

ifo Dresden berichtet

Aktuelle Forschungsergebnisse

- *Carolin Fritzsche und Anton Groß*
Ein Überblick über Wohnungsmarktpolitik in europäischen Ländern
- *Oliver Lerbs, Jonas Neubacher und Markus Teske*
Wohnungseerstand in Ostdeutschland: Begünstigende Faktoren, kleinräumige Trends und Auswirkungen auf Marktwerte
- *Waldemar Beimer und Wolfgang Maennig*
Fallende Preise für Einfamilienhäuser: Struktur oder Lage?
Der Fall Berlins
- *David Bauer*
Die Anreizwirkungen des kommunalen Finanzausgleichs
- *Tim Friehe, Helge Müller und Florian Neumeier*
Die Prägung politischer Einstellungen durch das Fernsehen –
Evidenz aus Ostdeutschland

Im Blickpunkt

- *Antje Fanghänel und Michael Weber*
Ausländische Beschäftigte tragen immer mehr zum Beschäftigungsaufbau in den ostdeutschen Flächenländern bei

Daten und Prognosen

- Regionalisierung des ifo Konjunkturtests
- Arbeitsmarktentwicklung in Sachsen

24. Jahrgang (2017)

Herausgeber: ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.,
Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden,
Telefon: 0351 26476-0, Telefax: 0351 26476-20
E-Mail: dresden@ifo.de

Internet: <http://www.ifo-dresden.de>

Redaktion: Joachim Ragnitz

Technische Leitung: Katrin Behm

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 2/2017

Aktuelle Forschungsergebnisse

Ein Überblick über Wohnungsmarktpolitik in europäischen Ländern

3

Carolin Fritzsche und Anton Groß

In Deutschland gibt es aktuell eine rege wohnungsmarktpolitische Diskussion bezüglich verschiedener staatlicher Eingriffe. Zur Bereicherung dieser Diskussion kann es hilfreich sein, die Umsetzung von Fördermaßnahmen in anderen Ländern näher zu betrachten. In diesem Artikel wird die Bandbreite der Förderpolitiken in europäischen Volkswirtschaften aufgezeigt. Die Regierungen anderer Staaten legen überwiegend den Fokus auf die Steigerung der Energieeffizienz von Wohngebäuden und die Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte. Anhand von drei Beispielen wird in diesem Artikel zudem die konkrete Ausgestaltung von unterschiedlichen Maßnahmen in Italien, Frankreich und Großbritannien erläutert. Es zeigt sich, dass politische Eingriffe in den Wohnungsmarkt Auswirkungen entfalten, die so nicht von den Regierungen beabsichtigt waren.

Wohnungsleerstand in Ostdeutschland: begünstigende Faktoren, kleinräumige Trends und Auswirkungen auf Marktwerte

12

Oliver Lerbs, Jonas Neubacher und Markus Teske

Wohnungsleerstand ist nach wie vor stark in Ostdeutschland konzentriert. Dieser Artikel gibt einen Überblick über Leerstandshöhen in ostdeutschen Gemeinden und arbeitet Faktoren heraus, die eine hohe lokale Leerstandsquote begünstigen. Am Beispiel von Brandenburg und Sachsen-Anhalt wird gezeigt, dass lokale Wohnungsmärkte von Anpassungsmängeln geprägt sind: Gemeinden, die bereits im Jahr 1995 von hohem Wohnungsleerstand betroffen waren, weisen tendenziell auch heute hohe Leerstände auf. Zwar lassen sich auf Basis von Transaktionsdaten Abschlüsse auf Kaufpreise bei höheren Leerständen nachweisen. Diese Abschlüsse scheinen jedoch zu gering, um eine Markträumung ohne staatliches Eingreifen zu ermöglichen.

Fallende Preise für Einfamilienhäuser: Struktur oder Lage? Der Fall Berlins

21

Waldemar Beimer und Wolfgang Maennig

In Deutschland und anderen Ländern Europas wird teilweise ein Preisverfall der Einfamilienhäuser beobachtet. Im Folgenden wird die Preisentwicklung von Einfamilienhäusern in Berlin, insbesondere im Vergleich mit Etagenwohnungen analysiert. Dabei wird zwischen 1990 und 2015 ein relativer Preisverfall von Einfamilienhäusern festgestellt, welcher jedoch vollständig über die spezifischen Wohnflächengrößen und das Gebäudealter erklärt werden können. Offensichtlich werden im Zeitablauf kleinere Wohneinheiten und (ältere) Baustile, in denen ein Großteil der Berliner Wohnungen errichtet wurde, stärker präferiert. Lagefaktoren spielen keine signifikante Rolle.

Die Anreizwirkungen des kommunalen Finanzausgleichs

26

David Bauer

Der kommunale Finanzausgleich ist zwischen den Ländern und ihren Gemeinden regelmäßig Anlass für heftige Diskussionen. Während finanzstarke Gemeinden über die Abschöpfung ihrer Finanzkraft klagen, kämpfen finanzschwache Gemeinden um ein Mehr an finanziellen Mitteln. In beiden Fällen berufen sich die Gemeinden dabei auf das grundgesetzlich garantierte Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Gleichzeitig ist die Angleichung der Finanzkraft zwischen den Gemeinden eines Landes nicht allein an die Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs geknüpft. Der Finanzausgleich wird zumeist auch unter der Maßgabe ausgestaltet, Anreize derart zu setzen, um eine optimale Nutzung der Finanzen der Kommunen zu gewährleisten. Dafür stehen der Landesgesetzgebung unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, die sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabeseite kommunaler Haushalte betreffen können. Einen Überblick über die wesentlichen Komponenten und ihre Anreizeffekte gibt dieser Artikel.

Die Prägung politischer Einstellungen durch das Fernsehen – Evidenz aus Ostdeutschland 31

Tim Friehe, Helge Müller und Florian Neumeier

In diesem Beitrag werden die Ergebnisse eines Forschungsprojekts dargestellt, in dem der kausale Einfluss von Westfernsehempfang auf das Wahlverhalten in Sachsen untersucht wird. Dabei wird ein „natürliches Experiment“ ausgenutzt. Vor der Wiedervereinigung gab es in Ostdeutschland Regionen mit und Regionen ohne Westfernsehempfang, wobei der Empfang allein von geographischen und topographischen Gegebenheiten bestimmt wurde. Unsere Analyse zeigt, dass in Gemeinden, in denen vor der Wiedervereinigung bereits Westfernsehen empfangbar war, der Stimmenanteil links- und rechtsextremer Parteien unmittelbar nach der Wiedervereinigung signifikant geringer war als in jenen Gemeinden, die keinen Westfernsehempfang hatten. Gleichzeitig war die Wahlbeteiligung in Gemeinden mit Westfernsehempfang höher. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass das Westfernsehen dabei geholfen hat, Zustimmung zum politischen System der BRD zu generieren.

Im Blickpunkt

Ausländische Beschäftigte tragen immer mehr zum Beschäftigungsaufbau in den ostdeutschen Flächenländern bei 37

Antje Fanghänel und Michael Weber

Seit 2010 tragen Ausländer zunehmend zum Beschäftigungsaufschwung in den ostdeutschen Flächenländern bei. Im vorliegenden Beitrag wird die Entwicklung nach Herkunftsländern vor dem Hintergrund der institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen der letzten Jahre betrachtet. Demnach hat sich die Beschäftigungsdynamik der Ausländer mit der 2011 bzw. 2014 erlangten Arbeitnehmerfreizügigkeit für die osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten beschleunigt. Sie wurde zudem begünstigt von der aktuell guten Arbeitsmarktsituation in Deutschland.

Daten und Prognosen

ifo Geschäftsklima Ostdeutschland und Sachsen: Gute Stimmung zum Frühlingsbeginn 41

Jannik A. Nauerth

Hohe Beschäftigungsdynamik in Ostdeutschland und Sachsen, vor allem im Verarbeitenden Gewerbe 44

Antje Fanghänel

Aus der ifo Werkstatt

ifo Veranstaltungen 45

ifo Vorträge 46

ifo Veröffentlichungen 47

ifo intern 47

Ein Überblick über Wohnungsmarktpolitik in europäischen Ländern

Carolin Fritzsche und Anton Groß*

Einleitung

Wohnungsmarktpolitik hat erhebliche Auswirkungen auf viele Marktakteure und damit auf die gesamte wirtschaftliche Entwicklung: Regulierungen und gesetzliche Auflagen einerseits und verfügbare Fördermöglichkeiten andererseits beeinflussen die Investitionsentscheidungen von Immobilienunternehmen, die Kreditvergabe der Banken und nicht zuletzt auch das Spar- und Mobilitätsverhalten der privaten Haushalte. Die Wirkungsweise staatlicher Eingriffe ist daher schwer vorhersehbar, weshalb unerwünschte Nebeneffekte entstehen können: Beispielsweise sollte die Deckelung der Mietpreise durch die „Mietpreismbremse“ große Preisanstiege verhindern. Gleichzeitig verringert sie aber den Anreiz, neue Mietwohnungen zu bauen [KHOLODILIN und ULBRICHT (2014) und DESCHERMEIER et al. (2014)] und gibt Anlass, Vermeidungsstrategien zu entwickeln [z.B. durch eine Umwandlung von unmöbliertem Wohnraum in möblierte Wohnungen, vgl. WIRTSCHAFTSWOCHE (2015) und FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (2016)]. Deshalb bedürfen staatliche Fördermaßnahmen vor ihrer Einführung einer genaueren Analyse.

In Deutschland gibt es aktuell eine rege wohnungsmarktpolitische Diskussion bezüglich verschiedener staatlicher Eingriffe, wie z. B. zur Verschärfung der Energieeffizienzvorgaben für Wohngebäude, zur Ausweitung des Sozialwohnungsbaus oder zur Einführung eines „Baukindergeldes“. Je nach konkreter Ausgestaltung können die Vorschläge unterschiedliche Effekte auf dem Wohnungsmarkt hervorrufen. Zur Bereicherung dieser Diskussion kann es hilfreich sein, die Umsetzung von Fördermaßnahmen in anderen Ländern näher zu betrachten. Viele Nachbarstaaten verfolgen ähnliche Ziele in der Wohnungsmarktpolitik wie Deutschland und in der Literatur existieren nur wenige (aktuelle) Übersichten zur Wohnungsmarktpolitik im internationalen Vergleich [vgl. BBR (2006), OXLEY und HAFFNER (2010) und OECD (2011)].

In diesem Artikel wird die Bandbreite der Förderpolitiken in anderen europäischen Volkswirtschaften aufgezeigt. Trotz unterschiedlicher Wohnungsmarktsysteme und abweichender institutioneller Rahmenbedingungen sind Gemeinsamkeiten in den Strategien zwischen den europäischen Ländern vorhanden, insbesondere bezüglich der Bewältigung der Zuwanderung auf dem Wohnungsmarkt und zur Erreichung klimapolitischer Ziele. Im

Anschluss an den Überblick über die Wohnungsmarktpolitik in anderen Ländern werden beispielhaft drei Ansätze näher betrachtet, die in ähnlicher Art und Weise auch in Deutschland diskutiert werden.

Überblick

Tabelle 1 bietet eine Übersicht über die Vielzahl an laufenden und kürzlich abgeschlossenen Fördermaßnahmen in den europäischen Staaten.¹ Die Fördermaßnahmen lassen sich hinsichtlich ihrer Ausgestaltung in vier Gruppen einordnen. In den meisten Ländern spielen fiskalische Maßnahmen eine wichtige Rolle: Erstens wird in Form von Steuererleichterungen in den Wohnungsmarkt interveniert (so in Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz) und zweitens zählen Subventionen insbesondere in Form von zinsverbilligten Darlehen (so in Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Österreich, Polen und Ungarn) zur gängigen Wohnungsmarktpolitik in Europa. Zur dritten Gruppe gehören direkte Eingriffe, wie durch den Bau von Sozialwohnungen durch öffentliche Unternehmen (so in Finnland, Irland, Norwegen und Polen). In die vierte Gruppe fallen regulatorische Maßnahmen bezüglich der Quantität und Qualität der Wohnungen und der Preisentwicklung, z. B. in Form von Vorschriften zu energetischen Standards (so in Frankreich, Großbritannien, Irland und Schweden).

Ein wichtiges Ziel, das mit den Fördermaßnahmen verfolgt wird, ist die energetische Sanierung des Wohnungsbestandes und damit die Steigerung der Energieeffizienz in den entsprechenden Ländern (so in Dänemark, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Österreich, Schweden und der Schweiz). Daneben adressieren viele Maßnahmen Herausforderungen, die durch die Bevölkerungsbewegung in die Städte (so in Finnland) und die verstärkte Zuwanderung (so in Schweden, Belgien, Frankreich und den Niederlanden) auf dem Wohnungsmarkt entstehen. In den meisten Ländern wird zudem das Ziel verfolgt, preislich angemessenen Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen bereit-

* Carolin Fritzsche ist Doktorandin und Anton Groß war zur Erstellung des Beitrages studentische Hilfskraft an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Tabelle 1: Instrumente der Wohnraumförderung anderer europäischer Länder

Land	Nr.	Instrument	Steuer- erleichterung	Subvention	Direkter Eingriff	Regulatori- scher Eingriff	Ziele
Belgien	1	Reduktion der Mehrwertsteuer auf Neubauten sowie bei Sanierungsmaßnahmen (lfd.)	•				Stabilisierung krisenbedingt geschwächter Wohnungsmärkte durch Wohnungsneubau und Sanierung
Däne- mark	2	Öffentliche Zuschüsse für Sanierungs- und Renovierungsarbeiten (abgeschl.)		•			Sanierung des verfügbaren Wohnraums
	3	Steuerliche Absetzbarkeit der Sanierungskosten (abgeschl.)	•				Sanierung des verfügbaren Wohnraums
Finn- land	4	ARA (Wohnbau Finanz- und Entwicklungszentrum, lfd.)			•		Schaffung von Wohnraum für benachteiligte Haushalte
Frank- reich	5	„Scellier“-Gesetz (Absetzbarkeit eines Teils der Kosten einer Immobilie von der Steuer, abgeschl.)	•				Unterstützung des Wohnungsbaus vor dem Hintergrund steigender Bevölkerungszahlen
	6	„Duflot“-Gesetz (Einkommenssteuerermäßigungen für den Bau von Mietwohnungen, abgeschl.)	•				Vergrößerung des Wohnungsbestandes
	7	„Pinel“-Gesetz (siehe Duflot-Gesetz, lfd.)	•				Vergrößerung des Bestandes an Mietwohnungen und Eigentumswohnungen
	8	„Prêt-a-taux-zero“, „PTZ+“ und „eco-PTZ“ (Zinsfreie Hypothekendarlehen für den Neubau und Erwerb von Wohnungseigentum und Steuererleichterungen für die energetische Sanierung, lfd.)	•	•			Steigerung der Wohneigentumsquote sowie energetische Sanierung bestehenden Wohnraums
	9	„Solidarité et Renouvellement Urbain“ (lfd.)				•	Schaffung eines Mindestbestandes an Sozialwohnungen, Verringerung regionaler Ungleichheiten, Sensibilisierung der Verwaltung bzgl. des Sozialwohnungsbaus
	10	Reduzierung der Mehrwertsteuer für Umbau- und Sanierungsmaßnahmen (abgeschl.)	•				Energetische Sanierung des verfügbaren Wohnraums
Groß- britan- nien	11	„Help-to-Buy“-Programm (lfd.)		•			Unterstützung beim Erwerb von Wohnungseigentum und beim Neubau Steigerung der Wohneigentumsquote
	12	„Affordable Homes“-Programm (lfd.)		•			Förderung des Sozialwohnungsbaus
	13	„Green Deal“-Programm (lfd.)		•			Energetische Sanierung des Wohnungsbestandes
	14	„Energy Companies Obligation“-Programm (lfd.)				•	Energetische Sanierung des Wohnungsbestandes
	15	FirstBuy-Programm (ab 2013 als Teil von Help-to-Buy weitergeführt, abgeschl.)		•			Unterstützung insb. finanzschwacher Haushalte beim Erwerb von Wohnungseigentum und beim Neubau, Steigerung Wohneigentumsquote

Fortsetzung Tabelle 1:

Land	Nr.	Instrument	Steuer- erleichterung	Subvention	Direkter Eingriff	Regulatori- scher Eingriff	Ziele
Italien	16	Steuererleichterungen zur Stimulierung der Sanierungs- und Renovierungsmaßnahmen (lfd.)	•				Energetische Sanierung des verfügbaren Wohnraums
	17	Staatlich bezuschusste Immobilenkredite (lfd.)		•			Unterstützung finanzschwacher Haushalte bei der Finanzierung
	18	Garantiefonds für erstes Eigenheim (lfd.)		•			Unterstützung finanzschwacher Haushalte bei der Finanzierung
Irland	19	Strategie zur Förderung des sozialen Wohnbaus (lfd.)			•	•	Schaffung von Wohnraum für benachteiligte Haushalte, Schaffung eines flexiblen Sozialwohnungssystems
Niederlande	20	Maßnahmenpaket zur Stimulierung der Investitionen in den Wohnungsbau (lfd.)	•	•			Vergrößerung und Sanierung des Wohnungsbestandes
	21	Steuererleichterungen und weitere Maßnahmen zur Stimulierung von Sanierung und Renovierung (abgeschl.)	•				Sanierung des Wohnungsbestandes
Norwegen	22	Staatliche Förderung des Baus von Studentenheimen (lfd.)			•		Vergrößerung des Bestandes von Studentenheimen
Österreich	23	Förderung der thermischen Gebäudesanierung (lfd.)		•			Energetische Sanierung des Wohnungsbestandes
Polen	24	„Mieszkanie dla Młodych“-Programm (lfd.)		•			Unterstützung der jungen Bevölkerung beim Erwerb von Wohneigentum, Steigerung der Wohneigentumsquote
	25	Investitionsprogramm der Bank Gospodarstwa Krajowego (lfd.)			•		Vergrößerung des Bestandes an preisgünstigen, kommunalen Mietwohnungen
Schweden	26	Steuererleichterungen bei Modernisierungs- und Ausbaumaßnahmen (lfd.)	•				Sanierung des Wohnungsbestandes
	27	Lockerung der Bauauflagen für Hausbesitzer (lfd.)				•	Vergrößerung des Mietwohnungsbestandes
	28	Investitionspaket zur Stimulierung des Wohnungsbaus (lfd.)		•		•	Vergrößerung des Mietwohnungsbestandes
Schweiz	29	Gebäudeprogramm zur Förderung der Energieeffizienz (lfd.)	•				Energetische Sanierung des Wohnungsbestandes
Ungarn	30	Wachstums-Kredit-Programm (lfd.)		•			Unterstützung bei der Finanzierung von energieeffizientem Neubau

Anmerkung: abgeschl. = abgeschlossen - lfd = laufend.

Quellen: BAFU (2015), EUROCONSTRUCT (2015 und 2016), FIEC (2011–2015), Shelter (2015), eigene Darstellung.

zustellen. Diese Themen werden auch aktuell auf dem deutschen Wohnungsmarkt diskutiert.

Inwiefern die Ziele der Regierungen in den europäischen Ländern erreicht werden konnten, lässt sich anhand der veröffentlichten Berichte der EUROPEAN CONSTRUCTION FEDERATION (FIEC) und des EUROPÄISCHEN FORSCHUNGS- UND BERATUNGSNETZWERKS EUROCONSTRUCT nicht beurteilen. Daher wurden in diesem Artikel drei Förderprogramme von großen europäischen Ländern ausgewählt, welche im Folgenden näher vorgestellt werden. Die Ziele, die mit diesen drei Maßnahmen verfolgt werden, werden in ähnlicher Art und Weise aktuell in Deutschland diskutiert. Eine ausführliche und kritische Betrachtung der Förderpraxis in anderen Ländern kann die wohnungsmarktpolitische Diskussion hierzulande bereichern.

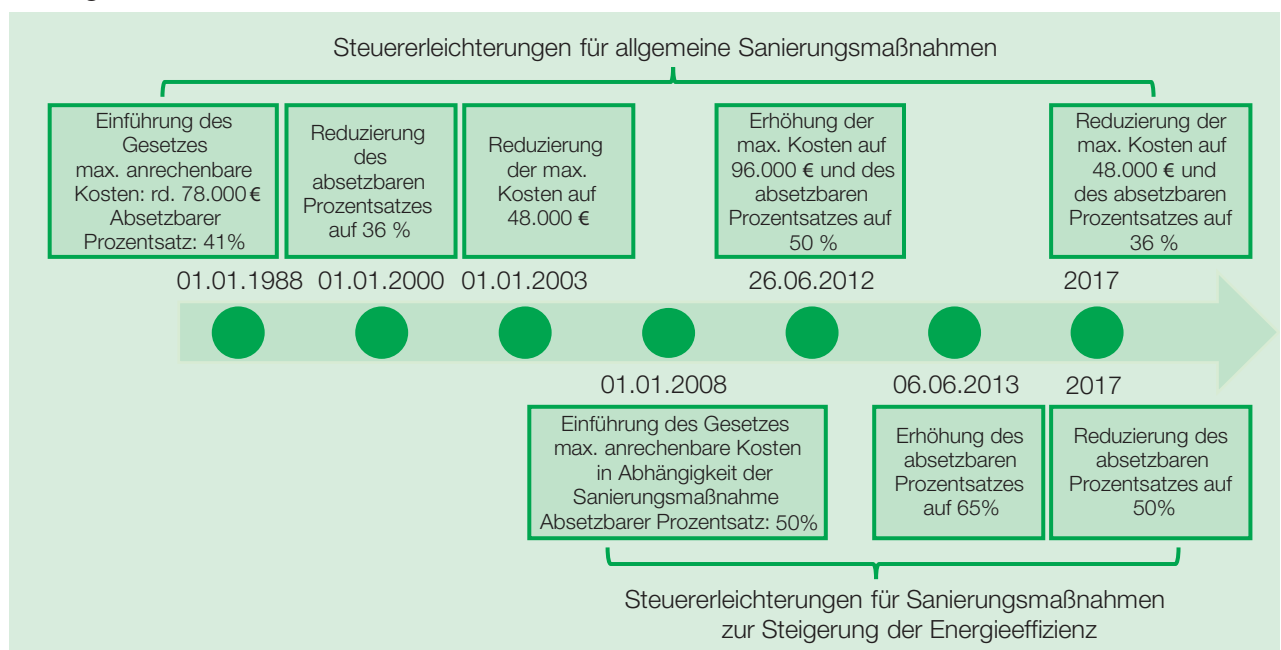
Energetische Sanierung in Italien

Wohnungsmarktpolitische Eingriffe des Staates können ökonomisch begründet sein, wenn ein Marktversagen vorliegt. Ein Marktversagen kann entstehen, wenn externe Kosten vorliegen, die wohlfahrtsmindernde Folgen für unbeteiligte Dritte haben, die im Marktpreis nur unzureichend berücksichtigt werden. Ein Beispiel dafür ist die Nutzung fossiler Energieträger, welche in Form von Treibhausgasemissionen negative Effekte auf den Klimawandel hat. Die Kosten der Umweltinanspruchnahme spiegeln sich nur unzureichend in den Preisen wider. In dem vom Bundeskabinett im Jahr 2016 beschlossenen Klima-

schutzplan wurde explizit darauf hingewiesen, dass Gebäude für einen Großteil der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Der Staat kann an dieser Stelle korrigierend eingreifen, beispielsweise indem er energetische Standards für Wohngebäude festlegt, um die Energieeffizienz des Wohnungsbestandes zu erhöhen. Das Energiekonzept der Bundesregierung fordert einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand bis zum Jahr 2050. Es liegt die Vermutung nahe, dass die Energieeffizienzvorgaben zukünftig weiter verschärft werden.²

Die italienische Politik setzt ebenfalls bei der energetischen Sanierung einen wohnungsmarktpolitischen Schwerpunkt: Der alte Gebäudebestand in Italien führt zu einer im europäischen Vergleich relativ niedrigen Energieeffizienz. Italien verfügt wie Deutschland über einen überdurchschnittlich hohen Anteil an vor dem Jahr 1980 gebauten Wohnungen. Dieser Anteil betrug im Jahr 2011 rund 72 % im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 66 % [in Deutschland: 71 %, vgl. EUROSTAT (2015)]. Die politischen Entscheidungsträger in Italien haben sich für Steuererleichterungen für Umbaumaßnahmen entschieden. Die Förderungsmaßnahmen adressieren zum einen generelle Umbaumaßnahmen und im besonderen Maße auch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Wohngebäuden. Private Haushalte können einen bestimmten Prozentsatz der im Zuge der Renovierungsmaßnahmen entstandenen Kosten von ihrem zu zahlenden Einkommensteuerbetrag absetzen. Dabei wurde der konkrete Prozentsatz im Zeitverlauf immer wieder angepasst (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1: Entwicklung der Ausgestaltung der Steuererleichterungen im Bereich Renovierung und Instandhaltung in Italien



Quellen: Agenzia Centrale (2008), Zeni (2013), EUROCONSTRUCT (2016), eigene Darstellung.

Nach einer Auswertung des italienischen Finanzministeriums sowie der Nationalagentur für neue Technologien, Energie und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung (ENEA) belief sich die Anzahl der Anträge auf Steuererleichterungen in der Zeit zwischen den Jahren 1998 und 2015 auf über 12 Mill. [STEMPERINI (2016)]. Damit verbunden war ein Gesamtinvestitionsvolumen von 207,1 Mrd. €. Als Kosten der Steuerermäßigung wird die Gesamtsumme der Steuerausfälle in Höhe von 90,2 Mrd. € deklariert.

Aus den Berichten von EUROCONSTRUCT (2016) geht hervor, dass der Anteil der Sanierungsmaßnahmen an den italienischen Wohnungsbauinvestitionen besonders hoch ist. Der Anteil dieses Bereichs an der gesamten Bauproduktion stieg von 28 % im Jahr 2006 auf 41 % im Jahr 2016. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 und 2009 war beim Neubau ein deutlicher Rückgang zu beobachten, die Investitionen in die Sanierungsmaßnahmen verblieben jedoch auf einem konstant hohen Niveau. In den nächsten Jahren wird seitens der italienischen Regierung von einem moderaten Wachstum ausgegangen. Italien liegt in Bezug auf die Bauproduktion im Bereich der Wohnungssanierungen gemessen in absoluten Werten an zweiter Stelle in der EU (hinter Deutschland).

Inwiefern die gesteigerten Investitionen in die Sanierung des Gebäudebestandes durch die eingeführten Steuererleichterungen ausgelöst wurden, lässt sich nur schwierig beurteilen. Es ist denkbar, dass aufgrund des hohen Gebäudealters Sanierungsmaßnahmen ohnehin rentabel gewesen und von der Privatwirtschaft auch ohne staatliche Unterstützung durchgeführt worden wären. Damit wäre eine Erneuerung des Gebäudebestandes auch ohne Steuererleichterungen in gleicher Qualität und in gleichem Umfang erfolgt. Leider lassen sich solche Mitnahmeeffekte nur schwierig quantifizieren und sind in der Regel nicht vermeidbar.

