3	-0,5	-2,8
Finanzierungssaldo	-11,4	-16,8	-18,4	-19,5	-6,1	-3,0	-6,4	-5,1	.	.	.	.
Euro je Einwohner									Ostdeutschland in % Westdeutschlands			
	1996	2001	2002	2003								
Personalausgaben	1 045	1 098	1 129	1 133	936	999	1 011	1 017	89,5	91,0	89,5	89,7
Laufender Sachaufwand	183	210	209	203	279	266	243	230	152,4	126,8	116,4	113,8
Zinsausgaben	191	204	208	213	150	225	238	249	78,9	110,2	114,7	116,6
Laufende Zuweisungen	704	795	855	831	1 256	1 302	1 378	1 390	178,3	163,8	161,2	167,3
an Unternehmen	114	167	181	190	204	223	254	284	179,4	134,1	140,1	149,5
Länderfinanzausgleich	50	58	45	43	-	-	-	-	-	-	-	-
an Gemeinden	447	472	468	438	853	814	822	827	190,9	172,4	175,7	188,8
an andere öffentliche Haushalte	16	15	16	20	116	177	215	197	.	.	.	.
an soziale Einrichtungen	76	81	81	84	79	85	84	78	103,8	105,1	103,0	93,2
Soziale Leistungen u. Ä.	67	76	86	94	92	117	132	133	138,4	155,3	152,8	140,6
Sachinvestitionen	67	71	65	62	159	165	149	159	237,1	231,8	228,7	258,4
Zuweisungen für Investitionen	222	195	192	184	808	665	642	649	363,6	340,7	333,6	353,0
an Gemeinden	114	88	93	91	363	319	310	300	319,7	362,1	333,1	331,3
an andere Bereiche	109	107	99	93	444	347	332	348	409,5	323,2	334,1	374,2
Sonstige Ausgaben	102	120	31	63	97	55	75	91	95,0	45,6	238,2	143,5
Bereinigte Ausgaben	2 581	2 769	2 776	2 783	3 777	3 795	3 868	3 916	146,3	137,0	139,3	140,7
Steuern u. Ä.	1 888	1 982	1 957	1 934	1 636	1 812	1 658	1 685	86,7	91,4	84,7	87,2
Einnahmen aus wirtschaftl. Tätigkeit	42	35	51	51	26	34	30	31	62,3	96,2	59,8	61,2
Laufende Zuweisungen	222	257	247	251	944	1 040	1 179	1 182	425,9	404,2	477,7	471,1
vom Bund	159	183	176	180	708	765	962	975	445,9	417,2	546,5	542,8
Länderfinanzausgleich	9	20	13	14	219	266	210	199	.	.	.	.
von Gemeinden	52	53	57	56	10	6	4	4	18,4	11,3	7,2	7,9
Gebühren	52	50	56	57	39	38	41	42	75,2	75,3	72,6	73,8
Vermögensübertragungen vom Bund	74	49	49	49	485	399	229	196	651,9	.	470,7	399,6
Veräußerung von Vermögen	6	18	10	15	4	4	7	22	67,8	19,5	71,3	148,0
Sonstige Einnahmen	114	110	114	118	212	253	258	379	185,9	230,9	226,2	320,8
Bereinigte Einnahmen	2 397	2 501	2 484	2 474	3 346	3 578	3 403	3 537	139,6	143,1	137,0	142,9
Finanzierungssaldo	-184	-268	-292	-308	-431	-217	-465	-379	.	.	.	.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

Die Ausgaben der ostdeutschen Länder wurden von 1996 bis 2001 ebenfalls zurückgeführt, doch fiel der Rückgang mit 2 % weit schwächer aus als auf der kommunalen Ebene (Tabelle 2). Einen Teil der Konsolidierungslasten wälzten die Länder auf die Gemeinden ab, indem sie ihre Zuweisungen – die investiven noch stärker als die laufenden – kappten. Bei den Personalausgaben, die den größten Block bei den Ländern darstellen, errechnet sich ein moderates Plus. Auch auf Landesebene wurde in dieser Zeit die Zahl der Beschäftigten deutlich reduziert. Die Einnahmen sind per saldo lediglich um 4 % gestiegen; dabei haben sich die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder um 8 % und damit schwächer als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage³ erhöht. Dies lag auch daran, dass 2001 die deutsche Wirtschaft in eine Stagnation geraten war und zudem eine breit angelegte Steuerreform in Kraft trat. Wirtschaftliche Abschwächung und Steuerentlastungen zogen – wie in den Kommunalhaushalten – erhebliche Einnahmefälle nach sich.

