



2 | **2016**

69. Jg., 3.–4. KW, 28. Januar 2016

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Birgit Schmitz und Benjamin Schraven, Marco Lietz

- Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungsländern: Verringerung von Migrationsursachen?

Kommentar

Ferdinand Dudenhöffer

- Zur Stabilisierung des Ölpreises

Forschungsergebnisse

Dominik Hecker, Dano Meiske, Niklas Potrafke, Marina Riem und Christoph Schinke

- Schuldenbremsen in den deutschen Bundesländern: Worte und Taten der Landesregierungen

Daten und Prognosen

Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan

- Europäische Bauwirtschaft: Stärkeres Wachstum in den Jahren 2016 und 2017

Horst Penzkofer

- Messezentrum Nürnberg: Besucher und Aussteller generieren Kaufkrafteffekte von jährlich 1,65 Mrd. Euro

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungsländern: Verringerung von Migrationsursachen?

3

In jüngster Zeit geäußerte Vorschläge, unter anderem von George Soros, sehen vor, die Flüchtlingskrise durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in den Anrainerstaaten der Herkunftsländer der Migranten zu entschärfen. Würden dort Investitionen getätigt und Arbeitsplätze geschaffen, gäbe es weniger Anreize, nach Europa einzuwandern. Sind diese Vorschläge wirklich geeignet, die Migrationsursachen zu verringern? Nach Ansicht von *Birgit Schmitz* und *Benjamin Schraven*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, muss diese Frage grundsätzlich mit einem »Nein« beantwortet werden. Sonderwirtschaftszonen könnten eine enorme landesinterne Migration auslösen, diese führe aber nicht unbedingt zu weniger internationaler Migration. Die Erwartungen, dass Sonderwirtschaftszonen in Europas Nachbarschaft kurz- oder mittelfristig zu einer massiven Abnahme der Zuwanderung in den alten Kontinent führen würde, sollten also nicht allzu hoch gehängt werden. Grundsätzlich werde Europa nicht daran vorbeikommen, sich über eine gut gemanagte Zuwanderungspolitik Gedanken zu machen. *Marco Lietz*, sieht einen Lösungsansatz im Einsatz ausländischer Experten in Sonderwirtschaftszonen, da Fachleute aus Europa, Nordamerika, Australien oder Ostasien häufig über Know-how zur Verwaltung von Gewerbe-zonen oder Städten nach modernen Kriterien verfügen. Auf diese Weise könne eine erfolgreiche Standortpolitik zur Armutsreduzierung und damit zur Verringerung von Migration beitragen. So sei es beispielsweise für ausländische Experten bedeutend einfacher, mit Investoren aus Industrieländern zu verhandeln und sie davon zu überzeugen, ihr Unternehmen an einem bestimmten Standort anzusiedeln und so die dringend benötigten Arbeitsplätze zu schaffen.

Kommentar

Banken sind zur Stabilisierung des Ölpreises wichtiger als die Konjunktur

10

Ferdinand Dudenhöffer

In seinem Kommentar diskutiert *Ferdinand Dudenhöffer*, Universität Duisburg-Essen, die Gründe für die aktuellen Ölpreisschwankungen und schlägt Maßnahmen zur Abmilderung des Risikos vor, das durch den großen Einbruch der Ölpreise für die politische und wirtschaftliche Stabilität in weiten Regionen verursacht wird.

Forschungsergebnisse

Schuldenbremsen in den deutschen Bundesländern: Worte und Taten der Landesregierungen

14

Dominik Hecker, Dano Meiske, Niklas Potrafke, Marina Riem und Christoph Schinke

Im Jahr 2009 wurde die Schuldenbremse in Deutschland gesetzlich verankert: Ab dem Jahr 2020 müssen die Haushalte der Bundesländer strukturell ausgeglichen sein. Gegenwärtig initiierte Konsolidierungsstrategien beeinflussen, ob ein Bundesland die Schuldenbremse im Jahr 2020 einhalten kann. Eine neue Studie des ifo Instituts zeigt, in welchem Umfang die parteipolitische Zusammensetzung der einzelnen Landesregierungen bestimmt hat, ob Regierungen ihre Haushalte konsolidierten, und welche Anpassungsmaßnahmen sie vornahmen. Die Parteien unterschieden sich hinsichtlich ihrer Strategie, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, so erschien es zumindest in der öffentlichen Debatte. Deskriptive Statistiken zeigen, dass Länder mit linken Regierungen im Zeitraum von 2010 bis

2014 im Durchschnitt höhere strukturelle Haushaltsdefizite aufwiesen als Länder mit rechten Regierungen, wohingegen sich die Primärdefizite der Länder kaum unterschieden. Dass die Steuereinnahmen der Länder weitaus höher ausfielen als erwartet, erleichterte die Haushaltskonsolidierung, und linke Regierungen konnten auch ohne Defizite generöse Haushalte vorlegen. Zwar verliehen linke Politiker ihren Standpunkten gegen die Schuldenbremse durch expressive Rhetorik Ausdruck, scheinen aber auf den Umschwung in der öffentlichen Meinung im Zuge der Finanzkrise reagiert zu haben und verfolgten, wenn sie Regierungsverantwortung hatten, keine signifikant andere Fiskalpolitik als rechte Politiker.

Daten und Prognosen

Europäische Bauwirtschaft: Stärkeres Wachstum in den Jahren 2016 und 2017

23

Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Winterkonferenz 2015

Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan

Nach den aktuellen Analysen der Experten aus den 19 Mitgliedsländern des EUROCONSTRUCT-Netzwerks schreitet die Erholung der Baunachfrage in Europa voran. So ist das Bauvolumen in den 19 EUROCONSTRUCT-Mitgliedsländern im vergangenen Jahr zum zweiten Mal in Folge gestiegen. 2016 dürfte der Umfang der Bauleistungen mit 3% sogar fast doppelt so stark zunehmen wie im zurückliegenden Jahr. 2017 wird das Wachstum dann voraussichtlich etwas schwächer ausfallen. Im laufenden Jahr dürfte die Bautätigkeit in insgesamt sieben Ländern – nämlich in Frankreich, Irland, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Portugal und Spanien – um rund 4% bzw. sogar noch deutlich stärker zulegen. Im gesamten EUROCONSTRUCT-Gebiet zeigen sich derzeit keine allzu großen Unterschiede, was die Entwicklung in den einzelnen Baubereichen angeht. Während der Wohnungsbau in Europa 2016 um mehr als 3% expandieren dürfte, wird für den Nichtwohnhochbau ein Zuwachs von knapp 3% und für den Tiefbau von gut 2½% prognostiziert. Zu den Impulsgebern für die europäische Baunachfrage zählen die wieder positivere wirtschaftliche Entwicklung, die überaus günstigen Finanzierungskosten sowie die vergrößerten Ausgabenspielräume von Seiten etlicher Staaten. Daneben spielen aber auch demographische Aspekte – wie die ausgeprägte Zu- bzw. Binnenwanderung – und die immense Bauzurückhaltung, die in den vergangenen Jahren in einigen europäischen Regionen zu beobachten war, eine wichtige Rolle.

Besucher und Aussteller im Messezentrum Nürnberg induzieren bundesweit Kaufkrafteffekte in Höhe von jährlich 1,65 Mrd. Euro

31

Horst Penzkofer

Ziel der von der NürnbergMesse GmbH beauftragten Untersuchung des ifo Instituts war es, die Kaufkraft-, Beschäftigungs- und Steuereffekte zu ermitteln, die Messen und Veranstaltungen wie Kongresse, Tagungen oder sonstige Events am Standort Nürnberg, in der Metropolregion Nürnberg, im Freistaat Bayern und in Deutschland im Jahresdurchschnitt auslösen. Mit Hilfe empirischer Erhebungen ausgewählter Nürnberger Messen und Veranstaltungen wurden mittels eines Schätzmodells die Gesamtausgaben und darauf aufbauend die wirtschaftlichen Effekte für ein durchschnittliches Veranstaltungsjahr berechnet. In die Studie einbezogen wurden darüber hinaus auch die jahresdurchschnittlichen baulichen Investitionen auf dem Gelände der NürnbergMesse GmbH.

Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungsländern: Verringerung von Migrationsursachen?

In jüngster Zeit geäußerte Vorschläge, unter anderem von George Soros, sehen vor, die Flüchtlingskrise durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in den Anrainerstaaten der Herkunftsländer der Migranten zu entschärfen. Würden dort Investitionen getätigt und Arbeitsplätze geschaffen, gäbe es weniger Anreize, nach Europa einzuwandern. Sind diese Vorschläge wirklich geeignet, die Migrationsursachen zu verringern?

Sonderwirtschaftszonen als »Migrationsbremse« für Europa? Allzu große Hoffnungen sollten nicht darauf gesetzt werden

Die Schaffung von Sonderwirtschaftszonen (SWZ) ist ein wirtschaftspolitisches Instrument, das im Rahmen der Strukturpolitik seit den 1960er Jahren intensiv angewendet wird. 1959 wurde die erste »moderne« SWZ in Irland beim Shannon Airport gegründet. Aktuell existieren ca. 4 300 SWZ weltweit, drei von vier Ländern haben zumindest eine SWZ ausgewiesen. In den letzten 15 Jahren gab es geradezu einen Gründungsboom, und SWZ finden sich sowohl in Industrie- und Schwellenländern als auch in Entwicklungsländern und verteilen sich weltweit in allen Regionen. Der Ökonom Paul Collier sowie der Migrationsforscher Alexander Betts haben jüngst SWZ in den syrischen Anrainerstaaten als ein Instrument zur Bewältigung der (syrischen) Flüchtlingskrise ins Spiel gebracht. Flüchtlinge, die dort Beschäftigung finden würden, hätten keinen Anreiz mehr, nach Europa weiter zu migrieren. Eignen sich SWZ wirklich als »Migrationsbremsen«?

Wie ist eine SWZ zunächst genau definiert? Eine SWZ ist ein abgegrenzter Bereich innerhalb der nationalen Grenzen eines Landes, in dem andere wirtschaftliche Rahmenbedingungen gelten als außerhalb der SWZ. Die Sonderregeln betreffen dabei üblicherweise, aber nicht ausschließlich, die Investitionsbedingungen, Zollbestimmungen, Besteuerung und Genehmigungsverfahren. Die staatliche Seite stellt oft Infrastruktur wie zum Beispiel Straßen, Schienen, Häfen, Elektrizität oder Datenkabel bereit. Grundsätzlich soll in der SWZ eine größere unternehmerische Freiheit herrschen, und administrative Verfahren sollen gestrafft

und vereinfacht sein. Diese Vorzüge gelten allerdings nur für wirtschaftliche Tätigkeiten, die innerhalb der SWZ abgewickelt werden, bzw. für Unternehmen, die sich innerhalb der SWZ ansiedeln.

Die Schaffung von SWZ soll traditionell insbesondere dazu dienen, ausländische Direktinvestitionen anzulocken und die Exportfähigkeit einer Volkswirtschaft zu erhöhen, ohne protektionistische Hürden landesweit unbedingt verringern zu müssen. Aus industriepolitischer Sicht sollen neue Industrien gewonnen werden und beispielsweise Verarbeitendes Gewerbe Fuß fassen. Damit sollen auch in signifikantem Ausmaß Arbeitsplätze für die Bevölkerung geschaffen werden. Teils werden und wurden SWZ auch gegründet, um neue Regeln und Politikexperimente unter Laborbedingungen zu testen, bevor diese landesweit umgesetzt werden. Ebenfalls wollen Regierungen tiefgreifende Reformen im politischen wie wirtschaftlichen Bereich schrittweise und kontrolliert im kleineren Rahmen einführen. Bei Erfolg sollen diese dann auch auf das ganze Land ausgedehnt werden.

Von größerer Bedeutung als die primären Effekte (z.B. Exporte, Direktinvestitionen, Arbeitsplätze) sind die sogenannten sekundären Effekte von SWZ. Haben sich eine neue Industrie und insbesondere ausländische Unternehmen angesiedelt, dann sollen Sonderwirtschaftszonen in einem zweiten Schritt dazu dienen, lokale Innovationen zu fördern und den Technologietransfer in die inländische Wirt-



Birgit Schmitz*



Benjamin Schraven**

* Dr. Birgit Schmitz ist Senior Researcher in der Abteilung Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Sie arbeitet zu Themen der internationalen Banken- und Finanzmarktregulierung und der internationalen Integration von Güter- und Finanzmärkten.

** Dr. Benjamin Schraven ist Senior Researcher in der Abteilung Umweltpolitik und Ressourcenwandel am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Er arbeitet schwerpunktmäßig zu Migration, Umweltwandel und ländlicher Entwicklung.

schaft zu erleichtern. Die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Arbeitskräfte sollen sich entwickeln und erweitern und somit das Humankapitel der Bevölkerung gestärkt werden. Infrastruktur soll geschaffen werden und eine Urbanisierung ermöglichen, in der längeren Frist sollen diese Effekte im ganzen Land Wirkung zeigen. Gerade Entwicklungsländer erhoffen sich durch die Einrichtung von SWZ einen positiven Beitrag zu Wachstum und Entwicklung, eine höhere internationale Wettbewerbsfähigkeit des Industriesektors sowie eine Verbesserung der regulatorischen und administrativen Rahmenbedingungen. Diese potenziellen transformativen Effekte stellen heute die Hauptmotivation für die Einrichtung von SWZ dar. Des Weiteren werden Sonderwirtschaftszonen auch als mögliches Instrument gesehen, im Umwelt- und sozialen Bereich Verbesserungen anzustoßen.

Es stellt sich nun die Frage, ob die erhofften Ziele tatsächlich erreicht wurden und welche Auswirkungen kritisch zu sehen sind. Über die Zeit hinweg haben sich verschiedene Typen von Sonderwirtschaftszonen entwickelt. Als erstes sind »klassische« Freihandelszonen zu nennen, die auch schon eine lange Geschichte vorzuweisen haben wie zum Beispiel Hongkong oder auch Singapur. Freihandelszonen sollen den internationalen Handel stärken, sie sind zumeist an einem internationalen Hafen angebunden und fördern hauptsächlich handelsbezogene Aktivitäten. Traditionelle Exporthandelszonen dagegen wollen Verarbeitendes Gewerbe ansiedeln und sind vorrangig exportorientiert. Sogenannte hybride Exporthandelszonen richten ihre Produktion und ihren Verkauf nicht ausschließlich auf den internationalen Markt aus, sondern haben auch den Inlandsmarkt im Blick. Multifunktionale Freihäfen und Sonderwirtschaftszonen nutzen eine weit größere Fläche, bedienen den Inlands- und Auslandsmarkt sowie auch den zoneninternen Markt und sollen eine integrierte Wirtschaftsentwicklung fördern.

Betrachtet man die Auswirkungen von SWZ auf die jeweiligen Volkswirtschaften, dann sind insbesondere die Exportvolumina beachtlich. Rund 40% der Exporte von Ländern, die eine SWZ eingerichtet haben, werden in diesen generiert. Güter und Dienstleistungen werden nicht nur, aber vorrangig von ausländischen Firmen produziert und exportiert. Dies führte dazu, dass 80% der ausländischen Direktinvestitionen in China in SWZ getätigt werden. Sicher ist China ein extremes Beispiel, aber auch in Mexiko hat sich der Anteil an ausländischen Direktinvestitionen, der in SWZ fließt, von 6% im Jahr 1994 auf 23% im Jahr 2000 erhöht. SWZ schaffen auch in bemerkenswerter Anzahl Arbeitsplätze (Schätzung für 2008 ca. 68 Mio. weltweit), vor allem für Frauen, die zum ersten Mal erwerbstätig werden. Die Beschäftigung entsteht hauptsächlich innerhalb der Zonen, für den gesamten inländischen Arbeitsmarkt bedeutet dies selten eine Erhöhung der Beschäftigung um mehr als 1%.

Die Erreichung der sekundären Ziele ist schwieriger zu messen, allerdings ist sich die Literatur insoweit einig, dass industrielles Upgrading und Technologietransfer schwierig zu bewerkstelligen sind und unbedingt einer stringenten Planung und Förderung bedürfen, um eine Transformation der inländischen Wirtschaft bewirken zu können. Nichtsdestotrotz wird der industrielle Wandel und das starke wirtschaftliche Wachstum, insbesondere in Ostasien und dort in Korea und China, hauptsächlich den dort in großer Zahl eingerichteten SWZ und deren exzellenten Managements zugeschrieben. Dennoch zeigt die Auswertung verschiedenster Studien, dass im Durchschnitt nur ein kleinerer Anteil der SWZ tatsächlich eine Erfolgsgeschichte schreibt und es sorgfältiger Planung, guter regulatorischer Rahmenbedingungen und effektiven Managements bedarf, um signifikante Entwicklungsimpulse für eine Volkswirtschaft als Ganzes zu generieren.

Um die Frage zu beantworten, ob und inwiefern Sonderwirtschaftszonen Migration reduzieren können, ist es sinnvoll, den grundsätzlichen Zusammenhang zwischen Migration und (wirtschaftlicher) Entwicklung zu beleuchten. Allerdings ist in der aufgeheizten Diskussion der letzten Monate zunehmend zu beobachten, dass nicht mehr zwischen Migration und Flucht differenziert wird. Wenn davon die Rede ist, Fluchtursachen zu »bekämpfen«, spricht so mancher Kommentator eigentlich von Migrationsursachen. Wenn man die sehr enge völkerrechtliche Definition der Genfer Flüchtlingskonvention weiter fasst, dann ist Flucht eine Reaktion auf eine (massive) Bedrohung der physischen oder psychischen Integrität, die ausgelöst werden kann durch kriegerische Auseinandersetzungen, Terrorismus, Repression, Nahrungsmittelmangel oder Umweltfaktoren bzw. eine Kombination oder Überlagerung dieser Faktoren.

Migration hingegen ist, allgemein gesprochen, eine Strategie von Menschen, gezielt außerhalb ihrer Heimat nach einer Verbesserung ihrer sozioökonomischen Lebensbedingungen zu suchen. Migration muss dabei als ein multikausales Phänomen verstanden werden: Ob ein Individuum migriert oder nicht, hängt von einer Vielzahl von ökonomischen, aber auch sozialen, politischen, demographischen, kulturellen und ökologischen Faktoren ab. Entscheidend sind nicht nur die Gegebenheiten der Meso- oder Makroebene (z.B. Einkommensunterschiede), sondern auch die der Mikroebene (z.B. Bildungsaspirationen). Um überhaupt migrieren zu können, bedarf es eines Mindestmaßes an finanziellen Ressourcen, um notwendige Transport- und Informationskosten zu decken. Deshalb ist es auch ein Mythos, dass extreme Armut besonders viel Migration bedingt. Das Gegenteil ist der Fall: Sehr arme Menschen migrieren in der Regel nicht. Ihnen fehlt schlicht das notwendige Geld dafür. Im globalen Maßstab ist Migration zwischen Entwicklungs-/Schwellenländern und Industrieländern (Süd-Nord) heute nicht mehr das dominante Migrationsmuster. Internationale Migration findet

hauptsächlich zwischen Entwicklungsländern bzw. Entwicklungs- und Schwellenländern (Süd-Süd) statt. Im Kontext vieler Entwicklungsländer migrieren Menschen vor allem landesintern.

Potenziell ist Migration mit sehr positiven ökonomischen Effekten für alle Beteiligten verknüpft. Zielländer und -regionen profitieren von neuen Arbeitskräften, während die Migranten Geld an ihre Familien in die Heimat schicken. Diese sogenannten Rücküberweisungen sind für viele Menschen in Entwicklungsländern von enormer Wichtigkeit. Denn diese Gelder werden nicht nur für Nahrungsmittel oder für den »alltäglichen« Konsum benutzt, sondern auch reinvestiert und für Bildungs- und Gesundheitsausgaben verwendet. Somit haben die Überweisungen der Migranten nicht nur eine lokale oder regionale Bedeutung. Sie sind ein extrem wichtiger Faktor für ganze Volkswirtschaften. In Ländern wie Kirgisien, Tadschikistan, Nepal oder Liberia machen Rücküberweisungen bis zu 40% des Bruttoinlandsproduktes aus. Die enorme entwicklungspolitische Dimension der Rücküberweisungen zeigt sich auch in der Tatsache, dass laut Weltbank im Jahr 2015 etwa 450 Mrd. US-Dollar von Migranten in Entwicklungs- und Schwellenländer überwiesen wurden. Das ist ein Vielfaches des gesamten finanziellen Volumens der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Dabei konnte die Weltbank natürlich nur Rücküberweisungen berücksichtigen, die von Migranten auf offiziellen Wegen, sprich über den Finanzsektor, getätigt wurden. Würden landesinterne und informelle Rücküberweisungen (über Mittelsmänner bzw. von »Hand zu Hand«) mitgezählt werden, so wäre die Summe wahrscheinlich noch um etliches höher.

Aber Migration kann natürlich auch negative sozioökonomische Effekte haben und große Risiken mit sich bringen: Dazu zählen ein übermäßiger Verlust von Fachkräften in Auswanderungsländern (der sogenannte »Brain Drain«) oder die global betrachtet schwierigen Lebens- und Arbeitsbedingungen vieler Migranten, die häufig von großer rechtlicher Unsicherheit und Ausbeutung geprägt sind. Erhebliche Risiken sind vor allem mit Migrationsprozessen verbunden, die aus Situationen großer Perspektivlosigkeit in den Herkunftsländern heraus geschehen. Gerade diese Migranten riskieren Gesundheit und Leben und müssen große Geldbeträge für Schlepper aufbringen – etwa auf den Migrationsrouten von Subsahara-Afrika nach Europa.