Frankreich: Solidarité et Renouvellement Urbain

Ein weiterer Grund für das Eingreifen des Staates in den Wohnungsmarkt ist eine als unsozial und ungerecht empfundene Wohnraumversorgung durch den marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus. Theoretisch ist in den europäischen Ländern auch für Haushalte mit niedrigem Einkommen Wohnraum verfügbar, jedoch werden dabei bestimmte Mindeststandards nicht erfüllt (z. B. eine bestimmte Wohnungsgröße oder Nähe zum Stadtzentrum). In Deutschland war die Zahl der bundesweit verfügbaren Sozialwohnungen lange Zeit rückläufig [KALTENBRUNNER und WALTERSBACHER (2014)]. Allerdings haben inzwischen mehrere Bundesländer ihre Aktivitäten

im Sozialen Wohnungsbau deutlich erhöht; primäres Ziel dabei ist es, zusätzlichen Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen zu schaffen.

Auch in Frankreich stagnierte der soziale Wohnungsbau, obwohl gleichzeitig ein erhöhter Bedarf an Wohnungen für finanzschwache Haushalte zu beobachten war: Ende der 1990er Jahre wurden die Möglichkeiten zur Einwanderung von Arbeitnehmern und zu Familienzusammenführungen ausgeweitet, weshalb die Nachfrage nach Sozialwohnungen stieg [JACQUOT (2002)]. Die Politik beschloss daraufhin die planerische Fördermaßnahme „Solidarité et Renouvellement Urbain“ (SRU). Dabei müssen bestimmte Gemeinden einen Mindestanteil an Sozialwohnungen bereitstellen (vgl. Tab. 2). Wird der Zielwert nicht erreicht, so werden die betroffenen Gemeinden mit einer Abgabe sanktioniert (vgl. § 55 SRU-Gesetz). Das Sanktionssystem wurde im Laufe der Jahre mehrfach novelliert. Im Wesentlichen bestanden die Veränderungen in einer Erhöhung der Zielwerte sowie in der Verschärfung des Sanktionsmechanismus.

In der letzten abgeschlossenen Planungsperiode haben 22 % der durch das Gesetz betroffenen Gemeinden ihren Zielwert verfehlt. Insgesamt lassen sich die säumigen Gemeinden als die reicheren charakterisieren [vgl. hier und im Folgenden LEVASSEUR (2015)], d. h. es ist möglich, dass sich bestimmte Gemeinden bewusst für eine Strafabgabe entscheiden. Insgesamt stieg die Anzahl der Sozialwohnungen in Frankreich zwischen den Jahren 1999 und 2015 von 4,1 Mill. auf 4,6 Mill. an [VIGNOLLES (2014)].

Es gibt mehrere Studien, welche die Effekte des SRU-Gesetzes und die damit assoziierten Gesetze untersucht haben. VIGNOLLES (2014) analysiert die Auswirkung des Gesetzes mit Hilfe eines Vergleichs zwischen einer ausgewählten Gruppe der betroffenen Gemeinden und denjenigen Gemeinden, welche nur knapp unter der Mindestgröße für das Greifen des Gesetzes liegen. Er findet heraus, dass sich rund die Hälfte des Wachstums im Sozialwohnungsbestand in den betroffenen Gemeinden durch die durch das Gesetz ausgelösten Effekte erklären lässt [vgl. auch GOBILLON und VIGNOLLES (2016)]. BONO et al. (2012) ermitteln hingegen einen deutlich geringeren Effekt des Gesetzes auf das Wachstum im Bereich des Sozialwohnungsbaus. In der Studie führen die Autoren eine Schätzung durch, wobei der Bau von Sozialwohnungen in den betroffenen Gemeinden mit der hypothetischen Entwicklung im Falle der Nichteinführung der Reform verglichen wird. Diese hypothetische Entwicklung wird mit Hilfe der Auswertung der Wachstumspfade im Sozialwohnungsbau von nicht betroffenen Gemeinden konstruiert. Bei der verwendeten Methode können jedoch nicht die Nebeneffekte von SRU-Gemeinden auf umliegende Gemeinden berücksichtigt werden, die nicht von dem Programm betroffen sind. So ist es zumindest fraglich, ob

Tabelle 2: Ausgestaltung der Reform „Solidarité et Renouvellement Urbain“ in Frankreich

Betroffene Regionen	Gemeinden mit mehr als 3.500 Einwohner oder Gemeindeverbände mit mehr als 50.000 Einwohnern
Zielsetzung	Mindestanteil an Sozialwohnungen relativ zum gesamten Wohnungsbestand von 20 % bis zum Jahr 2020 Zwischenziele mit Planungshorizont von jeweils drei Jahren abhängig vom anfangs vorliegenden Anteils an Sozialwohnungen und unabhängig von den sich ändernden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
Evaluierung	Nach Ablauf von drei Jahren
Sanktionierung	Bei Nichterreichung des Zielwertes Abgabe gemäß SRU-Gesetz § 55 in Abhängigkeit der Steuerkraft

Quellen: Levasseur (2015), eigene Darstellung.

der Bestand an sozialen Wohnungen auch in nicht betroffenen Gemeinden ohne das Gesetz mit der gleichen Intensität gewachsen wäre, da diese z. B. durch die Bauaktivität der Nachbargemeinden den Sozialwohnungsbau zurückgefahren haben oder erst auf den Sozialwohnungsbau aufmerksam geworden sind [vgl. LEVASSEUR (2015)].

Zusammenfassend lässt sich der tatsächliche Beitrag der Reform zum Wachstum im Bereich des Sozialwohnungsbaus nicht zweifellos nachweisen. Selbst wenn der Bestand an sozialen Wohnungen gewachsen ist, bleibt es fraglich, ob deren Entstehung sich auch tatsächlich nach dem lokalen Bedarf orientiert. Die Reform richtet sich nicht nach der wohnungswirtschaftlichen, sozioökonomischen und finanzpolitischen Lage der Kommunen. Dadurch kann zum einen der Bau von zusätzlichen Sozialwohnungen in den Kommunen mit schrumpfender Bevölkerungszahl erzwungen werden, was zu einem erhöhten Leerstand führen kann. Zum anderen können reichere Gemeinden, in welchen ein tatsächlicher Bedarf nach weiteren Sozialwohnungen herrschen könnte, die Zahlung der Sanktionen dem Bau vorziehen. Beide Beispiele deuten auf fehlende Anreizkompatibilität des SRU-Gesetzes hin. Es bleibt zudem unklar, ob die Ausweitung der Sozialwohnungen nicht auch durch verstärkte private Bautätigkeit und den Kauf von Belegungsrechten günstiger hätte erreicht werden können [vgl. FRITZSCHE (2015)].

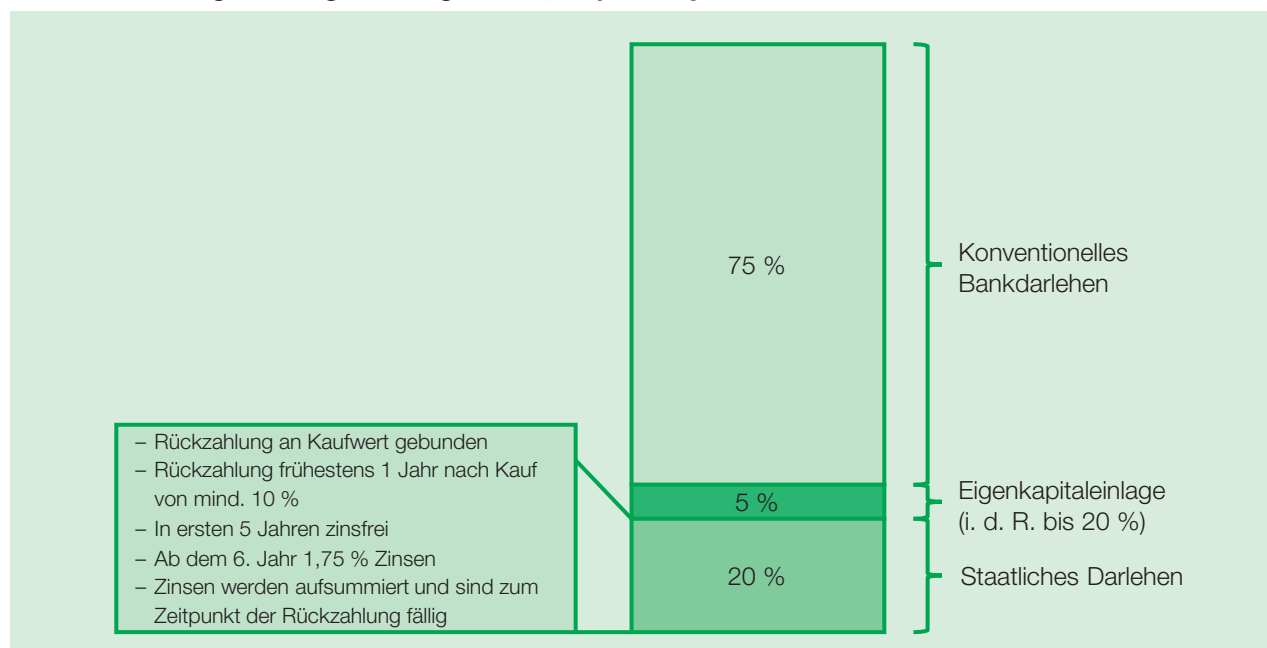
Großbritannien: Help-to-Buy

Ein weiteres, häufig verfolgtes Ziel der Wohnraumförderung ist, Haushalte beim Erwerb von Wohneigentum zu unterstützen [BMUB (2017)]. Dabei soll das Wohneigentum als eine Form der Vermögensbildung und der privaten Altersvorsorge gestärkt werden. Ökonomisch gesehen ist jedoch nicht eindeutig, warum der Wohneigentumserwerb anderen Formen der Vermögensbildung und Alters-

vorsorge überlegen sein sollte. In der aktuellen politischen Debatte in Deutschland nimmt jedoch die Förderung von Familien bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum eine zentrale Rolle ein: Die Vorschläge reichen von Familienfreibeträgen für die Grunderwerbsteuer über Entlastungen von weiteren Nebenkosten bis hin zur Einführung eines „Baukindergeldes“.

In Großbritannien wurde die Wohneigentumsquote ebenfalls als zu niedrig eingeschätzt. Nach einer rückläufigen Entwicklung in den letzten zehn Jahren (70 % im Jahr 2005 vs. 65 % im Jahr 2014) liegt sie aktuell unter dem europäischen Durchschnitt (67 % im Jahr 2014). Das britische DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT identifizierte die wichtigsten Hürden beim Eigentumserwerb wie folgt: Erstens haben potenzielle Hauseigentümer Schwierigkeiten bei der Finanzierung eines Immobilienkredits, und zweitens stellen Kreditgeber sehr hohe Anforderungen an den Eigenkapitalanteil bei der Kreditvergabe. Um die privaten Haushalte beim Erwerb von Hauseigentum zu unterstützen und damit die Wohneigentumsquote nachhaltig zu steigern, startete die britische Regierung das Help-to-Buy Eigenheimzulage-Programm im April 2013 (als Nachfrageprogramm von FirstBuy). Typischerweise stellt der Staat im Rahmen des Förderprogramms dem Käufer ein nahezu zinsfreies Darlehen i. H. v. 20 % des Kaufwertes für Wohnungskäufe bis zu einer Höhe von £ 600.000 zur Verfügung (vgl. Schaubild 2 und Tab. 3).

Das Programm wurde mit einem Budget von £3,7 Mrd. ausgestattet und sollte schätzungsweise 74.000 Wohnungskäufer zwischen den Jahren 2013 und 2016 unterstützen. Bis Ende des Jahres 2015 wurden im Rahmen des Programms allein in England 73.813 Wohnungen gekauft. Die Gesamtsumme der vergebenen staatlichen Darlehen in England betrug zu diesem Zeitpunkt £3,2 Mrd. bei einem Gesamtwert der gekauften Immobilien von £ 16,3 Mrd. [DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GO-

Schaubild 2: Ausgestaltung des Programms „Help-to-Buy“ in Großbritannien

Quellen: Levasseur (2015), eigene Darstellung.

Tabelle 3: Ausgestaltung des Programms „Help-to-Buy“ in Großbritannien

Name des Programms	Help-to-Buy	FirstBuy
Dauer	2014 bis 2017	2011 bis 2013
Voraussetzungen	Maximaler Preis der Immobilien auf £ 600.000 begrenzt	Maximaler Preis der Immobilie auf £ 280.000 begrenzt
	Erwerb von neuen oder bestehenden Wohnungen	Nur neue Wohnungen
	Wohnung wird selbst genutzt	
	Keine Zweitwohnung	
	Keine Kombination mit weiteren staatlichen Fördermöglichkeiten	
Zielgruppe	Eigenheimerwerber	Erwerber des ersten Eigenheims
	Keine Einkommensbegrenzungen	Bruttoeinkommen des geförderten Haushalts darf nicht mehr als £ 60.000 betragen
Anzahl der teilnehmenden Haushalte	73.813 (bis Ende 2015)	10.633

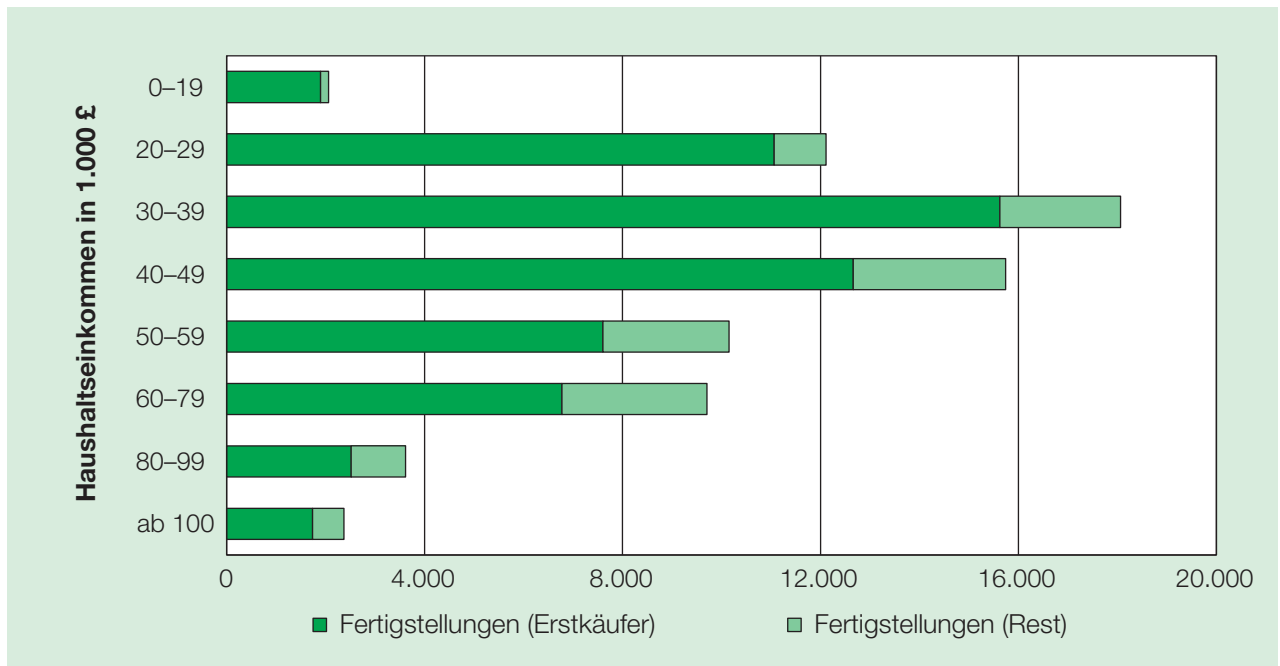
Quellen: Department for Communities and Local Government (2014 und 2016), eigene Darstellung.

VERNMENT (2016)]. Wie Abbildung 1 zeigt, verfügen etwa zwei Drittel der geförderten Haushalte über ein Bruttoeinkommen unter £ 50.000 pro Jahr. Der Anteil der Erstkäufer an der Gesamtzahl der Programmteilnehmer beträgt 81 %.

Wie auch bei den anderen vorgestellten Fördermaßnahmen lassen sich die direkten Effekte auf den Wohnungsmarkt durch das „Help-to-Buy“-Programm sehr schwierig quantifizieren. Das DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT geht davon aus, dass zwi-

schen 25 bis 50 % aller im Rahmen des Programms getätigten Wohnungskäufe im Bau von zusätzlichen Wohnungen resultieren. Diese Annahmen basieren jedoch nicht auf Ergebnissen früherer Studien zu Fördereffekten und sind als sehr unsicher zu bewerten. Kritisch zu betrachten ist der Anstieg des Preisniveaus für Wohnimmobilien durch das „Help-to-Buy“-Programm. Laut einer Studie der Wohltätigkeitsorganisation SHELTER (2015) beläuft sich die durchschnittliche Preissteigerung für eine

Abbildung 1: Geförderte Wohnungen im Rahmen des Help-to-Buy-Programms in Großbritannien von 2013 bis 2015 nach Haushaltseinkommen (in 1.000 £)



Quellen: Department for Communities and Local Government (2015 und 2016), eigene Berechnung und Darstellung.

Wohnung dabei auf ca. £8.250 bei einem durchschnittlichen Wohnungspreis von £275.000. Dadurch ist es möglich, dass insgesamt das Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt steigt und damit auch die Mieten.

Fazit

Viele Probleme, die auf dem deutschen Wohnungsmarkt existieren, werden auch von anderen Regierungen europäischer Staaten identifiziert. Dabei spielen insbesondere die Steigerung der Energieeffizienz von Wohngebäuden und die Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte eine zentrale Rolle. Zur Begegnung dieser Herausforderungen werden überwiegend fiskalische Maßnahmen in Form von Steuererleichterungen und Subventionen von Darlehen in den europäischen Ländern durchgeführt.

Anhand von drei Beispielen wurde in diesem Artikel versucht, die konkrete Ausgestaltung von unterschiedlichen Maßnahmen in Italien, Frankreich und Großbritannien näher zu erläutern und Probleme aufzuzeigen. Bei den italienischen Steuererleichterungen zur Sanierung des Wohnungsbestandes sind Mitnahmeeffekte denkbar, die jedoch schlecht beobachtbar und auch nur schwierig zu vermeiden sind. Die Ausgestaltung des Gesetzes zur Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus in Frankreich erscheint wenig anreizkompatibel, da Gemeinden auch ohne erhöhten Bedarf an sozialem Wohnraum ihren Bestand ausweiten müssen. Das Wohneigentums-

programm in Großbritannien ging mit Preissteigerungen einher. Es zeigt sich, dass politische Eingriffe in den Wohnungsmarkt Auswirkungen entfalten, die so nicht von den Regierungen beabsichtigt waren. Dies sollte bei der Abwägung von Vor- und Nachteilen bei der Einführung einer neuen Fördermaßnahme berücksichtigt werden.

Literaturverzeichnis

- AGENZIA CENTRATE (Hrsg.) (2008): Le Agevolazione Fiscali per le Ristrutturazioni Edilizie, Guida aggiornata alla risoluzione, 457, Dezember 2008.
- BAFU – BUNDESAMT FÜR UMWELT (Hrsg.) (2015): Das Gebäudeprogramm – Was wird gefördert, abgerufen unter <http://www.bafu.com>.
- BBR – BUNDESSAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2006): Vergleich wohnungspolitischer Ansätze in EU-Staaten, Internationales Expertengespräch, BBR-Online-Publikation 6/2006, Bonn.
- BONO, P. H.; DAVIDSON; R. und A. TRANNOY (2012): Analyse Contrefactuelle de l'article 55 de la Loi SRU dur la Production de Logements Sociaux, HAL archives-ouvertes.
- BMUB – BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.) (2017): Kurzinfor Wohnraumförderung – Das wohnungspolitische Förderinstrumentarium, <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung>, abgerufen am 25.01.2017.

- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (Hrsg.) (2014): Help to Buy equity loan scheme, England, März 2014.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (Hrsg.) (2016): Help to Buy (equity loan scheme) and Help to Buy: NewBuy statistics, Daten bis 31. Dezember 2015, Housing Market Statistical Release, England, März 2016.
- DESCHERMEIER, P., HAAS, H., HUDE, M. und M. VOIGTLÄNDER (2014): Die Folgen der Mietpreisbremse: Eine Analyse am Beispiel der Wohnungsmärkte in Berlin und Köln, IW Policy Paper, No. 17/2014.
- EUROCONSTRUCT (Hrsg.) (2015): 79th EUROCONSTRUCT Country Report, Warschau, Juni 2015.
- EUROCONSTRUCT (Hrsg.) (2016): 81st EUROCONSTRUCT Country Report, Dublin, Juni 2016.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2011): Die Bautätigkeit in Europa, 54/2011, Brüssel.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2012): Die Bautätigkeit in Europa, 55/2012, Brüssel.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2013): Die Bautätigkeit in Europa, 56/2013, Brüssel.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2014): Die Bautätigkeit in Europa, 57/2014, Brüssel.
- FIEC – EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION (Hrsg.) (2015): Die Bautätigkeit in Europa, 58/2015, Brüssel.
- EUROSTAT (Hrsg.) (2015): People in the EU – Statistics on Housing Conditions, Statistics Explained, abgerufen unter <http://ec.europa.eu>.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (2016): Mit möblierten Wohnungen gegen die Mietpreisbremse, Wohnungsmarkt, erschienen am 05.09.2016.
- FRITZSCHE, C. (Hrsg.) (2015): Eine kommunale Wohnungsbau-gesellschaft für Dresden, ifo Dresden berichtet 22 (06), S. 25–34.
- GOBILLON, L. und B. VIGNOLLES (2016): Evaluation de l'effect d'une politique spatialisée d'accès au logement, Revue économique, 67 (3), S. 615–637.
- JACQUOT, A. (2002): La demande potentielle de logements: L'impact du vieillissement de la population, INSEE Pre-miere, 875, Dezember 2002.
- KALTENBRUNNER, R. und M. WALTERSBACHER (2014): Wohn-situation in Deutschland, in: BUNDESZENTRALE FÜR POLI-tISCHE BILDUNG (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Wohnen, 64 (20–21), Bonn.
- KHOLODILIN, K. A. und D. ULBRICHT (2014): Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen, DIW Wochenbericht, Nr. 15/2015, S. 319–327.
- LEVASSEUR, S. (2015): La loi SRU et les quotas de loge-ments sociaux – 15 ans après, quel bilan? ofce les notes, 54, Dezember 2015.
- OECD (Hrsg.) (2011): Housing and the Economy: Poli-cies for Renovation, Economic Policy Reforms 2011, Part II, Chapter 4.
- OXLEY, M. und M. HAFFNER (2010): Housing Taxation and Subsidies: International Comparison and the Options for Reform, JRF Programme Paper: Housing Market Taskforce.
- SHELTER (2015): How Much Help is Help to Buy? Help to Buy and the Impact on House Prices, September 2015.
- STEMPERINI, A. (2016): Public Housing Funding/Policy in Europe, Sonderauswertung auf Anfrage.
- VIGNOLLES, B. (2014): Les dynamiques locales dans le logement social de 1999 à 2011 – l'effet de la loi SRU, le point sur, 195, Commissariat Général au Dévelop-ement Durable, Oktober 2014.
- WIRTSCHAFTSWOCHE (2015): Mietpreisbremse bringt Luxus-mieten auf dem Kiez, Wohnungsmarkt, erschienen am 30.03.2015.
- ZENI, A. (2013): Detrazioni del 36–50% e 55–65% – Proroghe e potenziamento dell'agevolazione, Gruppo di Studio Eutekne SpA.

¹ In Tabelle 1 werden nur wichtige, große Förderinstrumente aufgelistet, die in den Berichten von EUROCONSTRUCT und FIEC vorgestellt wurden.

² Auch im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt hat die Bundesregierung festgehalten, dass in den Städten und Gemeinden „eine saubere Umwelt und ein intaktes Klima“ angestrebt werden sollen.

Wohnungsleerstand in Ostdeutschland: Begünstigende Faktoren, kleinräumige Trends und Auswirkungen auf Marktwerte¹

Oliver Lerbs, Jonas Neubacher und Markus Teske*

Einleitung

Nach Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus 2011 stehen in ca. 40 % aller ostdeutschen Gemeinden mindestens sieben Prozent der Wohnungen leer. Leerstandsquoten in dieser Größenordnung deuten auf problematische lokale Wohnungsmärkte hin [vgl. RINK und WOLFF (2015)]. Bei etwa zwei Prozent der Gemeinden liegt der Wohnungsleerstand gar bei 15 % oder höher, was eine massive Überversorgung mit Wohnraum bedeutet. Ein Überangebot an Wohnungen hat sowohl aus einzelwirtschaftlicher als auch volkswirtschaftlicher Perspektive problematische Auswirkungen: Für Immobilieneigentümer bedeutet Leerstand brachliegendes Kapital, während Kommunen und angrenzende Eigentümer mit negativen externen Effekten in Form von Stigmatisierung, Vandalismus und sinkenden Immobilienwerten kämpfen müssen [vgl. ROSSI-HANSBERG et al. (2010)].

Dieser Artikel stellt in einem ersten Schritt dar, wie Wohnungsleerstände in den ostdeutschen Bundesländern geographisch verteilt sind. In einem zweiten Schritt werden am Beispiel der Bundesländer Brandenburg und Sachsen-Anhalt mithilfe einer Hauptkomponentenanalyse Faktoren herausgearbeitet, die einen erhöhten Wohnungsleerstand begünstigen. In einem dritten Schritt wird gezeigt, dass erhöhte Leerstände ein zeitpersistentes Phänomen sind: Ungleichgewichte auf lokalen Wohnungsmärkten bauen sich über die Zeit nur äußerst langsam ab. Wie in einem vierten Schritt erläutert wird, spielt dabei der Preisbildungsprozess eine wichtige Rolle: Zwar lassen sich auf Basis realisierter Kaufpreise systematische Marktwertabschläge bei höheren Leerständen nachweisen. Diese reichen jedoch offenbar nicht aus, um eine Marktberichtigung ohne flankierende Eingriffe zu erlauben.

Überblick über die aktuelle Leerstandssituation

Die Leerstandsquote ist eine Messgröße, die bei der Aufdeckung von Problematiken auf regionalen Wohnungs- und Immobilienmärkten genutzt werden kann. Die Leerstandsquote wird als Bewertungsindikator für Wohnungsmärkte in Wissenschaft und Politik in unterschiedlicher Weise quantifiziert und qualifiziert. Deshalb ist zunächst

eine Konkretisierung dieser Bezugs- und Messgröße geboten. RINK und WOLFF (2015) weisen Leerstandsquoten ihrer Höhe nach verschiedenen Kategorien zu. Sie sprechen ab einem Wert von sieben Prozent von einer hohen Leerstandsquote und gehen von einem problematischen Wohnungsmarkt aus.