In der Vergangenheit haben die ostdeutschen Länder und Gemeinden das Instrument der Verschuldung extensiv genutzt. Trotz der Konsolidierungsbemühungen hat der Schuldenstand je Einwohner das Niveau der westdeutschen Gebietskörperschaften überschritten (Abbildung 1). Eine Folge

davon war, dass die Zinsausgaben kräftig expandierten und einen immer größeren Teil der Einnahmen absorbierten. Damit wurde der finanzpolitische Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt, zumal die Einnahmen aus den originären Steuerquellen gering sind und die finanzielle Abhängigkeit vom Bund und von den westdeutschen Ländern hoch ist. Zwar können die finanziellen Lasten der Wiedervereinigung nicht nur von einer Generation getragen werden, denn auch künftige Generationen nutzen die neu geschaffene Infrastruktur. Und jede Generation empfängt von der Vorgeneration einen Mix aus steuer- und kreditfinanzierten Kapitalgütern und gibt entsprechend finanzierte Kapitalgüter an die nächste Generation weiter. Jedoch würde eine dauerhafte Verschiebung in Richtung kreditfinanzierte Güter diesen „Vertrag“ zu Lasten künftiger Generationen ändern.

Rapide Verschlechterung der Finanzlage in den Jahren 2002 und 2003

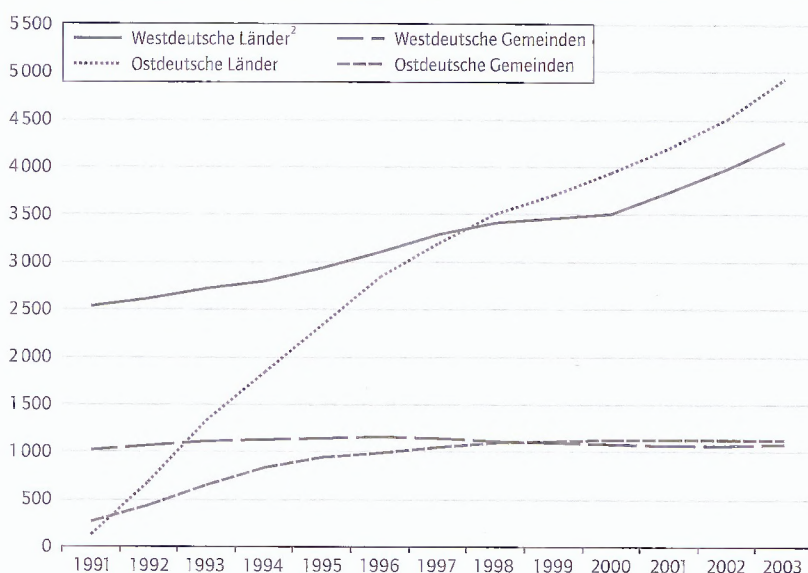
Im Jahre 2002 sind die Finanzierungsdefizite der ostdeutschen Länder wieder kräftig gestiegen, obwohl die Ausgaben kaum ausgeweitet wurden. Tatsächlich mussten die Länder sowohl bei den Steuereinnahmen als auch bei den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich erhebliche Einbußen hinnehmen. Diese Verluste waren weitaus höher als das leichte Plus bei den Zuweisungen vom Bund.⁴ Neben konjunkturellen Gründen waren Auswirkungen der Steuerreform ausschlaggebend. Einen Teil davon wälzten die Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, dessen Volumen weitgehend von der Entwicklung der Ländereinnahmen bestimmt wird, auf die Gemeinden ab. Auch bei den Sachausgaben sparten die Länder erhebliche Beträge ein, und die Personalausgaben wurden trotz der Tarifsteigerungen nicht weiter ausgedehnt. Kräftig ausgeweitet wurden indes die Zahlungen an Unternehmen und die Zinsausgaben. Bei den Zuschüssen an die Unternehmen haben Soforthilfen für die Beseitigung von Hochwasserschäden eine Rolle gespielt, während die höheren Zinsausgaben Folge der hohen Defizite und auch der Tatsache waren, dass die Möglichkeiten, hochverzinsliche Altschulden durch niedrig verzinsten neue Kredite abzulösen, geringer werden.