Könnten Sonderwirtschaftszonen nun eine effektive »Migrationsbremse« sein? Grundsätzlich muss diese Frage mit einem eindeutigen »Nein« beantwortet werden. Zwar ist die Datenlage bezüglich des Zusammenhangs der Errichtung von Sonderwirtschaftszonen und Migration nicht besonders befriedigend. Zahlreiche Beispiele von Mexiko über Brasilien bis China belegen aber, dass Sonderwirtschaftszonen eine enorme Sogwirkung auf (landesinterne) Migranten ausüben können. Zuwanderung aus anderen Landesteilen, Beschäf-

tigung und Wachstum scheinen sich hier geradezu gegenseitig zu beflügeln. Mehr landesinterne Migration hat hier aber nicht unbedingt zu weniger internationaler Migration geführt: Das mexikanische Beispiel zeigt, dass die Zuwanderung in die sogenannten *Maquiladoras* nicht die Migration von Mexiko in die USA reduziert hat. Dem Angebot an Arbeitsplätzen – auch in Zeiten des Booms – ist auch in SWZ schlicht Grenzen gesetzt, zumal Arbeitskräfte mit bestimmten Qualifikationen und Eigenschaften gesucht werden. Nicht nur in den mexikanischen SWZ sind Frauen die bevorzugten Arbeitskräfte, im globalen Durchschnitt sind 60% der Arbeitsplätze in SWZ von Frauen besetzt, die unter zu meist sehr harschen Bedingungen im Textilsektor und ähnlichen Industriezweigen arbeiten. Sollen Sonderwirtschaftszonen dazu beitragen, den internationalen Migrationsdruck zu verringern, müssen diese die langfristigen wirtschaftlichen Perspektiven des Entwicklungslandes als Ganzes entscheidend verbessern und landesweite Reformen im politischen, regulatorischen und administrativen Bereich anstoßen. Dazu müssen, neben den primären Zielen, die erhofften sekundären Ziele wie lokale Innovation, Technologietransfer, Entwicklung des Humankapitals und Verbesserung der Infrastruktur erreicht werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dies meist nur bei SWZ gelingt, die von einer geographisch günstigen Lage profitieren, die sorgfältig und umfassend geplant und idealerweise von Bauträgern aus dem privaten Sektor entwickelt und gemanagt werden. Erste Erfolge können erst nach einer drei- bis fünfjährigen Planungs- und mehrjährigen Bauphase erwartet werden, sekundäre Ziele werden erst nach Jahrzehnten erreicht. Seit 2006 hat China, der unbestrittene Meister der erfolgreichen Nutzung von SWZ, begonnen, SWZ im Ausland und insbesondere in Afrika zu schaffen und zu entwickeln. Doch heute, ein Jahrzehnt später, sind nur eine kleine Zahl tatsächlich realisiert worden, und diese sind noch nicht über die erste Infrastrukturbauphase hinausgekommen.

Die Erwartungen, dass SWZ in Europas Nachbarschaft kurz- oder mittelfristig zu einer massiven Abnahme der Zuwanderung in den alten Kontinent führen würden, sollten also nicht allzu hoch gehängt werden. Grundsätzlich wird Europa nicht daran vorbeikommen, sich über eine gut gemanagte Zuwanderungspolitik Gedanken zu machen. Diese hätte nicht nur ein großes ökonomisches Potenzial für Europa selbst, sondern auch für die Herkunftsländer der Migranten.

Literatur

Betts, A. und P. Collier (2015), »Help Refugees Help Themselves: Let Displaced Syrians Join the Labor Market«, *Foreign Affairs*, November, Dezember, verfügbar unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/levant/2015-10-20/help-refugees-help-themselves>.

Bräutigam, D. und X. Tang (2014), »Going Global in Groups: Structural Transformation and China's Special Economic Zones Overseas«, *World Development* 63, 78–91.

De Haas, H. (2005), »International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts«, *Third World Quarterly* 26(8), 1269–1284.

Farole, T. und G. Akinci (Hrsg.) (2011), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, World Bank, Washington, DC.

FIAS (2008), *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, World Bank, Washington, DC.

Zeng, D. Z. (2015), »Global Experiences with Special Economic Zones – Focus on China and Africa«, World Bank, Policy Research Working Paper 7240.



Marco Lietz*

Sonderwirtschaftszonen als Reaktion auf weltweite Migration?

Viele Menschen verlassen Entwicklungsländer nicht, weil sie schlecht ausgebildet sind, sondern weil sie keine Arbeit finden. Der Arabische Frühling ist 2010 nicht ausgebrochen, weil junge Menschen in Tunesien keine Ausbildung haben, sondern weil sie keine Arbeit fanden. Dass Arbeits- und Perspektivlosigkeit mit Gewalt korrelieren, ist keine neue Erkenntnis. Die Forschung zu diesem Thema ist interdisziplinär und umfangreich.

Entwicklungs- und Schwellenländer haben Probleme, Investoren anzuziehen, weil die Verwaltung nicht effizient ist und – was Teil von Verwaltungseffizienz wäre – oft kein proaktives Standortmarketing stattfindet. Dieser Umstand ist recht gut belegt: In der *Doing Business Rangliste* der Weltbank finden sich unter den Ländern, die Unternehmen Aktivitäten relativ einfach machen, überwiegend entwickelte Staaten. Das geschäftsunfreundlichste OECD-Land nach dieser Rangliste ist Luxemburg mit Platz 61 von 189. Alle anderen liegen weiter vorne.

Die Möglichkeit, die erfolgreiche Standortpolitik zur Armutsreduzierung bietet, ist aus vielen historischen und aktuellen Beispielen wie Hongkong, Singapur, Shenzhen oder Sibiu bekannt. Sie ist jedoch kein Selbstläufer, sondern erfordert Schlüsselkompetenzen im berufspädagogischen Sinn, das heißt: Wissen, Fähigkeiten, Einstellungen und Bereitschaften.

Experten aus Europa, Nordamerika, Australien oder Ostasien verfügen häufig über Know-how zur Verwaltung von Gewerbezonen oder Städten nach modernen Kriterien. Dies trifft in vielen Fällen auch auf lokale Experten zu. Ausländische Experten haben jedoch einen entscheidenden Vorteil

* Marco Lietz ist deutsch-argentinischer Wirtschaftswissenschaftler, war lange Jahre in der Entwicklungszusammenarbeit tätig und ist aktuell beim Bildungswerk der Baden-Württembergischen Wirtschaft e.V. als internationaler Unternehmensbetreuer beschäftigt.

gegenüber lokalen Verwaltungsexperten: Es ist für sie bedeutend einfacher, mit Investoren aus Industrieländern zu verhandeln und sie davon zu überzeugen, ihr Unternehmen an einem bestimmten Standort anzusiedeln und so die zur Reduzierung von Migrationsbereitschaft dringend benötigten Arbeitsplätze zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Sonderwirtschaftszonen, man könnte auch sagen Sonderverwaltungszonen, die von Ausländern geleitet werden, in Entwicklungs- und Schwellenländern ein Instrument zur Armutsverringering und damit zur Verringerung von Migrationsursachen sein können.

Mögliche Praxisbeispiele

Konkret könnte dies bedeuten, dass ein interkulturell kompetenter ausländischer Experte die Aufgabe übernimmt, ein Gewerbegebiet zu managen, inklusive der Kommunikation nach außen, nach innen und nach oben. Nach außen, um Investoren zu akquirieren und zu betreuen. Nach innen, um dafür zu sorgen, dass Anliegen von Investoren von öffentlichen Stellen gesetzeskonform, aber konstruktiv und schnell behandelt werden. Nach oben, um sich von den politischen Vertretern vor Ort bei Schwierigkeiten mit Behörden, auf die er keinen Einfluss nehmen kann, unterstützen zu lassen.

Ein anderes mögliches Praxisbeispiel lässt sich (erneut) plastisch an den Ursachen der Revolution in Tunesien 2011 erläutern: Direkter Auslöser war der Tod von Mohamed Bouazizi, dessen Gemüsestand mehrfach wegen fehlender Genehmigungen geschlossen wurde. Seine Waage und seine Produkte wurden beschlagnahmt, Beschwerden bei der Stadtverwaltung waren erfolglos. Sie endeten damit, dass er auf der Polizeiwache misshandelt wurde. Auch wenn nicht alle Einzelheiten im Fall überprüfbar sind, ist der Fall symptomatisch für die Art und Weise, wie Staaten vielerorts mit Bürgern und Ausländern umgehen. Aufgabe eines ausländischen Experten könnte daher die Rolle eines »Change Managers« sein, der sich aufgrund seiner Erfahrung mit der Verwaltung in seinem Heimatland darum kümmert, Prozesse bürgerfreundlicher (genauer: personenfreundlicher) und reibungsloser zu gestalten. Dies bedeutet häufig: zu vereinfachen und zu beschleunigen. Menschen, die sowohl in Deutschland als auch in einem Entwicklungsland gelebt haben, können häufig bestätigen, dass die Verwaltung hier schneller und bürgerfreundlicher arbeitet, als dies in anderen Staaten üblich ist, ohne dass die Gesetzeskonformität darunter leidet. Migrationsbereitschaft nimmt auch dadurch ab, dass Menschen den Eindruck haben, dass sie in ihrer Heimat gut behandelt werden und ihnen der Broterwerb nicht unnötig erschwert wird.

Einwände und ihre Diskussion

Die Idee der Sonderwirtschaftszonen ist nicht neu. Es gibt verschiedene völkerrechtliche, wirtschaftsrechtliche, interkulturelle, finanzielle und arbeitsrechtliche Aspekte, die in der Diskussion bereits eine Rolle spielen und in diesem Beitrag kurz beleuchtet werden sollen.

Völkerrechtliche Aspekte

Sonderwirtschaftszonen werden unter anderem seit einigen Jahren vom Wirtschaftswissenschaftler Paul Romer von der New York University propagiert, der in diesem Zusammenhang sogar die Gründung von neuen Städten in Entwicklungsländern vorschlägt. Sein Charter-Cities-Konzept wurde und wird scharf kritisiert, da es impliziert, dass die Zielländer die Souveränität über einen Teil ihres Territoriums an Industrieländer abtreten. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dieser Souveränitätsverzicht nötig ist. Die in diesem Artikel genannten Praxisbeispiele fordern es nicht. Es kann genügen, dass Experten aus Industrieländern Verwaltungsfunktionen in den von Romer vorgeschlagenen Sonderwirtschaftszonen übernehmen, inklusive Personalverantwortung. Sie hätten einen Status vergleichbar mit dem eines ausländischen Trainers für eine Fußball-Nationalmannschaft, der geeignete Spieler nach seiner Wahl auswählen, ausbilden und einsetzen kann. Damit hat er bedeutend größere Befugnisse, als es derzeit für Experten in der Entwicklungszusammenarbeit üblich ist. Diese haben in der Regel eine ausschließlich beratende Funktion ohne Personalverantwortung. Der ausländische Trainer hat es leichter, Veränderungen in einer Organisation, in diesem Fall einer Mannschaft, zu erreichen. Trotzdem wird durch seinen Einsatz die Souveränität eines Landes nicht in Frage gestellt.

Wirtschaftsrechtliche Aspekte

Auch eine andere Annahme Romers ist zu hinterfragen: Er argumentiert, dass wirtschaftlicher Entwicklung häufig nicht in allen ihren Konsequenzen durchdachte rechtliche Regelungen entgegenstehen, weshalb das Charter-Cities-Konzept propagiert, dass in Sonderwirtschaftszonen neue Gesetze ausprobiert werden können, die bei Erfolg dann auch in anderen Landesteile übernommen werden können.

Gesetze spielen ohne Zweifel eine Rolle als kritischer Erfolgsfaktor für Entwicklung. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass in Entwicklungsländern zwischen Gesetzen und ihrer Anwendung häufig eine beträchtliche Lücke klafft. Daher garantiert beispielsweise die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für duale Berufsausbildung noch nicht, dass entsprechende Ausbildungsplätze entstehen. Umgekehrt ist es beispielsweise Bildungseinrichtungen in El Salvador gelungen, duale Strukturen in der Ausbildung einzuführen, ohne dass dieses durch eine Änderung des Berufsbildungs-

gesetzes flankiert werden musste. Gute Verwaltungspraxis scheint ein wichtigerer Faktor zu sein als eine formal bürgerfreundliche Gesetzgebung. Der erwähnte Fall des tunesischen Gemüsehändlers Bouazizi hat weniger mit juristischen Regelungen zu tun als mit der Einstellung, mit der die öffentliche Verwaltung vielerorts die zu Verwaltenden behandelt. So wird unter anderem vom peruanischen Ökonom Hernando De Soto in seinem Buch »The Mystery of Capitalism« eindrucksvoll beschrieben, dass die Registrierung eines Unternehmens für Personen aus marginalisierten Bevölkerungsgruppen in vielen Entwicklungsländern oft Jahre dauern kann, während Gleiches für Angehörige aus den Eliten in wenigen Wochen möglich ist.

Der internationale Vergleich lässt daher vermuten, dass rechtliche Parallelstrukturen für erfolgreiche Sonderwirtschaftszonen in vielen Ländern weniger notwendig sind als neue Strategien bezüglich der Rekrutierung leitender Beamter und der Personalführung im öffentlichen Dienst. Konkret bedeutet dies, dass es in vielen Entwicklungsländern nicht so wichtig ist, Gesetze aus Industrieländern zu übernehmen. Wichtiger ist eine Übernahme der Einstellung in der Verwaltung hin zu einem demokratischeren oder serviceorientierteren Umgang.

Geeignete ausländische Experten kennen die Art und Weise, wie moderne Verwaltungen nicht nur mit Unternehmen, sondern mit Personen allgemein umgehen. Sie haben die Möglichkeit, auf eine Veränderung der Verwaltungsmentalität in Entwicklungsländern einzuwirken. Dies ist in einer Führungsposition bedeutend einfacher als in einer Beratungsfunktion. Wie durch langjährige Befragungen belegt ist, hat gerade der deutsche öffentliche Dienst einen guten Ruf bei der Bevölkerung. Allerdings, auch die deutsche Geschichte zeigt, dass sich (Verwaltungs-)Mentalitäten nicht kurzfristig ändern. Geduld, Beharrlichkeit und die Bereitschaft zu einem längerfristigen Engagement sind unumgänglich.

Interkulturelle Aspekte

Ein Diskussionspartner aus dem Hochschulsektor wies mich darauf hin, dass der Einsatz ausländischer Verwaltungsbeamter gewisse Ähnlichkeiten zum Einsatz von Expatriates in Unternehmen aufweist, mit dem Unterschied, dass viele Länder zwar die Einstellung von Ausländern in der freien Wirtschaft erlauben, der öffentliche Dienst jedoch in der Regel für Staatsangehörige reserviert ist.

Der Einsatz von Expatriates hat diverse Vorteile, zum Beispiel, da ausländische Fachkräfte häufig über der Aufgabe gegenüber angemessenere Kompetenzen verfügen, ein internationales Netzwerk haben, das lokale Fachkräfte erst aufbauen müssen, und dass sie, wie bereits beschrieben, eine bessere Position gegenüber ausländischen Verhandlungspartnern haben.

Bekannt sind jedoch auch die Nachteile von Expatriates. Nicht jeder Einsatz ist erfolgreich. Häufig scheitern Experten im Ausland durch fehlende Kompetenz beim Umgang mit den lokalen Bedingungen.

Es ist daher naheliegend, dass in der Verwaltung ähnlich wie in Unternehmen die Auswahl von expatriateähnlichen Experten nicht ausschließlich nach fachlichen Kriterien erfolgen muss, Einsätze sorgfältig vorbereitet werden müssen und erst nach einem längeren Zeitraum mit Ergebnissen gerechnet werden kann.

Finanzielle Aspekte

Ausländische Experten, sei es in der Wirtschaft oder in der Verwaltung, sind in der Regel kostspielig. Zwar verfügt beispielsweise die deutsche Entwicklungszusammenarbeit über einige Instrumente, die diese trotzdem ermöglichen, für eine nachhaltige Entwicklung von Sonderwirtschaftszonen ist es jedoch notwendig, dass der Einsatz ausländischer Experten durch entsprechend steigende Steuereinnahmen refinanzierbar ist. Ziel muss es daher sein, dass potenzielle Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungs- und Schwellenländern sich ähnlich wie andere öffentliche Körperschaften durch entsprechende Steuern oder Abgaben selbst finanzieren können. Bei entsprechender wirtschaftlicher Entwicklung sollte dies möglich sein. Es muss allerdings bewusst organisiert werden, um eine funktionierende Verwaltung dauerhaft zu gewährleisten.

Arbeitsrechtliche Aspekte

Die meisten Staaten erlauben die Einstellung ausländischer Fachkräfte durch die freie Wirtschaft, der öffentliche Dienst ist jedoch in der Regel vielerorts für Einheimische reserviert. Die Mitgliedsländer der EU inklusive Deutschland, wo es auch Ausländern erlaubt ist, im öffentlichen Dienst tätig zu sein, unterscheiden sich hierbei von vielen anderen Staaten.

Eine Ausnahme bildet in vielen Ländern häufig nur der Hochschulbereich. Gerade dieser belegt, dass die Auswahl von Führungs- und Fachpersonal nach Kompetenz bessere Ergebnisse bringt als die nach Kriterien wie Staatsbürgerschaft, Geschlecht oder Enge der verwandtschaftlichen Beziehung zu politischen Entscheidern.

In der Tat scheint dieser Aspekt der kritischste bei der Umsetzung dieses Konzepts zu sein, da er vielerorts Gesetzesänderungen verlangt. Zwar gehen diese, anders als in Romers Charter-City-Vorschlag, nicht so weit, dass Staaten auf einen Teil ihrer Souveränität verzichten müssen. Trotzdem zeigt die Erfahrung, dass die für Gesetzesänderungen notwendige Überzeugungsarbeit und Konsensbildung eine Herausforderung ist.

Was können nächste Schritte in der Diskussion um Sonderwirtschaftszonen sein?

UNCTAD (2015), »UNCTAD Statistics«, verfügbar unter: <http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>, aufgerufen am 10. Dezember 2015.

Die Weiterverfolgung des Instruments Sonderwirtschaftszonen, unter anderem zur Reduzierung von Migrationsursachen, ist nur mit Ländern vielversprechend, die bereit sind, neue Wege zu gehen. Der Einsatz ausländischer Experten in der Verwaltung kann dabei ein kritischer Erfolgsfaktor sein, sofern die arbeitsrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden können und alle Beteiligten sich bewusst machen, dass es sich um keinen ethnozentrischen Vorschlag nach dem Motto »an unserem Wesen wird die Welt genesen« handelt. Es geht darum, an kritischen Stellen möglichst exzellentes Personal einzusetzen, ohne Rücksicht auf die Staatsbürgerschaft.

Die Herausforderungen, die sich durch mangelnde Perspektiven in vielen Ländern ergeben, sind groß und aktuell medial sehr präsent. Kurzfristige, breit angelegte Lösungen wären wünschenswert. Trotzdem ist es erfahrungsgemäß bei innovativen Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz vorzuziehen, diese zunächst in einem kontrollierbaren Rahmen zu erproben – zum Beispiel in Sonderwirtschaftszonen – und nicht als landesweite Lösungen. Dieser Weg hat beispielsweise bei den chinesischen Wirtschaftsreformen seit 1979 gute Ergebnisse gebracht.

Wir alle kennen aus Deutschland und anderen Ländern Innovationen aus Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung, die von Ausländern angestoßen und eingeführt wurden und die Lebensbedingungen vieler Menschen verbessert haben. Angesichts der aktuell bereits drängenden, perspektivisch jedoch wachsenden Herausforderungen, die Armut, Perspektivlosigkeit, Gewalt und dadurch verursachte Migrationsbewegungen verursachen, lohnt es sich, über neue Wege bei der Verbesserung der Verwaltungseffizienz in Entwicklungsländern nachzudenken. Dabei sollte das Potenzial, das der vorurteilsfreie Einsatz von Experten ungeachtet ihrer Nationalität für Verwaltungsaufgaben haben kann, nicht ignoriert werden.

Literatur

Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion (Hrsg.) (2011), *Bürgerbefragung öffentlicher Dienst: Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen*, Berlin, verfügbar unter: http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/forsa_2011.pdf, aufgerufen am 10. Dezember 2015.

De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York.

haufe.de (2015), »Öffentlicher Dienst hat positives Image«, verfügbar unter: http://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/buergerbefragung-oeffentlicher-dienst-hat-positives-image_144_318728.html, aufgerufen am 10. Dezember 2015.

NYU Stern Urbanization Project (2015), »New cities. More Choices, Better rules«, verfügbar unter: <http://urbanizationproject.org/blog/charter-cities>, aufgerufen am 10. Dezember 2015.

Banken sind zur Stabilisierung des Ölpreises wichtiger als die Konjunktur

10

Ferdinand Dudenhöffer*

In seinem Kommentar diskutiert Ferdinand Dudenhöffer die Gründe für die aktuellen Ölpreisschwankungen und schlägt Maßnahmen zur Abmilderung des Risikos vor, das durch den großen Einbruch der Ölpreise für die politische und wirtschaftliche Stabilität in weiten Regionen verursacht wird.

So billig wie Anfang Januar 2016 war Rohöl seit mehr als zehn Jahren nicht. Am 13. Januar 2016 wurde das Barrel Brent Spar für 30 US-Dollar gehandelt. Anfang März 2012 betrug der Preis noch 128 US-Dollar. Damit ist der Preis für Brent Rohöl seit März 2012 um 98 US-Dollar pro Barrel oder 77% eingebrochen. Abbildung 1 zeigt den Preisverlauf. Selbst ein weiteres Absinken des Ölpreises wird nicht ausgeschlossen, und Analysten setzen sogar die Untergrenze von 10 US-Dollar in den Raum. Der Ölmarkt ist aus den Fugen geraten. Und es sind keinerlei Zeichen erkennbar, dass sich die Lage verändert.