Ein erhöhter Bestand an leerstehenden Wohnungen auf dem relevanten Markt kann die Marktgängigkeit von Immobilien über zwei Kanäle nachteilig beeinflussen. Zum einen bedeutet eine hohe Anzahl an unbewohnten Wohnungen, die unmittelbar zum Verkauf oder zur Vermietung stehen, ein umfangreiches Angebot auf dem Immobilienmarkt. Diese Wohnungen werden von potenziellen Käufern als Substitute angesehen, sodass die Verhandlungsmacht jedes einzelnen Verkäufers gesenkt wird. Die Verkäufer müssen frühzeitig geringere Preise akzeptieren. Zum anderen können leerstehende Immobilien, die nicht aktiv am Wohnungsmarkt angeboten werden, die Attraktivität des Wohnstandorts infolge von negativen externen Effekten reduzieren und letztendlich die Werthaltigkeit der benachbarten Objekte verringern.

In Tabelle 1 wird die Häufigkeitsverteilung der nach RINK und WOLFF (2015) klassifizierten Leerstandsquoten in Westdeutschland mit der Verteilung Ostdeutschlands verglichen. Gemeinden in den ostdeutschen Bundesländern sind demnach deutlich stärker von hohen Leerständen betroffen: Im Jahr 2011 wiesen mehr als 40 % der 2.824 Gemeinden in Ostdeutschland eine Leerstandsquote von mindestens sieben Prozent auf. In Westdeutschland waren dies dagegen nur ca. elf Prozent aller Gemeinden.

Abbildung 1 zeigt die geographische Verteilung der Leerstandshöhen in den fünf ostdeutschen Bundesländern. Erhöhte Leerstände ab sieben Prozent dehnen sich vor allem in Sachsen-Anhalt und Sachsen großflächig aus. Insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen weisen einzelne Gemeinden extrem hohe Leerstandsquoten von mehr als 15 % auf. Niedrige Leerstandsquoten zwischen null und drei Prozent sind in Ostdeutschland eher selten. Sie treten hauptsächlich

* Dr. Oliver Lerbs ist Stellvertretender Leiter des Forschungsbereichs Internationale Finanzmärkte und Finanzmanagement am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). Markus Teske ist Researcher im selbigen Forschungsbereich. Jonas Neubacher war vom 04.07. bis 30.09.2016 als Praktikant im selbigen Forschungsbereich tätig.

Tabelle 1: Häufigkeitstabelle der nach RINK und WOLFF (2015) klassifizierten Leerstandsquoten in Gemeinden West- und Ostdeutschlands

Leerstandsquote	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Absolut	Relativ	Kumuliert	Absolut	Relativ	Kumuliert
0–2 % (angespannter Markt)	1.071	12,65	12,65	240	8,50	8,50
2–3 % (Vermietermarkt)	1.286	15,19	27,85	212	7,51	16,01
3–5 % (normale Leerstandsquote)	3.406	40,24	68,09	584	20,68	36,69
5–7 % (entspannter Markt)	1.742	20,58	88,67	652	23,09	59,77
7–10 % (Käufermarkt)	718	8,48	97,15	687	24,33	84,10
10–15 % (Leerstandskrise)	191	2,26	99,41	381	13,49	97,59
15–40 % (schwere Leerstandskrise)	50	0,59	100,00	68	2,41	100,00
Total	8.464	100,00		2.824	100,00	

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013), Berechnungen und Darstellung des ZEW.

in Gemeinden in Brandenburg innerhalb eines breiten Gürtels im Umland von Berlin sowie in einigen kleinen Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen auf. Bei den Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern haben lediglich Jena und Potsdam eine derart geringe Leerstandsquote.

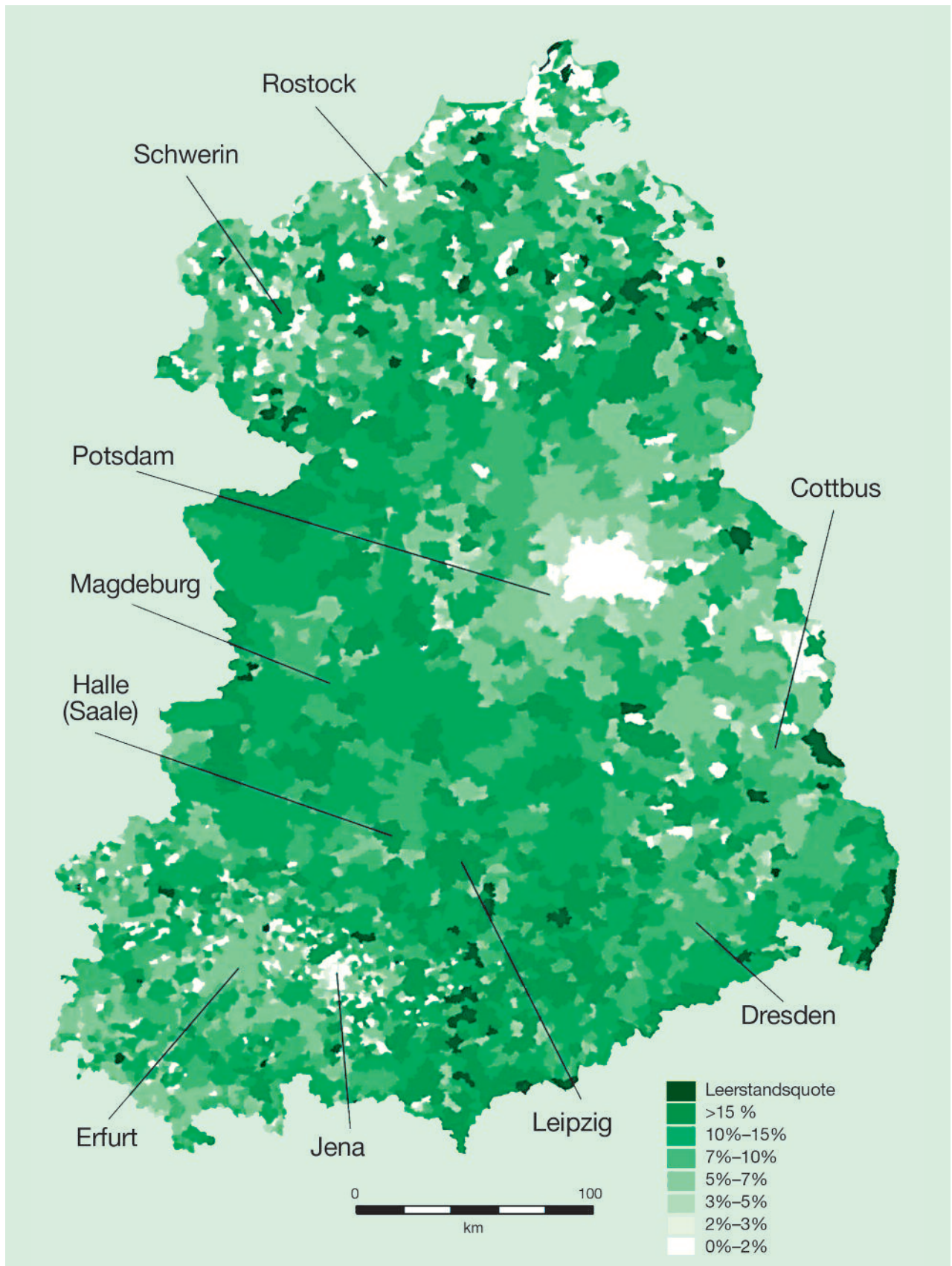
Klassifikation von Gemeinden mit erhöhtem Leerstand

Aufgrund einer Vielzahl von Einflussfaktoren ist die zweifelsfreie Bestimmung von Ursachen erhöhter Wohnungsleerstände in ostdeutschen Gemeinden nicht einfach. Zur Analyse Leerstand begünstigender Faktoren erscheint es zweckdienlich, die Vielschichtigkeit der Zusammenhänge zunächst zu vereinfachen und verschiedene Einflussvariablen zusammenzufassen. Ein möglicher methodischer Ansatz dazu ist die Hauptkomponentenanalyse [vgl. BACKHAUS et al. (2011)]. Mittels dieses multivariaten Analyseverfahrens kann eine Vielzahl an Variablen, für die ein Zusammenhang mit erhöhten Leerständen vermutet werden kann, durch eine reduzierte Anzahl aussagekräftiger Komponenten bzw. Faktoren charakterisiert werden.² Im Ergebnis lassen sich unterschiedliche Typen von Gemeinden mit erhöhten Leerständen kategorisieren. Folgende sieben städtebauliche und sozioökonomische Gemeindekenngrößen werden für die Hauptkomponentenanalyse ausgewählt: Bebauungsdichte (Anzahl der Wohnungen pro Quadratkilometer), Anteil der vor dem Jahr 1950 errichteten Wohngebäude, Anteil der ab dem Jahr 2000 errichteten Wohngebäude, Einfamilienhausanteil, Anteil der Einwohner im Alter von 30 bis 49 Jahren, Pro-Kopf-Einkommen sowie die Arbeitslosenquote.

Tabelle 2 stellt die genannten Variablen innerhalb zweier Faktorladungsmatrizen dar. Die Analyse wurde auf die Gemeinden von Brandenburg und Sachsen-Anhalt separat angewandt. Im Ergebnis wurden mit Hilfe der Hauptkomponentenanalyse jeweils zwei Faktoren mit einem Eigenwert größer eins extrahiert, welche die Variablen zusammenfassend abbilden. Positive Faktorladungen bei einer bestimmten Variablen weisen auf eine starke positive Korrelation zwischen der Variablen und dem jeweiligen Faktor hin, während hohe negative Ladungen eine starke negative Korrelation kennzeichnen. Variablen mit Faktorladungen nahe Null (bzw. unter absolut 0,5) sind als neutral anzusehen und bleiben bei der Definition der Faktoren unberücksichtigt. Bei beiden Bundesländern wird anhand der Faktorladungsmatrizen ein gemeinsames Muster deutlich, bei welchem Faktor 1 als „Wirtschaftskraft“ der Gemeinde und Faktor 2 als „Ländlichkeit“ der Gemeinde bezeichnet werden kann. In den ersten Faktor „Wirtschaftskraft“ fließen neben dem örtlichen Pro-Kopf-Einkommen und der Arbeitslosenquote die Anteile der vor dem Jahr 1950 bzw. nach dem Jahr 2000 erstellten Wohngebäude ein. Der zweite Faktor „Ländlichkeit“ spiegelt die Variablen Siedlungsdichte, Einfamilienhausanteil sowie Einwohner im Familiengründungsalter (zwischen 30 und 49 Jahre) wider.

Für jede einzelne Gemeinde können die anhand der Ladungen ermittelten Faktorwerte graphisch in zweidimensionalen Streudiagrammen veranschaulicht werden. Auf diese Weise lässt sich zeigen, wie stark die Faktoren mit den Variablenwerten der Gemeinden in Verbindung stehen (vgl. Abb. 2 und 3). Um zu ermitteln, ob und inwiefern Gemeinden mit erhöhten Leerständen sich hinsichtlich ihrer lokalen Wirtschaftskraft und Ländlichkeit

Abbildung 1: Verteilung der nach RINK und WOLFF (2015) klassifizierten Leerstandsquoten von Gemeinden in Ostdeutschland



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013), Berechnungen und Darstellung des ZEW.

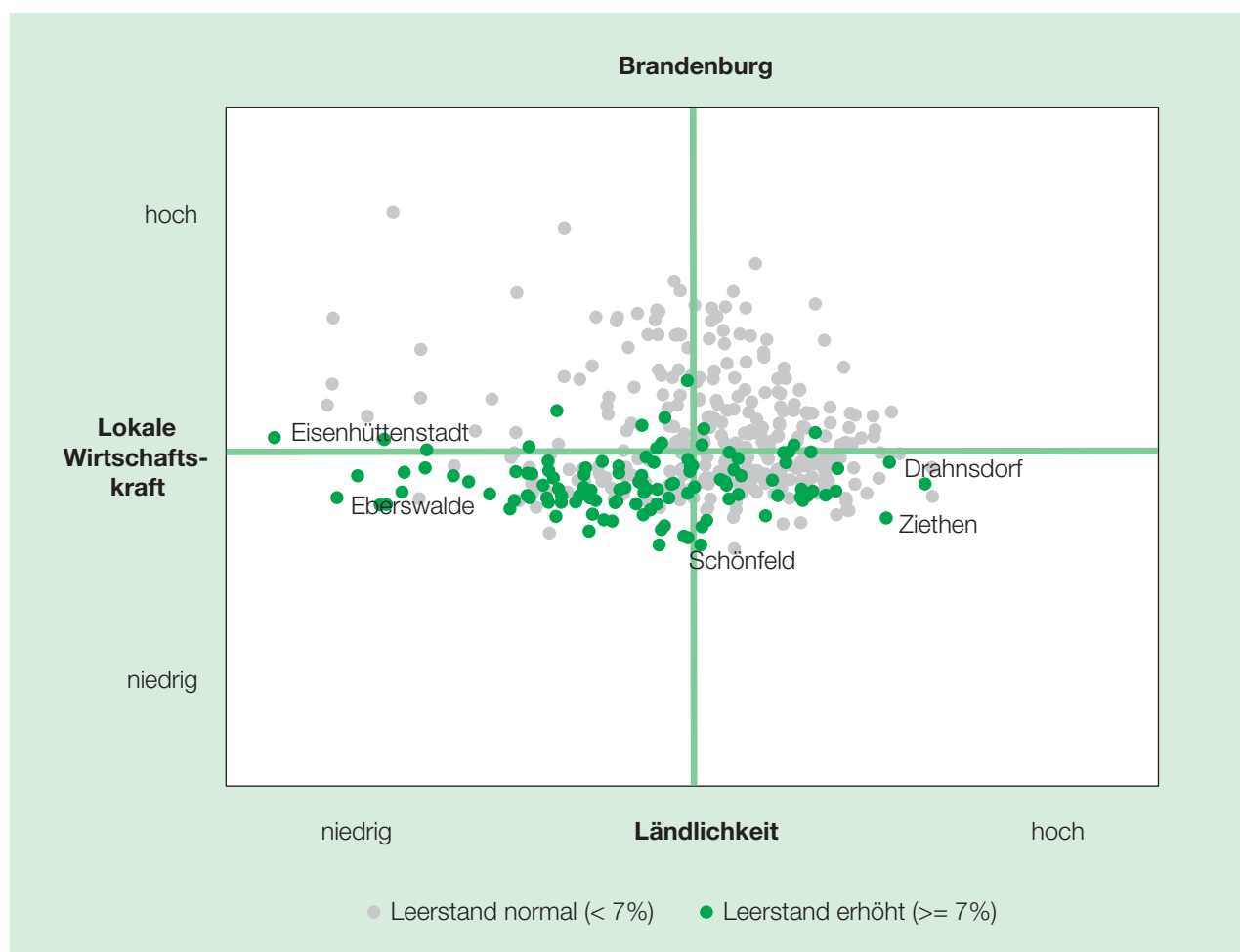
Tabelle 2: Faktorladungsmatrizen der Hauptkomponentenanalyse

Bundesland	Brandenburg		Sachsen-Anhalt	
Variable	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 1	Faktor 2
Wohnungsdichte 2011	0,5294	-0,5159	0,1156	-0,7939
Anteil vor 1950 erstellter Gebäude*	-0,6833	0,1861	-0,7230	0,2036
Anteil ab 2000 erstellter Gebäude*	0,8901	-0,1023	0,8562	-0,1911
Anteil Einfamilienhäuser*	0,3090	0,8024	0,0750	0,8373
Anteil Einwohner der Altersklasse 30–49 Jahre	-0,3253	0,7043	-0,0679	0,6741
Einkommen pro Kopf	0,8908	0,0410	0,8887	0,1868
Arbeitslosenquote	-0,7374	-0,3209	-0,6240	-0,5478

Anmerkung: * = An allen Gebäuden mit Wohnraum.

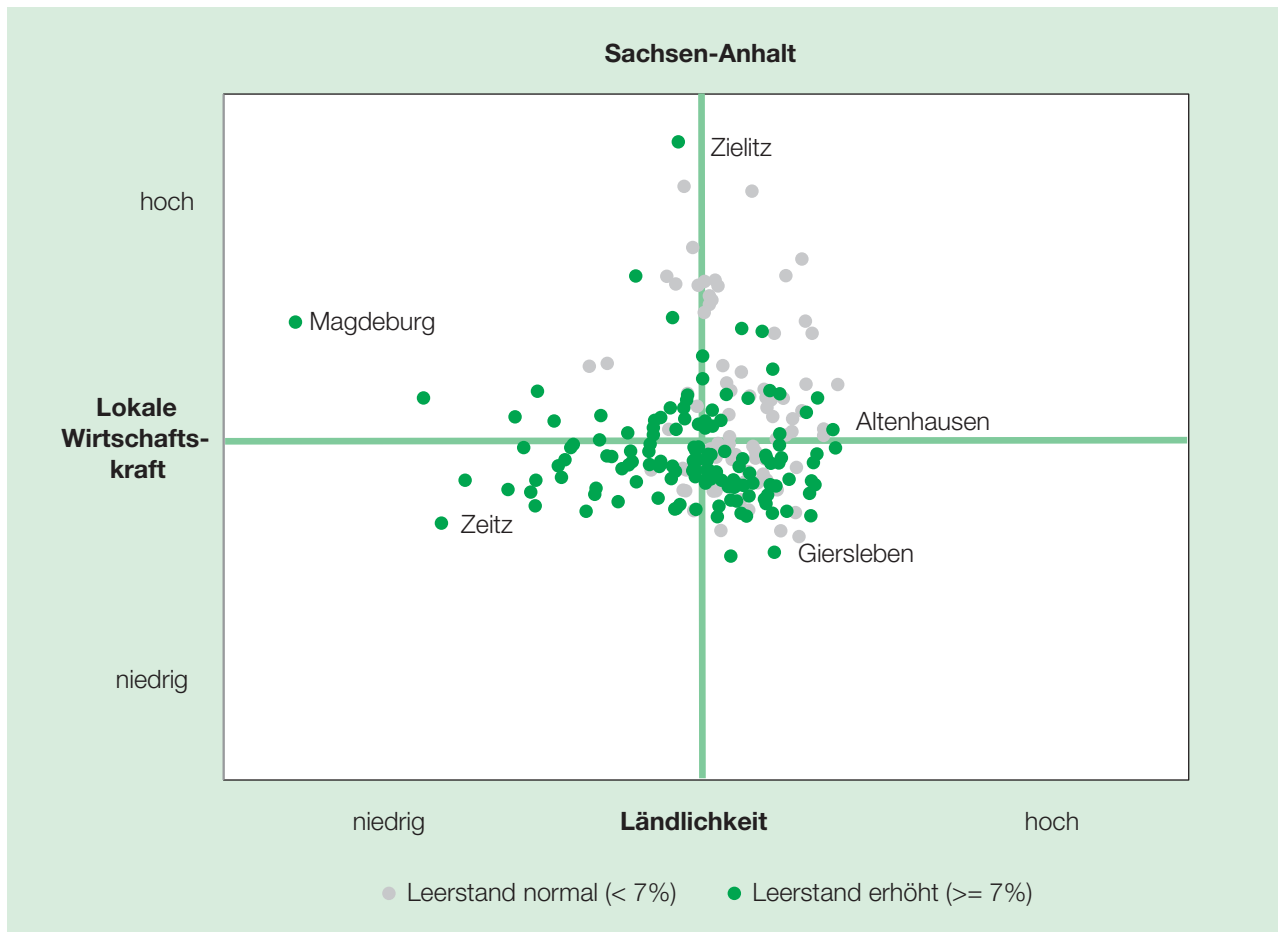
Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013), Statistisches Bundesamt (2014), Berechnungen und Darstellung des ZEW.

Abbildung 2: Streudiagramm der berechneten Faktorwerte basierend auf den zwei Faktoren der Hauptkomponentenanalyse für Brandenburg auf Gemeindeebene



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013), Berechnungen und Darstellung des ZEW.

Abbildung 3: Streudiagramm der berechneten Faktorwerte basierend auf den zwei Faktoren der Hauptkomponentenanalyse für Sachsen-Anhalt auf Gemeindeebene



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013), Berechnungen und Darstellung des ZEW.

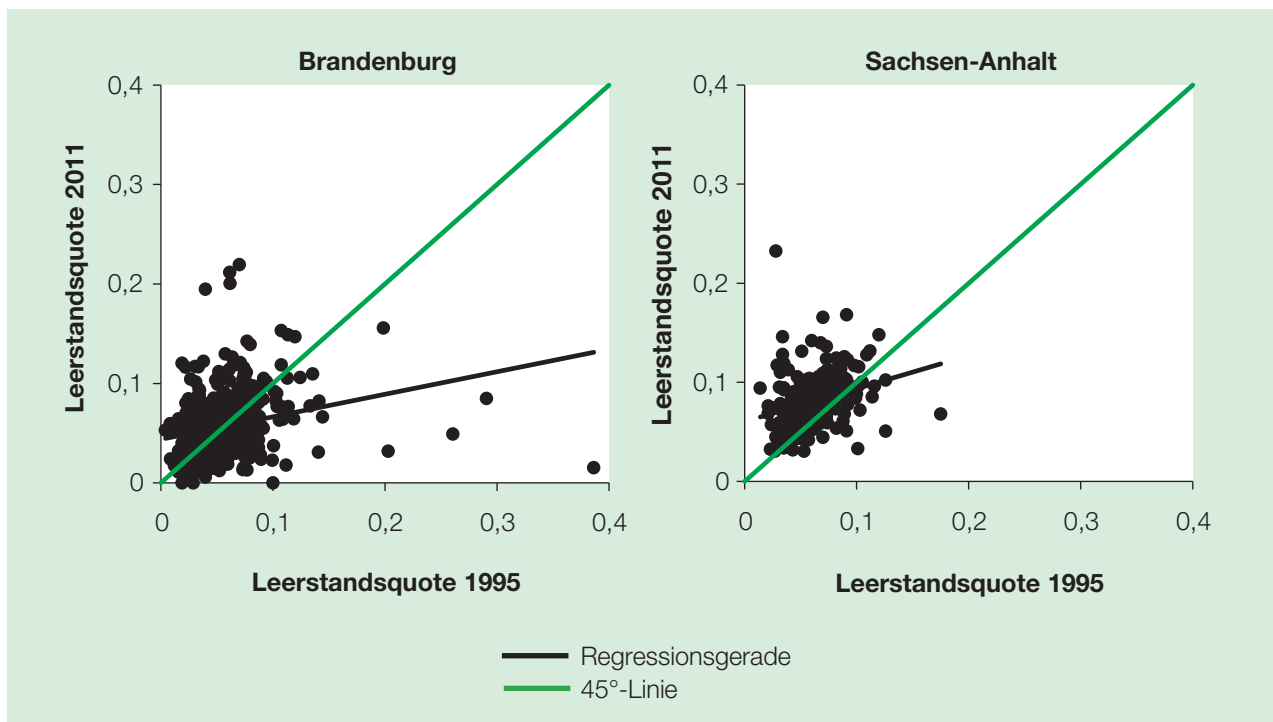
von Gemeinden mit niedrigeren Leerstandsquoten unterscheiden, sind Gemeinden mit einem Leerstand von mindestens sieben Prozent im Streudiagramm grün markiert. Es zeigt sich, dass Gemeinden mit erhöhtem Leerstand hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft tendenziell eine schlechtere Position aufweisen als der Durchschnitt. Diese Beobachtung ist in Brandenburg extremer ausgeprägt als in Sachsen-Anhalt. Gemessen an den Mittelwerten des jeweiligen Bundeslandes weisen die entsprechenden Gemeinden eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote, ein unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen und einen überdurchschnittlich alten Gebäudebestand aus. Die Verteilung der Gemeinden mit erhöhtem Leerstand mit Hinblick auf den Grad der Ländlichkeit ist im Gegensatz dazu eher ausgewogen. So haben ungefähr genauso viele städtische wie ländliche Gemeinden eine erhöhte Leerstandsquote. Der Urbanisierungsgrad einer spezifischen Gemeinde ist demnach weniger entscheidend für das Ausmaß des Wohnungsleerstandes als die lokale Wirtschaftskraft.

Leerstandspersistenz: Vergleich lokaler Leerstandsquoten 1995 und 2011

Da ein Anpassungsprozess in Form von unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen und Desinvestitionen Jahrzehnte andauern kann, kann sich ein Angebotsüberschuss auf lokalen Wohnungsmärkten über eine lange Zeitperiode verfestigen. Im Vergleich zu anderen Märkten zeichnet sich der Immobilienmarkt durch eine geringe Liquidität und hohe Trägheit aus, sodass sich dieser nach einem Schock nur schleppend zurück in Richtung Gleichgewicht bewegt. Dies ist der Unbeweglichkeit und Unteilbarkeit von Immobilien, den hohen Transaktionskosten, der Preisstarrheit und dem unelastischen Angebot im unteren Bereich der Angebotskurve zuzuschreiben.

Um zu untersuchen, ob lokale Wohnungsleerstände in Ostdeutschland tatsächlich von Persistenz geprägt sind, lassen sich Daten aus der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus 1995 heranziehen. Die Streudiagramme in Abbildung 4 verdeutlichen den Zusammen-

Abbildung 4: Streudiagramme der Leerstandsquoten aus dem Jahr 1995 und dem Jahr 2011



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013), Statistisches Bundesamt (2013), Berechnungen und Darstellung des ZEW.

hang zwischen den Leerstandsquoten der Jahre 1995 und 2011 jeweils für Gemeinden in Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Wie anhand der schwarz gezeichneten Regressionsgeraden zu erkennen ist, weisen Gemeinden, welche schon im Jahr 1995 eine hohe Leerstandsquote hatten, in der Tat auch 16 Jahre später in der Tendenz eine erhöhte Leerstandsquote auf. Anhand der in grün gezeichneten 45-Grad-Linie lässt sich zudem erkennen, ob sich der Leerstand in der betrachteten Zeitperiode erhöht oder reduziert hat. Insbesondere in Sachsen-Anhalt liegt die Mehrheit der Gemeinden oberhalb dieser Linie, sodass sich die Leerstandsproblematik hier insgesamt sogar deutlich verschärft hat.

