

ifo Dresden berichtet

Aktuelle Forschungsergebnisse

- *Anna Montén*
Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen
- *Joachim Ragnitz*
Personalüberhänge im öffentlichen Dienst – das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern
- *Elena Wiezorek*
Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland – Erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen
- *Wolfgang Nierhaus*
Perspektiven 2009/2010: Nur schleppende Bewegung

Im Blickpunkt

- *Oskar Krohmer*
Wachstumsanalyse für Sachsen auf Landes- und Kreisebene

16. Jahrgang (2009)
Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V.,
Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden,
Telefon: 0351 264760, Telefax: 0351 26476-20
E-Mail: dresden@ifo.de
Internet: <http://www.ifo-dresden.de>
Redaktion: Joachim Ragnitz
Technische Leitung: Anja Ziesche
Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden
Erscheinungsweise: zweimonatlich
Bezugspreis jährlich: 25,00 €
Preis des Einzelheftes: 5,00 €
Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten
Teilnehmer an regelmäßigen ifo Umfragen erhalten einen Rabatt.
Grafik Design: © ifo Institut München
Satz und Druck: c-macs publishingservice Dresden
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung
eines Belegexemplares.

ifo Dresden berichtet 6/2009

Aktuelle Forschungsergebnisse

Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen

3

Anna Montén

Durch knapper werdende Einnahmen und den Wandel der demographischen Zusammensetzung der Gemeinden sind Anpassungen der öffentlichen Leistungen notwendig. Um mögliche Einsparpotenziale und Anpassungsbedarfe identifizieren zu können, wird in diesem Artikel die Effizienz der Bereitstellung ausgewählter Gemeindeleistungen in Sachsen untersucht. Das Konzept der Effizienzanalyse basiert auf dem Grundgedanken, dass Gemeinden durch Inputs (wie z. B. Mitarbeitern) Outputs (wie z. B. Kitaplätze) anbieten. Eine Gemeinde wird als effizient eingestuft, wenn sie mit den gegebenen Mitteln den höchstmöglichen Zielertrag erreicht. Die Ergebnisse zeigen, dass besonders in kleinen Gemeinden Ineffizienzen vorhanden sind. Aber durch das höhere Ausgabevolumen größerer Gemeinden ist das Einsparpotenzial hier höher.

Personalüberhänge im öffentlichen Dienst – Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

13

Joachim Ragnitz

Aufgrund der demographischen Entwicklung wird sich der Personalbedarf im öffentlichen Dienst in den kommenden Jahren deutlich reduzieren – zum einen wegen der Schrumpfung der Bevölkerung, zum anderen aber auch wegen der Alterung, die insbesondere im Schulbereich, in der Polizei und in der Justiz zu rückläufiger Inanspruchnahme der angebotenen Leistungen führen wird. Anhand des Beispiels Mecklenburg-Vorpommern (das aber genauso gut auf andere ostdeutsche Länder übertragbar ist) wird gezeigt, wie groß die demographisch induzierten Personalkürzungspotenziale in den verschiedenen Aufgabenfeldern der öffentlichen Verwaltung sind. Diese lassen sich realisieren, ohne dass es zu einer Verschlechterung des öffentlichen Leistungsangebots kommt.

Allerdings werden die Einnahmen auf der Landesebene wegen der Verringerung der Zuweisungen von Bund und EU sowie wegen der demographisch bedingt rückläufigen Einnahmen im Länderfinanzausgleich noch weiter zurückgehen. Insoweit gibt es einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf, um die Personalbestände an das finanzierbare Niveau anzupassen. Wo diese Konsolidierung erfolgt, ist letzten Endes eine politische Entscheidung, die aber getroffen werden muss, um die finanzpolitischen Spielräume des Landes auch langfristig aufrechtzuerhalten.

Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland – Erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen

23

Elena Wiezorek

Gesamtgesellschaftliche Veränderungen wie die Globalisierung, der wirtschaftliche oder der demographische Wandel scheinen immer komplexere Problemlagen in den Städten zu erzeugen. Verwahrlosungstendenzen im öffentlichen Raum, leer stehende Wohn- und Gewerbeflächen oder auch sozial schwierige Mieterstrukturen stigmatisieren ganze Stadtteile.

Traditionelle Steuerungsansätze der Stadtentwicklungsplanung setzen auf die Förderung von Aufwertungsmaßnahmen durch einzelne Immobilieneigentümer. Bei erheblichen Investitionsrückständen an benachbarten Immobilien und der damit einhergehenden Unsicherheit für die Refinanzierung der eigenen Investition fällt diese Aktivierung immer schwerer. Neue Instrumente wie die Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG) setzen daher auf die Förderung kollektiver Ansätze zur Standortentwicklung. Der Artikel zeigt den aktuellen Entwicklungsstand von ESGs in Deutschland auf und diskutiert Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für ihren Entstehungsprozess.

Perspektiven 2009/2010: Nur schleppende Belebung

32

Wolfgang Nierhaus

In Deutschland hat sich die Konjunktur stabilisiert, wenn auch auf deutlich reduziertem Produktionsniveau. Impulse kamen von der privaten Konsumnachfrage. Gestützt hat dabei sicherlich, dass die Lage auf dem Arbeitsmarkt auch dank der Kurzarbeitsregelung relativ stabil blieb. Insgesamt erwarten die Institute daher, dass sich die deutsche Wirtschaft – nach dem kräftigen Produktionsanstieg im dritten Quartal 2009 – nur langsam aus der Krise bewegt. Für das gesamte Jahr ergibt sich ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 5,0%. Für das kommende Jahr rechnen die Institute mit einer nur zögerlichen Erholung. Endogene Auftriebskräfte werden nur allmählich spürbar, so dass die Konjunktur im Prognosezeitraum auf wirtschaftspolitische Unterstützung angewiesen bleibt. Alles in allem rechnen die Institute für das Jahr 2010 mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 1,2%.

Im Blickpunkt**Wachstumsanalyse für Sachsen auf Landes- und Kreisebene**

37

Oskar Krohmer

Die klassische Wachstumsanalyse beantwortet zwar die Frage nach der Entwicklung einer Region, kann aber keine Antwort für die Ursachen des Wachstums geben. Die hier angewandte Shift-Share-Analyse erlaubt, die Entwicklung auf die Branchenstruktur oder auf regionale Besonderheit zurückzuführen. Damit ist es für politische Entscheidungsträger möglich zu unterscheiden, ob Maßnahmen eher langfristige strukturelle Umgestaltungen auslösen oder bereits in der mittleren Frist den Standortfaktor verändern. Die Analyse bezieht sich hierbei auf die Entwicklung Sachsens im Vergleich zu allen Bundesländern sowie die Untersuchung der sächsischen Landkreise im Bezug auf das Bundesland.

Daten und Prognosen**Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich**

42

Ausgewählte Ergebnisse aus dem ifo Konjunkturtest

44

Aus der ifo Werkstatt**ifo Veranstaltungen**

47

ifo Veröffentlichungen

47

ifo Vorträge

48

ifo intern

48

Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen

Anna Montén*

Einleitung

Derzeit werden in den einzelnen Kommunen Sachsens identische Leistungen keineswegs zu identischen Kosten bereitgestellt. Gründe hierfür können unterschiedliche Faktorpreise (z. B. Lohnniveaus) sein, was für eine relativ kleine Region wie Sachsen jedoch unwahrscheinlich ist. Viel naheliegender ist es, dass in den Kommunen Ineffizienzen bei der Bereitstellung einzelner Leistungen vorliegen. Angesichts schrumpfender Einnahmen müssen die sächsischen Städte und Gemeinden die vorhandenen Ressourcen bestmöglich verwenden. Falls es gelingt, Effizienzreserven zu identifizieren und zu mobilisieren, können Mittel in den Kommunen frei gesetzt werden und trotz sinkender Einnahmen adäquate Leistungen angeboten werden. Darüber hinaus ist ein effizienterer Einsatz vorhandener Mittel auch eine Möglichkeit, die Gemeinden besser auf den demographischen Wandel einzustellen.

In diesem Beitrag werden die Effizienzreserven in den sächsischen Kommunen für die drei ausgewählten Leistungskategorien, „allgemeine Verwaltung“, „Stadtplanung“¹ sowie „Kindertageseinrichtungen“ (Kita), ermittelt.² Diese drei Bereiche umfassen sehr unterschiedliche Aufgaben der Gemeinden und sind aufgrund ihrer erheblichen Anteile, jeweils 11 %, 3,65 % und 5,55 % des Ausgabenvolumens einer durchschnittlichen sächsischen Gemeinde für die Untersuchung ausgewählt worden. Zunächst werden für die drei Ausgabenkategorien die Unterschiede der Kosten in der Leistungserstellung quantifiziert. Da Gemeinden unterschiedlicher Größen nicht direkt miteinander verbleichbar sind, erfolgt die Analyse der Effizienzreserven nach Größenklassen getrennt. Weil in vergleichbaren Gemeinden mit weniger Ausgaben die gleiche Leistung erbracht werden kann, wird eine vorhandene Ineffizienz als Einsparpotenzial interpretiert. Dabei zeigt sich, dass die Effizienz in den größeren Kommunen tendenziell etwas höher ist. Durch das hohe Ausgabevolumen in den großen Kommunen besteht aber auch dort noch ein erhebliches Einsparpotenzial.

Das Konzept der Effizienzanalyse basiert auf der Idee, dass Gemeinden mithilfe von Inputs (wie Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen) Outputs (wie Kita-Plätze) anbieten. Die eingesetzten Mittel einer Gemeinde werden somit als „Inputs“ und die durch die Produktion entstandenen Leistungen als „Outputs“ bezeichnet. Gemeinden können dann als effizient eingestuft werden, wenn sie entweder mit den gegebenen Mitteln den

höchsten Zielertrag erreichen (z. B. die meisten Kita-Plätze bei gegebenem Budget) oder wenn ein gegebenes Ziel mit dem geringsten Mitteleinsatz erreicht wird (z. B. eine vorgegebene Zahl an Kita-Plätzen mit dem geringsten Budget) [vgl. CANTNER et al. (2007)]. Hier wird unterstellt, dass das Niveau der jeweiligen Ausgaben vorgegeben ist, jedoch die Gemeinden den Output (Leistungsumfang) bestimmen können.

Methodik

Das Verfahren der Effizienzanalyse gliedert sich in zwei Hauptkategorien: Den parametrischen und den nichtparametrischen Ansatz. Das am häufigsten verwendete parametrische (ökonometrische) Verfahren ist die *Stochastic Frontier Analysis* (SFA). Unter den nichtparametrischen Verfahren wird meist die Methode der *Data Envelopment Analysis* (DEA) oder die der *Free Disposal Hull* (FDH) durchgeführt. Die verschiedenen Verfahren unterliegen jedoch dem gleichen Grundsatz. Im ersten Schritt wird durch die beobachtbaren Inputs und Outputs eine Effizienzgrenze gebildet. Diese Grenze beschreibt den maximal erreichbaren Output für ein gegebenes Niveau von Inputs.³ In einem zweiten Schritt können dann die Abweichungen jeder einzelnen Beobachtung von dieser Grenze berechnet werden. Je größer der Abstand von dieser Grenze, desto ineffizienter ist die Gemeinde. Die nichtparametrischen Verfahren DEA und FDH benötigen im Gegensatz zu SFA keine festgelegte funktionale Form. Die Effizienzgrenze wird numerisch als die engstmögliche Hülle um die Beobachtungen definiert. Da die Definition einer Produktions- oder Kostenfunktion für Gemeindeleistungen nicht möglich ist, werden die nichtparametrischen Verfahren in diesem Fall bevorzugt, da die Grenze numerisch aus den vorhandenen Beobachtungen/Datenpunkten abgeleitet wird.

Nichtparametrische Ansätze: Data Envelopment Analysis (DEA) und Free Disposal Hull (FDH)

Zur Veranschaulichung der Methodik der Effizienzanalyse wird im Folgenden angenommen, dass ein Output y (z. B. eine kommunale Leistung) mit einem Input x (z. B.

* Anna Montén ist Doktorandin am ifo Institut, Niederlassung Dresden.

kommunalen Beschäftigten) erzeugt werden kann. Abbildung 1 zeigt einen solchen Fall. Die dargestellten Punkte stellen verschiedene Input-Output-Kombinationen einzelner Gemeinden dar. Anhand der Punkte A bis E sollen nun die Begriffe der Effizienzgrenze sowie die Unterschiede der im Folgenden genutzten Verfahren DEA und FDH erläutert werden.

Die Punkte A und E zeigen, dass zwei Gemeinden mit unterschiedlichem Input den gleichen Output generiert haben. Gemeinde A ist demnach effizienter als Gemeinde E. Die Effizienzgrenze wird nun derart bestimmt, dass diejenige Gemeinde, die einen bestimmten Output mit den wenigsten Inputs erzeugt, genau auf dieser Effizienzgrenze liegt. Je größer der horizontale Abstand einer Gemeinde von der Effizienzgrenze ist, desto mehr Inputs benötigt sie für den gleichen Output und desto ineffizienter ist sie. Abbildung 1 zeigt auch, dass es zwei verschiedene Möglichkeiten gibt, die gesamte Effizienzgrenze zu definieren. Die gestrichelte Linie zeigt die FDH-Grenze und die durchgezogene Linie die entsprechende DEA-Grenze. Die effizienten Gemeinden sind die Gemeinden A, B und D, unter den Annahmen der DEA und die Gemeinden A, B, C und D unter den Annahmen der FDH. Im FDH-Verfahren wird eine Treppenfunktion um die Datenpunkte gebildet [vgl. DEPRINS et al. (1984) sowie TULKENS (1993)]. Beim DEA-Verfahren werden die effi-

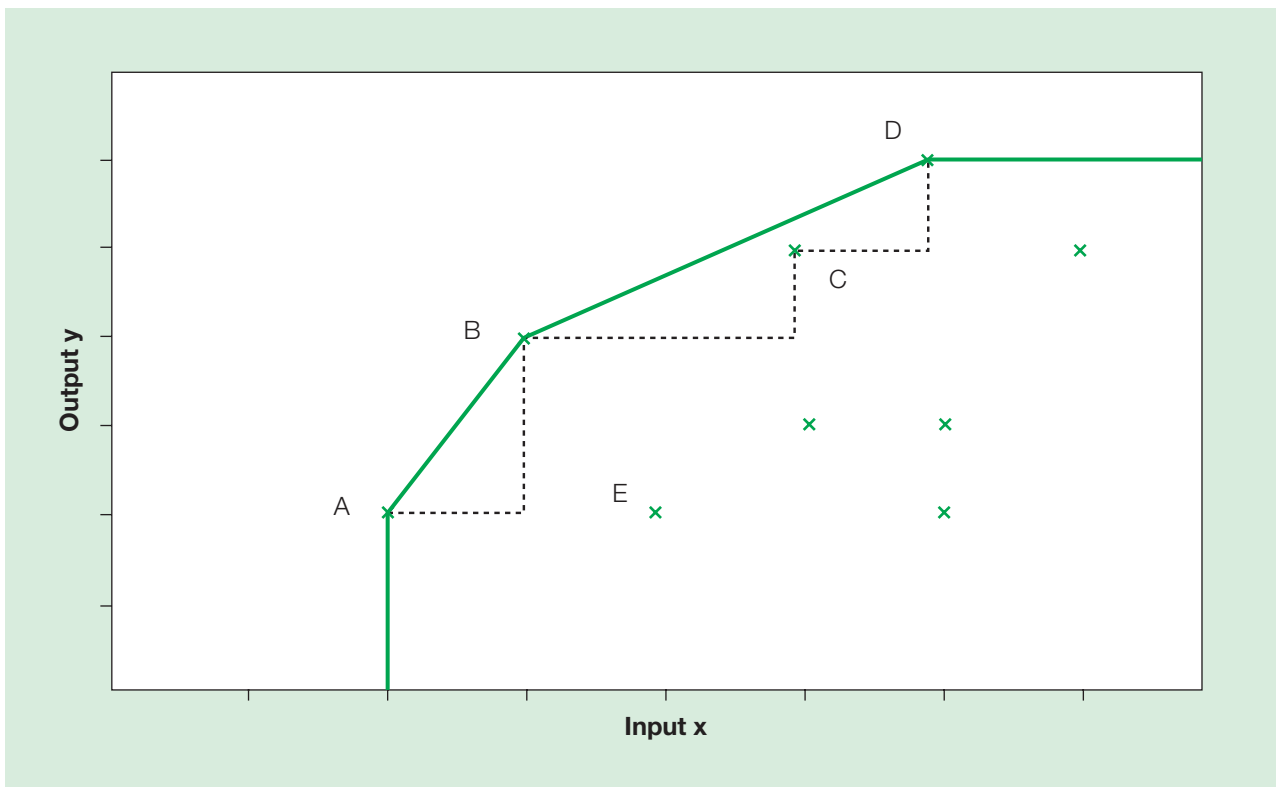
zienten Punkte linear verbunden [vgl. FARRELL (1957)]. Die FDH weist also generell eine niedrigere Ineffizienz in der Produktion von y aus als die DEA (vgl. Abb. 1). Der Unterschied ist sichtbar für Gemeinde E. Die horizontale Distanz von Gemeinde E bis zur gestrichelten FDH-Grenze ist deutlich kürzer als bis zur effizienten Gemeinde A an der DEA-Grenze.

Ein weiteres Merkmal der FDH ist, dass sich im Vergleich zur DEA mehr Beobachtungen an der Grenze befinden. Während nach der DEA-Methode die Gemeinde C als ineffizient einzustufen ist, liegt sie bei der FDH-Methode auf der Effizienzgrenze. In der Regel fällt daher der durchschnittliche Effizienzwert beim FDH-Verfahren höher aus. Da mit diesen beiden Verfahren die Effizienzgrenze durch die vorhandenen Daten gebildet wird, handelt es sich in diesen Fällen um die Messung der *relativen* Effizienz. Die Gemeinden werden nur mit den anderen in der Stichprobe enthaltenen Gemeinden verglichen und nicht mit einem theoretisch möglichen Ideal.

Daten

Effizienz bedeutet, dass die vorhandenen Ressourcen bestmöglich verwendet werden. Wenn in vergleichbaren Gemeinden mit weniger Ausgaben die gleiche Leistung

Abbildung 1: Nichtparametrische Effizienzgrenze unter Annahmen der FDH und DEA



Quellen: Coelli et al. (2005), Darstellung des ifo Instituts.

erbracht werden kann, wird die vorhandene Ineffizienz als Einsparpotenzial interpretiert. Es wird unterstellt, dass das Niveau der jeweiligen Ausgaben vorgegeben ist, jedoch die Gemeinden den jeweiligen Output (Leistungsumfang) bestimmen können. Somit entsprechen in der Effizienzanalyse die Gemeindeausgaben den Inputs und die produzierten Leistungen den Outputs. Die Inputvariablen sind die tatsächlich vorgenommenen Ausgaben (gesamt oder in einzelnen Kategorien) einer Gemeinde. Da keine Variable eine Leistung genau abbilden kann, müssen stattdessen Näherungsvariablen gefunden werden. Diese sollen möglichst genau die Leistungen beschreiben, für die die Ausgabeneffizienz ermittelt werden soll.

Es werden die an den Gebietsstand angepassten Statistiken aus dem Jahr 2006 verwendet. Die Inputdaten stammen aus einer Sonderauswertung der Jahresrechnungsstatistik vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen [vgl. STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2008 c, d und e)]. Dieser Datensatz enthält die Ausgaben für den „Sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand“ und die „Personalausgaben“. Beide Kategorien können in der Auswertung entweder aggregiert (als Gesamtausgaben) oder getrennt (als zwei Inputs: Material und Personal) einfließen. Die Variablen für die Outputs wurden aus verschiedenen Einzelstatistiken aus dem Genesis-Online Angebot des STATISTISCHEN LANDESAMTES zusammengestellt.

Die zu untersuchenden Bereiche sind die „allgemeine Verwaltung“, der Bereich „Stadtplanung“ sowie der Bereich der „Kindertageseinrichtungen“. Diese drei Aufgabenbereiche umfassen sehr unterschiedliche Aufgaben der Gemeinden. Die Kategorien sind ebenfalls dadurch charakterisiert, dass sie reine Gemeindeaufgaben darstellen (Ausgaben z. B. für Kultur und Schulen werden auch teilweise vom Land getragen und sind somit für diese Betrachtung der Gemeindeeffizienz nicht uneingeschränkt geeignet). Diese drei Kategorien sind darüber hinaus demographisch sensibel. Die Leistungen der Kindergärten hängen stark von der Zahl der kleinen Kinder ab. Auch wenn die Verwaltungsausgaben kaum von der Änderung der Altersstruktur beeinflusst werden, sind sie von der Einwohnerzahl abhängig. Für die Leistungen der Stadtplanung spielt neben der demographischen Entwicklung auch die wirtschaftliche Situation der Gemeinde eine wichtige Rolle, woraus sich z. B. Aufgaben zum Thema Schrumpfung und Rückbau ergeben.

Um die einzelnen Gemeinden mit ähnlichen Gemeinden vergleichen zu können, werden sie zuerst nach Bevölkerung in kleinere Untergruppen unterteilt. Eine Unterteilung nach einem anderen Kriterium, wie z. B. die zentralörtliche Funktion, wäre auch denkbar. Für das Verfahren ist es nur wichtig, dass eine gewisse Homogenität

innerhalb der Gruppe gewährleistet ist. Dem Gebietsstand vom 01.08.2008 entsprechend, werden die aktuell 496 Gemeinden gleichmäßig in vier Gruppen ($496/4=124$) aufgeteilt. Die erste Gruppe enthält die Gemeinden mit weniger als 2.103 Einwohnern (Kurort Rathen mit 410 Einwohnern bis Dohna mit 2.103). Die zweite Gruppe besteht aus den etwas größeren Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 2.137 bis 3.541 (Sosa bis Weischlitz), die dritte aus den noch etwas größeren Gemeinden mit 3.550 bis 6.710 Einwohnern (Radibor bis Klipphausen). Die vierte Gruppe beinhaltet somit alle Gemeinden mit mehr als 6.710 Einwohnern (bis Leipzig mit 506.578 Einwohnern). Im folgenden Abschnitt wird die Effizienzanalyse mithilfe der DEA (variable Skalenerträge) und der FDH für die Bereiche „allgemeine Verwaltung“, „Stadtplanung“ und „Kindertageseinrichtungen“ durchgeführt.

Da die Methoden der nichtparametrischen Effizienzanalyse sehr empfindlich gegenüber Ausreißern sind, müssen einige Beobachtungen, die als fehlerhaft zu betrachten sind (z. B. aufgrund fehlender Angaben zu Inputs oder Outputs), aus dem Datensatz herausgenommen werden. Sonst beeinflussen diese fehlerhaften Daten die Effizienzgrenze und liefern unzuverlässige Ergebnisse. Durch das Herausnehmen dieser Beobachtungen sind die vier Größenklassen in den nachfolgenden Analysen nicht ganz gleichmäßig besetzt.

Ergebnisse der Effizienzanalyse

Allgemeine Verwaltung

Im Jahr 2006 haben die sächsischen Gemeinden ca. 551 Mio. € für die „allgemeine Verwaltung“ ausgegeben. Dies ist ein beachtlicher Anteil (ca. 11%) der gesamten Ausgaben. Nun stellt sich die Frage, ob die Gemeinden nicht auch weniger hätten ausgeben können, ohne ihre Leistungen kürzen zu müssen. Durch einen Vergleich ähnlicher Gemeinden werden im folgenden Abschnitt die Effizienzunterschiede und danach die theoretischen Einsparpotenziale für diesen Bereich identifiziert.