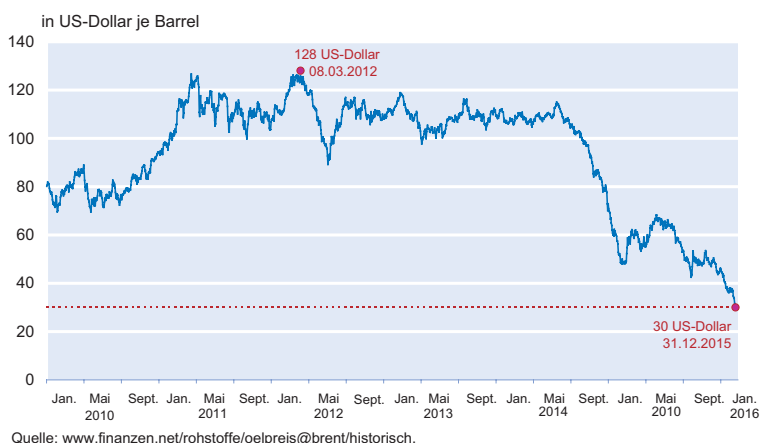
Instabiler Rohölmarkt: Angebotselastizität von 1

Die Erklärung des großen und unkontrollierten Preiseinbruchs mit einer schwächelnden Konjunktur greift nicht. Das mikroökonomische Standardmodell und das generelle Verständnis von Angebotsprozessen sind mit dem Phänomen eines Ölpreissturzes nicht in Einklang zu bringen. Der Grund liegt auf der Hand. Das Angebotsverhalten hängt weder von den technischen Produktionsprozessen, den Preisen der Produktionsfaktoren noch den Rohölreserven ab, sondern ist zu

großen Teilen an die Staatsfinanzierungen von Russland, Venezuela, Iran und vielen anderen Erdölstaaten gebunden. Ein Großteil der Erdölexportländer braucht zur Aufrechterhaltung des politischen Systems einen festen Budgetbeitrag aus dem Rohölverkauf. Wenn Russland einen konstanten Betrag in Höhe von C_{staat} in Milliarden US-Dollar zur Staatsfinanzierung benötigt und sich überwiegend durch den Verkauf von Bodenschätzen finanziert, muss bei sinkenden Preisen noch mehr produziert werden. Ein fast schon fataler Mechanismus wird in Gang gesetzt. Der Angebotsüberhang wird mit sinkenden Preisen immer größer.

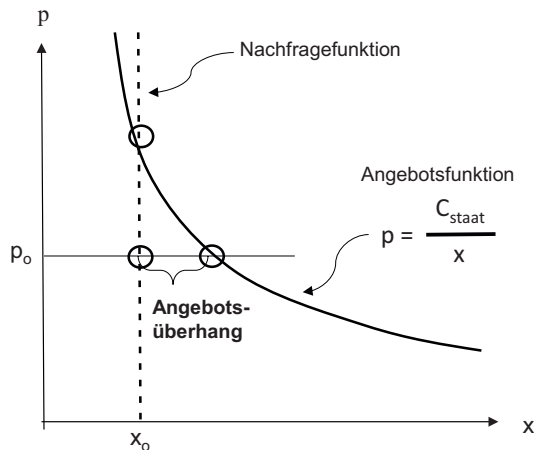
Abbildung 2 illustriert den Zusammenhang. Die Angebotskurve wird zu Hyperbel $p \cdot x = C_{\text{staat}}$. Im Punkt (p_0, x_0) liegt ein Angebotsüberhang vor. Die Antwort der erdölexportierenden Länder auf den Angebotsüberhang lautet, den Ölhahn noch weiter zu öffnen. Sie brauchen die Einnahmen aus dem Ölverkauf für ihre Staatsfinanzierung. Eine gefährliche Abwärtsspirale beginnt unabhängig von der Konjunktur in den Abnehmerländern. Dieses Phänomen führt bei konstanter, wenig elastischer Nachfrage dazu, dass kein Marktgleichgewicht gefunden wird. So kurios es klingt, wenn der Preis sinkt, steigt die Angebotsmenge. Der Angebotsüberhang steigt, einzelne Ölanbieter beginnen mit dem Verkauf unter Preis. Der Preis drifft gefährlich nach unten ab. Verschärfend wirkt in der Situation, dass neue Anbieter und Substitute – wie etwa durch das Fracking – das Angebot zusätzlich erhöht. Symptomatisch für die Entwicklung ist das Verhalten der OPEC-Staaten, die sich auf keinerlei Kontingente mehr festlegen.

Abb. 1
Ölpreis (Brent)



* Prof. Dr. Ferdinand Dudenhöffer ist Direktor des CAR-Instituts an der Universität Duisburg-Essen sowie Inhaber des Lehrstuhls für allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Automobilwirtschaft an der Universität Duisburg-Essen.

Abb. 2
Instabiler Ölmarkt



Quelle: Car Universität Duisburg-Essen.

Nicht die Konjunktur erklärt den Ölpreis, sondern die Staatsfinanzierungen

Die Konjunktur und die Konjunkturaussichten spielen in der Situation so gut wie keine Rolle. Die Finanzierung der Staatsbudgets über Rohstoffverkäufe treibt den Prozess: Free Floating. Die üblichen Erklärungen zur Ölpreisentwicklung – die Weltkonjunktur wird schwächer, daher braucht die Welt weniger Rohöl – sind nicht mehr zutreffend. Damit erscheint es wenig plausibel, dass der Rohölpreis in absehbarer Zeit wieder auf ein Niveau über 100 US-Dollar steigt. Ein wesentlicher Kostenfaktor bei der Autonutzung bleibt preiswert.

Mittelfristige Lösung: Nachfrageschub durch billiges Benzin

Der aus den Fugen geratene Markt könnte sich wieder stabilisieren, wenn die Nachfrage nach Erdölprodukten stark elastisch wäre. Ein wichtiger Nachfrager nach Rohölprodukten sind die Autofahrer. Wenn also die Autofahrer aufgrund des billigen Benzins mehr fahren würden, könnte sich wieder ein Gleichgewicht finden. Das ist aber nicht der Fall. Niemand setzt sich in sein Auto und fährt wahllos durch die Gegend, nur weil das Benzin billig ist. Mittelfristig wirkt allerdings der Benzinpreiseffekt, wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen.

Zunächst machen sich die Rohölpreisschwankungen nur »abschwächt« an den Tankstellen bemerkbar. Da die Steuern und die Verarbeitungskosten von Rohöl – abgesehen vom Mehrwertsteuerbetrag – so gut wie nicht volatil sind, hat sich die Preissenkung bei Rohöl bisher nur wenig auf den Diesel- und Benzinpreis ausgewirkt. Immerhin sind in

Deutschland seit März 2012 die Dieselpreise an den Tankstellen um 50 Cent oder fast ein Drittel gesunken. In Ländern mit geringeren Steuern auf Kraftstoff – wie etwa den Entwicklungsländern oder in den Ländern Osteuropas – sind die Treibstoffpreise deutlich stärker zurückgegangen als in Deutschland. Da es zu erwarten ist, dass die Rohölpreise für längere Zeit auf ihrem niedrigen Niveau verharren, bleibt der Kraftstoff preiswert.

Autofahren jährlich um 10% preisgünstiger seit 2012

Die Kraftstoffpreissenkung ist in den jährlichen Kosten eines Fahrzeugs deutlich spürbar. So fallen durch den Ölpreisverfall bei einem Kompaktfahrzeug mit 15 000 Jahreskilometer Fahrleistung in Deutschland mehr als 10% weniger Gesamtkosten für das Fahrzeug einschließlich Wertverlust an. Mit anderen Worten, durch den Einbruch der Rohölpreise um 70% wurde Kraftstoff um 30% preisgünstiger und Autofahren um gut 10% billiger.

Die Kostensenkung eines eigenen Autos macht sich insbesondere in Ländern mit niedrigen Fahrzeugdichten durch steigende Nachfrage nach individueller Mobilität bemerkbar. Krisenländer – wie etwa Brasilien, Argentinien, Russland und die Ukraine – bleiben davon ausgeschlossen. Durch die gesunkenen Kraftstoffkosten werden Autos »erschwinglicher«, und in Ländern mit BIP-Wachstum gelingt es durch die niedrigeren Autokosten immer mehr Menschen, sich den Wunsch zur Motorisierung zu erfüllen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über wichtige Länder und Regionen dieses Typs. So ist zwar Spanien mit 476 Pkw pro 1 000 Einwohner bereits gut mit Fahrzeugen »versorgt«, allerdings gegenüber Südländern wie Italien (618 Pkw auf 1 000 Einwohner) bleibt Potenzial. Zusätzlich war im Zuge der Eurokrise in Spanien der Fahrzeugbestand gesunken. So besteht dort Aufholbedarf, und ein von der OECD prognostiziertes Wirtschaftswachstum in Spanien von 2,7% für das Jahr 2016 schafft gemeinsam mit niedrigen Zinsen und preisgünstigem Kraftstoff Raum für Zusatzwachstum (vgl. OECD Economic Outlook, November 2015).

Tab. 1
Länder mit niedriger Pkw-Dichte und hohem Wirtschaftswachstum

	Pkw/1 000 Einwohner	Reales BIP-Wachstum 2016 (in %)
Spanien	476	2,7
Südkorea	312	3,1
Mexiko	213	3,1
Türkei	128	3,4
China	61	6,5
Indonesien	50	5,2
Indien	22	7,3
Rest Asiens	48	n.a.
Welt	148	3,3

Quelle: OECD, Economic Outlook, November 2015; CAR Universität Duisburg-Essen.

In noch stärkerem Maße treffen die Argumente auf die Wachstumsländer Südkorea, Mexiko, die Türkei, China, Indonesien und Indien zu. In einem Großteil dieser Länder wirken – wie in Europa – die niedrigen Zinsen als zusätzlicher Katalysator zum billigen Treibstoff. So kommen in Indien auf 1 000 Einwohner »nur« 22 Pkw. Damit existiert ein gewaltiges Nachfragepotenzial, das durch Wirtschaftswachstum nutzbar gemacht werden kann. Die OECD prognostiziert für Indien für das Jahr 2016 ein reales BIP-Wachstum von 7,3%, wie Tabelle 1 zeigt.

Zusatznachfrage konzentriert auf preisgünstige Neuwagen

Insgesamt kann durch den Ölpreiseffekt mit einer Zusatznachfrage von mehr als 600 000 Pkw im Jahr 2016 gerechnet werden. Tabelle 2 listet die Einzeleffekte auf. So werden im Jahr 2016 weltweit nach der untenstehenden Prognose durch den Ölpreiseffekt 78,631 Mio. Pkw verkauft. Ohne Ölpreiseffekt läge der Markt bei 78,010 Mio. Pkw. Das billige Öl gibt den Autobauern Rückenwind. Am stärksten dürften diesen Rückenwind die Hersteller preisgünstiger Fahrzeuge spüren. Damit können die chinesischen Autobauer ihr im Jahr 2105 begonnenes Wachstum fortsetzen. Im Jahr 2015 haben die chinesischen Autobauer in China 8,7 Mio. Neuwagen verkauft. Das entspricht einem respektablen Marktanteil von 41%.

Tabelle 2 zeigt, dass die Zusatzeffekte in Ländern mit niedriger Fahrzeugdichte am stärksten ausfallen werden. Dies sind Länder wie Indien, Südkorea, Mexiko, die Türkei, Indonesien sowie die restlichen mittleren und kleineren asiatischen Staaten. Dort sind die Fahrzeugmärkte nicht gesättigt, und Preissenkungen oder Einkommenserhöhungen wirken bei ungesättigten Märkten deutlich nachfragebelebender als in gesättigten Märkten, bei denen überwiegend Ersatzbedarf befriedigt wird.

Trotz der Verunsicherung an den Börsen bleibt China ein Wachstumsmarkt für die Autoindustrie. Der Ölpreiseffekt induziert eine Erhöhung der Nachfrage um etwa 1%. Getrieben wird das Wachstum in China durch die Steuersenkungen bei Fahrzeugen mit Motoren unter 1,6 Liter Hubraum, durch den preisgünstigen Treibstoff, durch das größer werdende Angebot und die steigende Akzeptanz chinesischer Autobauer, das prognostizierte OECD-Wirtschaftswachstum von 6,5% und die immer noch niedrige Pkw-Dichte von 61 Pkw auf 1 000 Chinesen. Es kommen also fünf wichtige Argumente zusammen, die den Wachstumsprozess in China plausibel machen. Für die Rohölnachfrage sind die Perspektiven damit nicht schlecht. Mittelfristig wirkt der Benzinspreiseffekt. Damit bleibt das kurzfristige Problem ungelöst.

Verbürgte Kredite an Ölförderländer würden Ölpreissturz stoppen

Will man den großen und unkontrollierten Ölpreiseinbruch stoppen, bedarf es einer Lösung für die Finanzierung der

Tab. 2
Nachfrageeffekte im Detail

		Pkw/1 000 Einwohner	Reales BIP-Wachstum 2016 (in %)	Pkw-Markt 2015 (in 1 000 Pkw)	Pkw-Markt 2016 (in 1 000 Pkw)	Pkw-Markt 2016 mit Ölpreiseffekt (in 1 000 Pkw)	Zusatz-Pkw-Nachfrage durch Ölpreiseffekt (in %)
1	China	61	6,5	19 379	20 251	20 445	1,0
2	USA	808	2,5	17 471	17 859	17 995	0,5
3	Japan	477	1,0	4 230	4 272	4 272	0,0
4	Brasilien	193	- 1,2	2 620	2 437	2 437	0,0
5	Deutschland	548	1,8	3 200	3 150	3 200	1,6
6	Russland	284	- 0,4	1 690	1 639	1 639	0,0
7	Indien	22	7,3	2 750	2 930	2 984	2,0
8	England	506	2,4	2 600	2 626	2 639	0,5
9	Frankreich	497	1,3	1 870	1 935	1 935	0,0
10	Kanada	612	2,0	1 920	1 939	1 949	0,5
11	Südkorea	312	3,1	1 509	1 569	1 600	2,0
12	Italien	618	1,4	1 530	1 637	1 637	0,0
13	Australien	574	2,6	1 114	1 137	1 143	0,5
14	Mexiko	213	3,1	1 361	1 434	1 468	2,5
15	Spanien	476	2,7	1 010	1 101	1 116	1,5
16	Türkei	128	3,4	587	736	748	2,0
17	Indonesien	50	5,2	730	766	788	3,0
18	Rest Asiens	48	n.a.	1 540	1 522	1 571	3,2
19	Rest der Welt	n.a.	n.a.	8 971	9 069	9 115	0,5
20	Welt	148	3,3	75 950	78 010	78 631	0,8

Quelle: OECD, Economic Outlook, November 2015; CAR Universität Duisburg-Essen.

Budgets der Ölförderstaaten. Nur dann besteht die Möglichkeit, die Abwärtsspirale – wie in Abbildung 2 illustriert – anhalten zu können. Damit kommt der Finanzsektor ins Spiel. Eine Option wären Staatsfinanzierungen für die Ölförderländer, freilich mit Kreditbesicherung. Die Kredite lassen sich durch die Ölvorräte im Boden verbürgen. Vorstellbar wäre eine Ölanleihe des IWF. Die Ölländer übertragen dem IWF die Grundschild für Öl im Boden im Ausmaß der angefragten Kredite. Der IWF hat die Macht, um bei Zahlungsausfall das verbürgte Öl zu versilbern. Banken kaufen und vermarkten die Anleihen und geben so mit besicherten Wertpapieren Kredite an die Ölländer. Solche besicherten Wertpapiere haben ein um Lichtjahre geringeres Ausfallrisiko als jeder Griechenlandkredit. Bei stabileren Ölpreisen werden die Anleihen zurückgekauft. Das Bankensystem würde uns vor dem Ölmarktkollaps und, das ist wichtig, bei Ausfallrisikoabsicherung versichern.

Der große Einbruch der Ölpreise birgt hohe Risiken für die politische und wirtschaftliche Stabilität in weiten Regionen. Aufgrund der Angebotskonstellationen existiert kein stabiles Gleichgewicht ohne Zwischenfinanzierung der Ölstaaten. Die Risiken sind tragbar und können abgesichert werden. Wir sollten dem Ölmarktkollaps nicht tatenlos zusehen. Die Banken sind zur Stabilisierung des Ölpreises wichtiger als die Konjunktur.

Schuldenbremsen in den deutschen Bundesländern: Worte und Taten der Landesregierungen

14

Dominik Hecker, Dano Meiske,* Niklas Potrafke, Marina Riem und Christoph Schinke

Im Jahr 2009 wurde die Schuldenbremse in Deutschland gesetzlich verankert: Ab dem Jahr 2020 müssen die Haushalte der Bundesländer strukturell ausgeglichen sein. Gegenwärtig initiierte Konsolidierungsstrategien beeinflussen, ob ein Bundesland die Schuldenbremse im Jahr 2020 einhalten kann. In einer neuen Studie beschreiben Potrafke et al. (2016), in welchem Umfang die parteipolitische Zusammensetzung der einzelnen Landesregierungen bestimmt hat, ob Regierungen ihre Haushalte konsolidierten, und welche Anpassungsmaßnahmen sie vornahmen. Die Parteien unterschieden sich hinsichtlich ihrer Strategie, wie sie öffentliche Haushalte konsolidieren wollen – so erschien es zumindest in der öffentlichen Debatte. Deskriptive Statistiken zeigen, dass Länder mit linken Regierungen im Zeitraum von 2010 bis 2014 im Durchschnitt höhere strukturelle Haushaltsdefizite aufwiesen als Länder mit rechten Regierungen, wohingegen sich die Primärdefizite der Länder kaum unterschieden. Dass die Steuereinnahmen der Länder weitaus höher ausfielen als erwartet, erleichterte die Haushaltskonsolidierung, und linke Regierungen konnten auch ohne Defizite generöse Haushalte vorlegen. Linke Politiker verliehen ihren Standpunkten gegen die Schuldenbremse zwar durch expressive Rhetorik Ausdruck, scheinen aber auf den Umschwung in der öffentlichen Meinung im Zuge der Finanzkrise reagiert zu haben und verfolgten, wenn sie Regierungsverantwortung hatten, keine signifikant andere Fiskalpolitik als rechte Politiker.

Im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 ist die Frage nach einer nachhaltigen Fiskalpolitik ins Zentrum der öffentlichen Debatte gerückt. Die Bundesregierung hat 2009 eine Schuldenbremse im Grundgesetz verankert, wonach es den Bundesländern ab 2020 nicht mehr gestattet ist, strukturell defizitäre Landeshaushalte zu verabschieden. Die Länder entscheiden jedoch selbst darüber, wie sie dieses Ziel erreichen möchten. Die Haushaltssituation der einzelnen Bundesländer in den Jahren vor 2020 spielt auch für die Verhandlungen zur Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 eine entscheidende Rolle. Sowohl die Schuldenbremse als auch der Länderfinanzausgleich beeinflussen die Landeshaushalte stark. Im Jahr 2014 betrug der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern 9 Mrd. Euro. Der Länderfinanzausgleich schafft damit für die Bundesländer Anreize, Schulden aufzunehmen, anstatt Einnahmen zu generieren, die möglicherweise umverteilt werden würden. Wenn die Schuldenbremse in Kraft getreten ist und damit Haushaltsdefizite auf Länderebene verboten, könnten hoch verschuldete Bundesländer höhere Fiskaltransfers fordern, um den Auflagen der Schuldenbremse zu entsprechen.

Bei der Abstimmung im deutschen Bundestag am 29. Mai 2009 stimmten 19 von 220 Abgeordneten der SPD gegen die Schuldenbremse, bei der CDU/CSU stimmte nur einer von 216 Abgeordneten dagegen. In sechs Bundesländern haben rechte Regierungen eine Schuldenbremse eingeführt (Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen), linke Regierungen führten in drei Bundesländern eine Schuldenbremse ein (Baden-Württemberg, Hamburg und Rheinland-Pfalz).¹ Viele Studien untersuchen den Zusammenhang zwischen parteipolitischer Zusammensetzung von Regierungen und Fiskalpolitik, aber nur wenige Studien fokussieren sich auf den Einfluss der parteipolitischen Zusammensetzung auf die Haushaltskonsolidierung.

Potrafke et al. (2016) beschreiben, inwieweit die parteipolitische Zusammensetzung einer deutschen Landesregierung bestimmt hat, ob Regierungen ihre Haushalte konsolidierten und welche Abbaupfade sie verfolgten. Darüber hinaus wird untersucht, ob Regierungen Neuverschuldungsregeln in die Landesgesetzgebung aufgenommen haben und ob die

* Dominik Hecker und Dano Meiske waren von September bis Dezember 2015 Praktikanten im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

¹ Als linke Regierungen werden SPD-, SPD/Grüne- und SPD/Linke-Regierungen eingestuft. SPD und CDU/CSU, CDU und Grüne oder CDU/FDP/Grüne werden als Regierungen der Mitte klassifiziert. Rechte Regierungen sind CDU/CSU oder CDU/CSU/FDP.

parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung einen Einfluss auf die Höhe des Defizits hatte. Es wurden auch Führungskräfte der Landesministerien für Finanzen befragt, welche Konsolidierungsstrategie die jeweiligen Landesregierungen verfolgen.

Medienberichte bestätigen, dass sich die politischen Parteien in ihren Einstellungen zu fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen deutlich unterscheiden. Beispielsweise titelte die *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* am 22. Juni 2014 mit »Sozis wollen nicht sparen«.

Öffentliche Verschuldung und parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen

Die Partisan-Theorien beschreiben, dass linke Regierungen eine expansivere Fiskalpolitik als rechte Regierungen verfolgen (vgl. Hibbs 1977; Alesina 1987). Unter der Annahme konstanter Steuereinnahmen sollten linke Regierungen folglich höhere Defizite verzeichnen als rechte Regierungen.