Die in Tabelle 3 aufgeführten Ergebnisse einer multiplen Regression bestätigen die Vermutung eines robusten positiven Zusammenhangs zwischen aktuellen und historischen Leerstandsquoten. Dieser Effekt ist in Sachsen-Anhalt stärker ausgeprägt als in Brandenburg. Neben der Leerstandsquote des Jahres 1995 wurden kategoriale Variablen des BUNDESINSTITUTS FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) mit Bezug auf die wirtschaftliche und demographische Beschaffenheit, die räumliche Lage und den Siedlungstyp der Gemeinden in die Regression aufgenommen. Zudem wurde anhand einer binären Variable berücksichtigt, ob eine Gemeinde an dem städtebaulichen Förderungsprogramm „Stadtumbau Ost“ teilnahm, welches mit Hilfe öffentlicher Mittel anstrebt, die Attraktivität ostdeutscher

Städte zu erhöhen und ausgedehnte Wohnungsleerstände abzubauen.

Mit Hinblick auf die Dummy-Variablen „Stadtumbau Ost“ ist entgegen der Intuition ein positiver Zusammenhang mit der Leerstandsquote im Jahr 2011 zu verzeichnen. Dies ist dem Umstand zuzuschreiben, dass dieses Programm eher in Gemeinden durchgeführt wurde, welche ohnehin bereits einen überdurchschnittlichen Leerstand aufwiesen. Die individuelle Betrachtung der Koeffizienten der BBSR-Variablen zeigt, dass – unabhängig von der historischen Leerstandshöhe – in beiden Bundesländern schrumpfende Gemeinden von höheren aktuellen Leerständen betroffen sind. Erkennbar wird zudem, dass in Brandenburg die Leerstandshöhe mit der Peripheralität der Gemeinde tendenziell zunimmt, während in Sachsen-Anhalt zentraler gelegene Gemeinden tendenziell höhere Leerstände aufweisen. Insgesamt erhöht der Einbezug dieser Variablen den erklärten Varianzanteil in beiden Bundesländern substantiell. Dennoch bleibt ein Varianzanteil von jeweils über 75 % unerklärt.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass in Gemeinden mit überdurchschnittlich hoher Leerstandsquote auch innerhalb einer langen Zeitperiode keine Markträumung erfolgt, wohingegen Immobilienmärkte in Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Leerstandsquoten im Jahr 1995 auch im Jahr 2011 noch vergleichsweise effizient funktionierten.

Tabelle 3: Regressionsergebnisse zur zeitlichen Persistenz von Leerstandsquoten auf Gemeindeebene

Bundesland Variable	Brandenburg		Sachsen-Anhalt	
Leerstandsquote 1995	0,2264**	0,1637***	0,3501	0,3200***
Stadtumbau Ost		0,0318***		0,0315***
stark schrumpfend		0,0130**		0,0250***
schrumpfend		0,0002		0,0118*
stabil		-0,0007		-
wachsend		0,0045		0,0156**
teilweise städtisch		-0,0023		-0,0046
ländlich		-0,0014		0,0028
zentral		0,0098*		-0,0210***
peripher		0,0185**		-0,0202***
sehr peripher		0,0255***		-0,0179***
Konstante	0,0565***	0,0264***	0,0808***	0,0704***
R ²	0,0587	0,2494	0,0784	0,2319
N	419	419	219	219

Anmerkungen: Abhängige Variable: Leerstandsquote 2011. * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Die Referenzkategorie bei den BBSR-Variablen ist eine stark wachsende, überwiegend städtische und sehr zentrale Gemeinde.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013), Statistisches Bundesamt (2013), BBSR und Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg (2010, 2012), IfS (2013), Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg (2013), Berechnungen und Darstellung des ZEW.

Führen Leerstände am Markt zu Preisanpassungen?

Eine erhöhte Leerstandsquote in einem lokalen Wohnungsmarkt deutet auf einen Angebotsüberschuss von Wohnungen hin. Ein solcher lässt sich entweder durch eine Senkung der Verkaufspreise oder durch eine Verringerung des Wohnungsangebots reduzieren. Aufgrund des nach unten unelastischen Angebotes ist eine Bewegung in Richtung Marktgleichgewicht hauptsächlich durch eine Preisreduzierung denkbar. Anhand von Transaktionsdaten der Oberen Gutachterausschüsse für Grundstückswerte in Brandenburg und Sachsen-Anhalt lässt sich die Auswirkung der lokalen Leerstandsquote im Gesamtwohnungsbestand auf die Verkaufspreise für Immobilien in diesen Bundesländern untersuchen [vgl. LERBS und TESKE (2016) für eine Dokumentation weiterer Analysen für westdeutsche Bundesländer]. Es wird ver-

mutet, dass ansonsten vergleichbare Immobilien in Gemeinden mit höheren Leerständen geringere Marktwerte erzielen, d. h. zu geringeren Preisen gehandelt werden, was ihre Attraktivität für Käufer ceteris paribus erhöht. Für die Analyse wurden Transaktionsdaten für 4.263 Einfamilienhausverkäufe aus 312 der 419 Gemeinden Brandenburgs und aus 197 der 219 Gemeinden Sachsen-Anhalts im Jahr 2011 herangezogen. Die Transaktionsdaten wurden mit Daten auf Gemeindeebene aus dem Zensus 2011 kombiniert, insbesondere der Leerstandsquote, sowie Kontrollvariablen.

Die Ergebnisse einer sogenannten hedonischen Regression der logarithmierten Transaktionspreise auf Objektcharakteristika wie Größe, Alter und Lagequalität (Bodenrichtwert des Grundstücks), die (ebenfalls logarithmierte) Leerstandsquote der Gemeinde, in der sich das Objekt befindet, sowie einer Reihe von Kontroll-

variablen auf Objekt- und Gemeindeebene zeigt Tabelle 4. Die Regressionskoeffizienten weisen auf den vermuteten negativen Zusammenhang zwischen den individuellen Verkaufspreisen und der lokalen Leerstandsquote hin: Je höher der Bestand an leerstehenden Wohnungen in einer Gemeinde ist, desto geringer sind die erzielbaren Verkaufspreise von in dieser Gemeinde stehenden Immobilien. Bei jeder Verdopplung der Leerstandsquote beträgt der durchschnittliche Kaufpreisausschlag in Brandenburg acht Prozent, in Sachsen-Anhalt sechs Prozent. Weitere mögliche Einflussfaktoren,

wie eine geringe wirtschaftliche Attraktivität des Standorts oder geringere Gebäudequalitäten in Gemeinden mit höheren Leerständen, sind dabei bereits berücksichtigt, sodass von einem ökonomisch gehaltvollen Zusammenhang auszugehen ist. Der gemessene Effekt ist in Sachsen-Anhalt jedoch nur schwach statistisch signifikant. Die Regressionskoeffizienten der Objekt- und Gemeindecharakteristika erscheinen im betrachteten Kontext durchgehend plausibel. Die Objektcharakteristika weisen dabei einen höheren Erklärungsgehalt auf als die Gemeindevariablen.

Tabelle 4: Regressionsergebnisse zur Abhängigkeit von Transaktionspreisen

Bundesland Variable	Brandenburg	Sachsen-Anhalt
Grundstücksfläche (m ²)	0,000017*	0,000209***
Wohnfläche (m ²)	0,005972***	0,004041***
Alter (Jahre)	-0,007538***	-0,004885***
Alter zum Quadrat	0,000027**	0,000013***
Bodenrichtwert des Grundstücks (€/m ²)	0,002894***	0,009712***
Doppelhaushälfte	-0,110702***	0,038174
Reihenmittelhaus	-0,359443***	-0,101679**
Reihenendhaus	-0,334135***	-0,126463***
Logarithmierte Leerstandsquote 2011	-0,103369**	-0,083429*
Bevölkerungshöhe (1.000 Einwohner)	0,000707	0,002719
Bevölkerungsdichte (1.000 Einw./km ²)	0,333660***	0,069839
Bevölkerungsdichte quadriert	-0,214914***	-1,084909***
Einkommen pro Kopf (1.000 €)	0,027525***	0,014736
Hebesatz Grundsteuer B (%)	0,000332	0,000286
Weitere Gebäudecharakteristika	Ja	Ja
Konstante	11,295008***	11,225707***
R ²	0,674164	0,650050
N	2.375	1.888

Anmerkungen: Abhängige Variable: Logarithmierter Kaufpreis. * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01. Die Referenzkategorie für den Immobilientyp ist „freistehendes Einfamilienhaus“. Alle unabhängigen Variablen sind mittelwertzentriert.

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013), Statistisches Bundesamt (2012, 2014), Obere Gutachterausschüsse für Grundstückswerte Brandenburg und Sachsen-Anhalt, Berechnungen und Darstellung des ZEW.

Gemeinsam erklären alle in das Modell einbezogenen Variablen jeweils über 65 % der Variation der am Markt beobachteten Kaufpreise. Zu beachten ist, dass bei den Regressionsanalysen potenziell Variablen ausgelassen wurden, welche (erwartungsgemäß) einen Einfluss auf den Verkaufspreis ausüben und gleichermaßen mit der Leerstandsquote korrelieren. Dies könnten z. B. schwer messbare Indikatoren zur Lagequalität und allgemeiner Attraktivität von Gemeinden und Grundstücken sein, welche aber im einbezogenen Bodenrichtwert des Objekts aller Voraussicht nach implizit enthalten sind. Weiterhin gilt zu bedenken, dass für Eigentümer ein Anreiz besteht, ihre Immobilie leer stehen zu lassen, wenn die örtlichen Verkaufspreise niedrig sind (umgekehrte Kausalität). Sie akzeptieren folglich eher die Instandhaltungskosten der unbewohnten Immobilie als einen inadäquaten Verkaufspreis.

Die Ergebnisse können nun mit den Teilergebnissen der vorherigen Abschnitte zusammengeführt werden. Demnach sind die empirisch nachweisbaren Preisabschläge in einem Markt mit hohen Leerstandsquoten offenbar nicht groß genug, um die Nachfrage nach Wohnraum in Gemeinden mit geringer lokaler Wirtschaftskraft ausreichend zu stimulieren und die Leerstände auf einen normalen Wert zu führen. Obwohl hohe Leerstände mit negativen Preissignalen einhergehen, welche die allgemeine Investitionsbereitschaft in Neubauten in solchen Gemeinden reduzieren, kann sich angesichts langwieriger Anpassungsprozesse somit ein dauerhaftes Ungleichgewicht im lokalen Wohnungsmarkt entwickeln. In diesem Zusammenhang sind politische Interventionen denkbar, um die Folgen dieses Marktversagens abzumildern.

Wirtschaftspolitische Implikationen und Fazit

Deutlich über die Fluktuationsreserve hinausgehender Wohnungsleerstand wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur überwiegend als Marktversagen interpretiert. Für diese Form der Interpretation spricht die aus technischen Gründen sehr stark eingeschränkte Möglichkeit des Wohnungsangebots, sich an permanente Rückgänge der Wohnungsnachfrage anzupassen. Für ostdeutsche Gemeinden sprechen die enge statistische Assoziation erhöhter Leerstände mit Indikatoren, die für einen strukturellen Mangel an Nachfrage sprechen, eine hohe zeitliche Persistenz lokaler Leerstände sowie ökonomisch signifikante Marktwertverluste bei angrenzenden Immobilien für eine wohlfahrtsrelevante und dauerhafte Form des Marktversagens. Aus allokativer Sicht erscheint ein weiteres Eingreifen des Staates zur Reduktion oder sogar Beseitigung überhöhter Leerstandsquoten demnach gerechtfertigt.

Literatur

- BACKHAUS, K.; ERICHSON, B.; PLINKE, W. und R. WEIBER (2011): *Multivariate Analysemethoden: Eine anwendungsorientierte Einführung*, Springer.
- BBSR – BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG UND MINISTERIUM FÜR INFRASTRUKTUR UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (2010): *Laufende Raumbesichtigung, Besiedelung und Lage*, Bonn.
- BBSR – BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG UND MINISTERIUM FÜR INFRASTRUKTUR UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (2012): *Laufende Raumbesichtigung, Wachsende und schrumpfende Gemeinden*, Bonn.
- IFS – INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK GMBH (Hrsg.) (2013): *Jahresbericht 2012 der Begleitforschung Stadtumbau Ost Land Sachsen-Anhalt, Berichtsjahr 2011*, Berlin.
- LANDESAMT FÜR BAUEN UND VERKEHR BRANDENBURG (Hrsg.) (2013): *Stadtumbaumonitoring im Land Brandenburg, Monitoringbericht 2013, Berichtsjahr 2011*, Hoppegarten.
- LERBS, O. und M. TESKE (2016): *The House Price-Vacancy Curve*, ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper, 16-082.
- MOLLOY, R. (2016): *Long-term Vacant Housing in the United States*, *Regional Science and Urban Economics* 59, S. 118–129.
- RINK, D. und M. WOLFF (2015): *Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011*, *Raumforschung und Raumordnung* 73, S. 311–325.
- ROSSI-HANSBERG, E.; SARTE, P.-D. und R. OWENS III (2010): *Housing Externalities*, *Journal of Political Economy* 118 (3), S. 485–535.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2013): *Zensus 2011, Gebäude und Wohnungen, Ergebnisse des Zensus am 09. Mai 2011*, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2012): *Realsteuervergleich 2011, Fachserie 14, Reihe 10.1*, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2013): *Gebäude- und Wohnungszählung der neuen Bundesländer 1995*, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2014): *Lohn- und Einkommenssteuerstatistik 2010, Fachserie 14, Reihe 7.1*, Wiesbaden.

¹ Die in diesem Artikel vorgestellten Forschungsarbeiten sind Teil des fortlaufenden interdisziplinären Forschungsprojektes „Homes uP – Single-Family Homes under Pressure?“, das von der Forschungsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz finanziert wird. Projektpartner sind ifo Dresden, IÖR Dresden, ISOE Frankfurt, ILS Dortmund und ZEW Mannheim.

² MOLLOY (2016) wählt denselben Ansatz für eine Analyse begünstigender Faktoren erhöhter Leerstände in US-amerikanischen Census Tracts.

Fallende Preise für Einfamilienhäuser: Struktur oder Lage? Der Fall Berlins

Waldemar Beimer und Wolfgang Maennig*

Einleitung

In Deutschland ist teilweise ein Preisverfall von Einfamilienhäusern (EFH) zu beobachten [DICK und WESTERHEIDE (2010)]. Hierzu wird zum einen argumentiert, dass es in Deutschland demographisch bedingt weniger der typischen EFH-Käufer (Familien mit Kindern) gibt und/oder diese aufgrund veränderter Einstellungen vermehrt ein Wohnen im Etagenbau bevorzugen. Nach dieser These würde die (bauliche) Struktur des Einfamilienhauses an relativer Attraktivität verlieren. Alternativ könnte es sein, dass die Bauform durchaus weiterhin geschätzt wird, sich jedoch eine wachsende Präferenz für zentrale Lagen ergibt, welche zumindest in vielen Gemeinden Deutschlands die Einfamilienhaussiedlungen weniger erfüllen.

Einen ersten Versuch der Klärung der beiden Erklärungsalternativen „Struktur“ versus „Lage“ kann die Analyse der relativen Kaufpreisentwicklung von EFH und Wohnungen in Berlin im Zeitraum 1990 bis 2015 leisten, da hier eine hinreichend große Beobachtungszahl von Verkäufen beider Wohnformen existiert und diese Wohnformen in weiten Räumen direkt benachbart sind. Wir zeigen zunächst, dass es auch in Berlin rein deskriptiv einen Abwärtstrend der EFH in Relation zu den Wohnungen gab. Dieser Trend löst sich jedoch auf, wenn für zentrale Eigenschaften der Immobilie wie Alter und Wohnfläche kontrolliert wird. Offensichtlich werden im Zeitablauf kleinere Wohneinheiten und (ältere) Baustile, in denen ein Großteil der Berliner Wohnungen errichtet wurde, stärker präferiert. Die Kontrolle für Zentralität und Nähe zum ÖPNV verändert die relative Preisentwicklung nicht; offensichtlich haben sich diesbezüglich keine Präferenzveränderungen ergeben.

Daten und Methodik

Berlin hat eine Grundfläche von 891,8 km², seine Einwohnerzahl unterlag im Betrachtungszeitraum nur geringen Schwankungen. 1990 lebten 3.433.695 Personen in Berlin, dieser Wert stieg bis 2015 auf 3.501.872. Das Bevölkerungsminimum wurde im Jahr 2000 mit 3.382.169 Personen beobachtet.

Die Kaufpreisdaten wurden vom GUTACHTERAUSSCHUSS FÜR GRUNDSTÜCKSWERTE IN BERLIN zur Verfügung gestellt. Im Beobachtungszeitraum ergaben sich rund 41.000 Trans-

aktionen für EFH und 280.000 für Wohnungen. Tabelle 1 zeigt, dass die Medianwerte und Durchschnitte von Preisen, Wohnflächen und Entfernungen zur nächsten U- und S-Bahnstation der EFH deutlich über den entsprechenden Werten der Wohnungen liegen, während die Wohnungen im Durchschnitt älter sind als die EFH.

Abbildung 1 zeigt, dass ein auffällig großer Teil der Wohnungen zwischen 1890 und 1909 gebaut wurde, während die EFH zu einem großen Teil in den Jahren 1930 bis 1945 und danach gebaut wurden. Somit unterscheidet sich die Zusammensetzung der Architekturstile und der Baustrukturen (z. B. Deckenhöhe, Raumgrößen, Stuck) von EFH und Wohnungen. Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Transaktionen im Berliner Raum sowie die Verteilung der U-/S-Bahn-Haltestellen in der Stadt (Datenquelle: GEOPORTAL BERLIN).

Lage und Nachbarschaft haben einen maßgeblichen Anteil auf dem Wert einer Immobilie [z. B. AHLFELDT und MAENNIG (2015), DIAMOND JR. (1980), SIRIWARDENA et al. (2016)]. Zur Kontrolle der Lage wird für jede Immobilie die jeweilige Luftlinienentfernung zu den nächstgelegenen Umgebungsvariablen herangezogen.¹ Zur Kontrolle von Nachbarschaftseffekten werden unter anderem in AHLFELDT und MAENNIG (2015) als signifikant herausgearbeiteten Variablen wie z. B. lokale Arbeitslosenquoten, der Anteil der Bewohner mit Migrationshintergrund und die Altersarmutsquote herangezogen (Datenquelle: SENATSWERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT BERLIN, Monitoring Soziale Stadtentwicklung).

Um eine etwaige Präferenzänderung der Käufer zu isolieren, wird der Markup (= Aufschlag) zwischen EFH und Wohnungen in semi-logarithmischen hedonischen Modellen geschätzt [CROPPER et al. (1988), HARRISON und RUBINFELD (1978); MUELLER und SHERIFF (2010)],

$$(1) \log P_{it} = \beta_0 + \sum_t \beta_t T_t \times EFH_1 + \sum_t \sum_k T_t \gamma_{tk} X_{kit} \times EFH_{0/1} + \sum_t \gamma_l L_{li} \times EFH_{0/1} + \sum_g \gamma_g G_i \times EFH_{0/1} + \sum_t T_t + \sum_n \mu_n + \varepsilon_{it}$$

wobei P_{it} der Preis der Immobilie i zum Zeitpunkt t ist. T steht für das jeweilige Beobachtungsjahr. X_{kit} steht für einen Vektor der Variablen Alter, Alter² und Wohnfläche. L_{li} ist ein Vektor für die Umgebungsvariablen wie z. B. Entfernung zum Zentrum, Grünflächen, Schulen, ÖPNV-

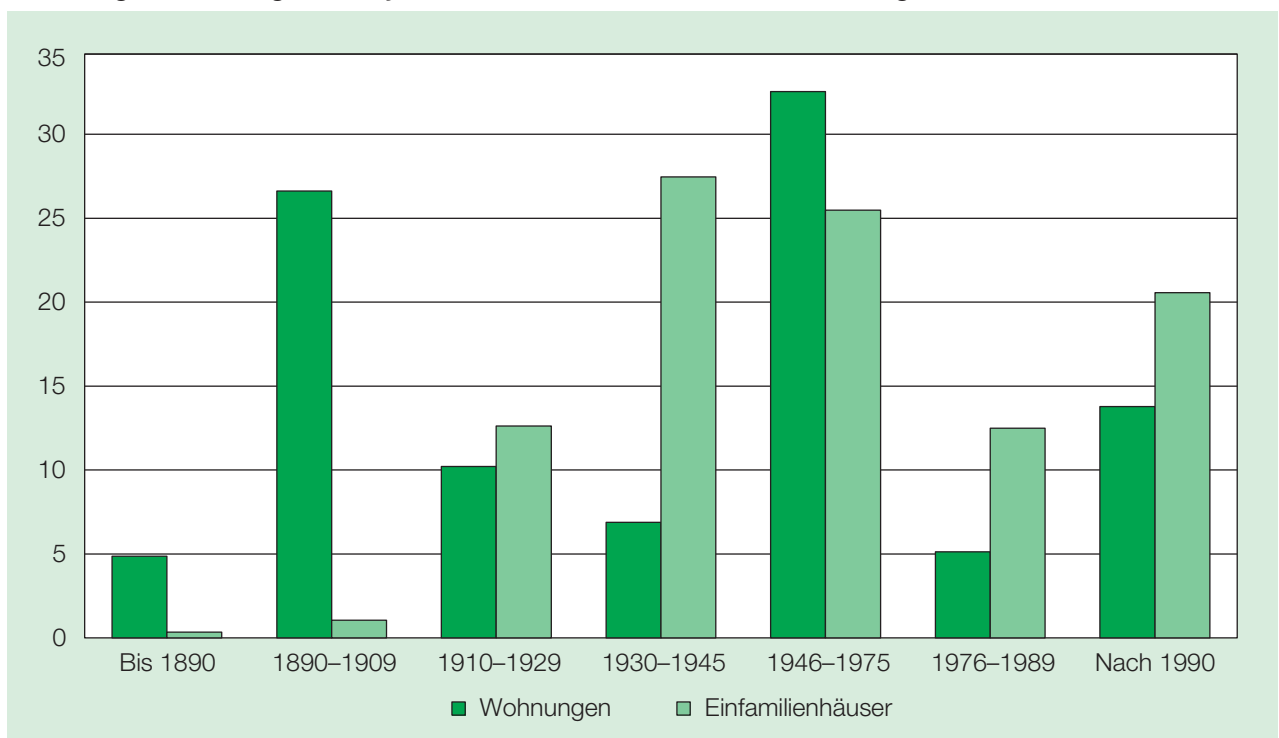
* Prof. Wolfgang Maennig ist Professor für Wirtschaftspolitik und Waldemar Beimer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Volkswirtschaftslehre der Universität Hamburg.

Tabelle 1: Deskriptive Statistik: Mittelwerte und Mediane von Einfamilienhäusern und transaktionierten Wohnungen in Berlin (1990–2015)

Jahr	Preis		Alter		Wohnfläche (m ²)		Distanz zu ÖPNV		Obs.
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median	
Einfamilienhäuser									
1990	287.623	255.646	37	32	142	131	1.364	982	814
1995	331.686	281.211	43	45	143	130	1.410	1.029	1.135
2000	255.970	212.186	44	45	146	135	1.452	1.131	1.385
2005	227.966	193.000	43	45	147	134	1.409	1.044	2.181
2010	261.087	210.000	46	46	153	140	1.448	1.167	2.093
2015	362.735	295.000	49	47	135	123	1.424	1.148	1.642
Total	277.026	227.000	44	44	148	135	1.407	1.068	40.904
Wohnungen									
1990	89.621	73.626	48	33	68	62	691	459	5.420
1995	131.781	107.371	49	38	69	64	729	516	5.203
2000	123.409	100.806	61	70	74	68	642	454	8.900
2005	110.858	90.000	68	75	76	69	660	476	10.810
2010	136.172	96.910	70	79	77	69	613	449	14.080
2015	183.632	144.300	71	75	73	66	681	475	14.921
Total	133.712	101.994	64	64	73	67	667	466	283.458

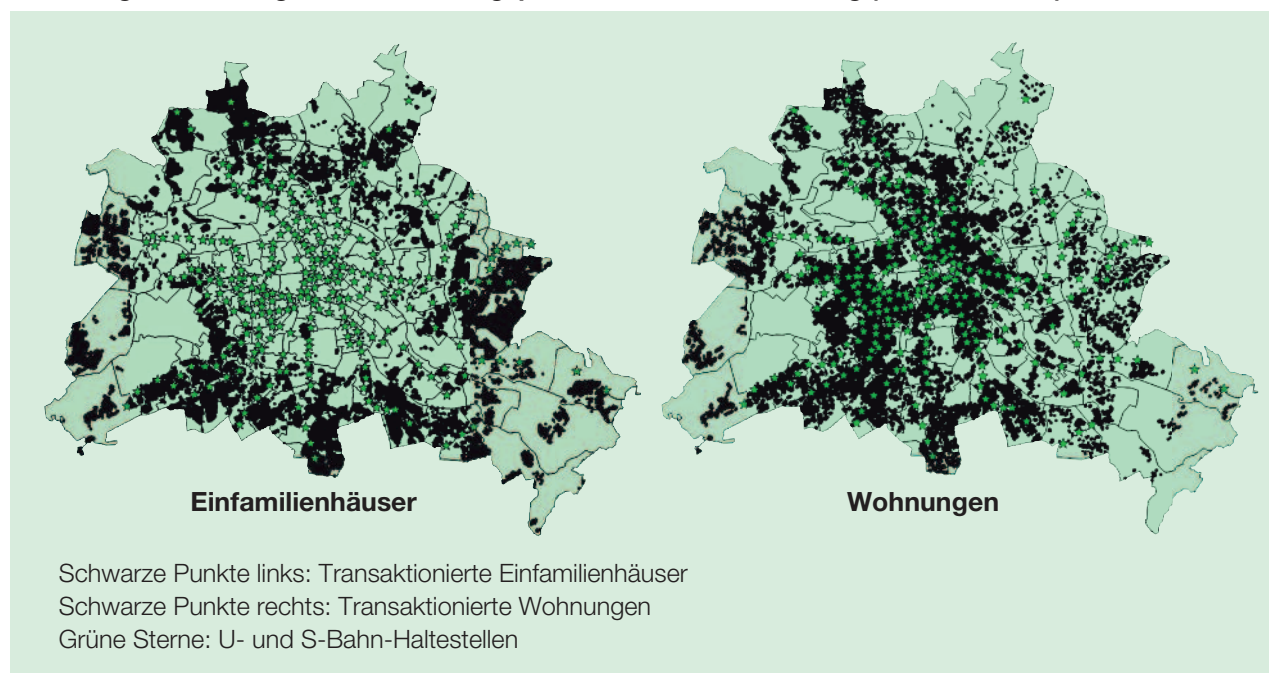
Quellen: Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin, eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Verteilung der Baujahre von Einfamilienhäusern und Wohnungen



Quellen: Geoportal Berlin, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 2: Verteilung der Beobachtungspunkte und ÖPNV-Verteilung (U- und S-Bahn)



Quellen: Geoportal Berlin, eigene Berechnungen und Darstellung.