Die zusammengefassten Ausgaben für Personal und Material in diesem Bereich bilden die Inputvariable für die allgemeine Verwaltung. Die Auswahl der Variablen, die das Leistungsniveau abbilden sollen, ist etwas komplexer, da die Leistungen der Gemeinden nicht direkt messbar sind. So müssen stattdessen Näherungsvariablen als Outputindikatoren verwendet werden. Als erstes fließt die Einwohnerzahl als Outputindikator in die Berechnung ein. Die Berücksichtigung dieser Variable unterstellt nicht, dass die Gemeinde die Einwohnerzahl „produziert“, sondern die Anzahl der Einwohner approximiert

den Umfang des Verwaltungsaufwandes. Als zweiter Output dient die Fläche der Gemeinde, der als Indikator für die Bewirtschaftung dient. Wenn eine Gemeinde der Bevölkerungszahl nach klein ist, aber über eine große Fläche verfügt, sollen die dadurch entstandenen möglichen Mehrausgaben nicht als Ineffizienz gewertet werden. Drittens wird der Aufwand der Verwaltung durch die wirtschaftliche Lage und durch den Bebauungsgrad noch deutlicher abgebildet. Um grob die vielfältigen infrastrukturellen Leistungen der Gemeinden für Gewerbe zu berücksichtigen, fließen die Gewerbesteuererinnahmen in die Berechnung ein. Je höher die Gewerbesteuererinnahmen sind, desto mehr Leistungen für Unternehmen müssen auch erbracht werden. Gleiches gilt für die Berücksichtigung der Einnahmen aus der Grundsteuer B. Auch hier gilt, dass höhere Einnahmen typischerweise mit mehr Leistungen einhergehen. Tabelle 1 fasst die deskriptive Statistik für die Variablen der Effizienzanalyse der „allgemeinen Verwaltung“ für alle 496 Gemeinden zusammen.

Die Ergebnisse der Effizienzanalyse für die „allgemeine Verwaltung“ werden in Tabelle 2 dargestellt. Es werden sowohl die Werte der DEA (mit variablen Skalenerträgen) als auch die der FDH jeweils für die vier verschiedenen Gemeindegrößenklassen präsentiert. Eine Effizienz von z. B. 80 % bedeutet, dass eine Gemeinde ihre Ausgaben um 20 % senken könnte, ohne die Leistungen zu kürzen. Die in der Tabelle 2 aufgeführten Mittelwerte zeigen die durchschnittlichen Effizienzwerte innerhalb der verschiedenen Größenklassen (erste Spalte).

Die zweite Spalte zeigt die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Gruppe. Die dritte Spalte stellt die mittlere Effizienz der jeweiligen Gruppe dar, wobei die Effizienzwerte immer in Prozent vom Effizienzmaximum angegeben werden. Die Spalten 4 bis 6 geben die Standardabweichung sowie die minimal und maximal erreichten Effizienzwerte an. Die Spalten 7 und 8 zeigen die Anzahl und den Anteil an effizienten Gemeinden (Effizienzwert=100 %) in einer Gruppe.

Aus den Ergebnissen geht hervor (vgl. Spalte 3), dass für die Gemeinden die mittleren Effizienzwerte der FDH höher sind als die der DEA. Wie oben erläutert, ist dies auf zwei Eigenschaften der FDH zurückzuführen: Erstens umhüllt die FDH die Datenpunkte enger als die DEA und zweitens werden gemäß den Annahmen häufiger Gemeinden als 100 % effizient eingestuft. Dies wird auch in den Spalten 7 und 8 deutlich, wo z. B. der Anteil an effizienten Gemeinden in der Gruppe der kleinsten Gemeinden nur 15 % für die DEA und immerhin 32 % für die FDH beträgt.

Betrachtet man nun die Mittelwerte der Effizienzwerte über den Größenklassen, wird für die FDH deutlich, dass sie für die größeren Gemeinden größer wird. Darüber hinaus wird die Standardabweichung kleiner, was zeigt, dass die Effizienzwerte der einzelnen Beobachtungen näher zum Mittelwert tendieren, d. h. weniger Streuung aufweisen. Obwohl die Effizienz in den größeren Gemeinden höher ist, sind aufgrund der höheren Ausgabenvolumina auch die Einsparmöglichkeiten größer.

Tabelle 1: Deskriptive Statistik für den Bereich der allgemeinen Verwaltung

Variable	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standardabweichung
Inputvariablen				
Ausgaben (in €):				
Personal	804.705	11.643	53.552.020	3.618.841
Material	337.637	13.612	29.945.653	1.713.443
Gesamt	1.111.061	12.067	83.454.506	5.308.636
Outputvariablen				
Bevölkerung insgesamt	8.568	410	506.578	34.486
Fläche (ha)	247	16	8.345	587
Gewerbesteuererinnahmen (€)	2.110.098	-4.656	196.437.922	12.950.155
Einnahmen aus dem Grundsteuer B (€)	848.086	46.060	76.522.648	4.743.200

Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2008), Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 2: Ergebnisse der Effizienzanalyse für die allgemeine Verwaltung

1	2	3	4	5	6	7	8
Variable	Anzahl	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standard-abweichung	Anzahl Effizient	Anteil Effizient
Kleinste Gemeinden (410–2103 Einwohner)							
DEA	121	46 %	6 %	100 %	34 %	18	15 %
FDH	121	60 %	6 %	100 %	35 %	39	32 %
Kleine Gemeinden (2.103–3.541 Einwohner)							
DEA	114	37 %	8 %	100 %	28 %	11	10 %
FDH	114	67 %	9 %	100 %	30 %	34	30 %
Mittlere Gemeinden (3.541–6.170 Einwohner)							
DEA	122	51 %	14 %	100 %	22 %	9	7 %
FDH	122	82 %	14 %	100 %	17 %	37	30 %
Große Gemeinden (>6.170 Einwohner)							
DEA	124	72 %	40 %	100 %	17 %	14	11 %
FDH	124	89 %	50 %	100 %	14 %	62	50 %
Anm.: DEA=Data Envelopment Analysis. FDH=Free Disposal Hull.							

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Stadtplanung

Nach dem selben Verfahren sollen nun auch die Ausgaben für die Stadtplanung auf ihre Effizienz untersucht werden. In Tabelle 3 ist die deskriptive Statistik für die entsprechenden Inputs und Outputs für alle Gemeinden angegeben.

Ein Unterschied zu den Berechnungen für die „allgemeine Verwaltung“ besteht darin, dass weniger Gemeinden berücksichtigt werden können. In der Gruppe der kleinsten Gemeinden können keine Effizienzwerte ermittelt werden, da die Ausgaben in dieser Kategorie entweder völlig fehlen oder nur lückenhaft zur Verfügung stehen. In den anderen Gruppen können nur die Gemeinden einbezogen werden, die sowohl Ausgaben für die Bauverwaltung als auch für die Stadtplanung getätigt haben. Die Gesamtausgaben in diesen beiden Kategorien fließen in die Berechnungen als Inputvariablen ein.

Die Bevölkerungszahl wird wiederum als Outputvariable zur Annäherung an den Leistungsumfang genutzt. Des Weiteren approximiert die Siedlungs- und Verkehrsfläche den Bebauungsgrad und somit den Umfang der

zu tätigen Leistungen. Darüber hinaus wird die Zahl der Baugenehmigungen sowie die Einnahmen aus der Grundsteuer B zur Berechnung des Outputs in diesem Bereich verwendet. Wie für die „allgemeine Verwaltung“ wird auch hier der Leistungsumfang durch die Höhe der Grundsteuereinnahmen approximiert. Außerdem wird für diesen Bereich die Zahl der Baugenehmigungen berücksichtigt. Für insgesamt 182 Gemeinden stehen ausreichende Daten zur Verfügung. In den drei Gruppen „kleine“, „mittlere“ und „große“ Kommunen sind jeweils 31, 67 und 84 Gemeinden vertreten. Die Kategorie der kleinsten Gemeinden fällt wegen fehlender Daten aus der Betrachtung heraus. Somit sind nur die Ergebnisse der restlichen drei Kategorien in Tabelle 4 aufgeführt.

Wieder wurden die Effizienzwerte mithilfe der zwei nichtparametrischen Ansätze DEA und FDH ermittelt. Der Aufbau dieser Tabelle entspricht dem, der für die „allgemeine Verwaltung“ verwendet wurde. Für jede Größenklasse werden die Anzahl der Beobachtungen und deren Mittelwerte, die Standardabweichung sowie das Minimum und das Maximum aufgeführt. Zusätzlich werden wieder die Anzahl und der Anteil der effizienten Gemeinden angegeben.

Tabelle 3: Deskriptive Statistik der Stadtplanung

Variable	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standardabweichung
Inputvariablen				
Ausgaben (in €):				
Bauverwaltung	160.149	0	21.848.977	1.454.473
Stadtplanung	243.159	-167	20.488.419	1.457.421
Outputvariablen				
Bevölkerung insgesamt	8.568	410	506.578	34.486
Siedlungs- und Verkehrsfläche (ha)	438	40	13.875	952
Einnahmen aus dem Grundsteuer B (€)	848.086	46.060	76.522.648	4.743.200
Baugenehmigungen	12	0	713	44

Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2008), Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 4: Ergebnisse der Effizienzanalyse für die Stadtplanung

1	2	3	4	5	6	7	8
Variable	Anzahl	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standardabweichung	Anzahl Effizient	Anteil Effizient
Kleinste Gemeinden (410–2103 Einwohner)							
DEA	–	–	–	–	–	–	–
FDH	–	–	–	–	–	–	–
Kleine Gemeinden (2103–3541 Einwohner)							
DEA	31	56 %	4 %	100 %	0,43	14	45 %
FDH	31	79 %	5 %	100 %	0,35	21	68 %
Mittlere Gemeinden (3541–6170 Einwohner)							
DEA	67	67 %	19 %	100 %	0,26	18	27 %
FDH	67	85 %	19 %	100 %	0,23	37	55 %
Große Gemeinden (>6.170 Einwohner)							
DEA	84	71 %	6 %	100 %	0,29	27	32 %
FDH	84	89 %	7 %	100 %	0,22	60	71 %

Anm.: DEA=Data Envelopment Analysis. FDH=Free Disposal Hull.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

In diesem Fall steigt für beide Ansätze die mittlere Effizienz mit der Größenklasse. Die Kategorie der mittleren Gemeinden zeigt beispielsweise, dass bei gleich bleibender Leistung die Ausgaben für Stadtplanung im Durchschnitt um etwa 15 % reduziert werden könnten. Darüber hinaus ermittelt die DEA 18 effiziente Gemeinden in dieser Kategorie, die FDH 37. Vergleicht man diese Werte mit den Ergebnissen der kleinen Gemeinden, wird deut-

lich, dass in dieser Größenklasse ein höherer Anteil als effizient eingestuft wird, aber die mittlere Effizienz trotzdem niedriger ausfällt. Dies ist auf eine breitere Streuung zurückzuführen (vgl. auch Spalte 6 „Standardabweichung“), was bedeutet, dass innerhalb dieser Gruppe auch einige Gemeinden mit sehr niedrigen Effizienzwerten zu finden sind.

Kindertageseinrichtungen

Wie schon für die Bereiche „allgemeine Verwaltung“ und „Stadtplanung“, wird in diesem Abschnitt die Effizienz für den Bereich „Kindertageseinrichtungen“ untersucht. In diesem Bereich werden die Leistungen entweder von den Gemeinden selbst oder von freien Trägern mit finanzieller Unterstützung der Gemeinden (Förderung) angeboten.⁴ In der Statistik über Tageseinrichtungen für Kinder werden die Daten für beide Arten von Einrichtungen zusammengefasst. Durch diese Aufgabenverteilung fallen die Ausgaben der Gemeinden für diese Kategorie in zwei verschiedenen Posten an.⁵ Die Ausgaben dieser beiden Posten werden summiert, um in der Effizienzanalyse einen Input zu bilden.

Als weiterer Input wird das Personal in allen Einrichtungen (freie und eigene Träger) berücksichtigt. Die Outputvariablen sind die Anzahl der genehmigten Plätze sowie die Einrichtungsdichte. Die genehmigten Plätze stellen den Umfang der erbrachten Leistungen dar. Der Output Einrichtungsdichte besteht aus der Zahl der Einrichtungen im Verhältnis zur Fläche einer Gemeinde und misst die Kapazität der Angebote.⁶ Die deskriptive Statistik dieser Variablen befindet sich in Tabelle 5.

Die Analyse bezieht sich wieder auf alle vorhandenen Daten, die aber nicht der Grundgesamtheit aller sächsischen Gemeinden entspricht. Es fehlen insbesondere Daten für sehr kleine Gemeinden, um die Anonymität der Einrichtungen zu wahren. Somit sind in der Effizienzanalyse 282 Gemeinden aufgeführt. Die Gruppe der kleinsten Gemeinden muss wieder entfallen. Die Effizienz wurde für die drei größeren Gemeindegruppen ermittelt. Diese sind mit jeweils 54, 79 und 99 Beobachtungen angemessen vertreten (vgl. Tab. 6). Eine andere wesentliche Frage, auf die hier nicht eingegangen werden kann, bezieht sich auf die Qualität der Betreuung. In der durch-

geführten Analyse wird implizit davon ausgegangen, dass die Qualität überall gleich ist. Ein geeignetes Qualitätsmaß lässt sich jedoch kaum ermitteln [vgl. BJUREK et al. (1992)].

Die mittleren Effizienzwerte der FDH-Methode zeigen eine leicht zunehmende Tendenz mit steigender Größenklasse, die Effizienzwerte nach der DEA-Methode schwanken hingegen um etwa 80 % (80 %, 79 % und 83 %). Des Weiteren steigen auch die Minimumwerte und Anteile effizienter Gemeinden nach der FDH-Methode. Die mittleren Effizienzwerte sind in den drei Gemeindegrößenklassen, verglichen mit den anderen untersuchten Kategorien, relativ hoch. Zudem ist die Streuung der Effizienzwerte bei der Bereitstellung von Kita-Plätzen sehr gering.

Einsparpotenziale nach FDH und Gemeindegrößenklassen

Da aus methodischen Gründen (wie bereits erläutert) das FDH-Verfahren zuverlässigere Werte liefert (und im Zweifel zugunsten der Effizienz der Gemeinden ausfällt), werden die folgenden Berechnungen auf Grundlage dieses Modells durchgeführt. Wären die DEA-Werte verwendet worden, würden die potenziellen Einsparungen höher ausfallen.

Da das zugrunde liegende Verfahren einen Effizienzwert für jede einzelne Gemeinde berechnet, können auch die Einsparpotenziale für jede Gemeinde ermittelt werden. Dafür wird die folgende Formel verwendet:

$$\text{Einsparpotenzial} = (1 - \text{Effizienzwert}) \cdot \text{Ausgaben}$$

Die potenziellen Einsparungen ergeben sich aus der Differenz zwischen den tatsächlich getätigten Ausgaben und dem effizienten Ausgabeniveau. Um bessere

Tabelle 5: Deskriptive Statistik der Kindertageseinrichtungen

Variable	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standardabweichung
Inputvariablen				
Ausgaben (in €): Eigene Einrichtungen	1.115.210	-125	42.848.451	3.199.708
Ausgaben (in €): Freie Träger	19.139	0	2.188.510	139.456
Personal	77	9	2.925	262
Outputvariablen				
Genehmigte Plätze	745	103	29.923	2.613
Einrichtungsdichte (pro km ²)	0,17	0,02	0,15	0,92

Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2008), Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 6: Ergebnisse der Effizienzanalyse für Kindertageseinrichtungen

1	2	3	4	5	6	7	8
Variable	Anzahl	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standard-abweichung	Anzahl Effizient	Anteil Effizient
Kleinste Gemeinden (410–2103 Einwohner)							
DEA	–	–	–	–	–	–	–
FDH	–	–	–	–	–	–	–
Kleine Gemeinden (2103–3541 Einwohner)							
DEA	54	80 %	54 %	100 %	0,15	9	17 %
FDH	54	92 %	63 %	100 %	0,12	32	59 %
Mittlere Gemeinden (3541–6170 Einwohner)							
DEA	79	79 %	55 %	100 %	0,13	13	16 %
FDH	79	94 %	71 %	100 %	0,08	48	61 %
Große Gemeinden (>6170 Einwohner)							
DEA	99	83 %	61 %	100 %	0,12	21	21 %
FDH	99	96 %	73 %	100 %	0,07	66	67 %
Anm.: DEA=Data Envelopment Analysis. FDH=Free Disposal Hull.							

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 7: Einsparpotenziale für die allgemeine Verwaltung

Größen-klasse	Alle Gemeinden			Ineffiziente Gemeinden			
	Anzahl	Mittlere Pro-Kopf-Ersparnis in €	Summe Gesamt-Ersparnis in €	Anzahl	Mittlere Pro-Kopf-Ersparnis in €	Minimum in €	Maximum in €
Kleinste	121	35,50	6.003.952	82	52,39	0,39	185.69
Kleine	114	42,44	12.788.182	80	60,48	0,12	153.57
Mittlere	122	24,24	13.474.695	85	34,79	0,77	156.40
Große	124	10,44	18.907.406	62	20,87	0,34	45.26

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wird die Berechnung auch für die Pro-Kopf-Ausgaben ausgeführt.⁷ Wieder werden die Ergebnisse für die drei Ausgabenkategorien und die vier verschiedenen Größenklassen gezeigt. Darüber hinaus wird die mittlere Ersparnis für alle Gemeinden einer Größenklasse sowie die Ersparnis für die ineffizienten Gemeinden dargestellt.

Die Einsparpotenziale für die „allgemeine Verwaltung“ werden in Tabelle 7 zusammengefasst. Auch wenn die Pro-Kopf-Ersparnis für die größeren Gemeinden sinkt, steigt die Gesamtersparnis aufgrund der höheren Ausgaben (von etwas mehr als 6 Mill. € für die Gruppe der

Kleinste bis zu fast 19 Mill. € für die Größten; vgl. vierte Spalte). In der Gruppe der kleinsten Gemeinden liegt beispielsweise das Einsparpotenzial zwischen nur wenigen Cent und mehr als 185 € pro Kopf. Im Bereich der allgemeinen Verwaltung ließen sich nach diesen Berechnungen insgesamt in Sachsen 51 Mill. € (oder ca. 7 % der Ausgaben) einsparen.

Obwohl die Kategorie „Stadtplanung“ einen geringen Anteil der Gesamtausgaben der Gemeinden ausmacht, sind aufgrund der berechneten Effizienzwerte dennoch erhebliche Effizienzreserven aktivierbar. Die Summe der Ersparnisse beträgt fast 7 Mill. € (vgl. Tab. 8). Da lediglich

Tabelle 8: Einsparpotenziale für die Stadtplanung

Größen- klasse	Alle Gemeinden			Ineffiziente Gemeinden			
	Anzahl	Mittlere Pro-Kopf- Ersparnis in €	Summe Gesamt- Ersparnis in €	Anzahl	Mittlere Pro-Kopf- Ersparnis in €	Minimum in €	Maximum in €
Kleinste	–	–	–	–	–	–	–
Kleine	31	7,43	633.533	10	23,02	1,75	51,57
Mittlere	67	4,85	1.444.279	30	10,83	1,17	45,88
Große	84	4,41	4.905.831	24	15,42	0,54	58,22

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 9: Einsparpotenziale für die Kindertagesstätten

Größen- klasse	Alle Gemeinden			Ineffiziente Gemeinden			
	Anzahl	Mittlere Pro-Kopf- Ersparnis in €	Summe Gesamt- Ersparnis in €	Anzahl	Mittlere Pro-Kopf- Ersparnis in €	Minimum in €	Maximum in €
Kleinste	–	–	–	–	–	–	–
Kleine	54	16,57	2.498.026,89	22	40,68	9,37	92,26
Mittlere	79	10,27	3.817.464,01	31	26,17	1,48	69,30
Große	99	5,00	5.853.266,56	33	15,01	0,42	42,44

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

für einen Teil aller Gemeinden ausreichende Daten zur Verfügung stehen, bezieht sich diese Summe nur auf die hier betrachteten Gemeinden. In den drei betrachteten Größenklassen liegt die mittlere Pro-Kopf-Ersparnis zwischen etwa 10€ und 23€ für die ineffizienten Gemeinden. Die maximale Pro-Kopf-Ersparnis fällt in den kleineren Größenklassen deutlich geringer aus als für die allgemeine Verwaltung (etwa 150€ für die Verwaltung gegenüber etwa 50€ für die Stadtplanung). Nur für die größten Gemeinden erreicht die maximale Ersparnis eine ähnliche Größenordnung (Verwaltung 45€ gegenüber Stadtplanung 58€).

In dem Bereich Kindertagesstätten nehmen die Pro-Kopf-Einsparpotenziale mit zunehmender Größenklasse ab (vgl. Tab. 9). Die kleineren Gemeinden könnten so höhere Pro-Kopf-Ersparnisse realisieren (92€ gegenüber 42€ in den größten). Da die ineffizienten Gemeinden in der jeweiligen Gruppe ziemlich nah beieinander liegen, sind auch die gesamten Einsparpotenziale in dieser Kategorie zwischen den drei Gruppen relativ ausgeglichen.

Die gesamten Einsparpotenziale in dieser Kategorie betragen etwa 12 Mill. €.

Fazit

Die Analyse der sächsischen Gemeinden hat erhebliche Effizienzreserven festgestellt. Beispielsweise betragen die Einsparungen bei der allgemeinen Verwaltung etwa 51 Mill. € und im Bereich „Kindertageseinrichtungen“ etwa 12 Mill. €. Es lassen sich aber auch große Unterschiede zwischen den Gemeindegrößen ermitteln. Bei der FDH-Methode zeigt sich, dass die Effizienz bei großen Gemeinden typischerweise höher ist als bei kleinen Gemeinden. Sowohl die mittlere Effizienz als auch der Anteil effizienter Gemeinden nimmt bei der FDH-Methode mit zunehmender Gemeindegröße zu. Obwohl die zusammengefassten Effizienzwerte der beiden Methoden sich unterscheiden, ergeben sich zwischen den Ergebnissen hohe positive Korrelationen⁸. D. h. mit beiden

Verfahren werden die gleichen Gemeinden als relativ effizient eingestuft, nur der Grad der Ineffizienz (oder die Distanz zu der jeweiligen Effizienzgrenze) unterscheidet sich.

Literatur

- BJUREK, H.; KJULIN, U. (1992): Efficiency, Productivity and Determinants of Inefficiency at Public Day Care Centers in Sweden. In: *Scandinavian Journal of Economics* 92; S. 173–187.
- CANTNER, U.; KRÜGER, J. (2007): Produktivität und Effizienzanalyse: Der nichtparametrische Ansatz.
- COELLI, T. J.; RAO, D. S. P.; O'DONNELL, C. J.; BATTESE, G. E. (2005): An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis.
- DEPRINS, D.; SIMAR, L.; TULKENS, H. (1984): Measuring Labor Efficiency in Post Offices. In: M. MARCHAND, P. PESTIEAU and H. TULKENS (Hrsg.): *The Performance of Public Enterprises: Concepts and Measurements*.
- FARRELL, M. J. (1957): The Measurement of Productive Efficiency. In: *Journal of the Royal Statistical Society Series A* 120; S. 253–281.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2008a): 4. Regionalisierte Bevölkerungsfortschreibung des Freistaates Sachsen bis 2020, Variante 3.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2008b): Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen 1990 bis 2008. Kamenz.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2008c): Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/GV in Sachsen 1999 bis 2006. Kamenz.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2008d): Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Kommunalhaushalte des Freistaates Sachsen. Kamenz.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2008e): Kindertageseinrichtungen, genehmigte Plätze und Personal nach Städten und Gemeinden in Sachsen. 15. März 2006, Kamenz.
- TULKENS, H. (1993): On FDH Analysis: Some Methodological Issues and Applications to Retail Banking, Courts and Urban Transit. In: *Journal of Productivity Analysis* 4; S. 183–210.

¹ Im Folgenden wird die Bezeichnung Stadtplanung synonym für die Gliederungspunkte 60 und 61 gemäß Einzelplan verwendet. Die vollständige Bezeichnung lautet „Bauverwaltung, Stadtplanung, Vermessung und Bauordnung“.

² Der Beitrag „Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Kommunalen Ausgaben im Freistaat Sachsen“, erschienen in ifo Dresden berichtet 05/2009, untersucht das Vorhandensein von Größenvorteilen in der Bereitstellung dieser gleichen drei Leistungen.

³ Dies ist das Ergebnis aus einer output-orientierten Betrachtung. Bei einer input-orientierten Betrachtung beschreibt die Grenze den minimal nötigen Input für die Erreichung eines bestimmten Niveaus des Outputs.

⁴ Betreuungsmöglichkeiten werden auch von privaten Einrichtungen angeboten, da diese aber von den Gemeinden nicht finanziell unterstützt werden, müssen sie hier nicht berücksichtigt werden.

⁵ Gliederungspunkt 464 (475) der Jahresrechnungsstatistik beinhaltet Ausgaben für eigene Tageseinrichtungen für Kinder (Ausgaben der Förderung von anderen Trägern).

⁶ Mit der Dichte als Output wird eine Gemeinde mit relativ vielen Einrichtungen begünstigt, und größere (großflächige) Gemeinden mit weniger Einrichtungen stehen ineffizienter da. Alternativ könnte die Zahl der Einrichtungen auch allein als Input betrachtet werden, ohne die Fläche zu berücksichtigen. Wenn die Analyse so durchgeführt wird, ergeben sich keine nennenswerten Unterschiede in den Ergebnissen.

⁷ Die hier vorgestellten Mittelwerte sind somit nicht „Mittelwerte-der-Mittelwerte“ aus der vorherigen Tabelle, sondern beruhen auf Berechnungen für die einzelnen Gemeinden.

⁸ Niedrigste Spearman-Rangkorrelation von 0,6 für die „allgemeine Verwaltung“ in der Gruppe der mittelgroßen Gemeinden. In allen anderen Gruppen und über alle Kategorien liegen die Werte zwischen 0,7 und 0,9.

Personalüberhänge im öffentlichen Dienst – Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

Joachim Ragnitz*

Einführung

Die ostdeutschen Länder stehen in den kommenden zehn Jahren vor einem erheblichen finanzpolitischen Anpassungsbedarf, der aus einer Vielzahl von Faktoren resultiert:

- Infolge der vereinbarten Degression des Solidarpaktes II werden bis zum Ende des Jahres 2019 die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) des Bundes vollständig auslaufen. Auch die überproportionalen Leistungen des Bundes im Rahmen des sogenannten „Korb 2“ des Solidarpaktes II sind bis zum Jahr 2019 befristet.
- Die gegenwärtige Förderperiode der EU endet im Jahr 2014. In den Folgejahren müssen die ostdeutschen Länder mit einer sehr deutlichen Absenkung des Mittelzuflusses rechnen.
- Darüber hinaus sind fast alle ostdeutschen Länder auch mit recht hohen Schulden belastet, deren Rückführung im Interesse der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik und der Rückgewinnung von Handlungsspielräumen der zukünftigen Generationen erforderlich ist.
- Schließlich kommen noch die erwarteten erheblichen Bevölkerungsverluste hinzu, die c. p. zu einem proportionalen Rückgang der Einnahmen aus Steuern nach Finanzausgleich (einschließlich der FehlBEZ) führen werden. Dies würde nur dann kompensiert werden, wenn die Steuereinnahmen in Deutschland insgesamt stark steigen würden, wovon aber angesichts der Nachwirkungen der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise nicht auszugehen ist.

Insgesamt stehen die ostdeutschen Länder somit vor erheblichen Herausforderungen, das gegenwärtig hohe Ausgabenniveau an die bereits absehbaren Einnahmeausfälle anzupassen. Auch wenn alle ostdeutschen Länder inzwischen einen finanzpolitischen Kurswechsel eingeleitet haben, der auch bereits klar erkennbare Konsolidierungserfolge zeigt, sind weitere Einsparungen auf der Ausgabenseite überall erforderlich. Hier sind insbesondere die Personalausgaben in den Blick zu nehmen. Das ifo Institut hat deshalb in Kooperation mit Prof. Dr. Helmut Seitz (TU Dresden) am Beispiel des Landes Mecklenburg-Vorpommern untersucht, welche Möglichkeiten einer Rückführung der Personalbestände existieren.¹

Die Herausforderungen

Da die Pro-Kopf-Einnahmen der ostdeutschen Länder bis zum Jahr 2020 in etwa auf das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland) sinken werden, wird man auch die Personalbestände auf der Landesebene insgesamt in etwa auf das Pro-Kopf-Niveau dieser Vergleichsländer zurückführen müssen.² Die Gesamtzahl der nachhaltig zu finanzierenden Stellen in der öffentlichen Verwaltung ergibt sich somit aus der Zahl der Stellen je Einwohner in den Vergleichsländern multipliziert mit der voraussichtlichen Bevölkerungszahl des jeweils betrachteten Landes im Jahr 2020. Dem steht allerdings entgegen, dass es aufgrund landesspezifischer Besonderheiten (z. B. geringere Bevölkerungsdichte, höhere Bedeutung von Wirtschaftsförderung) unter Umständen einen höheren, fachlich begründeten Mehrbedarf an öffentlichen Leistungen geben könnte als in den Vergleichsländern. Insoweit besteht die entscheidende Aufgabe darin, zunächst einmal für alle Aufgabebereiche der öffentlichen Verwaltung (mit anderen Worten: für jede einzelne Verwaltungseinheit) die fachlich begründeten Mehr- bzw. Minderbedarfe zu ermitteln. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das öffentliche Leistungsangebot nicht unabhängig von Verschiebungen in der „Nachfrage“ nach öffentlichen Leistungen ist, die wiederum vor allem von Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung beeinflusst wird. Der im Jahr 2020 erforderliche Stellenbedarf entspricht allerdings nicht notwendigerweise auch der Zahl der finanzierbaren Stellen. Insoweit ergibt sich ein weiterer Konsolidierungsbedarf. Wie dieser abgebaut wird, ist letzten Endes eine politische Entscheidung.

In Tabelle 1 sind die Personalbestände in Mecklenburg-Vorpommern (MV) denen in den finanzschwachen Westflächenländern (FSFW) in den Jahren von 2004 bis 2007 dargestellt. In Mecklenburg-Vorpommern hat sich der Personalbesatz in der hier verwendeten Abgrenzung (ohne Hochschulen, Hochschulmedizin und Krankenhäuser) in diesem Zeitraum um ca. 10,5 % reduziert, sodass die Personalbesatzquote von 22,4 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je 1.000 Einwohner im Jahr 2004 auf ca. 20,6 im Jahr 2007 gesunken ist. Damit lag die Quote aber immer noch um ca. 2,2 VZÄ je 1.000 Einwohner höher als in den Vergleichsländern [und sogar um 2,9 VZÄ höher als in der Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer

* Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung.

(FW)]. Der Stellenabbau erfolgt dabei primär über die Ausnutzung der „natürlichen Fluktuation“, also durch Nicht-Ersatz altersbedingt ausscheidenden Personals. Da sich die Personalreduktion auch in den Jahren nach 2007 weiter fortgesetzt hat, dürfte bis Ende 2009 der Personalüberhang auf ca. 0,9 bis 1,3 VZÄ je 1.000 Einwohner zurückgeführt worden sein. Dies entspricht in etwa dem Personalkonzept 2005 der Landesregierung.

Während sich die Personalbestände im Bereich der Polizei in Mecklenburg-Vorpommern nur wenig verändert haben, wurde in den Bereichen Schulen, Finanzämter und Gerichte und Staatsanwaltschaften der Personalbestand deutlich reduziert. In anderen Bereichen – so insbesondere bei der Polizei und bei der Landwirtschaftsverwaltung – besteht hingegen selbst unter Berücksichtigung sachlich begründeter Mehrbedarfe derzeit noch ein erheblicher Personalüberhang.

Alles in allem beläuft sich der strukturelle Stellenüberhang in Mecklenburg-Vorpommern derzeit auf ca. 1.500 bis ca. 2.200 VZÄ. Da allerdings die Bevölkerung im Land in den nächsten Jahren weiter zurückgehen wird, kommen zusätzliche demographisch induzierte Personalabbauerfordernisse hinzu, um im Jahr 2020 (dem Zeithorizont der hier durchgeführten Berechnungen) je

Einwohner gerechnet den gleichen Personalbestand aufzuweisen wie die Vergleichsländer.

Künftige Personalentwicklung: Methodische Überlegungen

Die Ermittlung des notwendigen Personalabbaus erfolgt in mehreren Schritten. Zunächst muss der erforderliche Stellenbesatz unter Berücksichtigung der absehbaren demographischen Entwicklungen abgeleitet werden. Das Personalkonzept 2005 der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern definiert hierzu für alle Verwaltungsstellen den tatsächlichen Personalbedarf (ermittelt durch Vergleich mit den Ländern Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein). Dieser ist primär abhängig von der Einwohnerzahl; allerdings gibt es auch fachlich begründete Mehrbedarfe, die sich zum Beispiel aus einwohnerzahlunabhängigen Aufgaben, aber auch durch Überlegungen zu einer „Mindestverwaltungsgröße“ ableiten lassen. Diese sind im Personalkonzept des Landes detailliert quantifiziert. Die darüber hinausgehende Zahl an vorhandenen Stellen wird als „temporärer Mehrbedarf“ angesehen, der im Regelfall kurzfristig (bis zum Jahr

Tabelle 1: Personalbesatz und Veränderung des Personaleinsatzes im Zeitraum vom 30.06.2004 bis zum 30.06.2007 auf Basis der Daten der Personalstatistik (gemessen in VZÄ)

	MV		FSFW		FW	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007
VZÄ je 1.000 Einwohner						
Insgesamt ohne Hochschulen, Hochschulmedizin und Krankenhäuser	22,36	20,61	18,74	18,44	18,03	17,70
Veränderung 2004 bis 2007 in %						
Insgesamt, darunter:	-10,5		-1,7		-1,7	
Polizei	-0,5		0,3		-2,4	
Gerichte und Staatsanwaltschaften	-13,7		-2,5		-4,6	
Justizvollzugsanstalten	-4,8		-0,3		-1,6	
Schulen	-14,8		1,2		3,0	
Finanzämter	-12,7		-2,4		-4,0	
Anm.: VZÄ = Vollzeitäquivalente; FSFW = finanzschwache Westflächenländer; MV = Mecklenburg-Vorpommern; FW = Gesamtheit der westdeutschen Flächenländer.						

Quellen: Daten der Personalstatistik des Landes Mecklenburg-Vorpommern der Jahre 2004 und 2007, Berechnungen des ifo Instituts.

2012) abgebaut werden soll. Der tatsächliche Personalbedarf im Jahr 2020 ergibt sich dann aus der Fortschreibung des tatsächlichen Personalbedarfs im Jahr 2009 mit der Zahl der „versorgungsrelevanten Bevölkerung“. Dabei werden allerdings nicht nur die Veränderung der Einwohnerzahl, sondern auch die Veränderungen der Altersstruktur berücksichtigt, da in einzelnen Aufgabenbereichen starke Altersstruktureffekte in der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen festzustellen sind.

Gäbe es keine Altersstruktureinflüsse, könnte bei schrumpfender Bevölkerung der Personalbestand in proportionalem Umfang zurückgeführt werden, ohne dass Qualität und Umfang der angebotenen Leistungen hierunter leiden. Ausnahmen gelten nur für rein öffentliche Güter, bei denen das notwendige Leistungsangebot unabhängig von der Zahl der Nachfrager ist. Die hierfür in der Literatur typischerweise vorgebrachten Beispiele – Landesverteidigung, Umweltschutz – sind auf der Ebene eines Bundeslandes allerdings zumeist weniger relevant, weil diese Güter gerade wegen des Charakters eines öffentlichen Gutes zumeist durch die übergeordnete föderale Ebene (dem Bund) erstellt werden.

In der Realität gibt es jedoch deutliche altersspezifische Unterschiede in der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen. Beispiele für weitgehend altersstrukturneutrale öffentliche Ausgaben sind beispielsweise die Aufwendungen für die allgemeine Verwaltung oder auch die Leistungen der Wirtschaftsförderung; hingegen ist insbesondere bei den Bildungsausgaben, darüber hinaus aber auch bei einer Reihe weiterer Ausgabenkategorien (Polizei und Justiz, Sozialausgaben) ein starker Alterseffekt erkennbar. Mit Blick auf das Untersuchungsziel lassen sich daher sogenannte „Altersstrukturmatrizen“ konstruieren, mit deren Hilfe die altersspezifische Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen abgebildet werden kann. Werden diese Altersstrukturmatrizen als konstant angenommen, also insbesondere Verhaltensänderungen ausgeschlossen, können unter Berücksichtigung der künftigen Bevölkerungsentwicklung (Größe und Struktur) die für die Aufrechterhaltung eines vorgegebenen Leistungsniveaus notwendigen Personalbestände ermittelt werden.

Für die hier vorgelegte Analyse wurden differenzierte „Altersstrukturprofile“ der Inanspruchnahme für die folgenden Aufgabenbereiche ermittelt:

- Polizei
- Steuer- und Finanzverwaltung
- Justiz
- Schulen und Schulverwaltung
- Hochschulen
- Kultur
- Sozialausgaben
- Gesundheit, Sport und Freizeit

In allen anderen Aufgabenbereichen wird im Regelfall ein gleichförmiges Altersstrukturprofil unterstellt, das heißt, diese Leistungen kommen allen Altersgruppen der Bevölkerung in gleichem Umfang zugute.

Künftige Personalentwicklung: Ergebnisse

In Tabelle 2 werden die Berechnungsergebnisse für alle Bereiche zusammenfassend dokumentiert. In der ersten Spalte der Tabelle wird der tatsächliche Stellenbesatz in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2009 nach dem Personalkonzept 2005 der Landesregierung – einschließlich der temporären Mehrbedarfe – ausgewiesen. Hier ergeben sich insgesamt knapp 33.400 Stellen. In den folgenden Spalten werden die für die Jahre 2015, 2020 und 2025 berechneten Stellenbestände unter Berücksichtigung des Abbaus des temporären Mehrbedarfs bis zum Jahr 2012 sowie der aus demographisch Gründen notwendigen Anpassungen ausgewiesen. Nach den Modellrechnungen würde sich bis 2020 somit ein Stellenabbau von 9,4 % ergeben, bis zum Jahr 2025 sogar um 12,7 %. Diese Personalreduktion wäre möglich, ohne dass sich die öffentlichen Aufgabenerfüllung qualitativ oder quantitativ verschlechtern würde, da der vom Land postulierte „fachlich begründete Mehrbedarf“ hier keiner zusätzlichen Anpassung unterworfen wurde. In Abbildung 1 ist die Entwicklung des Personalbedarfs (in verschiedenen Abgrenzung) zudem auch graphisch dargestellt.

Ein überproportional hoher Stellenabbau entfällt auf die Bereiche Polizei (–22,4 % bis zum Jahr 2025) und Justizvollzugsanstalten (–36,2 %). Dies reflektiert insbesondere den demographisch bedingten Rückgang des Bedarfs (altersstrukturbedingter Rückgang von Straftaten), im Bereich der Polizei aber auch den vergleichsweise hohen temporären Mehrbedarf von derzeit noch 10 % des aktuellen Personalbestands. Im Schulbereich sind die notwendigen Anpassungen hingegen gering, da sich die Zahl der Schüler in Mecklenburg-Vorpommern in den nächsten Jahren nur noch wenig ändern wird.

In einem zweiten Schritt muss allerdings die Frage geklärt werden, ob die hier hochgerechnete Personalanpassung ausreichend ist, um im Land bis zum Auslaufen der Solidarpaktmittel im Jahr 2019 einen nachhaltig finanzierbaren Personalbestand zu erreichen.

Die westdeutschen Flächenländer³ verfügten im Jahr 2007 über einen Personalbesatz von 17,7 VZÄ je 1.000 Einwohner. Ausgenommen ist dabei der Hochschulbereich (einschließlich Hochschulmedizin), da die Stellenzahlen dieser Einrichtungen weitgehend politisch fixiert sind und darüber hinaus die Vergleichbarkeit der einzelnen Länder nicht gegeben ist. Da auch auf

Tabelle 2: Gesamtbetrachtung des demographisch hochgerechneten Stellenbedarfs in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene unter Berücksichtigung des Abbaus temporärer Mehrbedarfe^a

		2009	2015	2020	2025
1.	neu Ministerien und Staatskanzlei	1.841	1.753	1.719	1.672
2.	neu Landesamt für innere Verwaltung	330	314	308	300
4.	Landesschule Brand- und Katastrophenschutz	17	16	16	15
7.	neu Polizei ohne Fahrbereitschaft	6.196	5.118	4.977	4.811
8.	Fachschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege	74	69	67	65
10.	neu Landeszentralkasse	116	110	108	105
12.	neu Finanzämter	2.376	2.239	2.087	1.920
13.	Landesbesoldungsamt	161	146	142	137
14.	Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen	70	0	0	0
15.	Landesamt für Straßenbau und Verkehr, Straßenbauämter	1.211	1.156	1.074	1.045
16.	neu Eichämter	28	27	26	25
17.	Bergamt	18	17	17	16
18.	Staatliches Museum Schwerin	81	77	76	74
19.	neu Landesamt für Kultur und Denkmalpflege	101	88	87	84
23.	Schulaufsicht	117	117	117	111
24.	Landesinstitut MV für Schule und Ausbildung	126	126	126	120
25.	Unis Greifswald, Rostock und HS für Musik und Theater, sowie FH Neubrandenburg, Wismar und Stralsund	3.047	2.847	2.747	2.747
26.	Institut für Ostseeforschung, Warnemünde	77	73	72	70
27.	Studienkollegs Greifswald und Wismar	10	10	10	10
28.	neu Landesamt für Landwirtschaft, Lebenssicherheit und Fischerei	664	618	509	495
30.	neu Landesforstanstalt	1.032	982	964	937
32.	Landesforschungsanstalt	82	78	77	74

Tabelle 2 (Fortsetzung)

		2009	2015	2020	2025
33.	Landwirtschaftliche Fachschulen (Lehrer)	23	21	21	21
34.	Landwirtschaftliche Fachschulen (Service)	18	18	18	18
35. neu	Nationalparkämter	226	215	211	205
36./37.	Ordentliche Gerichte, Staatsanwaltschaften und Fachgerichte einschließlich Soziale Dienste (Bewährungs- und Gerichtshilfen)	2.452	2.278	2.209	2.124
38.	Justizvollzugsanstalten	826	659	567	527
39.	Landesbeauftragter Staatssicherheitsunterlagen	4	4	4	4
43. neu	Landesamt für Gesundheit und Soziales	492	443	428	409
45.	Staatliche Ämter für Umwelt und Natur und GA Küstenschutz	360	343	336	327
46. neu	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie	198	184	180	175
47.	Arbeitsmarkt und Strukturentwicklung	8	8	0	0
48.	Ämter für Raumordnung und Landesplanung	37	31	31	30
A	Verwaltung (1–48)	22.418	20.185	19.328	18.674
49.	Medizinische Fakultäten in Greifswald und Rostock (Lehre und Forschung)	678	678	678	678
50.	Landesgestüt Redefin	38	27	26	26
51.	Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern	545	519	509	495
B	insgesamt ohne Lehrer	23.679	21.408	20.541	19.872
52.	nachrichtlich: Lehrer	9.700	9700	9700	9.269
C	insgesamt mit Lehrer	33.379	31.108	30.241	29.141
D	insgesamt ohne Hochschulen, Hochschulmedizin und Studienkollegs	29.644	27.573	26.806	25.706

a) Die Nummerierung entspricht dem Personalkonzept 2005 der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern; aufgrund von institutionellen Änderungen wurden einzelne Bereiche neu gegliedert (hier mit „neu“ gekennzeichnet).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 1: Entwicklung des hochgerechneten Stellenbedarfs in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene insgesamt, insgesamt ohne Lehrer und insgesamt ohne Hochschulen (Hochschulen, Hochschulmedizin und Studienkollegs)



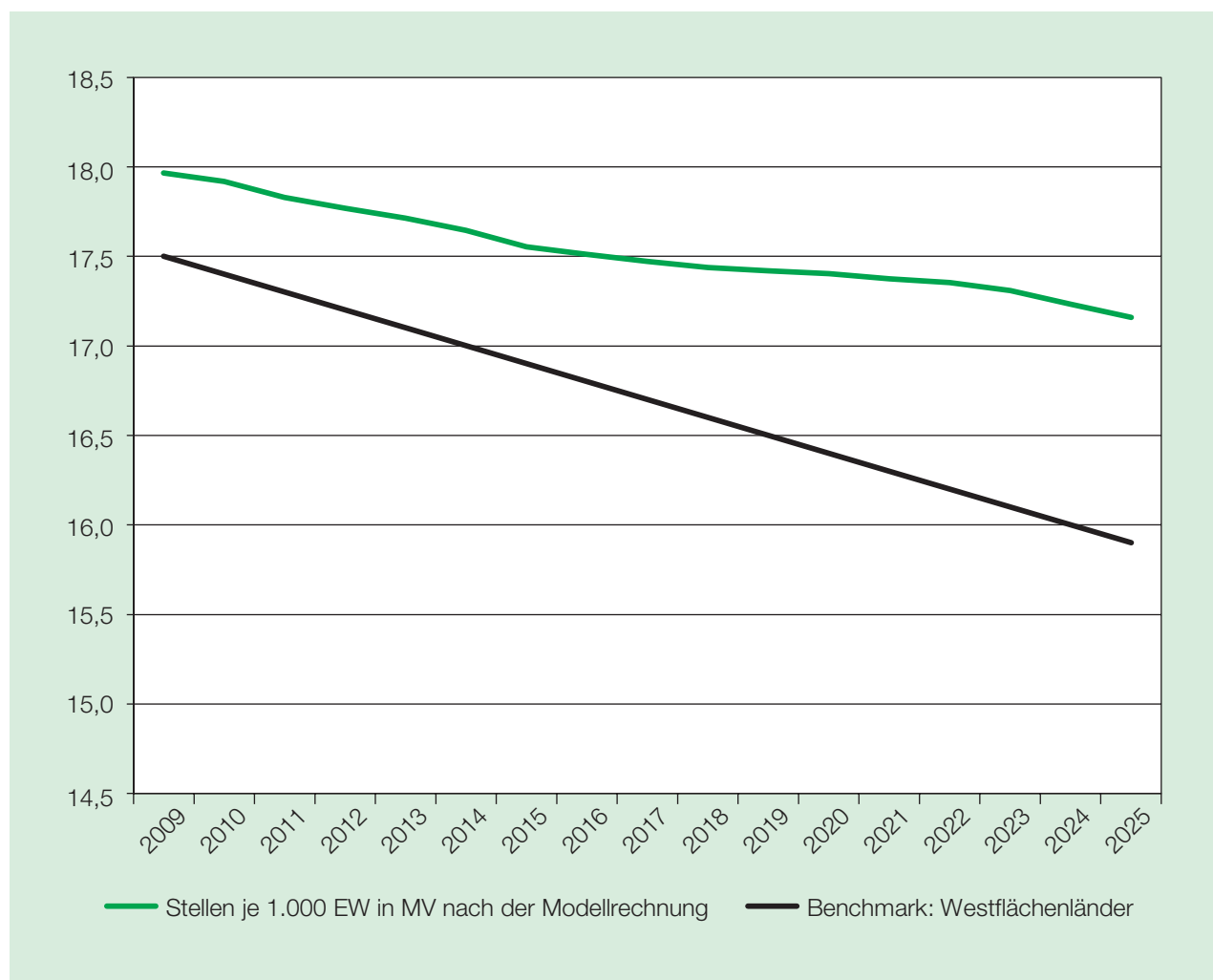
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Vergleichsländern ein erheblicher Konsolidierungsbedarf lastet, ist davon auszugehen, dass auch hier künftig der Personalbesatz um mindestens 0,1 VZÄ pro Jahr reduziert wird. Für die folgenden Berechnungen wird angenommen, dass der Personalbesatz in den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2020 in einer Größenordnung von ca. 16,5 VZÄ je 1.000 Einwohner liegen wird. Dies ist somit die Zielgröße, die auch in Mecklenburg-Vorpommern erreicht werden muss.