Die strategische Aufnahme von Krediten könnte ebenfalls ein Wirkungskanal sein, über den die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung das Defizit beeinflusst. Dazu gibt es zwei Theorien. Alesina und Tabellini (1990) beschreiben, dass Amtsinhaber Ausgaben für die von ihnen bevorzugten Güter vor Wahlen kreditfinanziert erhöhen, um den Handlungsspielraum für ihre Nachfolger zu reduzieren. Demzufolge müssten sowohl linke als auch rechte Regierungen das Haushaltsdefizit vor Wahlen erhöhen. Persson und Svensson (1989) legen dar, dass rechte Regierungen die Steuern vor Wahlen senken würden und damit gezielt Defizite verzeichnen, um ihren Nachfolgern geringere Spielräume für Staatsausgaben zu ermöglichen. Linke Regierungen hingegen würden die Steuern erhöhen, um ihre Nachfolger mit hohen Steuereinnahmen zu einem höheren Ausgabenniveau zu bewegen, und daher Haushaltsüberschüsse verzeichnen. Viele Untersuchungen finden allerdings keine empirischen Belege für die Theorie solcher strategischer Defizite (vgl. Grilli et al. 1991; Crain und Tollison 1993, Franzese 2000; Lambertini 2003; Brender und Drazen 2009; Aidt und Mooney 2014).

Empirisch lassen sich Unterschiede in der Konsolidierungsstrategie je nach parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung nachweisen: Linke Regierungen tendieren dazu, Defizite über die Erhöhung des Steueraufkommens zu reduzieren, während rechte Regierungen eher Ausgabenkürzungen durchführen (vgl. Mulas-Granados 2003; Tavares 2004).

Einige verwandte Studien untersuchen bereits die Fiskalpolitik der deutschen Bundesländer. Jochimsen und Nuscheler (2011) verwenden einen Paneldatensatz für den Zeitraum 1960–2005. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die Kre-

ditaufnahme in den Jahren vor Wahlen deutlich gesunken ist und dass Koalitionen mehr Kredite aufnahmen als Regierungen, die nur von einer Partei gebildet wurden. Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung stellte sich jedoch nicht als signifikanter Faktor heraus. Jochimsen und Thomasius (2014) beschreiben, dass der berufliche Hintergrund des Finanzministers einen signifikanten Effekt auf das Haushaltsdefizit hatte, wohingegen sich die Parteizugehörigkeit des Finanzministers nicht als signifikant erwies. Ausgaben und Defizite fallen höher aus, wenn Ministerpräsidenten einen niedrigeren sozioökonomischen Hintergrund hatten (vgl. Hayo und Neumeier 2014).

Untersucht wurden ebenso Einstellungen der deutschen Bevölkerung zur Schuldenbremse. Am meisten Unterstützung fand die Schuldenbremse bei CDU-Wählern, gefolgt von Wählern der Grünen, der SPD, der FDP und der Linken (vgl. Hayo und Neumeier 2016a). Vor allem Bürger mit hohem Einkommen, Wissen über die Kosten defizitärer Haushalte und mit geringem Vertrauen in die fiskalische Kompetenz der Politiker befürworteten die Schuldenbremse (vgl. Hayo und Neumeier 2016b).

Die Schuldenbremse in Deutschland

Das Gesetz, das auf Bundesebene einen ausgeglichenen Haushalt ohne zusätzliche Kreditaufnahme vorschreibt, wurde im Jahr 2009 im Grundgesetz (Art. 109(3) GG) verankert (Schuldenbremse). Die Bundesländer bleiben im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen in der Haushaltsgestaltung autonom, solange ab dem Jahr 2020 keine Einnahmen über Kredite finanziert werden.² Es ist jedoch unklar, welche Konsequenzen drohen, wenn Bundesländer ab 2020 strukturelle Defizite aufweisen. Das Grundgesetz sieht keine Sanktionsmechanismen bei Verfehlungen vor.

Die Bundesregierung hat zur Kontrolle der Fiskalpolitik der Bundes- und Landesregierungen einen *Stabilitätsrat* gegründet, der sich aus den Finanzministern der Länder, dem Bundesminister für Finanzen und dem Bundesminister für Wirtschaft und Energie zusammensetzt. Der Stabilitätsrat kontrolliert, ob eine nachhaltige Fiskalpolitik verfolgt wird, indem die Haushalte anhand von vier Kennzahlen (strukturelles Defizit, Kreditfinanzierungsquote, Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote) mit dem Durchschnitt der Länder verglichen werden.³

² Ausgenommen von dieser Regelung sind die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die Konsolidierungshilfen empfangen (insgesamt 800 Mio. Euro pro Jahr). Diese Bundesländer sind dazu verpflichtet, sich der Maßgabe eines ausgeglichenen Haushalts bereits ab 2011 sukzessive zu nähern. Erfüllt ein Land diese Vorgabe nicht, fallen die Konsolidierungshilfen für dieses Bundesland weg.

³ Die Bundesländer haben sich bisher nicht auf eine Methode zur Konjunkturbereinigung des Defizits einigen können (zur Datenlage vgl. auch Brügelmann und Schäfer 2013).

Die nationale Schuldenbremse schreibt den Ländern keine konkrete Konsolidierungsstrategie in der Übergangszeit bis zum Jahr 2019 vor. Bis dahin sind die Bundesländer autonom in ihrer Fiskalpolitik. Da die Länder jedoch nur geringen diskretionären Handlungsspielraum hinsichtlich ihrer Steuereinnahmen haben, ist es am wahrscheinlichsten, dass sie ihre Haushalte durch Kürzung der Ausgaben anpassen. Personalkosten, Betriebskosten, Sach- und Unterstützungsleistungen fallen unter die Ausgaben, über deren Höhe die Länder selbständig entscheiden. Die Länder können eigene Schuldenbremsen entweder in der Landesverfassung verankern – wie es bereits Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein getan haben – oder in ihren Landeshaushaltsordnungen – wie im Fall von Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Thüringen (vgl. Tab. 1). Gesetzlich verankerte Schuldenbremsen können dennoch Schlupflöcher enthalten (vgl. Ciaglia und Heinemann 2012; Heun 2013; Reischmann 2014; 2016). Der Erfolg einer Schuldenbremse hängt von ihrer spezifischen Ausgestaltung und ihren institutionellen Rahmenbedingungen ab.

Die deutsche Schuldenbremse ist keine glaubwürdige Verpflichtung (vgl. Mause und Groeteke 2012) und dürfte von

den zukünftigen Landesregierungen infrage gestellt werden (vgl. Janeba 2012). Im Zuge der Verhandlungen zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 haben die Landesregierungen einen Anreiz, ihre Haushalte bis 2020 nicht auszugleichen, da sie bei schlechter Finanzlage höhere horizontale Transfers aushandeln könnten (vgl. Feld 2010; Burret und Feld 2013). Der Föderalismus gewährt den Bundesländern de facto eine Bailout-Garantie (vgl. Ciaglia und Heinemann 2012).

Worte von Politikern

Politische Standpunkte einer Partei, beispielsweise zur Schuldenbremse, können sowohl anhand von Meinungsäußerungen einzelner Politiker in der Öffentlichkeit als auch anhand von Wahlprogrammen beschrieben werden (vgl. Osterloh 2012).

Medienberichten zufolge war die linke Regierung in Schleswig-Holstein versucht, die Schuldenbremse abzuschwächen: Finanzministerin Monika Heinold »rückt von der Schuldenbremse ab« (SHZ, 4. Juni 2015). Finanzminister Norbert Walter-Borjans (SPD) aus Nordrhein-Westfalen hatte die

Tab. 1
Gesetzliche Schuldenbremsen der deutschen Bundesländer

Bundesland	Wahlentscheidung bei Abstimmung über Schuldenbremse im Bundesrat (12. Juni 2009)	Gesetzesgrundlage der Einführung einer Schuldenbremse	Zeitpunkt der parlamentarischen Abstimmung	Parteilpolitische Zusammensetzung der Regierung zum Zeitpunkt der parlamentarischen Abstimmung	Zeitpunkt der Volksabstimmung über Verfassungsänderung	Erhält Konsolidierungshilfe
Baden-Württemberg	Ja	Haushaltsordnung	Dezember 2012	Links	–	–
Bayern	Ja	Verfassung	Juni 2013	Rechts	September 2013	–
Berlin	Nein	–	–	–	–	Ja
Brandenburg	Ja	–	–	–	–	–
Bremen	Ja	Verfassung	Januar 2015	Links	–	Ja
Hamburg	Ja	Verfassung	Juni 2012	Links	Nein	–
Hessen	Ja	Verfassung	Dezember 2010	Rechts	März 2011	–
Mecklenburg-Vorpommern	Nein	Verfassung	Juni 2011	Gemischt	Nein	–
Niedersachsen	Ja	Haushaltsordnung	September 2012	Rechts	–	–
Nordrhein-Westfalen	Ja	–	–	–	–	–
Rheinland-Pfalz	Ja	Verfassung	Dezember 2010	Links	Nein	–
Saarland	Ja	–	–	–	–	Ja
Sachsen	Ja	Verfassung	Juli 2013	Rechts	Nein	–
Sachsen-Anhalt	Ja	Haushaltsordnung	November 2010	Gemischt	–	Ja
Schleswig-Holstein	Nein	Verfassung	Mai 2010	Rechts	Nein	Ja
Thüringen	Ja	Haushaltsordnung	Juli 2009	Rechts	–	–

Quelle: Erfassung und Darstellung des ifo Instituts.

Tab. 2
Einstellungen gegenüber einer Schuldenbremse in Wahlprogrammen vor Landtagswahlen (2009–2014)

Einstellungen gegenüber der Schuldenbremse	CDU/CSU	SPD	FDP	Die Grünen	Die Linke
Anzahl der Wahlprogramme mit eindeutig positiver Einstellung	20	9	18	15	0
Anzahl der Wahlprogramme mit eindeutig negativer Einstellung	0	0	0	2	13
Anzahl untersuchter Parteiprogramme	23	23	23	23	23

Quelle: Erfassung und Darstellung des ifo Instituts, basierend auf den offiziellen Parteiprogrammen.

Schuldenbremse im vergangenen Jahr als »ein Stück Selbstentmündigung« (*dapd*, 13. Oktober 2011) bezeichnet. Die hessische Landtagsabgeordnete Janine Wissler (Die Linke) sagte, »Schuldenbremse heißt Sozialabbau« (*Gelnhäuser Tageblatt*, 9. März 2011). Saarlunds Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU) stellt die Schuldenbremse vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in Europa infrage. Aus Rängen der FDP und ihrer eigenen Partei wurde sie dafür heftig kritisiert (*Berliner Morgenpost*, 28. November 2011).

Während der Aussprache im Bundestag, die der Abstimmung über die föderale Schuldenbremse im Mai 2009 vorausging, erklärten Abgeordnete aller Parteien ihre Einstellungen zur Schuldenbremse. Volker Wissing (FDP) betonte, wie sehr die bedrohlichen Zinslasten die politische Gestaltungsfähigkeit einschränken. Deshalb befürworte die FDP eine Schuldenbremse, um für eine effektive Verschuldungsbegrenzung zu kämpfen. Antje Tillmann (CDU) hob hervor, dass mit einer Schuldenbegrenzung mehr Generationengerechtigkeit ermöglicht werde. Bodo Ramelow (Die Linke) sagte hingegen: »Sie wissen genau, dass Sie heute Weichen stellen, die in einigen Jahren bewirken werden, dass einige Bundesländer finanziell nicht mehr handlungsfähig sind. (...) Allein eine Vermögensteuer, wie sie in England erhoben wird – England wird nun wahrlich nicht von der Linken regiert –, bedeutet eine Einnahmeverbesserung um 90 Mrd. Euro.« Fritz Kuhn (Grüne) kritisierte, dass die Schuldenbremse nicht effektiv sein werde, weil die Länder in ihrer Haushaltsgestaltung bis 2019 autonom sind. Der ehemalige Kanzlerkandidat Peer Steinbrück (SPD) forderte, dass ein Signal an die Finanzmärkte gegeben werden müsse, dass in Deutschland eine solide Haushaltspolitik betrieben werde.

Wahlprogramme verdeutlichen ebenfalls die politische Haltung einer Partei gegenüber der Schuldenbremse. Zwischen 2009 und 2014 wurden 23 Landtagswahlen abgehalten, vor denen jeweils Wahlprogramme veröffentlicht wurden. Potrafke et al. (2016) haben untersucht, ob Wahlprogramme klare Stellungnahmen für oder gegen die Schuldenbremse auf Bundes- oder Landesebene enthielten. Tabelle 2 beschreibt die Ergebnisse. Die Einstellungen zur Schuldenbremse variieren deutlich zwischen den Parteien: Während rechte Parteien (CDU/CSU und FDP) die Schuldenbremse vor allem befürworteten, zeigte sich bei linken Parteien ein gemischtes Bild. Die SPD und die Grü-

nen standen der Schuldenbremse unentschlossen gegenüber, und die Linke lehnte die Schuldenbremse entschieden ab.

Taten von Politikern und Regierungen

Wahlverhalten

Das Wahlverhalten einzelner Abgeordneter bei Bundestags- oder Landtagsabstimmungen gibt ebenfalls Aufschluss darüber, welche Parteien die Schuldenbremse befürworteten und welche Parteien die Schuldenbremse ablehnten (vgl. Tab. 3). Landtagsabgeordnete der Unionsparteien (CDU/CSU) und der FDP stimmten durchgehend für die Schuldenbremse, ausgenommen die FDP in Sachsen-Anhalt, die sich bei dieser Wahl enthielt. Bei der SPD zeigte sich wiederum ein gemischtes Bild: Während in Niedersachsen und Thüringen alle Landtagsabgeordneten gegen die Schuldenbremse stimmten, stimmten die SPD-Landtagsabgeordneten aller anderen Bundesländer für die Einführung einer Schuldenbremse. Einzige Ausnahme bildete ein einzelner Landtagsabgeordneter in Sachsen, der ebenfalls gegen die Schuldenbremse stimmte. Die Grünen stimmten in Bayern und Niedersachsen gegen die Schuldenbremse. Die Linke hat die Schuldenbremse fast nie unterstützt, mit Ausnahme von Sachsen, wo elf Landtagsabgeordnete für die Schuldenbremse stimmten.

Politikmaßnahmen

Ausgaben, die die Bundesländer selbst beeinflussen können, sind Betriebskosten, Beihilfen und Unterstützungen sowie laufende Personalausgaben, die den größten Anteil an den Länderhaushalten darstellen. Aggregierte Daten der Ausgabentypen bilden nicht alle Facetten der Konsolidierungsstrategien ab, etwa kann eine Reduzierung der Personalausgaben bei unterschiedlichen Personengruppen ansetzen. Deswegen wurde untersucht, ob die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung die Konsolidierungsstrategie beeinflusste. Im Juli 2014 wurden Mitarbeiter in den Finanzministerien aller Bundesländer gefragt, welche Konsolidierungsstrategie die Regierungen als Reaktion auf die Einführung der Schuldenbremse anstrebten. Im Folgenden werden die Konsolidierungsstrategien drei ausgewählter Bundesländer detaillierter präsentiert.

Tab. 3
Wahlverhalten der einzelnen Parteien bei Abstimmungen zur Einführung von Schuldenbremsen

Entscheidungs- ebene	Entwurf eingebracht von	CDU	SPD	FDP	Die Grünen	Die Linke
Deutschland (Bundestag)	CDU/CSU, SPD	1 Nein / Rest Ja	19 Nein / Rest Ja	1 Ja / 3 Nein / Rest Enthaltungen	1 Enthaltungen / Rest Nein	Nein
Bayern	Verschiedene Abgeordnete der CSU, SPD, FDP und Freie Wähler	Ja	Ja	Ja / 1 Enthaltung	Nein / 1 Enthaltung	–
Bremen	CDU, SPD, Die Grünen	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Hessen	CDU, FDP	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Mecklenburg- Vorpommern	CDU, SPD	Ja	Ja	Ja	–	Nein
Niedersachsen	CDU, FDP (Gesetzesvorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung)	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Rheinland- Pfalz	CDU, SPD, FDP	Ja	Ja	Ja	–	–
Sachsen	CDU, SPD, FDP, Die Grünen	Ja	1 Nein / Rest Ja	Ja	1 Nein / Rest Ja	11 Ja / 11 Nein / 5 Ent- haltungen
Sachsen- Anhalt	Landesregierung (Gesetzesvorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung)	Ja	Ja	Enthaltungen	–	Nein
Schleswig- Holstein	CDU, SPD, FDP, Die Grünen, SSW	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Thüringen	Landesregierung (Gesetzesvorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung)	Ja	Nein	–	–	Nein
Das Wahlverhalten der einzelnen Abgeordneten in Baden-Württemberg und Hamburg ist nicht bekannt (keine Aufzeichnungen der namentlichen Abstimmungen).						

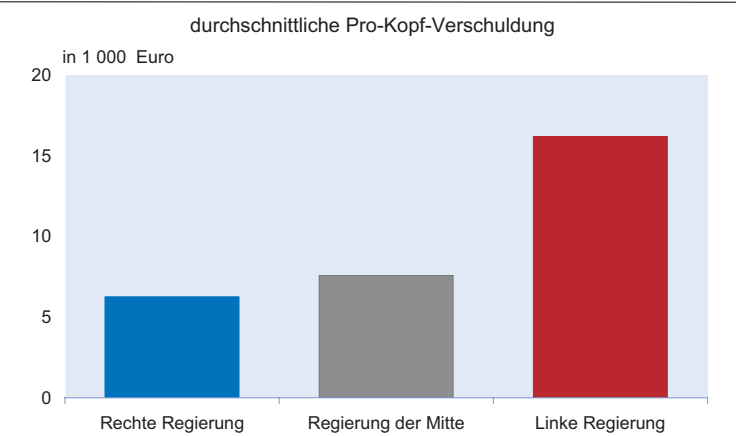
Quelle: Erfassung und Darstellung des ifo Instituts, basierend auf den Protokollen der Parlamentssitzungen.

Schleswig-Holstein war im Mai 2010 das erste Bundesland, das eine Schuldenbremse in der Landesverfassung verankerte. Eine Schuldenbremse gesetzlich zu verankern, war eine der ersten Entscheidungen der neu gewählten rechten Regierung. Die Schuldenbremse spielte auch im Wahlkampf eine entscheidende Rolle. Im Jahr 2009 war Schleswig-Holstein, damals noch von einer großen Koalition regiert, eines von drei Bundesländern, die gegen die Schuldenbremse auf Bundesebene stimmten. Als sich im Anschluss daran die Landesregierung entschloss, eine Klage gegen die Schuldenbremse auf Bundesebene einzureichen, war die CDU die einzige Partei, die diese Klage nicht unterstützte. Die Einstellungen gegenüber Schuldenbremse und Konsolidierungsstrategien unterschieden sich deutlich zwischen linken und rechten Parteien/Regierungen. Die rechte CDU/FDP-Regierung beschloss, im Zeitraum von 2010 bis 2020 Stellen im öffentlichen Dienst abzubauen. Als 2012 eine linke Regierung aus SPD, Grünen und dem Südschleswigschen Wählerverband (SSW) an die Macht kam, übernahm diese die angestrebten Konsolidierungsziele, setzte jedoch andere Prioritäten, mit welchen Mitteln das Budget konsolidiert werden sollte. Zum Beispiel sollten statt Lehrerstellen mehr Stellen in der öffentlichen Verwaltung gestrichen werden.

Sachsen weist die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aller Bundesländer auf. Seit 1990 bildet die CDU die Regierung, zeitweise in einer Koalition mit der SPD, und verzeichnet seit 2006 Haushaltsüberschüsse. Die im Jahr 2013 eingeführte Schuldenbremse verbietet die öffentliche Kreditaufnahme bereits ab 2014. Die Schuldenbremse beinhaltet ebenfalls Vorschriften, um Schulden abzudecken, die durch Pensionszahlungen entstehen können. Es wurde angekündigt, 18% der Stellen im öffentlichen Dienst zu streichen.