Im vergangenen Jahr fiel der Ausgabenanstieg bei den Ländern noch knapper aus (0,4 %). Das Aus-

Abbildung 1

Verschuldung¹ der west- und ostdeutschen Länder und Gemeinden 1991 bis 2003

Euro je Einwohner



1 Kreditmarktschulden im weiteren Sinne.

2 Ohne Stadtstaaten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

³ Das nominale Bruttoinlandsprodukt war in dieser Zeit in Ostdeutschland (ohne Berlin) um 12 % gestiegen.

⁴ Hier wurden die Finanzhilfen des Bundes nach dem „Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost“ in die so genannten Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen des Bundes umgeschichtet, so dass über diese Mittel die Länder nunmehr frei disponieren können, d.h. die an einen investiven Zweck gebundene Vergabe aufgehoben ist.

gabemuster ähnelte dem im Jahr zuvor: Die Personalausgaben stagnierten und die Sachausgaben wurden gekürzt; auch die Überweisungen an die Gemeinden gingen, allerdings nur geringfügig, zurück. Hingegen wurden die Zahlungen an Unternehmen abermals deutlich aufgestockt. Bei den Einnahmen konnten die Länder ein deutliches Plus verzeichnen (3,2 %), so dass deren Finanzierungsdefizit von 6,4 Mrd. Euro auf 5,1 Mrd. Euro sank. Allerdings waren hierfür Sonderfaktoren ausschlaggebend; vor allem Sachsen und Sachsen-Anhalt flossen Hilfen zur Beseitigung der Hochwasserschäden zu. Die Steuereinnahmen wiesen ein nur bescheidenes Plus auf, und die Zuweisungen des Bundes wie auch die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich waren rückläufig.

Im Gegensatz zu den ostdeutschen Ländern verschlechterte sich die Finanzlage der Gemeinden im vergangenen Jahr. Während auch hier die Ausgaben stiegen – die Zunahme blieb jedoch mit 0,8 % unter der vom Finanzplanungsrat vorgegebenen Rate –, sanken die Einnahmen. Zwar erzielten die Kommunen bei den Steuern ein leichtes Plus, doch veräußerten sie weniger Vermögen und erhielten auch geringere Investitionszuschüsse als im Jahr zuvor. Auf der Ausgabenseite sticht der starke Anstieg der sozialen Leistungen ins Auge (10 %). Diese Entwicklung ist zum einen Folge der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit und des Abbaus von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Ostdeutschland; zum anderen fielen 2003 erstmals Ausgaben für die Grundsicherung⁵ an. Hingegen stagnierten Personal-, Sach- und Zinsausgaben, während die Investitionsausgaben wiederum, allerdings abgeschwächt, zurückgingen.

Ost-West-Vergleich: Noch immer große strukturelle Unterschiede bei den Einnahmen ...

Ein Vergleich der Pro-Kopf-Einnahmen zwischen Ost- und Westdeutschland⁶ zeigt noch immer nahezu unverändert große Unterschiede. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass sich die Bevölkerung disparat entwickelt hat: In den westdeutschen Flächenländern ist die Zahl der Einwohner seit 1996 um 1,3 Mill. auf 63,2 Mill. gestiegen, während sie in Ostdeutschland von 14,2 Mill. auf 13,6 Mill. geschrumpft ist. Pro Kopf der Bevölkerung verfügbare die ostdeutschen Länder im Jahre 2003 über Finanzmittel, die um 43 % über denen in Westdeutschland lagen. Jedoch betrugen die Steuereinnahmen nur 84 % des Westniveaus. Die Unterschiede in der originären Finanzkraft waren noch viel ausgeprägter; durch den Modus der Umsatzsteuerverteilung wird die Steuerkraft erheblich angenähert.⁷

Von erheblicher Bedeutung sind zudem die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich, die dafür sorgen, dass die finanzschwachen Flächenländer auf 95 % der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder kommen. Aus diesem Topf flossen im Jahre 2003 rund 2,7 Mrd. Euro an die ostdeutschen Länder; dies waren immerhin 5,6 % ihrer Einnahmen. Ein noch weitaus größeres Gewicht kommt den Zuweisungen des Bundes zu. So gewährt er den finanzschwachen Ländern so genannte Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen.⁸ Darüber hinaus erhalten die ostdeutschen Länder so genannte Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich ihrer „teilungsbedingten Lasten“. Ausgeglichen werden damit vor allem der Finanzbedarf für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur sowie die extrem niedrige Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden.⁹ Diese Zuweisungen beliefen sich im Jahre 2003 auf insgesamt 9,9 Mrd. Euro, das waren über ein Fünftel aller Einnahmen.