In der Abbildung 2 ist die Entwicklung der Anzahl der Stellen je 1.000 EW – ohne den Hochschulbereich – in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern dargestellt, wenn nur die demographischen Anpassungen vorgenommen werden. Die Modellrechnung liefert für das Jahr 2020 dann einen Stellenbesatz (ohne Hochschulen) von ca. 17,4 Stellen je 1.000 EW, während der Westbenchmark dann bei ca. 16,4 Stel-

len liegt. Dies impliziert, dass man in Mecklenburg-Vorpommern – außerhalb des Hochschulbereichs – bis zum Jahr 2020 weitere ca. 1.400 Stellen abbauen müsste, um den gleichen Pro-Kopf-Personalbestand wie in den westdeutschen Flächenländern zu erreichen (vgl. Tab. 3). Insgesamt ist demnach, ausgehend vom aktuellen Stellenbestand, zwischen 2009 und 2020 ein Stellenabbau um 14,3 % erforderlich, um die geforderte Zielgröße von 25.400 Stellen zu erreichen. Zusätzlich zu den demographisch bedingten Personalkürzungen sind daher in allen Bereichen zusätzliche Stellenkürzungen erforderlich, um die Personalbestände an das nachhaltig finanzierbare Niveau anzupassen. Letzten Endes ist es zwar eine politische Entscheidung, wo dieser Stellenabbau stattfindet; um die Belastungen möglichst gleichmäßig zu verteilen, bietet sich aber auch hier ein Stellenabbau unter Berücksichtigung der Demographiesensitivität der öffentlichen

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Stellen je 1.000 Einwohner – nach Abbau des temporären Mehrbedarfs und Anpassung an die demographischen Veränderungen (ohne Hochschulen und Hochschulmedizin) in Mecklenburg-Vorpommern und Vergleichswerte für die Westflächenländer



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 3: Weiterer Stellenabbaubedarf in Mecklenburg-Vorpommern

	Stellenzahlen im Jahr 2020
Gesamtstellenzahl nach Abbau des temporären Mehrbedarfs und Anpassung an die demographische Entwicklung	30.241,2
Gesamtstellenzahl ohne Hochschulbereich	26.806,2
Finanzierbares Stellenvolumen ohne Hochschulbereich und einem Zielwert von 16,5 Stellen im Jahr 2020	25.413,1
Weiterer Konsolidierungsbedarf	1.391,1

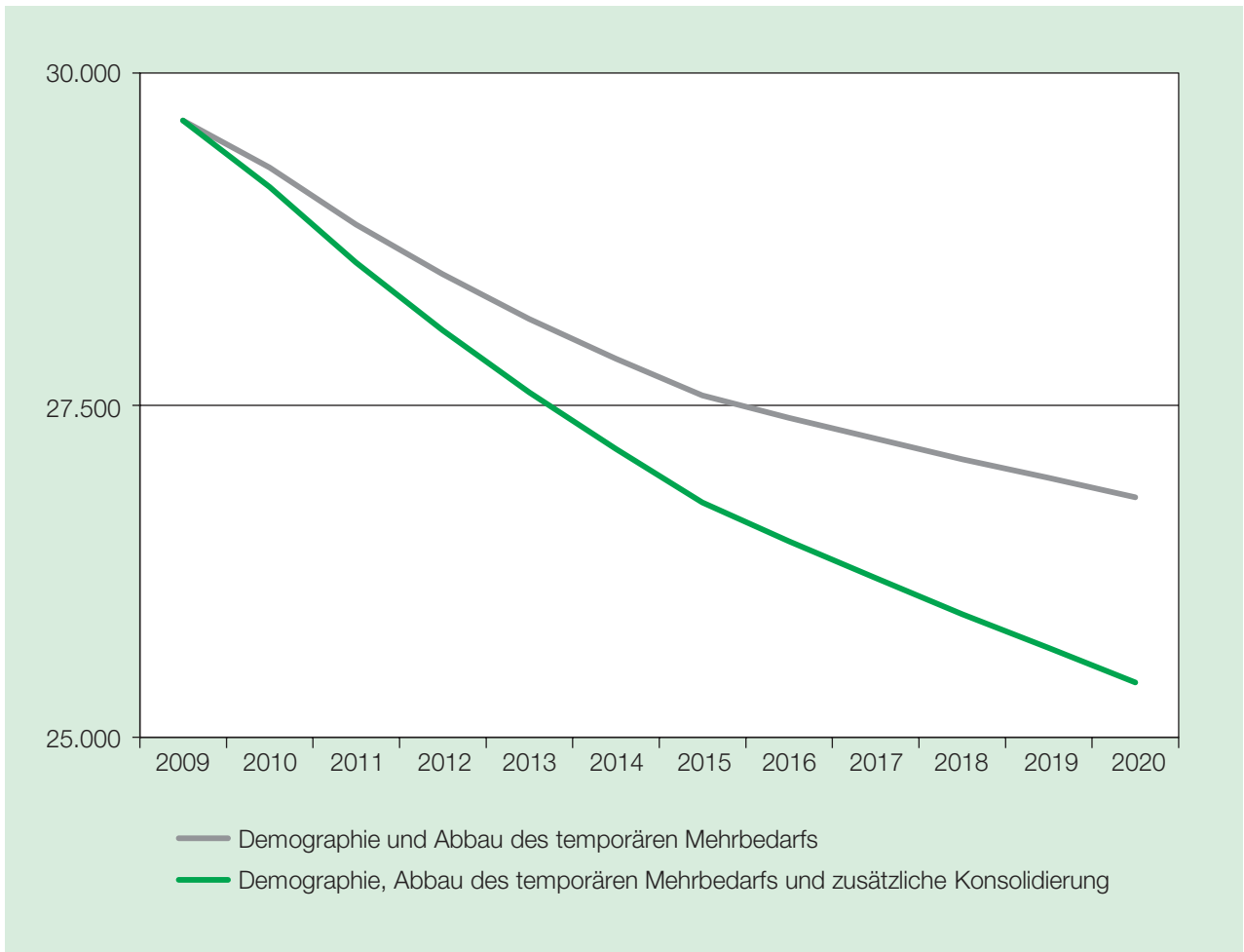
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Ausgaben an. Dies entspricht einer „modifizierten Rassenmähermethode“. Die Ergebnisse sind in Abbildung 3 sowie in Tabelle 4 dokumentiert.

Abbildung 4 zeigt darüber hinaus, wie sich die Relation der Zahl der Stellen zu den Einwohnern bis zum Jahr

2020 entwickeln wird. Im Jahr 2020 wird mit einer Stellenzahl von 16,5 je 1.000 Einwohner (Zielwert) genau die Stellenausstattung erreicht, die sich das Land maximal im Jahr 2020 leisten können wird.

Abbildung 3: Entwicklung des hochgerechneten Stellenbedarfs in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene (ohne Hochschulbereich)



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 4: Gesamtbetrachtung des demographisch hochgerechneten Stellenbedarfs sowie der zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern auf der Landesebene unter Beachtung der organisatorischen Anpassungen

		2009	2015	2020
1. neu	Ministerien und Staatskanzlei	1.841	1.671	1.575
2. neu	Landesamt für innere Verwaltung	330	300	282
4.	Landesschule Brand- und Katastrophenschutz	17	15	15
7. neu	Polizei ohne Fahrbereitschaft	6.196	4.878	4.559
8.	Fachschule für öffentl. Verwaltung und Rechtspflege	74	69	67
10. neu	Landeszentralkasse	116	105	99
12. neu	Finanzämter	2.376	2.135	1.912
13.	Landesbesoldungsamt	161	146	142
14.	Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen	70	0	0
15.	Landesamt für Straßenbau und Verkehr, Straßenbauämter	1.211	1.105	985

Tabelle 4 (Fortsetzung)

		2009	2015	2020
16. neu	Eichämter	28	25	24
17.	Bergamt	18	16	15
18.	Staatliches Museum Schwerin	81	74	69
19. neu	Landesamt für Kultur und Denkmalpflege	101	84	80
23.	Schulaufsicht	117	117	117
24.	Landesinstitut MV für Schule und Ausbildung	126	126	126
25.	Unis Greifswald, Rostock und Hochschule für Musik und Theater, sowie FH Neubrandenburg, Wismar und Stralsund	3.047	2.847	2.747
26.	Institut für Ostseeforschung, Warnemünde	77	70	66
27.	Studienkollegs Greifswald und Wismar	10	10	10
28. neu	Landesamt für Landwirtschaft, Lebenssicherheit und Fischerei	664	594	466
30. neu	Landesforstanstalt	1.032	937	883
32.	Landesforschungsanstalt	82	74	70
33.	Landwirtschaftliche Fachschulen (Lehrer)	23	21	21
34.	Landwirtschaftliche Fachschulen (Service)	18	18	18
35. neu	Nationalparkämter	226	205	193
36./37.	Ordentliche Gerichte, Staatsanwaltschaften und Fachgerichte einschl. Soziale Dienste (Bewährungs- und Gerichtshilfen)	2.452	2.172	2.024
38.	Justizvollzugsanstalten	826	628	519
39.	Landesbeauftragter Staatsicherheitsunterlagen	4	4	4
43. neu	Landesamt für Gesundheit und Soziales	492	422	392
45.	Staatliche Ämter für Umwelt und Natur und GA Küstenschutz	360	327	308
46. neu	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie	198	175	165
47.	Arbeitsmarkt und Strukturentwicklung	8	8	0
48.	Ämter für Raumordnung und Landesplanung	37	30	28
A.	Verwaltung (1–48)	22.418	19.405	17.980
49.	Medizinische Fakultäten in Greifswald und Rostock (Lehre und Forschung)	678	678	678
50.	Landesgestüt Redefin	38	25	24
51.	Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern	545	495	466
B	insgesamt ohne Lehrer	23.679	20.603	19.148
52.	nachrichtlich: Lehrer	9.700	9.700	9.700
C	insgesamt mit Lehrer	33.379	30.303	28.848
D	insgesamt ohne Hochschulbereich	29.644	26.768	25.413

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 4: Entwicklung der Zahl der Stellen je 1.000 Einwohner – nach Abbau des temporären Mehrbedarfs und Anpassung an die demographischen Veränderungen sowie Umsetzung des weiteren Konsolidierungsbedarfs (ohne Hochschulbereich)



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Fazit

Aufgrund der demographischen Entwicklung wird sich der Personalbedarf im öffentlichen Dienst in den kommenden Jahren deutlich reduzieren – zum einen wegen der Schrumpfung der Bevölkerung, zum anderen aber auch wegen der Alterung, die insbesondere im Schulbereich, in der Polizei und in der Justiz zu rückläufiger Inanspruchnahme der angebotenen Leistungen führen wird. Anhand des Beispiels Mecklenburg-Vorpommern (das aber genauso gut auf andere ostdeutsche Länder übertragbar ist) wird gezeigt, wie groß die demographisch induzierten Personalkürzungspotenziale in den verschiedenen Aufgabenfeldern der öffentlichen Verwaltung sind. Diese lassen sich realisieren, ohne dass es zu einer Verschlechterung des öffentlichen Leistungsangebots kommt. Allerdings werden die Einnahmen auf der Landesebene wegen der Verringerung der Zuweisungen von Bund und

EU sowie wegen der demographisch bedingt rückläufigen Einnahmen im Länderfinanzausgleich noch weiter zurückgehen. Insoweit gibt es einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf, um die Personalbestände an das finanzierbare Niveau anzupassen. Wo diese Konsolidierung erfolgt, ist letzten Endes eine politische Entscheidung, die aber getroffen werden muss, um die finanzpolitischen Spielräume des Landes auch langfristig aufrechtzuerhalten.

¹ Ragnitz, J.; Seitz, H. (2009): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgabenstruktur künftiger Haushalte, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern, erscheint demnächst als ifo Dresden Studie.

² Eine Alternative bestünde darin, die vereinbarte Angleichung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst auszusetzen, um auf diese Weise bei gleichem Kostenaufwand ein höheres Beschäftigungsniveau zu halten.

³ Abweichend von der Darstellung des aktuellen Personalbestands in Tabelle 1, werden hier die westdeutschen Flächenländer insgesamt als Vergleichsmaßstab herangezogen, weil davon auszugehen ist, dass auch die FFSW bis zum Jahr 2020 ihren Personalüberbesatz abbauen müssen.

Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland – Erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen

Elena Wiezorek*

Einführung

In Zeiten sinkender Geburtenraten, steigender Lebenserwartungen und wirtschaftlichen Strukturwandels werden die Herausforderungen für deutsche Städte vielschichtiger. Auswirkungen gesamtgesellschaftlicher Veränderungen sind z. B. leer stehende Wohn- und Geschäftsflächen aber auch Anpassungserfordernisse wie der altengerechte Umbau von Wohnungen oder die Veränderung der Wohnungsgrößen und -zuschnitte.

Der Wandel vom steten Wachstum der Städte hin zu einem Rück- und Umbau der Stadtstrukturen erzeugt bei Immobilieninvestitionen eine erhöhte Unsicherheit bzgl. der Rentabilität. Der Einfluss benachbarter, verwahrloster Immobilien und die damit unklare Entwicklungsperspektive des Gesamtstandortes können sich auf das Investitionsverhalten einzelner Eigentümer negativ auswirken.

Die Stadtentwicklungsplanung versucht diesen negativen Tendenzen entgegen zu wirken. Traditionelle Steuerungsansätze stellten meist auf die individuelle Einbindung der Eigentümer in die Anpassungsprozesse ab. Die aktuelle Stadtentwicklungspolitik rückt dagegen die kollektive Einbindung privater Immobilieneigentümer über Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG) in den Fokus [FÜRST (2007); BMVBS (2007); KRAUTZBERGER (2008)].

Eine **Eigentümerstandortgemeinschaft** ist: „ein **Zusammenschluss von Eigentümern benachbarter Immobilien mit dem Ziel, durch gemeinsame Aktivitäten oder Maßnahmen die Verwertungschancen ihrer Objekte zu verbessern. Dabei kann eine ganze Vielfalt von Maßnahmen zur Anwendung kommen (baulich, sozial, Marketing/Image etc.)**“ [EMPIRICA (2008), S. 5f].

Mit dem Instrument der ESGs verbindet sich die Erwartungshaltung, dass erforderliche Anpassungsprozesse im Quartier wie zum Beispiel der Rückbau leer stehender Bausubstanz, die altengerechte Anpassung von Wohnungen, die Aufwertung des öffentlichen Raumes oder auch die positive Imagebildung kollektiv besser als individuell bewältigt werden können. Der Artikel zeigt die Ergebnisse einer vorläufigen Bestandsaufnahme über ESGs in Deutschland und gibt eine erste Abschätzung über Hemmnisse und Erfolgsfaktoren des neuen Instrumentes in der Stadtentwicklung.

Hoheitliche Steuerungsmöglichkeiten zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung

Seit 1971 wird in Deutschland die städtebauliche Erneuerung als gemeindliche Aufgabe zunächst im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) und später dann durch das Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Wesensmerkmal dieser traditionellen Planung ist die einheitliche Konzeption und Vorbereitung durch die Gemeinde sowie eine durch sie gesicherte Durchführung. Immobilieneigentümer werden in diesem Prozess als individuelle Fördermittelempfänger definiert. Diese hoheitlich steuernde Vorgehensweise ist in der Praxis in Teilen auch durch Kooperation zwischen Gemeinde und Sanierungsbeteiligten geprägt und konnte erhebliche Erfolge bei der Sanierung und Revitalisierung von Bestandsbauten erzielen.

In Zeiten des wirtschaftlichen und demographischen Wandels haben sich auch in der Stadterneuerung die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand und die ökonomischen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung verändert. Der gegenwärtige **Handlungsspielraum der öffentlichen Hand** basiert auf folgender veränderter Ausgangssituation [KRAUTZBERGER (2008), S. 338]:

- geringere personelle Ressourcen der Städte und Gemeinden;
- aktuelle Aufgaben wie die Brachflächen-, Leerstands-, Konversions- und Stadtumbauproblematik wirken sich insbesondere auf privaten Flächen aus und bedürfen der Gestaltung in privater Verantwortung;
- die Europäische Union unterstützt Förderungen mit Darlehen statt Zuschüssen und fokussiert auf privat getragene Erneuerungsprozesse.

Die aktuelle Stadtentwicklungspolitik verweist daher auf die Notwendigkeit verstärkter Einbindung privater Akteure in die Stadtentwicklung. Der veränderte **ökonomische Rahmen** ist für die Stadtentwicklung u. a. durch eine sinkende Nachfrage nach Wohnraum geprägt. So kann der entspannte Wohnungsmarkt sinkende Mieteinnahmen

* Elena Wiezorek ist Stipendiatin der Dresden Leibniz Graduate School am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung.

bzw. Leerstände zur Folge haben. Eine Modernisierung von Wohnraum birgt für den Immobilieneigentümer die Gefahr, dass sich die Investition trotz bestehender finanzieller Anreize durch die Städtebauförderung langfristig nicht trägt. Es ist möglich, dass trotz der Sanierung bzw. Modernisierung der Immobilie lediglich die Abschwächung eines Wertverlustes eintritt. Zusätzlich werden ggf. durch die Nichtinvestition an benachbarten Immobilien die individuellen Anstrengungen zunichte gemacht.

Die Unsicherheit in der Refinanzierung der Investitionen in der Stadterneuerung ist für Immobilieneigentümer gestiegen und erscheint umso größer, je unklarer die Entwicklung der Nachbarschaft ist. Befindet sich der Standort nahezu ausschließlich im Besitz eines Eigentümers, wie es (wenn überhaupt) in Großwohnsiedlungen der Fall ist, lässt sich die Entwicklung des Standortes weitgehend durch ihn bestimmen. An sehr kleinteilig strukturierten Standorten nimmt der Einfluss des Investitionsverhaltens benachbarter Eigentümer auf die eigene Investition zu.

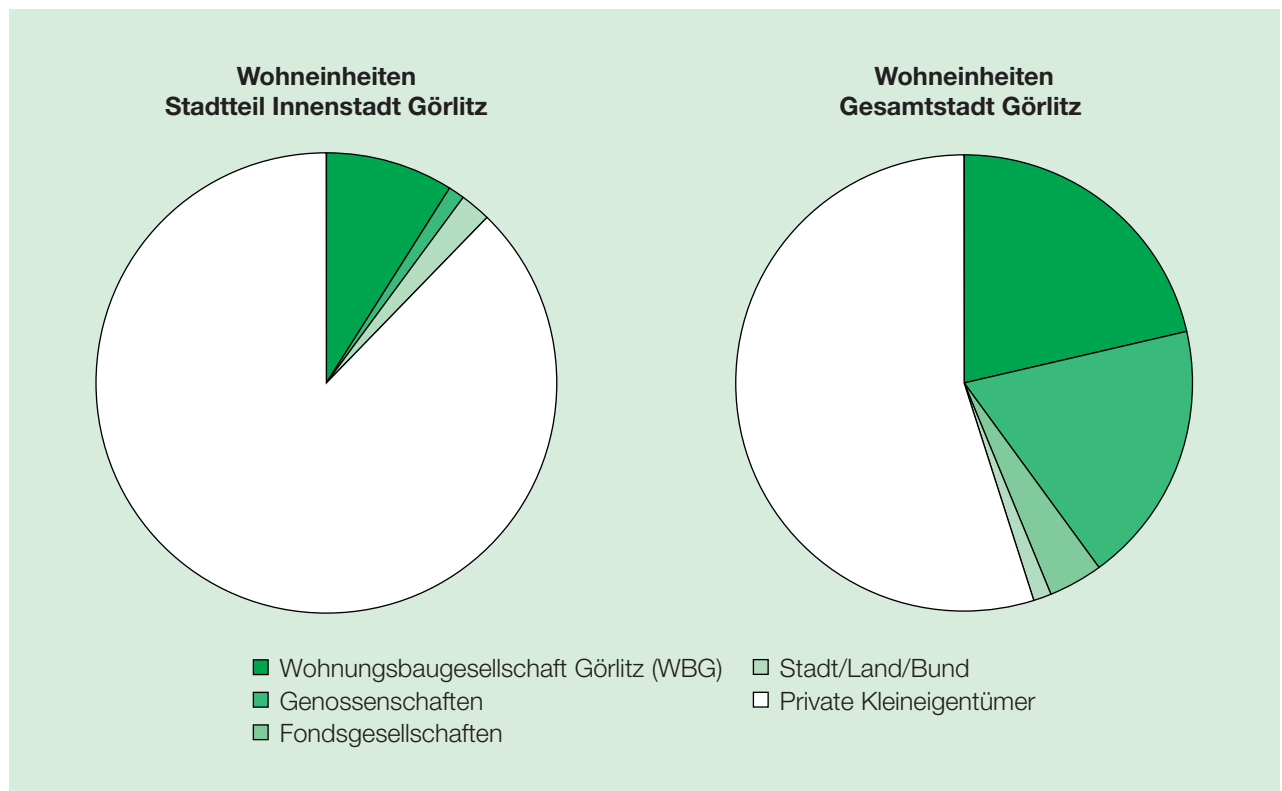
Solche kleinteiligen Eigentümerstrukturen dominieren den deutschen Wohnungsmarkt. Von den insgesamt 35 Mill. bewohnten Wohnungen vermieten private Kleineigentümer¹ mehr als 8 Mill. Dies entspricht einem Marktanteil von etwa 24 % und ist damit nach den selbstnutzenden Eigentümern mit 43 % der zweitgrößte Anteil.

Institutionelle Eigentümer, die häufig im Vordergrund der politischen Diskussionen stehen, vermieten nur ca. 21 % des deutschen Wohnungsbestandes [SCHÄTZL et al. (2007), S. 2].

Private Kleinanbieter dominieren mit ihren Immobilien insbesondere die innerstädtischen Altbauquartiere. Leider liegen für diese Aussage keine gesamtdeutschen Zahlen vor, allerdings lässt sich das Phänomen beispielhaft an Görlitz verdeutlichen. Abbildung 1 zeigt, dass in Görlitz der Anteil von Immobilien im Besitz von privaten Kleineigentümern im Stadtteil Innenstadt bei rund 88 % liegt. Demgegenüber gehören in diesem Stadtteil nur 16 % des Bestandes der Wohnungsbaugesellschaft Görlitz (WBG). Im gesamtstädtischen Vergleich nimmt die WBG mit 44 % des Bestandes eine deutlich stärkere Position gegenüber dem 55-Prozent-Anteil von privaten Kleineigentümern ein.

Die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren der Städtebauförderung zeigen, dass bisher an den Anpassungsprozessen nahezu nur Akteure der institutionellen Wohnungswirtschaft² mitwirkten. Private, oftmals nicht organisierte Kleineigentümer beteiligten sich nur zögerlich [VESER et al. (2007), S. 48; HACKENBROCH (2007); GORDERBAUER et al. (2007), S. 1]. In der Folge ergab sich stadträumlich eine Gewichtung der Probleme an innerstädtischen Standorten. So wiesen bspw. im Jahr 2006

Abb. 1: Struktur des Eigentums am Görlitzer Wohnungsmarkt 2009



Quellen: Stadtplanungsamt Görlitz, Darstellung von Elena Wiezorek.

die „Stadtumbau Ost“-Programmkommunen in innerstädtischen Altbaubeständen eine Leerstandsquote von rund 19% gegenüber dem gesamtstädtischen Durchschnittswert von 14,6% auf [LIEBMANN (2007), S. 28].

Tabelle 1 zeigt beispielhaft die Instrumente zur individuellen und kollektiven Einbindung von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung. Traditionelle Steuerungsansätze in der Stadtentwicklung fördern die individuelle Aufwertung einer Immobilie, neuere Ansätze setzen auf die Förderung von Standortgemeinschaften. Die Förderung von Aufwertungsmaßnahmen durch individuelle Immobilieneigentümer erfolgt mittels eines finanziellen Anreizes. Nur unter besonderen Voraussetzungen werden Zwangselemente wie das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot hinzugezogen. Bei der Förderung von freiwilligen kollektiven Ansätzen erfolgt die Vergabe von finanziellen Mitteln hingegen an Standortgemeinschaften. Für Geschäftszentren wird dabei z. B. in Nordrhein-Westfalen der Begriff der Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) und für Wohnquartiere der Begriff der ESGs verwendet.

Demgegenüber stehen Steuerungsansätze, welche mit Zwangselementen arbeiten. In der traditionellen Steuerung sind dies die auf einen einzelnen Immobilieneigentümer gerichteten Instrumente, wie z. B. das Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB. Für die standortbezogene Steuerung sind dies die öffentlich festgesetzten Business Improvement Districts (BID) oder auch die Housing Improvement Districts (HID), in dem alle Eigentümer, basierend auf einem umfangreichen Engagement Privater, eine Abgabe zur Aufwertung des Standortes zahlen (müssen).

Mit der Novellierung des BauGB 2007 ermöglichte der Bundesgesetzgeber über § 171f landesrechtliche Regelungen zu privaten Initiativen für die Durchführung von standortbezogenen Maßnahmen. Damit eröffnet der Gesetzgeber die Möglichkeit, neben Gebieten mit finanziellen Anreizen über Förderprogramme (z. B. Sanierungs- und Stadtumbaugebiete) durch die Gemeinde

auch (basierend auf privater Initiative) städtische Quartiere als BIDs und HIDs festsetzen zu lassen. Mit dem Instrument der ESGs verbindet sich die Hoffnung, dass die Investitionsbereitschaft der Immobilieneigentümer in heterogen strukturierten Standorten durch die Abstimmung in einer Standortgemeinschaft steigt.

Die Wurzeln und der aktuelle Entwicklungsstand von Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland

Traditionell sind standortbezogene Entwicklungsansätze durch Privatinitiativen in Geschäftszentren beheimatet. Angetrieben durch negative Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels, wie z. B. ein ausgedünnter Branchenmix oder leer stehende Ladenlokale, existieren in Stadt- bzw. Stadtteilzentren Deutschlands bereits seit Jahrzehnten freiwillige Zusammenschlüsse zumeist von Einzelhändlern und Dienstleistern. Sie fordern eine gute Erreichbarkeit des Zentrums, setzen sich für einen sauberen und sicheren öffentlichen Raum ein oder wollen in der Weihnachtszeit mit einer besonderen Beleuchtung die Aufenthaltsqualität am Standort erhöhen. Allerdings sind es oftmals einige wenige Aktive, die Zeit und Geld in Verbesserungen investieren.

Seit der Jahrtausendwende wird in Deutschland intensiv über eine kollektive Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung diskutiert. Besonders die Chancen und Risiken der Übertragung von so genannten Business Improvement Districts (BID) aus Nordamerika nach Deutschland wurden anfänglich erörtert [vgl. BLOEM; BOCK (2001); WIEZOREK (2004)]. Im Zentrum der Debatte standen – bei weitgehender Einigkeit über die notwendige standortbezogene Einbindung von Immobilien- und Grundstückseigentümern – der Grad der Verpflichtung der Beteiligten zu finanziellem Engagement sowie Fragen zur öffentlich-privaten Aufgabenteilung. So ist ein typischer Streitpunkt die Reinigung des

Tab. 1: Instrumente zur Integration von Immobilieneigentümern in die Stadterneuerung

Raumbezug Steuerung durch...	Individueller Ansatz	Kollektiver Ansatz
	Einzelimmobilie	Standortgemeinschaft
Anreize (Förderung)	z. B. Städtebauliche Sanierung (BauGB § 136ff); Stadtumbau (BauGB 171a–d); erhöhte steuerliche Abschreibung (EStG § 7)	z. B. Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG); Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG)
Zwang (rechtliche Rahmensetzung)	z. B. Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (BauGB § 177)	z. B. Business Improvement District (BID); Housing Improvement District (HID)

Quelle: Darstellung von Elena Wiezorek.

öffentlichen Raumes. Aus Perspektive der Eigentümer ist diese mit den erhobenen Steuern bereits bezahlt. Die öffentliche Hand beruft sich hingegen auf die zu leistende Grundreinigung der Flächen und verweist auf eine private Finanzierung bei „on-top“-Erfordernissen.

Box 1

Business Improvement Districts (BID) in Deutschland

Ziele von BIDs:

Ein „gewachsenes“ Geschäftszentrum mittels:

- eines abwechslungsreichen Branchenmixes,
- einer guten Erreichbarkeit für den Kunden durch alle Verkehrsträger,
- eines attraktiven öffentlichen Raums und
- einer gemeinsamen Kundenkommunikation durch einheitliche Öffnungszeiten, gemeinsame Events und Serviceleistungen,

gegenüber der offensichtlich für Kunden attraktiven Angebotsform eines Shoppingcenters konkurrenzfähig zu gestalten.

Beispielhafte Maßnahmen von BIDs:

- Instandhaltungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Raum (z. B. Umbau des Gehwegbereiches; Umorganisation des Parkraumes; Müllsammlung; Graffitiabeseitigung; Grünanlagenpflege inkl. Bepflanzungen);
- Sicherheit (Sicherheits- und Auskunftspersonal);
- Marketing und Promotion (Konzepterstellung; gemeinsame Veranstaltungen; Werbeanzeigen für den Standort; Aufstellung von Infosäulen)

Private Initiative und staatlicher Zwang [KERSTEN (2007)] bilden das Spannungsfeld in dem Improvement Districts agieren. Basierend auf privater Initiative setzen sie auf der Grundlage eines Gesetzes bei entsprechendem Mehrheitsquorum ein Zwangselement hoheitlicher Steuerung ein. Im Januar 2005 trat die erste gesetzliche Grundlage zur Gründung eines BIDs bzw. sogenannter Innovationsbereiche in Hamburg in Kraft. Weitere Bundesländer wie Hessen, Schleswig-Holstein, Bremen, das Saarland oder auch Nordrhein-Westfalen folgten. Die Anzahl der festgesetzten BIDs in Deutschland ist bisher überschaubar [HEINZE; TSCHENTSCHER (2008)]. Anfang 2007 ergänzte Hamburg seine gesetzliche Grundlage für private Standortinitiativen auf Wohnquartiere und ermöglicht damit die der Grundidee von BIDs verwandten Housing Improvement Districts (HID), die jedoch bisher keine praktische Anwendung erfahren hat.

Neben den ersten Erfolgen mit verbindlichen Abgabensätzen zur Standortentwicklung begann die Erprobung freiwilliger Standortinitiativen an Wohnstandorten, den sogenannten ESGs. Abbildung 2 zeigt einen Überblick über die Lage der öffentlich geförderten freiwilligen Eigentümerstandortgemeinschaften an Wohnstandorten in Deutschland. Zunächst entschied sich Nordrhein-Westfalen für ein auf freiwilliger Basis beruhendes HID-Modellprojekt zur quartiersbezogenen Aufwertung von Wohnstandorten durch Immobilieneigentümer. Ein im Jahre 2008 begonnenes Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erprobt seit Anfang dieses Jahres bundesweit an 15 Standorten Eigentümerstandortgemeinschaften. Diese auf freiwilliger Basis beruhenden Initiativen sollen aus städtebaulicher Sicht bestehende Defizite bei der Einbindung privater Einzeleigentümer in Stadtumbauprozesse reduzieren [BRENNER (2009), S. 43].

Abbildung 2 verdeutlicht, dass sich die derzeit bestehenden ESGs nahezu über das ganze Bundesgebiet verteilen. Aus den südlichen Bundesländern, wie beispielsweise Bayern und Baden-Württemberg, erfolgten jedoch keine Bewerbungen. Dass dies auf eine fehlende Problemsituation in den Städten zurückzuführen ist, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vermutet werden.

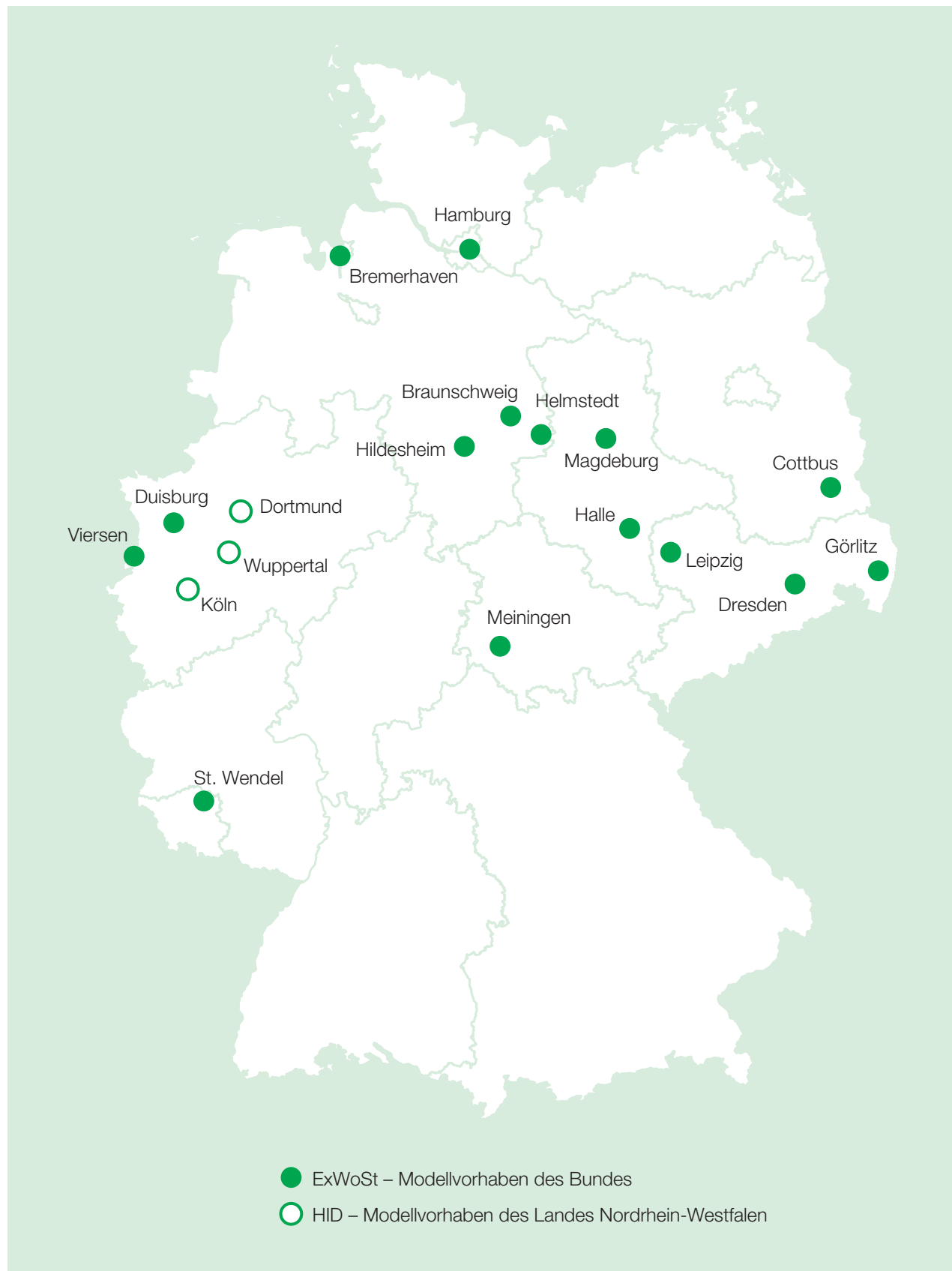
Das Forschungsvorhaben der Autorin setzt sich mit der Entstehung von ESGs auseinander und stellt die Frage, welchen Rahmenbedingungen ihre Entstehung beeinflussen. Tabelle 2 gibt aufgrund der vorläufigen Bestandsaufnahme einen Überblick über den aktuellen Stand der ESGs und verdeutlicht,

- dass an den Standorten der geförderten ESGs kleinteilige Eigentümerstrukturen dominieren;
- die überwiegende Anzahl der Initiativen noch in der Gründungsphase steckt und daher die Erfahrungen in der Umsetzung von Projekten noch gering ist;
- die bevorzugte Organisationsstruktur der Verein ist (wobei dies maßgeblich durch die öffentliche Vorgabe des Förderprogramms hinsichtlich einer Institutionalisierung der Initiative befördert wurde) und
- bei den Projekten die Revitalisierung ungenutzter Flächen, die Öffentlichkeitsarbeit und die Aufwertung des Wohnumfeldes Maßnahmen Schwerpunkte bilden.

Die Bandbreite von ESG-Projekten bewegt sich zwischen investiven Maßnahmen wie zum Beispiel der Begrünung von Blockinnenbereichen bis hin zu nicht-investiven Maßnahmen, wie z. B. der Einstellung von Quartiershausmeistern für Vermietungs- und Säuberungsleistungen am Standort.

Die hoheitliche Steuerung durch Instrumente, welche auf einer kollektiven Integration von Immobilieneigentümern in die Stadtentwicklung basieren, wurde in den

Abbildung 2: Übersicht zu öffentlich geförderten Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland (Stand April 2009)



Quelle: Darstellung von Elena Wiezorek.

letzten Jahren verstärkt. Grundlage aller kollektiven Ansätze ist ein Mindestmaß an privatem Engagement. Um Erfolg und Misserfolg von ESGs besser zu verstehen, werden im nächsten Abschnitt die individuellen und kollektiven Handlungslogiken von Immobilieneigentümern analysiert.

Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für die Entstehung von ESGs

Die zögerliche individuelle Integration von privaten Kleineigentümern in die Stadtanpassungsprozesse lässt sich darauf zurückführen, dass die Aufwertung öffentlicher Räume, imagebildende Maßnahmen für Standorte oder auch der Stadtbau als öffentliche Güter charakterisiert werden können [BEERMANN (2006), S.115].

Die Diskussion um die Integration privatwirtschaftlicher Kräfte in die Stadtentwicklung kann in die Debatte um die „private provision of public goods“ [u. a. AUSTEN-SMITH (1980); BAGNOLI et al. (1992)] eingeordnet werden. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei die Schwierigkeiten einer privaten Erstellung von Gütern, für die weder das Ausschlussprinzip noch eine Rivalität zwischen

Nutzern gelten. Der Konsum (die Nutzung) des öffentlichen Gutes durch ein Individuum schränkt die Verfügbarkeit für andere Individuen nicht ein [u. a. STIGLITZ (1977); VARIAN (1992)]. Zum Beispiel profitieren vom Rückbau leer stehender Wohnbebauung alle Marktteilnehmer durch die Verknappung des Gutes. Dies kennzeichnet diese Transaktion als öffentliches Gut.

Das fehlende Ausschlussprinzip bei öffentlichen Gütern führt zu ihrer mangelhaften freiwilligen Erstellung (durch den Markt) [u. a. MUSGRAVE, MUSGRAVE (1976)]. Diese Grundaussage der Theorie der öffentlichen Güter besagt, dass so charakterisierte Güter nicht oder in zu geringem Maße durch den Markt produziert werden, weil ihre Herstellung mit positiven externen Effekten verbunden ist. In einem solchen Fall liegt es im Interesse des Einzelnen, als „Trittbrettfahrer“ kostenlos an dem von anderen erstellten Gut zu partizipieren. Insbesondere Projekte im öffentlichen Raum haben das Problem der „Trittbrettfahrer“, da andere von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden (können).

Über die kollektive Integration von Eigentümern in die Stadtentwicklung liegen bislang keine empirischen Untersuchungen vor. Von den Privatinitiativen an Geschäftsstandorten ist allerdings bekannt, dass sie massiv mit

Tabelle 2: Merkmale von finanziell geförderten ESGs in Deutschland (Stand August 2009)

Kriterium		...von 18
Eigentümerstruktur	Ausschließlich private Kleineigentümer	12
	Private und institutionelle Eigentümer	5
	Ausschließlich institutionelle Eigentümer	1
Verfahrensstand	Gründungsphase	13
	Umsetzung erster Projekte erfolgt	5
Organisationsstruktur	Informelle Arbeitsgruppe	6
	Eingetragener Verein	12
Projekte (Doppelnennungen möglich)		
	Revitalisierung/Zwischennutzung von Brach-/Ladenflächen	10
	Öffentlichkeitsarbeit	7
	Aufwertung des Wohnumfeldes (Beleuchtung, Pflege von Grünanlagen; Parkplatzsituation etc.)	6
	Umgestaltung Hofbereiche	4
	Sauberkeit/Sicherheit	4
	Vermietungsbezogene Dienstleistungen	3
	Rückbau von Bausubstanz	2

Quelle: Erhebung und Darstellung von Elena Wiezorek.

dem Problem des „Trittbrettfahrens“ und nachfolgend mit Demotivation der Aktiven kämpfen.

Eine weitere Ursache für inaktives Verhalten kann in den unterschiedlichen Nutzen, die die einzelnen Eigentümer aus der Erstellung des Gutes ziehen, liegen. Dieser Umstand und das Wissen um die Unterschiede können zur Ausnutzung zwischen potenziellen Partnern führen. Je größer der Nutzen, den ein einzelner Eigentümer aus der Bereitstellung des entsprechenden Gutes (z. B. der Begrünung des Hofinnenbereiches) zieht, desto größer ist die Chance, dass er aktiv wird. Gegebenenfalls erstellt der „Große“ (ein Eigentümer mit überproportional großem Nutzen an der Realisierung des Projektes) das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren. So würde zum Beispiel bei einem Gründerzeitblock mit kleinteiliger Eigentümerstruktur eher ein lokaler Investor, dem ein Großteil der Bestände gehört, die Umgestaltung des Hofbereiches realisieren. Ein global agierendes Wohnungsbaununternehmen, das am selben Standort nur eine Immobilie besitzt, würde sich demnach nicht freiwillig an der Umgestaltung beteiligen. In diesem Fall profitiert es als „Kleiner“ in der Rolle des Trittbrettfahrers.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die kollektive Realisierung von Projekten kann auch die Gruppengröße sein. In kleinen Gruppen lässt sich das Kollektivgut relativ leicht im Alleingang oder durch die Gemeinschaft freiwillig erstellen [KIRSCH (2004), S. 78]. Innerhalb großer Gruppen wird die Realisierung des Gutes wegen des Trittbrettfahrerproblems hingegen oft unterbleiben. Im Falle von ungleichem Nutzen kommt es gegebenenfalls wiederum zur Erstellung des Gutes durch einen „Großen“ (vgl. Tab. 3).

Zusammenfassend lassen sich drei grundsätzliche Handlungsstrategien von Eigentümern in Bezug auf eine kollektive Stadtentwicklung unterscheiden:

Nichterstellung des Gutes: Das Gut wird von der Privatinitiative nicht erstellt, wenn (wegen mangelhafter Gewinnaussichten) kein Interesse an dessen Realisie-

rung oder ein annähernd gleiches Interesse an der Erstellung des Gutes („Gefangendilemma“) besteht.

Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“:

Ein „Großer“ Eigentümer (im Sinne eines Eigentümers am Standort, der aus der Erstellung des Gutes einen hohen Nutzen zieht) erstellt das Gut im Alleingang und die „Kleinen“ profitieren als „Trittbrettfahrer“.

Kollektive Erstellung des Gutes: Bei einer ausreichend kleinen Gruppe wird das Gut gegebenenfalls freiwillig von der Gruppe erstellt, da die Anzahl potenzieller „Trittbrettfahrer“ gering ist. Weitere Gründe können die wiederholte Durchführung von Maßnahmen sowie ein bereits bestehendes Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern sein.

Fazit und Ausblick

Die Ausführungen verdeutlichen, dass sich hoheitliche Steuerungsformen in Deutschland im Wandel befinden. Kollektive Ansätze wie BIDs und ESGs gewinnen zunehmend an Bedeutung, sind in ihrer räumlichen Ausdehnung und Anzahl bisher jedoch nur als ergänzendes Instrumentarium zur Stadtentwicklung einzuordnen.

Dass ESGs kein Selbstläufer sind, begründet sich maßgeblich aus rationalen Handlungslogiken von Immobilieneigentümern. ESG tragen zum Umbau bzw. der Aufwertung des öffentlichen Raumes bei. Damit realisieren sie als Privatinitiative öffentliche Güter, deren Nutzung nicht dem Ausschlussprinzip unterliegt. Eine freiwillige Integration der Eigentümer in die Stadtentwicklung wäre wünschenswert, ist jedoch durch den Gegensatz von individuellen und gemeinwohlorientierten Interessen mit Schwierigkeiten verbunden. Jeder Eigentümer wird versuchen, die mit der Erstellung des Gutes verbundenen Kosten zu umgehen und stattdessen als „Trittbrettfahrer“ zu profitieren.

Tabelle 3: Realisierungschance von ESGs im Sinne der freiwilligen Erstellung des öffentlichen Gutes durch Private

Bedürfnisintensität	Gruppengröße	
	groß	klein
gleich	geringe Realisierungschance (Strategie A: Nichterstellung des Gutes)	mittlere Realisierungschance (ggf. Strategie C: Erstellung des Gutes im Kollektiv)
ungleich	mittlere Realisierungschance (ggf. Strategie B: Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“)	hohe Realisierungschance (Strategie B: Erstellung im Alleingang durch einen „Großen“)

Quelle: Darstellung von Elena Wiezorek nach Kirsch (2004), S. 173.

In kollektiven Situationen bei annähernd gleicher Bedürfnisintensität an der Erstellung des Gutes existiert die Gefahr, dass in einer Art „Gefangenendilemma“ keinerlei Aktivitäten realisiert werden. Chancen haben die ESGs, wenn ein „großer“ Akteur als treibende Kraft involviert ist oder wenn die Zahl der Akteure relativ klein bleibt. Beide Bedingungen sind jedoch gerade in den häufig sehr kleinteiligen und heterogenen Eigentümerstrukturen innerstädtischer Altbauquartiere nicht erfüllt.

Die Überlegungen zum öffentlichen Gutscharakter verdeutlichen, dass es sich bei ESGs nicht um ein Allheilmittel für die aktuellen Herausforderungen in der Stadtentwicklung handelt. Je kleinteiliger die Eigentümerstruktur am Standort und je größer die Gruppe der betroffenen Immobilieneigentümer, umso diffuser die Interessenlagen an der Aufwertung des Standortes und desto unwahrscheinlicher sind erfolgreiche Standortinitiativen von Immobilieneigentümern. Gebiete mit Einfamilienhäusern scheinen demnach für diesen Steuerungsansatz eher ungeeignet. Innerstädtische Altbauquartiere können jedoch eine ähnlich differenzierte Eigentümerstruktur mit ganz ähnlich schwierigen Rahmenbedingungen für freiwillige Privatinitiativen aufweisen. Das Zwangselement von BIDs und HIDs könnte bei entsprechend intensiver privater Unterstützung hilfreich sein, um das „Trittbrettfahrerproblem“ auszuschalten und erfolgreich Projekte zu realisieren. In dem einen oder anderen Fall mag allein die „Drohkulisse“ einer förmlich festgelegten Abgabe die freiwillige Beteiligung befördern.

Wie umfassend ESGs die Revitalisierung von innerstädtischen Stadtquartieren erfolgreich unterstützen können, muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch offen bleiben. Eines wird jedoch bereits deutlich: Für eine erfolgreiche kollektive Stadterneuerung mit Immobilieneigentümern braucht es weiterhin eine steuernde öffentliche Hand. Mindestens ebenso wichtig sind eine motivierte Eigentümergemeinschaft und ein zeitlich langer Atem.

Literatur

- AUSTEN-SMITH, D. (1980): Individual Contribution to Public Goods. In: *Economics Letters* 5; S. 359–361.
- BAGNOLI, M.; BEN-DAVID, S.; MCKEE, M. (1992): Voluntary Provision of Public Goods. The Multiple Unit Case. In: *Journal of Public Economics* 47; S. 85–106.
- BEERMANN, F. (2006): Kooperativer Wohnungsrückbau – Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen. Göttingen.
- BLOEM, M.; BOCK, S. (2001): Business Improvement Districts. Untersuchung von BIDs in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen. In: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf.
- BMVBS BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2007): Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum. Berlin.
- BRENNER, J. (2009): Eigentümerstandortgemeinschaften. *BundesBauBlatt* Nr. 9/2009; S. 42–43.
- EMPIRICA (2008): Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau – Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld. Bonn.
- FÜRST, D. (2007): Urban Governance. Einblicke in die Diskussion. In: *Städte im Umbruch*, Ausg. 4; S. 5–10.
- GODERBAUER, E.; KARSTEN, M.; BAUMANN, K.; ROHLFS, A.; STELLFELDT-KOCH, C.; HOLSTEIN, A. (2007): Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West? Bonn.
- HACKENBROCH, K. (2007): Stadtumbau mit privaten Kleinrentnern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien. *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*, Blaue Reihe Nr. 127, Dortmund.
- HEINZE, F.; TSCHENTSCHER C. (2008): BIDs in Deutschland. Ein Überblick. In: PÜTZ, R. (Hrsg.): *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung*. S. 21–33.
- KERSTEN, J. (2007): Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland. Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang. In: *Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht*, Nr. 4/2007; S. 121–129.
- KIRSCH, G. (2004): *Neue Politische Ökonomie*. Stuttgart.
- KRAUTZBERGER, M. (2008): Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private? *Deutsches Verwaltungsblatt* 06/2008; S. 337–344.
- LIEBMANN, H.; GLÖCKNER, B.; HAGEMASTER, U.; HALLER, C. (2007): 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Bonn.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE P. B. (1976): *Public Finance in Theory and Practice*. New York.
- SCHÄTZL, L.; OERTEL, H.; BANSE, J.; JENTSCH, S.; GLATTER, J.; KAUFMANN, K. (2007): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Heft 129, Bonn.
- STIGLITZ, J. E. (1977): *The Theory of Local Public Goods*. In: *The Economics of Public Services*, London, S. 274–333.

- VARIAN, H. R. (1992): Microeconomic Analysis. New York.
- VESER, J.; THRUN, T.; JAEDICKE, W.; LIEBMANN, H.; HALLER, C. (2007): Bestandsituation und Bestandstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtbau Ost. BBR Publikation Forschungen, Heft 131, Bonn.
- WIEZOREK, E. (2004): Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? ISR Arbeitsheft, Band 65, Berlin.

¹ Der Begriff „privater Kleineigentümer“ wird im Artikel entsprechend der Definition von VESER et. al (2007), S. 7, verwendet: In Abgrenzung zur institutionellen Wohnungswirtschaft sind mit privaten Kleineigentümern insbesondere Privatpersonen, Ehepartner, Erbengemeinschaften, Personengesellschaften (z.B. in Rechtsform einer GbR) oder im alleinigen Besitz einer Person befindliche Kapitalgesellschaften (z.B. eine GmbH) gemeint, die über einen begrenzten Bestand an Häusern verfügen.

² Der Begriff institutionelle Wohnungswirtschaft subsumiert kommunale und privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, öffentliche Wohnungsunternehmen und sonstige Anbieter, wie z.B. Fondsgesellschaften.

Perspektiven 2009/2010: Nur schleppende Belebung¹

Zusammengefasst von Wolfgang Nierhaus*

Weltwirtschaft: Tiefpunkt durchschritten

Im Herbst 2009 scheint der Tiefpunkt der schwersten weltwirtschaftlichen Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg überschritten. Vieles deutet auf eine konjunkturelle Erholung hin. Die Lage an den Weltfinanzmärkten hat sich erheblich entspannt, die Stimmungskennzeichen weisen wieder nach oben, die Auftragseingänge haben zugenommen, und die Produktion ist verbreitet gestiegen. Der Welthandel, der bis in das Frühjahr hinein rückläufig gewesen war, nahm im Sommer wieder deutlich zu. In einer Reihe von Schwellenländern, vor allem im asiatischen Raum, war die gesamtwirtschaftliche Produktion bereits im zweiten Quartal wieder deutlich aufwärts gerichtet.

Maßgeblich für den Umschwung war die Stabilisierung an den Finanzmärkten, zu der es im Frühjahr als Folge massiver Interventionen der Notenbanken sowie der Ankündigung staatlicher Stützungsprogramme und Garantien für den Finanzsektor kam. Die Risikoneigung der Investoren hat sich inzwischen wieder stark erhöht. Indiz dafür ist der Anstieg der Kurse an den internationalen Aktienmärkten, aber auch der Rückgang der Risikoaufschläge auf Unternehmensanleihen und auf Staatsanleihen von Schwellenländern. In der Realwirtschaft machen sich außerdem zunehmend die anregenden Wirkungen der staatlichen Konjunkturprogramme bemerkbar.

Allerdings zeigt die Erfahrung früherer wirtschaftlicher Schwächephasen, dass Rezessionen, die mit Banken- und Immobilienkrisen einhergingen, zumeist nur langsam überwunden wurden. Daher rechnen die Institute damit, dass die konjunkturelle Dynamik im kommenden Jahr weltweit mäßig bleibt. Denn die Probleme im internationalen Finanzsystem sind noch nicht überwunden. Zudem kehren sich die günstigen Einflüsse der Energiepreisentwicklung auf Konsum und Unternehmensgewinne in den Industrieländern bei dem der Prognose zugrundeliegenden Ölpreis von 75 Dollar je Barrel im Jahr 2010 um. Ferner werden die finanzpolitischen Anregungen im Verlauf des kommenden Jahres nachlassen. Schließlich hat sich in vielen Ländern die Beschäftigung noch nicht an die deutlich verringerte Produktion angepasst. Dort wird die Arbeitslosigkeit selbst bei einer spürbaren Expansion der Produktion wohl noch geraume Zeit steigen, was die Zunahme der verfügbaren Einkommen und der Binnen- nachfrage dämpfen dürfte.

Die gesamtwirtschaftliche Produktion in den Industrieländern expandiert im Durchschnitt des Jahres 2010 mit reichlich 1 % wohl sehr mäßig nach einem Rückgang um gut 3,5 % in diesem Jahr. Dies dämpft zwar auch die Erholung in den Schwellenländern. Gleichwohl dürfte sich diese Ländergruppe fürs Erste als Triebkraft der Weltkonjunktur erweisen, auch weil sich die Bedingungen an den internationalen Kapitalmärkten für die Schwellenländer inzwischen wieder recht günstig darstellen. Insgesamt ist zu erwarten, dass dem Rückgang der Weltproduktion um 2,5 % in diesem Jahr ein Anstieg um 2 % im nächsten Jahr folgt. Der Welthandel dürfte 2009 mit einer Rate von 10,5 % drastisch schrumpfen und 2010 um 5,5 % zulegen. Der Verbraucherpreisauftrieb bleibt infolge der niedrigen gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung auch im kommenden Jahr weltweit recht gering; die Kernrate dürfte sogar weiter sinken. Allerdings dürften der inzwischen wieder deutlich höhere Ölpreis sowie anziehende Preise bei den übrigen Industrierohstoffen dazu führen, dass die Inflationsrate 2010 insgesamt wieder etwas höher ausfällt als im laufenden Jahr.

Wesentliche Risiken resultieren daraus, dass neue Erschütterungen des internationalen Finanz- und Bankensystems keineswegs ausgeschlossen sind. Es wird erwartet, dass umfangreiche Abschreibungen und Wertberichtigungen bei toxischen Assets und in den Kreditportfolios bevorstehen. Rückschläge an den Aktienmärkten könnten zusätzlichen Druck auf die Eigenkapitalausstattung der Banken ausüben. Dies könnte zu einem erneuten Vertrauensverlust auf den Kapitalmärkten führen und auf die Realwirtschaft ausstrahlen. Daher besteht eine große Gefahr, dass die ohnehin restriktiver werdenden Finanzierungsbedingungen der Unternehmen in eine Kreditklemme münden und die konjunkturelle Erholung erheblich behindern. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass sich die konjunkturelle Gesundung weltweit schneller durchsetzt als in der Prognose veranschlagt. Es gab nämlich bisher selten so ausgeprägte Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung wie derzeit.

* Dr. Wolfgang Nierhaus ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Institut für Wirtschaftsforschung München tätig.

Deutsche Wirtschaft: Rezession beendet

In Deutschland hat sich die Konjunktur im Sommer 2009 ebenfalls stabilisiert, wenn auch auf deutlich reduziertem Produktionsniveau. Die weltweite Finanzkrise hatte die Wirtschaft im vergangenen Winter mit voller Wucht getroffen. Die fortschreitende Vertrauenskrise ließ die Auslandsaufträge einbrechen und die Industrieproduktion in bisher nicht gekanntem Ausmaß absacken. Die danach einsetzende Stabilisierung ist wesentlich auf die massiven wirtschaftspolitischen Interventionen seit Herbst 2008 zurückzuführen. Weltweit senkten die Zentralbanken ihre Zinsen und versorgten die Banken praktisch unbegrenzt mit Liquidität, um die ausgetrockneten Interbankenmärkte zu ersetzen. Parallel dazu unterstützten die Regierungen in Schwierigkeiten geratene Banken durch Garantien sowie Kapitalspritzen und erhöhten die Garantie für private Bankguthaben. Auch in Deutschland konnte so ein drohender Zusammenbruch des Bankensystems abgewendet werden. Zudem verabschiedete die Bundesregierung umfangreiche Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur. In der Folge nahm das Vertrauen der Finanzmarktteilnehmer wieder zu und auch die nichtfinanziellen Unternehmen blickten zunehmend weniger pessimistisch in die Zukunft.

Im zweiten Quartal 2009 stieg das Bruttoinlandsprodukt wieder etwas. Maßgebliche Impulse kamen von der privaten Konsumnachfrage. Sinkende Energiepreise, die hohen Lohnabschlüsse des vergangenen Jahres, Steuersenkungen, erhöhte Transfers und wohl auch die Abwrackprämie haben bewirkt, dass die Haushalte ihre Ausgaben merklich ausgeweitet haben. Gestützt hat dabei sicherlich, dass die Lage auf dem Arbeitsmarkt auch dank der Kurzarbeitsregelung relativ stabil blieb. Für das dritte Quartal deuten die Frühindikatoren auf eine recht kräftige Belebung der Konjunktur hin. Allerdings dürfte die gegenwärtige Erholung nicht nachhaltig sein. Einem raschen Aufschwung stehen vielmehr erhebliche Bremskräfte entgegen.

Zwar mehren sich die Anzeichen, dass sich die von der weltweiten Rezession besonders getroffene deutsche Exportwirtschaft erholt. Die Aussichten für die Industrieländer bleiben aber gedämpft und lassen kein starkes exportgetriebenes Wachstum erwarten. Zudem dürfte sich die Lage am Arbeitsmarkt verschlechtern. Sie ist derzeit in Anbetracht der tiefen Rezession immer noch recht günstig. Ein dem Produktionsrückgang entsprechender Abbau von Arbeitsplätzen konnte bisher durch die intensive Nutzung von Kurzarbeit und Zeitkonten verhindert werden. Als Folge sind aber die Arbeitskosten in die Höhe geschossen, was die Rentabilität der Unternehmen massiv beeinträchtigt. Daher sind eine schrittweise Rückführung der Kurzarbeit und damit ein Anstieg der

Arbeitslosigkeit zu erwarten. Der Abbau der Beschäftigung dürfte seinen Höhepunkt zum Beginn des kommenden Jahres erreichen und mit abnehmender Intensität bis zum Jahresende andauern.

Ferner haben sich die Finanzierungsbedingungen in Deutschland seit Beginn der Finanzkrise verschärft. Die Kreditvergabe an nichtfinanzielle Unternehmen ist seit Ende vergangenen Jahres nur noch verlangsamt gestiegen und war zuletzt deutlich rückläufig. Zwar kommen darin vorwiegend konjunkturelle Faktoren zum Ausdruck, so dass es aktuell in Deutschland keine Kreditklemme gibt. Allerdings dürften sich die Finanzierungsbedingungen im Prognosezeitraum weiter verschlechtern. Dafür spricht, dass den Banken noch erhebliche Abschreibungen auf Risikopapiere und Unternehmenskredite bevorstehen, wodurch weitere Eigenkapitalverluste absehbar sind. Da zudem die Ausfallwahrscheinlichkeiten für gewerbliche Kredite steigen, werden die Banken ihre Kreditvergabebedingungen wohl weiter restringieren.

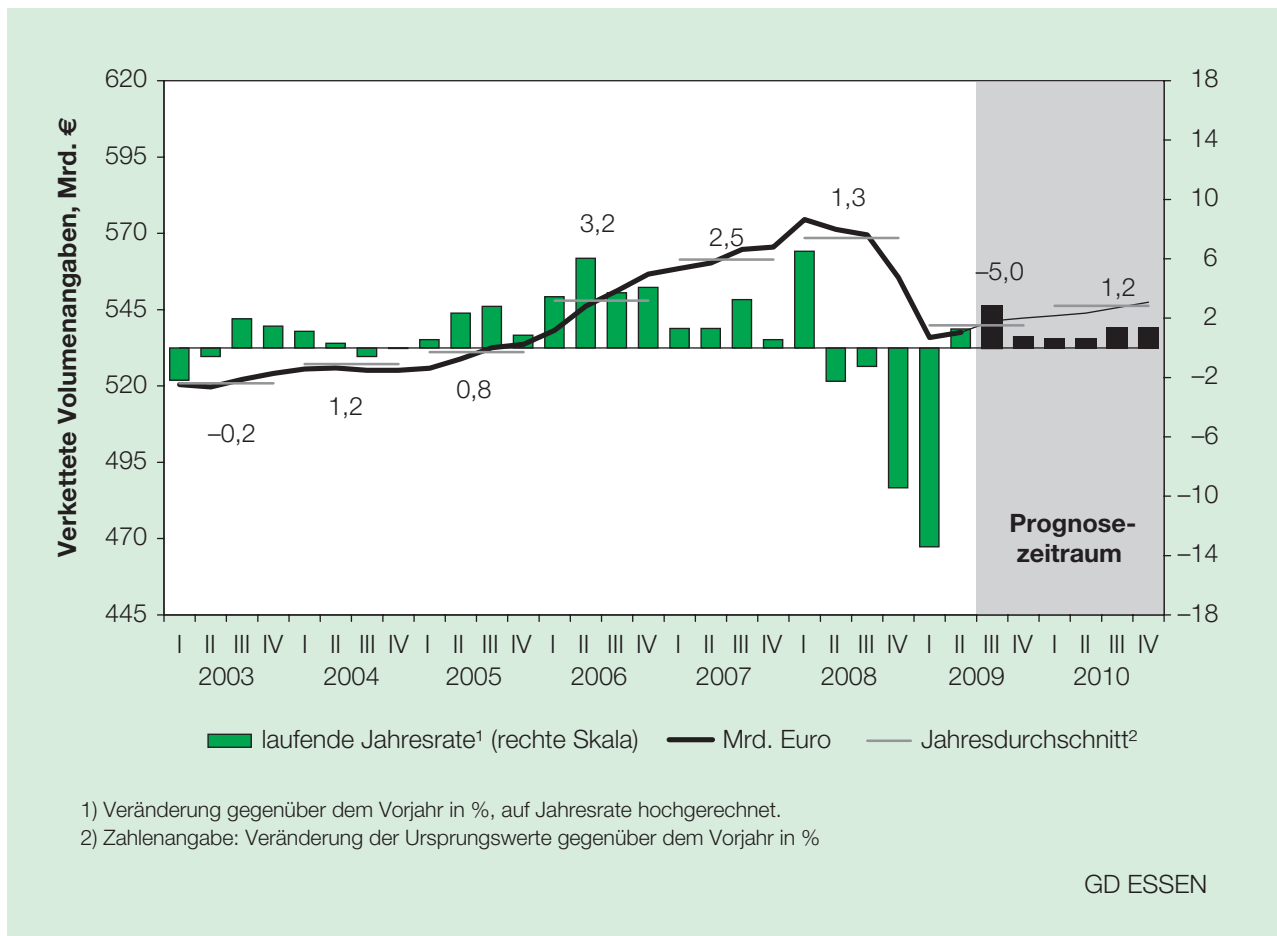
Insgesamt erwarten die Institute daher, dass sich die deutsche Wirtschaft – nach dem kräftigen Produktionsanstieg im dritten Quartal 2009 – nur langsam aus der Krise bewegt. Für das vierte Quartal 2009 ist nur noch mit einem leichten Produktionsplus zu rechnen. Für das gesamte Jahr ergibt sich so ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 5,0% (vgl. Abb. 1).

Für das kommende Jahr rechnen die Institute mit einer nur zögerlichen Erholung. Aufgrund der immer noch schwachen Expansion der Weltwirtschaft werden die deutschen Exporte lediglich in moderatem Tempo zulegen. Die Inlandsnachfrage dürfte nur sehr langsam anziehen. Die Investitionsbereitschaft der Firmen wird aufgrund nur wenig verbesserter Absatzperspektiven und der ungünstiger werdenden Finanzierungsbedingungen gering bleiben. Die privaten Konsumausgaben werden mehr und mehr durch die verschlechterte Lage am Arbeitsmarkt belastet. Endogene Auftriebskräfte werden nur allmählich spürbar, so dass die Konjunktur im Prognosezeitraum auf wirtschaftspolitische Unterstützung angewiesen bleibt. Alles in allem rechnen die Institute für das Jahr 2010 mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 1,2%. Die Zahl der Arbeitslosen steigt im Jahresdurchschnitt auf 4,1 Mill.

Infolge der schwachen Konjunktur dürften die Verbraucherpreise kaum steigen. Zwar wird die Verteuerung des Rohöls, die in den vergangenen Monaten zu beobachten war, weiterhin auf die Energiekosten durchwirken. Die Kerninflation wird sich aufgrund der schlechten Nachfragesituation aber weiter abschwächen. Für den Durchschnitt des Jahres 2010 wird ein Preisanstieg von 0,6% erwartet.

Die öffentlichen Haushalte werden durch die Rezession deutlich belastet. Sinkenden Steuer- und Beitrags-

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt in Deutschland (preisbereinigt), saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; ab 3. Quartal 2009: Prognose der Institute.

einnahmen stehen konjunkturell bedingte Mehrausgaben und die Kosten der Konjunkturprogramme entgegen. Im Jahr 2009 dürfte die Defizitquote auf 3,2 % steigen. Im kommenden Jahr werden die Ausgaben zwar verlangsamt zunehmen, die Einnahmen des Staates werden aber infolge der Abgabensenkungen und der sinkenden Beschäftigung weiter zurückgehen. Die Institute erwarten für 2010 eine Defizitquote von 5,2 % (vgl. Tab. 1).

Wirtschaftspolitik vor großen Herausforderungen

Die Wirtschaftspolitik steht vor großen Herausforderungen. Um eine Kreditklemme zu vermeiden, stellt sich die Frage, wie das Problem der Unterkapitalisierung des Bankensektors angegangen werden kann. Die Institute schlagen vor, dass die Bundesregierung von den Banken fordert, dass deren regulatorische Eigenkapitalquote an einem Stichtag einen Wert übersteigt, der deutlich oberhalb des derzeitigen Niveaus liegt und Spielraum für eine künftige Kreditvergabe liefert. In dem Fall, dass eine ein-

zelne Bank dies nach einer angemessenen Übergangsfrist nicht schafft, müsste sie einen Einstieg des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) akzeptieren, um die Anforderungen zu erfüllen.

Die Geld- und die Finanzpolitik befinden sich auf einem außerordentlich starken Expansionskurs. Die Geldpolitik hat in beträchtlichem Maße Liquidität in den Markt injiziert, und die Finanzpolitik hat aufgrund der Konjunkturprogramme und weiterer Maßnahmen erhebliche Fehlbeträge aufgebaut. Die Institute halten es für geboten, dass die wirtschaftspolitischen Instanzen bereits jetzt über Strategien entscheiden, wie die außergewöhnlichen Maßnahmen, mit denen die Finanzkrise und die Rezession bekämpft wurden, beendet werden sollen, um negativen Effekten für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung vorzubeugen.

Dabei gibt es Unterschiede zwischen dem Ausstieg der Geldpolitik einerseits und dem der Finanzpolitik andererseits. Im Prinzip ist es für die Europäische Zentralbank (EZB) relativ leicht, zur Normalität zurückzukehren, denn sie muss lediglich die expansiven Maßnahmen

Tabelle 1: Eckdaten der Prognose für Deutschland

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Reales Bruttoinlandsprodukt						
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,8	3,2	2,5	1,3	-5,0	1,2
Erwerbstätige ^a (1.000 Personen)	38.835	39.075	39.724	40.279	40.172	39.385
Arbeitslose (1.000 Personen)	4.861	4.487	3.777	3.268	3.470	4.075
Arbeitslosenquote ^b (in %)	11,1	10,3	8,7	7,5	8,0	9,4
Verbraucherpreise ^c						
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	1,5	1,6	2,3	2,6	0,3	0,6
Lohnstückkosten ^d						
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	-1,0	-1,5	0,2	2,2	5,0	-1,5
Finanzierungssaldo des Staates ^e						
in Mrd. €	-74,2	-38,1	4,7	1,0	-76	-127
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-3,3	-1,6	0,2	0,0	-3,2	-5,2
Leistungsbilanzsaldo (Mrd. €)	114,7	150,9	191,3	165,4	101	134

a) Im Inland. – b) Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). – c) Verbraucherpreisindex (2005=100). – d) Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer, bezogen auf das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen. – e) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 95).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; 2009 und 2010: Prognose der Institute.

auslaufen lassen und die geschaffene Liquidität wieder abschöpfen. Die Korrektur kann gegebenenfalls zügig geschehen, und die EZB verfügt auch über den Vertrauensvorschuss, dass ihr das gelingt. Wenn die Liquidität reibungslos abgeschöpft wird, ist das Ziel der Preisniveaustabilität durch die in der Krise sehr expansiv ausgerichtete Geldpolitik nicht beeinträchtigt.

Demgegenüber ist ein Ausstieg aus der expansiven Finanzpolitik ungleich langwieriger. Denn ein Abbau des strukturellen Defizits lässt sich nicht in kurzer Zeit erreichen; eine Regierung kann immer wieder dem Druck nachgeben, das Ziel nicht oder weniger ehrgeizig zu verfolgen. Ungeachtet dessen muss das hohe strukturelle Budgetdefizit deutlich vermindert werden, um die Schuldenquote zu verringern und die öffentlichen Finanzen auf eine tragfähige Basis zu stellen. Dies ergibt sich auch aus den Regeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse.

Beginnen sollte man mit dem Abbau des strukturellen Defizits im Jahr 2011, wenn sich die Konjunktur stabili-

siert haben dürfte. Dabei sollte man so vorgehen, dass Wachstum und Beschäftigung gefördert oder zumindest nicht geschädigt werden. Eine größere Belastung mit Steuern und Sozialabgaben würde die Arbeitskosten erhöhen und die Arbeitsnachfrage dämpfen. Zudem würden die Anreize zu arbeiten und zu investieren verringert. All dies ist mittelfristig kontraproduktiv für das Erreichen der wirtschaftspolitischen Ziele. Daher sollte die Bundesregierung vorrangig auf der Ausgabenseite und an den Steuervergünstigungen ansetzen, um die Haushalte zu konsolidieren. Eine Orientierung an den Ausgaben bedeutet nicht, dass diese gekürzt werden müssen, sondern ihr Anstieg muss begrenzt werden. Da es beträchtliche Spielräume bei der Streichung von Subventionen sowie für Einsparungen im Bereich der Personal- und Sachausgaben gibt, können investive Ausgaben sogar rascher ausgeweitet werden, was die Wachstumsbedingungen verbessert.

Steuersenkungen, wie sie derzeit diskutiert werden, würden sich auf Dauer als sehr teuer erweisen, wenn sie durch Kredite finanziert werden. Aufgrund des gestiegenen

Schuldenstandes würden nämlich die Zinszahlungen zunehmen und womöglich die Zinsen steigen. Daher müssen Steuersenkungen finanziert werden. Dies wäre zwar prinzipiell möglich, wie die von den Instituten aufgeführten Konsolidierungspotentiale zeigen, würde aber eine sehr ehrgeizige Sparpolitik voraussetzen.

¹ Gekürzte Fassung der Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009, veröffentlicht in: *ifo Schnelldienst*, 20/2009, S. 3 ff.

Wachstumsanalyse für Sachsen auf Landes- und Kreisebene

Oskar Krohmer*

Einleitung

Die Diskussion über die wirtschaftliche Entwicklung einer Region wird typischerweise unter Zuhilfenahme regionaler Wachstumsraten geführt. Hierbei bezieht man sich meist auf Ergebnisse der Vorperiode, ohne Referenzregionen im Blickfeld zu haben. Jedoch kann dies lohnend sein. So wirkt bspw. die gute Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts von Hessen im Jahr 2007 (+3,37 % im Vergleich zum Vorjahr) deutlich weniger positiv, betrachtet man vergleichsweise das Ergebnis von Sachsen (+4,25 %) im selben Zeitraum. Doch nicht nur eine Gegenüberstellung des Wachstums in unterschiedlichen Regionen ist für eine aussagekräftige Analyse entscheidend. Sondern auch die Identifizierung der Wirtschaftsbereiche, in denen Wachstumstreiber zu finden sind. Eine Methode, die einen so differenzierten Blick auf Wachstumsprozesse erlaubt, wird im Folgenden dargestellt.

Methode und Datengrundlage

Das hier angewandte regionalökonomische Instrument der klassischen SHIFT-SHARE-ANALYSE geht auf die Arbeiten von DUNN (1960) bzw. PERLOFF et al. (1960) zurück. Es erklärt, inwieweit sich ein über- bzw. unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum einzelner Regionen auf spezifische Standortbedingungen (Standortfaktor) oder auf einen branchenbegründeten Strukturfaktor zurückführen lässt. Diese beiden Größen sind multiplikativ im sogenannten Regionalfaktor zusammengefasst. Dieser entspricht der tatsächlichen Wachstumsrate der betrachteten Größe in der jeweiligen Region in Relation zur Zuwachsrates des Indikators in der Vergleichsregion. Somit unterscheidet sich dieser nicht von der klassischen Wachstumsbetrachtung und der Mehrwert dieser Methode erschließt sich erst mit der Zerlegung des Wachstums in die eben genannten Faktoren.

Regionalfaktor = Strukturfaktor · Standortfaktor

$$\frac{\sum_i g_{t,i} \cdot V_{t,i}}{\sum_i g_{t-1,i} \cdot V_{t-1,i}} \cdot \frac{\sum_i g_{t-1,i} \cdot V_{t,i}}{\sum_i g_{t-1,i} \cdot V_{t-1,i}} = \frac{\sum_i g_{t,i} \cdot V_{t,i}}{\sum_i g_{t-1,i} \cdot V_{t-1,i}}$$

Hierbei gilt: $g_{t,i} = \frac{R_{t,i}}{V_{t,i}}$ mit $R_{t,i}$ als Bruttowertschöpfung (BWS) einer Region im Sektor i zum Zeitpunkt t und $V_{t,i}$ als BWS der Referenzregion im Sektor i

Im vorliegenden Fall erfolgt die Analyse in zwei Schritten. So wird zunächst ein Vergleich auf Landesebene (NUTS 1) durchgeführt. Hierbei dient das gesamte Bundesgebiet als Referenzeinheit. Damit kann die Entwicklung Sachsens in Relation zu allen Bundesländern dargestellt werden. Im Anschluss wird die Analyse auf die sächsischen Landkreise übertragen (NUTS 3¹), wobei nun das Land Sachsen die Bezugsgröße darstellt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass der Strukturfaktor die fiktive Entwicklung eines Landes bzw. Kreises darstellt, wenn sich die dort ansässigen Branchen gemäß der zum Ausgangszeitpunkt bestehenden Bundes- bzw. Landesstruktur entwickelt hätten. Der Ortsfaktor stellt nun die Abweichung von diesem theoretischen Wert dar. Mit diesen Konstrukten ist es nun möglich, die Bereiche der wirtschaftlichen Triebkräfte einzugrenzen.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgen HEILEMANN & WAPPLER (2007), wobei sie die dynamische Shift-Share-Analyse anwenden. Hierbei berechnen sich die Faktoren fortlaufend und erfassen damit ebenfalls sehr kurzfristige Entwicklungen. Die Autoren verwendeten zudem eine additive Verknüpfung, was sich letztendlich in einer hohen Dynamik der Faktoren äußert. Damit stellt die klassische Variante dieser Methode einen geglätteten Entwicklungspfad dar und ist dadurch besser für die hier durchgeführte mittelfristige Analyse geeignet.

Als Datengrundlage dienen die Zahlen der VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER (VGR). Hierbei wird Bezug auf die bundesdeutsche bzw. landesweite Entwicklung der BWS im Zeitraum von 2000 bis 2007 genommen. Die Auswahl des Zeitraumes begründet sich zum einen durch die eingeschränkte Datengrundlage und zum anderen durch den vielschichtigen Aufbau von Neukapazitäten in den ostdeutschen Bundesländern vor der Jahrtausendwende. Dieser stellt ein zeitlich begrenztes Ereignis dar und würde die Ergebnisse verfälschen. Die Analyse auf Kreisebene wird entsprechend der aktuellen Kreisstruktur gemäß der Kreisneugliederung vom 01.08.2008 durchgeführt. Für die Berechnung der Faktoren wird die Branchenstruktur nach der VGR übernommen.

* Oskar Krohmer ist Student (VWL) an der TU Dresden und schrieb vorliegenden Artikel während seines Praktikums in der ifo Niederlassung Dresden.

Ergebnisse

Die Ergebnisse der Analyse auf Landesebene sind in Abbildung 1 dargestellt.

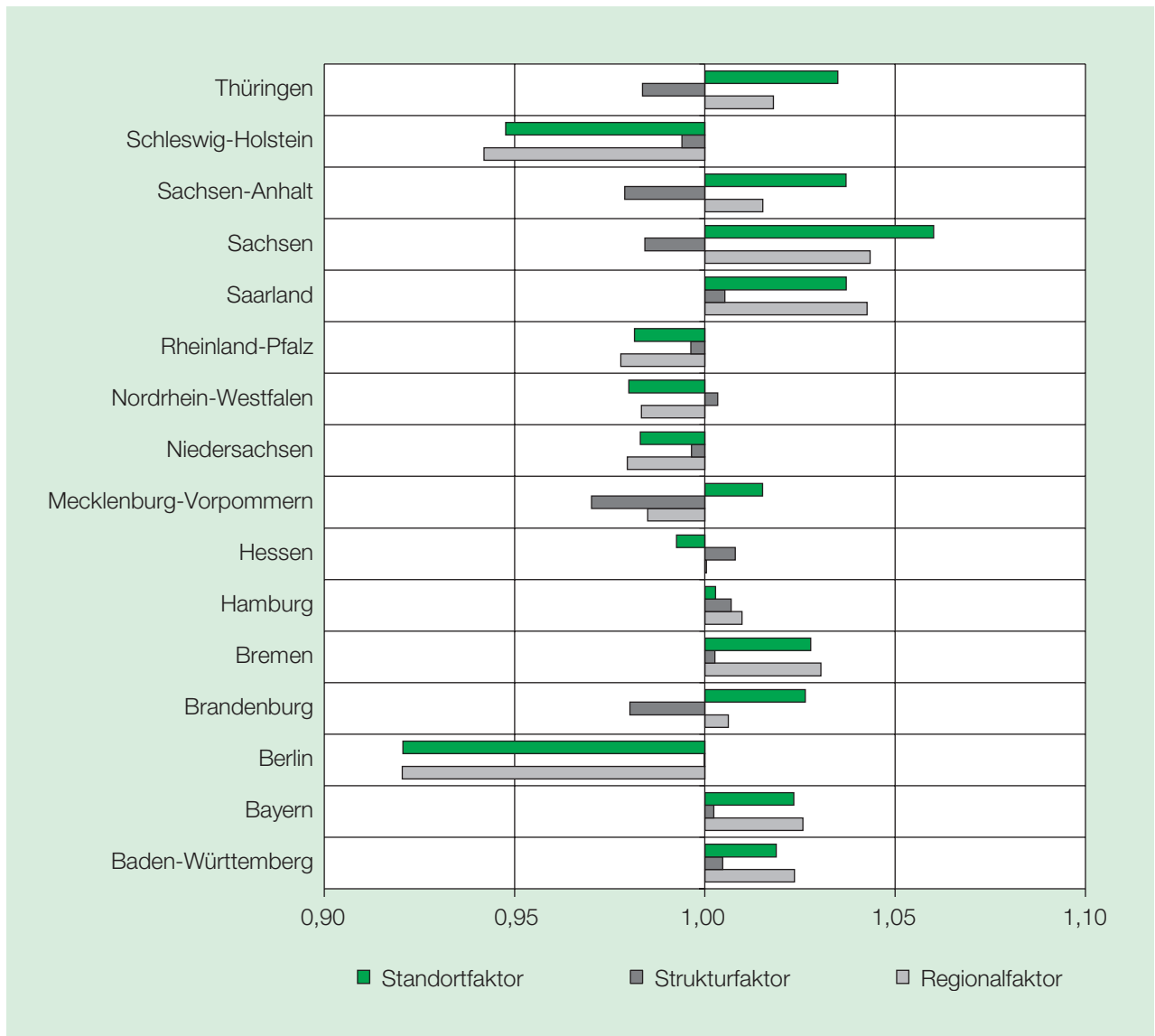
Im Vergleich zwischen den ost- und westdeutschen Ländern fällt der geringe Strukturfaktor im Osten auf. So beträgt dieser im Durchschnitt rund 0,98 und spricht vor dem Hintergrund des westdeutschen Durchschnittswertes von über 1,00 für ein unterdurchschnittliches Wachstum innerhalb der bundestypischen Branchenstruktur im Osten Deutschlands. Auf der anderen Seite gehören die Standortfaktoren der ostdeutschen Länder zu den höchsten in diesem Vergleich.

Die Interpretation des Standortfaktors ist schwierig, da er als Residualgröße sämtliche Wachstumsentwick-

lungen abseits der Branchenanteile gemäß der Bundes- bzw. Landesstruktur abbildet. So können die Determinanten höchst vielfältig und regional unterschiedlich sein. Es liegt aber nahe, eine wesentliche Ursache für die günstigeren Standortfaktoren in Ostdeutschland in der hohen Wirtschaftsförderung zu sehen. Darüber hinaus können auch allgemeine Konvergenzprozesse hierbei eine Rolle spielen, auch wenn diese in den letzten Jahren deutlich an Tempo verloren haben. Jedoch ist eine abschließende Beurteilung dieser Hypothese auf Basis der vorliegenden Datenstruktur nicht möglich.

Sachsen liegt mit einem Regionalfaktor von 1,04 an der Spitze des Wachstums zwischen den Jahren 2000 und 2007 (vgl. Abb.1). Dieser Wert setzt sich aus einem schwachen Strukturfaktor und dem im Vergleich besten

Abbildung 1: Ergebnisse der Shift-Share-Analyse auf Landesebene im Zeitraum zwischen 2000 und 2007



Quellen: VGR, Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Standortfaktor zusammen. Vor allem im Bereich des verarbeitenden Gewerbes ist Sachsens Wachstum weit überdurchschnittlich. Dieser Vorsprung wird jedoch durch die recht schwache Entwicklung im Bausektor sowie im Handel, Gastgewerbe und Verkehr relativiert.

Die Ergebnisse der Analyse der einzelnen sächsischen Landkreise sind der Abbildungen 2 zu entnehmen.

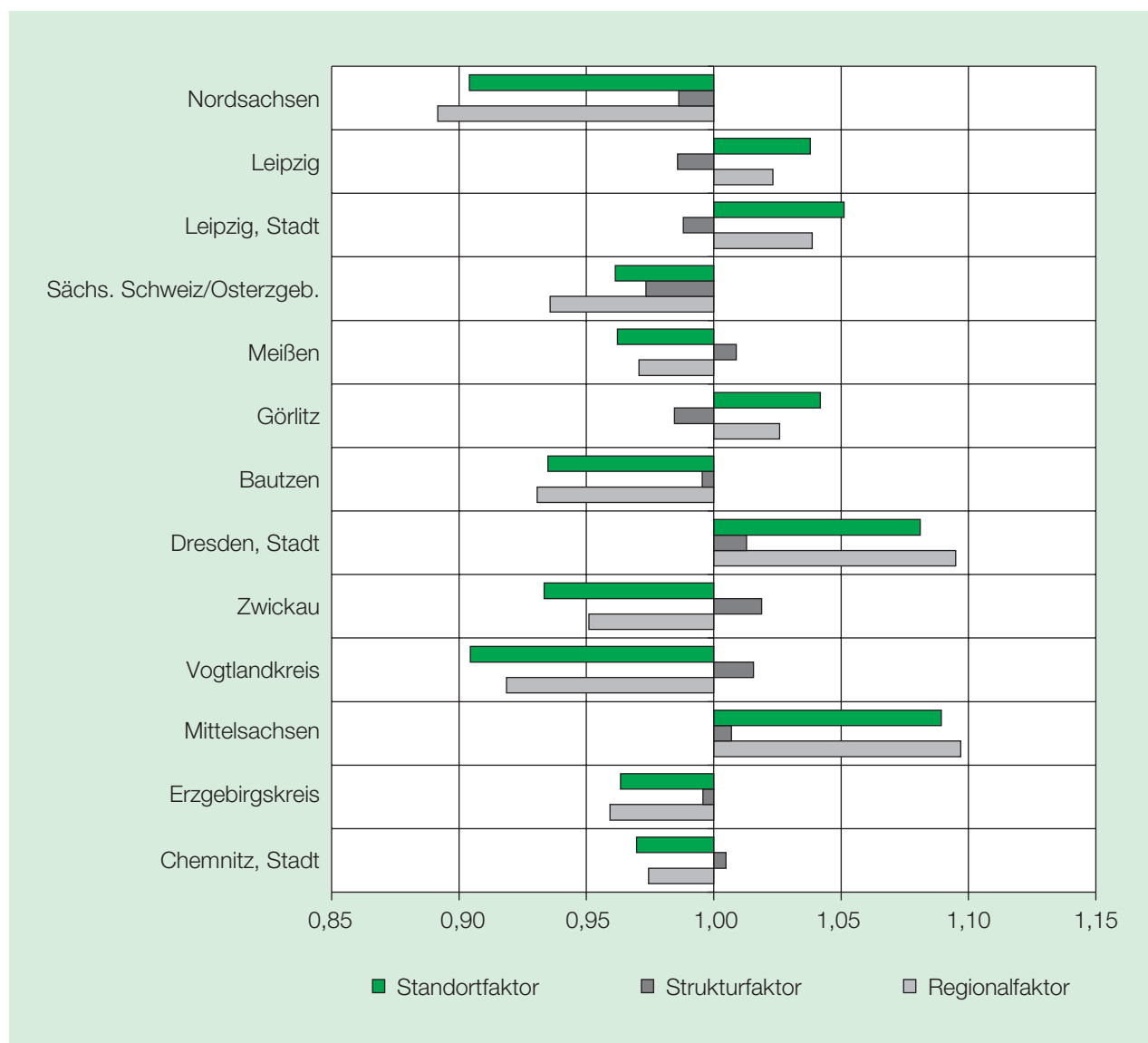
Die hier dargestellte Entwicklung im Zeitraum von 2000 bis 2007 lässt die zwei großen Wachstumszentren Dresden und Mittelsachsen erkennen. An der Spitze liegt der Landkreis Mittelsachsen mit einem Wachstum von +33,9%. Den größten Anteil an diesem Ergebnis hat das verarbeitende Gewerbe mit einem Wachstumsbeitrag von +18,7 Prozentpunkten. Dieser Wert lässt sich mit dem überdurchschnittlichen Wachstum (+94%) und der hohen

Gewichtung dieses Wirtschaftsbereichs (rund 20% der Gesamtbruttowertschöpfung) in dem Landkreis erklären. Die Durchschnittswerte für Sachsen sind in Tabelle 1 aufgeführt.

Auch der Finanzierungs-, Vermietungs- und Unternehmensdienstleistungssektor trägt mit einem Wachstumsbeitrag von +11,8 Prozentpunkten stark zum guten Gesamtergebnis Mittelsachsens bei, das beinahe vollständig im Standortfaktor wiederzufinden ist. Dies ist mit den relativ großen Abständen der BWS-Anteile in Mittelsachsen zur durchschnittlichen Branchengewichtung von Sachsen zu erklären.

In der kreisfreien Stadt Dresden – als zweitgrößte Wachstumsregion – gründet das vergleichsweise starke Wachstum (+33,6%) ebenfalls, vorwiegend auf der

Abbildung 2: Ergebnisse der Shift-Share-Analyse auf Kreisebene im Zeitraum zwischen 2000 und 2007



Quellen: VGR, Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 1: Wachstum der BWS, durchschnittlicher Anteil der BWS insgesamt von 2000 bis 2007 sowie Wachstumsbeitrag nach Wirtschaftsbereichen

	Wachstum 2000 bis 2007	Durchschnittlicher Anteil an Gesamt BWS	Wachstums- beitrag in Prozentpunkten
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	-5 %	1 %	0,1
Produzierendes Gewerbe (ohne verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe)	46 %	3 %	1,4
Verarbeitendes Gewerbe	57 %	18 %	9,3
Baugewerbe	-23 %	7 %	-2,2
Handel; Gastgewerbe und Verkehr	9 %	16 %	1,6
Finanzierung; Vermietung und Unternehmensdienstleister	36 %	27 %	8,8
Öffentliche und private Dienstleister	11 %	27 %	3,2
Insgesamt	22 %	100 %	22,0
Anm.: BWS = Bruttowertschöpfung			

Quellen: VGR, Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe. So wurde hier mit einem Wachstum von 52 % über dem Landesdurchschnitt (vgl. Tab. 1) ein Wachstumsbeitrag von +15,6 Prozentpunkten realisiert. Das verarbeitende Gewerbe wächst hier zwar nominell stärker als im Landkreis Mittelsachsen, hat aber einen kleineren Effekt durch die recht geringe Gewichtung von weniger als 14 % der Gesamtbruttowertschöpfung. Die öffentlichen und privaten Dienstleistungen stellen hingegen einen hoch gewichteten Sektor dar. Dieser liegt mit einem BWS-Anteil von über 30 % und einem Wachstum von +27 % an zweiter Stelle der regionalen Wachstumstreiber. Der Bausektor, der mit -18 % deutlich schwächer geschrumpft ist als im Gesamtvergleich (vgl. Tab. 1), leistet ebenfalls einen Beitrag zum guten Gesamtergebnis, das auch hier vom Standortfaktor dominiert wird (wenn auch schwächer als beim Landkreis Mittelsachsen). Die geringeren Abweichungen der Wachstumsbeiträge zur Landesreferenz erklären hierbei die höhere Bedeutung des Strukturfaktors.

Betrachtet man die beiden anderen kreisfreien Städte Leipzig und Chemnitz, so bietet sich ein differenziertes Bild. Leipzig ist mit einem Wachstum von +26,8 % nach Dresden die drittstärkste Wachstumsregion. Die zentralen Wirtschaftsbereiche sind hierbei das verarbeitende Gewerbe sowie der Finanzierungs-, Vermietungs- und Unternehmensdienstleistungssektor mit einem Wachstumsbeitrag von jeweils mehr als +10 Prozentpunkten.

Der unterdurchschnittliche Strukturfaktor geht allerdings negativ in das Ergebnis ein. So war unter anderem die Entwicklung im allgemein gut wachsenden und hoch gewichteten Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen in der kreisfreien Stadt Leipzig eher schwach. Im Gegensatz zu diesem dennoch insgesamt überdurchschnittlichen Wachstum blieb Chemnitz mit +18,9 % weit hinter den beiden anderen großen sächsischen Städten zurück. Ursache hierfür ist die relativ schwache Entwicklung in allen Wirtschaftsbereichen mit Ausnahme vom Finanzierungs-, Vermietungs- und Unternehmensdienstleistungssektor, der mit einem Wachstumsbeitrag von +13,1 Prozentpunkten den Großteil des Gesamtwachstums enthält.

Der Landkreis Nordsachsen bildet in diesem Vergleich das Schlusslicht. Hierbei liegen die Gründe für die Entwicklung weniger in der Branchenstruktur als vielmehr in standörtlichen Gegebenheiten. So wurde beinahe in allen Wirtschaftsbereichen ein unterdurchschnittliches Wachstum erzielt. Am schwächsten entwickelte sich das verarbeitende Gewerbe, welches zwischen 2000 und 2007 nur mit +11 % gewachsen ist. Dieses ist mit 17,5 % zudem recht bedeutsam in dieser Region und trägt zum schlechtesten Wachstumsbeitrag von +1,96 Prozentpunkten im verarbeitenden Gewerbe bei. Wobei die hohe Gewichtung dieses Wirtschaftsbereiches durch die geringen Anteile der anderen Branchen in diesem Landkreis zu begründen ist.

Zusammenfassung

Die einfache Struktur der SHIFT-SHARE-ANALYSE erlaubt es, mit relativ geringem Aufwand erste Einblicke in die Wachstumsstruktur von Regionen zu erhalten. Jedoch stellt vor allem die bereits erwähnte Interpretation des Standortfaktors ein Problem dar. Auch können konjunkturelle Schwankungen bzw. Schocks das Ergebnis verschieben und erfordern damit eine bewusste Auswahl der Referenzjahre. Trotz dieser Kritikpunkte liefert der Ansatz eine erste Verfeinerung im Vergleich zur klassischen Wachstumsbetrachtung. So kann es für politische Entscheidungsträger von Interesse sein, ob Maßnahmen eher langfristige strukturelle Änderungen auslösen oder bereits in der mittleren Frist den Standortfaktor verändern.

Literatur

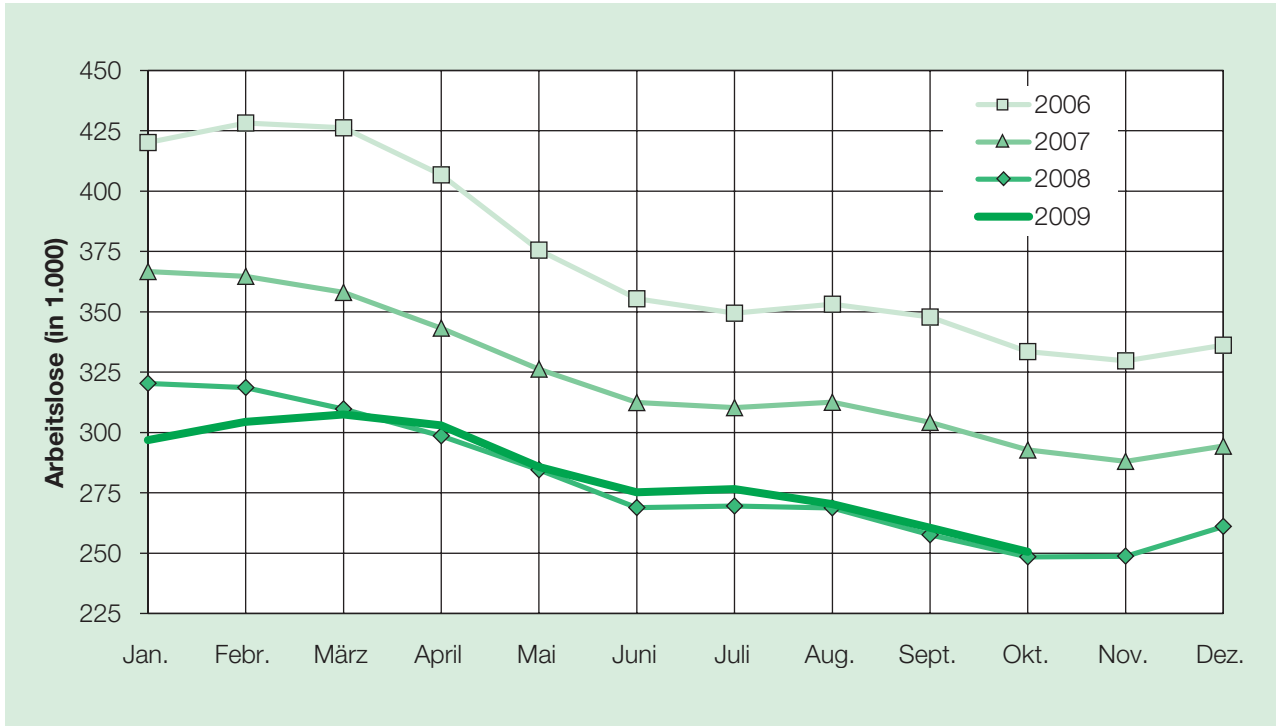
- DUNN, E. (1960): A statistical and analytical technique for regional analysis. In: Papers of the Regional Science Association, Vol. 6; S. 97–112.
- HEILEMANN, U.; WAPPLER, S. (2007): Standortfaktor bestimmt Sachsens Wachstum – Ergebnisse einer Shift-Share-Analyse 1992 bis 2006. In: Statistik in Sachsen 4/2007; S. 21–31.
- PERLOFF, H.; DUNN, E.; LAMPARD, E. and MUTH, R. F. (1960): Regions Resources and Economic Growth.
- VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER (2009): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands, Reihe 2, Band 1.

¹ Landkreise und kreisfreie Städte (ohne Direktionsbezirke).

Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

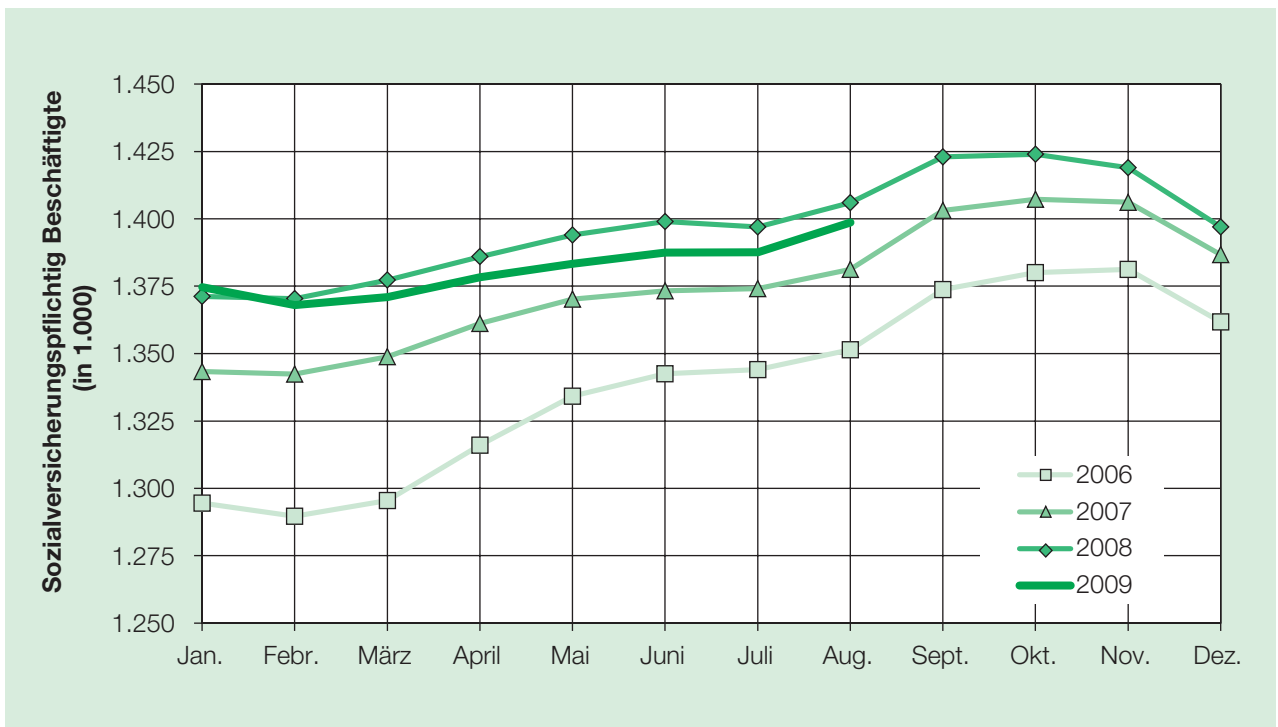
sta

Abbildung 1: Arbeitslose in Sachsen (2006 bis 2009)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Sachsen (2006 bis 2009)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 1: Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich

Beschäftigung und Zweiter Arbeitsmarkt (in 1.000 Personen)									
	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ^a			offene Stellen ^b			Beschäftigungsbegleitende Leistungen ^c		
	Aug. 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Okt. 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Okt. 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	742	738	739	6,5	7,0	7,4	17,5	17,6	19,1
Mecklenburg-Vorp.	522	521	521	5,0	5,3	5,8	13,1	13,0	13,3
Sachsen	1.399	1.388	1.406	10,9	11,3	13,3	33,4	33,5	36,9
Sachsen-Anhalt	750	742	751	7,0	7,0	8,3	20,9	20,5	20,4
Thüringen	731	724	741	7,4	7,5	8,6	18,2	17,7	18,1
D Ost (mit Berlin)	5.256	5.216	5.245	51,9	53,4	59,9	126,4	125,5	131,3
D West (ohne Berlin)	22.289	22.096	22.439	250,5	254,6	337,9	245,7	243,0	243,1
D gesamt	27.545	27.311	27.684	302,4	308,0	397,8	372,1	368,5	374,3

Arbeitslosigkeit									
	Arbeitslose (in 1.000 Personen)			Arbeitslosenquote ^d (in %)			Langzeitarbeitslose ^e (in % der Arbeitslosen)		
	Okt. 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Okt. 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat	Okt. 2009	Vor-monat	Vor-jahres-monat
Brandenburg	146	154	158	11,0	11,5	11,7	34,4	33,8	38,8
Mecklenburg-Vorp.	103	106	109	11,8	12,2	12,5	25,3	25,0	30,0
Sachsen	251	261	248	11,6	12,1	11,5	34,3	33,1	39,3
Sachsen-Anhalt	151	157	154	12,2	12,8	12,3	34,6	33,7	41,5
Thüringen	121	126	119	10,1	10,5	9,9	31,0	30,2	37,0
D Ost (mit Berlin)	999	1.040	1.007	11,8	12,3	11,8	32,9	32,0	37,8
D West (ohne Berlin)	2.229	2.307	1.990	6,6	6,9	6,0	29,8	28,9	36,0
D gesamt	3.229	3.346	2.997	7,7	8,0	7,2	30,8	29,9	36,6

a) Die Zahlen zur Beschäftigung werden mit zweimonatiger Verzögerung veröffentlicht. – b) Offene Stellen umfassen alle zu besetzende sozialversicherungspflichtige Vollzeitverhältnisse (gefördert und ungefördert). Als gemeldete Stellen gelten der Bundesagentur für Arbeit gemeldete und zur Vermittlung freigegebene Stellen mit einer vorgesehenen Beschäftigungsdauer von mehr als 7 Kalendertagen. – c) Ab dem Heft 5/2008 von „ifo Dresden berichtet“ werden aufgrund fehlender Datenaktualisierungen der amtlichen Statistik die Werte der „Beschäftigungsbegleitenden Leistungen“ ausgewiesen. Diese umfassen die „Förderung abhängiger Beschäftigung“ sowie die „Förderung der Selbständigkeit“. Die Werte sind nicht mit Angaben früherer Hefte zur „Direkten Förderung regulärer Beschäftigung“ vergleichbar. d) In % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen. – e) Als Langzeitarbeitslose gelten alle Personen, die am jeweiligen Stichtag der Zählung 1 Jahr und länger bei den Arbeitsagenturen arbeitslos gemeldet waren. Angaben ohne zugelassene kommunale Träger (Optionskommunen), da für diese bisher keine vollständigen Daten zu Langzeitarbeitslosen vorliegen.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des ifo Instituts.

Ausgewählte Ergebnisse aus dem ifo Konjunkturtest

gv

Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Sachsens

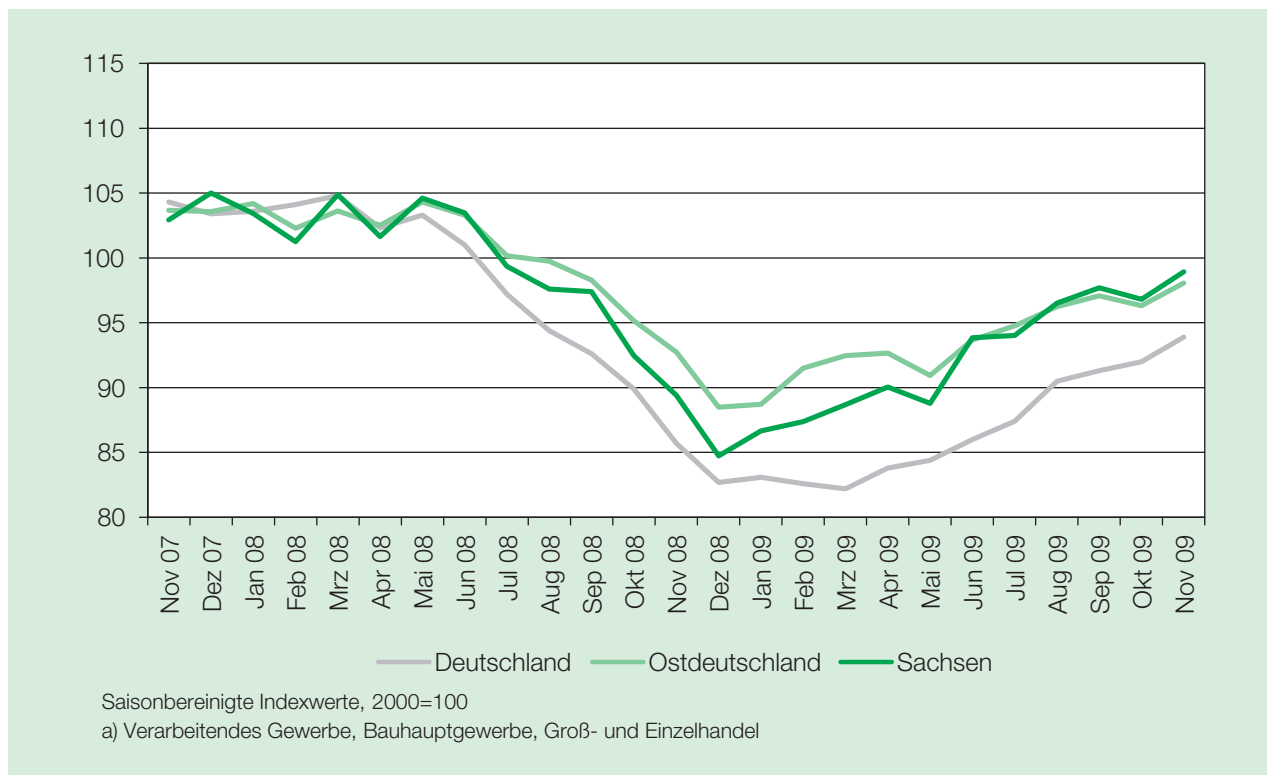
Im November hat sich die Stimmung in den Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands weiter aufgehellt. Der ifo Geschäftsklimaindex ist im Vormonatsvergleich von 92,0 auf 93,9 Indexpunkte gestiegen (vgl. Abb. 1). Auch in Sachsen und in den ostdeutschen Bundesländern insgesamt hat sich das Geschäftsklima – nach einer leichten Eintrübung im Oktober – wieder verbessert. Die vom ifo Institut befragten sächsischen Unternehmen waren mit ihrer wirtschaftlichen Lage per saldo nicht mehr ganz so unzufrieden. Zudem rechnen sie derzeit – erstmals seit Dezember 2007 – wieder überwiegend damit, dass sich die Geschäftslage in den nächsten Monaten verbessern wird. Nach dem schwersten Konjunkturreinbruch in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte scheint sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nunmehr zu festigen.

Schwerpunkt: Entwicklung im Bauhauptgewerbe Sachsens

Im sächsischen Bauhauptgewerbe hat sich das Geschäftsklima in den vergangenen Monaten etwas eingetrübt (vgl. Abb. 2). Dies ist vor allem auf die Meldungen

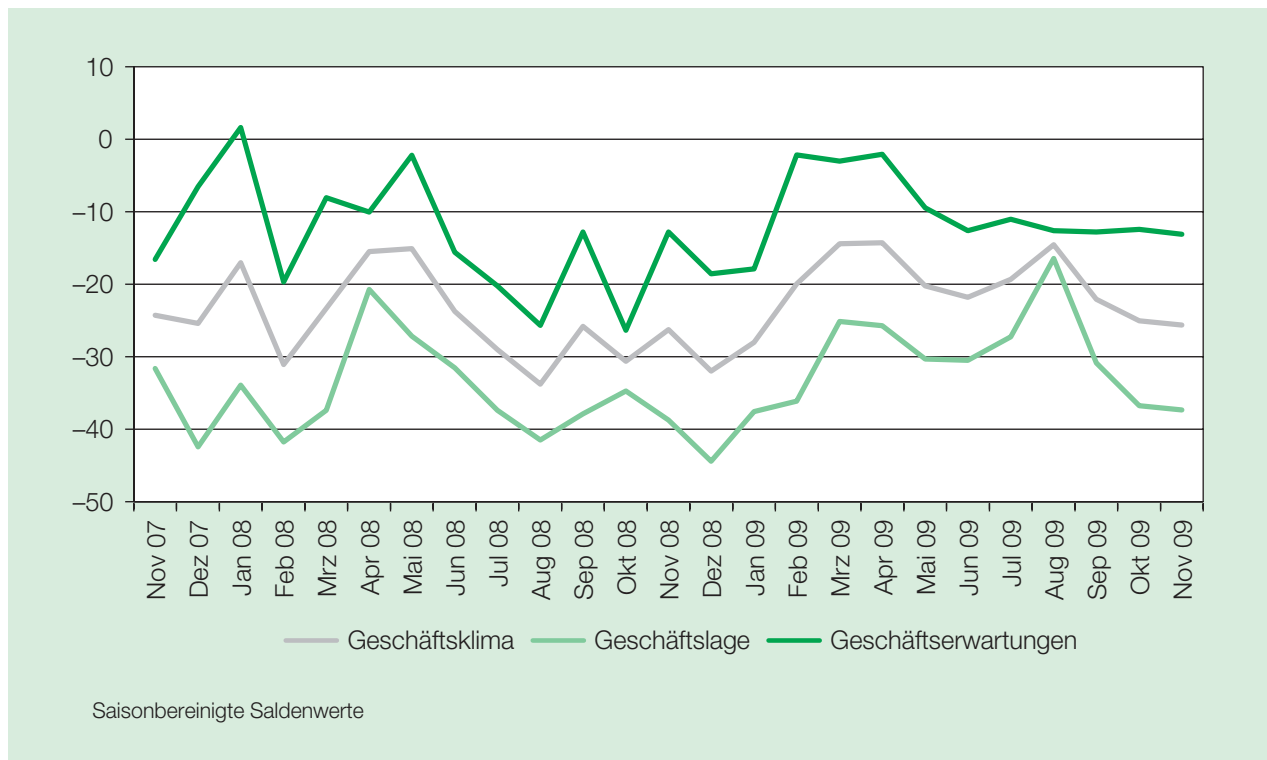
zur Geschäftslage zurückzuführen, die von den Baufirmen insgesamt zunehmend ungünstiger bewertet wurde. In Hinblick auf die Angaben zu den Perspektiven sind hingegen seit Jahresmitte kaum Veränderungen feststellbar. Noch immer rechnet per saldo rund jedes zehnte Bauunternehmen damit, dass sich die Lage im nächsten halben Jahr verschlechtern wird. Die durchschnittliche Geräteauslastung lag im November bei 69,8 % und damit etwas niedriger als im Vormonat (70,1 %). Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei der durchschnittlichen Reichweite der Auftragsbestände. Diese ist im Vormonatsvergleich geringfügig von 2,1 auf 2,2 Monate gestiegen. Die Entwicklung im Bauhauptgewerbe ist derzeit von verschiedenen Trends geprägt: Zum einen entfalten die staatlichen Konjunkturpakete mehr und mehr ihre Wirkung. Dies zeigt sich unter anderem in den Daten der amtlichen Statistik zum baugewerblichen Umsatz im öffentlichen Bau (einschließlich Straßenbau), der im dritten Quartal 2009 um knapp 2 % über das Vorjahresniveau gestiegen ist. Die Impulse aus den Konjunkturpaketen reichen jedoch nicht aus, um die Nachfrage- und Umsatzrückgänge in Wohnungs- und Wirtschaftsbau kompensieren zu können. In diesen Bereichen dürfte es erst dann zu einer spürbaren Lageverbesserung kommen, wenn die Unternehmen und Privathaushalte wieder mehr Vertrauen in die wirtschaftliche Entwicklung fassen und sich ihre Investitionsneigung erhöht.

Abbildung 1: Geschäftsklimaindex
Gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, Ostdeutschlands und Sachsens im Vergleich



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abbildung 2: Geschäftsklima im Bauhauptgewerbe Sachsens und seine Komponenten die Geschäftslage- und Geschäftserwartungssalden



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Tabelle 1: Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest
Deutschland, Ostdeutschland und Sachsen im Vergleich**

Region	Deutschland		Ostdeutschland		Sachsen	
	3. Quartal 2009	2. Quartal 2009	3. Quartal 2009	2. Quartal 2009	3. Quartal 2009	2. Quartal 2009
Verarbeitendes Gewerbe						
Auftragsbestand in Monaten ^a	2,3	2,3	3,0	2,9	3,0	2,7
Kapazitätsauslastung in Prozent ^a	71,8	71,3	72,9	73,2	73,2	73,8
Exportgeschäft Erwartungen ^b	-2,5	-19,2	0,8	-7,4	-0,2	-10,5
Beschäftigtenzahl Erwartungen ^b	-31,1	-34,8	-15,6	-24,4	-15,2	-21,1
Verkaufspreise Erwartungen ^b	-4,4	-10,2	-8,5	-9,1	-16,0	-16,8
Bauhauptgewerbe						
Auftragsbestand in Monaten ^a	2,4	2,4	2,1	2,2	2,1	2,0
Kapazitätsauslastung in Prozent ^a	68,5	68,8	71,8	73,6	74,1	75,5
Beschäftigtenzahl Erwartungen ^b	-15,4	-20,4	-14,9	-19,0	-16,9	-18,0
Baupreise Erwartungen ^b	-23,0	-23,0	-18,1	-15,8	-10,6	-13,1
Großhandel						
Umsatz gegen Vorjahr ^b	-29,0	-30,3	-34,7	-41,7	-36,7	-46,0
Bestellpläne ^b	-28,3	-35,8	-20,8	-31,4	-16,9	-42,7
Verkaufspreise Erwartungen ^b	2,9	0,7	13,2	10,7	27,4	22,1
Einzelhandel						
Umsatz gegen Vorjahr ^b	-1,3	-2,3	-19,0	-18,3	-16,3	-23,7
Bestellpläne ^b	-24,1	-27,3	-20,4	-26,9	-22,9	-29,9
Verkaufspreise Erwartungen ^b	-4,8	1,5	7,0	10,0	0,1	12,2
Die Angaben basieren auf saisonbereinigten Werten (Ausnahme: Umsatz gegen Vorjahr). a) Durchschnitte. – b) Salden der Prozentanteile von positiven und negativen Unternehmensmeldungen.						

Quelle: ifo Konjunkturtest.

ifo Veranstaltungen

Am **11. November 2009** sprach der renommierte Ökonom Prof. Michael C. Burda, Ph. D. (Humboldt-Universität zu Berlin) im Rahmen der Vortragsreihe **Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik** zum Thema „**Die ostdeutsche Wirtschaft im 21. Jahrhundert**“ in der TU Dresden. Bei seinem gutbesuchten Vortrag wagte er einen Blick in die Zukunft der ostdeutschen Wirtschaft. Der gebürtige US-Amerikaner kritisierte die oft pessimistische Sicht seiner deutschen Kollegen: „20 Jahre nach dem Mauerfall sollte man das Glas ruhig als ‚halbvoll‘ sehen“. Als größten wirtschaftlichen Erfolg sieht Prof. Burda die Konvergenz der Lebensverhältnisse in Ost und West. Im Vergleich zu allen anderen ehemals planwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften in Mitteleuropa nahm Ostdeutschland mit Abstand die beste Entwicklung. Michael C. Burda verwies aber auch auf Fehler der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland. So wurde im Rahmen der Investitionsprogramme z. B. der Bausektor übermäßig aufgebläht, wohingegen die Ausrüstungsinvestitionen vernachlässigt wurden. Beim Ausblick auf die zukünftige Entwicklung Ostdeutschlands wies er auf den schon im Gang befindlichen Strukturwandel hin und prognostizierte ein Nord-Süd-Gefälle innerhalb Ostdeutschlands zugunsten des Südens.

Der vierte **ifo Workshop** zum Thema „**Makroökonomik und Konjunktur**“ fand am **19. und 20. November 2009** in den Räumen der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung statt. Dieser Workshop wurde gemeinsam mit der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg und dem Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut organisiert. Der Fokus der Vorträge lag auf den Bereichen Konjunkturforschung mit den regionalen Schwerpunkten Deutschland und Europa. Zentrale Anliegen der Veranstaltung waren der Austausch und die Diskussion aktueller Forschungsergebnisse aus dem Bereich der Makroökonomik sowie eine verbesserte Vernetzung der Konjunkturforschung in Deutschland.

Am **4. und 5. Dezember 2009** fand ebenfalls in der ifo Niederlassung Dresden der dritte **CESifo Workshop „Political Economy“** statt. Die zweitägige Veranstaltung wurde gemeinsam von CESifo, der ifo Niederlassung Dresden und der Technischen Universität Dresden organisiert. Sie bot ein Forum für aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Bereich Political Economy.

ifo Veröffentlichungen

Jay Pil Choi und Marcel Thum: The economics of politically-connected firms. In: International Tax and Public Finance, Volume 16, Nr. 5, Oktober 2009; S. 605–620.

Stefan Krenz, Wolfgang Nagl und Joachim Ragnitz: Is There a Growing Risk of Old-Age Poverty in East Germany? In: Christian Wey und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.): Twenty Years of Economic Reconstruction in East Germany. Applied Economics Quarterly Supplement, Vol. 55, Issue 60, 2009; S. 35–54.

Beate Schirwitz: A comprehensive German Business Cycle Chronology. In: Empirical Economics, Volume 37, Nr. 2, Oktober 2009; S. 287–301.

Joachim Ragnitz: Veinte años de la reconstrucción de Alemania del Este: Logros y fracasos. In: 20 años después de la Caída muro. Konrad Adenauer Stiftung e. V. (Hrsg.), Chile, Nr. 4; S. 23–28.

Joachim Ragnitz: Wirtschaftsprognosen: Möglichkeiten und Grenzen. In: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Jahreswirtschaftsbericht 2009 – Fakten und Projekte. S. 17–19.

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

Vogt, Gerit: Konjunkturprognose in Deutschland. Ein Beitrag zur Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf Bundes- und Länderebene. In: ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 36, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, November 2009.

ifo Vorträge

Im Rahmen der Tagung „Deutschland einig Vaterland?“, die gemeinsam von der Politischen Akademie Tutzing und der ifo Niederlassung Dresden organisiert wurde, hielt **Dr. Joachim Ragnitz**, stellvertretender Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden, am 6. November 2009 in der Politischen Akademie Tutzing einen Vortrag zum Thema **„Die Wirtschaftlichen Perspektiven für die neuen Länder“**. Außerdem referierte er am 7. November 2009 zum Thema: **„Politische Aufgaben in Ostdeutschland“**. Im Anschluss daran beteiligte er sich an der Podiumsdiskussion.

Am 10. November 2009 sprach **Joachim Ragnitz** in Dresden auf einer Veranstaltung der DAB-Bank über **„Deutschland nach der Finanzkrise: Herausforderungen und Perspektiven“** und nahm zudem an der Podiumsdiskussion zu diesem Thema teil.

Beate Schirwitz, Doktorandin am ifo Institut, Niederlassung Dresden, stellte im Rahmen des Brown-Bag-Seminars an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz am 10. November 2009 ihr Dissertationsprojekt **„Dynamics in the economy – Business Cycles, Firms, and the Labour Market“** vor.

ifo intern

Seit 1. Dezember 2009 verstärkt **Katja Baum** als Doktorandin das Team der ifo Niederlassung Dresden. Sie schloss ihr Studium im November 2009 an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg als Diplom-Volkswirtin ab.

Einen Vortrag zum Thema **„Determinants of Efficiency in Child Care Provision“** hielt **Christian Thater**, Doktorand am ifo Institut, Niederlassung Dresden, am 13. November 2009 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Berlin im Rahmen des 8. Finanzwissenschaftlichen Seminars.

Anlässlich der Veranstaltungsreihe „Wirtschaftspolitischer Dialog“ des Ministeriums für Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt hielt **Dr. Joachim Ragnitz** Vorträge zum Thema der **„Wirtschaftspolitischen Aufgaben für Sachsen-Anhalt“** in Magdeburg am 24. November 2009, in Dessau am 25. November 2009, in Halberstadt am 30. November 2009 sowie in Halle am 7. Dezember 2009.

An der Universität Leipzig sprach **Joachim Ragnitz** am 3. Dezember 2009 über die **„Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die neuen Bundesländer“**.

Im Oktober 2009 hat **Stefan Krenz**, Doktorand am ifo Institut, Niederlassung Dresden, geheiratet und heißt nun Stefan Arent. Das Team von ifo Dresden möchte auf diesem Weg noch einmal ganz herzlich gratulieren. Herr Arent ist zukünftig unter der E-Mail-Adresse arent@ifo.de zu erreichen.