In *Nordrhein-Westfalen* wurde bisher noch keine Schuldenbremse in der Verfassung oder in der Landeshaushaltsordnung festgeschrieben. Um aber die Vorgaben der Schuldenbremse im Jahr 2020 zu erreichen, bedarf es des Personalabbaus im öffentlichen Dienst. Anstatt Stellen in der inneren Verwaltung zu streichen, for die linke SPD-Grüne-Regierung Löhne der Beamten im höheren Dienst ein. Der Verfassungsgerichtshof in Münster kündigte daraufhin an, dass dieser Lohnstopp, der ausschließlich Beamte im höheren Dienst betraf, verfassungswidrig sei. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen wird deswegen eine hohe Summe vergangener Löhne an Beamte nachzahlen müssen. Aber anstatt Ausgaben zu kürzen, hat die rot-grüne Regierung investive Ausgaben für Schulen, Kinderbetreuung

Abb. 1
Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

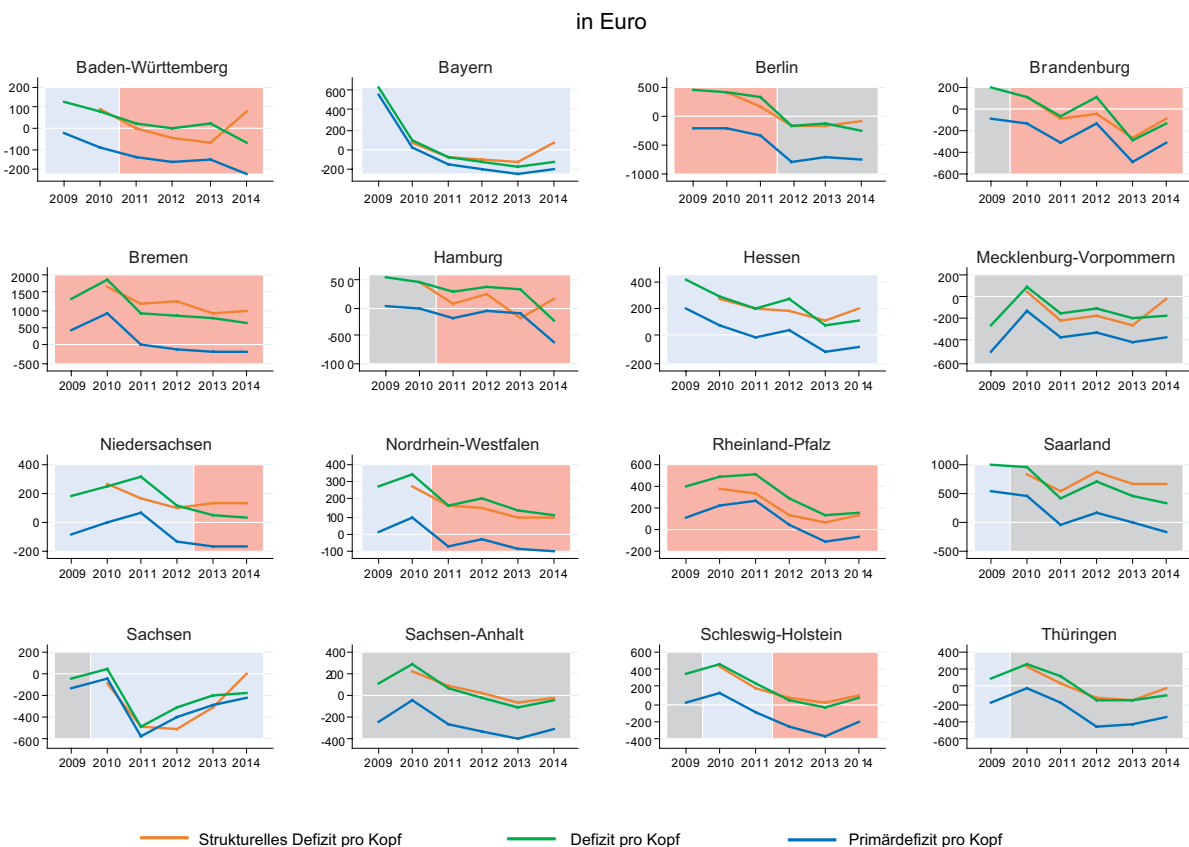
und Hochschulen in der Hoffnung getätigt, zukünftig weniger Ausgaben tätigen zu müssen. Als Konsequenz haben sich die Ausgaben für Sach- und Unterstützungsleistungen seit 2012 in Nordrhein-Westfalen deutlich erhöht. Es ist bisher noch nicht abzusehen, ob Nordrhein-Westfalen diese zu-

sätzlichen Ausgaben ohne weitere Schulden wird finanzieren können. Seit 2012 hatte Nordrhein-Westfalen keine konkrete Absicht, Personal zu kürzen. Im Aufgabenbereich mancher Ministerien ist es erforderlich, Ausgaben bis 2016 um 1,5% zu kürzen. Die Ministerien mit den höchsten Personalausgaben werden aber von dieser Regelung ausgenommen. Einige Journalisten (z.B. *Aachener Nachrichten*, 26. September 2013) erwarteten, dass die Grunderwerbsteuer weiter steigen werde oder Solidaritätszuschläge für Gemeinden eingeführt werden würden.

Aggregierte Haushaltszahlen

Als 2009 die Schuldenbremse verabschiedet wurde, unterschied sich die öffentliche Verschuldung der Länder deutlich. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung, gegliedert nach parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung. Länder mit linken Regierungen wiesen eine höhere Pro-Kopf-Ver-

Abb. 2
Defizite pro Kopf in den Bundesländern, 2009–2014



Quelle: Stabilitätsrat und Monatsberichte des Bundesfinanzministeriums; Berechnungen des ifo Instituts.

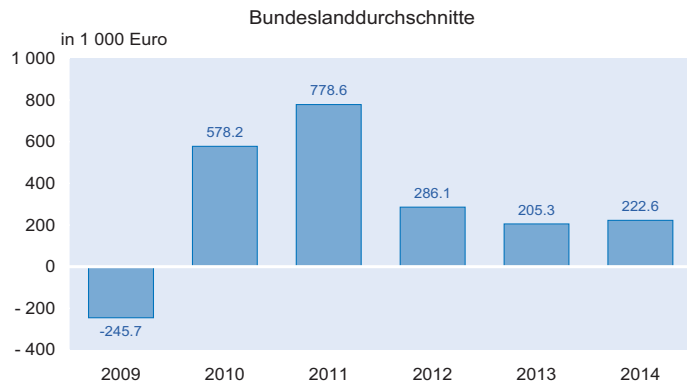
schuldung auf als Länder mit rechten und Regierungen der Mitte.

Verwendet wurden Daten des Stabilitätsrates zum strukturellen Haushaltsdefizit pro Kopf für die Jahre 2010 bis 2014. Datengrundlage für Haushaltsdefizite und Primärdefizite pro Kopf sind die Monatsberichte des Bundesministeriums der Finanzen. Die Pro-Kopf-Verschuldung stellt das Statistische Bundesamt zur Verfügung.

Abbildung 2 stellt die Entwicklung des strukturellen Defizits pro Kopf (rote Linie), des Defizits pro Kopf (grüne Linie) und des Primärdefizits pro Kopf (blaue Linie) für die Bundesländer von 2009 bis 2014 dar. Die im Hintergrund eingefärbten Bereiche beschreiben die jeweilige parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung: Rot steht für eine linke Regierung, blau für eine rechte und grau für eine Regierung der Mitte. Zu erwarten ist, dass sich die Defizite erhöhen, wenn eine linke Regierung auf eine rechte folgt. Die Daten zeigen jedoch, dass Defizite in allen Ländern gesunken sind (negative Defizite entsprechen einem Haushaltsüberschuss). Im Jahr 2014 wiesen alle Bundesländer Primärüberschüsse aus.

Die durchschnittlichen strukturellen Defizite pro Kopf lagen im Zeitraum von 2010 bis 2014 bei 43 Euro unter rechten Regierungen und bei 250 Euro unter linken Regierungen (vgl. Abb. 3). Ein t-Test zeigt, dass die strukturellen Defizite pro Kopf unter linken Regierungen signifikant (auf dem 5%-Niveau) höher waren als unter rechten Regierungen. Die durchschnittlichen Defizite pro Kopf lagen bei 136 Euro unter rechten Regierungen, während sie unter linken Regierungen 292 Euro betragen. Die Differenz der durch-

Abb. 4
Unerwartete zusätzliche Steuereinnahmen^{a)}



^{a)} Die durchschnittliche Differenz zwischen den tatsächlichen und prognostizierten Steuereinnahmen im letzten Finanzplan eines Jahres.

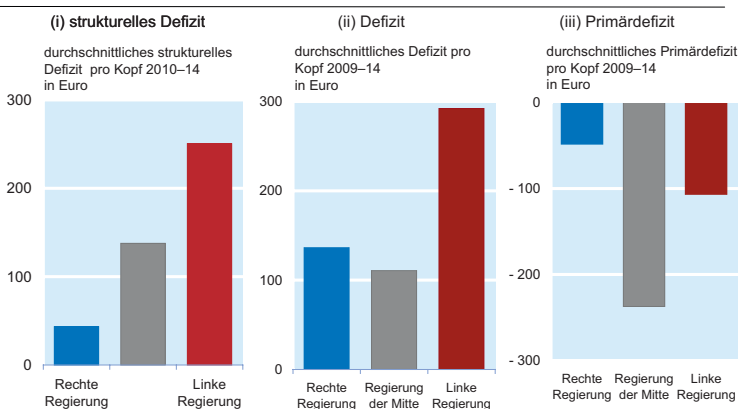
Quelle: Mittelfristige Finanzplanung der Länder, Monatsberichte des BMF, Februar 2015.

schnittlichen Defizite pro Kopf erweist sich als statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau.

Der Zusammenhang zwischen parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung und Defiziten stellt sich anders dar, wenn das Primärdefizit untersucht wird. Das durchschnittliche Primärdefizit pro Kopf zwischen 2009 und 2014 betrug – 48 Euro (d.h. ein Überschuss) unter rechten Regierungen, – 107 Euro unter linken Regierungen und – 237 Euro unter Koalitionsregierungen. Die Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Primärdefiziten pro Kopf sind unter rechten und linken Regierungen statistisch nicht signifikant. Regierungen der Mitte wiesen signifikant geringere Primärdefizite aus als linke und rechte Regierungen.

Warum haben vor allem linke Politiker Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung in der öffentlichen Debatte abgelehnt, bei Regierungsverantwortung aber die Länderhaushalte konsolidiert?

Abb. 3
Durchschnittliches Defizit pro Kopf und parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, 2009/10–14



Quelle: Stabilitätsrat und Monatsberichte des Bundesfinanzministeriums; Berechnungen des ifo Instituts.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren verhältnismäßig günstig und haben damit ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung seit 2010 geleistet. Das Steueraufkommen war für den Zeitraum von 2010 bis 2014 jeweils höher als erwartet und die Zinsaufwendungen niedrig (vgl. Abb. 4). Die Rahmenbedingungen bewahrten die Länder davor, rigorose Konsolidierungsprogramme implementieren zu müssen. Eine Reduzierung der Defizite war möglich, ohne Ausgaben zu kürzen.

Fazit

Die Medienberichterstattung deutet darauf hin, dass sich die Parteien in ihrer Einstellung

zu Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung deutlich unterschieden. Deskriptive Statistiken zeigen, dass linke Regierungen im Zeitraum von 2010 bis 2014 im Durchschnitt höhere strukturelle Defizite auswiesen als rechte Regierungen. Konsolidierungsstrategien haben sich je nach parteipolitischer Zusammensetzung der Landesregierungen unterschieden. Die Primärdefizite unterschieden sich allerdings kaum zwischen rechten und linken Regierungen.

Frühere Studien haben gezeigt, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung jahrzehntelang keinen Einfluss auf das Defizit der Bundesländer gehabt hat (vgl. Jochimsen und Nuscheler 2011; Jochimsen und Thomasius 2014). Andere Studien konnten belegen, dass die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen Politikmaßnahmen beeinflusste: Rechte Regierungen stellten beispielsweise mehr Polizisten ein als linke. Rechte Regierungen führten Studiengebühren ein, während linke Regierungen diese wieder abschafften. Rechte Regierungen gaben mehr für Universitäten aus und förderten ökonomische Freiheiten (vgl. Oberndorfer und Steiner 2007; Potrafke 2011; Kauder und Potrafke 2013; Tepe und Vanhuysse 2013; Potrafke 2013). Während sich die Wirtschaftspolitiken zwischen CDU/CSU und SPD auf Bundesebene immer mehr angenähert haben und kaum noch zu unterscheiden sind, haben sich die Politiken von CDU/CSU und SPD in den Ländern in einigen Bereichen sehr wohl unterschieden. Zu vermuten ist deshalb, dass auch die Budgetkonsolidierung der Bundesländer zwischen 2010 und 2014 von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung beeinflusst wurde.

Aus welchem Grund unterscheiden sich Worte und Taten der Politiker? Möglicherweise wollten Politiker und Parteien mit verbalen Äußerungen ihren parteipolitischen Standpunkt ausdrücken (vgl. Hillman 2010). Die Befunde stehen im Einklang mit Debus (2008), der beschreibt, dass sich die SPD wirtschaftspolitisch links positioniert, um ihre Kernwählerschaft zu befriedigen. Als ihre Vertreter aber im Amt waren, implementierten die SPD-Politiker eine eher marktorientierte Wirtschaftspolitik, die sich deutlich von den Ankündigungen aus dem Wahlkampf unterschied. Im Zuge der Finanzkrise könnte die SPD auch auf den Umschwung der öffentlichen Meinung reagiert und deshalb eine nachhaltigere Fiskalpolitik verfolgt haben (vgl. Adams et al. 2004; Bräuninger 2009).

Literatur

- Adams, J., M. Clark, L. Ezrow und G. Glasgow (2004), »Understanding Change and Stability in Party Ideologies: Do Parties Respond to Public Opinion or to Past Election Results?«, *British Journal of Political Science* 34(4), 589–610.
- Aidt, T. und G. Mooney (2014), »Voting Suffrage and the Political Budget Cycle: Evidence from the London Metropolitan Boroughs 1902–1937«, *Journal of Public Economics* 112(1), 53–71.
- Alesina, A. (1987), »Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics* 102(3), 651–678.
- Alesina, A. und G. Tabellini (1990), »Voting on the Budget Deficit«, *American Economic Review* 80(1), 37–49.
- Bräuninger, T. (2009), »Responsivität und strategische Adaption im Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern«, in: C. Henning (Hrsg.), *Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 27–46.
- Brender, A. und A. Drazen (2009), »Do Leaders Affect Government Spending Priorities?«, NBER Working Paper 15368.
- Brügelmann, R. und T. Schaefer (2013), »Konsolidierungscheck 2013 – Strukturelle Defizite in den Bundesländern«, IW Köln.
- Ciaglia, S. und F. Heinemann (2012), »Debt Rule Federalism: The Case of Germany«, ZEW Discussion Papers, No. 12-067.
- Crain, M.W. und R. Tollison (1993), »Time Inconsistency and Fiscal Policy: Empirical Analysis of US States«, *Journal of Public Economics* 51(2), 153–159.
- Debus, M. (2008), »Unfulfilled Promises? German Social Democrats and their Policy Positions at the Federal and State Level between 1994 and 2006«, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18(2), 201–224.
- Franzese, R.J. (2000), »Electoral and Partisan Manipulation of Public Debt in Developed Democracies, 1956–90«, in R. Strauch und J. von Hagen (Hrsg.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Kluwer, Boston, London, 61–86.
- Grilli, V., D. Masciandaro und G. Tabellini (1991), »Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in Industrial Democracies«, *Economic Policy* 13(6), 342–392.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2014), »Political Leaders' Socioeconomic Background and Fiscal Performance in Germany«, *European Journal of Political Economy* 34, 184–205.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2016a), »The Debt Brake in the Eyes of the German Population«, *International Economics and Economic Policy*, im Erscheinen.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2016b), »Public Attitudes Toward Fiscal Consolidation: Evidence from a Representative German Population Survey«, *Kyklos*, im Erscheinen.
- Heun, W. (2013), »Balanced Budget Requirements and Debt Brakes Feasibility and Enforcement«, *German Economic Review* 15(1), 100–115.
- Hibbs, D.A.Jr. (1977), »Political Parties and Macroeconomic Policy«, *American Political Science Review* 71(4), 1467–1487.
- Hillman, A.L. (2010), »Expressive Behavior in Economics and Politics«, *European Journal of Political Economy* 26(4), 403–418.
- Jochimsen, B. und R. Nuscheler (2011), »The Political Economy of the German Lander Deficits: Weak Governments Meet Strong Finance Ministers«, *Applied Economics* 43(19), 2399–2415.
- Jochimsen, B. und S. Thomasius (2014), »The Perfect Finance Minister: Whom to Appoint as Finance Minister to Balance the Budget«, *European Journal of Political Economy* 34, 390–408.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2013), »Government Ideology and Tuition Fee Policy: Evidence from the German States«, *CESifo Economic Studies* 59, 628–649.
- Lambertini, L. (2003), »Are Budget Deficits Used Strategically?«, Boston College Working Papers in Economics 578.
- Mulas-Granados, C. (2003), »The Political and Economic Determinants of Budgetary Consolidation in Europe«, *European Political Economy Review* 1(1), 15–39.
- Oberndorfer, U. und V. Steiner (2007), »Generationen- oder Parteienkonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 165–183.

Osterloh, S. (2012), »Words Speak Louder than Actions: The Impact of Politics on Economic Performance«, *Journal of Comparative Economics* 40(3), 318–336.

Persson, T. und L.E.O. Svensson (1989), »Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences«, *Quarterly Journal of Economics* 104(2), 325–345.

Potrafke, N. (2011), »Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition?«, *German Economic Review* 12, 124–145.

Potrafke, N. (2013), »Economic Freedom and Government Ideology across the German States«, *Regional Studies* 47, 433–449.

Potrafke, N., M. Riem und Chr. Schinke (2016), »Debt Brakes in the German States: Governments' Rhetoric and Actions«, *German Economic Review*, im Erscheinen.

Reischmann, M. (2014), »Staatsverschuldung in Extrahaushalten: Historischer Überblick und Implikationen für die Schuldenbremse in Deutschland«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), 171–181.

Reischmann, M. (2016), »Creative Accounting and Electoral Motives: Evidence from OECD Countries«, *Journal of Comparative Economics*, im Erscheinen.

Tavares, J. (2004), »Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments«, *Journal of Public Economics* 88(12), 2447–2468.

Tepe, M. und P. Vanhuyse (2013), »Cops for Hire? The Political Economy of Police Employment in the German States«, *Journal of Public Policy* 33, 165–199.

Europäische Bauwirtschaft: Stärkeres Wachstum in den Jahren 2016 und 2017

Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Winterkonferenz 2015

23

Ludwig Dorffmeister und Matijas Kocijan

Die Erholung der Baunachfrage in Europa schreitet voran. So ist das Bauvolumen in den 19 EUROCONSTRUCT-Mitgliedsländern¹ im vergangenen Jahr zum zweiten Mal in Folge gestiegen. 2016 dürfte der Umfang der Bauleistungen mit 3% sogar fast doppelt so stark zunehmen wie im zurückliegenden Jahr. 2017 wird das Wachstum dann voraussichtlich etwas schwächer ausfallen.

Im laufenden Jahr dürfte die Bautätigkeit in insgesamt sieben Ländern – nämlich in Frankreich, Irland, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Portugal und Spanien – um rund 4% bzw. sogar noch deutlich stärker zulegen. Im gesamten EUROCONSTRUCT-Gebiet zeigen sich derzeit keine allzu großen Unterschiede, was die Entwicklung in den einzelnen Baubereichen angeht. Während der Wohnungsbau in Europa 2016 um mehr als 3% expandieren dürfte, wird für den Nichtwohnhochbau ein Zuwachs von knapp 3% und für den Tiefbau von gut 2½% prognostiziert.

Zu den Impulsgebern für die europäische Baunachfrage zählen die wieder positivere wirtschaftliche Entwicklung, die überaus günstigen Finanzierungskosten sowie die vergrößerten Ausgaben-spielräume von Seiten etlicher Staaten. Daneben spielen aber auch demographische Aspekte – wie die ausgeprägte Zu- bzw. Binnenwanderung – und die immense Bauzurückhaltung, die in den vergangenen Jahren in einigen europäischen Regionen zu beobachten war, eine wichtige Rolle.

Im vergangenen Jahr belief sich das Bauvolumen für die 19 Länder des EUROCONSTRUCT-Gebiets auf insgesamt rund 1,37 Bill. Euro (in Preisen von 2014). Damit lag es um gut 1½% über dem Wert von 2014. Bis zum Ende des Prognosezeitraums 2018 erwarten die Bauexperten des Netzwerks einen Anstieg der Bauleistungen um insgesamt fast 8%. Damit würde der Umfang der Baumaßnahmen auf fast 1,48 Billionen Euro (in Preisen von 2014) steigen.

Bauwirtschaft schaltet 2016 einen Gang höher

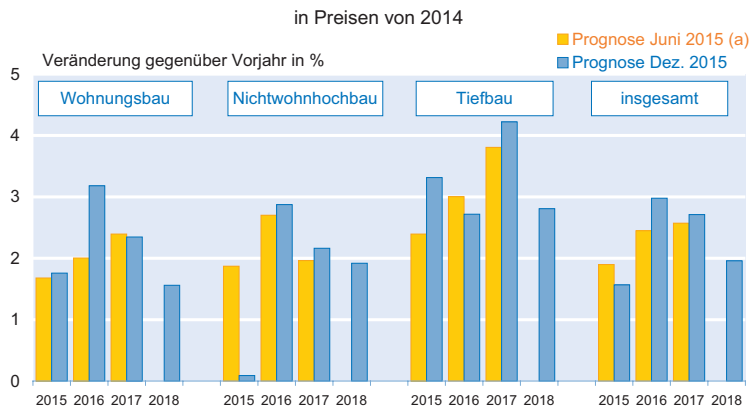
Im Jahr 2016 dürfte die europäische Baunachfrage deutlich kräftiger zuneh-

men als im Vorjahr. So erhöht sich das Bauvolumen voraussichtlich um 3%. Auf der Konferenz im Juni 2015 wurde noch mit einem Anstieg 2016 von »lediglich« 2½% gerechnet (vgl. Abb. 1). Gleichzeitig fiel der Zuwachs 2015 geringer aus als zuletzt angenommen. Nach der damaligen Schätzung sollte der Anstieg fast 2% betragen, inzwischen wird er auf rund 1½% veranschlagt.

Die schwächere Entwicklung 2015 geht dabei ausschließlich auf die gedämpfte Nachfrage im Nichtwohnhochbau zurück. Statt einer erwarteten Zunahme der Bauleistungen um knapp 2% wird aktuell nur noch von Stagnation ausgegangen. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Abwärtskorrekturen für den deutschen und den britischen Markt. So hielten sich etwa in Deutschland die Unternehmen mit Investitionen in neue Nichtwohngebäude merklich zurück. Anders als in der Vergangenheit »üblich«, hielten die gewerblichen Bauinvestitionen nicht mit dem allgemeinen Wirtschaftswachstum Schritt. Zu den Gründen zählen unter anderem die schwache Entwicklung auf wichtigen ausländischen Absatzmärkten sowie die Verschlechterung diverser von der Politik gesetzter Rahmenbedingungen im Inland. In Großbritannien ist dagegen ein wesentlicher Teil der nunmehr vorgenommenen Korrektur gegenüber den Juni-Werten auf eine Revision der amtlichen Statistik zurückzuführen. Daneben

¹ Das europäische Forschungs- und Beratungsnetzwerk EUROCONSTRUCT® wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-How im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern. Den Kern der EUROCONSTRUCT-Aktivitäten bilden Konferenzen, auf denen die neuesten Prognosen zum Baugeschehen in den Mitgliedsländern vorgestellt werden. Diese Veranstaltungen finden zweimal im Jahr an wechselnden Orten in Europa statt. Außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt. Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Die in diesem Beitrag präsentierten Analysen und Prognosen basieren auf den 19 Länderberichten zur 80. EUROCONSTRUCT-Konferenz, die am 4. Dezember 2015 in Budapest durchgeführt wurde. Die 81. EUROCONSTRUCT-Konferenz ist für den 10. Juni 2016 in Dublin geplant. Das Programm hierzu sowie die Anmeldeunterlagen finden Interessenten im Internet (www.ifo.de oder www.euroconstruct.org); sie können sich aber schon jetzt direkt an das ifo Institut wenden.