In welchem Maße die ostdeutschen Länder auf Hilfen des Bundes angewiesen sind, wird deutlich, wenn man diesen Zahlungen jenen Betrag gegenüberstellt, der aus dem Bundeshaushalt an die westdeutschen Länder fließt. Neben den Ergänzungszuweisungen handelt es sich vor allem um Mittel für die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, um Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, um Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse sowie für die Stadtsanierung und -entwicklung, um Hilfen für den Wohnungsbau und um Mittel des Bundes im Rahmen seiner Beteiligung an den so genannten Geldleistungsgesetzen. Im Jahre 2003 erhielten die westdeutschen Flächenländer je Einwohner 229 Euro für diese Zwecke. Für Ostdeutschland errechnen sich 1 171 Euro, d. h. die Differenz betrug 942 Euro; dies entsprach 27 % aller Einnahmen der ostdeutschen Länder. In den letzten Jahren ist die Quote etwas zurückgegangen.

⁵ Das entsprechende Gesetz sieht vor, dass über 65-Jährige und voll erwerbsgeminderte Personen auf Antrag Grundsicherungsleistungen erhalten, die der Sozialhilfe entsprechen. Träger sind in der Regel die Kommunen. Für diese Zwecke stellt der Bund über die Länder rund 400 Mill. Euro jährlich zur Verfügung, und in Thüringen wurde die Zuständigkeit für die überörtliche Sozialhilfe vom Land auf die kommunale Ebene übertragen. Vgl. M. Wohltmann: Kreisfinanzen 2003: Sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben führen zu Milliardendefizit in den Kreishaushalten. In: Der Landkreis, Februar/März 2004, S. 102.

⁶ Aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten werden die Stadtstaaten in dieser Analyse nicht berücksichtigt.

⁷ Drei Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden nach der Einwohnerzahl verteilt; ein Viertel wird vorab zur Auffüllung der Steuerkraft der extrem finanzschwachen (also der ostdeutschen) Länder verwendet.

⁸ Im Ergebnis verfügen dadurch alle ursprünglich steuerschwachen Länder über 99,5 % der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder.

⁹ Zudem gibt es Mittel zum Ausgleich der überproportionalen „Kosten politischer Führung“ der kleineren Länder. Sie beliefen sich 2003 auf 330 Mill. Euro; mit Ausnahme Sachsens erhalten alle ostdeutschen Flächenländer diese Zuweisungen.

Abbildung 2

Personalausgaben und Sachinvestitionen der west- und ostdeutschen Länder¹ und Gemeinden 1996 bis 2003

Pro Kopf der Bevölkerung, 1996 = 100

¹ Ohne Stadtstaaten.Quellen: Statistisches Bundesamt;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Noch krasser als bei den Ländern fallen die Unterschiede bei den Gemeinden aus. Gemessen an den westdeutschen Verhältnissen ist die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden noch immer extrem niedrig, auch wenn sich der Abstand seit 1996 verringert hat. Während damals die ostdeutsche Steuerkraft bei nur 35 % der westdeutschen lag, betrug sie zuletzt knapp 45 %: Pro Kopf der Bevölkerung konnten die ostdeutschen Gemeinden 302 Euro an Steuereinnahmen auf ihren Konten verbuchen, in Westdeutschland waren es 675 Euro. Auf der kommunalen Ebene treten die Unterschiede in der Einkommens- und Wirtschaftskraft „ungeschminkt“ – weil nicht durch den Finanzausgleich verzerrt – zutage. Vor allem die Einnahmen aus der Gewerbesteuer differieren, auch deshalb, weil die weitgehend von der Wirtschaftskraft abhängigen Hebesätze deutlich niedriger sind als in Westdeutschland.¹⁰ Infolge der niedrigen Steuerkraft und ihres hohen Finanzbedarfs für infrastrukturelle Maßnahmen sind die ostdeutschen Gemeinden in hohem Maße – und weit mehr als die westdeutschen – auf Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angewiesen. Fast 60 % der kommunalen Einnahmen sind Zuweisungen der Länder; in Westdeutschland liegt die Quote bei nur knapp 30 %. Inzwischen verfügen die ostdeutschen Kommunen nicht mehr über höhere Finanzmittel als die westdeutschen Gemeinden. Während 1996 die Einnahmen im Osten bei 1 984 Euro je Einwohner und im Westen bei 1 877 Euro lagen, hat sich inzwischen das Verhältnis – auf niedrigerem Niveau – umgekehrt: Im Jahre 2003 verfügten die ostdeutschen Gemeinden über 1 813 Euro und die westdeutschen Kommunen über 1 848 Euro.