Anschluss. G_i ist ein Vektor mit den Ausprägungen der sozioökonomischen Nachbarschafts-Variablen (z. B. Altersstruktur der Bewohner, Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund, Anteil der Arbeitslosen).² μ_n steht für die fixen Effekte auf PLZ-Ebene. Die Interaktionen zwischen dem EFH-Dummy und den Variablen lassen zu, dass diese Variablen verschiedene Ausprägungen bei EFH und Wohnungen haben können.

Bei einem relativen Abwärtstrend der EFH müsste dieser Aufschlag, gemessen als Ausprägung des jeweiligen EFH-Dummy-Koeffizienten des jeweiligen Jahres β_t , tendenziell kleiner werden. In einem ersten Schritt werden die Markups/Aufschläge zwischen EFH und Wohnungen lediglich auf eine Konstante und Perioden-Dummies regressiert. Tabelle 2 (Model 1) verdeutlicht für diese Spezifikation eine signifikante negative relative

Preisentwicklung der EFH (in Abbildung 3 durch die graue Regressionsgerade visualisiert). Der relative Wertverlust beträgt 0,8 % pro Jahr. Model 2 bzw. die dunkelgrüne Linie in Abbildung 3 stellen die Schätzergebnisse bei Erweiterung um die Erklärungsvariablen Alter und Fläche der Immobilien dar. Der Markup zugunsten der EFH erhöht sich; ein signifikanter Trend ist jedoch nicht mehr festzustellen. Bei Hinzunahme von Umgebungsvariablen ändern sich die Schätzergebnisse kaum (Model 3 in Tabelle 2, schwarze Linie in Abbildung 3.) Bei Hinzunahme von sozioökonomischen Nachbarschafts-Variablen wird der Markup insignifikant; ein signifikanter Trend existiert weiterhin nicht. Tabelle 3 zeigt die Güte Maße der zugrundeliegenden Regressionen. Spätestens ab Model 2 ist das angepasste R^2 mit über 70 % angemessen groß.

Tabelle 2: Ergebnisse der Regressionen, Jahres-Markups

Model	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Variablen:	Perioden-Dummies, PLZ-FE	Model 1 + Wohnfläche, Alter und Alter ²	Model 2 + Entfernung zu Umgebungs-Variablen	Model 3 + sozioökonomische Nachbarschafts-Variablen
Zeit-Trend	-0,00877**	0,000354	0,00458	0,00373
Konstante	0,914**	1,164**	1,126**	-0,0000371

Anmerkung: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$.

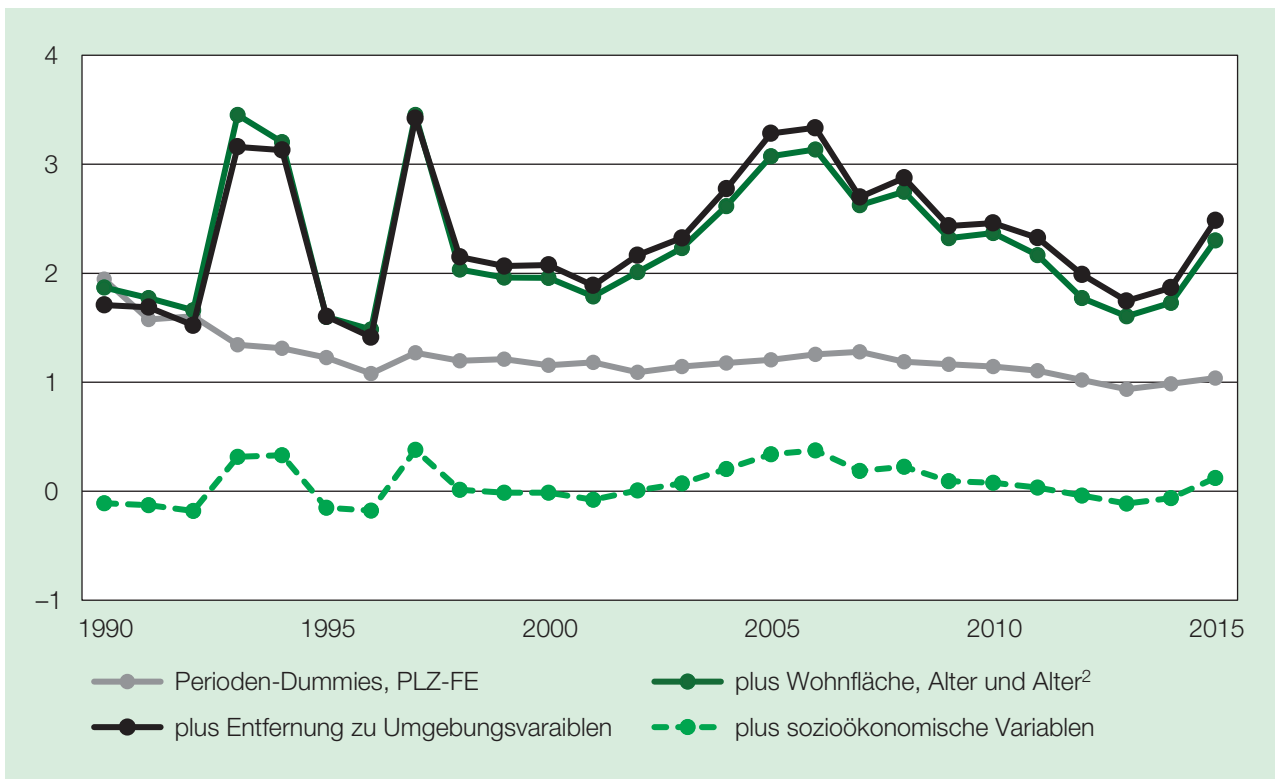
Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Gütemaße der zugrundeliegenden Regressionen

Model	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Variablen:	Perioden-Dummies, PLZ-FE	Model 1 + Wohnfläche, Alter und Alter ²	Model 2 + Entfernung zu Umgebungs-Variablen	Model 3 + sozioökonomische Nachbarschafts-Variablen
N	324.215	324.215	324.215	323.625
adj. R-sq	0,331	0,74	0,743	0,747
AIC	565.789,30	259.423,90	255.640,60	249.934,90

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Aufschläge von Einfamilienhäusern im Vergleich zu Wohnungen



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Interpretation und Zusammenfassung

In Berlin ist im Zeitraum 1990 bis 2015 ein relativer Wertverlust von EFH gegenüber Etagenwohnungen von rd. 0,8% pro Jahr festzustellen. Bei angemessener Kontrolle mithilfe von Strukturvariablen der transaktionierten Immobilien wie Größe und Alter ist ein solcher Trend nicht mehr feststellbar. Die Hinzunahme von Lagedeterminanten ändert an diesem Ergebnis nichts.

Dies deutet darauf hin, dass es im Beobachtungszeitraum in Berlin eine Präferenzänderung zugunsten von kleineren Wohneinheiten und älteren Baujahren (bzw. frühere

Baustile) gab. Eine Präferenzänderung bezüglich Lagefaktoren wie Zentralität oder Nähe zu U- und S-Bahnen ergab sich jedoch nicht. Wohlgermerkt, es handelt sich hier um die Veränderung der Präferenzen, gemessen als Preis-Aufschlag der EFH zu Wohnungen. Eine absolut höhere Präferenz z. B. für zentrale Lagen ergab sich durchaus aus den zugrundeliegenden Regressionsergebnissen.³

Ob diese Ergebnisse, welche die These unterstützen, dass die relativen Preisverringerungen der EFH an deren typischen Größen und Baualtern/-stilen liegt – und weniger an deren Lage – auch auf andere Gebiete Deutschlands und Europas übertragbar ist, bleibt zu prüfen.

Referenzen

- AHLFELDT, G. M. und W. MAENNIG (2015): Homevoters vs. Leasevoters: A Spatial Analysis of Airport Effects. *Journal of Urban Economics* 87, S. 85–99. 10.1016/j.jue.2015.03.002.
- CROPPER, M. L.; DECK, L. B. und K. E. McCONNELL (1988): On the Choice of Functional Form for Hedonic Price Functions. *The Review of Economics and Statistics* 70 (4), 668. 10.2307/1935831.
- DIAMOND JR., D. B. (1980): The Relationship between Amenities and Urban Land Prices. *Land Economics : A Quarterly Journal of Planning, Housing & Public Utilities* 56 (1), S. 21–32.
- DICK, C. und P. WESTERHEIDE (2010): Determinanten für die langfristige Wertentwicklung von Wohnimmobilien. ZEW. <http://www.zew.de/de/publikationen/determinanten-fuer-die-langfristige-wertentwicklung-von-wohnmobilien/?cHash=00fd2489024615a588773126a78cc5d2>.
- DUBIN, R. A. und C.-H. SUNG (1990): Specification of Hedonic Regressions: Non-nested tests on measures of neighborhood quality. *Journal of Urban Economics* 27 (1), S. 97–110. 10.1016/0094-1190(90)90027-K.
- HARRISON, D. und D. L. RUBINFELD (1978): Hedonic Housing Prices and the Demand for Clean Air. *Journal of Environmental Economics and Management* 5 (1), S. 81–102. 10.1016/0095-0696(78)90006-2.
- MUELLER, V. und G. SHERIFF (2010): On Hedonic Valuation of Urban Amenities Using Unbalanced Data. *Land Economics* 86 (3), S. 545–551.
- SIRIWARDENA, S. D.; BOYLE, K. J.; HOLMES, T. P. und P. E. WISEMAN (2016): The Implicit Value of Tree Cover in the U.S: A Meta-analysis of Hedonic Property Value Studies. *Ecological Economics* 128, S. 68–76. 10.1016/j.ecolecon.2016.04.016.

¹ Umgebungsvariablen: Grünfläche, Schule, ÖPNV-Anschluss, Innenstadt, Denkmal.

² Einzelheiten sind von den Autoren erhältlich.

³ Details sind von den Autoren erhältlich.

Die Anreizwirkungen des kommunalen Finanzausgleichs

David Bauer*

Einleitung

Um das in Art. 28 (2) GG festgelegte Recht der Gemeinden, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ auch finanziell abzusichern, haben alle Länder Regeln zur Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden aufgestellt. Diese sehen im Regelfall sowohl eine Beteiligung der kommunalen Ebene insgesamt an den Steuereinnahmen des Landes als auch eine bedarfsorientierte Umverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden vor. Alle Kommunen sollen demnach in die Lage versetzt werden, den ihnen vom Bund oder ihrem Land übertragenen Aufgaben nachkommen zu können. Darunter zählt neben den pflichtigen Aufgaben auch ein Mindestmaß freiwilliger Aufgaben. Ermöglicht wird dies über eine angemessene Mindestausstattung finanzieller Mittel, die nicht zwingend von jeder Kommune aus eigener Kraft vereinbart werden kann.

Über den kommunalen Finanzausgleich (KFA) soll eine finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden durch die Angleichung der Finanzkraft zwischen den Gemeinden erreicht werden. Dabei handelt es sich weitgehend um einen vertikalen Finanzausgleich, in dem das Land seine Kommunen nach Art. 106 (7) GG an Teilen der Gemeinschaftsteuern, ggf. auch an den Landessteuern beteiligt. Horizontale Elemente zur Umverteilung gemeindlicher Finanzen können zusätzlich im KFA verankert sein [ZIMMERMANN (2009)].

Die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Gemeinden ist jedoch seit jeher streitanfällig; sie ruft sowohl die finanzschwachen Gemeinden als auch die finanzstarken (abundanten) Gemeinden auf den Plan. Ende des vergangenen Jahres reichten bspw. 17 Städte und Gemeinden vor dem hessischen Staatsgerichtshof Klage gegen die im gleichen Jahr in Kraft getretene Solidaritätsumlage ein. Bei der Solidaritätsumlage handelt es sich um eine Finanzausgleichsumlage finanzstarker Gemeinden zugunsten finanzschwacher Gemeinden. Die finanzstarken Gemeinden Hessens sehen sich dadurch in ihrer nach Art. 104a GG zugesicherten Finanzhoheit verletzt; ferner gehe damit eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung einher. Bereits im August

2016 wurden derartige Sammelklagen in Nordrhein-Westfalen vom Verfassungsgericht Münster entschieden: Es klagten insgesamt 72 Geberstädte und -gemeinden gegen die im Jahr 2011 mit dem nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetz eingeführte Solidaritätsumlage, die eng mit dem KFA verbunden ist. Die Klagen blieben ohne Erfolg: Zwar stelle die Solidaritätsumlage eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung dar; die „Mehrbelastung“ für finanzstarke Kommunen sei angesichts der Haushaltslage der Gemeinden Nordrhein-Westfalens jedoch zumutbar [VerfGH 34/14].

Aber nicht nur die Abführung überschüssiger Finanzkraft kann Anlass sein, gegen die Ausgestaltung des KFA vorzugehen. Auch der Ausgleich fehlender Finanzkraft zur Deckung der kommunalen Finanzbedarfe kann die Ausgestaltung des KFA auf die Probe stellen. In Rheinland-Pfalz klagte der Landkreis Neuwied gegen die Höhe der im Jahr 2007 gewährten Schlüsselzuweisungen vor dem dortigen Verfassungsgerichtshof. Diese seien angesichts hoher Sozialausgaben zu niedrig, um ein Mindestmaß kommunaler Aufgaben erfüllen zu können. Im Ergebnis wurde neben der Höhe der Schlüsselzuweisungen auch das Ausmaß der zu verteilenden Finanzausgleichsmasse für verfassungswidrig erklärt. Die rheinland-pfälzische Landesgesetzgebung wurde daher zu einer Neuregelung ihres KFA bis Anfang des Jahres 2014 verpflichtet [VGH N 3/11]. Gegen diese, zu der Zeit in Kraft getretene Neuordnung wurden seither wiederum Klagen eingereicht.

Die oben aufgezeigten Beispiele nehmen insbesondere Bezug auf die Verteilungswirkung des KFA. Nicht zu vergessen sind aber die damit in Verbindung stehenden Anreizwirkungen, die mit der Ausgestaltung des KFA einhergehen. So können Komponenten wie Zweckzuweisungen, ebenso wie der Ausgleichsgrad von Finanzkraft und -bedarf, aber auch die Abschöpfung überproportionaler Finanzkraft unterschiedliche (Fehl-)Anreize nach sich ziehen, die Zielen und Funktion des KFA zuwiderlaufen können [BÜTTNER et al. (2009)]. Einen Überblick über die einnahme- und ausgabeseitigen Anzeizeffekte der wesentlichen Komponenten des KFA gibt der vorliegende Artikel.

* David Bauer ist Doktorand in der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Einnahmeseitige Anreizeffekte im kommunalen Finanzausgleich

Die Anreizwirkungen im Zuge des KFA sind weitgehend dadurch beeinflusst, wie der Ausgleichsmechanismus konkret ausgestaltet ist. Dabei kann die Ausgestaltung des KFA von jedem Land selbst festgelegt werden, wodurch sich die Anreizwirkungen der einzelnen KFA unterscheiden können. Wesentliche Kernelemente haben sie jedoch gemeinsam. So erfolgt die Angleichung der Finanzkraft zwischen den Gemeinden vornehmlich über die Verteilung sogenannter *Schlüsselzuweisungen*. Diese sind dem Zweck nach ungebunden und werden überwiegend auf Basis der Einwohnerzahl einer Gemeinde verteilt. Gewährt werden die Schlüsselzuweisungen den finanzschwachen Gemeinden, deren Finanzkraft niedriger ist als ihr Finanzbedarf. Zur Finanzkraft der Gemeinde gehört zu einem Teil das tatsächliche Steueraufkommen, das sich aus den Gemeindeanteilen aus der Einkommensteuer und der Umsatzsteueranteil sowie den Zahlungen an die Gemeinden aus dem Länderfinanzausgleich zusammensetzt. Den anderen Teil bilden die mit normierten Hebesätzen bewerteten Einnahmen aus der Grund- und Gewerbesteuer.

Der Finanzbedarf gibt hingegen Auskunft über die zu erwartenden kommunalen Ausgaben bei gegebener Einwohnerzahl. Der Einwohner gilt dabei als grundsätzlicher Bedarfsträger; teilweise werden aber Zuschläge für Sonderbedarfe¹ gewährt, so für einwohnerstarke Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass größere Gemeinden als Agglomerationszentren Leistungen bereitstellen, die von den umliegenden Gemeinden ohne entsprechende Gegenleistung genutzt werden können. Ferner können in größeren Gemeinden auftretende Ballungskosten, etwa wegen höherer Kosten der Kriminalitätsbekämpfung oder höherer lokaler Mietniveaus erhöhte Bedarfe rechtfertigen [BÜTTNER et al. (2010, 2013), ZIMMERMANN (2009)].

Bereits durch die Orientierung an fiktiven Bedarfen soll Gemeinden ein Anreiz zur kosteneffizienten Aufgabenerfüllung gegeben werden. So verbleiben die dabei gemachten Ersparnisse bei der Leistungsbereitstellung bei der Gemeinde, die zur Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Leistungen verwendet werden können. Würden die tatsächlich realisierten Ausgaben in vollem Umfang kompensiert, bestünde für Gemeinden kein Anreiz, die eigenen Kosten zu reduzieren [THÖNE et al. (2015)]. Im Rahmen des KFA sollten sich die Zahlungen daher grundsätzlich an exogenen Einheiten orientieren.

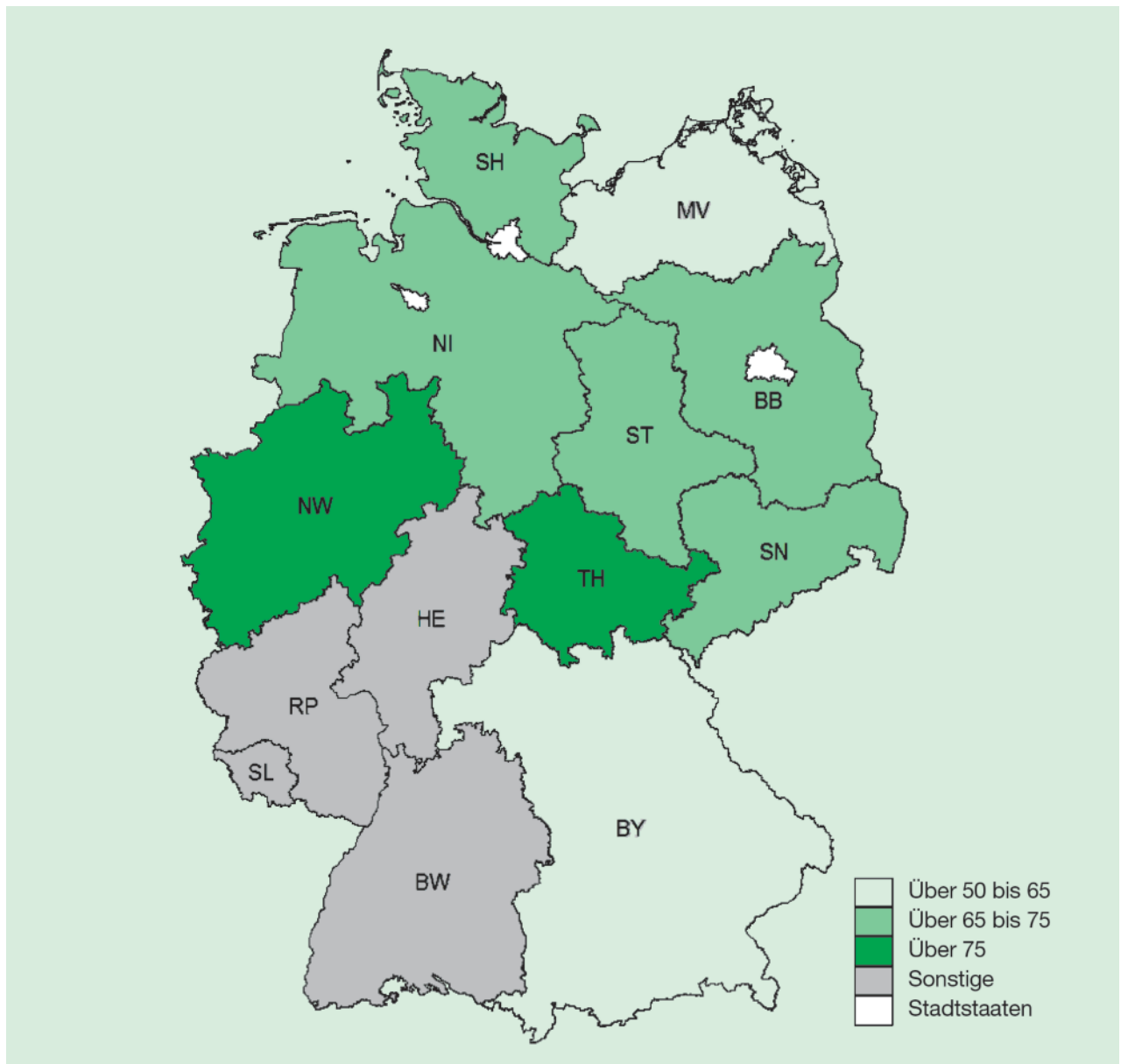
Mit der Angleichung der Finanzkraft an den Finanzbedarf der Gemeinden können unterschiedliche Anreize gesetzt werden, die die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte betreffen. Maßgeblich hierfür ist, in welchem

Maße die Differenz zwischen Finanzkraft und -bedarf ausgeglichen wird; der zugehörige Anteil wird als *Ausgleichsquote* bezeichnet. Je höher diese ist, umso geringer ist der Anreiz der Gemeinden, eigene Steuereinnahmen zu generieren. Ein vollständiger Ausgleich würde den Gemeinden daher den Anreiz zur Steuerpflege nehmen, da fehlende eigene Steuereinnahmen ohnehin durch den KFA ausgeglichen werden würden. Insofern ist in allen KFA lediglich ein teilweiser Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf vorgesehen, um diesen Anreiz aufrecht zu erhalten und die Gemeinden zu veranlassen, bestehende Steuerquellen auszunutzen. Somit stehen die Schlüsselzuweisungen im Spannungsfeld zwischen Umverteilungs- und Effizienzwirkung [BÜTTNER et al. (2013)]. Die Umverteilungswirkung der Schlüsselzuweisungen ist jedoch gewünscht (und verfassungsrechtlich geboten); sie dient einer Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Ausgleichsquoten der 13 Flächenländer. Der überwiegende Anteil der ostdeutschen Flächenländer gleicht die Differenz der Finanzkraft zum -bedarf zu weniger als 75 % aus. Thüringen weist mit 80 % die höchste Ausgleichsquote unter den ostdeutschen Ländern auf, Mecklenburg-Vorpommern mit 60 % die niedrigste. In den westdeutschen Ländern schwanken die Ausgleichsquoten zwischen 55 % in Bayern und 90 % in Nordrhein-Westfalen. Niedersachsen und Schleswig-Holstein sehen neben einer Ausgleichsquote von 75 % bzw. 70 % (vgl. Abb. 1) zusätzlich eine „Mindestgarantie“ für die gemeindliche Finanzkraft in ihren KFA vor, wonach allen Gemeinden eine Finanzkraft von mindestens 80 % ihres Finanzbedarfs zugestanden wird. Besonders finanzschwache Gemeinden können somit weitere Zuweisungen erhalten, sofern ihre Finanzkraft nach Ausgleich unter dem eben genannten Prozentsatz verbleibt. Baden-Württemberg, Hessen und das Saarland wenden zweistufige Verfahren an, die einen Vergleich der Ausgleichsquoten nicht zulassen. In Rheinland-Pfalz wird die Finanzkraft einer Kommune vollständig an den Landesdurchschnitt angeglichen, wenn sie im aktuellen und den zwei davorliegenden Finanzausgleichsjahren durchschnittlich weniger als 75 % des Landesdurchschnitts beträgt.

Allerdings können auch geringere Anreize zur Pflege eigener Steuereinnahmen einen positiven Aspekt haben. Durch die Angleichung des Finanzbedarfs an die Finanzkraft kann ein ungewünscht stark ausgeprägter Wettbewerb zwischen Gemeinden abgeschwächt werden. So stehen Gemeinden bspw. im Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen. Als Mittel stehen ihnen die Gewerbesteuerhebesätze zur Verfügung, um ihre Standortattraktivität für mobile Unternehmen zu steigern [LICHMANN et al. (2015)]. Eine erfolgreiche Attrahierung von Unternehmen führt dann zwar zu höheren Steuer-

Abbildung 1: Übersicht über die Ausgleichsquoten von Finanzkraft zum Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden der Länder (in %)



Quellen: © GeoBasis-DE/BKG 2014, kommunale Finanzausgleichsgesetze der Länder, Darstellung des ifo Instituts.

einnahmen; es verringern sich aber die ihnen zustehenden Schlüsselzuweisungen. Der Vorteil einer zusätzlichen Unternehmensansiedlung wird damit reduziert. Infolgedessen reduziert sich zumindest aus fiskalischer Sicht der Wettbewerb zwischen den Gemeinden.

Mit der Anwendung normierter Hebesätze zur Berechnung der Finanzkraft wird der gleiche Zweck verfolgt. Dabei bestimmen sich die potenziellen Einnahmen der Gemeinden im Regelfall auf Basis eines landesdurchschnittlichen Hebesatzes. Dadurch wirkt sich ausschließlich die Bemessungsgrundlage, nicht aber der Steuersatz selbst auf die zu bestimmende Finanzkraft aus. Folglich steigt die Finanzkraft einer Gemeinde mit ihrer

Bemessungsgrundlage; die im KFA gewährten Zuweisungen sinken hingegen. Auf diese Weise verringert sich der Anreiz für Gemeinden, ihre Bemessungsgrundlage durch eine Steuerreduktion zu erhöhen [BARETTI (2002), ZIMMERMANN (2009)].

Gegenüber der Angleichung mangelnder Finanzkraft hin zum Finanzbedarf können die Anreize zur eigenverantwortlichen Steuereinnahme auch beeinflusst werden, wenn die Finanzkraft einer Gemeinde ihren Finanzbedarf übersteigt. Der Überschussbetrag wird als abundante Finanzkraft bezeichnet. In dem Fall erhalten finanzstarke, d.h. abundante Gemeinden keine Schlüsselzuweisungen im Rahmen des KFA. In einigen Ländern werden sie zu-

dem über eine *Finanzausgleichsumlage* dazu herangezogen, einen Anteil der abundanten Finanzkraft der Finanzausgleichsmasse zuzuführen [BÜTTNER et al. (2013)]. Die eingangs diskutierte Solidaritätsumlage in Hessen und Nordrhein-Westfalen entspricht genau diesem Konstrukt, bei dem überschüssige Mittel von finanzstarken zu finanzschwachen Gemeinden umverteilt werden.