Abb. 1
Prognoseänderung nach Baubereichen im EUROCONSTRUCT-Gebiet



(a) Im Juni 2015 wurden für das Jahr 2018 keine Prognosewerte erstellt.
Quelle: EUROCONSTRUCT.

investierten die Unternehmen aber auch sichtlich weniger in Nichtwohngebäude, als das britische Partnerinstitut ursprünglich vorausgesagt hatte.

Im Gegensatz dazu lief im Tiefbau das abgelaufene Jahr günstiger als bislang vorhergesagt. Wurde der Anstieg der Bauleistungen im Sommer 2015 noch auf weniger als 2½% geschätzt, so liegt der aktualisierte Wert nun bei deutlich über 3%. Bemerkenswert ist hierbei unter anderem die positivere Entwicklung in der Tschechischen Republik. Hier wurden in den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise zahlreiche Tiefbauvorhaben in die Zukunft verschoben oder sogar ganz gestrichen. Mittlerweile hat sich die Situation erheblich verändert. Nach den dramatischen Rückgängen der Vorjahre konnte der dortige Tiefbau ab 2014 wieder merklich zulegen. Seit damals arbeitete die tschechische Regierung nämlich intensiv daran, sich so viele europäische Fördermittel wie möglich zu sichern, die noch auf die Förderperiode 2007–2013 zurückgehen. Hierfür konnten bis zum vergangenen Jahr tatsächlich noch Abrechnungen eingereicht werden.

Aufgrund dieser Entwicklung wurden die tschechischen Tiefbauaktivitäten insbesondere 2015 mit einem Plus von fast 16% doch wesentlich stärker ausgeweitet als zunächst erwartet. So wurde unter anderem auch vermehrt in den Hochwasserschutz investiert. Die Aufwärtskorrektur der europäischen Tiefbauleistungen für 2015 geht darüber hinaus wiederum in Teilen auf die bereits angesprochene Statistikrevision in Großbritannien zurück. Der Anpassungsbedarf für die britischen Werte ergab sich dabei unter anderem daraus, dass die bislang erfolgte Zuordnung der (Bau-)Leistungen großer Marktakteure auf den Prüfstand gestellt wurde.

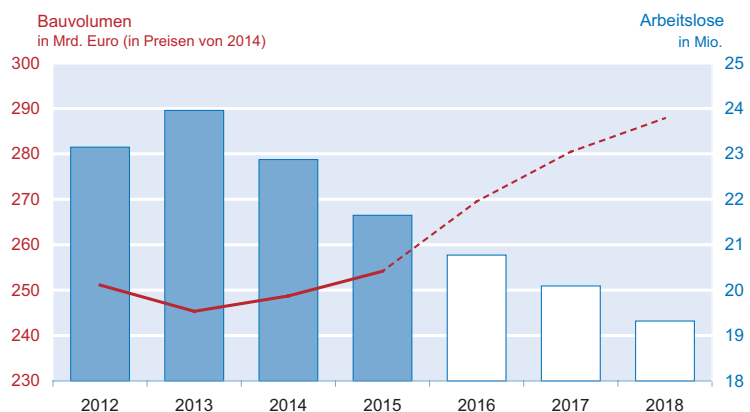
Die für 2016 optimistischeren Ansätze für die Baunachfrage im EUROCONSTRUCT-Gebiet gehen dagegen auf einen stärker als erwartet wachsenden Wohnungsbau zurück. In der Zwischenzeit rechnen die Experten mit einem Zuwachs der Wohnungsbauleistungen um deutlich mehr als 3% statt zuletzt um 2%. Diese Aufwärtskorrekturen sind insbesondere für die Märkte in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Schweden zu beobachten. Wie für Deutschland, so spielt auch für die Niederlande und Schweden der angewachsene Zustrom von Flüchtlingen in der Wohnungsbauprognose eine wesentliche Rolle. Auf der anderen Seite verlief in Frankreich die Wohnungsbautätigkeit 2015 weiter schwach – auch wegen den noch immer sehr hohen Immobilienpreisen

und diversen Förderprogrammen, deren Anreizwirkungen geringer ausfielen als erhofft. Mittlerweile wurde aber beispielsweise das Kreditprogramm »Prêt à taux zéro« (PTZ), das zinslose Wohnungsbaudarlehen an Privathaushalte beinhaltet, an einigen Stellen nachgebessert – z.B. bezüglich der lokalen Verfügbarkeit oder der Kreditobergrenzen. Die Änderungen sind Anfang dieses Jahres in Kraft getreten und dürften – auch angesichts der zurückhaltenden Bautätigkeit in den vergangenen Jahren – dem Wohnungsbau 2016 neuen Schwung verleihen.

Wohnungsneubau wächst in den drei Jahren 2016 bis 2018 um insgesamt 13%

Der Wohnungsbau wird 2016 in Europa spürbar an Fahrt aufnehmen. Dies wird insbesondere an der verbesserten Entwicklung des Neubaus liegen. Während der gesamte Wohnungsbau im laufenden Jahr um mehr als 3% zulegen dürfte, wird für den Neubausektor sogar ein Zuwachs von

Abb. 2
Arbeitslosigkeit und Wohnungsneubau im EUROCONSTRUCT-Gebiet



Quelle: EUROCONSTRUCT.

rund 6% vorhergesagt; in den Jahren 2017 und 2018 schwächt sich der Anstieg dann voraussichtlich auf gut 4% bzw. 2½% ab.

Im abgelaufenen Jahr wurden für die Errichtung neuer Wohngebäude im EUROCONSTRUCT-Gebiet insgesamt knapp 255 Mrd. Euro (in Preisen von 2014) ausgegeben. Nach Einschätzung der 19 EUROCONSTRUCT-Partner dürfte das Neubauvolumen am Ende des Prognosezeitraums 2018 bei fast 290 Mrd. Euro (in Preisen von 2014) liegen – also um insgesamt 13% höher ausfallen als 2015 (vgl. Abb. 2). Die Zahl der Arbeitslosen ist erst seit 2014 wieder rückläufig. Angesichts der Erholung der europäischen Wirtschaft – für das EUROCONSTRUCT-Gebiet werden bis 2018 Wachstumsraten von jährlich rund 2% erwartet – ist auch für die kommenden Jahre von einem moderaten Beschäftigtenaufbau auszugehen.

Erreichte die Arbeitslosenzahl 2013 in den 19 Partnerländern insgesamt noch einen Wert von nahezu 24 Mio. Personen, so dürfte die Anzahl der Menschen ohne Arbeitsplatz auf weniger als 19½ Millionen im Jahr 2018 sinken. In einigen Ländern wird die weitere Entwicklung positive Signalwirkung haben. So geht mit einer zunehmenden Beschäftigtennachfrage der Unternehmen in der Regel eine steigende Arbeitsplatzsicherheit einher. Soweit nicht lediglich prekäre Arbeitsverhältnisse, sondern höherwertige Vollzeitjobs entstehen, trauen sich die privaten Haushalte infolgedessen wieder häufiger größere Anschaffungen (z.B. ein neues Auto) oder sogar den Erwerb einer Immobilie zu. Im Zuge des Beschäftigtenaufbaus steigen zudem die durchschnittlichen Haushaltseinkommen, da statt Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe ein geregeltes Arbeitseinkommen zur Verfügung steht. Dies führt unter anderem auch dazu, dass sich viele Menschen wieder eine eigene Mietwohnung bzw. eine höhere monatliche Miete leisten können.

Der Wohnungs(neu)bau in Europa dürfte in den kommenden Jahren spürbar von der sinkenden Arbeitslosigkeit profitieren. Hinzu kommen die Folgen des seit dem Spätsommer 2015 erheblich angeschwollenen Flüchtlingsstroms. Dabei waren im Vorfeld der EUROCONSTRUCT-Konferenz Anfang Dezember die Auswirkungen für den heimischen Wohnungsbau in einigen Partnerländern bereits ganz gut, in anderen Ländern dagegen nur sehr schwer, absehbar. Daher wurden die Folgen der Migration bei der Prognoseerstellung von Land zu Land noch sehr ungleichmäßig berücksichtigt.

Für Deutschland stärkeres Neubauwachstum erwartet

Beispielsweise wurde die Wachstumsrate für den Wohnungsneubau in Deutschland für das Jahr 2016 von vor-

mals 3 auf nunmehr 7½% angehoben. Für 2017 beträgt die Aufwärtskorrektur 2 Prozentpunkte. So dürfte angesichts der großen Zahl an Menschen, die sogar dauerhaft in Deutschland bleiben werden, der Umfang der Neubaumaßnahmen im nächsten Jahr um rund 4½% zunehmen. Insgesamt wird unterstellt, dass sich nicht nur die betroffenen Kommunen weiter direkt – nämlich als Bauherren – am Wohnungsmarkt engagieren werden, sondern dass auch die Anreize für private Investoren sichtlich verbessert werden – etwa über eine höhere steuerliche Abschreibung. Wie zahlreiche Studien belegen, ist der theoretische Wohnungsbedarf in Deutschland mittlerweile immens. Angesichts fehlender Bauflächen und diverser Hemmnisse, die die (Raum-)Planung, den Genehmigungsprozess, die Bauausführung sowie die zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten betreffen, dürfte sich der Anstieg der Neubauleistungen aber in Grenzen halten.

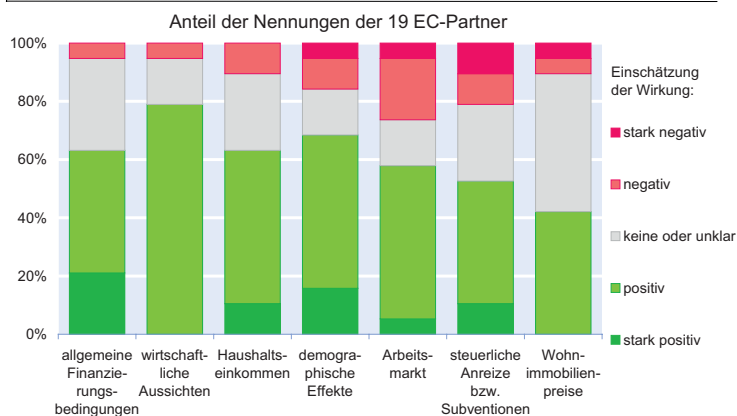
Die Rahmenbedingungen für die Erstellung einer Wohnungsbauprognose für Österreich und die Schweiz stellten sich hingegen ganz anders dar als hierzulande. Anfangs steuerte der weitaus größte Teil der Flüchtlinge Länder wie Deutschland oder Schweden an. Mittlerweile wollen aber immer mehr Menschen in den vormaligen Durchgangsländern bleiben und stellen etwa in unseren beiden Nachbarländern einen Asylantrag. Für eine belastbare Abschätzung der baurelevanten Folgen war es dort jedoch – zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung – noch zu früh.

Österreich startet »Wohnbauoffensive«

In Österreich ist derzeit die Anfang dieses Jahres anlau-fende »Wohnbauoffensive« das beherrschende Thema. Hintergrund ist der politische Wunsch, das Wohnen preisgünstig zu halten und daher das Wohnungsangebot weiter merklich zu erhöhen. So sollen bis 2020 insgesamt 30 000 zusätzliche Wohnungen errichtet werden. In diesem Zusammenhang erhalten nun private, aber vor allem gemeinnützige Bauträger bzw. Wohnungsunternehmen stark zinsvergünstigte Kredite, mit denen Investitionen von insgesamt 5,8 Mrd. Euro angestoßen werden sollen. Hinzu kommt, dass in diesem Zusammenhang wohl etliche Kommunen Grundstücke zu Vorzugskonditionen zur Verfügung stellen werden. Die Bundesregierung unterstützt die Initiative in Form einer Haftungsgarantie für die am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Wohnbauoffensive die jährlichen Genehmigungszahlen in Österreich zwar nicht erhöhen, dafür aber auf hohem Niveau stabilisieren wird. Die Förderung auf Landes- bzw. Lokalebene dürfte nämlich gleichzeitig zurückgehen. Die Wohnbauoffensive wird aber maßgeblich dazu beitragen, dass in Österreich – bezogen auf die Bevölkerungszahl – auch zukünftig erheblich mehr

Abb. 3
Einflussfaktoren im Wohnungsbausektor bis 2017



Demographische Effekte: Entwicklung der Einwohnerzahl, Änderung der durchschnittlichen Haushaltsgröße, der Altersstruktur, der geographischen Bevölkerungsverteilung usw.
Quelle: EUROCONSTRUCT.

Neubauwohnungen entstehen werden als im Durchschnitt der 19 EUROCONSTRUCT-Länder. So ist die Wohnbauförderung bereits in den Jahren nach der Finanzkrise deutlich ausgeweitet worden. Zu nennen sind dabei etwa die »Wohnbauinitiative« in Wien (2011–2013) oder die allgemeine Wohnbauförderung, die deutlich aufgestockt wurde. Im abgelaufenen Jahr wurden in Österreich pro 1 000 Einwohner 5,8 Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden genehmigt. Im gesamten EUROCONSTRUCT-Gebiet waren es lediglich 3,3 Wohnungen. Mit Blick auf den starken Flüchtlingszustrom werden unterschiedliche Maßnahmen diskutiert. So kann es beispielsweise dazu kommen, dass ein Teil der Mittel aus der Wohnbauoffensive speziell für die Unterbringung von Zuwanderern verwendet wird.

Schweizer Wohnungsbau leidet unter den negativen Folgen zweier Volksbegehren

In der Schweiz setzt sich die Wohnungswirtschaft derzeit mit den Folgen zweier Volksbegehren auseinander. Zum einen soll – nach dem Willen des Volkes – die Masseneinwanderung begrenzt werden, zum anderen dürfen in den Gemeinden nur noch maximal 20% der Wohnungen Ferienwohnungen (»kalte Betten«) sein. Gerade die Zuwanderung hat die Schweizer Wirtschaft und den Wohnungsbau in den vergangenen Jahren erheblich beflügelt. Von den 45 000 bis 50 000 Wohnungen, die jährlich errichtet werden, werden rechnerisch allein rund 35 000 Einheiten pro Jahr von den Einwanderern »benötigt«. Das Volksbegehren zur Zuwanderung muss bis zum Frühjahr 2017 umgesetzt sein, derzeit laufen Gespräche mit der Europäischen Union hinsichtlich möglicher Regelungen zu Kontingenten.

Nach den Prognosen des Schweizer Partnerinstituts dürfte sich die Zahl der Wohnungsgenehmigungen bis 2018

weiter reduzieren. Waren es 2012 noch rund 65 000 Wohnungsgenehmigungen, so dürften es 2018 nur noch 52 000 Einheiten sein. Dabei wird auch das zweite Volksbegehren Wirkung zeigen. Bereits im Vorfeld der Einführung einer Obergrenze für Ferienwohnungen kam es zu spürbaren Vorzieheffekten. Obwohl es Ausnahmeregelungen gibt, wird die 20%-Grenze die Neubaunachfrage zukünftig merklich dämpfen. In etlichen Gemeinden muss nämlich mit dem Zubau von – noch immer stark nachgefragten – Ferienwohnungen darauf gewartet werden, bis der Anteil wieder unter die 20%-Marke gefallen ist. Inwieweit nun die stärkere Flüchtlingsaufnahme dem Wohnungsbau neue Impulse geben kann, werden erst die kommenden Monate zeigen.

Finanzierungsbedingungen und Wirtschaftsaussichten stimulieren den Wohnungsbau

Nach Einschätzung der Länderexperten des EUROCONSTRUCT-Netzwerkes sind demographische Entwicklungen wie beispielsweise die Zu- oder Binnenwanderung von großer, positiver Bedeutung für die Wohnungsbaunachfrage bis 2017. Bei Berücksichtigung aller 19 Länder zeigt sich jedoch, dass von anderen Einflussfaktoren noch stärkere Impulse ausgehen. So erwarten aufgrund der günstigen Finanzierungsbedingungen insgesamt acht Länder positive und weitere vier Länder – nämlich Deutschland, Finnland, Ungarn und die Schweiz – sogar stark positive Auswirkungen für den Wohnungsbau. In der Summe rechnen also mehr als 60% der Partnerinstitute mit einem zumindest positiven Einfluss der Finanzierungsbedingungen auf ihre heimische Wohnungsbaunachfrage (vgl. Abb. 3). Die wirtschaftlichen Aussichten sowie die steigenden Haushaltseinkommen wirken sich ebenfalls günstig auf die Baunachfrage aus. Hinsichtlich der zuerst genannten Einflussgröße betrug der Anteil der positiven Einschätzungen sogar fast 80%

Wesentlich schwächer sind dagegen die Einflüsse steuerlicher Anreize bzw. spezieller Subventionen für den Wohnungsbau. In diesem Zusammenhang rechnen die Partner aus den Niederlanden und Belgien mit einer negativen und die Experten aus Portugal und Spanien sogar mit einer stark negativen Wirkung für den heimischen Wohnungsbau. Ähnlich zurückhaltend sind die Einschätzungen hinsichtlich des Einflussfaktors Wohnimmobilienpreise. In zahlreichen Ländern wird nur eine eher neutrale Wirkung vorausgesehen. In Irland dürften hingegen die zuletzt wieder stark gestiegenen Immobilienpreise die Neubaunachfrage dämpfen, nicht zuletzt weil die Beleihungsgrenzen für teurere Kaufobjekte herabgesetzt worden sind. In Frankreich dürften die Immobili-

Tab. 1
Wohnungsfertigstellungen^{a)} in Europa nach Ländern 2014 bis 2018

	in 1 000 Wohneinheiten					Veränderung in %
	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2014
Belgien	47,1	47,9	40,1	41,3	43,3	- 8,1
Dänemark	13,6	13,2	14,2	15,2	16,5	21,1
Deutschland	216,1	230,0	255,0	270,0	275,0	27,2
Finnland	28,0	25,0	26,0	26,5	26,5	- 5,4
Frankreich	412,0	374,4	374,3	385,2	390,7	- 5,2
Großbritannien	140,3	157,0	171,0	183,0	186,0	32,5
Irland	8,8	10,0	14,5	17,5	23,0	161,0
Italien	103,6	85,6	79,2	79,2	79,6	- 23,2
Niederlande	45,0	50,0	60,0	70,0	75,0	66,7
Norwegen	28,1	28,5	29,7	30,2	30,5	8,4
Österreich	42,8	45,1	46,9	47,8	48,4	13,1
Portugal	10,3	7,4	7,1	7,8	8,2	- 20,9
Schweden	35,7	41,7	51,0	53,1	50,2	40,5
Schweiz	48,5	48,7	49,4	48,3	46,6	- 4,0
Spanien	46,8	43,0	50,0	70,0	75,0	60,2
Westeuropa (EC-15)	1 226,9	1 207,6	1 268,4	1 345,1	1 374,4	12,0
Polen	143,4	150,3	155,2	158,3	163,0	13,7
Slowakei	15,0	15,1	15,4	15,8	15,9	6,1
Tschechien	24,0	24,0	24,7	25,6	26,6	11,7
Ungarn	8,4	9,5	10,0	11,0	12,0	42,9
Osteuropa (EC-4)	190,8	198,9	205,3	210,7	217,7	14,1
Insgesamt	1 417,6	1 406,5	1 473,7	1 555,8	1 592,1	12,3

^{a)} Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden (Ein-, Zwei- sowie Mehrfamiliengebäude).

Quelle: EUROCONSTRUCT.

lienpreise sogar stark dämpfend wirken. Bis zur Finanzkrise waren die Preise für Wohnimmobilien im landesweiten Durchschnitt nämlich erheblich gestiegen. Danach fand lediglich eine bescheidene Preiskorrektur statt. Zwischenzeitlich haben die Preise sogar weiter zugelegt. Inzwischen sinken sie zwar seit einiger Zeit wieder, allerdings nur langsam. Es ist wohl so, dass die äußerst niedrigen Hypothekenzinsen die eigentlich nötige Korrektur der Immobilienpreise verhindert haben. Für die Zukunft stellt das hohe Preisniveau eine große Belastung für den Wohnungsmarkt dar.

Zahl der Wohnungsfertigstellungen nimmt bis 2018 merklich zu

Im EUROCONSTRUCT-Gebiet sind im vergangenen Jahr schätzungsweise etwas mehr als 1,4 Mio. Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden fertiggestellt worden. Damit dürfte der tiefste Punkt der Abwärtsbewegung erreicht worden sein. Auf Ein- und Zweifamiliengebäude entfielen dabei rund 640 000 Wohnungen und auf Mehrfamilienhäuser etwa 765 000 Wohnungen.

Bemerkenswert ist, dass 2015 in den deutlich bevölkerungsärmeren Ländern Belgien, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz jeweils wohl mehr Wohnungen neu errichtet wurden als in Spanien, wo lediglich 43 000 Fertigstellungen erfolgten (vgl. Tab. 1). In Deutschland wurden – mit rund 230 000 Einheiten – sogar mehr als fünf Mal so viele Wohnungen erstellt. Dabei hat Deutschland nicht mal doppelt so viele Einwohner wie Spanien.