... und auf der Ausgabenseite

Noch immer geben die ostdeutschen Länder je Einwohner deutlich mehr Mittel aus als die westdeutschen. Im Jahre 2003 standen in Westdeutschland 2 783 Euro zu Buche; in Ostdeutschland waren es 3 916 Euro, also 41 % mehr. Gegenüber 1996 haben sich die Unterschiede nur wenig verringert, damals betrug die Differenz 46 %. Bei den Personalausgaben gab es kaum Veränderungen. Seit Jahren liegen die ostdeutschen Pro-Kopf-Werte um etwa 10 % unter dem westdeutschen Niveau, d. h. die Entwicklung verlief in Ost und West weitgehend parallel (Abbildung 2). Dagegen haben sich Sachaufwand und Zuweisungen etwas angenähert, doch sind die Zuweisungen, insbesondere die an die Gemeinden, noch immer extrem hoch. In den Zuschüssen an die Unternehmen schlägt sich die intensive Wirtschaftsförderung

¹⁰ In Westdeutschland betrug 2002 der durchschnittliche Hebesatz 389 %, in Ostdeutschland 358 %.

nieder. Bei den Zinsausgaben werden die Diskrepanzen zunehmend größer.

Die Unterschiede bei den Personalausgaben entsprechen dem Grad der erreichten Tarif- bzw. Besoldungsanpassung im öffentlichen Dienst. Zu berücksichtigen ist aber, dass in den ostdeutschen Länderhaushalten bisher für die Beamten kaum Versorgungsbezüge anfallen, während sie in Westdeutschland erheblich, nämlich mit 228 Euro je Einwohner, zu Buche schlagen.¹¹ Lässt man die Versorgungsbezüge ebenso wie die Beihilfen für die Beamten außer Acht, dann errechnen sich für die ostdeutschen Länder mit 959 Euro deutlich höhere Werte als für Westdeutschland (781 Euro). Diese Differenz entspricht etwa den Unterschieden in der Beschäftigung: Die Zahl der Bediensteten – gemessen in Vollzeitäquivalenten – ist in den ostdeutschen Ländern mit 23,5 Beschäftigten je 1 000 Einwohner noch immer um fast ein Viertel höher als im Westen (Tabelle 3).

Diskrepanzen im personellen Bereich zeigen sich insbesondere in den Schulen, in der zentralen Verwaltung und in der öffentlichen Sicherheit. Nicht nur ist die Schülerdichte in Ostdeutschland inzwi-

Tabelle 3

Beschäftigte¹ der west- und der ostdeutschen Flächenländer nach Aufgabenbereichen

Je 1 000 Einwohner

	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	1996	2002	1996	2002
Allgemeine Dienste	8,1	7,4	9,5	9,3
Politische Führung und zentrale Verwaltung	3,0	2,5	3,8	3,4
darunter:				
Politische Führung	0,4	0,4	1,0	1,1
Steuer- und Finanzverwaltung	1,8	1,6	1,8	1,7
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3,0	2,8	3,7	3,8
Polizei	2,9	2,8	3,7	3,7
Rechtsschutz	2,2	2,0	2,0	2,2
Schulen und vorschulische Bildung ²	8,1	7,9	10,3	9,2
Hochschulen	2,5	2,0	2,4	2,3
Wissenschaft, Forschung außerhalb der Hochschulen ²	0,4	0,5	0,7	0,4
Soziale Sicherung	0,3	0,3	0,4	0,3
Gesundheit, Sport, Erholung	0,2	0,1	0,4	0,5
Wohnungswesen	0,3	0,2	0,4	0,3
Sonstiges	0,5	0,4	0,5	0,5
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	0,5	0,3	0,8	0,7
Insgesamt	20,9	19,0	25,5	23,5

¹ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet.