Gleichwohl geht mit der Abschöpfung der Finanzkraft auch eine Reduktion der verbleibenden Steuer(mehr)einnahmen der Gemeinden einher. Das wiederum kann einen geringeren Anreiz zur Steuerpflege nach sich ziehen, je mehr Mittel den finanzstarken Gemeinden im Zuge des KFA entzogen werden. In den KFA der Länder findet dieser Aspekt Berücksichtigung, indem lediglich eine teilweise Abführung der abundanten Finanzkraft vorgesehen ist. Mit Ausnahme von Bayern und Saarland, die keine Finanzausgleichsumlage von ihren Gemeinden fordern, wird weniger als die Hälfte der den Finanzbedarf übersteigenden Beträge abgeführt. Die anteiligen Beträge müssen jedoch nicht in ihrer Gänze der Finanzausgleichsmasse zugeführt werden. Ein Teil der Finanzausgleichsumlage wird in manchen Ländern auch an die Landkreise umgelegt, denen die finanzstarken Gemeinden zugehörig sind.

Von der Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage können weitere Anreize ausgehen, die die Steuerpolitik abundanter Gemeinden betreffen kann. Eine teilweise Abschöpfung überschüssiger Finanzkraft kann diese Gemeinden dazu veranlassen, ihre Gewerbesteuerhebesätze zu erhöhen. Durch steigende Hebesätze können die durch die Finanzausgleichsumlage abgeschöpften Mittel kompensiert werden, da mehr Steuern vereinnahmt werden können. Dies kann wiederum negative Auswirkungen auf die Ansiedlungspolitik der Gemeinden nach sich ziehen, die nicht nur für die Gemeinde selbst, sondern auch den umliegenden Gemeinden nachteilig sein kann. So stellen abundante Gemeinden wegen ihrer hohen Finanzkraft nicht nur mehr öffentliche Leistungen bereit. Bezogen auf die Kaufkraft und Beschäftigung fungieren sie auch als wirtschaftliche Zentren, von denen umliegende Gemeinden ebenso profitieren. Insofern ist bei der Finanzausgleichsumlagen zwischen den Kosten der negativen Anreize und dem Nutzen des zusätzlichen Aufkommens aus der Umlage abzuwägen [BÜTTNER et al. (2009)].

Ausgabeseitige Anzeffekte im kommunalen Finanzausgleich

Neben den Schlüsselzuweisungen können die Finanzmittel aus dem KFA auch in Form von *Zweckzuweisungen* gewährt werden. Der Zweck, an den sie gebunden sein können, kann mit allgemeinen Investitionen weit gefasst sein. Es kann aber auch auf konkrete Sachaufwen-

dungen abgezielt werden, wie etwa die Instandhaltung von Straßen oder der Ausbau bestimmter Infrastrukturen. Ferner können Zweckzuweisungen einen bestimmten Pauschalbetrag umfassen oder sich an bedarfsbestimmenden Indikatoren wie der Straßenlänge, der Schülerzahl usw. ausrichten. Finanziert werden die Zweckzuweisungen vornehmlich als Vorwegabzüge aus der insgesamt vorhandenen Finanzausgleichsmasse, ohne diese entsprechend aufzustocken. Dadurch nehmen mit den verbleibenden Mitteln auch die an die finanzschwachen Gemeinden gehenden Schlüsselweisungen ab [ZIMMERMANN (2009)].

Sind Zuweisungen an eine bestimmte Aufgabe gekoppelt, stellt dies einen lenkungspolitischen Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung dar, der durchaus gerechtfertigt sein kann. So würden öffentlich bereitgestellte Güter wie der ÖPNV oder Theater von Gemeinden in einem zu geringen Umfang bereitgestellt werden, wenn sie lediglich die Bedarfe ihrer eigenen Einwohner bei der Ausgabenplanung berücksichtigen würden. Tatsächlich würden solche Leistungen jedoch auch den umliegenden Gemeinden einen Nutzen stiften. Ohne einen Eingriff könnten Spillover-Effekte ungenutzt bleiben. Mithilfe zweckgebundener Zuweisungen können externe Effekte internalisiert werden, indem die Ausgaben der Gemeinden zur geförderten Aufgabe gelenkt werden.

Hingegen kann die Vergabe zweckgebundener Mittel die zu erzielende Wirkung verfehlen und sogar Mitnahmeeffekte auslösen. So müssen Zweckzuweisungen nicht zwangsläufig zu einer Angebotsausweitung der durch sie geförderten Leistung führen, wenn die betreffende Leistung ohnehin im entsprechenden Umfang bereitgestellt worden wäre. In dem Fall können zweckgebundene Zuweisungen Gemeinden den Anreiz geben, ihren „Eigenbeitrag“ zur bereitzustellenden Leistung zu reduzieren. Rational wäre dieses Verhalten in dem Sinne, da sich die Präferenzen der Bürger auch mit dem Erhalt der Zuweisung nicht ändern. Insofern können die Zuweisungen von den Gemeinden mitgenommen werden und das ihnen zur Verfügung stehende Budget kann anderweitig eingesetzt werden. So wäre im Fall des Theaters denkbar, dass eine Gemeinde wegen der Zuweisung das für das Theater aufgewandte Budget anpasst und die dadurch frei gewordenen Mittel bspw. zur Errichtung eines neuen Parks nutzt [BÜTTNER et al. (2009)].

In diesem Zusammenhang können externe Effekte über Zweckzuweisungen nur dann internalisiert werden, wenn die Zuweisungen für eine spezielle Leistung höher liegen als der Beitrag, der ohne die Zweckbindung aufgewendet worden wäre. Dies setzt wiederum eine genaue Kenntnis über die optimale regionale Investitionshöhe der zu fördernden Aufgabe vonseiten der Landes-

regierung voraus [BÜTTNER et al. (2008)]. Inwieweit die Zweckbindung einer Zuweisung gerechtfertigt ist, kann daher nicht verallgemeinert werden und sollte regelmäßig im Einzelfall geprüft werden.

Fazit

Ein wesentlicher Streitpunkt zwischen den Ländern und ihren Kommunen kann die Ausgestaltung des KFA sein. Im Kern werden derartige Diskussionen geführt, um möglichst viele Mittel aus dem Ausgleichsmechanismus zu erhalten. Jedoch ist es nicht allein die Umverteilung, sondern auch die Anreizsetzung, die mit der Ausgestaltung des KFA verfolgt wird.

Im Zuge des KFA ist für die Anreize zur Steuereinnahmung der Gemeinden maßgeblich, inwieweit ihre Finanzkraft an den Finanzbedarf angeglichen wird. Dabei ist unerheblich, ob die Finanzkraft unter dem Finanzbedarf liegt oder darüber. Während finanzschwache Gemeinden im ersten Fall dem Zweck nach ungebundene Schlüsselzuweisungen erhalten, können finanzstarke Gemeinden zur Abführung einer Finanzausgleichsumlage herangezogen werden. In beiden Fällen ist der Anreiz, die eigenen Steuern zu pflegen und neue zu generieren, umso höher, je geringer der Ausgleichsgrad zwischen Finanzkraft und -bedarf ist. Aber nicht nur steuerpolitisch kann der KFA Anreize setzen. Auch die Standortpolitik kann durch die Ausgestaltung des KFA beeinflusst werden. So kann der Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf die Gemeinden dazu veranlassen, im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen ihre Hebesätze zu senken. Mithilfe normierter Hebesätze soll der Einfluss des KFA auf die Gemeinden weitgehend genommen werden, da damit die Bemessungsgrundlage, nicht aber die tatsächlichen Steuereinnahmen der Gemeinde ausgleichsrelevant wird. Ausgabeseitig können Anreize mithilfe von Zweckzuweisungen gesetzt werden. Dabei können positive externe Effekte internalisiert werden, wenn die geförderte Leistung in zu geringem Maße bereitgestellt wird, weil der Nutzen umliegender Gemeinden bei der Bereitstellung außen vor bleibt. Hingegen können Mitnahmeeffekte die Folge sein, wenn die Gemeinden die geförderte Leistung auch ohne den Erhalt von Zuweisungen im entsprechenden Umfang bereitgestellt hätten.

In der Gesamtheit der KFA bleibt mithin die Frage offen, welche weiteren Charakteristika der KFA der 13 Flächenländer den Gemeinden Anreize gibt, den Ausgleichsmechanismus für sich auszunutzen. Die heterogene Ausgestaltung der KFA bietet in diesem Zusammenhang eine Vergleichsbasis über die Wirkungsweisen verschiedener Ausgleichsmechanismen. Eine Folge daraus muss jedoch nicht sein, dass die Anreize zur Ausnutzung des

Finanzausgleichs unterschiedlich ausfallen müssen. So kann die Aufgabe künftiger Ausarbeitungen darin bestehen, die Unterschiede in der Anreizsetzung in den KFA der Länder aufzuzeigen.

Literatur

- BARETTI, C. (2002): Wird gute Standortpolitik bestraft? Die Anzeizeffekte des kommunalen Finanzausgleichs, ifo Schnelldienst 55 (07), S. 10–16.
- BÜTTNER, T.; EBERTZ, A.; KAUDER, B. und M. REISCHMANN (2013): Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, ifo Forschungsberichte 58, München.
- BÜTTNER, T.; ENß, P.; HOLM-HADULLA, F.; SCHWAGER, R.; STARBATTY, C. und W. WEBBERING (2009): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven – Teil II: Der horizontale Finanzausgleich, ifo Forschungsberichte 46, München.
- BÜTTNER, T.; ENß, P.; HOLM-HADULLA, F.; SCHWAGER, R.; STARBATTY, C. und W. WEBBERING (2010): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven – Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, ifo Forschungsberichte 45, München.
- BÜTTNER, T.; HOLM-HADULLA, F.; PARSCHE, R. und C. STARBATTY (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Forschungsberichte 41, München.
- ECK, A. und C. THATER (2013): Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland, ifo Dresden berichtet 20 (02), S. 33–35.
- ILCHMANN, C.; RÖSEL, F. und J. STEINBRECHER (2015): Steuerwettbewerb im Kleinen – Ein Blick auf den Fall Monheim, ifo Dresden berichtet 22 (04), 26–38.
- THÖNE, M.; HUMMEL, C.-A. und A. RAUCH (2015): Kommunalen Finanzausgleich in Bayern. Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindegemeinschaften im bayerischen kommunalen Finanzausgleich, FiFo-Berichte 19, Köln.
- ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Auflage, BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

* ECK und THATER (2013) geben einen Überblick über die bedarfsbestimmenden Indikatoren, die in den einzelnen KFA der Länder Berücksichtigung finden.

Die Prägung politischer Einstellungen durch das Fernsehen – Evidenz aus Ostdeutschland

Tim Friehe, Helge Müller und Florian Neumeier*

Einleitung

Immer wieder werden Medieninhalte von totalitären Regimen manipuliert, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen, die Opposition zu schwächen und die eigene Macht zu sichern. Die Einschränkungen der Pressefreiheit und die Zensur der medialen Berichterstattung in Nordkorea, China und der Türkei sind nur einige von zahlreichen Beispielen hierfür. Aber auch in demokratischen Ländern wird den Medien ein großer Einfluss auf die öffentliche Meinung zugeschrieben. Die Bedeutung sog. „Fake News“ für das Erstarken populistischer Bewegungen und Parteien in vielen westlichen Demokratien wird in der aktuellen Diskussion als gravierend eingeschätzt. Aber können Medieninhalte auch die Identifikation mit demokratischen Werten stärken?

Während es in den zuvor genannten Beispielen vor allem um den kontemporären Zusammenhang zwischen Medieninhalten und der öffentlichen Meinung geht, steht im vorliegenden Forschungsprojekt dagegen der langfristige, nachhaltige Effekt medialer Inhalte auf politische Einstellungen im Fokus. Unser Forschungsinteresse gilt dem langfristigen Einfluss des Zugangs zu freien Medien zu Zeiten des alten politischen Regimes auf das Wahlverhalten in einer „neuen“ Demokratie. Um diesen Einfluss bestimmen zu können, nutzen wir ein „natürliches Experiment“ aus, das vor der deutschen Wiedervereinigung in Ostdeutschland stattgefunden hat.

Westfernsehempfang in der ehemaligen DDR

Vor der Wiedervereinigung war Westfernsehen in der DDR nur eingeschränkt empfangbar. Über einen Zeitraum von mehr als 25 Jahren konnten etwa 85 % der DDR-Bürger Westfernsehen empfangen, 15 % dagegen nicht. In welcher Region die Menschen Westfernsehempfang hatten, hing dabei allein von geographischen und topographischen Gegebenheiten ab. Regionen, in denen der Empfang von Westfernsehen nicht möglich war, lagen entweder hinter Gebirgen, die das TV-Signal der Fernsehtürme auf dem Gebiet der BRD blockten, oder aber in Tälern (das sog. „Tal der Ahnungslosen“ ist hierfür das prominenteste Beispiel). Im Rahmen des

Forschungsprojekts nutzen wir diesen Umstand aus, um den kausalen Einfluss von Westfernsehempfang vor der Wiedervereinigung auf das Wahlverhalten in den entsprechenden Regionen nach der Wiedervereinigung zu studieren. Dabei konzentrieren wir uns auf sächsische Gemeinden, da hier die Prävalenz an Regionen ohne Westfernsehempfang besonders groß war. Im Hinblick auf das Wahlverhalten gilt unser Interesse den Stimmenanteilen rechts- und linksextremer Parteien sowie der Wahlbeteiligung.

Fernsehinhalte in Ost- und Westdeutschland zu Zeiten der Deutschen Teilung

Die Inhalte in Ost- und Westfernsehen waren sehr unterschiedlich. Das Ostfernsehen wurde vom sozialistischen Regime der ehemaligen DDR vor allem als Propagandainstrument genutzt; es sollte der Heranbildung einer „sozialistischen Persönlichkeit“ dienen. Dementsprechend wurde die Berichterstattung stark zensiert; das Zentralkomitee der SED prüfte die Skripte von Sendungen vor ihrer Ausstrahlung und nahm großen Einfluss auf die Inhalte von Nachrichtensendungen. Das Format „Der schwarze Kanal“ beispielsweise war ein wichtiges Propagandainstrument des DDR-Regimes und hatte das Ziel, die Politik und Gesellschaftsordnung der BRD zu diskreditieren sowie die Identifikation mit der sozialistischen Ideologie zu stärken.

Im Westfernsehen dagegen war die Berichterstattung weitgehend frei von politischer Einflussnahme.¹ Die Nachrichtensendungen zeigten einen lebhaften und offenen politischen Diskurs sowie die Vorzüge demokratischer Grundsätze und einer liberalen Gesellschaftsordnung. Zudem gab es im Westfernsehen Formate wie „Kennzeichen D“ und „Kontraste“, die sich mit der Politik in der DDR auseinandersetzten und einen unzensurierten Einblick in die wirtschaftliche und politische Situation der DDR gewährten.

* Prof. Tim Friehe ist Professor für Finanzwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg und Dr. Helge Müller Research Affiliate an der Arbeitsgruppe Finanzwissenschaft der Philipps-Universität Marburg. Dr. Florian Neumeier arbeitet als Postdoktorand am ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Der Einfluss des (West-)Fernsehens auf die politischen Einstellungen

Es gibt viele Gründe anzunehmen, dass der Zugang zu Westfernsehen die politischen Einstellungen der DDR-Bürger nachhaltig beeinflusst hat und sich im Wahlverhalten nach der Wiedervereinigung widerspiegelt.

Zum einen könnten ehemalige DDR-Bürger, die bereits vor der Wiedervereinigung Zugang zu Westfernsehen hatten, einen Informationsvorsprung gegenüber ihren Mitbürgern ohne Westfernsehempfang gehabt haben [z. B. KERN (2011)]. Zwischen dem Fall der Berliner Mauer und der ersten Bundes- und Landtagswahl in Sachsen lag nicht einmal ein Jahr. Wenig Zeit also, sich mit dem politischen System der BRD sowie den Parteien und ihren Programmen vertraut zu machen. All jenen, die Westfernsehen zu DDR-Zeiten empfangen konnten, war dagegen die politische Kultur der BRD schon bekannter. Der hier beschriebene Effekt sollte jedoch bei späteren Wahlen an Bedeutung verlieren.

Des Weiteren könnte der langjährige Zugang zu Westfernsehen die Identifikation der ehemaligen DDR-Bürger mit dem politischen System der BRD und das Vertrauen in westdeutsche Politiker und Parteien gestärkt haben [z. B. INGLEHART (1988)]. Das Westfernsehen porträtierte die Vorzüge freier Medien und demokratischer Institutionen: Gewählte Vertreter des Volkes, deren Arbeit durch die Medien kontrolliert wird und die von der Öffentlichkeit zur Rechenschaft gezogen werden; das Wirken von „Checks and Balances“; die Möglichkeit zur politischen Teilhabe und freien Meinungsäußerung etc. Ferner werden Werte wie Offenheit und Toleranz transportiert. Der Konsum von ostdeutschen Programminhalten dagegen könnte wegen der Propagandafunktion des Ostfernsehens zur Entstehung und Verstärkung von Ressentiments gegenüber der politischen Ordnung und Gesellschaft der BRD beigetragen haben, die sich in der Hinwendung zu extremen politischen Parteien manifestieren.

Tatsächlich waren während des Kalten Kriegs einige westliche Staaten bemüht, mit ihren Fernseh- und Radioformaten ein Publikum in den kommunistischen Ländern zu erreichen. Damit verbunden war der Glaube, dass eine unzensurierte Nachrichtenberichterstattung sowie die Darstellung der westlichen Lebensweise die Entstehung demokratischer Bewegungen fördere und die Zustimmung zum Kommunismus schwächen würde [z. B. KERN und HAINMÜLLER (2009)].

Daten und Forschungsdesign

Um den Einfluss von Westfernsehempfang vor der Wiedervereinigung auf das Wahlverhalten nach der Wiedervereinigung zu untersuchen, nutzen wir den Umstand aus, dass

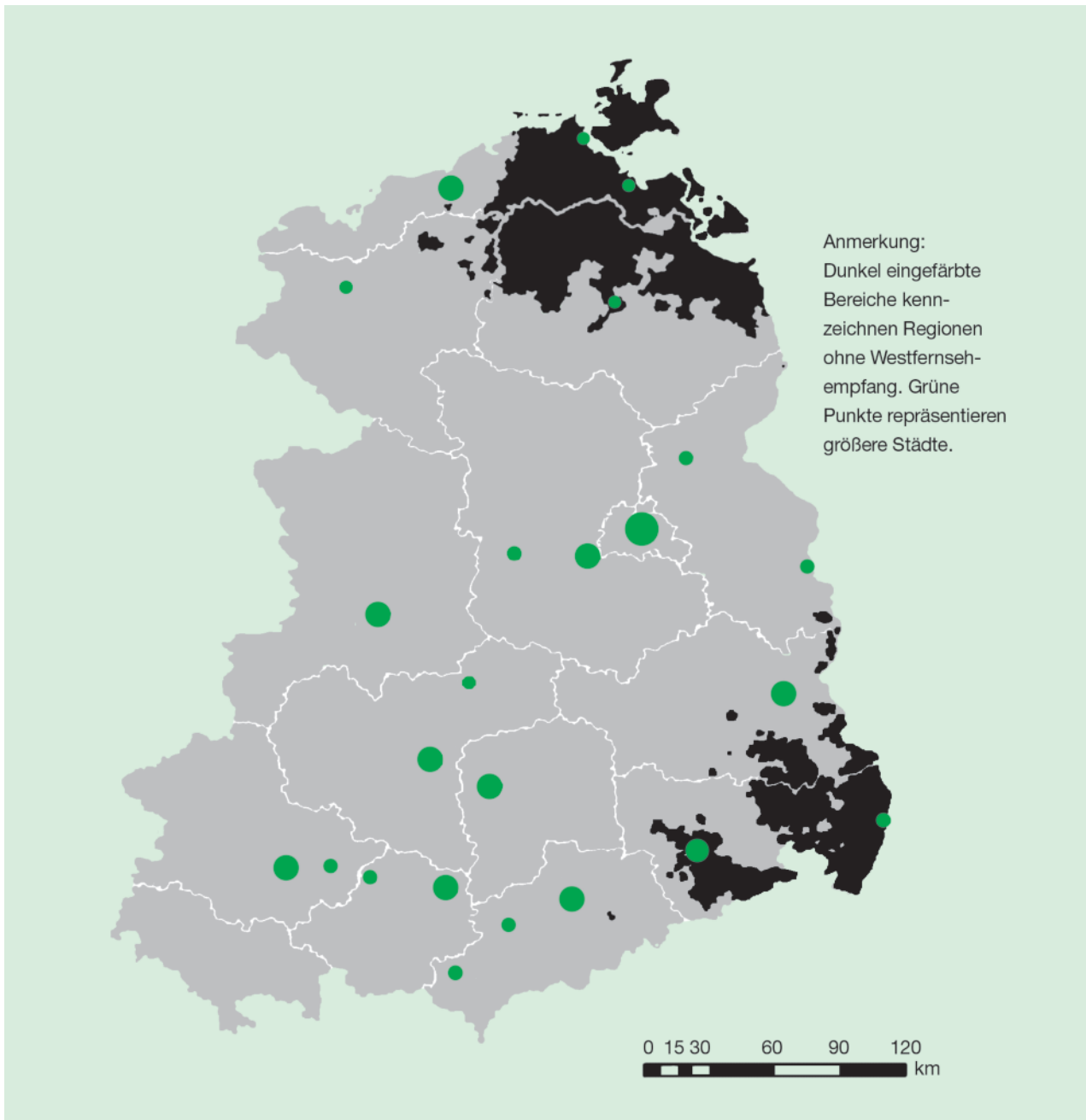
der Empfang von Westfernsehen allein durch „natürliche“ Faktoren – nämlich geographische und topographische Gegebenheiten – bestimmt wurde. Dies erlaubt es, den kausalen Effekt des Westfernsehempfangs auf das Wahlverhalten zu studieren. Wir begreifen den Zugang zu Westfernsehen in diesem Sinne als ein natürliches Experiment: All jene ostdeutschen Regionen, in denen Westfernsehen bereits vor der Wiedervereinigung empfangbar war, stellen die Versuchsgruppe dar, während Regionen ohne Zugang zu Westfernsehen als Kontrollgruppe dienen. In unserer Analyse fokussieren wir uns dabei auf die Gemeinden in Sachsen.

Um jene Gemeinden zu identifizieren, in denen Westfernsehen empfangbar bzw. nicht empfangbar war, greifen wir auf Informationen aus BURSZTYN und CANTONI (2016) zurück. Ausgehend von Informationen über die Lage von Sendemasten auf dem Gebiet der BRD nutzen diese ein Signalausbreitungsmodell, um die Stärke des Fernsehsignals in verschiedenen Regionen innerhalb der ehemaligen DDR zu bestimmen. Dabei werden die Distanz einer jeden Region zu den Sendemasten sowie die Topographie Ostdeutschlands berücksichtigt. Basierend auf den so berechneten Signalstärken werden die Gemeinden dann in eine Versuchs- und eine Kontrollgruppe eingeteilt. Abbildung 1 zeigt eine Landkarte Ostdeutschlands. Die dunkel eingefärbten Regionen sind jene, in denen die Signalstärke nicht ausreichend war, um Westfernsehen zu empfangen.

Wichtig ist noch festzuhalten, dass es zwischen den Regionen mit und ohne Westfernsehempfang vor der Wiedervereinigung keine nennenswerte Migration gab. Es gibt also kaum ehemalige DDR-Bürger, die im Laufe der Zeit aus den Gemeinden ohne Westfernsehempfang in solche mit Westfernsehempfang zogen (und umgekehrt). Deskriptive Statistiken zeigen außerdem, dass es im Hinblick auf wichtige soziodemographische Merkmale keine signifikanten Unterschiede zwischen Gemeinden aus der Versuchs- und der Kontrollgruppe gab. Dies macht uns zuversichtlich, dass Unterschiede zwischen der Versuchs- und Kontrollgruppe in Bezug auf das Wahlverhalten tatsächlich auf den asymmetrischen Zugang zu Westfernsehen zurückzuführen sind. Ferner ist dokumentiert, dass ehemalige DDR-Bürger, die in Regionen mit Westfernsehempfang lebten, dieses auch tatsächlich konsumierten. Einer Umfrage des ZENTRALINSTITUTS FÜR JUGENDFORSCHUNG zufolge schaute der Medianbürger, der in einer Region mit Westfernsehempfang lebte, täglich westdeutsches Fernsehen.

In unserer empirischen Analyse konzentrieren wir uns auf die Wahlergebnisse der Bundestags- und sächsischen Landtagswahlen in den 1990er Jahren. Bundestagswahlen fanden 1990, 1994 und 1998 statt; Landtagswahlen 1990, 1994 und 1999. Dabei greifen wir auf Informationen zu den Wahlausgängen auf Gemeindeebene zurück.

Abbildung 1: Regionen mit/ohne Westfernsehempfang in der ehemaligen DDR



Quelle: Bursztyn und Cantoni (2016).

Die zu erklärenden Variablen in unserer empirischen Analyse sind (i) die Wahlbeteiligung, also die Anzahl der Wähler geteilt durch die Anzahl der Wahlberechtigten (in %), (ii) der Stimmenanteil linksextremer Parteien sowie (iii) der Stimmenanteil rechtsextremer Parteien.² Die Daten wurden vom Bundeswahlleiter bzw. dem Landeswahlleiter zur Verfügung gestellt.

Methodisch nutzen wir eine Regressionsanalyse, um den Einfluss von Westfernsehempfang zu quantifizieren. Auf diesem Wege können wir den Einfluss weiterer Variablen berücksichtigen, die das Wahlverhalten beeinflussen könnten.

Ergebnisse

Die Ergebnisse unserer Analyse sind in den Tabellen 1 bis 3 dargestellt. Tabelle 1 zeigt die Resultate für den Stimmenanteil linksextremer Parteien, Tabelle 2 für den Stimmenanteil rechtsextremer Parteien und Tabelle 3 für die Wahlbeteiligung. Die Auswertung erfolgt dabei nach Wahlperioden getrennt. Wir fassen also jeweils die Ergebnisse von Bundes- und Landtagswahl für drei Wahlperioden wegen ihrer zeitlichen Nähe zusammen (1990, 1994, 1998/1999).

Tabelle 1: Ergebnisse Stimmenanteil linksextremer Parteien

Wahlperiode	1990	1994	1998/1999
Westfernsehen	-1,126***	-1,650***	-0,425
Niederschlag	-1,277***	-0,391***	1,315***
Nähe zur BRD-Grenze	-0,530*	-0,723*	-0,430
Nähe zur PL/CZ-Grenze	-0,209	-0,329	-1,176***
log(Bevölkerung)	1,294***	1,591***	1,319***
Anteil 15- bis 25-Jähriger	0,247	0,285	0,200
Anteil 25- bis 40-Jähriger	0,405***	0,916***	0,689***
Anteil 40- bis 65-Jähriger	0,237***	0,654***	0,708***
Anteil über 65-Jähriger	-0,036	-0,046	0,163
Ausländeranteil	-0,039	-0,021	-0,014
Anteil Sozialhilfeempfänger	0,556*	0,407*	0,831***
log(Pro-Kopf-BIP)	1,265	-2,413	2,928**
R ²	0,422	0,468	0,457
N	828	828	840

Anmerkung: *, ** und *** zeigen Signifikanz auf dem 10-%-, 5-%- und 1-%-Niveau an.

Quelle: Friehe et al. (2017).

Tabelle 2: Ergebnisse Stimmenanteil rechtsextremer Parteien

Wahlperiode	1990	1994	1998/1999
Westfernsehen	-0,227***	-0,321***	-0,487***
Niederschlag	1,579***	0,013	0,161*
Nähe zur BRD-Grenze	-0,208***	0,041	-0,461**
Nähe zur PL/CZ-Grenze	0,199***	0,220***	0,621***
log(Bevölkerung)	-0,041**	-0,029	-0,337***
Anteil 15- bis 25-Jähriger	0,076**	0,036	0,231*
Anteil 25- bis 40-Jähriger	0,082***	0,002	0,192
Anteil 40- bis 65-Jähriger	0,042***	-0,003	0,109
Anteil über 65-Jähriger	0,016	0,007	0,097
Ausländeranteil	-0,035*	0,033*	0,004
Anteil Sozialhilfeempfänger	-0,074*	0,042	0,273***
log(Pro-Kopf-BIP)	-0,390*	-0,812***	-1,249**
R ²	0,180	0,146	0,672
N	828	828	840

Anmerkung: *, ** und *** zeigen Signifikanz auf dem 10-%-, 5-%- und 1-%-Niveau an.

Quelle: Friehe et al. (2017).

Tabelle 3: Ergebnisse Wahlbeteiligung

Wahlperiode	1990	1994	1998/1999
Westfernsehen	3,180***	1,176**	0,979**
Niederschlag	5,180***	-1,857***	-1,184***
Nähe zur BRD-Grenze	-0,754	-1,885***	-2,485***
Nähe zur PL/CZ-Grenze	3,901***	4,607***	2,931***
log(Bevölkerung)	-1,998***	-2,481***	-1,852***
Anteil 15- bis 25-Jähriger	-0,968***	-0,325	0,032
Anteil 25- bis 40-Jähriger	-1,259***	-1,870***	-0,441*
Anteil 40- bis 65-Jähriger	-0,489***	-0,888***	-0,015
Anteil über 65-Jähriger	-0,299*	-0,706***	-0,335*
Ausländeranteil	-0,140	-0,227	0,078
Anteil Sozialhilfeempfänger	-0,915*	-1,330***	-1,091***
log(Pro-Kopf-BIP)	-5,378**	-0,729	0,216
R ²	0,400	0,301	0,914
N	828	828	840

Anmerkung: *, ** und *** zeigen Signifikanz auf dem 10-%-, 5-%- und 1-%-Niveau an.

Quelle: Friehe et al. (2017).

Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl die Stimmenanteile rechts- als auch linksextremer Parteien in den Wahljahren 1990 und 1994 in jenen Gemeinden, in denen Westfernsehen bereits vor der Wiedervereinigung empfangbar war, signifikant geringer waren. Bei den Wahlen im Jahr 1990 haben linksextreme Parteien in Gemeinden mit Westfernsehempfang einen Prozentpunkt weniger Stimmen erhalten; rechtsextreme Parteien 0,2 Prozentpunkte weniger. Gemessen am durchschnittlichen Stimmenanteil linksextremer (ca. 12,3 %) und rechtsextremer Parteien (ca. 2,6 %) ist dieser Effekt beachtlich. Die Unterschiede zwischen Gemeinden mit und ohne Westfernsehempfang wuchsen bei den Wahlen im Jahr 1994 noch einmal an. Hier war der Stimmenanteil linksextremer Parteien in Gemeinden mit Zugang zu Westfernsehen etwa 1,6 Prozentpunkte geringer, der Stimmenanteil rechtsextremer Parteien 0,3 Prozentpunkte.

Die Unterschiede im Hinblick auf die Wahlbeteiligung sind noch größer. In Gemeinden mit Zugang zu Westfernsehen war die Wahlbeteiligung bei den Wahlen in 1990 im Schnitt um 3,2 Prozentpunkte höher. Dieser Unterschied reduzierte sich auf weniger als die Hälfte in 1994. Eine differenziertere Analyse zeigt, dass diese Unterschiede für Bundes- und Landtagswahlen gleichermaßen bestehen.

Fazit

Freie Medien machen im Hinblick auf die politischen Einstellungen und das Wahlverhalten einen Unterschied. Unsere Analyse zeigt, dass in ostdeutschen Gemeinden, die vor der Wiedervereinigung keinen Zugang zu Westfernsehen hatten, die Stimmenanteile sowohl linksextremer als auch rechtsextremer Parteien bei den Wahlen nach der Wiedervereinigung signifikant höher waren als in jenen Gemeinden, in denen Westfernsehen empfangbar war. Gleichzeitig ist die Wahlbeteiligung in Gemeinden ohne Westfernsehempfang deutlich geringer. Die Ergebnisse weisen also darauf hin, dass das Westfernsehen dabei geholfen hat, Zustimmung zum politischen System der BRD zu generieren. Auf der anderen Seite scheint das Ostfernsehen dabei geholfen zu haben, demokratiekritische oder sogar demokratiefeindliche Neigungen zu fördern.

Literatur

BURSZTYN, L. und D. CANTONI (2016): A Tear in the Iron Curtain: The Impact of Western Television on Consumption Behavior. *Review of Economics and Statistics* 98, S. 25–41.

- FRIEHE, T.; MÜLLER, H. und F. NEUMEIER (2017): Media Content's Role in the Making of a Democrat: Evidence from East Germany. MAGKS Discussion Paper No. 11-2017.
- INGLEHART, R. (1988): The Renaissance of Political Culture. *American Political Science Review* 82, S. 1203–1230.
- KERN, H. L. (2011): Foreign Media and Protest Diffusion in Authoritarian Regimes: The Case of the 1989 East German Revolution. *Comparative Political Studies* 44, S. 1179–1205.
- KERN, H. L. und J. HAINMÜLLER (2009): Opium for the Masses: How Foreign Media Can Stabilize Authoritarian Regimes. *Political Analysis* 17, S. 377–399.

URL zum Paper:

http://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/paper_2017/11-2017_friehe.pdf

¹ Das oberste Aufsichtsgremium der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der Rundfunkrat, ist zur Hälfte mit Vertretern aus der Politik besetzt. Jedoch nimmt der Rundfunkrat keinen direkten Einfluss auf Programminhalte.

² In der Kategorie rechtsextreme Parteien finden sich die Republikaner, NPD, DVU, Patrioten für Deutschland, der Bund freier Bürger – Offensive für Deutschland und die Bürgerrechtsbewegung Solidarität (Nachfolgepartei der Patrioten für Deutschland). Unter dem Label linksextrem führen wir die KPD, SPAD, MLPD, den Bund Sozialistischer Arbeiter sowie die PDS. Wir haben uns entschieden, die PDS in diese Liste mit aufzunehmen, weil sie (i) aus der SED hervorging, (ii) vom Verfassungsschutz beobachtet wurde mit der Begründung, dass sie linksextremistische Vereinigungen innerhalb der Partei offen dulde und (iii) einige Parteiflügel vom Verfassungsschutz als linksextremistisch eingestuft wurden.

Ausländische Beschäftigte tragen immer mehr zum Beschäftigungsaufbau in den ostdeutschen Flächenländern bei

*Antje Fanghänel und Michael Weber**

Von Juni 2015 bis Juni 2016 wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den ostdeutschen Flächenländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen um knapp 53.000 oder 1,2 % [vgl. STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2017)]. Gut die Hälfte dieses Beschäftigungszuwachses, insgesamt 28.000 Stellen, entfiel auf ausländische Staatsbürger. Vor fünf Jahren trugen Ausländer dagegen nur ein Achtel des gesamten Beschäftigungsaufbaus bei; vor sechs Jahren waren es nicht einmal 7 %. Wie lässt sich der rasche Bedeutungsgewinn von Ausländern für den ostdeutschen Beschäftigungsaufschwung erklären?

Als eine erste Annäherung an diese Frage betrachten wir die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Herkunftsländern vor dem Hintergrund der institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen der letzten Jahre. Dabei scheint eine gesonderte Betrachtung von fünf Staatengruppen geboten: die Nachbarstaaten Polen und Tschechische Republik; die EU-Beitrittsländer von 2007, Bulgarien und Rumänien; die süd-europäischen Krisenländer Griechenland, Italien, Portugal und Spanien (GIPS); die übrigen Mitgliedsstaaten der EU und diejenigen acht nicht-europäischen Länder, aus denen seit 2013 die meisten Asylbewerber nach Deutschland gekommen sind (Asylherkunftsländer¹).

Amtliche Angaben zur Beschäftigung nach diesen Staatsangehörigkeiten in den einzelnen Bundesländern werden von der STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT quartalsweise seit Dezember 2008 für die EU-Mitgliedsstaaten und seit Juni 2010 für alle Staatsangehörigkeiten ausgewiesen [vgl. STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2017)]. Dabei ist allein die vom Arbeitgeber gemeldete Staatsangehörigkeit maßgeblich; nicht berücksichtigt wird, ob der betreffende Arbeitnehmer schon lange in Deutschland lebt, hier geboren ist oder eine doppelte Staatsangehörigkeit besitzt. Wir bereinigen die amtlichen Beschäftigungsangaben um saisonale Schwankungen mittels des weltweit eingesetzten Census-X-12-ARIMA-Verfahrens des U.S. CENSUS BUREAU (2011) und berechnen anschließend die Veränderung der Beschäftigung zum jeweiligen Vorquartalswert, wodurch wir die Dynamik der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie den Einfluss von Sonderfaktoren deutlich besser identifizieren können.

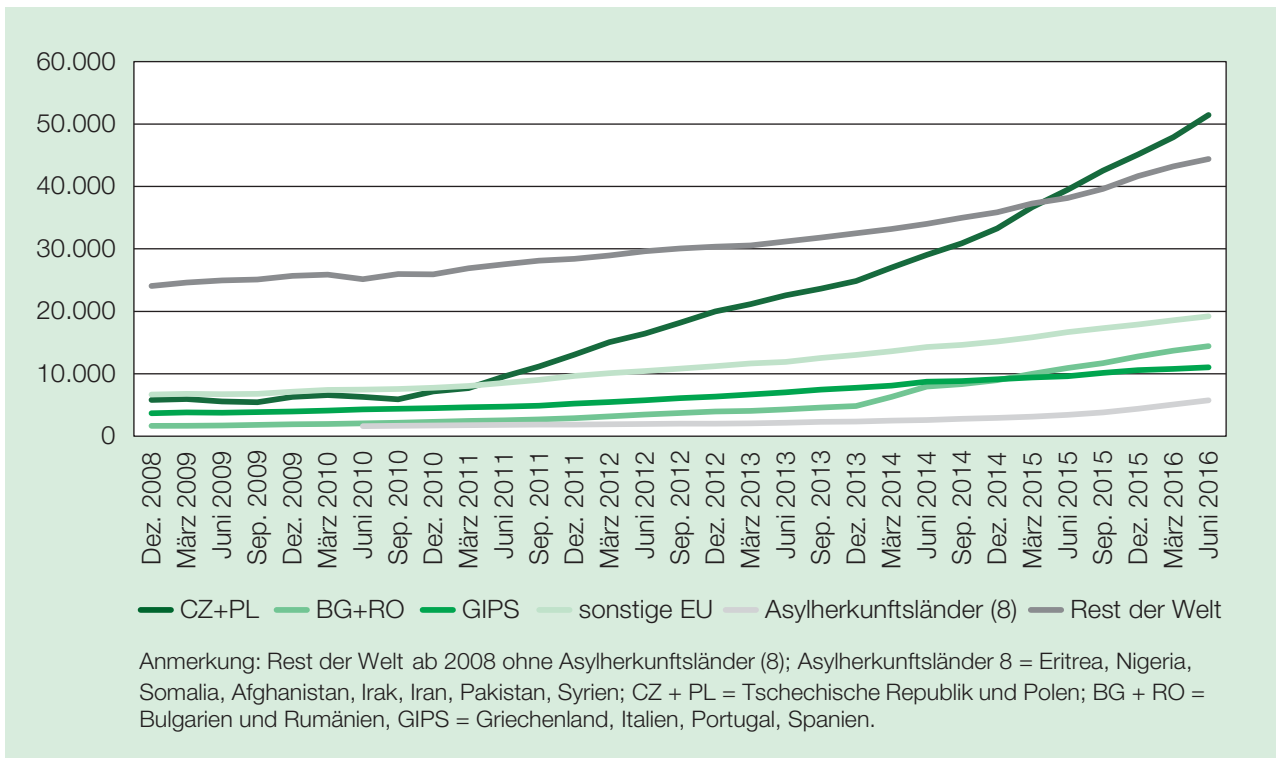
Abbildung 1 zeigt den Verlauf der saisonbereinigten Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; Abbildung 2 gibt die saisonbereinigte, laufende Veränderung der Beschäftigtenzahlen gegenüber dem Vorquartal an.

Insgesamt ist für alle betrachteten Ländergruppen im gesamten Betrachtungszeitraum von Ende 2008 bis Mitte 2016 saisonbereinigt ein recht kontinuierlicher Zuwachs der Beschäftigung in den ostdeutschen Flächenländern zu beobachten, wobei sich die Dynamik zu bestimmten Zeitpunkten dauerhaft beschleunigt hat (vgl. Abb. 1). Bis Ende 2010 wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in den ostdeutschen Flächenländern um durchschnittlich nicht einmal 1.000 Personen pro Quartal. Das Wachstum beschleunigte sich danach deutlich und beläuft sich seit 2015 konstant auf etwa 7.000 Personen pro Quartal (vgl. Abb. 2). Zum Vergleich: Auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen ist von 2008 bis 2016 tendenziell gestiegen, und zwar um durchschnittlich 6.600 Personen pro Quartal. Anders als bei den Ausländern wurde das Beschäftigungswachstum allerdings von Zeiten stagnierender oder gar rückläufiger Beschäftigung unterbrochen. Parallel zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nahm bei den Ausländern auch die ausschließlich geringfügige Beschäftigung zu; bei den Deutschen ist hier hingegen ein deutlicher Abwärtstrend zu beobachten, der sich mit Einführung des flächendeckenden Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2015 vorübergehend noch beschleunigt hat.

Der deutlichste Beschäftigungszuwachs unter den Ausländern ist für die östlichen Nachbarländer Polen und Tschechische Republik zu beobachten. Von 2008 bis 2010 stagnierte die Beschäftigung noch, was angesichts der in diesem Zeitraum fehlenden Arbeitnehmerfreizügigkeit wenig verwundert. Mit Beginn der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2011 setzte aber auch eine hohe Beschäftigungsdynamik ein: Von 2010 bis 2013 nahm die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigten Polen und Tschechen in den ostdeutschen Flächenländern in jedem Quartal um durchschnittlich etwa 1.300 Personen

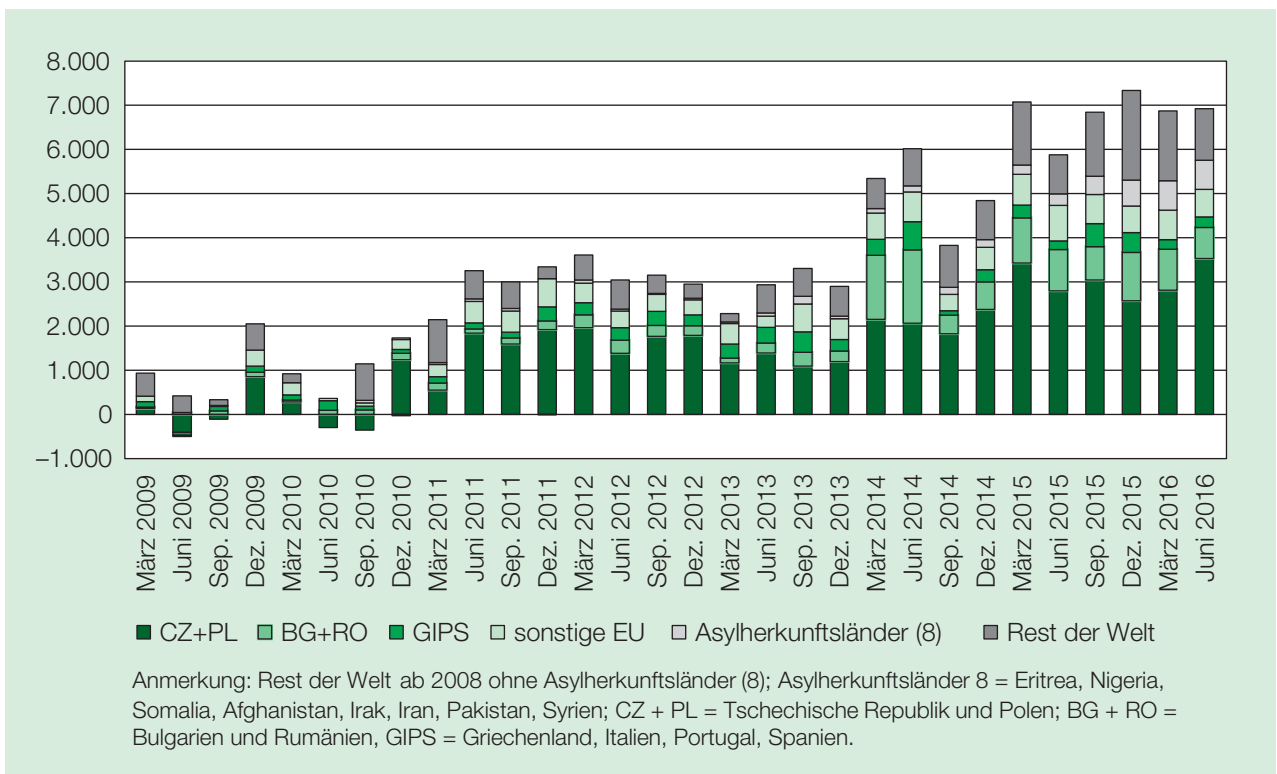
* Antje Fanghänel ist Doktorandin und Dr. Michael Weber wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Abbildung 1: Saisonbereinigter Bestand der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Staatsangehörigkeiten



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 2: Saisonbereinigtes Wachstum sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zum Vorquartal nach Staatsangehörigkeiten



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

zu, wobei das Wachstum sichtbar mit der konjunkturellen Entwicklung in den ostdeutschen Flächenländern korreliert. Im Jahr 2014 beschleunigte sich das Beschäftigungswachstum auf 2.100 Personen pro Quartal, seit 2015 beträgt es durchschnittlich etwa 3.000 Personen. Diese hohe Dynamik dürfte vor allem mit der guten konjunkturellen Lage sowie den demographischen Rahmenbedingungen in den ostdeutschen Flächenländern zusammenhängen, die die hiesige Arbeitsnachfrage auch nach ausländischen Fachkräften erhöht haben. Zusätzlich könnte die Einführung des flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland das Arbeitsangebot von Ausländern gesteigert haben: Der Mindestlohn vergrößert tendenziell das Lohngefälle zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarländern, was den Arbeitsort Deutschland insbesondere für unsere osteuropäischen Nachbarn attraktiver macht.

Ein ähnliches Bild ist für Bulgarien und Rumänien zu beobachten. Beide Länder traten 2007 der Europäischen Union bei und kamen 2014 in den Genuss der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit. Bis dahin wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus beiden Ländern zusammen nur langsam, von 2009 bis 2013 um durchschnittlich 150 Personen pro Quartal. Mit dem Einsetzen der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2014 nahm die Beschäftigungsdynamik deutlich Fahrt auf. Die Beschäftigtenzahl stieg in der ersten Jahreshälfte 2014 durchschnittlich um 1.500 Personen und seitdem um etwa 800 Personen je Quartal.

Auch in der Gruppe der südeuropäischen Krisenländer Griechenland, Italien, Portugal und Spanien (GIPS) hat sich das Beschäftigungswachstum im Zeitablauf zunächst beschleunigt, Mitte 2014 aber wieder verlangsamt und anschließend bei etwa 300 Personen pro Quartal eingependelt. Damit nimmt die Zahl der Beschäftigten aus diesen Ländern deutlich langsamer zu als die Zahl der Beschäftigten aus den osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten. Die recht kontinuierliche Beschäftigungsentwicklung ist besonders interessant vor dem Hintergrund, dass sich die Arbeitsmarktsituation in den vier Herkunftsstaaten nach 2008 teils deutlich verschlechtert hat. Augenscheinlich sind die ostdeutschen Flächenländer für diese Herkunftsstaaten auch trotz ihrer Krise nicht attraktiver geworden. Hier spielen wahrscheinlich Netzwerkeffekte eine wesentliche Rolle [vgl. MASSEY und ESPAÑA (1987)]: Migrationswillige Arbeitnehmer suchen in der Regel in den Zielländern dort nach Beschäftigungsmöglichkeiten, wo sich früher ausgewanderte Landsleute bereits niedergelassen haben. Bei den GIPS-Staaten gibt es einen deutlichen Schwerpunkt der Beschäftigung in Westdeutschland, weshalb auch nachfolgende Migranten aus diesen vier Staaten sich vorrangig um Beschäftigung in den westdeutschen Bundesländern

bemüht haben dürften. In der Tat ist für diese Staaten-gruppe im Laufe der Jahre 2010 und 2011 in den westdeutschen Bundesländern eine deutliche Beschleunigung des Beschäftigtenwachstums auf durchschnittlich 5.700 Personen pro Quartal zu beobachten; eine Dynamik, die im gesamten weiteren Beobachtungszeitraum bis Mitte 2016 anhält.

Zurück zu den ostdeutschen Flächenländern. Hier erklärten Angehörige der übrigen EU-Mitgliedsstaaten Mitte 2016 einen Beschäftigungsaufbau von etwa 600 Personen pro Quartal. Mitte 2011 bis Mitte 2013 waren es durchschnittlich 400 Personen, davor 150 Personen gewesen. Die Beschleunigung der Beschäftigungsdynamik im Jahr 2011 dürfte wiederum auf das Einsetzen der Arbeitnehmerfreizügigkeit für jene Mitgliedsstaaten zurückzuführen sein, die 2004 der EU beigetreten sind. Weitere Effekte auf die Beschäftigungsentwicklung, etwa aus der Wirtschaftskrise oder der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, lassen sich augenscheinlich nicht identifizieren.

Aus den acht nicht-europäischen Asylherkunftsländern finden sich lange Zeit kaum sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den ostdeutschen Flächenländern; erst Mitte 2015 hat die Dynamik Fahrt aufgenommen. Bis dahin dürfte es sich bei den Beschäftigten fast vollständig um Personen handeln, die bereits vor 2013 nach Deutschland migriert sind. Die beschleunigte Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ab Mitte 2015 deutet jedoch daraufhin, dass zunehmend auch Flüchtlinge und anerkannte Asylbewerber eine Beschäftigung in den ostdeutschen Flächenländern finden. Freilich sagt der Beschäftigungsanstieg nichts darüber aus, wie schnell es gelingt, die Flüchtlingsmigranten in den ostdeutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Nach Angaben des INSTITUTS FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (2015) fanden in der Vergangenheit ca. 10 % der Flüchtlinge im Zuzugsjahr eine sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung; fünf Jahre nach dem Zuzug waren knapp 50 % der Flüchtlinge beschäftigt. Dabei spielt auch eine Rolle, dass Asylbewerber und geduldete Personen nur mit einer Arbeitsgenehmigung bzw. erst nach Anerkennung des Asylstatus eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen dürfen [vgl. BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2016)]. Im Jahr 2016 hat sich die Dynamik vorerst bei einem Beschäftigungszuwachs pro Quartal von durchschnittlich knapp 700 Personen aus den acht nicht-europäischen Asylherkunftsländern eingependelt.

Insgesamt hat sich die Beschäftigungsdynamik in allen untersuchten Gruppen von Herkunftsländern im Zeitablauf beschleunigt. Maßgeblich beigetragen haben dürfte die 2011 bzw. 2014 erlangte Arbeitnehmerfrei-

zügigkeit für die osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten, kombiniert mit der aktuell guten Arbeitsmarktsituation in Deutschland. Dennoch sind ausländische Arbeitnehmer in den ostdeutschen Flächenländern eher die Ausnahme: Nur 3,3 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2016 waren Ausländer. Angesichts der demographischen Situation der deutschen Beschäftigten und der insgesamt hohen Beschäftigungsdynamik ist jedoch zu erwarten, dass dieser Anteil in Zukunft steigen wird und ausländische Beschäftigte zunehmend zur wirtschaftlichen Leistung der ostdeutschen Flächenländer beitragen werden.

Gleichwohl ist dies kein Selbstläufer. Insbesondere die Beschäftigungsdynamik der Polen und Tschechen, die aktuell ein Drittel aller ausländischen Beschäftigten in den ostdeutschen Flächenländern stellen, dürfte sich verlangsamen, wenn sich die wirtschaftliche Lage in den Herkunftsregionen relativ zur Situation in Ostdeutschland grundlegend verbessert.

Literatur

- BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (Hrsg.) (2016): Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen, Stand August 2016.
- INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (Hrsg.) (2015): Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktuelle Berichte, 14/2015.
- MASSEY, D. S. und F. G. ESPAÑA (1987): The Social Process of International Migration, *Science* 237, S. 733–738.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2017): Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten in Deutschland, Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, Nürnberg.
- U.S. CENSUS BUREAU (Hrsg.) (2011): X-12-ARIMA Reference Manual, Version 0.3, Washington, DC.

¹ Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien.

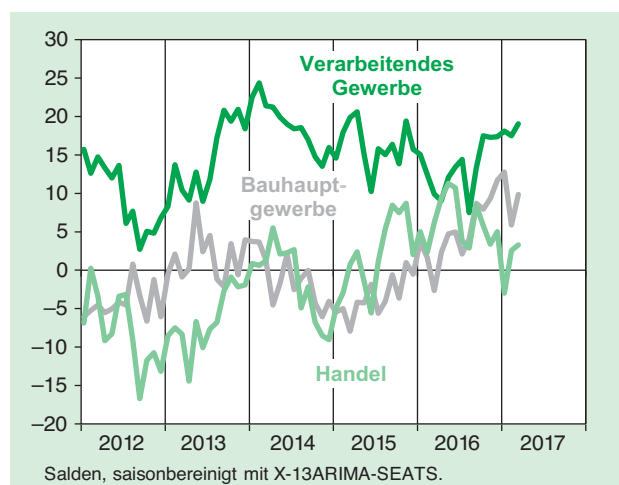
ifo Geschäftsklima Ostdeutschland und Sachsen: Gute Stimmung zum Frühlingsbeginn

Jannik A. Nauerth*

ifo Konjunkturtest in Ostdeutschland

Die gewerbliche Wirtschaft in Ostdeutschland beendete das erste Quartal guter Dinge. Nach einem leichten Rückgang im Februar stieg der ostdeutsche Geschäftsklimaindex im März wieder etwas und knüpfte damit an die gute Entwicklung des vergangenen Jahres an (vgl. Abb. 1). Auch die Geschäftserwartungen waren im März wieder optimistisch.

Abbildung 2: Geschäftsklima für die einzelnen Wirtschaftsbereiche der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands

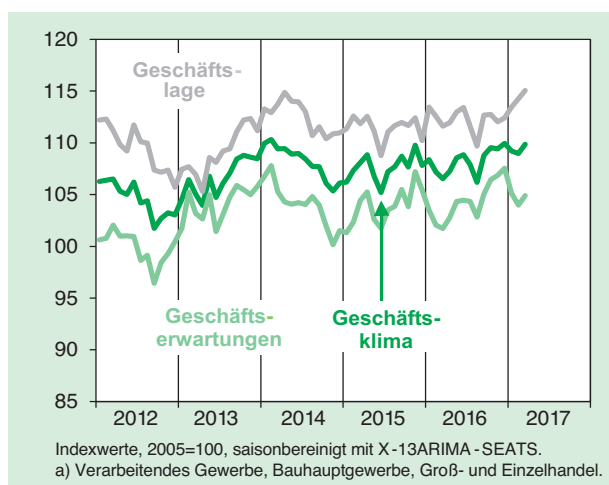


Quelle: ifo Konjunkturtest.

Die ostdeutsche Industriekonjunktur bleibt in Schwung. Die Geschäftslage der industriellen Produzenten tendierte im Februar und März auf hohem Niveau seitwärts. Die Geschäftserwartungen legten, nach einer kurzen Schwächephase im Februar, zuletzt wieder zu. Die ifo Konjunkturuhr stabilisiert sich im Quadranten „Boom“ (vgl. Abb. 3).

* Jannik A. Nauerth ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

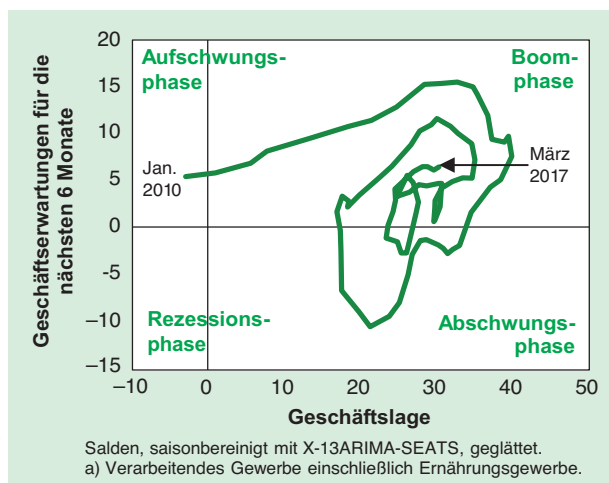
Abbildung 1: Geschäftsklima, Geschäftslage und Geschäftserwartungen für die gewerbliche Wirtschaft^a Ostdeutschlands



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Die Stimmung in der ostdeutschen Industrie legte im Februar eine kurze Verschnaufpause ein, um im März umso deutlicher zuzulegen. Bei schlechter Witterung und rückläufiger Bautätigkeit kühlte die Stimmung der ostdeutschen Bauunternehmer im Februar leicht ab. Der Frühlingsbeginn brachte der Bauwirtschaft jedoch wieder gute Geschäfte. Der ostdeutsche Handel legte im Februar und März etwas zu (vgl. Abb. 2).

Abbildung 3: ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe^a Ostdeutschlands

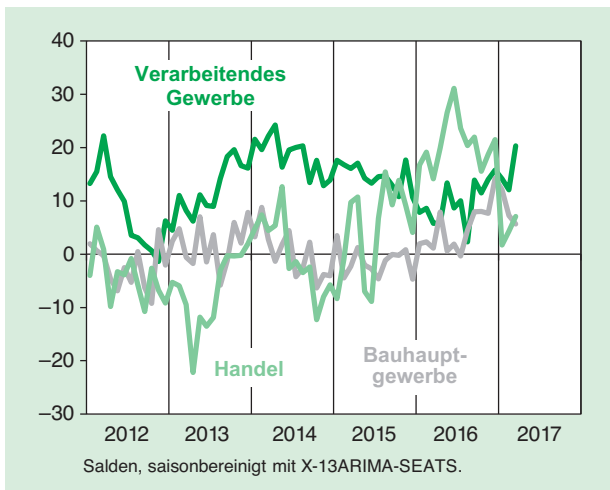


Quelle: ifo Konjunkturtest.

ifo Konjunkturtest in Sachsen

Die Stimmung der gewerblichen Wirtschaft in Sachsen hellte sich zum Ende des ersten Quartals wieder auf (vgl. Abb. 4). Nachdem die Geschäftserwartungen im Februar kurzzeitig nachließen, waren diese im März wieder nach oben gerichtet. Die Geschäftslage legte derweil in beiden Monaten etwas zu. Der Optimismus des vergangenen Jahres scheint zurückzukehren.

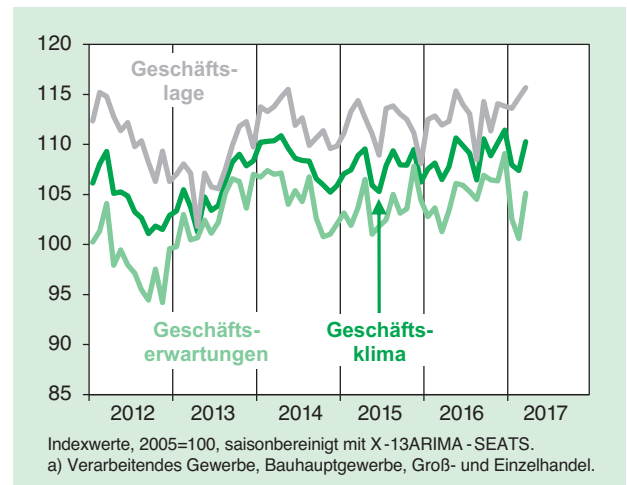
Abbildung 5: Geschäftsklima für die einzelnen Wirtschaftsbereiche der gewerblichen Wirtschaft Sachsens



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Die Konjunkturuhr der sächsischen Industrie steht wieder stabil auf „Boom“ (vgl. Abb. 6). Bei anhaltend guter Geschäftslage korrigierten die sächsischen Industriebetriebe ihre im Februar geäußerten Geschäftserwartungen zuletzt deutlich nach oben. Die Schwächephase des Jahresbeginns scheint überwunden, die Industriefirmen knüpften damit an die gute Stimmung des Vorjahres an.

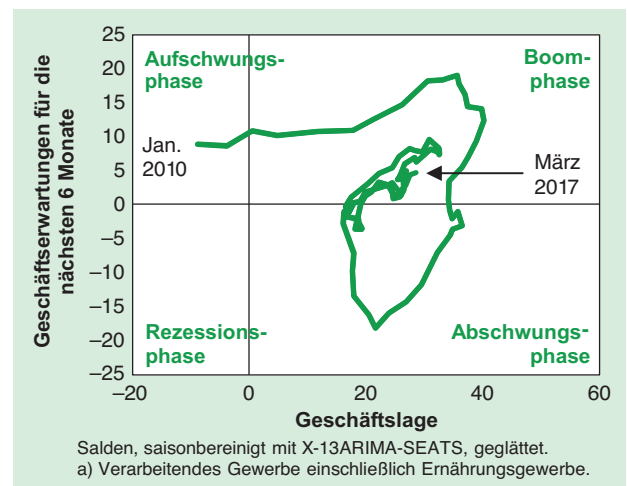
Abbildung 4: Geschäftsklima, Geschäftslage und Geschäftserwartungen für die gewerbliche Wirtschaft^a Sachsens



Quelle: ifo Konjunkturtest.

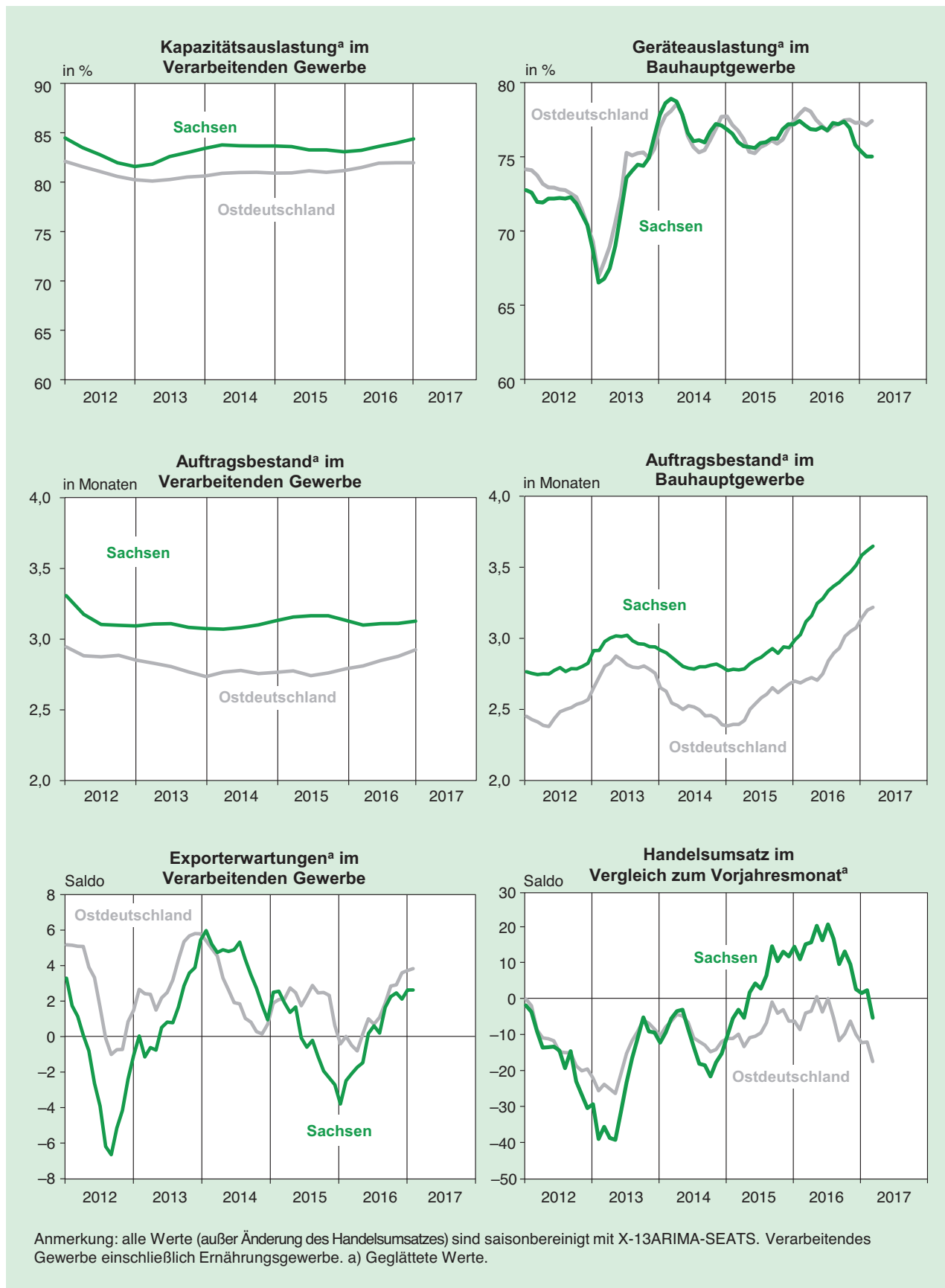
Nachdem die Stimmung der sächsischen Industriebetriebe im Februar kurz nachließ, legte diese im März wieder deutlich zu (vgl. Abb. 5). Die Geschäftserwartungen der sächsischen Bauunternehmer gingen derweil bei gleichbleibender Geschäftslage weiter zurück. Die Stimmung im sächsischen Handel erholte sich nach einer kurzen Verschnaufpause wieder. Während die Großhändler etwas optimistischer in die Zukunft schauten, trübte sich der Ausblick der Einzelhändler weiter ein.

Abbildung 6: ifo Konjunkturuhr für das Verarbeitende Gewerbe^a Sachsens



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abbildung 7: Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest für Ostdeutschland und Sachsen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Hohe Beschäftigungsdynamik in Ostdeutschland und Sachsen, vor allem im Verarbeitenden Gewerbe

Antje Fanghänel*

Der ostdeutsche und der sächsische Arbeitsmarkt haben auch im ersten Quartal 2017 ihre hohe Dynamik halten können. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote ist im Februar und März weiterhin gesunken. Die saisonbereinigte Vakanzquote stagnierte in Ostdeutschland auf hohem Niveau, in Sachsen hingegen waren die gemeldeten freien Arbeitsstellen leicht rückläufig. Insgesamt liegt die Arbeitsmarktanspannung (vgl. Abb. 1a) weiterhin auf einem recht hohen Wert.

Der positive Trend am Arbeitsmarkt dürfte sich laut den Befragungsteilnehmern des ifo Konjunkturtests auch in den nächsten drei Monaten so fortsetzen. Sie äußerten für die kommenden Monate insgesamt positive Beschäftigungserwartungen für Ostdeutschland und Sachsen (vgl. Abb. 1b). Während das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland eine kräftige Ausweitung der Beschäftigung plant, wurden die Beschäftigungserwartungen im Handel und Bauhauptgewerbe etwas nach unten korrigiert. In Sachsen rechnen sowohl die Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe als auch im

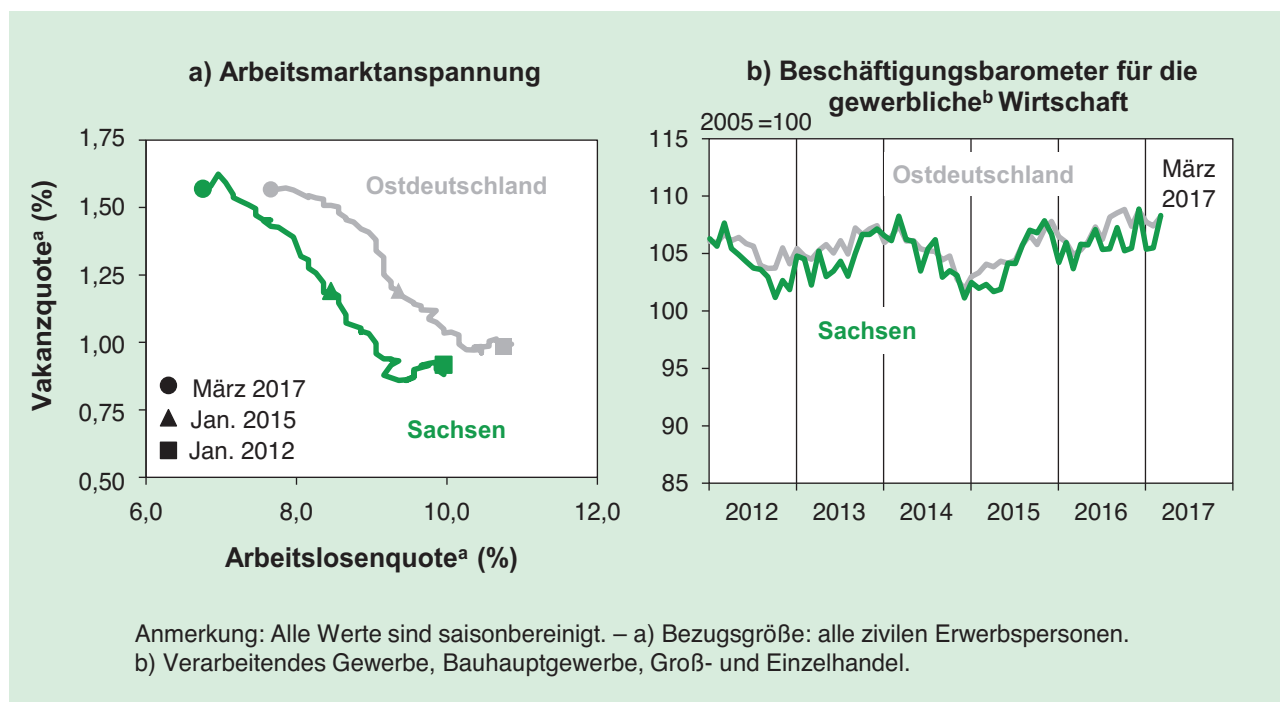
Bauhauptgewerbe mit weiteren Neueinstellungen. Der sächsische Handel formulierte für die nächsten drei Monate weniger pessimistischere Beschäftigungserwartungen als zuvor.

* Antje Fanghänel ist Doktorandin an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

¹ Die Vakanzquote setzt den Bestand an gemeldeten Arbeitsstellen ins Verhältnis zur Zahl der zivilen Erwerbspersonen.

² Die Arbeitsmarktanspannung errechnet sich aus der Zahl der freien Stellen pro Arbeitslosen. Indem sie sowohl die Angebotsseite (Arbeitslosenquote) als auch die Nachfrageseite (Vakanzquote) abbildet, erfasst die Arbeitsmarktanspannung die konjunkturelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt.

Abbildung 1: Arbeitsmarktentwicklung in Sachsen und Ostdeutschland



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, ifo Konjunkturtest, Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

ifo Veranstaltungen

Am **23. und 24. März 2017** fand der **7. ifo Dresden Workshop „Labour Economics and Social Policy“** statt. Der Workshop wurde erneut gemeinsam von ifo Dresden und der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT DRESDEN organisiert und brachte Teilnehmer aus sechs Nationen zum wissenschaftlichen Austausch zusammen. Schwerpunkte waren in diesem Jahr die Themen Immigration, Integration, Bildung und Löhne.

Im Rahmen der **Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik** spricht am **26. April 2017** Prof. Christina Gathmann, Professorin für Arbeitsmarktökonomie und Neue Politische Ökonomie am ALFRED-WEBER-INSTITUT DER UNIVERSITÄT HEIDELBERG, sowie Stellvertretende Vorsitzende des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE zum Thema „Regionale Wirtschaftsförderung – was kann, was soll sie tun?“

Regionale Unterschiede in der ökonomischen Wirtschaftskraft haben eine wichtige, wenn nicht entscheidende Rolle beim Brexit-Votum und der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten gespielt. Hätte eine Politik, die mehr Ausgleich zwischen den Regionen anstrebt, diese Ergebnisse beeinflussen können? Allgemeiner gefragt: Welche Rolle spielt die regionale Wirtschaftsförderung bei der Verringerung regionaler Disparitäten – und welche kann sie spielen? Der Vortrag geht insbesondere der Frage nach, welche Ziele die regionale Wirtschaftsförderung in Deutschland und der Europäischen Union verfolgen und welche ökonomischen Effekte diese erreichen.

In der gleichen Reihe wird Prof. Dr. Stefan Homburg, Professor an der LEIBNIZ UNIVERSITÄT HANNOVER und Direktor des INSTITUTS FÜR ÖFFENTLICHE FINANZEN, am **22. Mai 2017** einen Vortrag halten.

Ein dritter Vortrag ist am Mittwoch, den **14. Juni 2017** geplant, dann wird Jens Bullerjahn, ehemaliger Finanzminister des Landes Sachsen-Anhalt, sprechen.

Die Vorträge sind öffentlich und finden im Seminarraum der Niederlassung Dresden des IFO INSTITUTS, in der **Einsteinstraße 3**, statt. Beginn des Vortrags ist jeweils um **18:30 Uhr**.

Am **28. und 29. September 2017** findet der **7. ifo Dresden Workshop „Regional Economics“** in den Räumlichkeiten der ifo Niederlassung Dresden statt. Der zweitägige Workshop wird erneut in Kooperation mit der TECHNISCHEN UNIVERSITÄT BRAUNSCHWEIG organisiert. Schwerpunkte der diesjährigen Veranstaltung sollen die Auswirkungen von Förderpolitiken und der regionale Strukturwandel sein. Darüber hinaus sind Forschungsbeiträge zum Thema der räumlichen Persistenz sowohl von sozio-kulturellen als auch von ökonomischen Variablen sehr willkommen (vgl. Call for Papers am Ende dieses Heftes).

Weiterführende Informationen zu diesen Veranstaltungen finden Sie auf der Homepage von ifo Dresden (www.ifo-dresden.de) unter der Rubrik Veranstaltungen.

ifo Vorträge

Fritzsche, Carolin, „The German Real Estate Transfer Tax: Effects on Liquidity and Timing on the Market for Residential Housing“, Vortrag bei der DEUTSCHEN BUNDESBANK, **16.02.2017**, Frankfurt am Main.

Rösel, Felix, „Faktencheck Gebietsreform“, Vortrag auf Einladung der Landtagsfraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN in Thüringen, **16.02.2017**, Erfurt.

Thum, Marcel, „Vorsorge für zukünftige Versorgungsausgaben“, 31. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landes Brandenburg, **16.02.2017**, Potsdam.

Ochsner, Christian, „Activating History – The Turkish Sieges of Vienna, Anti-Turkish Campaigns, and the Rise of Right-wing Populism“, Vortrag am CAGE-AMES WORKSHOP, DEPARTMENT OF ECONOMICS, UNIVERSITY OF WARWICK, **22.02.2017**, Coventry (Großbritannien).

Rösel, Felix, „The Causal Effect of Public Health Expenditure on Infant Mortality – Evidence from OECD Countries“, Vortrag bei der 9. Jahrestagung der DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR GESUNDHEITSÖKONOMIE (DGGÖ), **09.03.2017**, Basel (Schweiz).

Fanghänel, Antje, „What Causes Differences in Labor Market Outcomes of Second Generation Immigrants in Germany?“, Vortrag am Doctoral CGDE Workshop, FRIEDRICH-SCHILLER-UNIVERSITÄT JENA, **14.03.2017**, Jena.

Ochsner, Christian, „Activating History – The Turkish Sieges of Vienna, Anti-Turkish Campaigns, and the Rise of Right-wing Populism“, Vortrag am Doctoral CGDE Workshop, FRIEDRICH-SCHILLER-UNIVERSITÄT JENA, **14.03.2017**, Jena.

Ragnitz, Joachim, „Möglichkeiten und Grenzen des Technologietransfers“, Vortrag anlässlich einer Sitzung der Redaktionsgruppe des Beirates „Wirtschaft 4.0“ des SÄCHSISCHEN STAATSMINISTERIUMS FÜR WIRTSCHAFT, ARBEIT UND VERKEHR, **16.03.2017**, Radebeul.

Ragnitz, Joachim, „Langfristige Auswirkungen der geplanten Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, Vortrag an der FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, **22.03.2017**, Berlin.

Ochsner, Christian, „Dismantled Once, Diverged Forever? A Quasi-natural Experiment of Red Army' Disassemblies in Post-WWII Europe“, Vortrag am 22nd Spring Meeting of Young Economists SMYE 2017, EUROPEAN ASSOCIATION OF YOUNG ECONOMISTS, **25.03.2017**, Halle (Saale).

Ragnitz, Joachim, „Möglichkeiten zur Berücksichtigung demographischer Faktoren bei der Auswahl künftiger EU-Fördergebiete“, Vortrag in der THÜRINGISCHEN STAATSKANZLEI, **27.03.2017**, Erfurt.

Ragnitz, Joachim, „Alternativen zur Abgrenzung von Fördergebieten im Rahmen der GRW“, Vortrag im BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE, **28.03.2017**, Berlin.

Ragnitz, Joachim, „Die Lausitz auf der Kippe? Bestandsaufnahme und Perspektiven“, Vortrag anlässlich der CIO-Innovationskonferenz, **03.04.2017**, Industriepark Schwarze Pumpe.

ifo Veröffentlichungen

Biswas, Amit K. und Marcel Thum (2017): „Corruption, Environmental Regulation and Market Entry“, *Environment and Development Economics* 22 (1), S. 66–83.

Frei, Xenia; Langer, Sebastian; Lehmann, Robert und Felix Rösel (2017): „Electoral Externalities in Federations – Evidence from German Opinion Polls“, CESifo Working Paper No. 6375.

Ragnitz, Joachim (2017): Industriepolitik in Sachsen, in: Lemb, Wolfgang: *Industriepolitik in den Bundesländern: Perspektiven, Maßnahmen, Ziele*. campus, Frankfurt/New York, S. 189–204.

ifo intern

Wir freuen uns über weiteren Nachwuchs unserer Mitarbeiter. Doktorandin **Xenia Frei** hat ein Baby bekommen. Sie wird nach dem Ende ihrer Elternzeit voraussichtlich Ende des Jahres 2017 wieder in der Niederlassung Dresden tätig sein. Das Team Dresden gratuliert auch an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich und wünscht der jungen Familie alles Gute.

Call for Papers

7. ifo Dresden Workshop Regional Economics

September 28–29, 2017, Dresden, Germany

The ifo Institute, Dresden Branch, and the Technische Universität Braunschweig are pleased to announce the 7th Ifo Dresden Workshop on Regional Economics. The workshop aims at facilitating the networking of young scientists and at promoting the exchange of their latest research across the range of regional economics, persistency in regional inequality, regional structural change and growth-enhancing regional policies.

Policy relevant contributions, either theoretical or applied, are highly welcome. We particularly encourage PhD students to submit their latest research.

Each paper will be allocated 45 minutes, to be divided between the presentation, a short discussion by an assigned workshop participant and a general discussion. There is no workshop fee, but participants have to cover their own expenses for travelling, accommodation and the joint informal dinner on September 28th.

Submissions:

Please submit your (preliminary) paper by July 31, 2017, via **the workshop website**.

Acceptance decisions will be announced at the beginning of August.

We are looking forward to seeing you in Dresden.

Conference Venue

ifo Institute –
Leibniz Institute for Economic Research
at the University of Munich e. V.
Dresden Branch
Einsteinstr. 3
01069 Dresden
Germany

Organizers

Christian Lessmann
(Technische Universität Braunschweig)

Katharina Heisig
(Ifo Institute, Dresden Branch)

Christian Ochsner
(Ifo Institute, Dresden Branch)

Julia Sonnenburg
(Ifo Institute, Dresden Branch)

Website

<http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/events/academic-conferences/forthcoming.html>

Contact

Katharina Heisig
Phone: +49(0)351-26476-35
E-Mail: heisig@ifo.de

Christian Ochsner
Phone: +49(0)351-26476-26
E-Mail: ochsner@ifo.de

Julia Sonnenburg
Phone: +49(0)351-26476-22
E-Mail: sonnenburg@ifo.de



ifo INSTITUT
Niederlassung Dresden