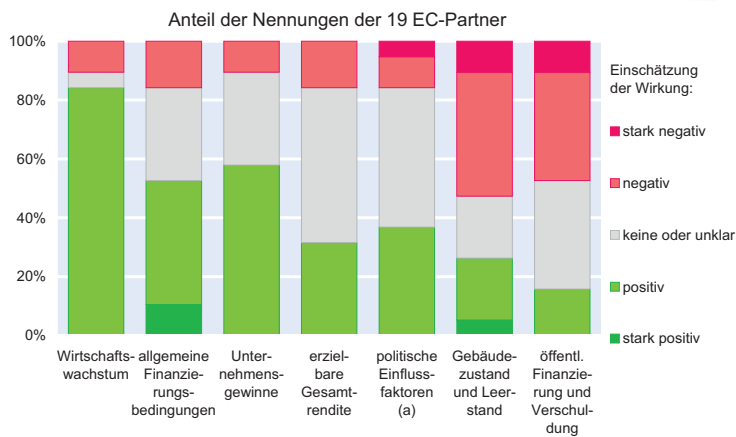
In Deutschland dürfte die Fertigstellungszahl bis 2018 auf 275 000 Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden steigen. Daneben sind überdies die Wohnungen, die in neu errichteten Nichtwohngebäuden erstellt werden bzw. per saldo in bestehenden Gebäuden hinzukommen, zu berücksichtigen. Dies dürften 2018 in der Summe noch einmal rund 44 000 Einheiten sein, wodurch die Fertigstellungszahl dann insgesamt knapp 320 000 Einheiten betragen wird. Im vergangenen Jahr dürfte diese Gesamtzahl erst bei 266 000 Einheiten gelegen haben.

In den Jahren bis 2018 wird sich die Neubautätigkeit im EUROCONSTRUCT-Gebiet aller Voraussicht nach weiter beleben. So wird der Wert des Jahres 2015 dann mit insgesamt 1,592 Mio. fertiggestellten Wohnungen um rund 186 000 Einheiten übertroffen. Von den zusätzlichen 167 000 Einheiten in Westeuropa entfallen dabei 131 000 Wohnungen allein auf die vier Länder Deutschland (+ 45 000), Spanien (+ 32 000), Großbritannien (+ 29 000) und die Niederlande (+ 25 000). In Osteuropa steuert Polen zusätzliche 13 000 Einheiten bei.

Leerstand und öffentliche Finanzen als dämpfende Faktoren im Nichtwohnhochbau

Der Umfang der Bauleistungen im Nichtwohnhochbau dürfte in den Jahren 2016 bis 2018 um durchschnittlich knapp 2½% pro Jahr zunehmen. Während im Bestandsbereich dieser Durchschnittswert bei rund 1½% liegt, beträgt er für den Neubaubereich nahezu 3%. In 16 der 19 Mitgliedsländer wird der günstigen Wirtschaftsentwick-

Abb. 4
Einflussfaktoren im Nichtwohnhochbau bis 2017



(a) Steuerpolitik, Subventionen, Wahlgewinne usw.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

lung in den kommenden Jahren ein positiver Effekt für die jeweilige Baunachfrage in diesem Teilsegment bis 2017 beigemessen (vgl. Abb. 4).

Wie dauerhaft dieser Aufschwung der europäischen Wirtschaft tatsächlich sein wird, ist dabei eine ganz andere Frage. So wurden nämlich in einigen Ländern bislang nur unzureichend Reformmaßnahmen durchgeführt, auf dessen Grundlage ein langfristig ansehnliches Wirtschaftswachstum zu erwarten wäre. Zwar hat die Europäische Zentralbank mit einer Reihe von Maßnahmen den einzelnen Regierungen eine Menge Zeit für Strukturreformen verschafft, aufgrund der wieder gesunkenen Renditen für Staatsanleihen hat der Handlungsdruck für die Politik allerdings ebenfalls stark abgenommen. Zudem wurden einzelne Regierungen, die – meist gezwungenermaßen – die staatlichen Ausgaben kräftig reduziert und einige Reformen angestoßen hatten, bereits wieder abgewählt. Es bleibt abzuwarten, ob sich die prognostizierte Nachfrage nach Nichtwohngebäuden tatsächlich bis zum Jahr 2018 so günstig entwickeln wird. Aktuell dürfte in zahlreichen Ländern der inzwischen aufgelaufene Investitionsstau der wesentliche Treiber der Nachfrage sein. So war in den vergangenen Jahren vielerorts in Europa eine starke Investitionszurückhaltung zu beobachten.

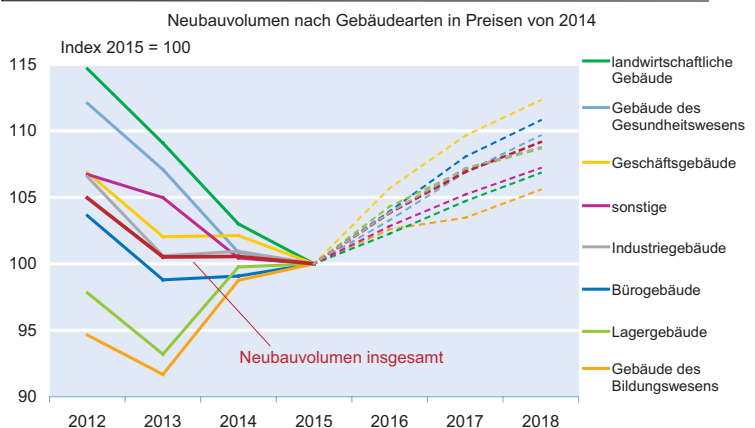
Noch immer wird der aktuelle Zustand der Gebäude bzw. der Leerstand von Nichtwohngebäuden in etlichen Ländern als dämpfender Faktor für die Baunachfrage angesehen. Dies gilt für zehn EUROCONSTRUCT-Länder, wobei die Experten aus Dänemark und Finnland sogar eine stark negative Wirkung auf ihrem jeweiligen Heimatmarkt erwarten. Sal-

diert man – bei den sieben ausgewählten wichtigen Einflussfaktoren – die positiven und negativen Einschätzungen, zeigt sich, dass bis 2017 wohl nur die »öffentliche Finanzierung und Verschuldung« eine noch größere Bremswirkung auf den europäischen Nichtwohnhochbau ausüben wird. Neben Spanien wird in diesem Zusammenhang auch für Deutschland von einer stark negativen Wirkung auf die Bautätigkeit ausgegangen. So tragen die deutschen Bundesländer und Gemeinden derzeit die Hauptlast der Flüchtlingsunterbringung und -versorgung. Dies schränkt deren Ausgabenspielräume sichtlich ein, so dass weniger Geld für die Sanierung und den Neubau von Verwaltungs-, Schul-, oder Gesundheitsgebäude zur Verfügung steht. Auf der anderen Seite erhöht die öffentliche Hand zwar ihre Ausgaben für Wohnprojekte; diese Aktivitäten werden allerdings definitionsgemäß im Bereich Wohnungsbau erfasst.

Nachfrage nach Geschäftsgebäuden profitiert von steigenden Konsumausgaben in Europa

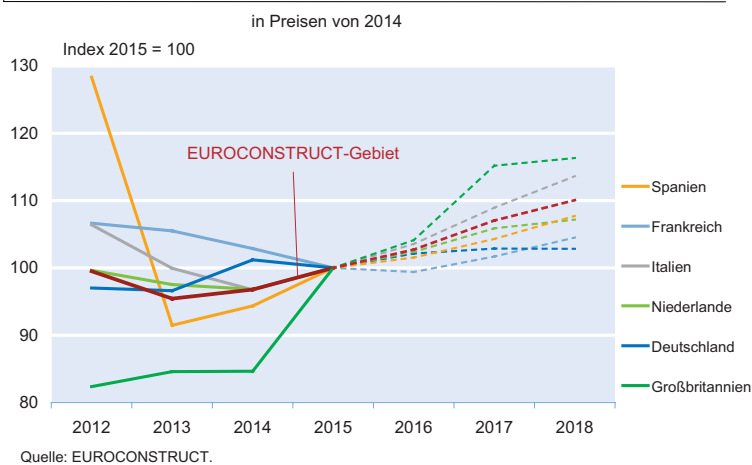
Die Nachfrage nach neu errichteten Nichtwohngebäuden wird sich 2016 im EUROCONSTRUCT-Gebiet spürbar beleben. Nach einem Rückgang der Neubauleistung um gut ½% im Jahr 2015 wird für das laufende Jahr nunmehr ein Wachstum von fast 4% erwartet. So prognostizieren die Länderexperten aus Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien und Irland einen Anstieg der Neubauleistung um jeweils mehr als 5%. Dabei ist in kleineren Ländern zu beachten, dass dort nicht selten allein einige wenige größere Projekte das Marktvolumen stark ansteigen lassen können.

Abb. 5
Errichtung neuer Nichtwohngebäude im EUROCONSTRUCT-Gebiet



Quelle: EUROCONSTRUCT.

Abb. 6
Tiefbauaktivitäten in den sechs größten europäischen Märkten



Für 2017 wird ein weiterer Zuwachs des Neubauvolumens um 3% und für 2018 von gut 2% vorhergesagt. Bei Betrachtung einzelner Gebäudesegmente fällt auf, dass die Nachfrage nach neuen Geschäftsgebäuden, also nach Handelsimmobilien, sowie nach neu zu errichtenden Büro- und Verwaltungsgebäuden bis 2018 überdurchschnittlich stark wachsen dürfte (vgl. Abb. 5). Für letztere beträgt der durchschnittliche, jährliche Anstieg in den drei Jahren bis 2018 ungefähr 3½%. Die Baunachfrage nach Geschäftsgebäuden dürfte sogar um im Durchschnitt 4% pro Jahr zunehmen. Hierin spiegelt sich das vielerorts verbesserte Konsumklima wider. So wird im EUROCONSTRUCT-Gebiet bis einschließlich 2017 ein Anstieg des privaten Konsums von jährlich fast 2% erwartet. Von dieser positiven Entwicklung dürfte aber auch der stationäre Handel profitieren.

Die schwächste Entwicklung dürfte sich bei den Gebäuden des Bildungswesens zeigen. Dabei darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass das entsprechende Bauvolumen in den vergangenen Jahren stark ausgeweitet wurde, vor allem in Großbritannien. Dort wurde nämlich jahrzehntelang die schulische Infrastruktur vernachlässigt. Aufgrund der desolaten britischen Haushaltssituation wurden die Programmmittel für den Bildungssektor jedoch zwischenzeitlich deutlich zurückgefahren und danach wieder ausgeweitet.

Daneben fällt auf, dass die Investitionen in neue Landwirtschaftsgebäude in den vergangenen drei Jahren beträchtlich abgenommen haben und die prognostizierten Zuwächse im Vergleich dazu deutlich geringer ausfallen. So stieg beispielsweise in Deutschland die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Neubauten im Rahmen des Wirtschaftsaufschwungs ab 2006 erheblich an. Die wesentlichen Gründe hierfür waren der Siegeszug der erneuerbaren Energien, die gestiegene globale Nachfrage nach Lebensmitteln bzw. Agrarrohstoffen sowie einige neue Vorgaben zur Tierhaltung.

Mittlerweile haben sich die Wirkungen der verschiedenen Einflussfaktoren erheblich abgeschwächt, so dass sich die Nachfrage wieder »normalisiert« hat. In anderen Ländern dämpft dagegen teilweise auch die immer noch schwierige Wirtschaftslage die Investitionen in Landwirtschaftsgebäude.

Megaprojekt im Energiebereich gibt britischem Tiefbaumarkt zusätzlichen Schub

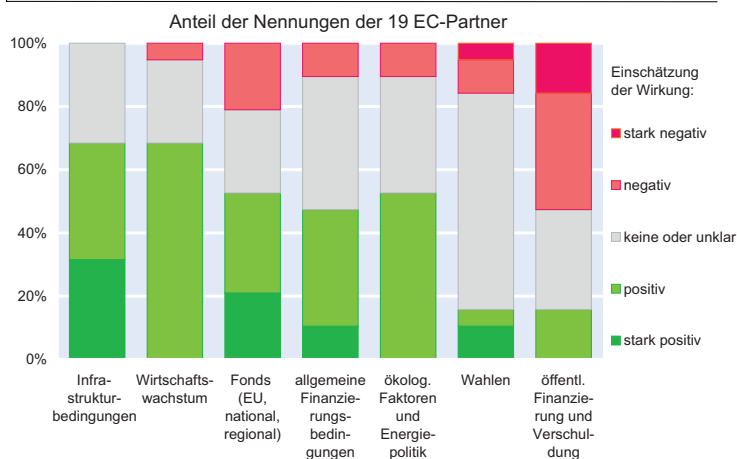
In den Jahren 2016 bis 2018 wird die Tiefbaunachfrage in den 19 EUROCONSTRUCT-Mitgliedsländern um insgesamt 10% zunehmen. Dabei dürften die Investitionen in Straßen um 13½% sowie in die Wasserverser- und -entsorgung um knapp 13% ausgeweitet werden. Die Baumaßnahmen zur Erstellung oder Sanierung von Bauwerken zur Energieversorgung dürften mit 10½% ebenfalls überdurchschnittlich zulegen.

Unter den sechs größten Tiefbaumärkten wird sich der deutsche – mit einem Wachstum bis 2018 von in der Summe knapp 3% – prozentual am schwächsten entwickeln (vgl. Abb. 6). Für Spanien wird dagegen beispielsweise ein Anstieg von gut 7½% und für die Niederlande von mehr als 7% erwartet. Für Frankreich wird von einem Zuwachs um 4½% ausgegangen. So rechnet das französische Partnerinstitut mit einem Wendepunkt im Jahr 2017. Dann dürften sich die weiter verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowohl auf die Tiefbaunachfrage öffentlicher als auch privater Investoren positiv auswirken. Der hohe Zuwachs des Tiefbauvolumens in Großbritannien geht in nicht unerheblichen Teilen auf den dann beginnenden Ausbau des Kernkraftwerkes in Hinkley Point an der Südwestküste Englands zurück. Die Gesamtkosten für dieses Vorhaben – also einschließlich nicht baurelevanter Ausrüstungsgüter – dürften nach aktuellen Schätzungen rund 25 Mrd. Euro betragen. Einschließlich der Bauarbeiten an diesem Großprojekt wird der Umfang der britischen Tiefbauleistungen bis 2018 voraussichtlich um mehr als 16% steigen.

Infrastrukturnetze bedürfen vielerorts umfangreicher Investitionen

Die aktuellen Infrastrukturbedingungen sowie die günstigen wirtschaftlichen Perspektiven werden bis 2017 die Tiefbaunachfrage in Europa ganz wesentlich bestimmen (vgl. Abb. 7). So wird der Ausbaugrad der Infrastrukturnetze bzw. der Zustand der existierenden Tiefbauwerke in Belgien, Finnland, Großbritannien, Italien, Norwegen und Schweden einen starken positiven Einfluss auf das Ausmaß der Tiefbauak-

Abb. 7
Einflussfaktoren im Tiefbausektor bis 2017



Quelle: EUROCONSTRUCT.

titivitäten haben. Für weitere sieben Länder – unter anderem für Deutschland – wird dieser Einflussfaktor als positiv eingestuft. In 13 von 19 Ländern – dies entspricht einem Anteil von rund 68% – dürfte es demnach allein dadurch zu einer Stimulierung der dortigen Tiefbaunachfrage kommen; in keinem der EUROCONSTRUCT-Länder dagegen zu einer dämpfenden Wirkung. Von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung werden ebenfalls in 13 Ländern Impulse erwartet – allerdings wird für kein einziges Mitgliedsland eine stark positive Wirkung angenommen.

In rund zwei Drittel der Länder dürfte bis zum Jahr 2017 weder ein merklicher Anstieg der Tiefbaunachfrage aufgrund bevorstehender Wahlen noch ein deutlicher Rückgang der Baumaßnahmen wegen kürzlich durchgeführter Wahlen zu beobachten sein. Die noch immer schwierige Finanzlage des Staates stellt derzeit in mehr als der Hälfte der Mitgliedsländer ein großes Hindernis bei der Ausweitung des Tiefbauvolumens dar. Stark negative Wirkungen werden dabei für Finnland und Frankreich, aber auch für Deutschland vorausgesagt. So ist die finanzielle Verfassung zahlreicher Kommunen hierzulande bei weitem nicht so rosig, wie die gute wirtschaftliche Entwicklung oder die stetig steigenden Steuereinnahmen des Gesamtstaates vermuten lassen würden. Die Gruppe der Städte und Gemeinden ist aber nach wie vor der wichtigste Auftraggeber für öffentliche (Tief)Baumaßnahmen – vor den Ländern und dem Bund.

Zwar wird der Bund in diesem und in den kommenden Jahren deutlich mehr in die eigene Verkehrsinfrastruktur investieren und zudem der Deutschen Bahn dauerhaft spürbar mehr Mittel für die Modernisierung des überregionalen Schienennetzes zur Verfügung stellen. Auf der anderen Seite werden jedoch sowohl die Kommunen als auch die Bundesländer bis auf Weiteres einen Großteil der

finanziellen Folgen des starken Flüchtlingszuzuges (Unterbringung, Versorgung, Personalaufstockungen etc.) zu tragen haben. Dies wird ihre Handlungsspielräume voraussichtlich merklich einengen und zu einer Investitionszurückhaltung – auch bei Tiefbauten – führen. In der Summe dürften die öffentlichen Tiefbaumaßnahmen damit in der nahen Zukunft wesentlich langsamer zunehmen, als es die Investitionsprogramme des Bundes auf den ersten Blick vermuten lassen würden. Der Flüchtlingszufluss konterkariert also die Intention der Bundesregierung, der öffentlichen (Tief-) Baunachfrage noch in dieser Legislaturperiode zu einem erheblichen Wachstumsimpuls zu verhelfen.

Literatur

EUROCONSTRUCT (2015a), *80th EUROCONSTRUCT Country Report – European Construction: Market Trends until 2018, 3–4 December 2015, Budapest. December 2015.* hrsg. Buildecon, Budapest.

EUROCONSTRUCT (2015b), *80th EUROCONSTRUCT Summary Report – European Construction: Market Trends until 2018, 3–4 December 2015, Budapest. December 2015.* hrsg. Buildecon, Budapest.

Besucher und Aussteller im Messezentrum Nürnberg induzieren bundesweit Kaufkrafteffekte in Höhe von jährlich 1,65 Mrd. Euro

Ziel der von der NürnbergMesse GmbH beauftragten Untersuchung des ifo Instituts war es, die Kaufkraft-, Beschäftigungs- und Steuereffekte zu ermitteln, die Messen und Veranstaltungen wie Kongresse, Tagungen oder sonstige Events am Standort Nürnberg, in der Metropolregion Nürnberg, im Freistaat Bayern und in Deutschland im Jahresdurchschnitt auslösen. Mit Hilfe empirischer Erhebungen ausgewählter Nürnberger Messen und Veranstaltungen wurden mittels eines Schätzmodells die Gesamtausgaben und darauf aufbauend die wirtschaftlichen Effekte für ein durchschnittliches Veranstaltungsjahr berechnet. In die Studie einbezogen wurden darüber hinaus auch die jahresdurchschnittlichen baulichen Investitionen auf dem Gelände der NürnbergMesse GmbH.

Empirische Datenbasis ist entscheidend für repräsentative Ergebnisse

Das ifo Institut befasst sich seit Jahren mit der deutschen Messe- und Kongresswirtschaft. Zur Quantifizierung der aus den Ausgaben der Veranstaltungsakteure resultierenden gesamtwirtschaftlichen Effekte hat das ifo Institut in den vergangenen Jahren die datentechnischen und methodischen Grundlagen erarbeitet (vgl. hierzu z.B. Träger und Penzkofer 2005 sowie Penzkofer 2009). Ein wichtiger Faktor für die Validität der Ergebnisse sind die der Untersuchung zugrunde liegenden Daten. Damit ein Höchstmaß an statistischer Sicherheit gewährleistet ist, wurden rund 5 500 Besucher (Messen, Kongresse) und 1 870 Aussteller repräsentativ befragt.

Für Analysen in der Messebranche ist die zeitliche Abgrenzung von großer Bedeutung, da einige Veranstaltungen nicht jährlich, sondern in einem mehrjährigen – meist zweijährigen – Turnus durchgeführt werden. Dementsprechend gibt es, gemessen an den Aussteller- und Besucherzahlen und damit auch im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen, »starke« und »schwache« Jahre. Daher wurde die Analyse für ein durchschnittliches Messejahr durchgeführt, d.h. alle im Messezentrum Nürnberg stattfindenden Messen gingen entsprechend ihrer Periodizität in die Berechnungen ein: Beispielsweise die BrauBeviale mit dem Faktor 0,75 und die Chillventa mit dem Faktor 0,5. Aufgrund der jährlichen Durchführung erhielt die Messe BIOFACH den Faktor 1,0. Die Analyse der Kongresse und sonstigen Veranstaltungen bezog sich ebenfalls auf ein durchschnittliches Veranstaltungsjahr. Hierfür wurden die Ver-

anstaltungen zweier Jahre jeweils mit dem Faktor 0,5 in die Berechnung einbezogen.

Auf Basis der Informationen aus den standardisierten Besucher- und Ausstellerbefragungen wurden für verschiedene Veranstaltungstypen (z.B. Fach- und Publikums-messen; internationale, nationale und regionale Kongresse) Aussteller- und Besucherindikatoren ermittelt. Diese besucher-, aussteller- und kongressspezifische Indikatoren bildeten die Grundlage für die Hochrechnung der Stichprobenergebnisse zum Gesamtvolumen der Besucher- und Ausstellerausgaben. Das verwendete Modell stellt dabei anhand zahlreicher Veranstaltungsmerkmale kausale Zusammenhänge zwischen den in die Befragungen eingegangenen Veranstaltungen und den nicht befragten Veranstaltungen her.

Die direkten Ausgaben der Messe- und Veranstaltungsakteure bilden allerdings nur einen Teil der wirtschaftlichen Effekte ab. Infolge der ausgeprägten Arbeitsteilung werden in erheblichem Umfang Güter und Dienstleistungen von Unternehmen bezogen, die von den Ausgaben der Aussteller und Besucher nicht direkt betroffen sind. Diese indirekt begünstigten Unternehmen fragen ihrerseits wiederum Vorleistungen von Gütern und Dienstleistungen nach. So ergibt sich eine Kette von leistungswirtschaftlichen Folgewirkungen über alle Wirtschaftszweige. Zur Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von Messen und sonstigen Veranstaltungen gilt es somit, auch die durch Vorlieferungen ausgelösten Produktions- und Beschäftigungseffekte einzubeziehen. Als Methode hierfür wird die

Input-Output-Rechnung¹ verwendet, die die Transaktionen zwischen den Produktionssektoren abbildet.

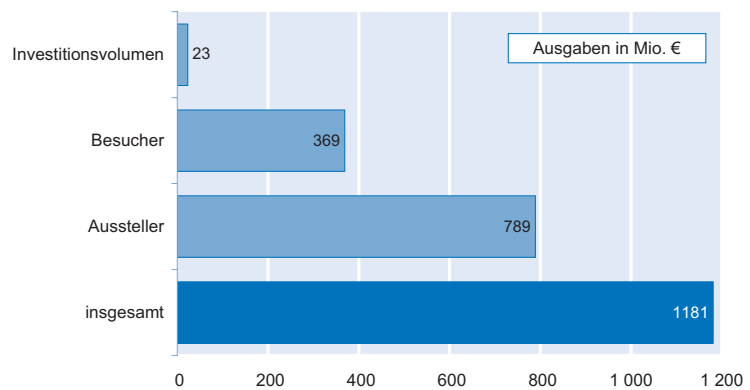
Die Quantifizierung der wirtschaftlichen Wirkungen stellt dabei darauf ab, dass die durch die Messe- bzw. Kongressausgaben »ausgelasteten« Produktions- und Beschäftigungskapazitäten nicht durch andere Nachfrageaktivitäten tangiert bzw. genutzt werden, d.h., der etwaige Ausfall der Messe- bzw. Kongressausgaben als Nachfragevolumen wird nicht durch Ausgaben anderer Unternehmen und Personen kompensiert. Die Studie stellt somit eine auf die veranstaltungsinduzierten Ausgaben der Besucher und Aussteller orientierte Impact-Analyse dar. Da die Messen bzw. Kongresse am jeweiligen Standort aber ursächlich für die Aussteller- und Besucherausgaben sind, werden diese veranstaltungsbezogenen Ausgaben auf jeden Fall getätigt und nicht auf andere Nachfragezwecke umgeleitet. Würden also die Veranstaltungen an einem anderen Standort durchgeführt, fielen diese veranstaltungsrelevanten Ausgaben und damit auch die wirtschaftlichen Effekte nicht zusätzlich am betreffenden Standort, sondern in einem anderen Wirtschaftsraum an. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass Effekte angestoßener bzw. realisierter Aufträge² im Rahmen der Messen ebenso unberücksichtigt bleiben wie etwaige Auslandsaktivitäten³ der Messegesellschaft.

Aussteller, Besucher und die NürnbergMesse geben Jahr für Jahr rund 1,18 Mrd. Euro für Veranstaltungen im Messezentrum Nürnberg aus

Insbesondere internationale Leitmessen, die für die technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen eines größeren Wirtschaftszweigs von ausschlaggebender Bedeutung sind, besitzen eine hohe Sogwirkung auf Aussteller und Fachbesucher aus dem In- und Ausland. Basierend auf den Erhebungen bei Messen, Kongressen und sonstigen Veranstaltungen (Konzerte, Firmenveranstaltungen, Sport- und Showevents etc.) sowie auf den sich daran anschließenden

Abb. 1

Verteilung der direkten Ausgaben
Durchschnittliches Veranstaltungsjahr der NürnbergMesse GmbH



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Hochrechnungen für alle Veranstaltungen im Messezentrum Nürnberg, ergibt sich ein gesamtes direktes weltweites Ausgabenvolumen von rund 1,18 Mrd. Euro für ein durchschnittliches Veranstaltungsjahr (vgl. Abb. 1).⁴

Diese unmittelbar durch die Veranstaltungen ausgelösten Ausgaben fallen aber nicht gänzlich in Nürnberg an. Während beispielsweise die Ausgaben der Messebesucher und Aussteller für die Übernachtung und Verpflegung überwiegend in Nürnberg getätigt werden, schlagen andere Ausgabenarten, wie etwa die Reisekosten oder die Ausgaben für den Standbau, zum großen Teil im übrigen Bundesgebiet oder im Ausland zu Buche. Entscheidend hierfür ist im Wesentlichen der Wohnort bzw. Firmensitz der Veranstaltungsteilnehmer. Die gesamten direkten Ausgaben werden zu rund 43% in Nürnberg, zu etwa 7% in der Metropolregion (ohne Nürnberg), zu und 7% im restlichen Bayern, zu rund 21% im übrigen Bundesgebiet und zu rund 22% im Ausland getätigt. In der Metropolregion Nürnberg fällt mit über 590 Mio. Euro die Hälfte der direkten Ausgaben an.

Knapp ein Drittel der direkten Veranstaltungsausgaben sind den in- und ausländischen Messebesuchern und Kongressteilnehmern zuzurechnen (vgl. Abb. 1). Von den Gesamtausgaben der Besucher (369 Mio. Euro) haben die Ausgaben in der Hotellerie und Gastronomie mit rund 37% (bzw. 136 Mio. Euro) das stärkste Gewicht. Vergleichbar bedeutend sind nur noch die Kosten der An- und Abreise im Fernverkehr, die rund 35% betragen. In nennenswertem Umfang partizipiert auch der Einzelhandel von den Besucherausgaben (rund 6%). Die Ausgaben je Besucher liegen für die Nürnberger Messen im Schnitt bei rund 340 Euro. Bei einigen Nürnberger Messen liegt der Ausgabenbetrag je Besucher deutlich über 340 Euro. Dies trifft vor

¹ Infolge zeitintensiver Arbeiten liegen die der Input-Output-Rechnung zugrunde liegenden Tabellen erst mit zeitlicher Verzögerung vor. Während sich über einen längeren Zeitraum die Input-Output-Strukturen sehr wohl verändern, treten in einer kurzfristigen Betrachtung nur geringfügige Strukturveränderungen auf, so dass drei bis vier Jahre zurückliegende Tabellen als eine gute Näherungslösung der aktuellen Wirtschaftsstruktur angesehen werden können. Der Untersuchungszeitraum der Studie bezog sich auf die Jahre 2013 und 2014, die verwendete Input-Output-Tabelle repräsentiert das Jahr 2010.

² Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen aus dem lokalen Umfeld eröffnet sich durch eine Messebeteiligung die kostengünstige Möglichkeit, neue internationale Kontakte zu knüpfen und Aufträge abzuschließen. Diese Aufträge könnten Investitionen auslösen und damit Arbeitsplätze sichern bzw. schaffen.

³ Es werden nur Veranstaltungen im Messezentrum Nürnberg berücksichtigt.

⁴ Darin enthalten sind auch die – auf das Jahr 2014 bezogenen – durchschnittlichen baulichen Investitionen ins Messezentrum Nürnberg im Zeitraum 2004 bis 2014.

allem für Messen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an ausländischen Fachbesuchern zu, die länger in Nürnberg bleiben als inländische Besucher. Von dieser höheren Ausgabenbereitschaft profitieren vor allem die Hotellerie und Gastronomie des Messestandorts. Je Kongressteilnehmer errechnet sich ein Ausgabenbetrag von rund 620 Euro und je Eventbesucher ein Ausgabenbetrag von rund 100 Euro.

Von den Gesamtausgaben der ausstellenden Unternehmen in Höhe von jahresdurchschnittlich 789 Mio. Euro entfallen rund 21% auf den Standbau; etwa 17% der Ausgaben stehen im Zusammenhang mit den Personalkosten für die Durchführung von Beteiligungen an Messen und Kongressen. Weniger als ein Fünftel der Ausgaben der Aussteller geht an die Messeveranstalter (Standmiete inkl. Nebenkosten für Strom, Entsorgung usw.). Über 13% der Ausgaben entfallen auf die An- und Abreise des Personals der ausstellenden Unternehmen. Die Ausgaben für die Übernachtung und Verpflegung summieren sich auf über 15% (rund 121 Mio. Euro). Bezogen auf alle Nürnberger Veranstaltungen liegen die Ausgaben pro Aussteller im Schnitt bei rund 31 900 Euro.

Messe- und veranstaltungsaffine Ausgaben lösen in Deutschland Kaufkrafteffekte von 1,65 Mrd. Euro aus

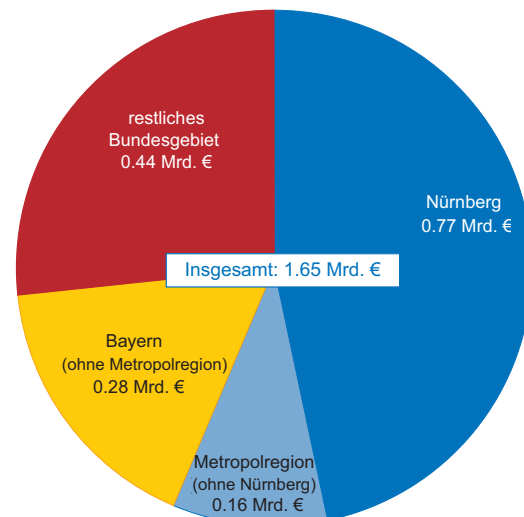
Rund 925 Mio. Euro der gesamten direkten Gesamtausgaben in Höhe von 1,18 Mrd. Euro werden in Deutschland ausgegeben. Diesen direkten bundesweiten Ausgaben der Messe- und Veranstaltungsakteure steht ein Umsatz bei Dienstleistungs-, Handels- und Industrieunternehmen gegenüber. In diesem Umsatz kommen die direkten Wirkungen zum Ausdruck.⁵ Die hierdurch ausgelöste direkte Produktion bedingt eine Reihe zusätzlicher indirekter wirtschaftlicher Wirkungen: Die unmittelbaren Produktionseffekte führen durch die Nachfrage nach Vorleistungen zu vorleistungsbedingter Produktion und setzen sich in allen Produktionsstufen fort. Neben den vorleistungsbedingten Produktionseffekten kommen noch Einkommenseffekte hinzu, da die Produktion zu Einkommen bei den privaten Haushalten führt.⁶ Dies ruft wiederum eine zusätzliche Nachfrage und damit Produktion hervor.

Die in Deutschland durch die Veranstaltungen angestoßenen gesamtwirtschaftlichen (direkten und indirekten) Kaufkrafteffekte betragen rund 1,65 Mrd. Euro (vgl. Abb. 2). Dieser zusätzliche Kaufkraftzufluss wird zu rund 56% in der Me-

Abb. 2

Kaufkrafteffekte

Durchschnittliches Veranstaltungsjahr der NürnbergMesse GmbH



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

troppolregion Nürnberg (0,93 Mrd. Euro) und zu 17% im übrigen Bayern (0,28 Mrd. Euro) wirksam. Die Stadt Nürnberg ist an den Kaufkrafteffekten mit 0,77 Mrd. Euro beteiligt.

Die regionale Komponente der Veranstaltungen schlägt sich auch in der Übernachtungszahl nieder. Zu den bedeutendsten Profiteuren der durchgeführten Messen und Veranstaltungen im Nürnberger Messezentrum zählt die lokale Hotellerie. Die mit den Messen, Kongressen und sonstigen Events verbundenen Übernachtungen in Nürnberg erreichen pro Jahr eine Größenordnung von rund 800 000. Stellt man die veranstaltungsinduzierte Übernachtungszahl den jahresdurchschnittlichen Gästeübernachtungen in Nürnberg (2,75 Mio. im Schnitt der Jahre 2013 und 2014) gegenüber, so ergibt sich, dass rund 29% aller Gästeübernachtungen auf Veranstaltungen im Messezentrum Nürnberg zurückgeführt werden können. Für die Metropolregion Nürnberg insgesamt resultiert eine Übernachtungszahl von 1,12 Millionen.

Veranstaltungen im Messezentrum Nürnberg sichern über 14 800 Arbeitsplätze in Deutschland

Die mit der direkten und indirekten Produktion verbundenen Beschäftigtenwirkungen generieren in einem durchschnittlichen Veranstaltungsjahr in Deutschland 14 831 Arbeitsplätze⁷, die in einem Zusammenhang mit den Ausgaben anläss-

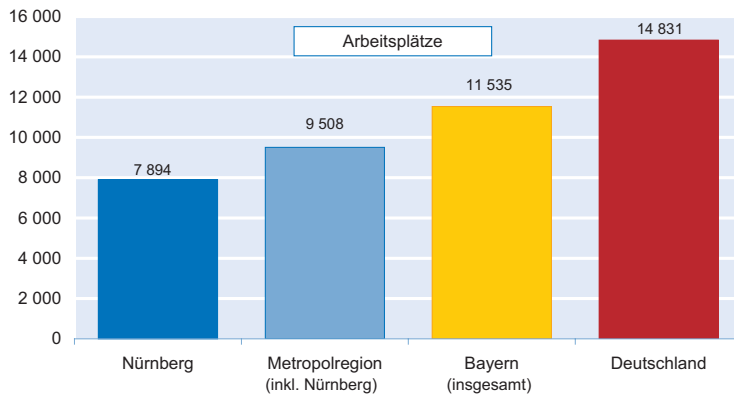
⁵ Zu beachten ist, dass die Umsätze/Erlöse der NürnbergMesse GmbH selbst nicht miteinbezogen werden dürfen, da sie weitgehend aus den Aufwendungen der ausstellenden Unternehmen und der Besucher (z.B. Standmiete, Eintritt usw.) resultieren, diese Aufwendungen aber bei den Ausstellern und Besuchern erfasst werden.

⁶ Höherer Konsum der beschäftigten Personen im Vergleich zum Konsum bei Bezug von Transferleistungen.

⁷ Die mit der veranstaltungsinduzierten Nachfrage verbundene Beschäftigung wurde mittels wirtschaftszweigspezifischer Arbeitskoeffizienten errechnet. Die ermittelten Beschäftigtenzahlen stellen bezogen auf die Arbeitszeit (den geleisteten Output) einer wirtschaftszweigbezogenen repräsentativen Arbeitsperson Vollzeitäquivalente dar.

Abb. 3**Beschäftigungseffekte**

Durchschnittliches Veranstaltungsjahr der NürnbergMesse GmbH



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

lich der Veranstaltungen (inkl. baulicher Investitionen) im Messezentrum Nürnberg stehen (vgl. Abb. 3). Davon entfallen auf die Metropolregion Nürnberg rund 9 500 Arbeitsplätze. Im Freistaat Bayern sind im Jahresdurchschnitt über 11 500 Personen durch Veranstaltungen im Messezentrum Nürnberg beschäftigt. Aufgrund der Lieferverflechtungen partizipieren aber auch Unternehmen in den übrigen Bundesländern an den wirtschaftlichen Wirkungen. Die Zahl der induzierten Arbeitsplätze beträgt außerhalb von Bayern knapp 3 300.

Von den Nürnberger Veranstaltungen profitieren insbesondere die Beschäftigten im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Handwerk und Dienstleistungsbereich. Rund 30% der veranstaltungsinduzierten Arbeitsplätze sind im Hotel- und Gaststättengewerbe angesiedelt. Auf das Handwerk und veranstaltungsaffine Dienstleistungen entfallen rund 29% der Beschäftigten. In den Handelsbereichen (Groß-, Einzelhandel, Handelsvermittlung) sowie im gesamten Transport- und Verkehrssektor sind jeweils rund 10% der Personen beschäftigt. Die übrigen Arbeitsplätze verteilen sich auf die übrigen Wirtschaftszweige.

Die Nürnberger Veranstaltungen induzieren Steuereinnahmen in Höhe von rund 302 Mio. Euro

Weitere mit den Veranstaltungen verbundene Wirkungen stellen Steuereinnahmen der verschiedenen Gebietskörperschaften dar, die infolge von Produktionsprozessen, daraus resultierenden Einkommen und Gewinnen sowie durch den privaten Verbrauch anfallen. Die bedeutendsten Positionen sind die Umsatzsteuer sowie die Lohn- und Einkommensteuer.

Für alle Gebietskörperschaften der Bundesrepublik summieren sich – infolge der durch die Nürnberger Veranstal-

tungen ausgelösten direkten und indirekten Wirkungen auf Produktion und Einkommen – die Steuereinnahmen für ein durchschnittliches Veranstaltungsjahr auf insgesamt rund 302 Mio. Euro. Da die Aufteilung des Steueraufkommens⁸ nicht mit dem Entstehungsort der Steuer deckungsgleich ist, weicht die regionale Verteilung des Steueraufkommens von den Kaufkraft- und Arbeitsplatzeffekten deutlich ab. Von den Steuereinnahmen in Höhe von 302 Mio. Euro entfallen knapp 17 Mio. Euro auf die Metropolregion Nürnberg und 90 Mio. Euro auf das übrige Bayern. Etwas weniger als zwei Drittel der Steuereinnahmen gehen an den Bund und die anderen Bundesländer (195 Mio. Euro).

Veranstaltungen im Messezentrum Nürnberg stellen bedeutenden Wirtschaftsfaktor für die Region dar

Die wirtschaftliche Bedeutung von Messen und sonstigen Veranstaltungen ergibt sich nicht nur aus absatzwirtschaftlich motivierten Überlegungen der Unternehmen als Aussteller und Besucher. Messen, Kongresse und sonstige Events sind auch für die betreffenden Wirtschaftsräume von erheblicher Bedeutung, treten doch Messeaussteller und -besucher sowie Kongressteilnehmer und Veranstaltungsbesucher als Nachfrager von Leistungen auf, die in sehr unterschiedlichen Wirtschaftssektoren zum Teil erhebliche Produktions- und Beschäftigungseffekte induzieren. Zu den Profiteuren zählen insbesondere Branchen wie das Hotel- und Gaststättengewerbe, der Einzelhandel sowie Dienstleister im Bereich Messebau oder Logistik. Von den Ausgaben der Messe- und Veranstaltungsakteure partizipieren aber nicht nur die Unternehmen und damit die Erwerbstätigen in diesen Wirtschaftszweigen, sondern auch der Fiskus. Dabei sind vor allem internationale Leitmesse und Kongresse von ausschlaggebender Bedeutung für die wirtschaftlichen Effekte in einer Region.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die Veranstaltungsaktivitäten im Messezentrum Nürnberg sowohl für Nürnberg und die Metropolregion als auch für den Freistaat Bayern ein bedeutender Wirtschaftsfaktor sind. Für die Metropolregion Nürnberg fallen die ökonomischen Effekte beeindruckend aus. Rund 9 500 Arbeitsplätze, etwa 930 Mio. Euro Kaufkraft und knapp 17 Mio. Euro Steuereinnahmen stehen hinter den Veranstaltungen im und den kontinuierlichen baulichen Investitionen ins Messezentrum Nürnberg.

⁸ Beispielsweise erhält von der Umsatzsteuer die Kommune rund 2%, der Bund über 53%, und der Rest geht an die Länder.

Da die Veranstaltungen ursächlich für die getätigten Ausgaben von Besuchern, Ausstellern und Kongressteilnehmern in Nürnberg bzw. in der Metropolregion Nürnberg sind, würden die wirtschaftlichen Effekte ohne diese Messen und Kongresse entfallen. Die auswärtigen Aussteller, Besucher und Kongressteilnehmer würden ihre Ausgaben an einem anderen Standort tätigen. Es würde sich sogar ein Kaufkraftentzug für die Region ergeben, da lokale Aussteller und Fachbesucher ihre Messe- bzw. Kongressausgaben⁹ an den anderen Veranstaltungsstandort verlagern würden.

Die Berechnungen zu den wirtschaftlichen Effekten beinhalten ausschließlich die veranstaltungsaffinen Ausgaben der Aussteller, Besucher und Kongressteilnehmer. Nicht in der Untersuchung enthalten sind die wirtschaftlichen Wirkungen, die durch angebahnte oder abgeschlossene Aufträge in einer Region ausgelöst werden. Hierdurch könnten Investitionen angestoßen werden, die wiederum wirtschaftliche Folgewirkungen nach sich ziehen. Zusätzlich profitieren lokale Aussteller von der Möglichkeit, kostengünstig am Firmenort mit (inter-)nationalen Kunden Kontakt aufzunehmen.

Die Studie erfasst somit nur einen Teil der wirtschaftlichen Effekte. Hierbei handelt es sich aber um die sozioökonomischen Wirkungen, die repräsentativ auf empirischer Basis ermittelbar sind. Darüber hinaus gehende wirtschaftliche Effekte bestehen zwar (Aufträge und internationale Kundenkontakte für ausstellende Unternehmen, Medieninteresse und damit Imagegewinn für die betreffende Region usw.), lassen sich aber kaum bzw. nicht quantitativ abbilden.

Literatur

Penzkofer, H. (2009), »Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Messen und Ausstellungen in Deutschland«, AUMA-Schriftenreihe – Edition 30, Ausstellungs- und Messe-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft e.V., Institut der deutschen Messewirtschaft, Berlin.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Input-Output-Rechnung – 2010*, Wiesbaden.

Täger, U.Chr. und H. Penzkofer (2005), »Production and employment effects of trade fairs and exhibitions«, in: M. Kirchgeorg, W.M. Dornscheidt, W. Giese und N. Stoeck (Hrsg.), *Trade Show Management*, Gabler, Wiesbaden, 127–139.

⁹ Die Ausgaben lokaler Besucher und Aussteller werden nicht in der Untersuchung berücksichtigt, da nur zusätzliche wirtschaftliche Effekte für einen Standort ermittelt werden.

ifo Institut

im Internet:

<http://www.cesifo-group.de>