² Einschließlich Verwaltung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Tabelle 4

Versorgungsindikatoren im schulischen Bereich in Ost- und in Westdeutschland

	Ost	West ¹	Ost	West ¹
	1996		2002	
Schüler je 100 Einwohner				
Allgemein bildende Schulen	15,0	11,7	10,4	12,2
Berufliche Schulen	3,5	2,9	3,6	3,2
Schüler je Lehrer				
Allgemein bildende Schulen	15,8	16,4	13,5	16,5
Berufliche Schulen	26,6	22,8	23,9	24,0

¹ Ohne Stadtstaaten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

schen deutlich niedriger, auch ist die quantitative Versorgung an den allgemein bildenden Schulen – ausgedrückt als Schüler-Lehrer-Relation – sehr viel günstiger; an den beruflichen Schulen hingegen ist die Relation fast identisch (Tabelle 4). An den Hochschulen zeigt sich in Westdeutschland eine merklich höhere Studentendichte, und es werden relativ mehr Studenten als in Ostdeutschland betreut. Dies schlägt sich auch in den Personalausgaben der Hochschulen bzw. in den Grundmitteln nieder, die von den Landeshaushalten überwiesen werden. Sie sind – bezogen auf die Zahl der Studierenden – in Ostdeutschland merklich höher.

Auf kommunaler Ebene sind die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden Ende der 90er Jahre erstmals unter das westdeutsche Niveau gefallen; zuletzt waren sie um 5 % niedriger. Große Anpassungsfortschritte sind bei den Personalausgaben zu verzeichnen: Während sie 1996 noch um reichlich ein Fünftel über dem Niveau im Westen gelegen hatten, ist der Abstand bis 2003 infolge des Personalabbaus auf 3 % geschrumpft. Im Jahre 1996 waren in den ostdeutschen Gemeinden 21 Beschäftigte je 1 000 Einwohner tätig, 2002 waren es

¹¹ Freilich müssen auch die ostdeutschen Länder Versorgungslasten tragen, nämlich Leistungen für die Versorgungsempfänger aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR; sie sind je Einwohner gerechnet ähnlich hoch wie die Versorgungsbezüge in den westdeutschen Landeshaushalten, werden aber nicht als Personalausgaben, sondern als Übertragungen gebucht.

Tabelle 5

Indikatoren im Hochschulbereich

	Ost-deutschland	West-deutschland ¹
Personalausgaben 2001 je Studierenden in Euro	10 748	9 180
Laufende Grundmittel 2001 je Studierenden in Euro	8 197	6 993
Studierende 2002 je Einwohner	18,5	22,9
Studiende 2002 je Lehrpersonal	7,5	8,5

¹ Ohne Stadtstaaten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Tabelle 6

Beschäftigte¹ der west- und der ostdeutschen Gemeinden nach Aufgabenbereichen

Je 1 000 Einwohner

	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	1996	2002	1996	2002
Allgemeine Verwaltung	2,7	2,6	4,1	3,3
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1,3	1,3	1,7	1,7
Schulen	1,3	1,1	2,1	1,2
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	0,7	0,6	1,4	0,9
Soziale Sicherung	2,6	2,6	5,5	3,1
darunter: Einrichtungen der Jugendhilfe	1,3	1,4	4,0	2,0
Gesundheit, Sport, Erholung	1,0	0,8	2,0	0,9
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	1,8	1,4	2,1	1,6
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	1,5	1,2	2,0	1,1
Insgesamt	13,0	11,6	21,0	14,0

¹ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

nur noch 14. Gleichwohl war die Relation im Westen mit 11,6 deutlich kleiner (Tabelle 6).

Markant sind die Unterschiede bei den Sozialleistungen (Sozialhilfe und Jugendhilfe), die in Ostdeutschland 2003 immerhin um fast ein Viertel niedriger waren. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass die Zahl der Teilnehmer in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen und in beruflicher Weiterbildung – relativ gesehen – sehr viel höher ist, auch wenn diese Maßnahmen in den letzten Jahren an Bedeutung verloren haben. Da diese Personen nicht als Langzeitarbeitslose zählen, erhalten sie auch keine Sozialhilfe. Eine Rolle spielen zudem das niedrigere Einkommensniveau und die geringeren Lebenshaltungskosten in Ostdeutschland, die die Ansprüche an die Sozialhilfe begrenzen. Auch die Tatsache, dass der Anteil der älteren Frauen mit einer eigenen Alterssicherung in Ostdeutschland höher ist, muss in Rechnung gestellt werden, denn dadurch werden weniger Leistungen der Pflegeversicherung und Sozialhilfe in Anspruch genommen.

Ein Teil der Ausgabenunterschiede ist institutioneller Art und hängt beispielsweise davon ab, wie die Kindertagesstätten zugeordnet sind, d. h. ob sie in privater oder kommunaler Trägerschaft arbeiten. Generell wird der institutionellen Betreuung von Kindern in Ostdeutschland ein viel höherer Stellenwert als in Westdeutschland beigemessen. Entsprechend mehr Mittel geben die ostdeutschen Kommunen für die Kinderbetreuung aus. In Ostdeutschland werden zwei Drittel der Kindergartenplätze von kommunalen und ein Drittel von freien Trägern angeboten; in Westdeutschland ist das Verhältnis umgekehrt. Entsprechend höher sind

in Ostdeutschland die in den Kommunalhaushalten verbuchten Personalausgaben, entsprechend niedriger die an die freien Träger gezahlten Zuschüsse. Insgesamt gaben die ostdeutschen Kommunen im Jahre 2001 (aktuellere Daten sind nicht verfügbar) 2 140 Euro je Kind im Alter bis zehn Jahre aus, während sich für Westdeutschland lediglich ein Betrag von 1 080 Euro, also die Hälfte, errechnet.

Im Jahre 1996 betrug der Abstand bei den kommunalen Investitionsausgaben noch zwei Drittel, ist inzwischen aber auf ein Drittel geschrumpft. Zum weitaus größten Teil haben die rückläufigen Investitionsausgaben zum Rückgang der kommunalen Gesamtausgaben beigetragen. Das Tempo der Anpassung in der Ausstattung mit Infrastrukturkapital hat sich dadurch jedoch spürbar verlangsamt. Der kommunale „Eigenanteil“ an der Finanzierung der Investitionsausgaben – Sachinvestitionen abzüglich investiver Zuweisungen der Länder – hat sich von 143 Euro je Einwohner auf 117 Euro vermindert. In Westdeutschland schlug dieser Wert zuletzt mit 187 Euro zu Buche, war also erheblich höher. Auch hieran zeigt sich, wie stark die Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Gemeinden bei den „freiwilligen“ Aufgaben ist.

Ausblick

Trotz zurückhaltender Ausgabenpolitik – in Ostdeutschland noch mehr als in Westdeutschland – ist es in den letzten Jahren weder den westdeutschen noch den ostdeutschen Ländern und Gemeinden gelungen, die Finanzierungsdefizite zu verringern. Im Gegenteil, seit 2000 sind sie per saldo gestiegen. Dabei hat sich der Abstand in den Pro-Kopf-Schulden zwischen Ost- und Westdeutschland vergrößert. Allerdings wäre es eine verkürzte Sichtweise, die hohen Defizite in Ost wie in West als Ausdruck unsolider Finanzgebahrens zu interpretieren. Die fundamentale Steuerschwäche in Ostdeutschland wurde durch die Belastungen im Zusammenhang mit der Steuerreform und den Steuer ausfällen aufgrund der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation verstärkt. Ein weiterer Defizitabbau in dieser Schwächephase wäre nur unter hohen Opportunitätskosten möglich gewesen.

Bedenklich ist vor allem die Tatsache, dass der Rotstift primär bei den Investitionsausgaben angesetzt wurde, auch wenn diese pro Kopf gerechnet in Ostdeutschland noch immer höher als im Westen sind. Weitere Kürzungen bei den kommunalen Investitionsausgaben und bei den Ausgaben der Länder für das Humankapital (Schulen, Hochschulen, Forschung) sind programmiert, wenn wie in diesem auch im nächsten Jahr nochmals Steuer-

entlastungen wirksam werden. Ein solches Vorgehen steht im Kontrast zu wachstumsorientierten Überlegungen, denn zu geringe Ausgaben für die Infrastruktur wirken als Wachstumsbremse, zumal noch immer Netzungspässe und Qualitätsmängel in wichtigen Bereichen wie den kommunalen Verkehrswegen bestehen. Der Ausweg in die Verschuldung steht den ostdeutschen Ländern und Gemeinden kaum noch offen; die Belastungen mit Zinsen ist bereits sehr hoch.

Nachdem die avisierte Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden durch eine Reform der Kommunalfinanzen gescheitert ist, kommt es umso mehr darauf an, dass die ostdeutschen Länder und Gemeinden versuchen, Haushaltsmittel in eine produktivere Verwendung umzuschichten. Noch immer weisen die ostdeutschen Länder und Gemeinden in vielen „konsumptiven“ Bereichen Ausstattungsvorsprünge auf, die zum Teil ungerechtfertigt erscheinen. Dies betrifft sowohl die personelle Ausstattung bei der Polizei und in den Länder- und Gemeindeverwaltungen. Dies gilt auch für die Transferausgaben einschließlich der Ausgaben für die Investitionszulagen und -zuschüsse, die durchaus reduziert und dabei zielgerichteter eingesetzt werden könnten.¹² Die Mittel für den Städtebau gehören ebenfalls dazu, denn gerade hier hat sich das Gefälle zu Westdeutschland – vor allem wenn man die strukturschwächeren Regionen und Städte zum Maßstab nimmt – deutlich verringert oder sogar nivelliert.

Letztlich werden sich die Finanzprobleme der ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte nur lösen lassen, wenn die Wirtschaft endlich wieder Tritt fasst und ein länger anhaltender Aufschwung in Ost- wie in Westdeutschland einsetzt. Und nur in einem gesamtwirtschaftlich günstigen Umfeld besteht die Chance, dass die ostdeutsche Wirtschaft gegenüber Westdeutschland aufholt, die originäre Steuerkraft in Ostdeutschland steigt und die Abhängigkeit von den westdeutschen Trans-

fers kleiner wird. Eine Voraussetzung wäre freilich, dass die öffentlichen Haushalte einen Beitrag hierzu leisten und weniger restriktiv ausgerichtet sind, also vorübergehend höhere Defizite hinnehmen. Die Crux dabei ist, dass in dieser Hinsicht die Handlungsspielräume in Ostdeutschland weitgehend ausgereizt sind. Umso mehr wiegt, dass es nicht gelungen ist, durch eine Gemeindefinanzreform die Finanzkraft der Kommunen – auch in Westdeutschland – nachhaltig zu stärken. Von den jetzt geplanten zusätzlichen Mitteln für die Gemeinden ist keine finanzielle Besserstellung zu erwarten, denn mit ihnen werden lediglich die Belastungen gedeckt, die sich aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ergeben.

In jedem Falle benötigt der Anpassungsprozess in Ostdeutschland noch viel Zeit. Erst wenn sich die Disparitäten in der originären Steuerkraft – gemessen an der Steuerkraft der finanzschwachen westdeutschen Länder – aufgelöst haben, wird man davon sprechen können, dass der Prozess abgeschlossen ist. Mit dem Solidarpakt II wurden die Weichen gestellt, dass die Anpassung weiter vorankommt. Grundsätzlich sind die Maßnahmen positiv zu werten, zumal den Ländern frühzeitig eine Planungsgrundlage gegeben wurde. Allerdings ist zu fragen, ob man den Zeitraum der Mittelvergabe nicht verkürzen, den Finanztransfer also beschleunigen sollte. Ebenso ist zu fragen, ob es eine angemessene Entscheidung war, die Mittel – auf Drängen der ostdeutschen Länder – keinerlei Zweckbindung zu unterwerfen. Damit ist eine vorrangig investive Verwendung nicht gewährleistet. Nach den Erfahrungen mit der Umsetzung des Solidarpakts I wird man auch sehr genau darauf achten müssen, dass die Gemeinden adäquat an den Mitteln aus dem Solidarpakt II beteiligt werden.

¹² Vgl.: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. In: Sonderheft des IWH, Nr. 7/2003, S. 241 f.



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Elke Holst and C. Katharina Spieß

The Transition into Work – Specialities for the Hidden Labour Force

The paper presents a multivariate approach on transitions into work for five non working groups including the unemployed, the *Attached*, people in education, people doing housework and others. The study is based on ECHP data from 1994 to 1998. It is expected that individuals in the *Attached* group have significantly higher transition probabilities into work than others outside the labour force although we control for other socio-demographic, economic factors and some macro indicators. Females overall had a lower transition probability into work in all non working groups compared to males. Females in a more conservative country cluster (compared to a less conservative country cluster) had the lowest transition probabilities of all non-employed groups. Gender specific differences arose when we took the need to work into account.

Discussion Paper No. 428

Juni 2004

Martin Biewen

Measuring State Dependence in Individual Poverty Status: Are There Feedback Effects to Employment Decisions and Household Composition?

Using a sample of prime-aged men from the German Socio-Economic Panel (GSOEP), this paper examines the effects of past poverty experience on future poverty status, future employment status and household composition. The empirical results suggest that even after controlling for observed and unobserved characteristics, past poverty experience increases the poverty risk of future periods. Moreover, there is evidence that experiencing poverty has a negative effect on future employment behaviour and on household cohesion. Apart from its economic significance, the existence of such feedback effects is interesting from an econometric point of view, as they represent a violation of the strict exogeneity assumption, which is usually invoked in estimating dynamic qualitative response models with unobserved heterogeneity.

Discussion Paper No. 429

Juni 2004

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 120,-
Einzelheft Euro 11,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin