



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



*Regionale Auswirkungen
der Wirtschaftskrise*

Heft 2.2011

Informationen zur Raumentwicklung

Inhalt

Heft 2.2011

		Seite
Michael Zarth	Einführung	I
	Kurzfassungen – Abstracts	V
Michael Zarth	Zur Entwicklung der deutschen Regionen in den langfristigen Konjunkturzyklen	99
Volker Schmidt-Seiwert	Finanz- und Wirtschaftskrise – das Europa der unterschiedlichen Betroffenheiten	113
Barbara Schwengler Veronika Hecht	Regionale Arbeitsmärkte in der Wirtschaftskrise	121
Jürgen Götdecke-Stellmann	Regionale Strukturen der Einkommensverteilung zwischen Krise und Aufschwung	135
Markus Eltges Petra Kuhlmann	Finanzkrise und kommunale Steuereinnahmen	143
Stefan Gärtner	Regionen und Banken: Gedanken im Lichte der Krise	153
Helmut Karl	Wirtschaftspolitik und regionale Strukturpolitik im Zeichen der Wirtschaftskrise. Herausforderungen und Möglichkeiten	169

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Redaktionsschluss: 15. Dezember 2010

Schriftleitung

Elke Pahl-Weber
Hans-Peter Gatzweiler
Robert Kaltenbrunner

Die Beiträge werden von der Schriftleitung/
wissenschaftlichen Redaktion gezielt akquiriert.
Der Herausgeber übernimmt keine Haftung für
unaufgefordert eingesandte Manuskripte.

Wissenschaftliche Redaktion

Michael Zarth

Die vom Autor vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der des Herausgebers
identisch.

Redaktionelle Bearbeitung

Adelheid Joswig-Erling

Jahresabonnement
(12 Hefte einschl. Register) 50,00 €
Einzelheft 6,00 €
Doppelheft 12,00 €
jeweils zuzüglich Versand

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Vertrieb

Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im BBR
Deichmanns Aue 31–37, 53179 Bonn
Postfach 21 01 50, 53156 Bonn
Telefon: 022899-401-22 09
Telefax: 022899-401-22 92
E-Mail: selbstverlag@bbr.bund.de
und Buchhandel

Bezugsbedingungen siehe:
www.bbsr.bund.de > Veröffentlichungen > IzR

Nachdruck und Vervielfältigung:
Alle Rechte vorbehalten

Regionale Auswirkungen der Wirtschaftskrise

Einführung

Michael Zarth

Der Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers, die dadurch ausgelöste Vertrauenskrise im internationalen Finanzsektor und die milliardenschweren Rettungspakete der einzelnen Staaten bis hin zur Verstaatlichung einzelner Großbanken sind besondere Kennzeichen der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009. Allerdings wird oft übersehen, dass es bereits im Laufe des Jahres 2007 erste Anzeichen für ein Abklingen der Weltkonjunktur und ein Abrutschen der amerikanischen Wirtschaft in eine Rezession gab. Diese Gefahr wurde zusätzlich durch die immer größer werdenden Probleme auf dem amerikanischen Immobilienmarkt (Subprime-Blase) und der in 1980er Jahren eingeleiteten Deregulierung der Finanzmärkte forciert. Die hiervon ausgehenden negativen Wirkungen auf die Realwirtschaft wurden trotz frühzeitig mahnender Stimmen bis zum Ausbruch der internationalen Finanzkrise weitgehend negiert.¹ Das überrascht umso mehr als bekannt ist, dass durch Spekulationsblasen oder technologische Neuerungen ausgelöste Finanzkrisen in vielen Formen und Größen daher kommen und im kapitalistischen System nicht die Ausnahme sind, sondern die Regel. Dies zeigt der wirtschaftshistorische Rückblick von Nouriel Roubini und Stephen Mihm deutlich. Deren Aufzählung von Krisen beginnt denn auch mit der Tulpenkrise 1630 in Holland, der South Sea Bubble² 1720 und führt über die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre und die lateinamerikanische Schuldenkrise während der 1980er Jahre bis zur internationalen Finanzkrise 2009.

Erfreulicherweise mehren sich inzwischen die Zeichen, dass die Weltwirtschaft wieder auf einen Wachstumspfad eingeschwenkt ist. Dies gilt insbesondere für die deutsche Wirtschaft, deren aktuellen Wachstumsraten aufgrund ihrer Exportorientierung und wirtschaftsstrukturellen Spezialisierung weit über den Projektionen aller Wirtschaftsforschungsinstitute oder ökonomischen Organisationen liegen. Gleichwohl wäre es

verfrüht zu glauben, dass die internationale Finanzkrise des Jahres 2009 bereits vollständig abgearbeitet ist: Weder deren Ursachen noch die Folgen scheinen gänzlich bereinigt und zentrale Probleme harren nach wie vor einer grundlegenden Lösung. Dazu zählen ausufernde Staatsverschuldungen ebenso wie gravierende Strukturunterschiede in der Eurozone und Regulierungsdefizite im Bankensektor. Auch ist zu befürchten, dass nach der Subprime-Krise zusätzliche Probleme wie z.B. die Refinanzierung kommunaler Anleihen weitere Belastungen für die internationalen Finanzmärkte zur Folge haben können.

Dies ist der Kontext, in dem in diesem Heft nicht nur regionale Auswirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009 untersucht, sondern – damit zusammenhängend – auch ausgewählte wirtschafts- und regionalpolitische Aspekte thematisiert werden.

Michael Zarth beschreibt in seinem einführenden Beitrag die Entwicklung der deutschen Regionen in den langfristigen Konjunkturzyklen. Denn diese Zyklen haben nicht nur gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, sondern auch räumliche Effekte, da sich die konjunkturanfälligen Branchen in der Regel nicht gleich im Raum verteilen, sondern in einzelnen Regionen stärker oder schwächer vertreten sind. In der Gesamtschau ab 1977 wird deutlich, dass diejenigen westdeutschen Regionen, die während des letzten gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs von 2005 bis 2008 überdurchschnittliche Beschäftigungszuwächse erzielten, in der jüngsten Krise tendenziell stärker von einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen betroffen waren. Dieses allgemeine Entwicklungsmuster trifft für etwa ein Drittel aller westdeutschen Raumordnungsregionen zu. Die ostdeutschen Regionen konnten während des letzten Aufschwungs erstmalig Anschluss an einen gesamtdeutschen Konjunkturzyklus finden und zum Teil überdurchschnittlich Beschäftigung aufbauen, während die Rezession u.a. aufgrund der geringeren Ex-

Michael Zarth
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail: michael.zarth@bbr.bund.de

portabhängigkeit und der größeren Bedeutung öffentlicher Transfers für die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung weniger stark zu Buche schlug. Schließlich zeigt die Entwicklung der deutschen Regionen über alle Konjunkturzyklen, dass dem verarbeitenden Gewerbe als „konjunkturellem Treiber“ eine Schlüsselfunktion für das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft und ihrer Regionen zukommt, auch wenn hieraus während einer Rezession ein höheres Gefährdungspotenzial resultiert.

Was für die deutschen Regionen in einer eher kleinräumigen Perspektive gilt, trifft auch auf die europäischen Länder im großräumigen Maßstab zu. Bedingt durch Unterschiede in ihrer wirtschaftsstrukturellen Spezialisierung und Einbindung in den Welthandel sind sie ebenfalls ganz unterschiedlich von der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen, wie die Analyse von *Volker Schmidt-Seiwert* zeigt. Angesichts der Probleme einzelner europäischer Länder (z. B. Immobilienblase in Spanien oder Bankenkrise in Irland) ist zudem fraglich, ob nicht einzelne regionale Entwicklungsmuster einer nachhaltigen ökonomischen Grundlage entbehren. Damit stellt sich nicht nur die Frage nach dem Mehrwert der europäischen Strukturförderung neu, sondern es gilt auch zu diskutieren, ob nicht das europäische Transfervolumen einer stärkeren Harmonisierung im Bereich der Wirtschaftspolitik oder Besteuerung bedarf, um strukturelle Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich besonders stark von der jüngsten internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen war, hielten sich die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen dank des Einsatzes konjunkturbedingter Kurzarbeit sehr in Grenzen. Wie *Barbara Schwengler* und *Veronika Hecht* zeigen, gilt dies vor allem für die exportorientierten und wirtschaftsstarke Regionen in Süddeutschland und Nordrhein-Westfalen, die von der Rezession besonders betroffen waren und deshalb verstärkt auf Kurzarbeit zurückgegriffen haben. Wie *Jürgen Göddecke-Stellmann* darlegt, sind im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise erfreulicherweise nicht mehr Bevölkerungsgruppen auf ein Einkommen „abgesackt“, das für sie ein Armutsrisiko bedeutet hätte. Vielmehr deuten seine Ergebnisse auf eine leichte Abnahme der Armutsrisikoquote hin, wozu wesentlich die anziehende Konjunktur

und die daraus resultierende Entspannung auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Gleichwohl bedeuten diese Ergebnisse nicht, dass das Abschmelzen der Mittelschicht aufgehalten wird. Auch verbleibt der überwiegende Teil der Personen im unteren Einkommensbereich in Armut.

Die Besonderheiten der letzten Rezession liegen darin, dass sie durch die internationale Finanzkrise in ihrem Ausmaß verschärft wurde und dass die Bedeutung, die Banken und das weltweite Finanzsystem in positiver oder negativer Form für die Realwirtschaft haben, offenbar wurde. Es zeigte sich, dass das weltweite Finanzsystem nicht nur der „selbstlose Mittler“ zwischen Schuldner und Gläubiger ist. Vielmehr besitzt es das Potenzial für eine unkontrollierte Expansion und die Erzeugung von Spekulationsblasen, vor allem wenn grundlegende Regulierungen fehlen. Umgekehrt zeigt der Beitrag von *Stefan Gärtner*, dass gerade regional orientierte Banken und Sparkassen eine wichtige stabilisierende Funktion auf regionale Entwicklungsverläufe ausüben können. Faktoren wie räumliche Nähe, Kenntnis der Regionen, Vertrauen und Verantwortung sind hierbei wichtige Faktoren, die oftmals potenzielle Nachteile kompensieren. Leider fanden sie seitens der Politik, die in nicht wenigen Fällen mit der Internationalisierung ihrer Landesbanken „teures Lehrgeld auf Kosten des Steuerzahlers“ zahlen musste, nicht immer die gebührende Beachtung.

Die Probleme der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise haben natürlich – wie *Helmut Karl* aufzeigt – die Politik und das staatliche Handeln vor besondere Herausforderungen gestellt. Gefordert waren zunächst die Ordnungspolitik einerseits und die Geld- und Fiskalpolitik andererseits, galt es doch, das Funktionieren der internationalen Finanzmärkte zu sichern und einen „Bank Run“ zu vermeiden. Gleichwohl leistete auch die regionale Strukturpolitik einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Krise, z. B. durch die Aufstockung der Fördermittel oder Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Preis all des staatlichen Engagements ist allerdings eine steigende Staatsverschuldung. Zugleich führte die Wirtschaftskrise zu einem historisch einmaligen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Leistung seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Dies bedeutete weniger Steuereinnahmen für alle föderalen Ebenen.

Wie *Markus Eltges* und *Petra Kuhlmann* aufzeigen, ging diese Entwicklung auch an den Kommunen, auf die der größte Teil der öffentlichen Investitionen entfällt und die eine zentrale Rolle bei der öffentlichen Daseinsvorsorge wahrnehmen, nicht spurlos vorbei. Denn insbesondere bei der Gewerbesteuer, aber auch beim Gemeindeanteil an der Ein-

kommenssteuer erlitten sie erhebliche Einbußen, die überdies regional sehr differenziert ausfielen. Im Rahmen der anstehenden Gemeindefinanzreform muss es daher auch darum gehen, die finanzielle Basis der Städte und Gemeinden weniger konjunktursensibel aufzustellen.

Anmerkungen

(1)

Siehe hierzu Roubini, N.; Mihm, S.: *Das Ende der Weltwirtschaft und ihre Zukunft – Crisis Economics*. – Frankfurt/M. 2010. Auch haben bereits im 19. Jahrhundert Ökonomen wie John Stuart Mill (*Principles of Political Economy*) auf die Gefahren solcher Krisen hingewiesen und auf die entscheidende Rolle, die Kredite und Schulden für ihr Entstehen haben. Diese Gefahren werden verstärkt durch das Problem des „Moral Hazard“, d. h. durch die Bereitschaft von Menschen, dann unverhältnismäßige Risiken einzugehen, wenn keine persönlichen Konsequenzen drohen und mögliche Schäden durch Dritte reguliert werden.

(2)

Die South Sea Company verdiente ihr Geld mit der Lieferung von Sklaven aus Afrika nach Südamerika und ihre Aktien fanden eine immer größere Nachfrage, bis im Jahr 1720 dann die Blase platzte. Übrigens legten in der damaligen Zeit auch „große Geister“ wie John Locke und Voltaire nicht unbeträchtliche Teile ihres Vermögens im Sklavenhandel an. Vgl. Meissner, J.; Mücke, U.; Weber, K.: *Schwarzes Amerika – Eine Geschichte der Sklaverei*. – München 2008, S. 83

Kurzfassungen – *Abstracts*

Michael Zarth:

Zur Entwicklung der deutschen Regionen in den langfristigen
Konjunkturzyklen

On the development of the German regions in the long-term trade cycles

Der Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers, die dadurch ausgelöste Vertrauenskrise im internationalen Finanzsektor und die milliardenschweren Rettungspakete der einzelnen Staaten bis hin zur Verstaatlichung einzelner Großbanken sind besondere Kennzeichen der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009. In der Bundesrepublik führte sie zu einem deutlichen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Leistung und schlug in den einzelnen Regionen je nach wirtschaftsstruktureller Spezialisierung und Exportabhängigkeit unterschiedlich stark zu Buche.

Vor diesem Hintergrund werden im Beitrag zunächst die Konjunkturzyklen der deutschen Wirtschaft und darauf aufbauend die längerfristige Entwicklung der deutschen Regionen ab 1977 beschrieben. Die Analyse fokussiert auf die westdeutschen Regionen, da für diese lange Zeitreihen aus der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vorliegen. Die Analyse für Westdeutschland wird ergänzt um eine gesonderte Analyse der ostdeutschen Regionen sowie um eine gesamtdeutsche Betrachtung der beiden letzten Konjunkturzyklen. Dabei wird deutlich, dass die Gewinner des vorherigen Aufschwungs letztlich am stärksten von der Rezession betroffen waren und dass die Arbeitslosigkeit in einzelnen ostdeutschen Regionen weiter zurückging. Schließlich zeigt die Entwicklung der deutschen Regionen über alle Konjunkturzyklen, dass dem verarbeitenden Gewerbe als „konjunkturellem Treiber“ eine Schlüsselfunktion für das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft und ihrer Regionen zukommt, auch wenn hieraus während einer Rezession ein höheres Gefährdungspotenzial resultiert.

The collapse of the American investment bank Lehman Brothers, the confidence crisis in the international financial sector caused by this and the rescue packages of the individual states worth billions up to the nationalisation of individual large banks are particular features of the economic and financial crisis 2008/2009. In the Federal Republic of Germany it led to a marked decline in the overall economic performance and had impacts of varying strength on the individual regions depending on the economic specialisation and the export dependency.

Against this background the article first describes the trade cycles of the German economy and on this basis the longer-term development of the German regions from 1977 onwards. The analysis focuses on the West German regions, as long time-series from the statistics of employees liable to social insurance contributions are available for them. The analysis for West Germany is complemented by a separate analysis of the East German regions as well as by a consideration of the last two trade cycles for Germany as a whole. It becomes clear in this context that the winners of the previous upswing were ultimately affected most strongly by the recession and that unemployment in the East German regions continued to decline. Finally the development of the German regions over all trade cycles shows that the manufacturing sector as an “economic driver” has a key function for the growth of the German economy and its regions, even though this results in a greater danger potential during a recession.

Volker Schmidt-Seiwert:

Finanz- und Wirtschaftskrise – das Europa der unterschiedlichen Betroffenheiten

Financial and economic crisis – Europe is affected differently

Was als Immobilien- bzw. Hypothekenkrise 2007 in den Vereinigten Staaten begann, hat sich bis Ende 2008 zu einer globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ausgeweitet. Alle Länder in der Europäischen Union wurden erfasst. Das Ausmaß der jeweiligen Betroffenheit wurde erst im Frühjahr 2010 im Spiegel der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten deutlich.

Der Beitrag verdeutlicht anhand des zeitlichen Verlaufs der Krise und ihrer unterschiedlichen Schärfe in den einzelnen europäischen Staaten, dass Europa nicht eine Krise gesehen hat, sondern eine Vielzahl zeitlich und wirtschaftlich miteinander verknüpfter und verwobener Betroffenheiten. Dies zeigt insbesondere der regionale Blick auf die wirtschaftlichen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise. Im Wechselspiel der wirtschaftlichen Entwicklung vor und nach 2009 werden gemessen am Weg in die Krise und aktuell aus der Krise heraus unterschiedliche Ländergruppen in Europa identifiziert.

What began as a real estate and mortgage crisis in 2007 in the United States has expanded into a global economic and financial crisis until the end of 2008. All countries of the European Union were seized. The extent to which they were affected respectively became apparent only in spring 2010 mirrored by the national economic accounts of the member states. Considering the temporal process of the crisis and its different depth in the individual European states, the article shows that Europe has not experienced one crisis but a variety of temporally and economically interrelated affections. This is indicated particularly by the regional view of the economic impacts of the economic and financial crisis. In the interplay of the economic development before and after 2009, different groups of countries in Europe are identified, measured by their way into the crisis and currently out of the crisis.

Barbara Schwengler, Veronika Hecht:

Regionale Arbeitsmärkte in der Wirtschaftskrise

Regional labour markets in the economic crisis

Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit sowie der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instruments der konjunkturellen Kurzarbeit verliefen als Folge der Wirtschaftskrise in den Regionen Deutschlands recht unterschiedlich. Gerade wirtschaftlich starke Regionen, vor allem in Süddeutschland und in Nordrhein-Westfalen, wurden aufgrund ihrer Konzentration auf das exportorientierte verarbeitende Gewerbe in überdurchschnittlich starkem Umfang von dem weltweiten Nachfrageeinbruch getroffen. Dass der Rückgang der Beschäftigung und die Zunahme der Arbeitslosigkeit noch recht moderat ausfielen, hängt vor allem mit der verstärkten Nutzung der konjunkturellen Kurzarbeit durch die Betriebe zusammen. Während in Nord- und

The development of employment liable to social security and of unemployment as well as the application of the employment policy instrument of cyclical short-time work took place quite differently in the regions of Germany as a result of the economic crisis. Particularly economically strong regions, especially in southern Germany and in North Rhine-Westphalia, were affected to an above-average extent by the global collapse of demand due to their concentration on the export-oriented manufacturing industry. The fact that the decline of employment and the increase in unemployment were still quite moderate can be attributed to the increased use of cyclical short-time work in the enterprises. While it is applied only to a limited extent in northern and eastern Germany, short-time work affects a considerably larg-

Ostdeutschland nur in geringem Umfang eingesetzt, trifft die Kurzarbeit in süddeutschen Stadt- und Landkreisen einen weit aus größeren Anteil von Betrieben und Beschäftigten.

er share of firms and employees in southern German cities and municipalities.

Jürgen Göttsche-Stellmann:

Regionale Strukturen der Einkommensverteilung zwischen Krise und Aufschwung

Regional structures of income distribution between crisis and upswing

Die Wirtschafts- und Finanzkrise brachte eine tiefgreifende Erschütterung der globalen Finanzmärkte mit sich, deren Folgen weit über die Bankenwelt hinausreichten. Das Vertrauen breiter Bevölkerungsschichten in die Stabilität der Finanzmärkte und die Seriosität der Banken war in Mitleidenschaft gezogen und befürchtet wurde ein „Durchschlagen der Finanzkrise“ auf die sog. Realwirtschaft, mit entsprechend negativen Folgen für die Einkommenssituation der privaten Haushalte. Auf diese Folgen für die privaten Haushalte konzentriert sich der Beitrag. Er untersucht, welche strukturellen Unterschiede zwischen einzelnen Regions- und Gemeindetypen im Hinblick auf die Einkommensverteilung bestehen und welche Effekte die Wirtschafts- und Finanzkrise hierauf gehabt hat. Die räumliche Differenzierung steht deshalb im Mittelpunkt, weil sie sonst in den Untersuchungen wenig Beachtung findet. Die Analyse basiert auf Erhebungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und fokussiert auf die aktuelle Entwicklung seit 2005. Die Auswertungen lassen nicht nur die bekannten Ost-West-Unterschiede erkennen, sondern zeigen auch erhebliche Differenzen zwischen den unterschiedlichen Regions- und Gemeindetypen auf.

The economic and financial crisis brought about a far-reaching shock of the global financial markets, the results of which extended far beyond the banking world. The trust of large sections of the population in the stability of the financial markets and the respectability of the banks was affected and an "effect of the financial crisis" on the so-called real economy with corresponding negative impacts on the income situation of the private households was feared. The article concentrates on these impacts on the private households. It considers which structural differences between individual types of regions and municipalities exist with regard to the income distribution and which effects the economic and financial crisis has had on it. The spatial differentiation is in the focus because it is otherwise little considered in the investigations. The analysis is based on survey data of the Socio-economic Panel (SOEP) and focuses on the current development since 2005. The analyses not only make the familiar east-west differences apparent but also indicate considerable differences between the different types of regions and municipalities.

Markus Eltges, Petra Kuhlmann:

Finanzkrise und kommunale Steuereinnahmen

Financial crisis and municipal tax revenue

Wer sich derzeit mit den Folgen der Finanzkrise beschäftigt, hat es schwer, trotz der Einbrüche in der Realwirtschaft tiefe Spuren auf dem Arbeitsmarkt zu finden. Seit Anfang 2010 scheint die Krise überwunden, alle Konjunkturindikatoren zeigen nach oben. Dennoch ist der Preis für diesen Erfolg hoch, da

If one considers the impacts of the financial crisis at present, one finds it difficult to discover deep traces on the labour market in spite of the breakdowns in the real economy. Since the beginning of 2010 the crisis seems to be overcome, all economic indicators are pointing upward. Nevertheless the price for

die öffentlichen Haushalte beträchtlich zur Abmilderung der Krise beigetragen haben. Mit den gravierenden Steuerausfällen ging eine deutliche Erhöhung der öffentlichen Verschuldung einher. Auch an den kommunalen Steuern ging die Krise nicht spurlos vorüber. Insbesondere bei der Gewerbesteuer, aber auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mussten zum Teil erhebliche finanzielle Verluste hingenommen werden, die regional sehr differenziert ausfielen. Gerade mit Blick auf die anstehende Gemeindefinanzreform zeigt sich die Notwendigkeit, die Reformentscheidungen auch unter dem Aspekt der Raumbedeutsamkeit und der Konjunktursensibilität zu bewerten. Langfristig muss die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunalhaushalte beendet werden. Grundsätzlich sollten dabei eine Stärkung der kommunalen Einnahmen im Vergleich zu staatlichen Zuweisungen und bei den Steuern für die Kommunen insgesamt ein Aufkommensgleichgewicht der drei Steuerarten Gewerbesteuer, Grundsteuer und Anteil an der Einkommensteuer angestrebt werden. Dies würde auch zu einer stärkeren Bindung der Bürgerinnen und Bürger zu ihrer Gemeinde oder Stadt beitragen.

this success is high, as the public budgets have contributed considerably to the moderation of the crisis. The serious tax losses were accompanied by a marked increase of public debts. The crisis was not traceless for the municipal taxes either. Partly considerable financial losses had to be accepted in the trade tax, but also in the municipal share of the income tax, which were differentiated regionally. Particularly with a view to the forthcoming reform of municipal finance the necessity becomes clear to evaluate the reform decisions also under the aspect of spatial significance and sensitiveness to the trade cycle. In the long term the structural under-financing of the municipal budgets must end. Basically a strengthening of municipal revenue compared with state allocations should be aimed at, and with regard to the taxes for the municipalities as a whole a balance in revenue from the three tax types trade tax, land tax and the share in income tax. This would also contribute to a stronger attachment of the citizens to their municipality or city.

Stefan Gärtner:

Regionen und Banken: Gedanken im Lichte der Krise

Regions and banks: thoughts in the light of the crisis

Seit Beginn der Finanzkrise werden für Deutschlands Wirtschaft Horrorszenarien proklamiert und Medien wie auch Wirtschaftsverbände kündigten im Wochenturnus eine Kreditklemme an. Seit einigen Wochen gibt es nicht nur im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung, sondern insbesondere auch auf die kreditwirtschaftliche Versorgung der mittelständischen Wirtschaft Entwarnung. Im Rahmen des Beitrags wird empirisches Material vorgelegt, das Hinweist darauf gibt, dass insbesondere die zufriedenstellende Kreditversorgung der mittelständischen Wirtschaft u.a. an dem spezifischen, vor der Krise als altmodisch empfundenem Bankensystem mit rund 1 500 regional orientierten Banken und Sparkassen begründet liegen kann. Räumliche Nähe, Kenntnis der Region, Vertrauen und Verantwortung sind wichtige Faktoren für stabile Bankenmärkte

Since the beginning of the financial crisis, horror scenarios are being proclaimed for Germany's economy, and the media as well as economic associations announced a credit crunch in weekly turns. Since some weeks the all clear sign is given not only with respect to economic development, but also particularly with regard to the credit supply of small and medium-sized firms. In the framework of the article empirical material is presented which indicates that particularly the satisfactory credit supply of small and medium-sized firms can be attributed inter alia to the specific banking system which was considered to be old-fashioned before the crisis with approximately 1500 regionally oriented banks and savings banks. Spatial proximity, knowledge of the region, trust and responsibility are important factors for stable banking markets and can compensate

und können eventuelle Nachteile regionaler Bankenmärkte kompensieren, auch wenn dies in Wissenschaft und Politik weitestgehend ignoriert wird.

any disadvantages of regional banking markets, even if this is largely ignored in science and politics.

Helmut Karl:

Wirtschaftspolitik und regionale Strukturpolitik im Zeichen der Wirtschaftskrise. Herausforderungen und Möglichkeiten

Economic policy and regional structural policy marked by the economic crisis. Challenges and possibilities

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich ausgehend von der US-amerikanischen Immobilienkrise über die internationalen Märkte weltweit ausgebreitet. Für die Wirtschaftspolitik stellten sich in diesem Zusammenhang zwei Herausforderungen: Zum einen musste kurz- und mittelfristig auf die Instabilität des Bankensektors und den massiven Nachfrageausfall reagiert werden. Zum anderen mussten langfristig die Ursachen für die sich selbst verstärkende Systemkrise bekämpft werden, um eine solche in Zukunft besser vermeiden zu können. Bei diesen Aufgaben waren nicht die regionale Strukturpolitik, sondern vor allem die Ordnungspolitik einerseits und die Geld- und Fiskalpolitik andererseits gefordert. Allerdings leistete die regionale Strukturpolitik auf drei Ebenen einen Beitrag zur Bekämpfung der Krise: (1) Die Aufstockung der Fördermittel stimulierte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und steuerte dem realwirtschaftlichen Schock entgegen. (2) Ausgleichsorientierte Regionalpolitik und Regionalpolitik, die die Wettbewerbsfähigkeit fördert, haben gezielt auf die unterschiedliche Stärke der räumlichen Echoeffekte der Krise reagiert. (3) Die Landesbanken wurden ebenfalls vom Sog der Finanz- und Wirtschaftskrise erfasst und dies hat mehr denn je die Reformnotwendigkeit auf diesem Gebiet vor Augen geführt.

Starting out from the real estate crisis in the USA, the economic and financial crisis has spread globally across the international markets. Two challenges emerged in this context for economic policy: on the one hand it was necessary to react in the short and medium term to the instability of the banking sector and the massive loss of demand. On the other hand the causes of the self-reinforcing system crisis must be controlled, in order to prevent these in a better way in the future. Not the regional structural policy was called upon for these tasks, but mainly regulatory policy on the one hand and monetary and fiscal policy on the other hand. However, the regional structural policy made a contribution to combating the crisis on three levels: (1) The increase of support funds stimulated demand in the entire economy and counteracted the shock in the real economy. (2) Balance-oriented regional policy and regional policy which promotes competitiveness have reacted in a targeted way to the different strength of the spatial echo effects of the crisis. (3) The state banks were also affected by the maelstrom of the financial and economic crisis, and this has made the necessity of reform in this sector clear more than ever.

Zur Entwicklung der deutschen Regionen in den langfristigen Konjunkturzyklen

Michael Zarth

1 Einleitung

Bis zum Ausbruch der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 befanden sich Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland im Aufschwung. Trotz erster Entlassungen und Produktionseinschränkungen hatten im Dezember 2008 noch rund 40,5 Mio. Erwerbstätige ihren Arbeitsort in der Bundesrepublik. Gegenüber dem Sommer 2003 bedeutet dies einen Zuwachs von rd. 2 Mio. Personen, wobei diesmal auch der Aufschwung von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten getragen wurde. Allein zwischen 2005 und 2008 stieg deren Zahl bundesweit um rund 1,3 Mio. an. Dabei konnten die ostdeutschen Regionen erstmals Anschluss an den gesamtdeutschen Konjunkturzyklus finden, so dass sich ihre Beschäftigungsentwicklung insgesamt stabilisiert hat. Die infolge der internationalen Finanzkrise 2008 einsetzende Rezession führte dann zu einem deutlichen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Leistung und schlug in den einzelnen Regionen entsprechend ihrer wirtschaftsstrukturellen Spezialisierung und Exportabhängigkeit unterschiedlich stark zu Buche.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag zunächst die Konjunkturzyklen der deutschen Wirtschaft und darauf aufbauend die längerfristige Entwicklung der deutschen Regionen ab 1977 beschrieben. Die Analyse fokussiert sich auf die westdeutschen Regionen, da für diese lange Zeitreihen aus der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vorliegen. Die Analyse für Westdeutschland wird ergänzt um eine gesonderte Analyse der ostdeutschen Regionen sowie um eine gesamtdeutsche Betrachtung der beiden letzten Konjunkturzyklen. Dabei wird deutlich, dass die Gewinner des vorigen Aufschwungs letztlich am stärksten von der Rezession betroffen waren und dass die Arbeitslosigkeit in einzelnen ostdeutschen Regionen weiter zurückging. Die räumliche Analyseeinheit des Beitrags bilden die 96 Raumordnungsregionen, die verstanden als oberzentrale Arbeitsmarktbereiche räumlich-funktionale Verflechtungen abbilden.

2 Konjunkturzyklen in Deutschland

Auch wenn die Wirtschaft im längerfristigen Zeitablauf kontinuierlich wächst, erfolgt dieses Wachstum nicht kontinuierlich und gleichmäßig. Vielmehr werden in der wirtschaftlichen Realität Jahre des Aufschwungs durch Perioden wirtschaftlicher Schwäche abgelöst, wobei die einzelnen Perioden hinsichtlich Dauer und Stärke unterschiedlich sein können. Gleichwohl lassen sich trotz aller Unterschiede gewisse Regelmäßigkeiten im Ablauf erkennen. Dies spiegelt sich im Begriff „Konjunkturzyklus“ wider, der zeitliche Änderungen in Form von Auf- und Abs der wirtschaftlichen Aktivität meint. Aus Gründen der Vereinfachung und empirischen Umsetzung werden im Folgenden nur die beiden Konjunkturzyklen Aufschwung und Abschwung unterschieden.¹

Dabei sind die einzelnen Sektoren der Wirtschaft unterschiedlich von den konjunkturellen Schwankungen betroffen. So schwankt die Entwicklung des sekundären Sektors und hier insbesondere die der exportorientierten Industrie mit einer starken weltwirtschaftlichen Verflechtung grundsätzlich stärker als die des Dienstleistungssektors, der bedingt durch die private Nachfrage konjunkturresistenter ist. Hierzu tragen soziale Transfers bei, die das Konsumniveau bei ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung oder Strukturkrisen automatisch stabilisieren.

Neben den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen haben konjunkturelle Zyklen auch räumliche Effekte, da die konjunkturanfälligen Branchen in der Regel räumlich nicht gleich verteilt, sondern in einzelnen Regionen gemessen an ihren Anteilen an der regionalen Wertschöpfung oder Beschäftigung stärker vertreten sind.² Die Exportabhängigkeit der regionalen Branchenstruktur und deren Unterschiedlichkeit zur gesamtdeutschen Branchenstruktur sind daher ein wesentlicher Erklärungsgrund für die unterschiedliche Betroffenheit der deutschen Regionen von den gesamtwirtschaftlichen Konjunkturzyklen und erschweren eine Übertragbarkeit gesamtwirtschaftlicher Konjunkturprognosen auf einzelne Regionen.³

Michael Zarth
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail: michael.zarth@
bbr.bund.de

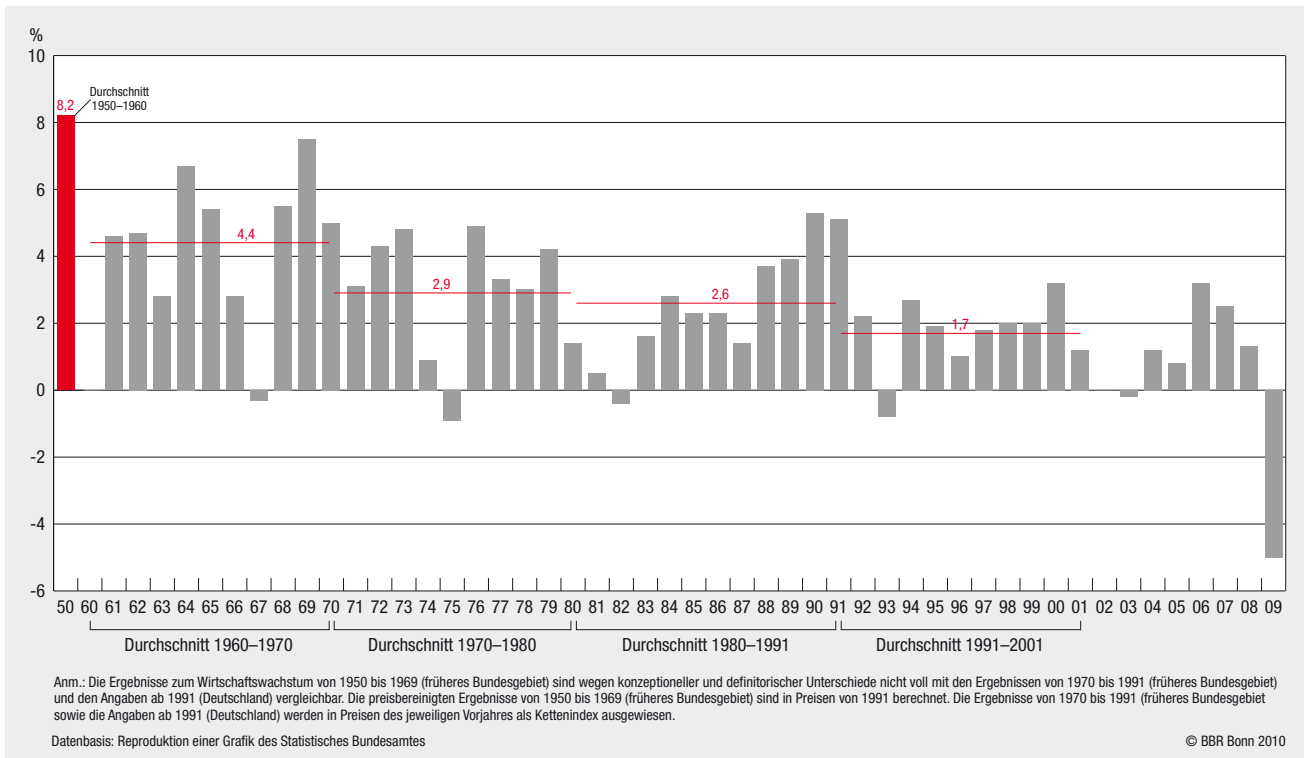
Abbildung 1 verdeutlicht die längerfristigen Konjunkturzyklen der deutschen Wirtschaft anhand der prozentualen Wachstumsrate des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) gegenüber dem Vorjahr.⁴ Das BIP gibt den Wert aller innerhalb einer Periode in einem Gebiet erstellten Waren und Dienstleistungen unter Ausschaltung von Preisänderungen wieder und ist damit der umfassendste Indikator für die Gesamtleistung einer Wirtschaft. Abschwünge oder Rezessionen sind prinzipiell als Perioden mit negativen Wachstumsraten definiert. Nach diesem Konzept rutschte die deutsche Wirtschaft sechsmal in eine Rezession, und zwar

- Mitte der 60er Jahre,
- 1975 während der ersten und 1982 während der zweiten Ölkrise,
- 1993 nach dem deutschen Einheitsboom,
- 2003 nach dem Platzen der Dotcom-Blase und schließlich
- 2009 im Zuge der internationalen Finanzkrise.

Die letzte Rezession im Jahr 2009 führte zu einem historisch einmaligen Rückgang der

gesamtwirtschaftlichen Leistung seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Im Jahresdurchschnitt 2009 sank das Bruttoinlandsprodukt gegenüber dem Vorjahr um 4,7%. Dieser Einbruch ist mehr als fünfmal so stark wie der bisher stärkste Einbruch nach der ersten Ölkrise im Jahr 1975. Im längerfristigen Vergleich wird zudem deutlich, dass die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten der deutschen Volkswirtschaft über die Zeit immer kleiner geworden sind. Betrug die durchschnittliche Wachstumsrate während der 1960er Jahre noch 4,4%, so lag sie in den 1990er Jahren nur noch bei 1,7%. In dieser Größenordnung lagen in der Vergangenheit auch die Schätzungen zur Höhe der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsschwelle.⁵ Sie gibt die Höhe des Wirtschaftswachstums an, das notwendig ist, damit die Beschäftigung gemessen am geleisteten Arbeitsvolumen überhaupt steigt. Erst wenn das BIP-Wachstum über dem Wert der Beschäftigungsschwelle liegt, kommt es zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit. Im Zuge zentraler Reformen wie „Hartz IV“ ist diese Schwelle auch in Deutschland niedriger geworden. Gleichwohl haben Länder wie die Schweiz aufgrund spezifischer arbeitsmarktpolitischer Regulierungen eine deutlich niedrigere Schwelle.⁶

Abbildung 1
Längerfristige Entwicklung des Wirtschaftswachstums in Deutschlands



Quelle: nach einer Abbildung des Statistischen Bundesamtes

Außerdem hat sich die letzte Krise aufgrund der gestiegenen weltweiten ökonomischen Integration wie keine andere zuvor in Tempo und Gleichlauf unter den Industriestaaten verbreitet.⁷ Im internationalen Vergleich war Deutschland dabei überdurchschnittlich stark betroffen. So ging das Bruttoinlandsprodukt in der Eurozone nur um 4% und das der Vereinigten Staaten sogar nur um 2,5% zurück. Lediglich Länder wie Irland (-7,5%), Slowenien (-7,4%), Finnland (-6,9%) und die Slowakische Republik (-5,8%) erlitten noch größere Einbußen als die deutsche Volkswirtschaft.

Gleichwohl konnte sich die deutsche Wirtschaft aufgrund ihrer starken Spezialisierung auf Investitionsgüter und angetrieben durch einen starken Export schneller als erwartet aus der Krise befreien. So wuchs das deutsche Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal 2010 mit 2,2% und damit in einem Ausmaß, das es zuletzt in der ersten Phase nach der deutschen Wiedervereinigung gab. Deutschland als größte Volkswirtschaft in der Europäischen Union (EU) profitiert von Konjunkturprogrammen der anderen Länder und nimmt inzwischen die Rolle des europäischen Wachstumstreibers ein. Offenbar besitzt es aufgrund seines technologieintensiven Produktionsprofils die Chance, gestärkt aus der Krise hervorzugehen. So hat Deutschland in den letzten Jahren sein Produktionsportfolio weiter zugunsten forschungsintensiver Güter und wissensintensiver Dienstleistungen ausgebaut. Allerdings haben die wissensintensiven Dienstleistungen im internationalen Vergleich nur einen unterdurchschnittlichen Anteil an der gesamten Wertschöpfung.⁸

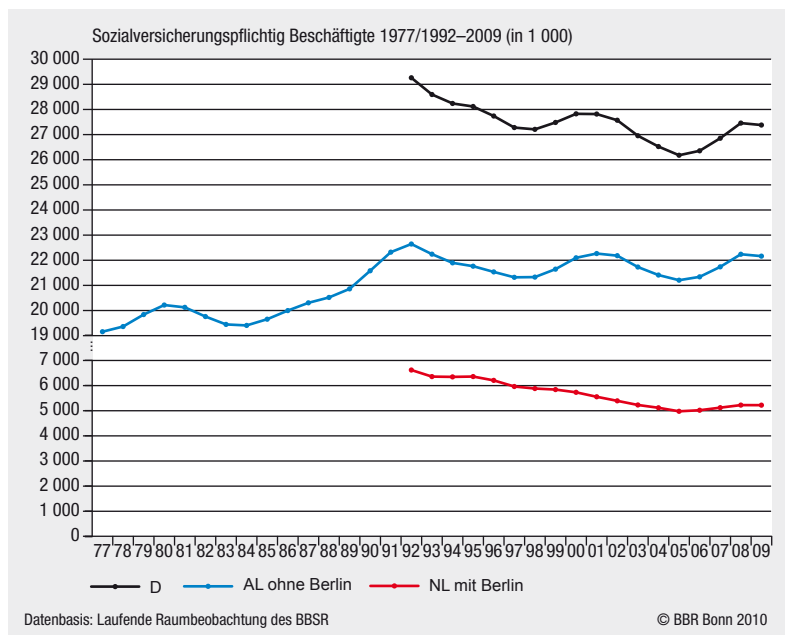
Zudem hat sich durch die arbeitsmarktpolitischen Strukturreformen im Zuge der Agenda 2010 die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands verbessert.⁹ Dies gilt in einem noch stärkeren Maße für die skandinavischen Länder wie Schweden und Finnland, deren Wachstumsprognosen derzeit bei drei bis vier bzw. fünf Prozent liegen.¹⁰ Ihre Stärke wird insbesondere dem nordischen Sozialstaatsmodell zugeschrieben. Dieses auch als „Flexicurity“ bezeichnete steuerfinanzierte Modell erlaubt einerseits das flexible Einstellen und Entlassen von Arbeitnehmern und beinhaltet andererseits intensive Vermittlungs- und Qualifizierungsarbeit für Arbeitslose, um

diese schnell wieder in neue Beschäftigung zu bringen.

Abbildung 2 verdeutlicht die längerfristigen Konjunkturzyklen anhand der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Im Vergleich zur Entwicklung des preisbereinigten BIP wird erkennbar, dass der Arbeitsmarkt mit einer Zeitverzögerung von ein bis zwei Jahren auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung reagiert. So versuchen die Unternehmen in rezessiven Phasen ihre Belegschaft zunächst möglichst lange zu halten und Entlassungen zu vermeiden, insbesondere durch den Abbau von Überstunden oder durch den Einsatz konjunktureller Kurzarbeit. Umgekehrt reagiert der Arbeitsmarkt in einem Aufschwung ebenfalls zeitlich verzögert, da die Unternehmen Neueinstellungen in der Regel erst dann vornehmen, wenn sie Gewissheit über die Stärke und den Umfang des Aufschwungs in Form steigender Auftragseingänge haben. So wurde z. B. der beschäftigungspolitische Tiefpunkt im Zuge des zweiten Ölpreisschocks erst 1984 und nach dem Platzen der Dotcom-Blase erst 2005 erreicht.

Das Auseinanderfallen von gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und dem Arbeitsmarkt führt dazu, dass die erste Phase der konjunkturellen Erholung im Allgemeinen mit hohen Produktivitätszuwächsen einhergeht. Diese Zuwächse werden dann ge-

Abbildung 2
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in West- und Ostdeutschland



ringer, wenn die Unternehmen zunehmend wieder Arbeitskräfte einstellen und die Beschäftigung stärker steigt als der Output. Ein Beispiel hierfür ist die aktuelle Entwicklung der Vereinigten Staaten, die im Zuge der letzten Rezession rund 8 Mio. Arbeitsplätze verloren haben. Dieser Stellenabbau führte im Zuge der wirtschaftlichen Erholung im ersten Quartal 2010 zu hohen Produktivitätszuwächsen.¹¹ Diese werden jedoch inzwischen kleiner, da die amerikanische Wirtschaft langsam wieder Beschäftigung aufbaut. Schnelligkeit und Umfang des Beschäftigungsaufbaus der amerikanischen Wirtschaft liegen jedoch bisher deutlich unter dem gesellschaftspolitisch notwendigen und erwünschten Maße.

Die Entwicklung der westdeutschen Regionen ohne Berlin¹² ist auf Basis der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab 1997 nachvollziehbar. Geht man von den jeweiligen Hoch- und Tiefpunkten der Beschäftigung aus, lassen sich folgende Phasen des Aufschwungs und des Abschwungs unterscheiden:

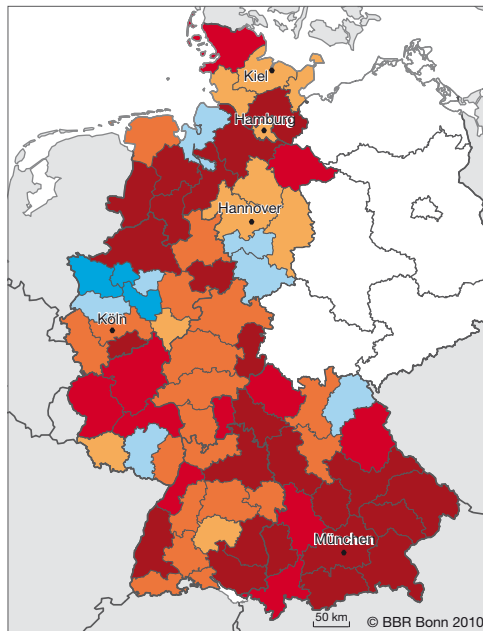
Aufschwung	Abschwung
1977 – 1980	1981 – 1984
1985 – 1992	1993 – 1997
1998 – 2001	2002 – 2005
2006 – 2008	2009

Danach startete die westdeutsche Beschäftigungsentwicklung 1977 im Aufschwung bis 1980 mit einem deutlichen Plus von 1,1 Mio. Erwerbstätigen. Von diesem Zuwachs gingen aufgrund des zweiten Ölpreisschocks bis 1984 jedoch rund 810 000 Beschäftigte wieder verloren. Im anschließenden langen Aufschwung bis 1992, der in seiner Endphase durch die Wiedervereinigung verlängert wurde, konnten die westdeutschen Regionen insgesamt aber wieder sehr stark Beschäftigung aufbauen, und zwar absolut rund 3,2 Mio. Stellen. Dieser hohe Zuwachs ist somit dafür ursächlich, dass die westdeutschen Regionen insgesamt über alle Konjunkturzyklen ab 1977 bis heute einen Zuwachs an Beschäftigung in Höhe von rund 3 Mio. Personen erzielten (Abb. 2).

Auch wird deutlich, dass der historisch einmalige Einbruch der wirtschaftlichen Entwicklung während der letzten Rezession durch den gezielten Einsatz konjunktureller Kurzarbeit wesentlich abgemildert und hatte daher keinen gravierenden Einbruch bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zur Folge. So ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2009 binnen Jahresfrist im Vergleich zu 2008 nur um rund 75 000 zurück.

In den letzten Jahren konnten die ostdeutschen Regionen erstmals Anschluss an den gesamtdeutschen Konjunkturzyklus finden, so dass sich ihre Beschäftigungsentwicklung insgesamt stabilisiert hat (Abb. 4). Dabei waren sie aufgrund ihrer binnenmarktorientierten Branchen- und kleineren Betriebsgrößenstruktur von der Rezession im Zuge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 weniger stark betroffen. Zudem befinden sich ostdeutsche Unternehmen mittlerweile im Vergleich zum letzten Abschwung in einer stabilen Verfassung, was z. B. ihre Ausstattung mit Eigenkapital und ihre Marktposition betrifft.¹³ Ein weiterer Erklärungsgrund für die geringere Betroffenheit liegt darin, dass das BIP in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland in einem größeren Maße transfargestützt ist.

Abbildung 3
Langfristige Beschäftigungsentwicklung westdeutscher Regionen

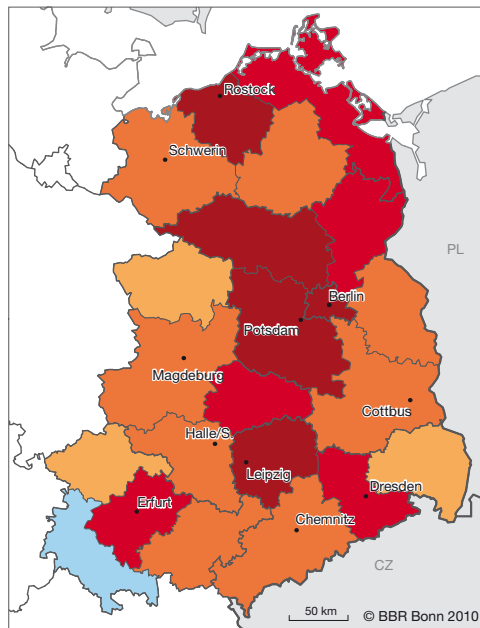


Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1977 nach 2009 (in %)

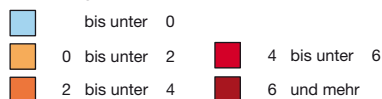
■ bis unter -10	■ 10 bis unter 20
■ -10 bis unter 0	■ 20 bis unter 30
■ 0 bis unter 10	■ 30 und mehr

Geometrische Grundlage: BKG, BBR Raumordnungsregionen, 31.12.2008

Abbildung 4
Kurzfristige Beschäftigungsentwicklung ost-deutscher Regionen



Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 2005 nach 2009 (in %)



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR

3 Zur längerfristigen Entwicklung der westdeutschen Regionen

Längerfristige Beschäftigungsentwicklung nach Regionstypen

Abbildung 5 dokumentiert die absolute Veränderung der Beschäftigtenzahlen, differenziert nach Regionstypen und konjunkturellen Zyklen. Die Agglomerationen verlieren zwar im Abschwung stark an Beschäftigung, bauen diese jedoch im Aufschwung wieder auf. Über alle konjunkturellen Phasen hinweg erzielten sie per Saldo einen Beschäftigungszuwachs in Höhe von rund 1,1 Mio. Er basiert in erster Linie auf dem Stellenzuwachs von rund 1,7 Mio. während des langen Aufschwungs 1985 bis 1992. Dieser Zuwachs war rund dreimal so hoch wie der Verlust an Arbeitsplätzen während des Abschwungs im Zuge der zweiten Ölkrise 1980. In allen anderen Aufschwüngen konnten die Beschäftigungszuwächse die in den vorhergegangenen Abschwüngen erlittenen Verluste nicht kompensieren. Wie noch gezeigt werden wird, ist dieser Entwicklungsverlauf für die meisten Agglomerationen prägend.

Lediglich einzelne Regionen dieses Typs wie München, Bonn, Hamburg-Umland-Süd oder Schleswig-Holstein-Süd weichen von diesem Muster ab und weisen in nahezu allen Aufschwüngen höhere Zuwächse an Beschäftigung auf als Verluste in den Abschwüngen.

Demgegenüber stellt sich die Beschäftigungsentwicklung der verstädterten Regionen etwas anders dar. Deren langfristiger Zuwachs an Beschäftigung bis an den aktuellen Rand basiert nicht nur auf dem Aufschwung von 1985 bis 1992, sondern es gelang ihnen auch, die in den Abschwüngen erlittenen Verluste an Beschäftigung in den darauf folgenden Aufschwüngen zu kompensieren. Für die Beschäftigungsentwicklung der ländlichen Räume ist dieses Muster in einem noch stärkeren Maße prägend. Im Übrigen schlägt in diesen beiden Regionstypen wie auch bei den Agglomerationen der arbeitsmarktpolitische Sondereffekt der Kurzarbeit während der jüngsten Rezession wiederum positiv zu Buche.

Abbildung 6 dokumentiert die relative Veränderung der Beschäftigung nach Regionstypen und Zyklen. Anhand dieser relativen Veränderungsrate lässt sich der Prozess der räumlichen Dekonzentration von Arbeitsplätzen in Westdeutschland beschreiben. Damit ist gemeint, dass die Ausstattung mit Arbeitsplätzen in den verstädterten Regionen und ländlichen Räumen über die Zeit stärker zunimmt als in den Agglomerationen.

Dieser Prozess der räumlichen Dekonzentration hielt bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre an. So wuchs die Beschäftigung während der Aufschwüngen in den verstädterten Regionen und ländlichen Räumen stärker als im westdeutschen Durchschnitt, während die Beschäftigtenzahl in den Agglomerationen nur unterdurchschnittlich anstieg. Die Entwicklung in den Abschwüngen verlief spiegelbildlich, d.h. die Agglomerationen verloren relativ stärker an Beschäftigung als die beiden anderen Regionstypen.

Seit dem Aufschwung 1998 bis 2001 deutet sich jedoch eine Trendumkehr an, denn anders als in den vergangenen Aufschwüngen wuchs die Beschäftigung der Agglomerationen erstmals wieder stärker.¹⁴ Auch wenn ihr relatives Beschäftigungswachstum im letzten Aufschwung bis 2008 unterdurch-

Abbildung 5
Absolute Veränderung der Beschäftigung in Westdeutschland nach Regionstypen und Konjunkturzyklen

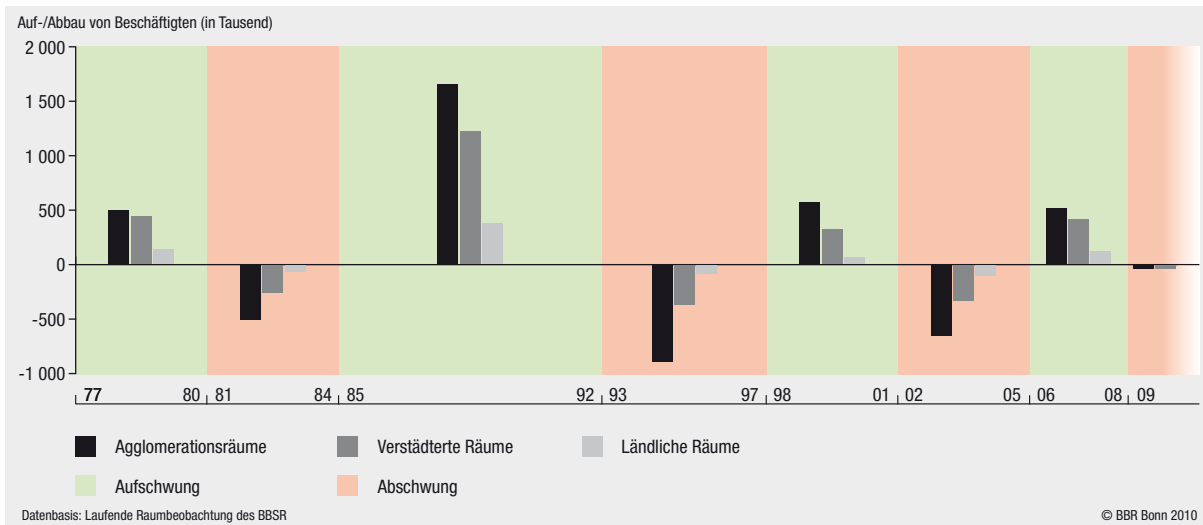
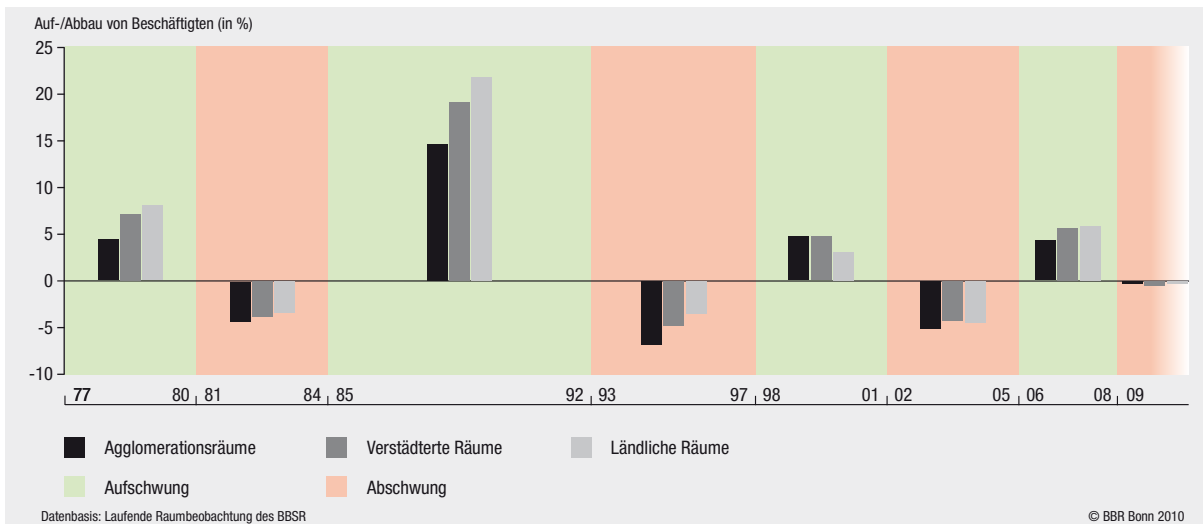


Abbildung 6
Relative Veränderung der Beschäftigung in Westdeutschland nach Regionstypen und Konjunkturzyklen



schnittlich ausfiel, sind die Unterschiede zu den relativen Wachstumsraten der verstärkten Regionen und ländlichen Räume geringer geworden. Dies gilt im Übrigen auch für die Beschäftigungsverluste während des Abschwungs nach dem Platzen der Dotcom-Blase im Jahr 2000. Offenbar setzt sich die Entwicklung zugunsten der großen Agglomerationen seither fort. Denn unter der jüngsten Rezession im Zuge der internationalen Finanzkrise haben die Agglomerationen ebenso wie die ländlichen Räume weniger stark gelitten als die verstärkten Regionen.

Als ein möglicher Erklärungsgrund für die relativ günstige Beschäftigungsentwicklung der Agglomerationen wird in der Literatur

oftmals ihre Branchenstruktur angeführt. Auch wenn die Industrie trotz ihrer rückläufigen Bedeutung für viele Räume immer noch eine wichtige Grundlage der regionalen Exportbasis bildet, wird die herausragende Position der Agglomerationen bei überregionalen Dienstleistungen angeführt. Hierzu zählen vor allem wissensintensive Dienste, die insbesondere von Unternehmen nachgefragt werden.¹⁵ Offenbar bieten die Agglomerationen für diese Aktivitäten ein ausreichendes Nachfragepotenzial und besonders gute Standortbedingungen. Dazu zählen etwa ein Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften, überregionale Verkehrsverbindungen und vielfältige Kontakt- und Austauschmöglichkeiten.

Längerfristige Beschäftigungsentwicklung nach Regionen

Eine Aggregatbetrachtung nach Regionstypen verstellt natürlich den Blick auf regionale Besonderheiten. Zwischen den einzelnen Regionstypen und innerhalb der Typen bestehen deutliche Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung, differenziert nach den verschiedenen Auf- und Abschwüngen. Abbildung 7 dokumentiert daher die Beschäftigungsentwicklung ausgewählter Regionen differenziert nach den drei großräumigen Regionstypen.

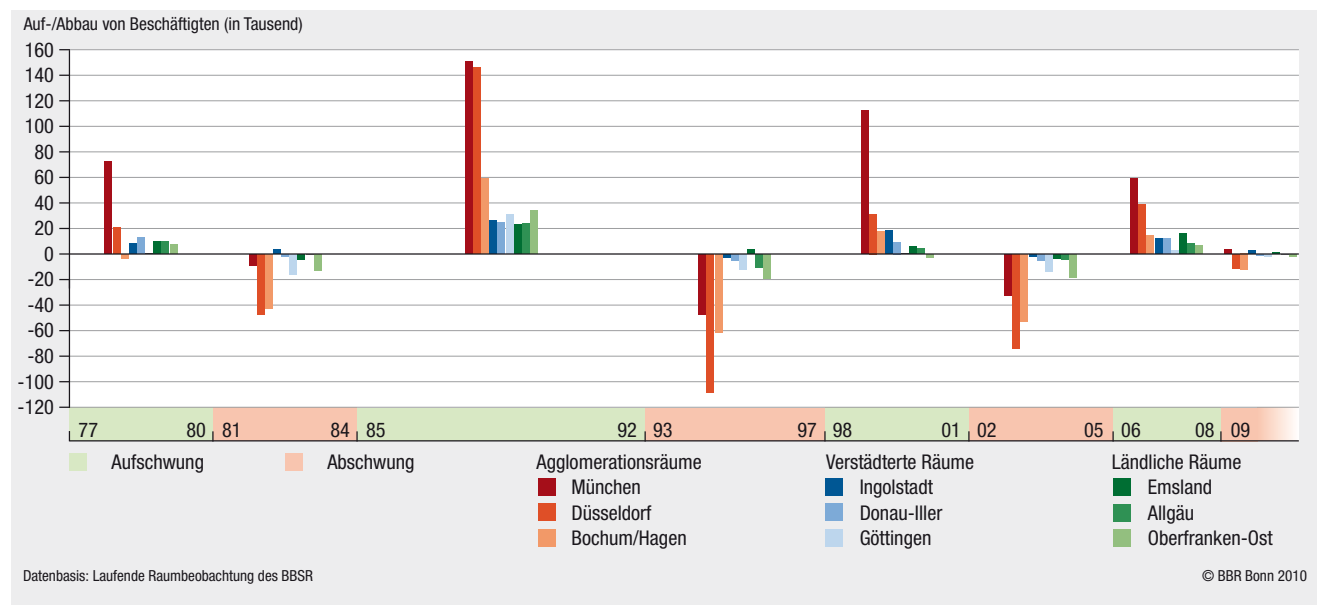
Wie bereits erwähnt, konnten die *Agglomerationen* im langen Aufschwung 1985 bis 1992 sehr stark Beschäftigung aufbauen. Abweichend vom allgemeinen Entwicklungsmuster weisen von den insgesamt 24 westdeutschen Agglomerationen nur einzelne Räume wie München, Bonn, Hamburg-Umland-Süd, Schleswig-Holstein-Süd oder Mittlerer Oberrhein in den späteren Aufschwüngen höhere Zuwächse an Beschäftigung auf als Verluste in den Abschwüngen. In allen anderen Regionen konnten die Beschäftigungszuwächse während der Aufschwünge die in den vorhergegangenen Abschwüngen erlittenen Verluste nicht kompensieren.

Dies dokumentiert sich auch in der längerfristigen Beschäftigungsveränderung über alle Konjunkturzyklen bis 2009: Die Spanne

der Veränderungsrate reicht von -16,5% für Emscher-Lippe bis zu 55,1% für das Umland-Hamburg Süd. Zur Spitzengruppe mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten größer als 35% zählen die Regionen Bonn, München und Rhein-Main. Insgesamt elf Agglomerationen erzielten im Vergleich zu Westdeutschland unterdurchschnittliche Zuwächse bei der Beschäftigung, wobei die Spanne von 3,6% für die Region Saar bis zu 15,3% für Bielefeld reicht. Wie stark regional konzentriert das Beschäftigungswachstum dabei erfolgte, kann man daran erkennen, dass allein die drei Regionen München, Stuttgart und Rhein-Main gut die Hälfte des gesamten Beschäftigtenzuwachses (rund 576 000 von 1,1 Mio.) dieses Regionstyps tragen.

Insgesamt sechs Regionen, und hierzu zählt auch Düsseldorf mit einem Rückgang von 0,6%, verbuchen per Saldo über alle Konjunkturzyklen Verluste bei der Beschäftigung. Zu dieser Gruppe gehören neben Bremen (-3,8%) die Ruhrgebietsregionen Dortmund (-5,8%), Duisburg/Essen (-10,3%), Bochum/Hagen (-14,9%) und Emscher-Lippe (-16,5%). In den beiden letztgenannten Regionen ging seit 1977 sogar mehr als jeder sechste Arbeitsplatz verloren. Demgegenüber hat die Region Dortmund offenbar einen großen Schritt zur Bewältigung des Strukturwandels geschafft: Dort konnten die Beschäftigungsgewinne des letzten Auf-

Abbildung 7
Absolute Veränderung der Beschäftigung ausgewählter westdeutscher Regionen nach Konjunkturzyklen



schwungs bis 2008 erstmals die Verluste aus dem vorherigen Abschwung kompensieren. Auch zählt Dortmund zu den wenigen westdeutschen Regionen, die 2009 während der aktuellen Krise noch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufbauten.

Ein etwas anderes Bild ist für Rhein-Main, Stuttgart und Starkenburg erkennbar: Diese Regionen, die sich zuvor relativ günstig entwickelt haben, schneiden in den beiden letzten Konjunkturzyklen im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt schlechter ab. Hier hat die Beschäftigung im Zuge des letzten Aufschwungs bis 2008 nur relativ schwach zugenommen, und mit Ausnahme von Rhein-Main waren sie von der aktuellen Rezession stärker betroffen. Dies gilt auch für die Region Düsseldorf, allerdings hat sich diese Region bereits in den vorherigen Konjunkturzyklen deutlich ungünstiger entwickelt und daher über die Zeit immer mehr an Beschäftigung verloren.

Im Gegensatz zu den Agglomerationen konnten die *verstäderten Regionen* den größten Teil ihrer Beschäftigungsgewinne aus den Aufschwüngen 1977 bis 1980 und 1985 bis 1992 über die unmittelbar folgenden Abschwünge halten. Auch gelang es diesem Regionstyp, die in späteren Abschwüngen erlittenen Verluste an Beschäftigung in den darauf folgenden Aufschwüngen zu kompensieren. Dieses für den Durchschnitt der verstäderten Regionen festgestellte Entwicklungsmuster wird keineswegs von wenigen Ausreißerregionen geprägt, sondern repräsentiert mehr als die Hälfte der Regionen.

Dies dokumentiert sich auch in der längerfristigen Beschäftigungsveränderung über alle Konjunkturzyklen: Die Spanne der Veränderungsrate reicht von -5,7% für Göttingen bis zu 69,2% für Ingolstadt. Von den insgesamt 35 verstäderten Regionen weisen immerhin 22 eine Wachstumsrate auf, die über dem westdeutschen Durchschnitt von 15,7% liegt. Allein in elf Regionen wuchs die Beschäftigung mit mehr als 35%. Dabei handelt es sich mit Ausnahme

der vier norddeutschen Regionen Münster, Paderborn, Osnabrück und Oldenburg ausnahmslos um süddeutsche Regionen. Umgekehrt weisen nur 14 verstäderte Regionen eine Beschäftigungsentwicklung unter dem westdeutschen Durchschnitt auf, wobei die Abweichungen wie im Fall von Ost-Friesland (15,3%) und Ostwürttemberg (13,0%) zum Teil gering sind oder die Rückgänge im niedrigen einstelligen Bereich liegen. Gleichwohl haben sich die Regionen Hildesheim, Bremerhaven, Westpfalz und Göttingen in allen Konjunkturzyklen deutlich ungünstiger entwickelt als die übrigen verstäderten Regionen, da sie im Aufschwung nur in geringem Umfang Beschäftigung auf- und diese im Abschwung jedoch sehr stark abbauten.

Im Vergleich dazu stellt sich die Beschäftigungsentwicklung der *ländlichen Regionen* in Westdeutschland noch günstiger dar. Mit Ausnahme von Südheide und Oberfranken Ost konnten z. B. alle ländlichen Regionen ihre Beschäftigungsgewinne aus den Aufschwüngen in den 1977 bis 1980 und 1985 bis 1992 über die unmittelbar folgenden Abschwünge halten. Auch gelang es diesen Regionen, die in späteren Abschwüngen erlittenen Beschäftigungsverluste in den darauf folgenden Aufschwüngen mehrheitlich zu kompensieren. Im Durchschnitt aller ländlichen Regionen wuchs die Beschäftigung per Saldo über alle Konjunkturzyklen mit fast 28%. Lediglich in der Region Oberfranken Ost (-3,7%) ging die Beschäftigung im längerfristigen Vergleich zurück. Mit einer unterdurchschnittlichen Zuwachsrate, die aber immer noch auf dem Niveau von Hamburg oder Hannover liegt, folgen dann die Regionen Südheide (7,0%) und Schleswig-Holstein Süd-West (9,7%). Die übrigen zwölf ländlichen Regionen verbuchen überdurchschnittliche Zuwachsraten, wobei die Spitzengruppe vom Emsland (59,2%) und Landshut (57,1%) gebildet wird. In weiteren fünf Regionen reicht die Spanne der Zuwachsrate von 33,5% für Osthessen bis zu bis 39,3% für Südostoberbayern.

4 Zur Beschäftigungsentwicklung der ostdeutschen Regionen

Eine Analyse der konjunkturellen Beschäftigungsentwicklung der ostdeutschen Regionen wird von den Besonderheiten des ostdeutschen Transformationsprozesses überlagert. Denn dieser führte in vielen Regionen noch bis Mitte der 2000er Jahre zu einem Beschäftigungsabbau. Zudem wird eine längerfristige Analyse dadurch erschwert, dass der Aufbau der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erst Mitte der 1990er Jahre abgeschlossen war.

Vor diesem Hintergrund ist zu sehen, dass allein bis 1997 rund 650 000 Arbeitsplätze in Ostdeutschland verloren gingen. Der Beschäftigungsabbau setzte sich im darauf folgenden gesamtwirtschaftlichen Aufschwung bis 2001 fort und schlug mit rund 410 000 Arbeitsplätzen negativ zu Buche. Lediglich die Regionen Südthüringen (-1,1%) und Berlin (-2,9%) haben sich in dieser Phase noch vergleichsweise günstig entwickelt. Im gesamtwirtschaftlichen Abschwung bis 2005 gingen wiederum fast 580 000 Arbeitsplätze verloren. Erst im letzten Aufschwung bis 2008 fanden die ostdeutschen Regionen Anschluss an den westdeutschen Konjunkturzyklus und bauten erstmalig Beschäftigung auf, und zwar insgesamt rund 247 000 Arbeitsplätze. Diese Zuwächse konnten die zuvor erlittenen Beschäftigungsverluste aber nicht kompensieren. Über alle Konjunkturzyklen, mit Ausnahme des Zeitraums bis 1997, schneiden die ostdeutschen Agglomerationsräume im Aggregat verglichen mit den verstäderten Regionen und ländlichen Räumen bei einer relativen Betrachtung günstiger ab (Abb. 8, 9).

Ebenso wie in Westdeutschland bestehen zwischen und innerhalb der einzelnen Regionstypen zum Teil deutliche Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung, differenziert nach den verschiedenen Auf- und Abschwüngen. Lässt man aufgrund statistischer Unzulänglichkeiten die Phase bis 1997 außer Acht, dann zählen zur ostdeutschen Spitzengruppe die Regionen Havelland-Fläming, Berlin, Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Westsachsen, Mittelthüringen, Südthüringen und Ostthüringen. Sie haben sich verglichen mit den anderen ostdeutschen Regionen über alle Konjunkturzyklen vergleichsweise günstig entwickelt. Einge-

Abbildung 8
Absolute Veränderung der Beschäftigung in Ostdeutschland nach Regionstypen und Konjunkturzyklen

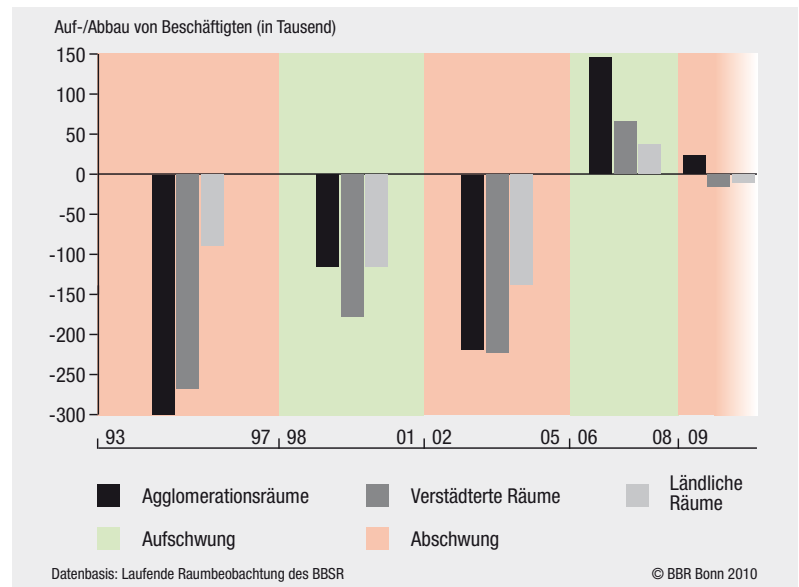
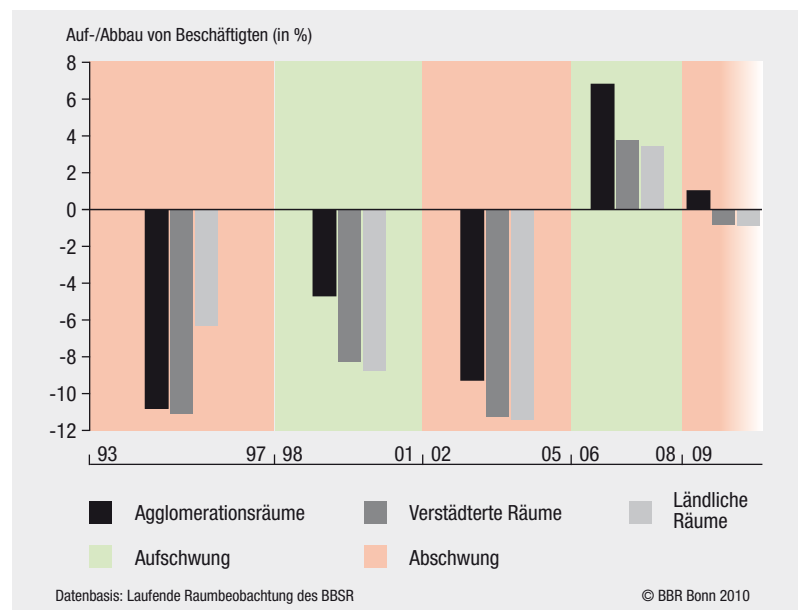


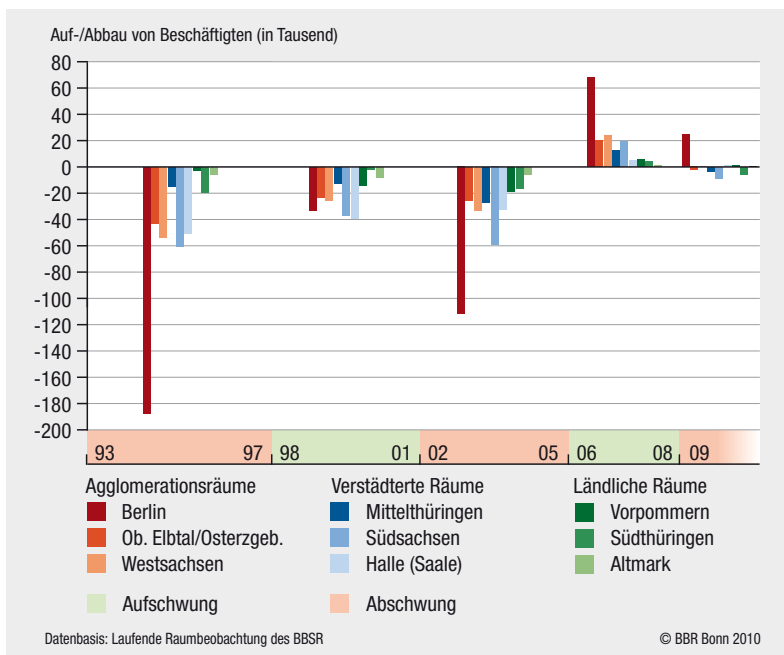
Abbildung 9
Relative Veränderung der Beschäftigung in Ostdeutschland nach Regionstypen und Konjunkturzyklen



schränkt gilt dies auch für Südthüringen, allerdings hat diese Region im letzten Aufschwung vergleichsweise weniger Beschäftigung aufgebaut und in der aktuellen Krise stärker verloren (Abb. 10).

Betrachtet man die Beschäftigtenzuwächse während des letzten Aufschwungs bis 2008, so wird deutlich, dass ebenso wie in Westdeutschland das Beschäftigungswachstum in Ostdeutschland regional stark konzentriert erfolgte. Allein auf die Region Berlin entfallen fast 47% des gesamten ostdeut-

Abbildung 10
Absolute Veränderung der Beschäftigung ausgewählter ostdeutscher Regionen nach Konjunkturzyklen



sehen Beschäftigungszuwachses. In absoluten Zahlen sind dies rund 68 000 Beschäftigte. Bei den verstädterten Regionen verbuchen Südsachsen und Mittelthüringen zusammen einen Zuwachs von rund 32 000 Beschäftigten. Nimmt man noch Ostthüringen mit einem Beschäftigtenzuwachs von rund 9 000 hinzu, entfallen allein auf diese drei Regionen rund 60 % des gesamten Beschäftigtenzuwachses dieses Regionstyps. Bei den ländlichen Regionen entfallen rund 55 % des gesamten Zuwachses auf die drei Regionen Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (rd. 8 300) sowie Vorpommern (rd. 5 800) und Westmecklenburg (rd. 5 100).

5 Gewinner und Verlierer der letzten Konjunkturzyklen

Dank des gezielten Einsatzes konjunktureller Kurzarbeit schlug die letzte Rezession im Zuge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht in vollem Umfange auf die regionalen Arbeitsmärkte durch.¹⁶ Dabei wäre der Anstieg der Kurzarbeiter und Arbeitslosen nach SGB III in der Automobilbranche ohne die Einführung der Abwrackprämie, deren verlängerte Inanspruchnahme bereits im Frühjahr 2009 abflachte, noch höher ausgefallen. In Boombranchen wie dem Maschinenbau wurden

die negativen Effekte der Wirtschaftskrise zumindest in der ersten Hälfte des Jahres 2009 noch durch den hohen Auftragsbestand aus dem Vorjahr gemindert. Gleichwohl hat die deutsche Industrie bis Februar 2010 rund 250 000 Stellen abgebaut, wobei der Bereich der Metallherzeugung besonders stark betroffen war.¹⁷ Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ging bundesweit im Vergleich 2009/2008 nur um 0,3 % zurück, wobei die Zahl der Erwerbstätigen 2009 insgesamt stagnierte. Die Zahl der Kurzarbeiter stieg hingegen sprunghaft an und lag im Jahresdurchschnitt bei 1,1 Mio., so dass der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen mit rund 160 000 Personen für eine Rezession vergleichsweise moderat ausfiel.

Analog zu den vergangenen Konjunkturzyklen waren Regionen, die während des letzten gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs bis 2008 überdurchschnittliche Beschäftigungszuwächse erzielten, im Krisenjahr 2009 tendenziell stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Dies wird deutlich, wenn man den statistischen Zusammenhang zwischen der Veränderungsrate der Beschäftigung 2008/2005 und der relativen Veränderung der Arbeitslosenzahl 2009/2008 berechnet. Orientiert man sich an den Wendepunkten der Beschäftigungsentwicklung, so korrelieren beide Indikatoren auf Ebene der Raumordnungsregionen mit $r=0,35$, was jedoch nicht als ein starker Zusammenhang zu interpretieren ist. Nimmt man hingegen die jährliche Veränderungsrate des BIP als Kriterium für die konjunkturellen Wendepunkte und somit den Zeitraum 2003 bis 2008 als Aufschwung, dann wird der statistische Zusammenhang stärker ($r=0,60$).

Wie Abbildung 11 verdeutlicht, trifft das oben genannte allgemeine Entwicklungsmuster auf rund ein Drittel aller Raumordnungsregionen zu. Gleichwohl weisen andere Regionen wiederum einen stärker von der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur unabhängigen Entwicklungspfad auf oder nehmen zum Teil bedingt durch singuläre Ereignisse oder den Einfluss einzelner Großunternehmen einen gesonderten Verlauf. Auch ist zu beachten, dass der Einsatz konjunktureller Kurzarbeit den Anstieg der Arbeitslosenzahlen verminderte, was wiederum den statistischen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Beschäftigten und der Zahl der Arbeitslosen kleiner werden lässt.

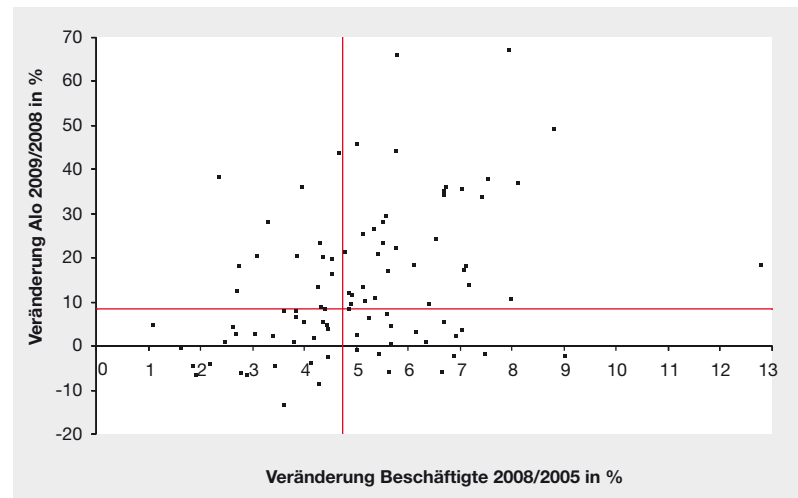
Die roten Linien in dem Streudiagramm repräsentieren die gesamtdeutschen Durchschnitte und teilen das Diagramm in jeweils vier Quadranten. Im gesamtdeutschen Durchschnitt stieg die Beschäftigung im Aufschwung 2005 bis 2008 um 4,9%. Die Zahl der Arbeitslosen stieg 2009 binnen Jahresfrist um 8,6%.

Im rechten oberen Quadranten liegen alle Regionen, die dem oben genannten Entwicklungsverlauf entsprechen: Im letzten Aufschwung haben sie überdurchschnittlich Beschäftigung aufgebaut und gleichzeitig stieg die Zahl der Arbeitslosen in der Krise 2009 ausgehend von einem oft niedrigen Niveau überdurchschnittlich an. Insgesamt handelt es sich hierbei um 34 Regionen. Beispiele für solche Regionen sind z.B. Donau-Iller (BW), Bayerischer Untermain, Franken, Allgäu und Siegen. Aus dieser Gruppe fallen einzelne Regionen wie Donau-Iller (BY), Würzburg, Landshut, Ostwürttemberg und das Emsland heraus, da dort gleichzeitig die Zahl der Kurzarbeiter gravierend anstieg. Deren Zuwachs betrug bezogen auf den Bestand an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2008 mehr als 4%. Diese Regionen besitzen aufgrund ihrer wirtschaftsstrukturellen Spezialisierung und Exportabhängigkeit eine starke Konjunkturabhängigkeit und ihr regionaler Entwicklungspfad wird stark durch die gesamtwirtschaftliche Konjunktur geprägt.

Im rechten unteren Quadranten liegen alle Regionen, die während des letzten Aufschwungs überdurchschnittlich Beschäftigung aufgebaut haben und in denen die Zahl der Arbeitslosen bei einem moderaten Anstieg der Zahl der Kurzarbeiter nur unterdurchschnittlich stieg oder sogar zurückging. Zu diesen 18 Regionen zählen auch ostdeutsche Vorzeigeregionen wie Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Havelland-Fläming, Mittelthüringen und Westsachsen. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein Süd-West und Bremerhaven liegen alle Regionen, in denen die Zahl der Arbeitslosen zurückging, in Ostdeutschland. Der Rückgang der Arbeitslosenzahl ist dabei auch durch demographische Effekte und individuelle Reaktionen wie Erwerbsverzicht, Fernpendeln und Abwandern zu erklären.

Im linken oberen Quadranten finden sich insgesamt 16 Regionen, die am gesamtwirtschaftlichen Aufschwung bis 2008 nur schwach profitiert haben und in denen

Abbildung 11
Veränderung der Beschäftigung und Arbeitslosen im letzten Aufschwung und in der Krise 2009



während der letzten Rezession die Zahl der Arbeitslosen stark anstieg. Mit Ausnahme von Südthüringen gehören zu dieser Gruppe ausnahmslos westdeutsche Regionen wie Stuttgart, Neckar-Alb, Bochum/Hagen, Hoahrhein-Bodensee und Saar. Im Fall von Regionen wie Stuttgart kann hieraus sicherlich nicht auf dauerhaft ungünstige Entwicklungsverläufe geschlossen werden.¹⁸ Gleichwohl lassen die Ergebnisse vermuten, dass in diesen Regionen zum Teil Entwicklungshemmnisse bestehen. Auch bleibt abzuwarten, ob die in diesen Regionen dominierenden Unternehmen gestärkt aus der Krise hervorgehen und die Regionen somit wieder auf den günstigen Entwicklungspfad der Vergangenheit zurückfinden.¹⁹ Dem gegenüber dürften die strukturellen Anpassungsprobleme in einer Region wie Bochum/Hagen deutlich größer sein, zumal dort einzelne Unternehmensentscheidungen in der Vergangenheit mit einem großen Verlust an Arbeitsplätzen einhergingen.

Die 28 Regionen im linken unteren Quadranten haben während des letzten Aufschwungs nur unterdurchschnittlich Beschäftigung aufgebaut. In elf Regionen, mit Ausnahme von Lüneburg und Göttingen alle in Ostdeutschland gelegen, ging im Krisenjahr 2009 die Zahl der Arbeitslosen weiter zurück. Dieser Rückgang ist wiederum auch auf demographische Entlastungseffekte und individuelle Reaktionen wie Erwerbsverzicht oder Abwanderung zu erklären. Im Fall der Region Altmark schlägt zudem der Einsatz konjunktureller Kurzarbeit stark zu Buche. In den übrigen Regionen, mit Ausnahme von Magdeburg, Süd-

sachsen, Nordthüringen und Ostthüringen alle in Westdeutschland gelegen, stieg zwar die Zahl der Arbeitslosen, aber zum Teil deutlich geringer als im gesamtdeutschen Durchschnitt.

6 Fazit

Der Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers, die dadurch ausgelöste Vertrauenskrise im internationalen Finanzsektor und die milliardenschweren Rettungspakete der einzelnen Staaten bis hin zur Verstaatlichung einzelner Großbanken sind besondere Kennzeichen der letzten Krise. Gleichwohl wurde in der öffentlichen Wahrnehmung oftmals übersehen, dass es bereits im Laufe des Jahres 2007 erste Anzeichen für ein Abklingen der Weltkonjunktur und ein Abrutschen der amerikanischen Wirtschaft in eine Rezession gab. Die Rezession in den USA wurde zusätzlich durch die immer größer werdenden Probleme auf dem amerikanischen Immobilienmarkt (Subprime-Blase) forciert, wobei die hiervon ausgehenden negativen Wirkungen auf die Realwirtschaft trotz einzelner frühzeitig mahnender Stimmen bis zum Ausbruch der internationalen Finanzkrise weitgehend unterschätzt wurden.²⁰

Das Besondere der letzten Rezession ist darin zu sehen, dass sie durch die internationale Finanzkrise in ihrem Ausmaß verschärft wurde. Zwar führt jede Rezession aufgrund rückläufiger Wirtschaftsaktivität zu Kreditausfällen bei Banken und erhöht deren Risikoaversion, so dass es zu einer Verknappung der Kreditversorgung der Wirtschaft kommt.²¹ Diesmal war aber bedingt durch den spektakulären Zusammenbruch einzelner Großbanken die Unsicherheit zwischen den Banken viel höher als in vorigen Abschwüngen und die Gefahr eines „Bank Runs“ nicht von der Hand zu weisen.

Das Positive der letzten Rezession ist darin zu sehen, dass in ihrer Folge die Probleme unzureichend regulierter Finanzmärkte mit ihren „innovativen Finanzprodukten“ und die Gefahren, die von Spekulationsblasen auf die Realwirtschaft ausgehen, in einer Form offensichtlich wurden, die von vielen bisher negiert wurde.²² Außerdem sind, wie die Risikoprämien für die Anleihen einzelner europäischer Länder zeigen, die Probleme der ausufernden Staatsverschul-

dungen deutlich zutage getreten und ist die gesellschaftliche Bereitschaft gestiegen, hier eine Lösung anzustreben. In diesem Kontext sind die Bemühungen der europäischen Kommission zur Einführung von Frühwarnindikatoren für taumelnde Staaten zu sehen. Da die Ausgangsbedingungen der Regionen unterschiedlich sind, schlagen natürlich globale Krisen in den Regionen unterschiedlich stark zu Buche. Damit verbunden ist die Frage nach regionalen Frühwarnsystemen, um möglichst frühzeitig Ansatzpunkte für regionale Anpassungsstrategien zu finden.

Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich besonders stark von der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 betroffen war, hielten sich die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen dank des Einsatzes konjunkturbedingter Kurzarbeit sehr in Grenzen. So ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2009 binnen Jahresfrist im Vergleich zu 2008 nur um rund 75 000 (-0,3%) zurück und der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen fiel mit rund 160 000 Personen für eine Rezession, die zu einem historisch einmalig hohen Rückgang in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von 4,7% führte, vergleichsweise moderat aus. Dabei waren die Auswirkungen vor allem in den exportorientierten Regionen in Süd- und Westdeutschland spürbar und weniger im Norden oder Osten. Das großräumige West-Ost- und Süd-Nord-Gefälle in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wurde dadurch im Sinne einer negativen Konvergenz vorübergehend etwas abgemildert.

Analog zu den vergangenen Konjunkturzyklen waren diejenigen Regionen, die während des letzten gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs überdurchschnittliche Beschäftigungszuwächse erzielten, in der Krise tendenziell stärker von einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen betroffen. Dieses allgemeine Entwicklungsmuster trifft für etwa ein Drittel aller Raumordnungsregionen zu. Beispiele hierfür sind die Regionen Donau-Iller (BW), Bayerischer Untermain, Franken und Donau-Iller (BY). Dabei fallen einzelne Regionen wie Würzburg, Landshut, Ostwürttemberg oder das Emsland durch einen überdurchschnittlichen Anstieg der konjunkturellen Kurzarbeit auf. Einzelne westdeutsche Regionen, die am letzten gesamtwirtschaftlichen Aufschwung nur

schwach profitierten oder sogar Beschäftigung verloren haben, wurden im Zuge der letzten Rezession zusätzlich geschwächt und mussten einen starken Anstieg der Zahl der Arbeitslosen hinnehmen. Beispiele hierfür sind die Regionen Neckar-Alb, Stuttgart und Bochum/Hagen.

Die ostdeutschen Regionen konnten während des letzten Aufschwungs erstmalig Anschluss an einen gesamtdeutschen Konjunkturzyklus finden und zum Teil überdurchschnittlich Beschäftigung aufbauen, während die Rezession aufgrund der geringen Exportabhängigkeit weniger stark zu Buche schlug. So verzeichneten Regionen wie Berlin und Oberes Elbtal/Ostertagebirge nur einen moderaten Anstieg der Zahl der Kurzarbeiter und der Arbeitslosen. In anderen ostdeutschen Regionen wie z.B. Prignitz-Oberhavel, Westsachsen und Havelland-Fläming ging die Zahl der Arbeitslosen sogar weiter zurück. Die geringere arbeitsmarktpolitische Betroffenheit der ostdeutschen Regionen resultiert nicht nur aus ihrer größeren Konjunkturresistenz, sondern ist sicherlich auch auf demographische Entlastungseffekte oder individuelle Reaktionsweisen wie Erwerbsverzicht und Abwanderung zurückzuführen.

Die aktuelle Entwicklung lässt erkennen, dass die exportorientierten Regionen in Westdeutschland aufgrund ihrer hohen Industriekompetenz beim Anspringen der Weltkonjunktur wieder ihre Stärken ausspielen können. Darüber hinaus zeigen die Anstrengungen der deutschen Automobilwirtschaft und einzelner Großunternehmen hinsichtlich der Entwicklung neuer „umweltfreundlicher“ Antriebsformen oder einer stärkeren Ausrichtung auf Umwelttechnik, dass von jeder Krise Anreize für Innovationen ausgehen und die vom Strukturwandel geforderte Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen neue Marktchancen eröffnet. Langfristige Gefahren bestehen allerdings für jene Regionen und Industriestandorte, denen es nicht gelingt, über Produktinnovationen und Verbesserungen

ihres technologischen Produktionsniveaus mit dem wirtschaftlichen und ökologischen Strukturwandel Schritt zu halten.

Schließlich zeigt die Entwicklung der deutschen Regionen über alle Konjunkturzyklen, dass dem Verarbeitenden Gewerbe als „konjunktureller Treiber“ eine Schlüsselfunktion für das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft und ihrer Regionen zukommt, auch wenn hieraus während einer Rezession ein höheres Gefährdungspotenzial resultiert. Hieraus den Schluss zu ziehen, das Wirtschaftsmodell Deutschland auf eine andere Basis zu stellen, indem die „Binnenwirtschaft“ zulasten der „Exportwirtschaft“ entwickelt wird, vernachlässigt ökonomische Zusammenhänge. Denn die gut bezahlten Arbeitsplätze im Export bilden eine zentrale Grundlage der Binnennachfrage und stützen regionale Kreisläufe. Zudem sind andere europäische Länder ohne eine vergleichbare exportorientierte Industriestruktur noch viel stärker mit der Krise und ihren arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Folgen konfrontiert. Daher müssen die Sicherung grundlegender industrieller Standortanforderungen und die Fortentwicklung einer „wissensbasierten“ industriellen Basis bis hin zur gezielten Flankierung des Strukturwandels weiterhin im Fokus förderpolitischer Anstrengungen stehen.

Diese Anstrengungen können regionalpolitisch unterstützt werden durch die gezielte Förderung von Clustern und regionalen Innovationsprozessen, Strategien zur Sicherung des Fachkräftebedarfs und wirtschaftsrelevanter Infrastruktur bis hin zur Ausrichtung der Förderung auf Wachstumskerne, sofern entsprechende Rahmenbedingungen und Potenziale vor Ort gegeben sind. Übergeordnetes Ziel sollte es sein, regionale Stärken aus- und Schwächen abzubauen und damit die Regionen wirtschaftlich möglichst breit aufzustellen. Denn im Allgemeinen können diversifizierte Regionen konjunkturelle Einbrüche besser ausgleichen als monostrukturell ausgerichtete.

Anmerkungen

- (1) In der fachwissenschaftlichen Literatur finden sich tiefergehende Untergliederungen in Aufschwung, Boom, Abschwung, Rezession oder Depression. Die empirische Umsetzung dieser Unterscheidungen anhand jeweils festzulegender Kriterien ist jedoch stark eingeschränkt. Vgl. Schirwitz, B.: Eine Chronik klassischer Konjunkturzyklen. Ifo-Dresden 5/2007, S. 4
- (2) Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2010). Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise. – Hannover 2010, S. 2
- (3) Vgl. hierzu auch Dreger, C.; Kholodilin, K.: Prognosen der regionalen Konjunktorentwicklung. DIW-Wochenbericht 34/2006, S. 471–474
- (4) In der empirischen Konjunkturforschung existiert kein einheitliches Konzept zur Identifizierung von Konjunkturzyklen. Die Ergebnisse variieren nicht nur nach den verwendeten Methoden (nicht-parametrische oder parametrische Verfahren), sondern werden auch durch subjektive Entscheidungen beeinflusst. Ausführlich hierzu: Schirwitz, B.: Eine Chronik klassischer Konjunkturzyklen, a.a.O., S. 6 ff.
- (5) Vgl. Logeay, C.: Arbeitsmarkt im Abschwung. DIW-Wochenbericht 45/2001, S. 739. Ausführlich zum Konzept der Beschäftigungsschwelle Pusse, L.: Die Beschäftigungsschwelle als zentrale Determinante der Erwerbstätigkeit. In: IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Hrsg.: G. Kleinhenz. – Nürnberg 2002. = Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 250, S. 77
- (6) Anfang der 2000er Jahre lag die Beschäftigungsschwelle in der Schweiz nahe dem Nullpunkt, so dass bereits ein geringes Wachstum die Beschäftigung steigen ließ. Ausführlich Werner, H.: Arbeitsmarkt Schweiz – ein noch wenig beachtetes Erfolgsmodell. – Nürnberg 2002. = IAB-Kurzbericht Nr. 9, S. 1–7
- (7) Vgl. Kuzin, V.; Hillebrand, M.: Nie zuvor war konjunktureller Gleichlauf im Abschwung so hoch. DIW-Wochenbericht 36/2009, S. 626
- (8) Ausführlich hierzu Belitz, H.; Gorning, M.: Deutsche Industrie durch forschungsintensive Güter erfolgreich. DIW-Wochenbericht Nr. 9/2010, S. 8 ff.
- (9) Vgl. Blendende Konjunkturaussichten: Deutschland fährt die Ernte der harten Reformen ein. Handelsblatt vom 28. September 2010
- (10) Vgl. Dank „Flexicurity“: Skandinavien kommt gestärkt aus der Krise. Handelsblatt vom 7. September 2010
- (11) Die nach dem Konzept der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten Arbeitsproduktivitäten können nur als grobes Orientierungsmaß dienen, da die gesamte Wertschöpfung ohne Berücksichtigung des Kapitaleinsatzes und der unternehmerischen Leistung auf den Faktor Arbeit bezogen wird. Vgl. ausführlich Statistisches Jahrbuch 2008: Erläuterungen zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. – Wiesbaden 2008, S. 633
- (12) Aufgrund seiner Sonderrolle und strukturellen Anpassungsprobleme im Zuge der deutschen Einheit wird Berlin den ostdeutschen Ländern zugeordnet.
- (13) Vgl. Konjunktur in Ostdeutschland: Talsohle erreicht – Wachstumsperspektiven 2010? Ostdeutscher Bankenverein/INFOPORT 7/2009
- (14) Vgl. hierzu auch Geppert, K.; Gornig, M.: Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst. DIW-Wochenbericht 11/2010, S. 6
- (15) Vgl. ebda., S. 7
- (16) Zu den arbeitsmarktpolitischen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise der Beitrag von Barbara Schwengler und Veronika Hecht in diesem Heft
- (17) Vgl. Trotz Besserung. Industrie baut 250 000 Stellen ab. Handelsblatt vom 16. April 2010
- (18) Vgl. Geppert, K.; Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst, a.a.O., S. 9
- (19) Im Fall der Region Stuttgart dürfte dies insbesondere für die Automobilindustrie mit ihrem engen Produktionsverbund zwischen Herstellern, Komponenten- und Systemlieferanten gelten. Die Automobilindustrie besitzt in Deutschland wie in kaum einem anderen europäischen Land eine volkswirtschaftliche Bedeutung, gemessen an zentralen Kriterien wie Beschäftigung, Wertschöpfung, Anlageinvestitionen oder Aktivitäten im Bereich Innovation und Forschung und Entwicklung. Vgl. Die Bedeutung der Automobilindustrie für die deutsche Volkswirtschaft im europäischen Kontext. niw-info 5/2009
- (20) Ausführlich hierzu Roubini, N.; Mihm, S.: Das Ende der Weltwirtschaft und ihre Zukunft – Crisis Economics. – Frankfurt/M., New York 2010, S. 28 f.
- (21) Zur Rolle der regionalen Banken als Stabilisator regionaler Entwicklungsverläufe vgl. S. Gärtner in diesem Heft.
- (22) Spekulationen und sog. Blasen, ausgelöst durch technologische Neuerungen oder undisziplinierte Geldpolitik, gehören sicherlich zum marktwirtschaftlichen System, ebenso wie Krisen nicht die Ausnahme, sondern die Regel sind. Gefährlich wird es aber, wenn Spekulationsblasen kein psychologisches Phänomen mehr sind, sondern Kraft der wirtschaftlichen Veränderung, und ihr Platzen zu einer Entkapitalisierung mit negativen Auswirkungen auf die Realwirtschaft führt. Ausführlich hierzu Roubini, N.; Mihm, S. (2010): Das Ende der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 32 f. So schrieb schon Keynes in seiner General Theory (S. 159): „Spekulanten mögen unschädlich sein als Seifenblasen auf einem steten Strudel der Unternehmungslust. Aber die Lage wird ernsthaft, wenn die Unternehmungslust die Seifenblase auf einem Strudel der Spekulation wird. Wenn die Kapitalentwicklung eines Landes das Nebenerzeugnis der Tätigkeiten eines Spielsaales wird, wird die Arbeit voraussichtlich schlecht getan werden“. Zitiert nach Minsky, H.P.: Keynes, J.M.: Finanzierungsprozesse, Investition und Instabilität des Kapitalismus. – Marburg 2007, S. 157

Finanz- und Wirtschaftskrise – das Europa der unterschiedlichen Betroffenheiten

Volker Schmidt-Seiwert

Es begann 2007 in den Vereinigten Staaten als Immobilien- bzw. Hypothekenkrise. Bis Ende 2008 weitete es sich zu einer globalen Wirtschafts- und Finanzkrise aus und erfasste auch alle Staaten in der Europäischen Union (EU). Das ganze Ausmaß der Betroffenheit der einzelnen Länder wurde erst im Frühjahr 2010 im Spiegel der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten deutlich.

Im groben zeitlichen Ablauf verlief die Krise in Europa in direkter Folge des Zusammenbruchs der Immobilienmärkte und der Geldabzüge. Schon zur Jahreswende 2008 waren das Vereinigte Königreich, Irland, Ungarn und Spanien betroffen. Es folgten im Frühjahr 2008 die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, dann im Frühsommer Dänemark und Portugal und im Spätsommer Frankreich und Italien. Im Januar 2009 wurden auch Deutschland, Belgien, Griechenland, Slowenien, Polen, Tschechien, Rumänien und Bulgarien von der Krise erfasst. Die Auswirkungen der Finanzkrise wurden dabei schnell in der sog. Realwirtschaft spürbar. Geldknappheit und Nachfragerückgänge führten zu zum Teil dramatischen Einschnitten in der Produktion und zur Rezession.

1 Eine kurze Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung

Betrachtet man das reale Wirtschaftswachstum auf der Basis der Quartalsergebnisse, zeichnet sich der sukzessive Einstieg der EU-Länder in die Wirtschaftskrise ab.¹ Mit zwei Quartalen aufeinanderfolgender Abnahme des Bruttoinlandsprodukts (BIP) trifft dies in Ungarn bereits im dritten Quartal 2007 zu.² Es somit das erste europäische Land, in dem sich die wirtschaftliche Entwicklung nach der allgemeinen Definition einer Rezession bemerkbar macht. Irland folgt im 4. Quartal des Jahres 2007, im 3. Quartal 2008 kommen Estland und Lettland hinzu. Noch 2008 trifft es dann die Europäische Union und den Euroraum als Gesamtheit – zunächst Deutschland, Frankreich, Italien, Litauen, Luxemburg, die Niederlan-

de, Portugal und das Vereinigte Königreich, dann nach dem 4. Quartal 2008 Belgien, Dänemark, Griechenland, Spanien, Malta, Österreich, Finnland und auch die Schweiz, Norwegen und Kroatien. Im 2. Quartal 2009 verzeichnen auch die Tschechische Republik, Rumänien, Schweden und Island zwei aufeinander folgende Quartale mit schrumpfender Wirtschaft. Zypern und Bulgarien komplettieren bis auf Polen zum 3. Quartal 2009 bzw. zum 1. Quartal 2010 die Liste der betroffenen EU-Länder.

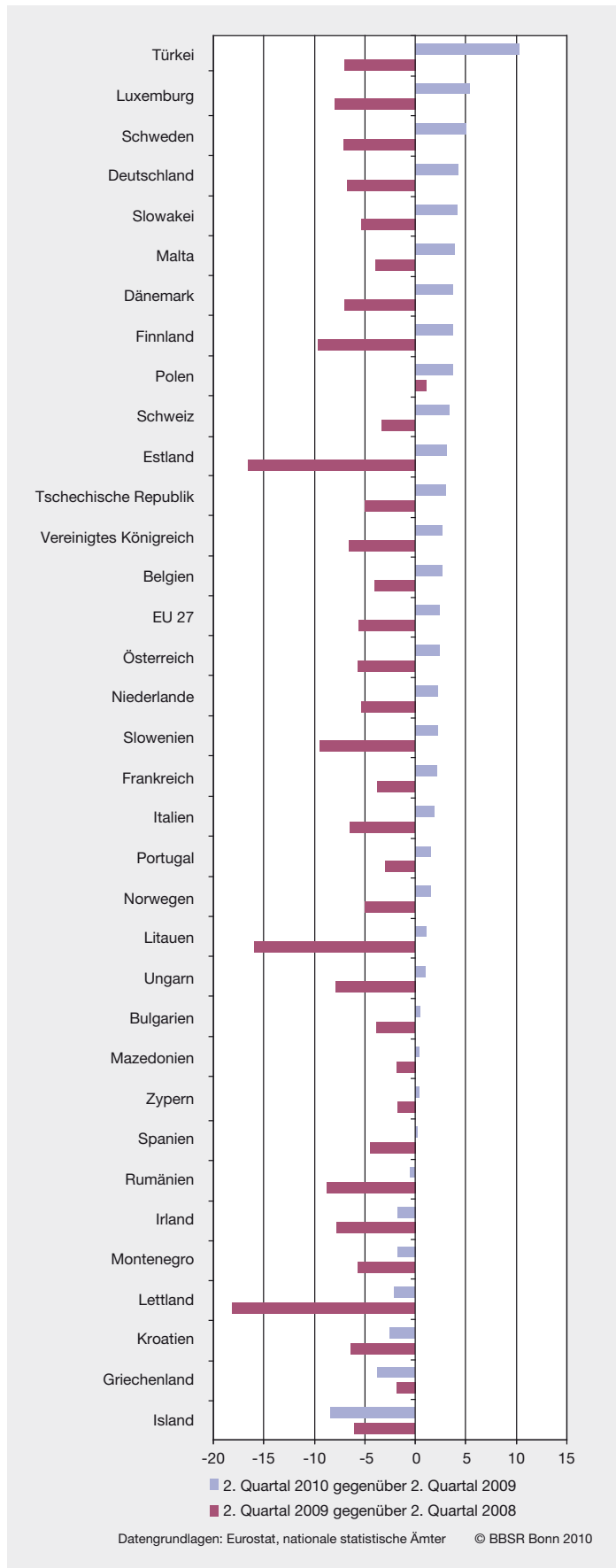
Spätestens nach dem 2. Quartal 2008 beginnen alle Volkswirtschaften in Europa zu schrumpfen. Bis zum 2. Quartal 2009 geht das BIP in der EU im Vergleich zum Vorjahr real um 5,6% zurück, im Euroraum geringfügig weniger um 5,4%. Insgesamt verringerte sich das Volumen der in der Union produzierten Waren und Dienstleistungen um rund 150 Mrd. €, was in etwa dem BIP-Volumen von Dänemark, Schweden und Finnland entspricht. Der Rückgang der Wirtschaft in Japan ist mit 5,5% vergleichbar. Dort verringerte sich das Volumen der produzierten Waren und Dienstleistungen um knapp 100 Mrd. €, was in etwa der Wirtschaftsleistung der Niederlande entspricht.

Im Vergleich der zweiten Quartale 2008 und 2009 verzeichneten die baltischen Staaten den stärksten Rückgang im BIP-Volumen auf nationaler Ebene: Lettland um 18%, Estland 16,6%, Litauen 15,9%. Irland zum Beispiel erlitt einen Rückgang um 7,8%, Deutschland um etwa 6,8% und war damit vergleichbar mit dem Vereinigten Königreich (ca. 6,6%). Mit einer Verringerung um 5% fällt der BIP-Rückgang in der Tschechischen Republik schon geringer aus, in Belgien schrumpft die Wirtschaft um 4%, in Frankreich um 3,7% und in Zypern um 1,8%. In Polen steigt in diesem Zeitraum das BIP um 1%.

Der zeitliche Verlauf und die Schärfe der Wirtschafts- und Finanzkrise in einigen Staaten machen deutlich, das Europa in der Tat nicht eine Krise gesehen hat, sondern eine Vielzahl zeitlich und wirtschaftlich miteinander verknüpfter und verwobener Betroffenheiten.

Volker Schmidt-Seiwert
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail: volker.schmidt-seiwert@bbr.bund.de

Abbildung 1
BIP-Wachstumsraten in Europa 2008–2010



Schon ein Jahr vor der Wirtschaftskrise begann es auch in Europa als Banken- und Kreditkrise. Dies betraf die Länder mit den engsten globalen Finanzverflechtungen. Dazu zählen Irland und das Vereinigte Königreich, aber auch die baltischen Staaten und Ungarn. Zeitlich leicht verschoben – als Konsequenz von Geldabzügen und Kreditengpässen – folgten die Wohnungsmarkt- und Baukrise, so etwa in Spanien. Ausschlaggebend war hier unter anderem, wie stark die Immobilienmärkte überbewertet und die Bauindustrie überdimensioniert waren. Auslöser der sog. Euro-Krise waren dann die öffentlichen Verschuldungen und die dadurch bedingten Bewertungen der Kreditwürdigkeit einiger Länder wie Griechenland und nun auch Irland.

Die nationale oder regionale Betroffenheit durch die Krise wurde entscheidend durch drei Faktoren bestimmt: durch den Grad der globalen Einbettung des produzierenden Sektors, durch dessen technologische Ausrichtung und durch die Exportintensität. So zeigten sich exportorientierte Branchen wie die Investitionsgüterindustrie und die Automobilindustrie als sehr sensibel.

Das Europa der unterschiedlichen Betroffenheiten und Tiefen der Krise zeigt sich erst recht an der wirtschaftlichen Entwicklung bis zur zweiten Jahreshälfte 2010. Die sich nunmehr abzeichnenden Konjunkturverläufe machen die strukturellen Unterschiede innerhalb Europas deutlich und auch den Grad der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten einzelner Länder.

Insgesamt hat die EU-Wirtschaft im 2. Quartal 2010 verglichen mit dem Vorjahr um knapp 2,5% zugelegt, was als Zeichen einer konjunkturellen Erholung gewertet werden kann. Das stärkste Wachstum in diesem Zeitraum verzeichnet Luxemburg mit 5,3%. Deutschland liegt bei 4,3%, das Vereinigte Königreich bei 2,7% und Frankreich bei 2,1% Wachstum. Weiterhin rückläufig ist die wirtschaftliche Entwicklung in Griechenland mit einem Minus von rund 3,8%. Die höchste Abnahme in Europa in diesem Zeitraum verzeichnet aber Island mit einem Rückgang des BIP um 8,4%.

Im Wechselspiel der wirtschaftlichen Entwicklung vor und nach 2009 lassen sich in Europa grob vier Ländergruppen identifizieren:

(1) Die Gruppe der in der Krise verharrenden Länder mit rückläufiger Wirtschaftsentwicklung bis zum 2. Quartal 2010: Dies sind Länder wie Island, Irland und Lettland, aber auch Rumänien und Kroatien sowie Griechenland. Letzteres bildet momentan einen Sonderfall, der aus den auf Basis provisorischer Wirtschaftsdaten basierenden moderaten BIP-Abnahmen bis zum 2. Quartal 2009 beruht.

(2) Gruppe der Länder mit BIP-Abnahmen bis zum 2. Quartal 2009 und moderaten Zunahmen (unter EU-Durchschnitt) bis zum 2. Quartal 2010: Hierzu zählen Länder wie Frankreich, Belgien, Spanien und auch die Niederlande.

(3) Länder mit rückläufiger Wirtschaftsentwicklung in der Krise und mit einem überdurchschnittlichen Wachstum zur Jahresmitte 2010: Hier zu nennen sind Schweden, das Vereinigte Königreich, Deutschland, Belgien und auch die Tschechische Republik.

(4) Länder, in denen das BIP-Volumen in beiden betrachteten Zeiträumen gewachsen ist: In dieser kleinen Gruppe befindet sich etwa Polen.

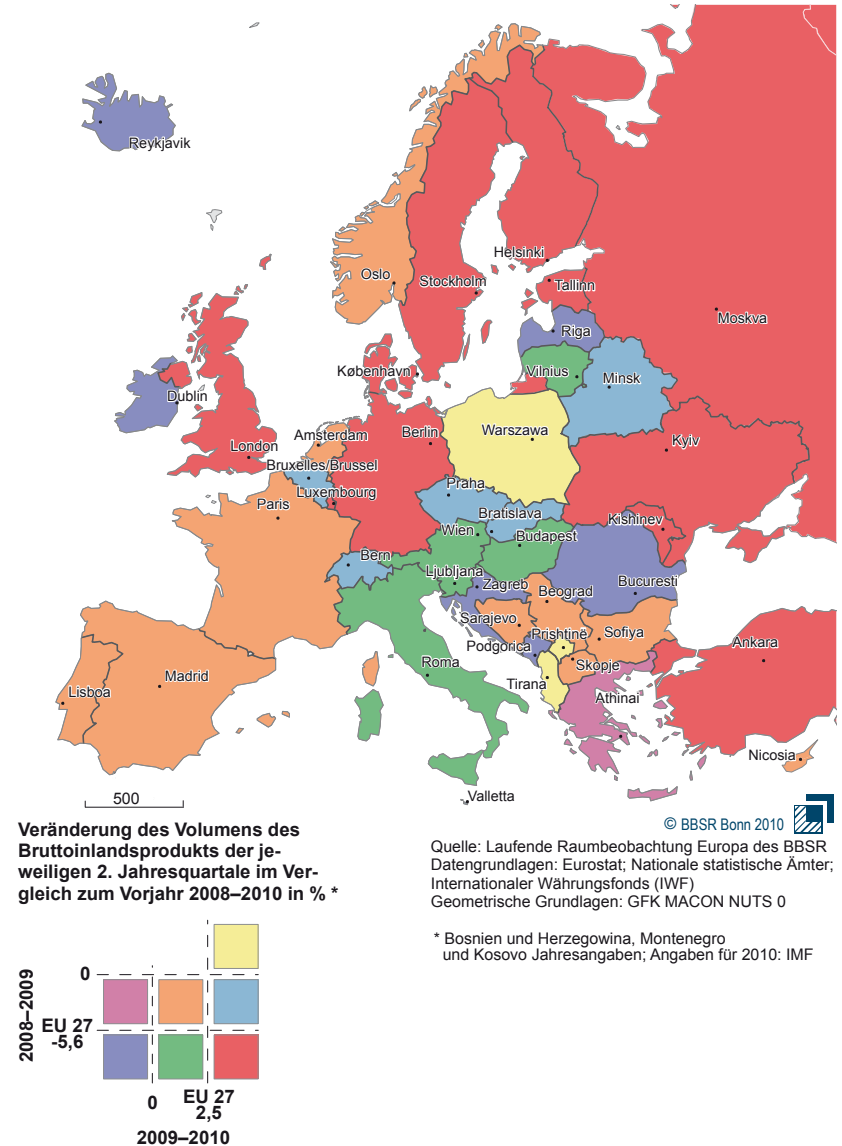
Die jeweilige Tiefe des wirtschaftlichen Rückgangs wird insbesondere an der zweiten und dritten Gruppe deutlich: Deutschland wie auch das Vereinigte Königreich erscheinen etwa in der Gruppe der Länder, deren BIP in der Krise im Vergleich zur Entwicklung in der Union überdurchschnittlich abnahm, die bis zum Jahr 2010 aber ebenso überdurchschnittlich wieder hinzu gewannen (Abb. 2).

2 Das regionale Bild der Krise in Europa

Mit Ende des Jahres 2010 ist auch erstmals für den Jahresvergleich von 2009 gegenüber 2008 ein regionaler Blick auf die wirtschaftlichen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise möglich, zumindest in einigen Ländern Europas und auch auf Basis vorläufiger nationaler Ergebnisse.

Die Betrachtung der regionalen Veränderungen des Bruttoinlandsprodukts erfolgt auf der Basis der laufenden Marktpreise in Euro. Das regionale, aber auch das nationale Bild der Krise in Europa gestaltet sich hiermit anders als auf Basis der Volumen-

Abbildung 2
Wirtschaftsentwicklung Europas während und nach der Krise

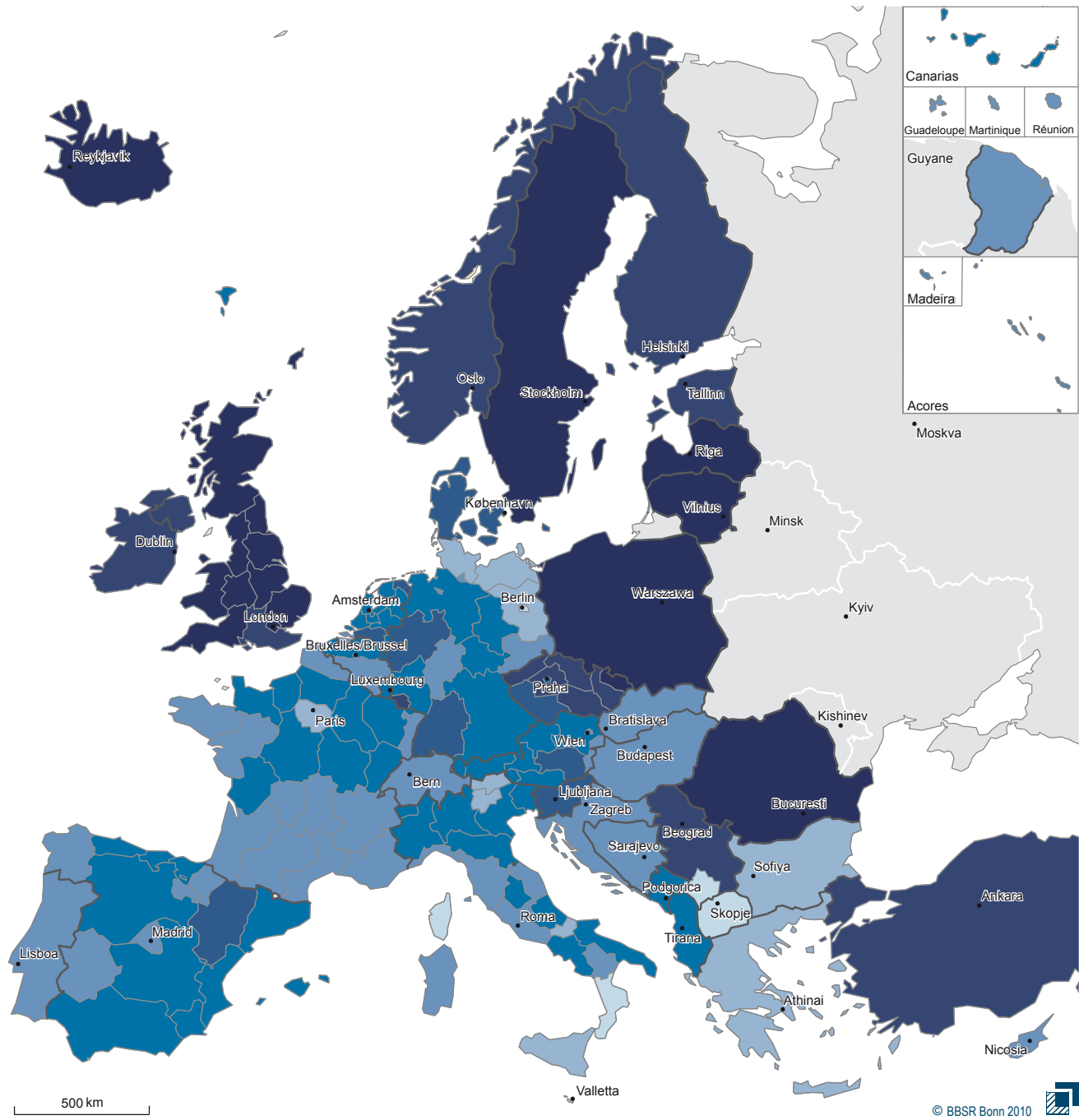


veränderungen des BIP. Die Einbeziehung der Preisniveaus bei der Veränderung des BIP und auch der Euro-Wechselkurse ändern die Entwicklung etwa in Polen von einer positiven hin zu einer in Euro gemessenen negativen BIP-Entwicklung (Abb. 3).³

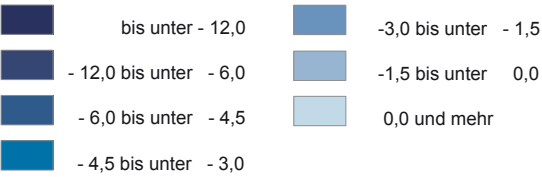
Die Regionen des Vereinigten Königreichs und einige Regionen der Tschechischen Republik verzeichnen nach Lettland, Litauen, Rumänien und Island den stärksten Rückgang des BIP. Gemessen in laufenden Marktpreisen schrumpft die Wirtschaft in Lettland um 19,5% und in Island um 13,9%.

Der Rückgang des BIP in London oder auch dem Nordosten Englands um 13,5% steht dem Wert von Island keineswegs nach. Hier manifestiert sich die Finanzkrise in der Re-

Abbildung 3
Regionale Entwicklung des BIP 2008–2009



Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zu laufenden Preisen in € 2008–2009 in %



Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung Europa
 Quellen: Nationale Angaben und NUTS 2 = NUTS0: Eurostat;
 Regionale Angaben: Nationale Statistische Ämter.
 Geometrische Grundlage: GFK MACON
 IE, NO, SE, FI, EE, LT, LV, PL, SK, SI, HU,
 RO, BG, TR, HR, BY: NUTS 0; DE, BE, UK: NUTS 1;
 AT, CZ, ES, FR, IT, NL: NUTS 2

gion. Den geringsten Rückgang der wirtschaftlichen Produktion im Vereinigten Königreich hat die Region South East mit einer BIP-Abnahme um 11,9%. In der Tschechischen Republik weist die Mährisch-Schlesische Region (Moravskoslezsko) mit einer Abnahme um 13,1% den höchsten negativen Wert des Landes auf. Diese Region ist wie das Saarland in Deutschland, hier ging das BIP mit dem national höchsten Wert um 7,1% zurück. Diesen beiden Regionen sind durch die Schwerindustrie geprägt und somit direkt von den Entwicklungen des Weltmarkts abhängig, in diesem Fall von der Nachfrage nach Stahl.

In Deutschland wurden darüber hinaus Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen am stärksten von der Krise getroffen; hier schrumpfte die Wirtschaft 2009 verglichen zum Vorjahr um 5,8% bzw. 4,7%. Insgesamt verlief hier die Krise durchaus unterschiedlich. In Mecklenburg-Vorpommern ging das BIP in diesem Zeitraum um 1,3% zurück, in Schleswig-Holstein um rund 1% und in Brandenburg um 0,7%. In Berlin hingegen stieg das BIP europaweit am stärksten um 1,7%.

Aber auch in anderen europäischen Ländern trifft es die wichtigen Industrieregionen am deutlichsten: In den Niederlanden sind es die Regionen Noord-Brabant und Groningen, wo der BIP-Rückgang 5,2% bzw. 4,4% beträgt. In Österreich ist es die Steiermark mit 4,7%, in Italien bilden die Regionen Piemont und Lombardei mit Abnahmen um jeweils 4% die Negativspitze. In Frankreich sind die Regionen im Zentrum und im Osten am stärksten betroffen, die Picardie verliert knapp 4% ihrer wirtschaftlichen Produktion. Am wenigsten schrumpft die Wirtschaft dort in der Region Île de France mit Paris (1%).

3 Die Folgen für den Arbeitsmarkt

In der Folge der Wirtschaftskrise beginnt nach Jahren der Entspannung auf den Arbeitsmärkten Europas die Arbeitslosigkeit wieder zu steigen (Tab. 1). In Irland steigt die Arbeitslosenquote wieder auf eigentlich für auf ewig überwunden geglaubte Höhen und verdoppelt sich von rund 7% im September 2008 auf knapp 14% nur 2 Jahre später. Noch deutlicher ist der Anstieg in den baltischen Staaten; in Litauen verdrei-

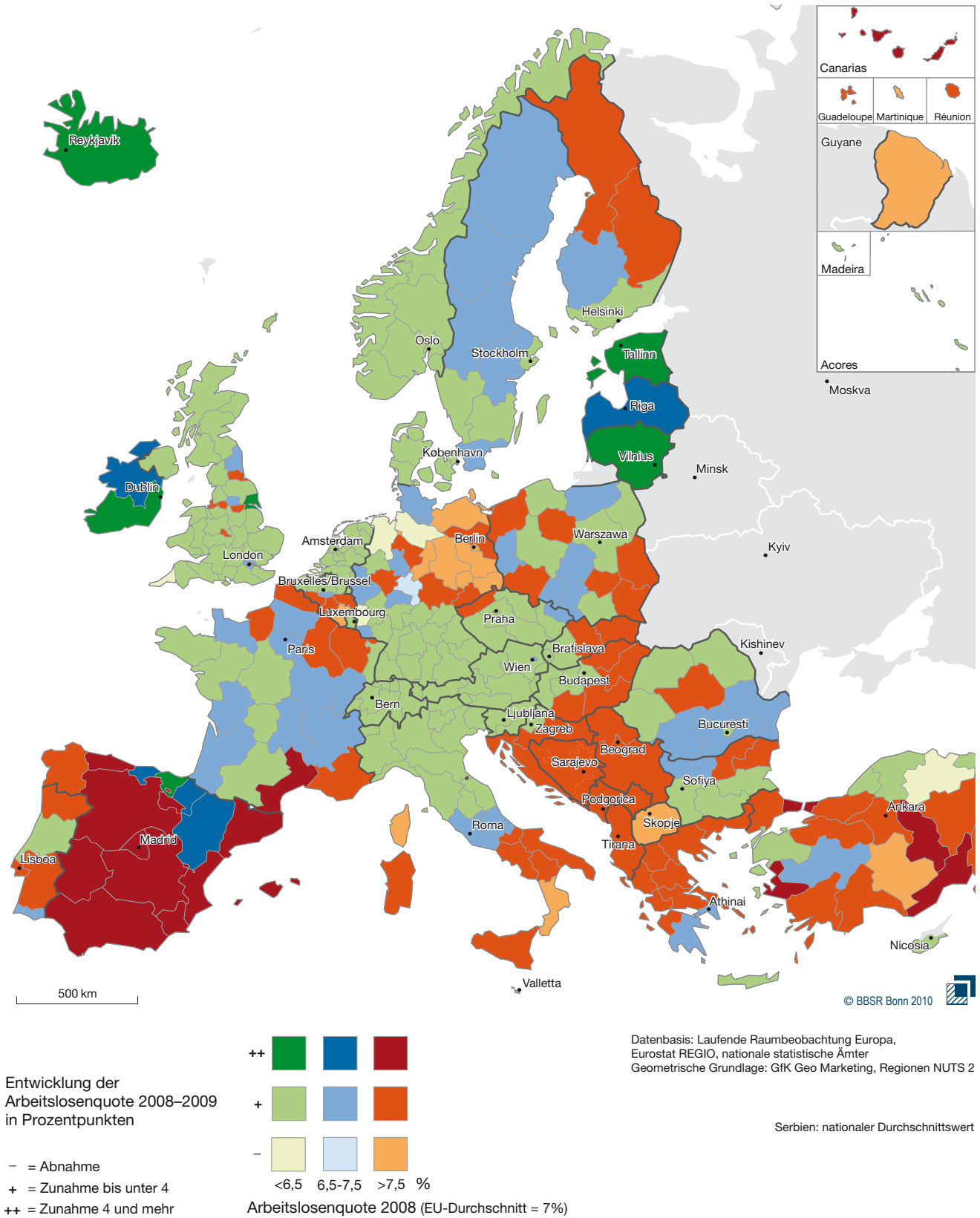
facht sich die Quote vom September 2008 bis zum gleichen Monat 2010 auf über 18%. In Spanien übersteigt die Arbeitslosenquote mit 20,6% deutlich den bisherigen Höchststand der letzten 20 Jahre; gemessen wurde dieser im September 1994 mit 19,4%. Gegenüber dem niedrigsten Septemberwert von 8,4% (2006) liegt die Rate nunmehr zweieinhalbfach höher.

Deutschland bildet in Europa mit seiner nur leichten Zunahme der Arbeitslosenquoten um einen halben Prozentpunkt im Vergleich zum Vorjahr (September 2009) schon nahezu die Ausnahme. Hier liegt die Quote im September 2010 sogar unter dem Vergleichswert des Jahres 2008. Eine nachhaltige Stützung des Arbeitsmarkts dürfte dabei von den Regelungen zur Kurzarbeit und auch der betriebsinternen Flexibilisierung der Arbeitszeiten über Arbeitszeitkonten ausgegangen sein.

Tabelle 1
Saisonbereinigte Arbeitslosenquoten in Europa

	September 2008	September 2009	September 2010
EU 27	7,1	9,3	9,6
Belgien	7,2	8,1	8,4
Bulgarien	5,2	7,4	10,1
Tschechische Republik	4,3	7,4	7,1
Dänemark	3,4	6,5	7,6
Deutschland	7,1	7,6	6,7
Estland	6,5	15,3	16,2
Irland	7,3	12,9	13,9
Griechenland	7,5	9,7	12,9
Spanien	12,3	18,9	20,6
Frankreich	7,9	9,7	9,7
Italien	6,7	8,2	8,4
Zypern	3,5	6,0	6,9
Lettland	7,5	18,6	18,2
Litauen	6,4	14,3	18,3
Luxemburg	5,1	5,0	4,7
Ungarn	7,8	10,7	11,0
Malta	5,8	7,2	6,5
Niederlande	3,1	4,0	4,4
Österreich	3,8	5,2	4,7
Polen	6,9	8,6	9,7
Portugal	7,8	10,2	11,1
Rumänien	5,8	7,2	7,3
Slowenien	4,2	6,4	7,3
Slowakei	8,9	13,3	14,5
Finnland	6,5	8,6	8,1
Schweden	6,4	8,7	8,2
Vereinigtes Königreich	6,0	7,8	7,8
Norwegen	2,6	3,2	3,5
Türkei	10,1	12,7	10,5
Vereinigte Staaten	6,2	9,8	9,6
Japan	4,0	5,3	5,0

Abbildung 4
 Regionale Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Krise



Auch in Luxemburg und der Tschechischen Republik zeichnet sich eine erste Erholung auf dem Arbeitsmarkt ab. Hier sinken die Quoten zum September 2010 im Vorjahresvergleich. In Frankreich und dem Vereinigten Königreich steigt die Quote im betrachteten Zeitraum zumindest nicht weiter an.

Die dramatische Entwicklung der regionalen Arbeitslosenquoten im Krisenjahr 2009 zeigt sich besonders in Spanien, wo die im EU-Vergleich ohnehin weit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten nochmals im europaweiten Vergleich deutlich ansteigen (Abb. 4). Gleiches, allerdings in der Regel mit geringeren Anstiegen, gilt auch für einige Regionen Frankreichs, insbesondere aber für Regionen in den östlichen Ländern der Union.

In den baltischen Staaten, in Irland und in Island lagen die Arbeitslosenquoten unter dem EU-Durchschnitt. Die hohen Steigerungsraten während der Krise führten diese Staaten an die Spitze der EU-Länder mit den höchsten Quoten.

Aber auch in Zeiten der Krise gab es Regionen mit sinkender Arbeitslosenquote. Mit wenigen Ausnahmen finden sie sich allesamt in Deutschland. Zu nennen wären hier Mecklenburg-Vorpommern, das südliche Brandenburg, Berlin, der Nordteil Sachsens, die nördlichen Regionen Niedersachsens sowie die Regionen Trier und Kassel.

4 Aus der Krise lernen

Die Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise werfen in der europäischen Perspektive Fragen auf, deren Beantwortung auch die Ausrichtung der regionalen Strukturpolitik und die regionale Strategie der Wirtschaftsentwicklung berühren wird. Offensichtlich ist, dass die globale Wirtschaftskrise eindeutig den als längerfristig angenommenen wirtschaftlichen Wachstumstrend und den daraus abgeleiteten territorialen Zusammenhalt innerhalb der Union unterbrochen hat.

Zum einen wurden in der Folge der Wirtschaftskrise einige der vor 2008 am schnellsten wachsenden Länder am stärksten getroffen, darunter Irland, die baltischen Staaten und auch Spanien. Diese Länder stehen nun vor großen wirtschaftlichen Herausforderungen. Aus den sog. „baltischen

und keltischen Tigern“ wurde schnell eine wirtschaftlich eher waidwunde Spezies. Der wirtschaftliche Erfolg, der auch stellvertretend für eine erfolgreiche Kohäsions- und Strukturpolitik der EU stand, erwies sich als leicht verwundbar.

Insbesondere in diesen Ländern haben eine hohe Staatsverschuldung, zusätzlich gesteigert durch die Finanzkrise, und zum Teil kreditfinanziertes Wachstum die Handlungsspielräume der Regierungen deutlich eingeschränkt. Finanzpolitisch notwendige und zur Überwindung der Krise gedachte Haushaltskonsolidierungen könnten angesichts sich möglicherweise verstetigender Arbeitsmarkprobleme die Möglichkeiten zur Bewältigung der Krise sogar noch weiter einengen.

Eine Betrachtung wert scheint unter diesen Aspekten die von der EU-Kommission in die Diskussion gebrachte Überarbeitung der Kofinanzierungsregeln bei den Strukturfonds und der Zusätzlichkeit der geförderten Investitionen.⁴ Die Kohäsions- und Strukturpolitik wird unter den veränderten Rahmenbedingungen zweifellos in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Jedoch sollte ihre Ausgestaltung so angelegt sein, dass Investitionen stärker zur Schaffung regionaler Potenziale gedacht sind und auch nachhaltige regionale Entwicklungsmöglichkeiten begründen.

Zum anderen wurden am stärksten die Regionen getroffen, die am weitesten in den globalen Wettbewerb eingebunden sind und eine hohe Exportabhängigkeit aufweisen. Besonders negativ wirkte sich hier sowohl die rückläufige globale Nachfrage nach Grundprodukten aus – dies zeigen tschechische und deutsche Regionen wie etwa das Saarland – als auch nach hochwertigen Produkten des Maschinen- und Fahrzeugbaus – hier wäre Baden-Württemberg zu nennen.

Gerade diese Regionen galten bisher aufgrund ihrer regionalen Potenziale als stark, innovativ und wachstumsorientiert und im globalen Wettbewerb eher unverwundbar. Die Frage mag gestellt sein, inwieweit hohe Weltmarktintegration und wirtschaftliche Abhängigkeit vom Umfang der Importquote des Auslands und die damit verbundene besondere Sensibilität für Schwankungen der weltwirtschaftlichen Konjunktur Krisenanfälligkeiten begründen.

Momentan sind es gleichfalls diese Regionen, die sich zuerst von Krise erholen, jedoch auch jetzt bedingt durch die Nachfrage nach hochwertigen Industrieprodukten weltweit. Es sind folglich wiederum von außen induzierte Wachstumsimpulse, die auf externen Nachfrageeffekten beruhen.

Die Europa 2020–Strategie der EU⁵ skizziert Überlegungen, die Wirtschaft Europas durch die Kombination und Verknüpfung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum anzukurbeln. In dieser Perspektive gründet sich die Entwicklung auf Wissen und Innovation, aber auch auf

eine ressourcenschonende, umweltfreundlichere und wettbewerbsfähigere Wirtschaft sowie eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt.

Die Diskussion über die Umsetzung dieser Strategie steht noch am Anfang, insbesondere was deren regionale und territoriale Dimension betrifft. Vielleicht bildet sie auch die Basis für die zukünftige Ausgestaltung der Strukturpolitik und die Gründung regionaler Entwicklungen, die potenziellen „Tigern“ der Zukunft ein längeres wirtschaftliches Leben gewährleisten.

Anmerkungen

- (1) Das Bruttoinlandsprodukt – BIP zu Marktpreisen – ist ein Maß für das Ergebnis der Produktionstätigkeit der gebietsansässigen produzierenden Einheiten (ESVG 95, 8.89). Es ist definiert als der Wert aller produzierten Güter und Dienstleistungen abzüglich des Wertes der Güter und Dienstleistungen, die bei deren Erstellung verbraucht wurden. Die Angaben beziehen sich auf verkettete Volumen (d.h. Daten in Preisen des Vorjahres werden über geeignete Wachstumsraten verkettet). Wachstumsraten im Vergleich zum Vorquartal (Q/Q-1) werden anhand saison- und kalenderbereinigter Daten berechnet, während Wachstumsraten relativ zum gleichen Quartal des Vorjahres (Q/Q-4) aus rohen Daten berechnet werden.
- (2) Auf der Basis der Eurostat-Online-Datenbank-Tabelle BIP und Hauptkomponenten – Volumen (namq_gdp_k); letzte Aktualisierung: 10.1.2011, Auszug vom 18. Januar 2011
- (3) So veränderte sich etwa nach Angaben von Eurostat der Wechselkurs des Zloty zum einem Euro im Jahresmittel von 3,5121 im Jahr 2008 auf 4,2399 im Jahr 2009, derjenige der isländischen Krone von 143,83 auf 172,67.
- (4) Europäische Kommission: In Europas Zukunft investieren – Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. – Brüssel, November 2010, Seite XIX
- (5) Mitteilung der Kommission: EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. – Brüssel, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 endgültig

Regionale Arbeitsmärkte in der Wirtschaftskrise

Barbara Schwengler
Veronika Hecht

1 Einleitung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat ab dem Herbst 2008 auch in Deutschland zu einem massiven Rückgang der Wirtschaftsleistung geführt. Im Krisenjahr 2009 sank das Bruttoinlandsprodukt um 5% und damit so stark wie seit Kriegsende nicht mehr.

Da der Nachfrageeinbruch vorwiegend auf das exportorientierte verarbeitende Gewerbe begrenzt war, wirkte er sich regional recht unterschiedlich aus. Auch zog die Krise den deutschen Arbeitsmarkt weit weniger in Mitleidenschaft als befürchtet. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Rückgang der Beschäftigung fielen vergleichsweise moderat aus. Ein Grund hierfür sind die flexiblen Arbeitszeiten, die es den Betrieben ermöglichen, auf den Nachfragerückgang mit dem Abbau von Überstunden und Arbeitszeitkonten zu reagieren. Die weitaus größere Wirkung kann aber dem verbreiteten Einsatz von konjunktureller Kurzarbeit zugeschrieben werden. Mit diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument konnte bislang Arbeitsplatzabbau in größerem Umfang verhindert werden. Im Jahr 2010 hat sich die wirtschaftliche Lage in Deutschland zunehmend erholt und auch die Nachfrage nach Gütern des verarbeitenden Gewerbes ist wieder gestiegen.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 auf regionale Arbeitsmärkte. Dazu werden sowohl die Entwicklung der Beschäftigung in einzelnen Branchen als auch die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit in den vergangenen zwei Jahren näher betrachtet.

2 Beschäftigungsentwicklung während der Wirtschaftskrise

Trotz des starken Einbruchs der Wirtschaftsleistung hat sich die Zahl der Beschäftigten während der Krise nur geringfügig verändert. Nachdem die Beschäftigung noch im ersten Halbjahr 2009 relativ stark gesunken ist, hat sie sich im zweiten Halbjahr 2009 wieder stabilisiert. Rückläufig war vor allem die Vollzeitbeschäftigung, was auch zu ei-

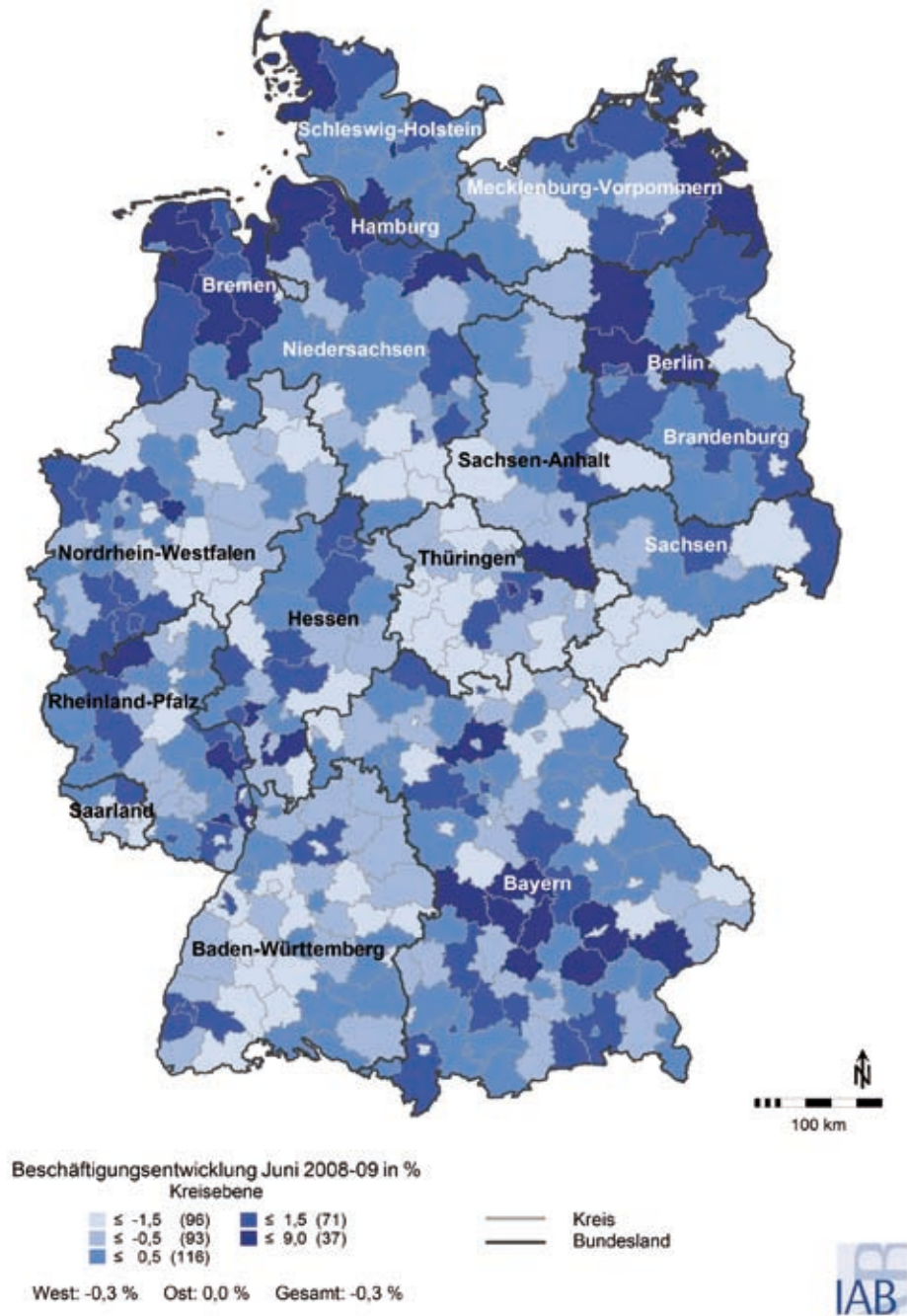
nem Anstieg der Arbeitslosigkeit führte. Der Zuwachs an Teilzeitbeschäftigung speiste sich hingegen vorwiegend aus der Stillen Reserve und verhinderte, dass die Beschäftigung in deutlich stärkerem Umfang zurückging.¹

Von Juni 2008 bis Juni 2009 verlief die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland recht moderat. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank bundesweit nur um knapp 78 000 bzw. 0,3%. Den weitaus größten Anteil an diesem Rückgang hatte Westdeutschland (97%) und hier speziell das exportorientierte verarbeitende Gewerbe. In Ostdeutschland, dessen Exportquote nur bei 72% des westdeutschen Niveaus liegt und das einen geringeren Industrialisierungsgrad aufweist², lag die Beschäftigung im Juni 2009 fast auf dem gleichem Niveau wie noch im Juni 2008. Zwischen den Regionen der beiden Landesteile gab es jedoch erhebliche Unterschiede bei der Entwicklung der Beschäftigung, ebenfalls bedingt durch unterschiedliche Branchenstrukturen. Überdurchschnittlich vom Beschäftigungsabbau betroffen waren neben dem verarbeitenden Gewerbe die Arbeitnehmerüberlassung oder Leiharbeit, die Verkehrs- sowie die Informations- und Kommunikationsbranche. Demgegenüber wurde in einigen Branchen sogar Beschäftigung aufgebaut. Dies gilt z.B. für das Gesundheits- und Sozialwesen, das Gastgewerbe und den Bereich Erziehung und Unterricht.

Im Zeitraum von Juni 2008 bis Juni 2009 hat die Beschäftigung in den norddeutschen Bundesländern Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Brandenburg insgesamt zugenommen. Im Gegensatz dazu gab es in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Bayern und Sachsen sehr starke absolute Beschäftigungsverluste. Die überproportionale Betroffenheit dieser Länder von der Finanz- und Wirtschaftskrise hängt vor allem mit ihrer Konzentration auf das exportorientierte verarbeitende Gewerbe zusammen. Während in Westdeutschland durchschnittlich jeder vierte Beschäftigte in diesem Wirtschaftszweig tätig ist (25%), ist es in Baden-Württemberg

Barbara Schwengler
Veronika Hecht
Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung (IAB)
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg
E-Mail:
barbara.schwengler@iab.de
veronika.hecht@iab.de

Abbildung 1
Regionale Beschäftigungsentwicklung von Juni 2008 bis Juni 2009 (in %)



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

sogar jeder dritte (33%). In Ostdeutschland arbeiten hingegen nur 17% aller Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe, in Sachsen mit knapp 21% und in Thüringen mit 24% gemessen daran jedoch überdurchschnittlich viele.

Ebenfalls hohe Beschäftigungsverluste gab es mit einem Minus von 9% im Bereich der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistun-

gen. Hier war der Rückgang der Beschäftigten in Westdeutschland mit knapp 10% doppelt so hoch wie in Ostdeutschland. Die höchsten Verluste verzeichneten die Länder Rheinland-Pfalz, Thüringen und Baden-Württemberg (jeweils -15%). Den größten Anteil des Beschäftigtenrückgangs in diesem Wirtschaftszweig trägt die Arbeitnehmerüberlassung mit -195 000 Beschäftigten (-26%).³ In Westdeutschland verlo-

ren knapp 27% aller Leiharbeiter in dieser Branche ihren Arbeitsplatz; in Ostdeutschland waren es knapp 21%. In Baden-Württemberg (-38%), Rheinland-Pfalz (-34%), Bayern und Thüringen (jeweils -31%) war der Beschäftigungsabbau in der Zeitarbeitsbranche überdurchschnittlich stark. Diese Branche reagiert jedoch immer sehr konjunktursensibel. So hat sie im Aufschwung von 2006 bis 2008 verstärkt Personal aufgebaut und mit den erneuten Personaleinstellungen im Jahr 2010 bereits das Vorkrisenniveau übertroffen.⁴

Abbildung 1 zeigt sehr deutlich die regionalen Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung im Zeitraum Juni 2008 bis Juni 2009. Den stärksten absoluten Beschäftigungszuwachs konnte Berlin mit einem Plus von 24 500 Beschäftigten verzeichnen, obwohl auch hier die Beschäftigung in einigen Branchen zurückging, z.B. im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung (knapp -3 800 Beschäftigte). Die stärksten prozentualen Beschäftigungsverluste gab es in Nordrhein-Westfalen, im Harz, in weiten Teilen Baden-Württembergs, aber auch in einigen Regionen Ostdeutschlands. Dagegen entwickelte sich die Beschäftigung in Norddeutschland – mit Ausnahme von Bremen – vielfach positiv. Die rückläufige Beschäftigung in den Städten geht oft auf das Konto der Leiharbeit.

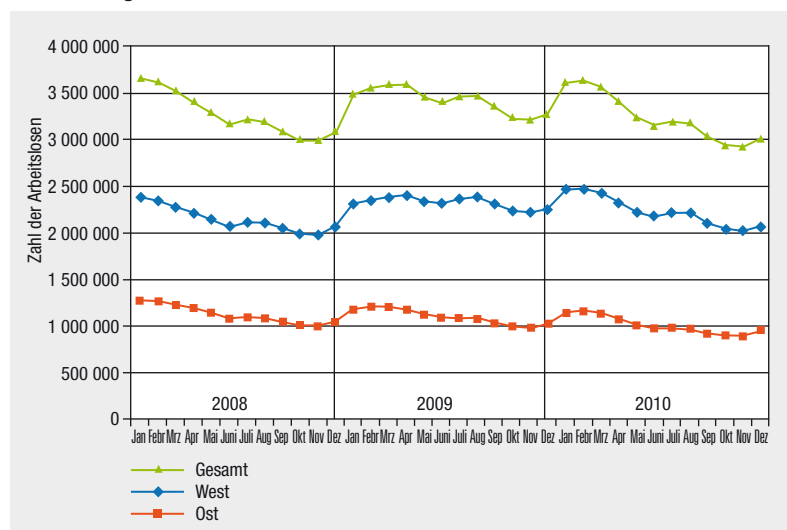
3 Entwicklung der Arbeitslosigkeit während der Krise

Ob die negative Beschäftigungsentwicklung auch im gleichen Umfang einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge hatte, wird im Folgenden untersucht. Einen guten Überblick über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit für West-, Ost- und Gesamtdeutschland seit Januar 2008 gibt Abbildung 2. Es ist zu erkennen, dass der deutliche Rückgang der Arbeitslosigkeit im ersten Halbjahr 2008 (noch in Folge des konjunkturellen Aufschwungs) bereits Mitte des Jahres 2008 abgebremst wurde. Erst Anfang 2009 kam es zu einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen, wobei die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland bis zum Ende des Jahres 2009 sogar wieder auf das Niveau von Ende 2008 mit rund 1 Mio. Personen gesunken ist. In Westdeutschland verharnte die Zahl der Arbeitslosen im Verlauf des Jahres 2009 mit leichten Schwankungen bei rund 2,3 Mio. Personen. Zu Beginn des

Jahres 2010 gab es dann abermals einen erneuten Anstieg, der in Ostdeutschland ähnlich hoch ausfiel wie im vorangegangenen Jahr, in Westdeutschland aber zum Höchststand von 2,482 Mio. Arbeitslosen (Februar 2010) seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise führte. Im Oktober 2010 sank die Zahl der Arbeitslosen erstmals unter die Dreimillionengrenze und lag damit niedriger als beim bisherigen Tiefststand im Oktober und November 2008.⁵

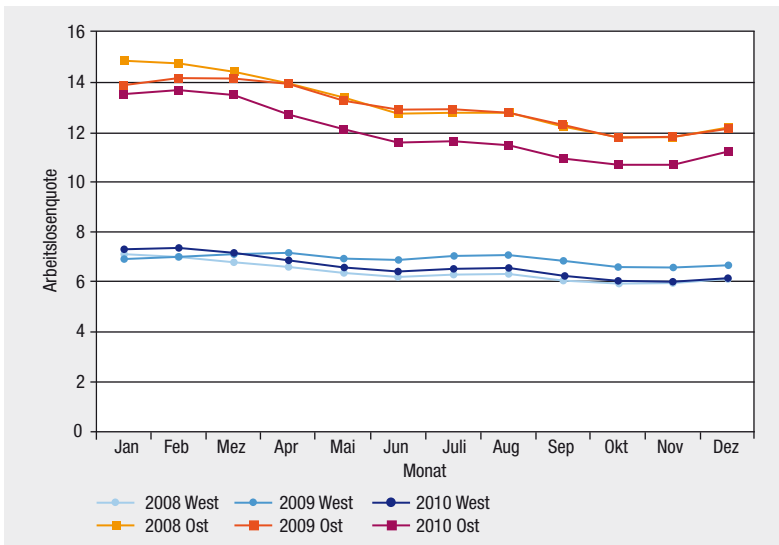
Die unterschiedliche Entwicklung in West- und Ostdeutschland lässt sich auch bei den monatlichen Arbeitslosenquoten in diesem Zeitraum erkennen (Abb. 3). Während sich die ostdeutschen Quoten in den Jahren 2008 und 2009 kaum unterscheiden (mit Ausnahme der Monate Januar und Februar), bewegen sich die Quoten in Westdeutschland 2009 auf einem höheren Niveau als noch 2008. In den ersten drei Monaten des Jahres 2010 liegen die Arbeitslosenquoten in Westdeutschland noch über denen des Jahres 2009, in Ostdeutschland hingegen darunter. Im April 2010 fällt die Arbeitslosenquote in Westdeutschland dann erstmals wieder unter den Vorjahresstand und folgt dem konjunkturellen Verlauf des Jahres 2008, wenn auch auf einem etwas höheren Niveau. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2010 ließ noch befürchten, dass einige Betriebe ihre Beschäftigten nach Auslaufen der Kurzarbeiterregelungen aus Kostengründen nicht mehr würden halten können.⁶ Der Rückgang ab April

Abbildung 2
Entwicklung der Arbeitslosenzahl von Januar 2008 bis Dezember 2010



Quelle: Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Abbildung 3
Entwicklung der monatlichen Arbeitslosenquoten
von Januar 2008 bis Dezember 2010 (in %)



Quelle: Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

2010 deutet aber auf eine Stabilisierung der Arbeitsmarktsituation hin.

Einen detaillierteren Eindruck von den regionalen Auswirkungen der Krise bietet die Entwicklung der Arbeitslosigkeit auf der Kreisebene (Abb. 4). Zur besseren zeitlichen Vergleichbarkeit mit der Entwicklung der Beschäftigung und der Kurzarbeit wird nachfolgend der Zeitraum vom Juni 2008 bis Juni 2009 betrachtet. Im Juni 2009 lag die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland bei rund 3,41 Mio. Personen, was einem Anstieg von 7,9% im Vergleich zum Vorjahresmonat entspricht. Wie bereits beschrieben ist die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland mit 11,8% in diesem Zeitraum stärker angewachsen als in Ostdeutschland mit nur 0,5%. Dieser Unterschied spiegelt sich auch sehr deutlich in Abbildung 4 wider: Während die Zahl der Arbeitslosen vor allem in weiten Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts in diesem Zeitraum gesunken ist, hat sie besonders in vielen Kreisen Baden-Württembergs, Bayerns, Thüringens und Nordrhein-Westfalens relativ stark zugenommen. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit verlief damit spiegelbildlich zur Entwicklung der Beschäftigung. In diesen Bundesländern hat in vielen Stadt- und Landkreisen die Arbeitslosigkeit innerhalb eines Jahres um mehr als 25% zugenommen, nachdem sie in den Jahren davor wegen des konjunkturellen Aufschwungs prozentual betrachtet überdurchschnittlich stark zurückgegangen war.⁷

4 Mit Kurzarbeit gegen die Auswirkungen der Krise

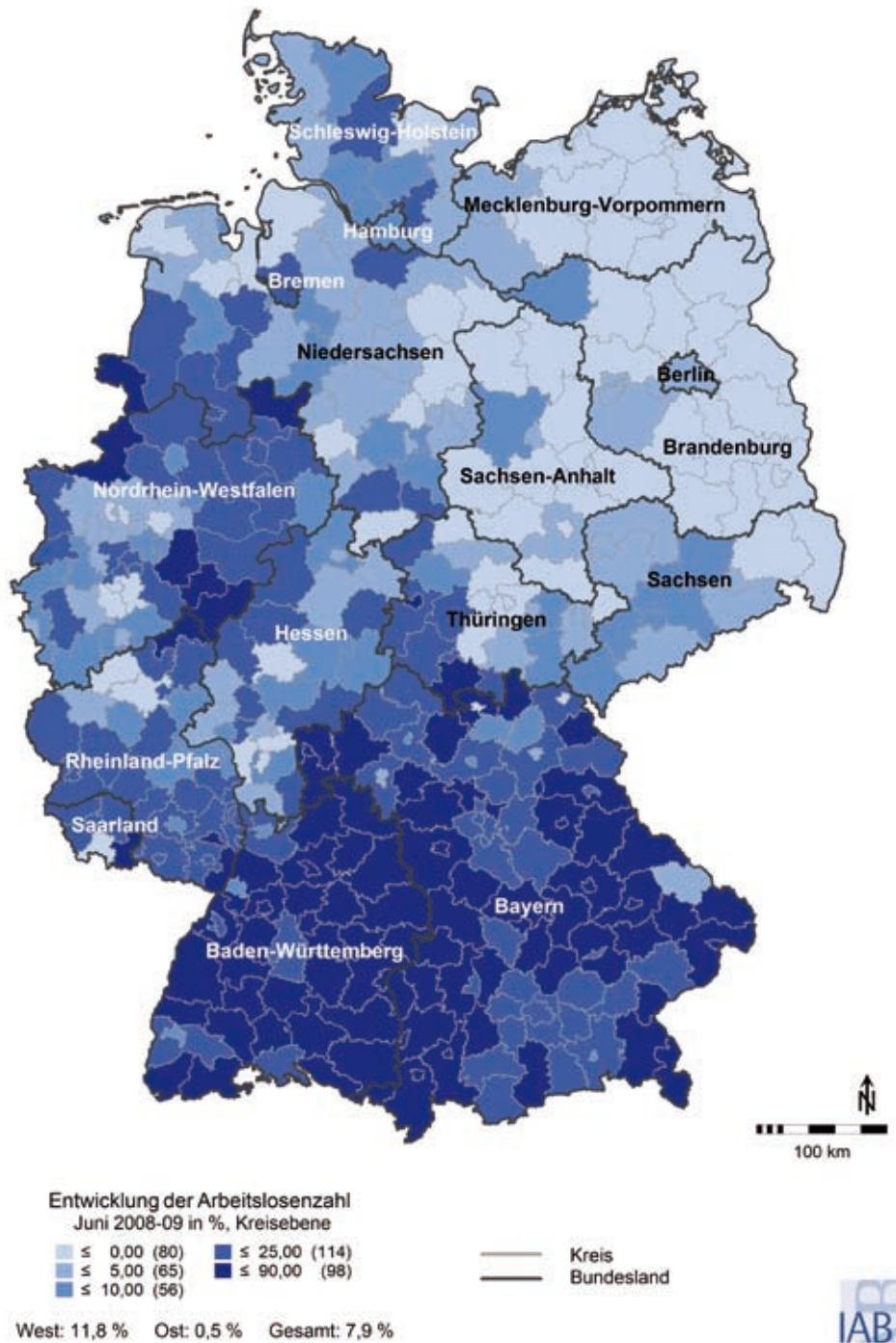
Dass die Beschäftigung im Verlauf des Jahres 2009 nur geringfügig gesunken ist und auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit relativ gemäßigt ausfiel, hängt stark mit der verstärkten Nutzung der konjunkturellen Kurzarbeit⁸ zusammen. Dieses arbeitsmarktpolitische Instrument können Betriebe immer dann einsetzen, wenn es aufgrund wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu einem vorübergehenden, erheblichen und unvermeidbaren Arbeitsausfall kommt. Damit sollen Entlassungen verhindert und eingearbeitetes Personal in den Betrieben gehalten werden.⁹ Für den Arbeitszeitausfall erhält der Betrieb für seine Mitarbeiter Kurzarbeitergeld, das er an die betroffenen Arbeitnehmer weiterleitet.¹⁰ Der Betrieb muss Sozialversicherungsbeiträge in reduziertem Umfang auf die ausgefallene Arbeitszeit entrichten. Dieser Anteil betrug bis Anfang 2009 80%, sank ab Februar 2009 auf 50% und entfiel ab Juli 2009 ganz, womit die Bundesagentur für Arbeit seit diesem Zeitpunkt die Sozialversicherungsbeiträge für ausgefallene Arbeitsstunden allein trägt. Als Reaktion auf die Krise wurde 2009 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales auch die Länge der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes von bis dahin maximal möglichen 12 Monaten auf 24 Monate verlängert. Im Jahr 2010 liegt sie bei 18 Monaten.

Diese beiden arbeitsmarktpolitischen Anpassungen während der Krise sollten die Kurzarbeit attraktiver machen und Entlassungen vermeiden helfen. Die Kurzarbeit wurde seither vor allem von den besonders betroffenen exportorientierten Betrieben intensiv genutzt. Der Einsatz dieses Instruments ist auch der Hauptgrund, weshalb die Auswirkungen der Krise auf den deutschen Arbeitsmarkt im europäischen Vergleich bisher vergleichsweise moderat ausfielen.¹¹

Allgemeine Entwicklung der Kurzarbeit

Abbildung 5 zeigt die allgemeine Entwicklung der Kurzarbeit in den Monaten der Krise. Demnach nutzten bis Oktober 2008 – mit geringen Schwankungen – ca. 3 000 bis 5 000 Betriebe die konjunkturelle Kurzarbeit. Ab November 2008 stieg die Zahl dann sehr stark an (Abb. 5). In Westdeutschland schnellte die Zahl der Betriebe in konjunk-

Abbildung 4
Entwicklung der Arbeitslosenzahl von Juni 2008 bis Juni 2009 (in %)



Quelle: Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

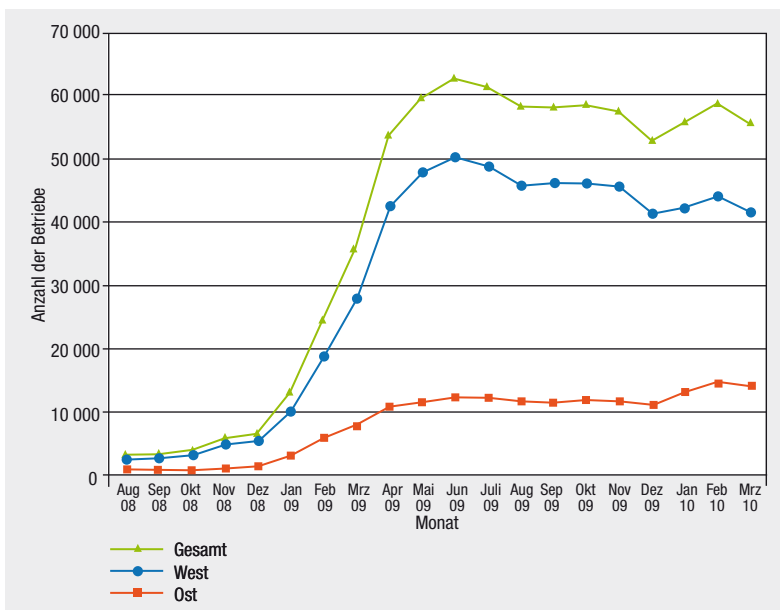
tureller Kurzarbeit von 2 700 im September 2008 auf den Höchststand von rund 50 400 Betrieben im Juni 2009 hoch. In Ostdeutschland stieg die Zahl im selben Zeitraum von 800 Betrieben auf rund 12 300 an. Bis Dezember 2009 ging sie dann in Westdeutschland auf rund 41 500 zurück und stieg bis Februar 2010 abermals auf gut 44 000 an. In

Ostdeutschland verlief die Entwicklung verhaltener. Von April bis Dezember 2009 verharrte die Zahl der Betriebe in Kurzarbeit dort auf einem Niveau zwischen 11 000 und 12 000 Betrieben. Anfang 2010 gab es dann einen erneuten Zuwachs bis zum Höchststand von 14 500 Betrieben im Februar 2010.¹²

Die Zahl der Personen in Kurzarbeit entwickelte sich ähnlich wie die Zahl der Betriebe und stieg mit Beginn des Jahres 2009 zunächst sehr stark an. Bezogen im September 2008 erst rund 39 000 Personen Kurzarbeitergeld, so erreichte ihre Zahl im Unterschied zu der Zahl der kurzarbeitenden Betriebe bereits im Mai 2009 ihren bisherigen Höchststand mit 1,516 Mio. Personen. In Westdeutschland stieg sie von knapp 32 000 auf gut 1,316 Mio. und somit weit stärker an als in Ostdeutschland, wo sie von 7 000 auf rund 185 000 anwuchs (Abb. 6).

Seit Mitte 2009 ist die Zahl der Personen in Kurzarbeit im Gegensatz zur Zahl der kurzarbeitenden Betriebe sehr stark gesunken. Im Dezember 2009 lag sie in Westdeutschland bereits nur noch bei 696 000 Personen. Nach einem leichten Anstieg im Januar 2010 fiel sie bis März weiter auf 571 000 Personen, was einem Rückgang von 56,7% im Vergleich zum höchsten Wert im Mai 2009 entspricht. In Ostdeutschland gab es im gleichen Zeitraum 36,4% weniger Beschäftigte in Kurzarbeit, im März 2010 waren es noch rund 118 000 Personen. Im Vergleich dazu ist die Zahl der kurzarbeitenden Betriebe in Westdeutschland im gleichen Zeitraum nur um 13,2% zurückgegangen, in Ostdeutschland sogar um 20,5% angestiegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei den kleinen Betrieben der Einsatz von Kurzarbeit im Verlauf des Jahres 2009 weniger stark gesunken ist als bei den größeren. Insbesondere Betriebe mittlerer Größe setzten das Instrument der Kurzarbeit Ende des Jahres 2009 deutlich weniger häufig ein als noch im Mai 2009.¹³

Abbildung 5
Betriebe mit konjunktureller Kurzarbeit (August 2008 bis März 2010)

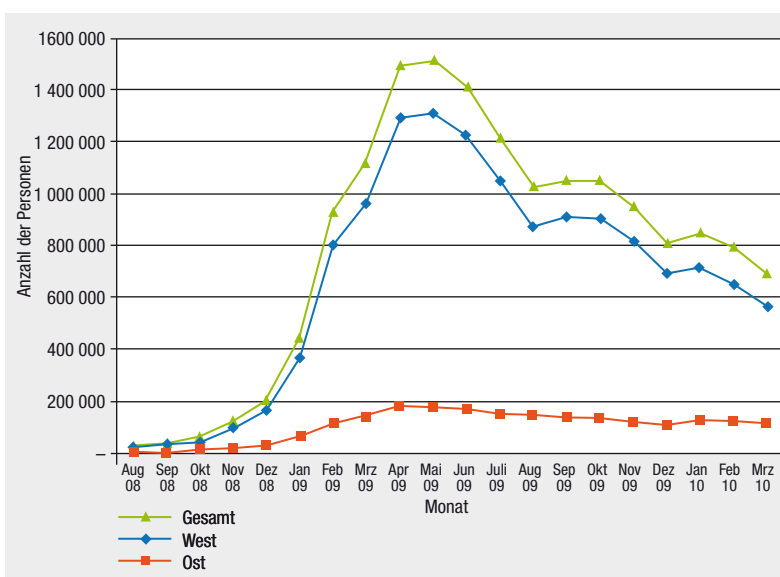


Branchenbetroffenheit

Die überproportionale Betroffenheit des verarbeitenden Gewerbes durch den Nachfrageeinbruch wird besonders deutlich, wenn man diesen Wirtschaftsbereich in Relation zur Gesamtwirtschaft betrachtet. Während nur knapp jeder zehnte Betrieb zum verarbeitenden Gewerbe zählt, gehören gut vier von zehn kurzarbeitenden Betrieben hierzu (Tab. 1). Im Juni 2009 waren 45% der kurzarbeitenden Betriebe in Westdeutschland dem verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen. Dieser Anteil lag rund acht Prozentpunkte über dem Anteil in Ostdeutschland.

Noch deutlicher wird dieser Sachverhalt, wenn man die Beschäftigten in dieser Branche betrachtet. Nur knapp jeder vierte Beschäftigte ist im verarbeitenden Gewerbe tätig. Dennoch waren dort im Juni 2009 nahezu vier Fünftel aller von Kurzarbeit betroffenen Personen beschäftigt. In Westdeutschland lag dieser Anteil etwas über dem ostdeutschen (Tab. 1). Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes arbeitete in der Metallbranche sogar gut jeder dritte Beschäftigte kurz, im Maschinenbau war es jeder vierte und in der Elektroindustrie sowie in der Automobilbranche noch rund jeder fünfte Beschäftigte. Kaum eingesetzt wurde

Abbildung 6
Personen in konjunktureller Kurzarbeit (August 2008 bis März 2010)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung (beide Abbildungen)

das Instrument demgegenüber im Gesundheitssektor (0,03%), in der Gastronomie (0,33%) und im Einzelhandel (0,45%), da diese Branchen nur in sehr geringem Ausmaß auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Seit November 2008 können auch Zeitarbeitsunternehmen Kurzarbeit beantragen. Das Instrument wird von ihnen aber eher unterdurchschnittlich genutzt: Nur ca. 3% der Beschäftigten dieser Branche arbeiteten im Juni 2009 kurz.¹⁴

Regionale Schwerpunkte

Die Konzentration einiger Regionen auf bestimmte Branchen führt dazu, dass sich die Kurzarbeit auch regional unterschiedlich stark niederschlägt. Insbesondere in Bundesländern, in denen sich das verarbeitende Gewerbe konzentriert, wie in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen, wird das Instrument der konjunkturellen Kurzarbeit stark eingesetzt. Hier sind auch die meisten Beschäftigten in Kurzarbeit zu finden, wie Abbildung 7 zeigt. Die dominante Stellung des verarbeitenden Gewerbes bei der Inanspruchnahme von Kurzarbeit zeigt sich auch daran, dass rund drei Viertel aller Kurzarbeiter im Juni 2009 im verarbeitenden Gewerbe tätig waren. Neben den bereits erwähnten Ländern wiesen hier auch das Saarland mit 86% und Thüringen mit 85% überdurchschnittlich hohe Anteile an Kurzarbeitern auf. Es gibt aber auch Bundesländer, in denen die Kurzarbeit vermehrt in anderen Branchen eingesetzt wurde. So waren beispielsweise in Bremen nur 32% aller Kurzarbeiter im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt, dafür aber 19% im Bereich der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, 9% im Handel und gleichfalls 9% im Baugewerbe. Einen vergleichsweise ebenso hohen Anteil der kurzarbeitenden Beschäftigten im Baugewerbe wiesen Mecklenburg-Vorpommern (15%), Schleswig-Holstein (11%) und Sachsen-Anhalt (8%) auf. Die Kurzarbeiterquote¹⁵ für alle Bundesländer zeigt den höchsten Wert in Baden-Württemberg und den niedrigsten in Mecklenburg-Vorpommern (Abb. 7).

Die regionale Verteilung der Beschäftigten in Kurzarbeit innerhalb der einzelnen Bundesländer ist aus Abbildung 8 ersichtlich. Neben den drei bereits oben genannten Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen mit vielen Kurzarbeitern gibt es weitere regionale

Tabelle 1
Anteil des verarbeitenden Gewerbes an Betrieben und Beschäftigten in Kurzarbeit im Juni 2009 (%)

(Zum Vergleich in Klammern: Anteil der Betriebe/Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe an allen Betrieben/Beschäftigten)

	Betriebe	Beschäftigte
Westdeutschland	45,3 (9,6)	79,2 (24,8)
Ostdeutschland	37,4 (8,2)	76,2 (16,6)
Deutschland	43,4 (9,3)	78,1 (23,3)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

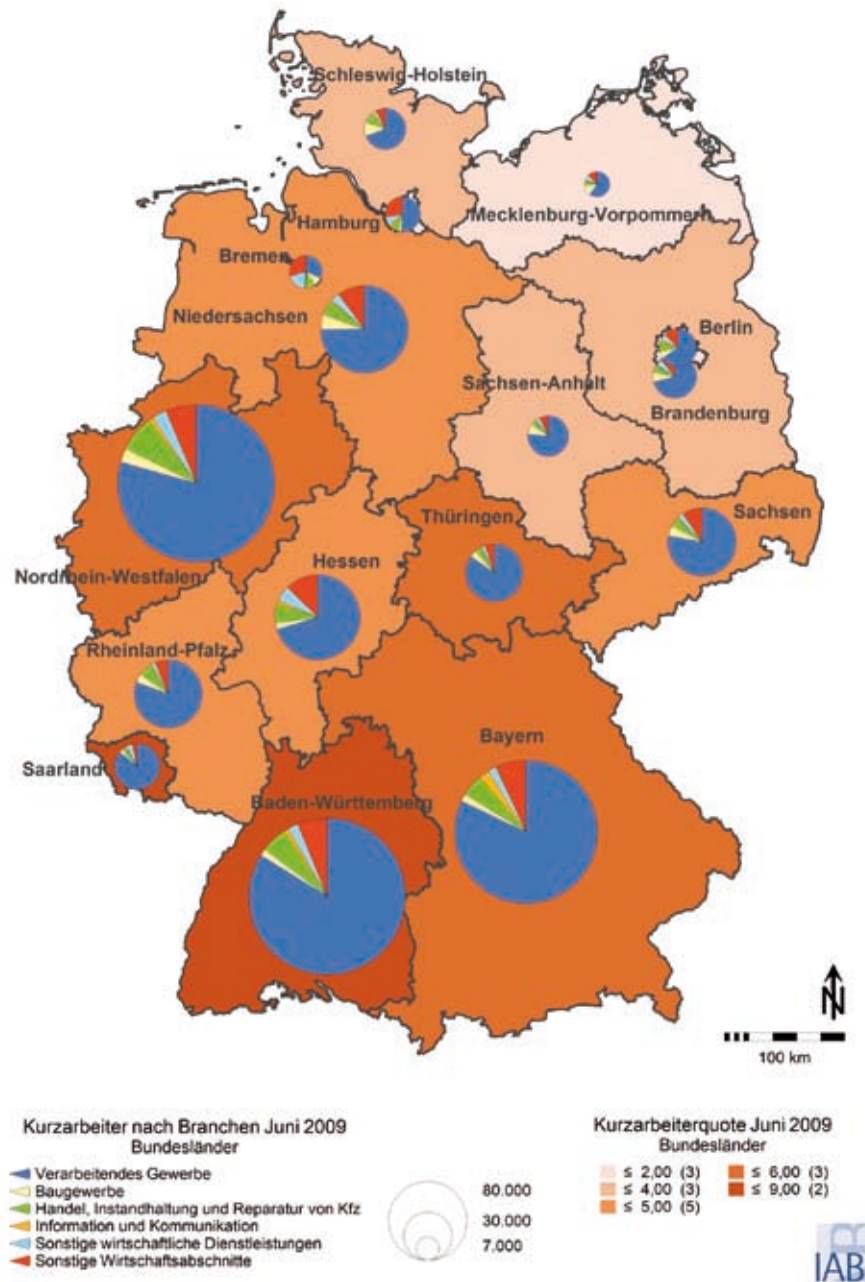
Schwerpunkte in Bayern, im Saarland und in Niedersachsen. Interessant ist hierbei, dass in diesen Regionen zwar nur in einigen Betrieben kurzgearbeitet wird, dies aber aufgrund der vermehrten Nutzung von Kurzarbeit in Großbetrieben viele Personen betrifft.

Kurzarbeiterquote

Da die Arbeitsplatzausstattung und somit die Zahl der Beschäftigten in den Stadt- und Landkreisen ganz unterschiedlich verteilt ist, lässt sich allein aus den absoluten Zahlen noch keine abschließende Aussage zur Betroffenheit der einzelnen Regionen von Kurzarbeit – und damit auch von der Finanz- und Wirtschaftskrise – ableiten. Deshalb wurde zusätzlich auch die regionale Kurzarbeiterquote berechnet. Diese ist für Juni 2009 in Abbildung 7 auf Ebene der Bundesländer dargestellt und in Abbildung 9 auf Ebene der Stadt- und Landkreise. Auch die Betrachtung der Kurzarbeiterquote bestätigt die bisherige Beobachtung der unterschiedlichen regionalen Nutzung dieses Instruments. So waren insgesamt 5,2% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2009 in Gesamtdeutschland in Kurzarbeit, in Westdeutschland sogar 5,5%, in Ostdeutschland hingegen nur 3,3%. Die Beschäftigten im Norden Deutschlands – mit Ausnahme des Stadtstaates Bremen – waren deutlich seltener von Kurzarbeit betroffen als im Süden.

Wie bei der Verteilung der von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten sind auch bei der Kurzarbeiterquote innerhalb der Bundesländer deutliche regionale Unterschiede zu verzeichnen. So lag diese in den Kreisen Mecklenburg-Vorpommerns beispielsweise zu einem großen Teil unter 1,5%, auch in

Abbildung 7
Kurzarbeiter nach Branchen in den Bundesländern im Juni 2009



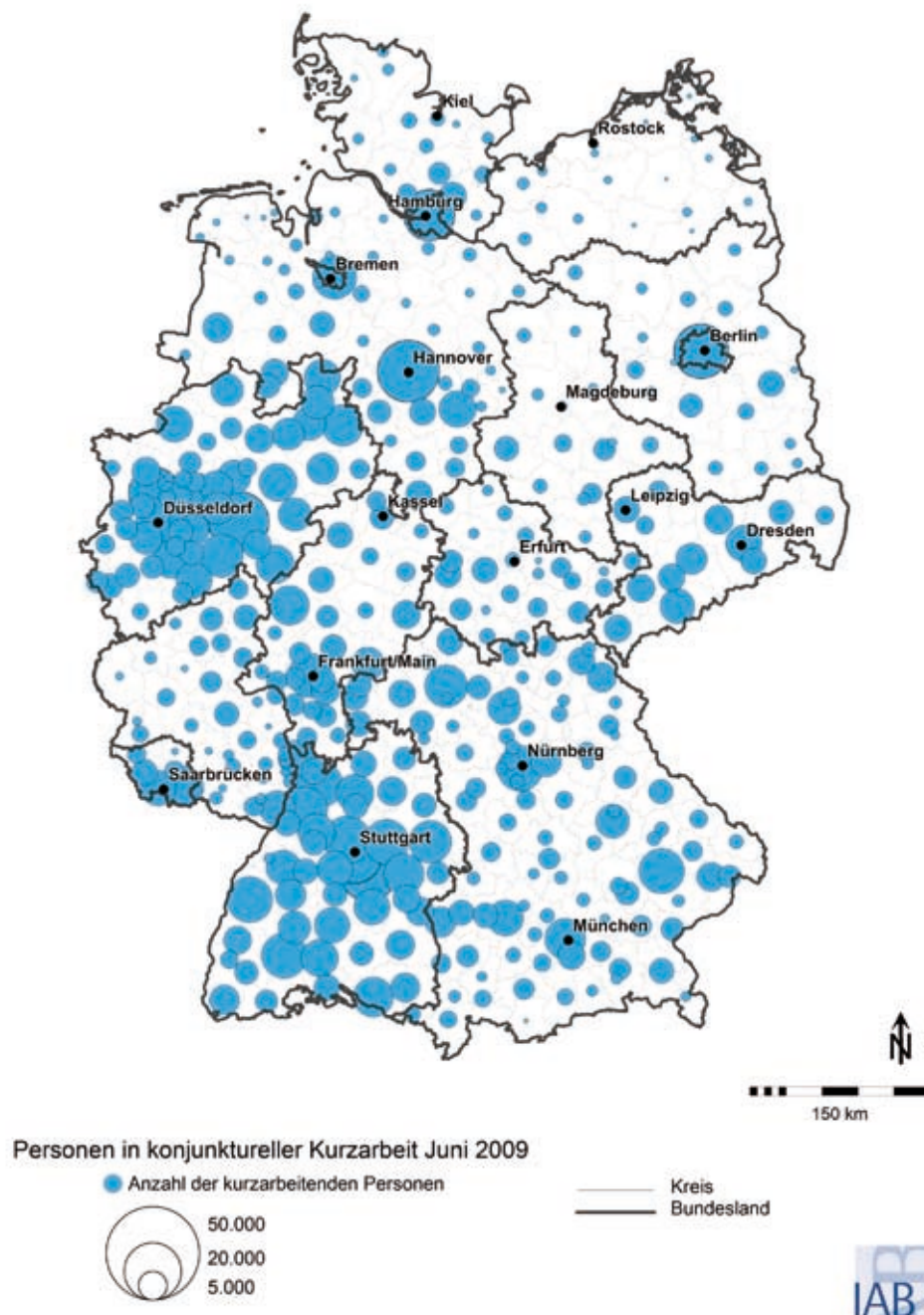
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und den Stadtstaaten Hamburg und Berlin traten nur vereinzelt Kurzarbeiterquoten von mehr als 6% auf (Abb. 9). Im Süden Deutschlands waren im Gegensatz dazu Stadt- und Landkreise mit Quoten unter 3% die Ausnahme. Insbesondere in vielen Regionen Baden-Württembergs, aber auch in weiten Teilen

Bayerns, Nordrhein-Westfalens und Thüringens arbeiteten im Juni 2009 mehr als 9% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kurz.

Dies hängt neben der Konzentration auf einige Branchen auch damit zusammen, dass Großbetriebe in weitaus stärkerem Umfang Kurzarbeit einsetzen als kleine und mittlere Betriebe. So lag die Kurzarbeiterquote in

Abbildung 8
Regionale Verteilung der von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten im Juni 2009

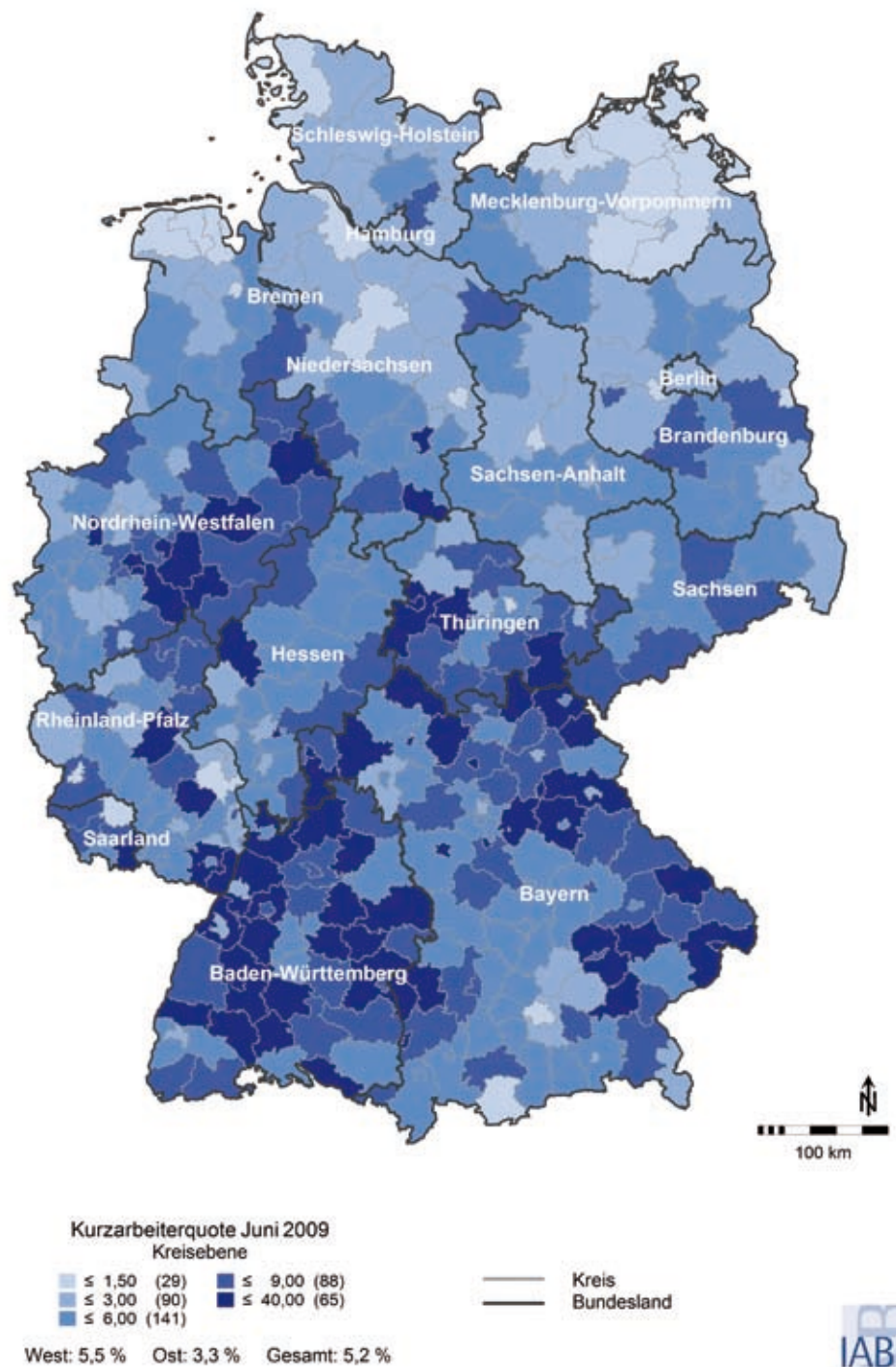


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Betrieben mit mehr als 500 Mitarbeitern im Juni 2009 im Saarland bei 18,2%, in Baden-Württemberg bei 11,5% und in Bayern bei 10,9%. Diese Anteile liegen deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt, der in den Großbetrieben im Juni 2009 8,1% betrug. In mittelgroßen Betrieben mit 50 bis 499 Mitarbeitern waren demgegenüber nur 6,1% der Beschäftigten von Kurzarbeit

betroffen, in Kleinbetrieben mit zehn bis 49 Mitarbeitern nur 3,7% und in den Kleinstbetrieben mit ein bis neun Mitarbeitern sogar nur 1,6%. Ein Grund dafür, dass insbesondere Großbetriebe Kurzarbeit einsetzen, dürfte sein, dass diese trotz aller finanziellen Entlastungen nicht kostenneutral ist und von großen Betrieben eher getragen werden kann als von kleinen.¹⁶

Abbildung 9
Kurzarbeiterquote auf Kreisebene im Juni 2009 (in %)



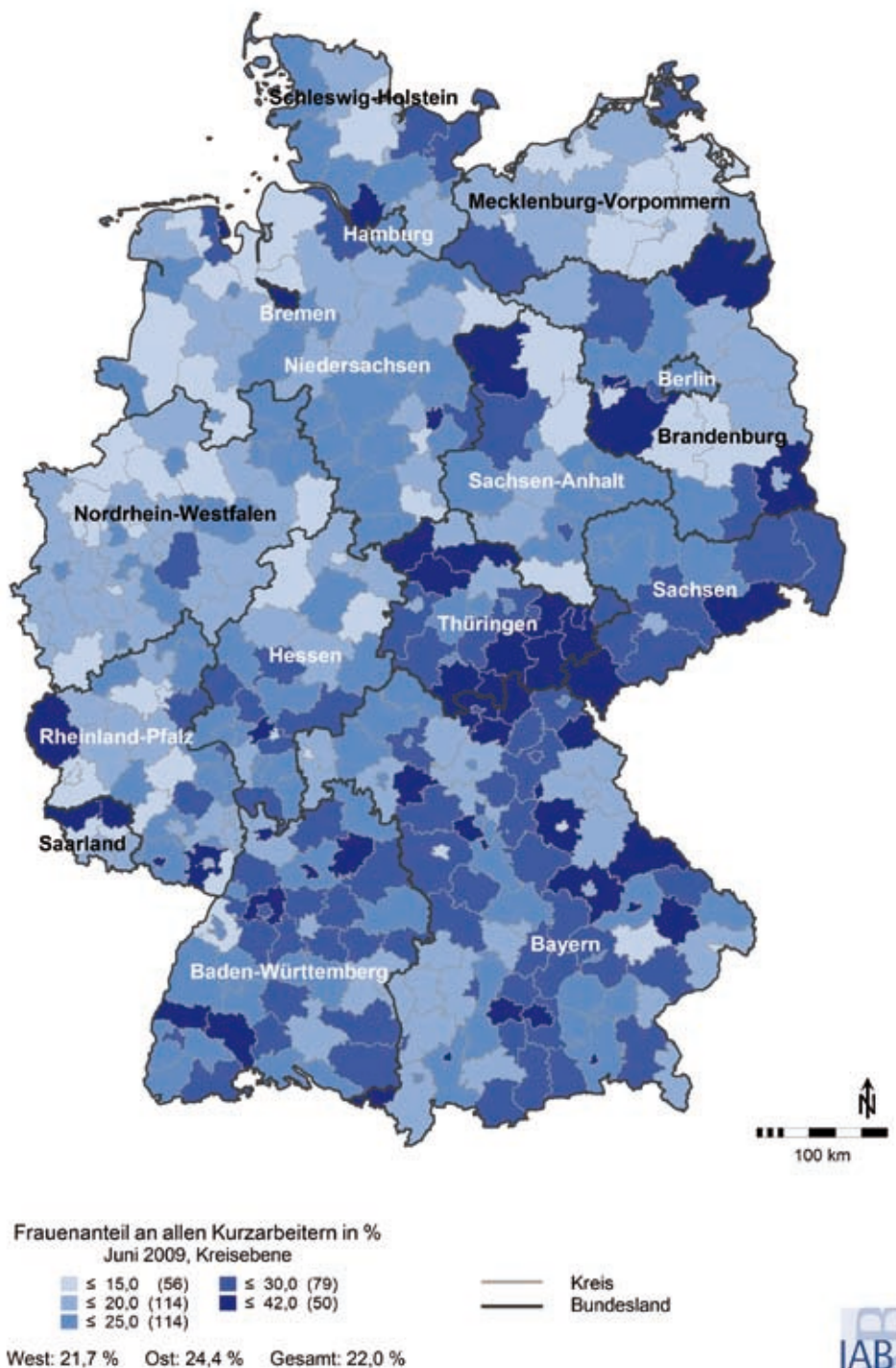
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Betroffenheit nach Geschlecht

Da der Nachfrageeinbruch vorwiegend auf das traditionell männerdominierte verarbeitende Gewerbe begrenzt war, trifft der Einsatz der Kurzarbeit die beiden Geschlechter unterschiedlich stark. So lag die Kurzarbeiterquote bei männlichen sozial-

versicherungspflichtig Beschäftigten mit 7,4% deutlich höher als bei weiblichen mit 2,5%. Insgesamt waren im Juni 2009 22% aller Kurzarbeiter weiblich. In Ostdeutschland lag dieser Anteil mit 24,4% etwas höher als im Westen mit 21,7%.¹⁷

Abbildung 10
Anteil der kurzarbeitenden Frauen an allen Kurzarbeitern im Juni 2009 (in %)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Betrachtet man aber den Anteil der kurzarbeitenden Frauen an allen Kurzarbeitern auf der Ebene der Stadt- und Landkreise, so schwanken die Anteile regional zwischen 6,0 und 41,6%. In Abbildung 10 tritt deutlich hervor, dass insbesondere im Dreiländereck Bayern, Sachsen und Thüringen der Frauenanteil an den Kurzarbeitern deutlich

über dem Bundesdurchschnitt liegt. Aber auch in anderen Teilen Deutschlands gibt es vereinzelt Regionen mit hohen Frauenquoten. Die höchsten Anteilswerte von über 40% finden sich in den Kreisen Merzig-Wadern (40,6%), Fürth (41,5%) und der Stadt Kaufbeuren (41,6%).

5 Fazit

Auch wenn die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem enormen Nachfrageeinbruch in der deutschen Wirtschaft geführt hat: Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind bislang recht moderat ausgefallen. Sowohl die Beschäftigung als auch die Arbeitslosigkeit sind seit Beginn der Krise in Ostdeutschland weitgehend stabil. Auch in Westdeutschland gab es nur einen vergleichsweise geringen Beschäftigungsrückgang und einen leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit. Gründe hierfür waren zum einen die Nutzung der flexiblen Arbeitszeiten, zum anderen vor allem der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instruments der konjunkturellen Kurzarbeit, das zumindest bisher einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindern konnte.

Im Jahr 2010 hat sich die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt infolge der konjunkturellen Erholung der deutschen Wirtschaft deutlich verbessert. Bereits seit dem Herbst 2009 ist die Nachfrage nach Gütern des verarbeitenden Gewerbes wieder gestiegen, was sowohl auf eine vermehrte ausländische als auch inländische Nachfrage zurückzuführen ist.¹⁸ Auch die Erwerbstätigkeit – und hier insbesondere die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – hat im Jahr 2010 ständig zugenommen. Die Entwicklung der Beschäftigung verlief in allen Bundesländern positiv, wobei der Zuwachs der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2010 gegenüber dem Vorjahr in Thüringen sogar 2,1% und in Brandenburg 1,7% betrug. Den stärksten Anstieg gab es in den Bereichen der Arbeitnehmerüberlassung, im Gesundheits- und Sozialwesen und in den wirtschaftlichen Dienstleistungen.¹⁹

Ob die Arbeitslosigkeit und die Beschäftigung weiter diesem positiven Pfad folgen, hängt sehr stark von der weiteren konjunkturellen Entwicklung ab. 2010 zeichneten sich bereits eine Erholung und ein erneuter

Anstieg der Nachfrage nach Exportgütern ab, was eine weitere positive Entwicklung erwarten lässt.

Es ist zu hoffen, dass dieser Trend anhält. Denn nur wenn es wieder zu einer vollständigen Auslastung bestehender Kapazitäten kommt, können die Betriebe auch weiterhin ihre Belegschaften halten und kann Arbeitslosigkeit in größerem Umfang vermieden werden. Sollten sich jedoch beispielsweise die wirtschaftlichen Probleme in den USA weiter zuspitzen und die US-amerikanische Wirtschafts- und Kaufkraft einbrechen, könnte dies auch gravierende Auswirkungen auf die Exportwirtschaft Deutschlands haben.²⁰

Derzeit sind die Kapazitäten z. B. im Transportgewerbe und Handel unterausgelastet, so dass es hier zumindest noch keine Neueinstellungen gibt. Konjunkturabhängige Branchen wie beispielsweise das Gesundheits- und Sozialwesen und der Bereich Erziehung und Wissenschaft werden aber vermutlich weiter expandieren und Beschäftigung aufbauen.²¹

Sollte es zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung kommen, werden davon vermutlich nicht alle Regionen im gleichen Maße profitieren können. An der Inanspruchnahme von Kurzarbeit sieht man sehr deutlich, dass die regionalen Arbeitsmärkte aufgrund ihrer jeweils spezifischen Branchenstruktur ganz unterschiedlich in Krisenzeiten reagieren. Insbesondere Regionen, in denen das verarbeitende Gewerbe dominant ist, haben verstärkt vom Instrument der konjunkturellen Kurzarbeit Gebrauch gemacht. Diese Regionen, die bereits vom vorangegangenen Aufschwung profitiert haben, sind auch derzeit wieder die Gewinner der wirtschaftlichen Erholung. Während die Krise eher zum Ausgleich der regionalen Disparitäten beigetragen hat, scheint die jetzige Entwicklung den „starken“ Regionen zugute zu kommen und die regionalen Disparitäten wieder zu verstärken.

Anmerkungen

(1)

Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Januar 2010. – Nürnberg 2010, S. 7 f.

(2)

Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): Ostdeutsche Wirtschaft im Jahr 2009: Aufholen in der Weltfinanzkrise? – Rechnerisch scheinbar, in Wirklichkeit nicht! Wirtschaft im Wandel 15 (2009) H. 8, S. 309–332

(3)

Da es in einigen Teilbereichen der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen auch positive Beschäftigungsentwicklungen gab, fällt der Beschäftigungsrückgang absolut in dem Teilbereich der Arbeitnehmerüberlassung höher aus als bei den sonstigen Dienstleistungen insgesamt.

(4)

Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Dezember und das Jahr 2010. – Nürnberg 2011, S. 10

(5)

Dieser Vergleich mit dem Vorkrisenniveau ist allerdings durch die Entlastung durch die arbeitsmarktpolitischen Instrumente verzerrt. Grund hierfür ist das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, mit dem eine Reihe von Instrumenten verändert, abgeschafft oder neugestaltet wurden. So werden beispielsweise seit diesem Zeitpunkt Teilnehmer an Maßnahmen, die von einem Dritten in Beschäftigung vermittelt werden sollen, nicht mehr als Arbeitslose gezählt. Im April 2009 betraf dies immerhin 200 000 Personen, deren Teilnahmen an diesem Instrument ab Mai 2009 nach und nach ausliefen. Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt 2009. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 58 (2009) Sondernummer 2, S. 27

(6)

Vgl. Bach, H.-U.; Hummel, M.; Klinger, S. et al.: Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen. – Nürnberg 2009. = IAB-Kurzbericht Nr. 20/2009

(7)

Vgl. Schwengler, B.; Loibl, V.: Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich. – Nürnberg 2010. = IAB-Kurzbericht Nr. 1/2010

(8)

Geregelt ist die konjunkturelle Kurzarbeit in § 170 des Dritten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB III).

(9)

Einer aktuellen Umfrage zufolge plant ein Großteil der kurzarbeitenden Betriebe auch nach dem Ende der Kurzarbeit sein Personal weiter im Betrieb zu halten. Vgl. Dorfmeister, L.: Kurzarbeit hilft, Entlassungen zu vermeiden. Ergebnisse der Sonderfrage im ersten Quartal 2010. ifo Personalleiterbefragung 63 (2010) H. 7, S. 52

(10)

Das Kurzarbeitergeld beträgt 60% des letzten Nettoarbeitsentgelts bzw. 67% bei Arbeitnehmern mit mindestens einem Kind im Haushalt.

(11)

Vgl. Bell, D.; Blanchflower, D.: What Should Be Done About Rising Unemployment in the OECD? IZA Discussion Paper No. 4455 (2009); OECD: Quarterly National Accounts: Quarterly Growth Rates of GDP (2010, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=350; 04/03/2010>); OECD: Key Short-Term Economic Indicators: Harmonised Unemployment Rate (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CSP2009>)

(12)

Die hier beschriebenen Zahlen zur Kurzarbeit stammen aus der Kurzarbeiterstatistik, die auf gesonderten Betriebsmeldungen zur Kurzarbeit für statistische Zwecke gemäß § 320 SGB III basiert. Diese Daten wurden zum 30. September 2010 rückwirkend für den Zeitraum von Januar 2009 bis März 2010 revidiert und durch Daten der neuen Kurzarbeiterstatistik ersetzt, die auf Auswertungen aus den von den Betrieben eingereichten Abrechnungslisten über realisierte Kurzarbeit in den zurückliegenden Monaten beruht. Da es jedoch methodisch bedingt Abweichungen zwischen beiden Verfahren gibt und um die Zeitreihe über den Jahreswechsel 2008/2009 abbilden zu können, werden hier die Zahlen aus der zum Zeitpunkt der Auswertung gültigen Datenquelle ausgewiesen.

(13)

Vgl. Brenke, K.; Rinne, U.; Zimmermann, K.F.: Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten. DIW-Wochenbericht 77 (2010) Nr. 16, S. 2–13

(14)

Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Kurzarbeit. Aktuelle Entwicklungen. – Nürnberg 2009, S. 12 f.

(15)

Zur Berechnung der Kurzarbeiterquote wird die Zahl der kurzarbeitenden Personen einer Region auf alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten derselben Region bezogen.

(16)

Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Kurzarbeit. Aktuelle Entwicklungen, a.a.O., S. 13

(17)

Vgl. ebda., S. 14

(18)

Vgl. Lucke, D.: Deutsche Industrie kommt mit Schwung aus der Krise. DIW-Wochenbericht 77 (2010) Nr. 47, S. 13–20

(19)

Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland - Monatsbericht Dezember und das Jahr 2010, a.a.O., S. 24 f.

(20)

Diese Befürchtungen hegt Josef Braml von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin. Vgl. hierzu Braml, J.: Der amerikanische Patient: Auswirkungen der wirtschaftlichen Schieflage in den USA. ifo-Schnelldienst 63 (2010) H.7, S. 3–9

(21)

Vgl. hierzu auch Dreger, C.; Belke, A.; Bernoth, K. et al.: Deutschland: Die Aussichten sind gut, abgesehen vom Staatsdefizit. DIW-Wochenbericht 77 (2010) Nr. 15, S. 19–22

Regionale Strukturen der Einkommensverteilung zwischen Krise und Aufschwung

Jürgen Götdecke-
Stellmann

1 Einleitung

Wirtschaftskrise – welche Wirtschaftskrise? Fast scheint es aus heutiger Sicht so, als sei die Wirtschafts- und Finanzkrise nur eine *Fata Morgana* gewesen. Die Erschütterung der globalen Finanzmärkte durch den Zusammenbruch der US-amerikanischen Bank Lehman Brothers im September 2008 löste eine Welle von Hiobsbotschaften und Katastrophenszenarien aus, die weit über die Welt der Banken hinausreichten. Überaus deutlich wurde in dieser Phase die enge Verzahnung nationaler Volkswirtschaften im globalen Finanzsystem. Deshalb schießen alle Versuche zum Scheitern verurteilt, mit einzelstaatlichen Krisenbewältigungsstrategien Auswege zu finden. Nur durch große gemeinsame Anstrengungen der Regierungen der führenden Wirtschaftsnationen konnte ein Kollaps des Finanzsystems verhindert werden.

Für die sog. Realwirtschaft resultierte aus dieser massiven „Störung“ des Finanzsystems ein tiefer Einschnitt, schließlich drohte ein „Durchschlagen der Finanzkrise“. Wenn Banken mehr mit sich selbst beschäftigt sind und um das wirtschaftliche Überleben kämpfen, ist absehbar, dass die Funktion der Finanzmärkte negativ tangiert ist. Konkret bedeutete dies, dass die Banken den Unternehmen nicht mehr die benötigte Liquidität zur Verfügung stellen konnten oder wollten, da sie nicht mehr in dem Maße wie vor dem Zusammenbruch von Lehman bereit waren, Risiken unternehmerischen Handelns zu übernehmen. Rund um den Globus wurden einschneidende negative Konjunkturfolgen befürchtet, Kreditklemmen für die Wirtschaftsunternehmen erwartet und eine breite Verunsicherung der Privathaushalte mit negativen Folgen für den privaten Konsum diagnostiziert. Deflation, Nachfrageeinbrüche, ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit etc. waren zu befürchten. Mit Konjunkturprogrammen versuchten die Wirtschaftsnationen dieser Entwicklung gegenzusteuern – so auch die Bundesregierung.¹

Für die privaten Haushalte drohte so von mehreren Seiten Gefahren: Nicht nur die

wirtschaftliche Perspektive verdüsterte sich, auch das Vertrauen in die Stabilität der Finanzmärkte und die Banken als Institutionen wurde erheblich in Mitleidenschaft gezogen.² Die Krise des Euro verschärfte noch weiter die Verunsicherung der privaten Haushalte. Konkrete Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise drohten dort, wo Entlassungen oder Kurzarbeit zu befürchten waren oder Unklarheit über die Weiterführung befristeter Arbeitsverhältnisse bestand. Wie sehr dies allerdings die Einkommenslage der Haushalte (dauerhaft) berührte, ist schwer abschätzbar. Zwar schnellten die Kurzarbeiterzahlen nach oben, ein steiler Anstieg der Arbeitslosigkeit trat jedoch nicht ein.³ Ganz im Gegenteil kann heute auf ein „Jobwunder“ verwiesen werden, da 2010 der niedrigste Stand der Arbeitslosigkeit seit der Wende erreicht wurde.

Dieser Beitrag hebt vor diesem Hintergrund auf die Einkommenssituation der privaten Haushalte ab. Zum einen soll in regionaler Differenzierung untersucht werden, welche strukturellen Unterschiede zwischen einzelnen Regionstypen im Hinblick auf die Einkommensverteilung bestehen und welche Effekte die Wirtschafts- und Finanzkrise hierauf gehabt hat. Der regionale Aspekt wird in den Mittelpunkt der Analysen gestellt, da in der Mehrzahl der Analysen vor allem auf sozio-demographische Strukturen abgestellt wird. So wird in der deutschen Armutforschung die räumliche Dimension von Armut relativ wenig beachtet.⁴ Deshalb soll hier stärker der Blick auf die regionale Ausprägung gerichtet werden. Grundlegende Annahme ist, dass das Einkommen, also die finanziellen Ressourcen eines Haushalts, wesentlich die Lebenslage seiner Mitglieder bestimmt und Teilhabechancen limitiert bzw. eröffnet. Der Fokus der Analysen liegt auf der aktuellen Entwicklung und betrachtet die Periode von 2005 bis 2009, um längerfristige Trends von der aktuellen Entwicklung besser unterscheiden zu können.

Die folgenden Analysen basieren auf Erhebungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).⁵ Das SOEP ist eine Wiederholungsbefragung, die in Westdeutschland

Jürgen Götdecke-Stellmann
Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail: juergen.goeddecke@
bbr.bund.de

seit 1984 und in Ostdeutschland seit 1991 durchgeführt wird. In die Befragung sind Deutsche, Ausländer und Zuwanderer einbezogen. Die Stichprobengröße beträgt etwa 11 000 Haushalte und 25 000 darin lebende Personen.⁶ Die Ergebnisse der Analysen werden auf die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik hochgerechnet.

Die hier verwendeten Einkommensangaben nutzen die Daten des sog. „Income Screener“ des SOEP. Gemessen wird dort das Haushaltsnettoeinkommen im Befragungsmonat.⁷ Fehlende Werte werden seitens des DIW imputiert. Ebenso werden saisonale Effekte (Einmalzahlungen u. a.) in die Einkommensangaben eingerechnet. Alle hier verwendeten Einkommensangaben sind preisbereinigt auf der Basis der Preise von 2005, damit die Einkommen über die Zeit vergleichbar bleiben. Es wird somit das Realeinkommen zugrunde gelegt.⁸

Betrachtet wird im Folgenden das personengewichtete Äquivalenzeinkommen. Damit wird eine bessere Vergleichbarkeit der Einkommen in unterschiedlichen Haushaltsstrukturen erreicht. Die Vergleichbarkeit wird durch die Verwendung unterschiedlicher Personengewichte hergestellt. Die erste erwachsene Person erhält das Gewicht von eins, alle weiteren erwachsenen Personen und Kinder über 14 Jahre werden mit 0,5 gewichtet, Kinder unter 14 Jahre mit 0,3. Ein Einpersonenhaushalt mit einem Nettoeinkommen von 2 000 € verfügt somit über das gleiche Äquivalenzeinkommen wie ein Drei-Personenhaushalt mit zwei Erwachsenen und einem Kind über 14 Jahre mit einem Nettoeinkommen von 4 000 €.

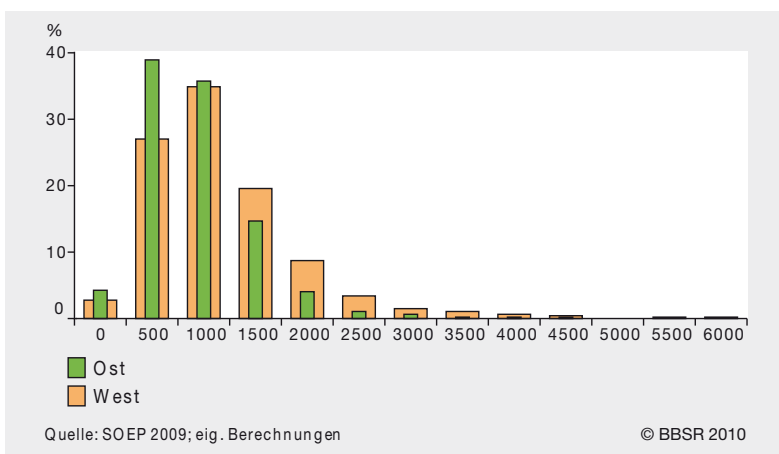
2 Einkommensverteilung in Ost- und Westdeutschland

Die Einkommensverteilung in Ost- und Westdeutschland ist auch zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung ungleich. Teilt man das äquivalenzgewichtete Personeneinkommen im Jahr 2009 in Klassen von jeweils 500 € ein, wird dieser Unterschied augenscheinlich (Abb. 1⁹). In Ostdeutschland verfügen fast 40% der Bevölkerung über ein Äquivalenzeinkommen in der Klasse von 500 € bis unter 1 000 €, während es in Westdeutschland weniger als 30% der Bevölkerung sind. In der Klasse der (mittleren) Einkommen von 1 000 € bis unter 1 500 € besteht kein nennenswerter Ost-West-Unterschied (jeweils rund 35%). In den höheren Einkommensklassen oberhalb der Grenze von 1 500 € sind die Anteile in Westdeutschland durchgängig höher als in Ostdeutschland. Spitzeneinkommen über 4 000 € beziehen in Ost wie West nur noch wenige Personen. Festzuhalten bleibt: Von der ostdeutschen Bevölkerung erzielen rd. 80% ein Äquivalenzeinkommen unterhalb der Grenze von 1 500 €, im Westen dagegen trifft dies nur auf zwei Drittel der Bevölkerung zu. Dieser markante Unterschied zeigt deutlich die Verschiebung der Einkommensverteilung in Ostdeutschland in Richtung der unteren Einkommen. Dies ist auch ein Resultat der nach wie vor bestehenden sozio-demographischen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland und einer höheren Arbeitslosigkeit im Osten.¹⁰

Die Messung von Einkommensungleichheit setzt die Definition von Grenzen für bestimmte Einkommensniveaus voraus. Damit sind normative Entscheidungen verbunden.¹¹ Allerdings kann auf Standards Bezug genommen werden, die in der Wissenschaft und Armuts- und Reichtumsberichterstattung weitgehend Akzeptanz gefunden haben. Im 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird der untere Einkommensbereich als Anteil der Personen definiert, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60% des Mittelwerts (Median) aller Personen beträgt. Diese Grenze wird auch als Armutsrisikoquote oder Armutsschwelle bezeichnet.

Der Europäische Rat hat bei der Tagung in Laeken 2001 ebenfalls die Grenze von 60% unterhalb des nationalen Medianein-

Abbildung 1
Personengewichtetes Äquivalenzeinkommen in Ost- und Westdeutschland 2009



kommens als Basis für die Armutsgefährdungsquote gewählt und ein Set von 18 Indikatoren definiert, mit dem der soziale Zusammenhalt in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemessen werden soll. Die Laeken-Indikatoren stellen statistische Messgrößen für vier Bereiche der sozialen Kohäsion bereit: finanzielle Armut, Beschäftigung, Gesundheit und Bildung. Eingebettet in die Lissabon-Strategie sollen diese Indikatoren dazu beitragen, die Fortschritte hin zu einer Stärkung des sozialen Zusammenhalts in Europa zu erfassen und zu dokumentieren.

Zur Abgrenzung des oberen Einkommensbereichs wird vielfach die Grenze von 150 % des Medianeinkommens als Basis gewählt. Personen mit einem Äquivalenzeinkommen, das 150 % oder mehr des Medianeinkommens entspricht, werden dem oberen Einkommensbereich zugerechnet.

Analysen zur langfristigen Einkommensentwicklung auf Basis des SOEP zeigen für Deutschland einen Trend, der mit einer Ausdünnung der Mitte beschrieben wird.¹² Die Anteile der hohen und niedrigen Einkommen steigen, während die Mitte schrumpft („schrumpfende Mittelschicht“). Es stellt sich die Frage, ob diese seit 2000 zu beobachtende Entwicklung in der Krise noch verstärkt wird oder zum Stillstand kommt.

Einkommensvergleich nach Regionstypen

Vergleicht man vor diesem Hintergrund die Einkommensgruppen auf der Ebene siedlungsstruktureller Regionstypen – hier sind Agglomerationsräume, verstärderte Räume und ländliche Räume gemeint –, fallen neben dem deutlichen Ost-West-Unterschied regionale Unterschiede auf (Abb. 2).¹³ Die niedrigsten Armutsquoten sind in den Agglomerationsräumen in Westdeutschland festzustellen (um 10 %). Gleichzeitig finden sich hier die höchsten Quoten von Beziehern hoher Einkommen (etwa ein Viertel). Ein leichtes Abschmelzen der Mittelschicht ist in den Agglomerationsräumen in Westdeutschland erkennbar. In diesem Regionstyp setzt sich der oben beschriebene Trend fort und nimmt der Anteil der mittleren Einkommen von Jahr zu Jahr leicht ab. Bemerkenswert ist in Westdeutschland der vergleichsweise hohe Anteil von Personen mit niedrigem Einkommen in den ländlichen Regionen. Die Betroffenheit von Armut ist hier relativ am größten. Absolut betrach-

tet lebt allerdings der größte Teil der „Armutbevölkerung“ in den Agglomerationsräumen.

In den ostdeutschen Agglomerationsräumen ist der Anteil von Personen mit niedrigem Einkommen unterhalb der Armutsquote nahezu doppelt so hoch wie im Westen. Umgekehrt ist der Bevölkerungsanteil, der über hohe Einkommen verfügt, dort nur halb so hoch. In Ostdeutschland unterscheiden sich die drei Regionstypen im Hinblick auf den Anteil niedriger Einkommen nur wenig; in den Agglomerationsräumen ist er etwas geringer. Im Vergleich zur westdeutschen Struktur fällt der Abstand zu den verstärderten und ländlichen Räumen in Ostdeutschland wesentlich geringer aus, die regionale Differenzierung ist auf der großräumigen Betrachtungsebene der Regionstypen nicht so stark ausgeprägt. Gro-

Abbildung 2
Einkommensgruppen in Ost- und Westdeutschland nach Regionstypen, 2005–2009

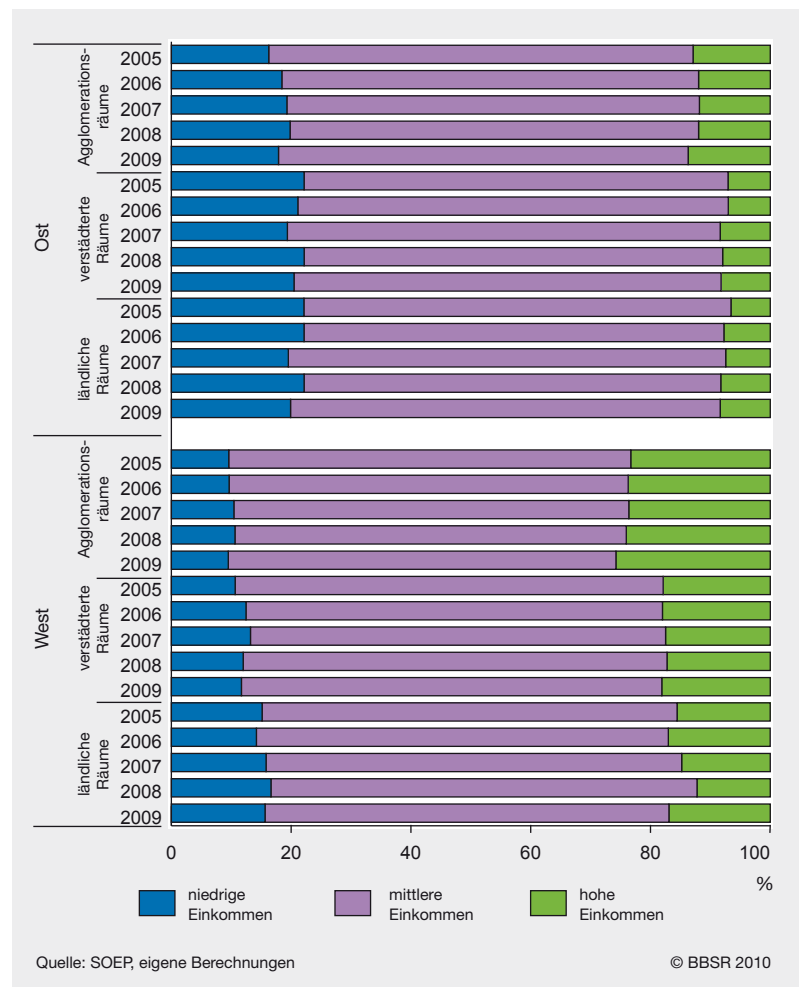
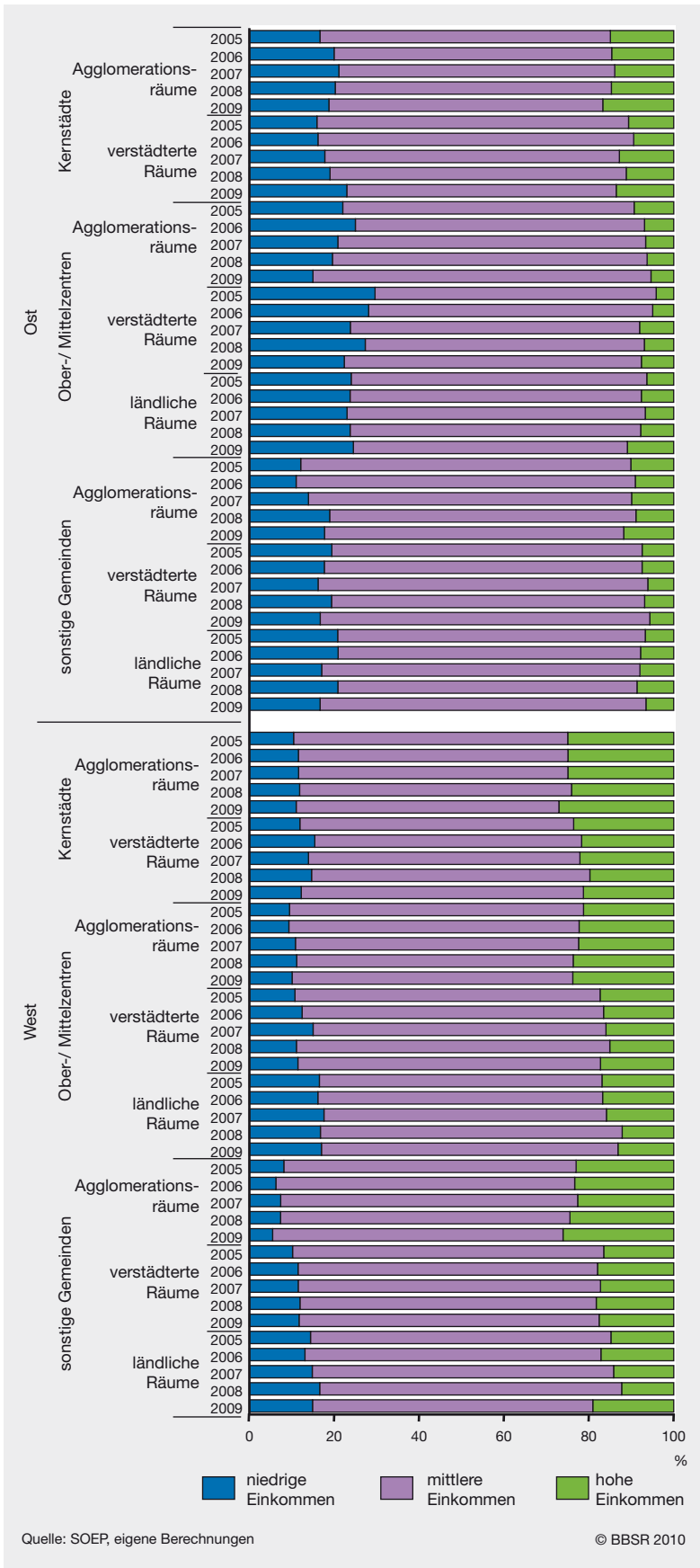


Abbildung 3
Einkommensgruppen in Ost- und Westdeutschland nach Regions- und Gemeindetypen, 2005–2009



ße Unterschiede bestehen zwischen den ostdeutschen Regionen jedoch im oberen Einkommensbereich. In den Agglomerationsräumen liegt der Anteil von Personen mit hohen Einkommen zwischen 12% und fast 14%, in den beiden anderen Regionstypen dagegen sehr viel niedriger (zwischen 7% und 8%).

Einkommensvergleich nach Gemeindetypen

Die Regionstypen sind in sich sehr heterogen. Von Großstädten bis hin zu kleinen Landgemeinden sind alle Größenklassen vertreten. Zur Abbildung der Binnendifferenzierung der Regionstypen wird die vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) entwickelte Gemeindetypik zugrunde gelegt, die zwischen Kernstädten, Ober-/Mittelzentren und sonstigen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion unterscheidet. Den Wohnstandorten der Befragten im SOEP kann diese Typik zugeordnet werden. Damit lassen sich strukturelle Unterschiede innerhalb der Regionstypen und zwischen den jeweiligen Gemeindetypen aufdecken (Abb. 3). Mit dieser tiefen regionalen Gliederung ist jedoch die starke Reduktion der Fallzahlen in den einzelnen Typen verbunden, so dass weitere soziodemographische Differenzierungen nicht mehr möglich sind.

In *Westdeutschland* sind in den Agglomerationsräumen nur geringfügige Unterschiede festzustellen, wenn man die Anteile von Personen mit hohen Einkommen betrachtet. Etwa ein Viertel der Bevölkerung dort verfügt über hohe Einkommen. In den verstädterten und ländlichen Räumen ist diese Strukturgleichheit im oberen Einkommensbereich nicht gegeben. Das bedeutet, die Ober- und Mittelzentren sowie die sonstigen Gemeinden liegen deutlich unter dem Anteil der Kernstädte. Die wesentliche Differenz zwischen den Gemeindetypen in den Agglomerationsräumen besteht beim Armutsrisiko, d. h. dem Anteil der Personen, deren Einkommen unterhalb der 60%-Schwelle des Medianeinkommens liegt. Die sonstigen Gemeinden weisen das mit Abstand niedrigste Niveau an Armutsrisiken in Westdeutschland auf. Verglichen mit den Kernstädten und den Ober- und Mittelzentren in den Agglomerationsräumen ist der Anteil der Personen mit einem niedrigen Einkommen dort nur etwa halb so hoch. Dies spricht für die Abwanderung

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen

© BBSR 2010

einkommensstarker Haushalte aus den Städten in das suburbane Umland.

In den verstädterten Räumen im Westen lässt sich nur in den Kernstädten ein ähnlich hoher Anteil von Personen mit einem hohen Einkommen wie in den Agglomerationsräumen nachweisen. Bei den Ober- und Mittelzentren besteht genauso wie bei den sonstigen Gemeinden ein deutlicher Abstand. Nur etwa 15 % bis 16 % der Bevölkerung verfügen über ein Einkommen oberhalb der Grenze von 150 % Prozent des Medianeinkommens. Das Armutsrisikoniveau kann als moderat bezeichnet werden. In den Kernstädten der verstädterten Räume ist der Anteil von Personen mit niedrigem Einkommen etwas höher als in den Ober- und Mittelzentren und den sonstigen Gemeinden. Der Anteil mittlerer Einkommen ist in den beiden letztgenannten Gemeindetypen mit am höchsten.

In den Ober- und Mittelzentren der ländlichen Räume ist der Bevölkerungsanteil der Personen im unteren Einkommenssegment mit ca. 17 % vergleichsweise hoch. Damit liegt dieser Gemeindetyp oberhalb des Niveaus der Kernstädte in den Agglomerationsräumen und verstädterten Räumen des Westens. Nicht ganz so hoch ist der Anteil in den sonstigen Gemeinden, das Armutsrisiko liegt hier etwas niedriger.

In *Ostdeutschland* sind es vor allem die Ober- und Mittelzentren in den verstädterten und ländlichen Räumen, die hohe Bevölkerungsanteile mit niedrigem Einkommen aufweisen. Dies spricht dafür, dass in diesen beiden Gemeindetypen die wirtschaftstrukturellen Grundlagen für eine günstige Entwicklung des Arbeitsplatzangebots noch nicht hinreichend geschaffen und Erwerbsmöglichkeiten nicht in einem ausreichenden Maß vorhanden sind. Die Kernstädte in den ostdeutschen Agglomerationsräumen schneiden deutlich günstiger ab, wengleich auch hier immer noch ein erhöhtes Armutsrisikoniveau besteht.

Der Bevölkerungsanteil mit hohem Einkommen ist mit Ausnahme der Kernstädte in den Agglomerationsräumen und den verstädterten Räumen in Ostdeutschland auf einem sehr niedrigen Niveau. Einzig die sonstigen Gemeinden in den Agglomerationsräumen haben etwas höhere Werte, was auch hier als Indiz für die Suburbanisierung einkommensstarker Haushalte ins Umland gedeutet werden kann. Auffallend ist auch, dass bei den Gemeindetypen in Ostdeutschland der Bevölkerungsanteil mit einem mittleren Einkommen meist über dem Westdeutschlands liegt. Dies ist eine Folge des deutlich geringen Anteils von Personen mit einem hohen Einkommen, d. h. der obere Rand der Einkommensverteilung ist noch nicht so stark besetzt wie im Westen.

Wenn Polarisierungstendenzen in der Einkommensverteilung festzumachen sind, dann trifft dies am ehesten auf die westdeutschen Agglomerationsräume und die Kernstädte in den verstädterten Regionen zu. Hier ist der Bevölkerungsanteil mit mittlerem Einkommen eher gering und die Ränder sind relativ stark ausgeprägt.

Diese großräumigen Polarisierungstendenzen werden flankiert von kleinräumigen Prozessen in den Städten, wie ein Gutachten des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des BBSR zeigt.¹⁴ In Ost- wie in Westdeutschland zeigt sich eine deutliche Konzentration der höheren Einkommen in statushohen Gebieten und der niedrigen Einkommen in den „prekären“, benachteiligten Gebieten. Dabei ist die Intensität dieses Prozesses in Ostdeutschland deutlich stärker ausgeprägt als in Westdeutschland, was zu räumlichen Entmischungstendenzen führt. Ein Moment, das dazu beiträgt, sind die entspannten Wohnungsmärkte in den ostdeutschen Städten: Hohe Leerstandsquoten, ein niedriges Mietpreinsniveau und daraus resultierende vielfältige Wahlmöglichkeiten für Wohnungssuchende ermöglichen diese Prozesse.

3 Einkommensmobilität 2005–2009

Ein Vorteil des SOEP ist die Möglichkeit, die Einkommenspositionen der Befragten im Zeitablauf zu vergleichen. Im Folgenden soll die Einkommensmobilität anhand von Vorjahresvergleichen untersucht werden. Die Auswertungen beziehen sich nur auf Personen, für die Daten in beiden Vergleichsjahren vorliegen.

Die Einkommensmobilität lässt sich auf verschiedene Weise messen. In einem ersten Schritt sollen die Auf- und Abstiege zwischen den Einkommensgruppen verglichen werden. Dazu wird die Zugehörigkeit zu den drei Einkommensgruppen mit der Einkommensposition des jeweiligen Vorjahres verglichen. Auf diese Weise lassen sich Statuswechsel in Form von Auf- und Abstiegen bzw. der Verbleib in der jeweiligen Einkommensposition bestimmen. Im Betrachtungszeitraum 2005–2009 ergeben sich vier Übergänge, für die sich jeweils die Übergangsquoten in höhere bzw. niedrigere Einkommensgruppen berechnen lassen.

Die graphische Darstellung der Einkommensmobilität für die Jahre 2008 und 2009 mittels proportionaler Symbole verdeutlicht die Struktur (Abb. 4). Ein großer Teil der Personen verbleibt in der jeweiligen Einkommensposition (mehr als 80%). Ab- und Aufstiege über mehr als eine Einkommensgruppe sind relativ selten.

Im Jahr 2006 konnten etwa 9% der Bevölkerung eine Verbesserung der Einkommensgruppe erreichen.¹⁵ Fast gleich groß ist der

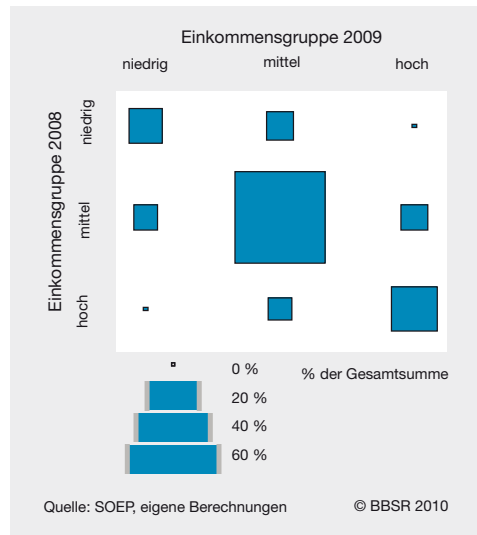
Anteil von Personen, die einen Abstieg hinnehmen mussten. In den folgenden beiden Jahren (2007 und 2008) geht die Aufstiegsquote auf etwa 8% zurück, während die Abstiegsquote leicht um den Wert von 2006 schwankt. 2009 verändert sich das Bild: Etwa 10% der Bevölkerung können einen Aufstieg in eine höhere Einkommensgruppe erreichen. Dagegen reduziert sich der Anteil derjenigen, die in eine niedrigere Einkommensgruppe absteigen, deutlich auf unter 8%. Diese sehr günstige Entwicklung gilt für Ost wie West gleichermaßen (Tab. 1).

Eine weitere räumliche Ausdifferenzierung ist zwar möglich, bleibt aber wegen der niedrigen Fallzahlen problematisch. Es lassen sich Trends erkennen, auf die konkreten Ausprägungen der Anteilswerte sollte allerdings nicht allzu sehr Gewicht gelegt werden. Vor diesem Hintergrund soll nur darauf hingewiesen werden, dass die Aufstiegsmobilität bei den Einkommen weder in Ost

Tabelle 1
Einkommensmobilität: Auf- und Abstiege zwischen den Einkommensgruppen im Vorjahresvergleich (in %)

Aufstiege Verbesserung der Einkommens- position	2005– 2006	2006– 2007	2007– 2008	2008– 2009
Insgesamt	9,3	8,2	8,2	10,1
Ost	8,1	9,1	8,5	10,3
Agglomerationsräume	9,6	9,3	8,7	10,5
Verstädterte Räume	8,6	8,1	7,1	10,1
Ländliche Räume	7,4	10,3	10,5	10
West	9,4	8	8,1	10
Agglomerationsräume	9,5	7,8	8,1	10,1
Verstädterte Räume	9,2	8,4	8,1	9,9
Ländliche Räume	9,3	7,6	8,3	10,4
Abstiege Verschlechterung der Einkommensposition				
Insgesamt	8,9	9,4	8,7	7,8
Ost	8,5	8,6	9,3	8
Agglomerationsräume	9,7	10	9,6	7,4
Verstädterte Räume	6,6	7,3	8,4	9,4
Ländliche Räume	8,1	7,4	10,2	6,9
West	9	9,6	8,6	7,8
Agglomerationsräume	8,1	9,2	8,4	7,9
Verstädterte Räume	10,2	10,1	8,7	7,9
Ländliche Räume	9,1	10,3	8,9	7,1

Abbildung 4
Einkommensmobilität 2008–2009



noch West besondere Auffälligkeiten zeigt, wenn man den Regionstyp in die Auswertung einbezieht. Es zeigt sich ein insgesamt homogenes Bild. In allen Regionstypen steigt die Quote für die Aufstiegsmobilität.

Etwas uneinheitlich ist die Situation in Ostdeutschland mit Blick auf die Abstiegs- mobilität bei den Einkommen. Wenn die Regionstypen berücksichtigt werden, zeigt sich im Gegensatz zu Westdeutschland ein differenziertes Bild. In den ländlichen Räumen und Agglomerationsräumen geht die Quote für die Abstiegs- mobilität zurück, in den verstärkerten Räumen steigt sie an.

Ausstiege aus Armut

Das Verlassen des unteren Einkommens- bereichs gelingt im Folgejahr etwa einem Drittel der betroffenen, d. h. im Armuts- bereich lebenden Personen (Tab. 2). Auffällig ist der Anstieg der Quote im Jahr 2009. Mit fast 40 % liegt der Anteil deutlich über dem Niveau der Vergleichsperioden in den Vor- jahren. Im Ost-West-Vergleich zeigt sich ein Gefälle. In Ostdeutschland ist das Niveau der Ausstiegsquote deutlich niedriger als in Westdeutschland. Während es in West- deutschland mehr als 43 % der Bezieher unterer Einkommen schaffen, in eine höhere Einkommensgruppe aufzusteigen, ist der Anteil im Osten 10 % niedriger.

Markante Unterschiede werden auf der Ebene der Regionstypen sichtbar.¹⁶ Im Osten sind es vor allem die verstärkerten und ländlichen Regionen, die vergleichsweise günstige Übergangsquoten aus dem unteren Einkommensbereich in höhere Einkommensgruppen aufweisen (rd. 35 %). Damit verglichen schneiden die Agglomerations- räume etwas schlechter ab (rd. 30 %). In Westdeutschland zeigen die Agglomerations- räume (47 %) und mit leichtem Ab- stand die verstärkerten Räume (45 %) die höchste Dynamik. Fast der Hälfte der Per- sonen, die 2008 der unteren Einkommens- gruppe angehören, gelingt der Aufstieg. Mit nur einem Viertel ist die Übergangsquote in den ländlichen Regionen Westdeutschlands sogar niedriger als in Ostdeutschland.

Tabelle 2
Übergangsquoten aus dem unteren Einkommensbereich in höhere Einkommens- gruppen (in %)

	2005– 2006	2006– 2007	2007– 2008	2008– 2009
Ost	28,7	32,7	27,2	32,6
Agglomerations- räume	30,9	32,6	27,2	29,9
Verstärkerte Räume	27,3	31	24,2	35
Ländliche Räume	26,3	35	31,5	35,1
West	40,7	36,1	35,9	43,3
Agglomerations- räume	41,8	36,7	38,2	47,4
Verstärkerte Räume	39,7	36,9	34,6	44,8
Ländliche Räume	39,6	32,3	32,7	25,1
Insgesamt	36,6	35	33,3	39,9

4 Fazit

Die betrachteten regionalen Strukturen der Einkommensverteilung und deren Verän- derungstendenzen im Zeitablauf seit 2005 deuten eher auf eine leichte Abnahme der Armutsrisikoquote hin. Die anziehende Konjunktur mit der daraus resultierenden Entspannung auf dem Arbeitsmarkt kann als wesentlicher Effekt für diese günstige Entwicklung angesehen werden. Inwie- weit das Abschmelzen der Mittelschicht damit aufgehalten wird, lässt sich schwer beurteilen. Da Effekte der ungleichen Ver- mögensverteilung auf die Struktur der Ein- kommensverteilung einen großen Einfluss haben, lässt sich vermuten, dass eine Tren- dumkehr wenig wahrscheinlich ist.

Das höchste Polarisierungspotenzial zeich- net sich in den westdeutschen Agglome- rationsräumen ab. Die Ränder der Ein- kommensverteilung sind stark besetzt und soziale Ungleichheiten treten hier am deut- lichsten hervor. Die Agglomerationsräume bieten aber auch viele Optionen für Aus- stiege aus Armut. Günstige Beschäftigungs- möglichkeiten und dynamischere Arbeits- märkte tragen dazu bei.

Solange die Ungleichheiten in den Agglo- merationsräumen nicht zu einer (schlei- chenden) Residualisierung von Stadt- und Ortsteilen führt, in denen sich die Armuts- bevölkerung konzentriert, ist der politische Handlungsbedarf begrenzt. Allerdings bleibt dies ein kritischer sozialer und räumlicher

Segmentierungsprozess, der weiter zu beobachten ist. Mit städtebaulichen Programmen wie der Sozialen Stadt und stärker personenbezogenen Programmen wie BIWAQ (Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier) verfügt die Stadtpolitik über Instrumente, die gezielt räumlich und sozial kombiniert eingesetzt werden können.

Alles in allem zeigt sich, dass in der Wirtschafts- und Finanzkrise die Übergangsquoten aus der Armut heraus in mittlere oder höhere Einkommen gestiegen sind.

Diese erfreuliche Tendenz sollte aber nicht überdecken, dass immer noch der überwiegende Teil der Personen im unteren Einkommensbereich in Armut verbleibt. Sozialpolitisch stellt sich die Aufgabe, vor allem bei den Gruppen in der Armutsbevölkerung anzusetzen, bei denen die Chance zur Realisierung von Aufstiegen (dauerhaft) möglich erscheint. Und das sind die Kinder und Jugendlichen.

Anmerkungen

- (1) Siehe zu den beiden Konjunkturpaketen der Bundesregierung: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2008): Regierung Online – Milliarden für die Konjunktur (www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/12/2008-12-05-steuerliche-regelungen-investitionspaket.html, zuletzt aktualisiert am 1.1.2008, zuletzt geprüft am 8.12.2010); dass. (2009): RegierungOnline – Konjunkturpaket II: Die Krise meistern (www.bundesregierung.de/nn_1264/Content/DE/Artikel/2009/01/2009-01-27-zweites-konjunkturpaket.html, zuletzt aktualisiert am 1.1.2009, zuletzt geprüft am 8.12.2010)
- (2) Bundesverband deutscher Banken (Hrsg.): Banken 2010. Fakten, Meinungen, Perspektiven
- (3) Mit dem Instrument der Kurzarbeit können Arbeitgeber Entlassungen vermeiden und das Stammpersonal halten. In der ersten Jahreshälfte 2009 nahm die Zahl der Kurzarbeiter stark zu und erreichte im Mai mit 1,52 Mio. den Höchststand. Danach gingen die Zahlen wieder deutlich zurück. Ausführlicher dazu Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.); Renn, S.; Klamroth, B.; Reimer, K. (Bearb.): Inanspruchnahme von Kurzarbeit. – Nürnberg 2010. = Bericht der Statistik der BA (<http://statistik.arbeitsagentur.de/cae/servlet/contentblob/10156/publicationFile/3339/Inanspruchnahme-Kurzarbeitergeld.pdf>, zuletzt aktualisiert am 31.5.2010, zuletzt geprüft am 28.12.2010)
- (4) Zwar wird im 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung auf das Programm Soziale Stadt eingegangen, bei den Analysen hat die räumliche Dimension jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung.
- (5) Die vorliegenden Daten beruhen auf Zahlen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Berlin.
- (6) Vgl. Goebel, J.; Grabka, M.M.; Krause, P.; Kroh, M.; Pischner, R.; Sieber, I.; Spieß, M.: Mikrodaten, Gewichtung und Datenstruktur der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP). Vierteljahrshefte z. Wirtschaftsforschung 77 (2008) H. 3, S. 77–109
- (7) Die Frage im SOEP lautet: „Wie hoch ist das monatliche Haushaltseinkommen aller Haushaltsmitglieder heute? Bitte geben Sie den monatlichen Netto-Betrag an, also nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben. Regelmäßige Zahlungen wie Renten, Wohngeld, Kindergeld, BAföG, Unterhaltszahlungen usw. rechnen Sie bitte dazu!“
- (8) Für die Umrechnung der Einkommen wird der „Verbraucherpreisindex“ des SOEPmonitors verwendet.
- (9) Angegeben ist in Abbildung 1 jeweils die untere Klassengrenze.
- (10) Vgl. Maretzke, S.: Der demographische Wandel – eine prägende Begleiterscheinung des ostdeutschen Transformationsprozesses. Informationen z. Raumentwicklung (2010) H. 10/11, S. 787–801; dort auch Blien, U.; Fuchs, J.; Hong, V.P.: Arbeitsmarktentwicklung in ostdeutschen Regionen, S. 773–785
- (11) Siehe hierzu Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Lebenslagen in Deutschland Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. – Berlin 2008, S. 20
- (12) Vgl. Grapka, M.M.: Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? DIW-Wochenbericht 75 (2008) H. 10, S. 101–108; Goebel, J.; Gornig, M.; Häußermann, H.: Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert. DIW-Wochenbericht 77 (2010) H. 24, S. 2–8
- (13) Siehe hierzu auch Goebel, J.; Wurm, M.: Räumliche Unterschiede im Armutsrisiko in Ost- und Westdeutschland. – Berlin 2010. = SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 321
- (14) Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.); Aehnelt, R.; Häußermann, H.; Winkler-Kühlik, B.; Gornig, M.; Goebel, J. (Bearb.): Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten. – Bonn 2009. = Forschungen, Heft 137
- (15) Eine Verbesserung der Einkommensposition liegt vor, wenn aus der unteren Einkommensgruppe in die mittlere oder sogar höhere Gruppe gewechselt wird bzw. aus der mittleren Einkommensgruppe in die höhere Gruppe.
- (16) Auch hier gilt es, auf das Problem geringer Fallzahlen hinzuweisen.

Finanzkrise und kommunale Steuereinnahmen

Markus Eltges
Petra Kuhlmann

1 Eine Krise ohne Folgen?

Wer sich derzeit mit den Folgen der Finanzkrise beschäftigt, hat es schwer, auf dem Arbeitsmarkt tiefe Spuren zu finden. Trotz eines in der langen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gravierenden Einbruchs der wirtschaftlichen Leistung von 4,7% des realen Bruttoinlandsprodukts gingen „nur“ 77 000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze verloren. Allein in den alten Ländern waren bei den schwächer ausgeprägten Konjunkturkrisen Anfang der 1980er und Mitte der 1990er Jahre schon weit über 200 000 Arbeitsplätze pro Jahr verloren gegangen. Dank des arbeitsmarktpolitischen Instruments der Kurzarbeit hat Deutschland die negativen Wirkungen der Finanzkrise auf den Arbeitsmarkt im europäischen Vergleich stark abfedern können.¹ Im Mai 2009, dem Höhepunkt der Kurzarbeit, wurden 1,4 Mio. Arbeitsplätze über dieses Instrument abgesichert.

Seit Anfang 2010 scheint die Krise überwunden. Alle Konjunkturindikatoren zeigen nach oben. So stellt beispielsweise der KfW-ifo-Mittelstandsbarometer für November 2010 fest: „Der Höhenflug der wirtschaftlichen Stimmung in Deutschland hat sich im November ungebrochen fortgesetzt, wie praktisch alle Indikatoren aus dem KfW-ifo-Mittelstandsbarometer zeigen. Nach dem überraschenden – und in seinem Ausmaß beachtlichen – Sprung im Oktober 2010 zog das mittelständische Geschäftsklima, der zentrale Indikator des Barometers, im November nochmals kräftig an. Nach dem Januar 1991 und dem Dezember 2006 ist dies der dritthöchste Wert seit 1991, dem Beginn der Berechnungen.“² Die Berliner Morgenpost titelt: „Die Wirtschaft ist so optimistisch wie seit 20 Jahren nicht mehr“.³ Sogar im europäischen Vergleich sieht die Europäische Kommission Deutschland als Konjunkturlokomotive und erwartet für 2010 ein Wachstum von 3,7%. 2011 soll die deutsche Wirtschaft noch um 2,2% zulegen. Vor solchen Hintergründen scheint der historische Einbruch der Wirtschaftsleistung fast vergessen. Dennoch: Der Preis für diesen Erfolg ist hoch. Denn die öffentlichen Haushalte haben beträchtlich zur Abmilderung der Krise beigetragen.

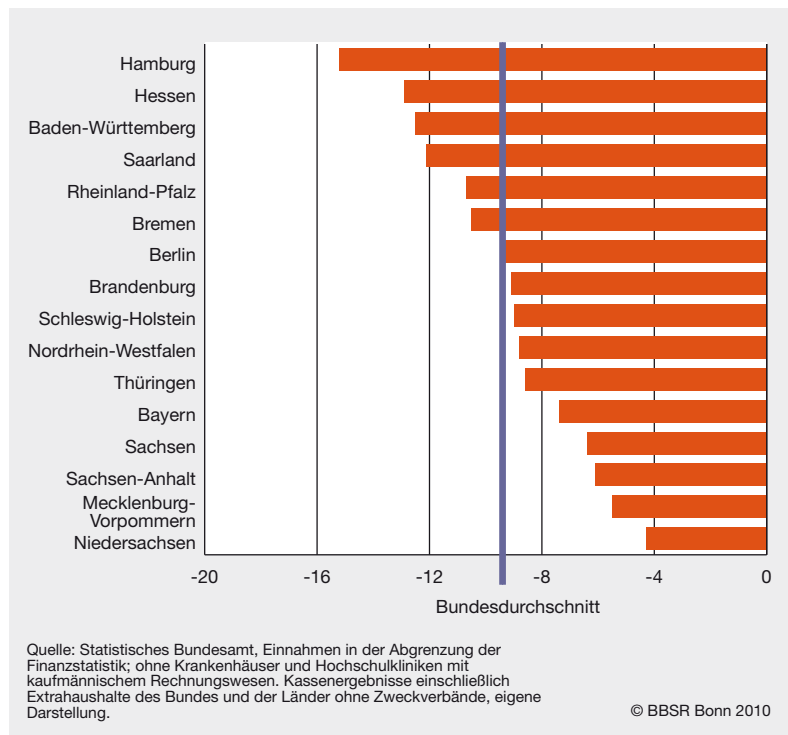
2 Finanzkrise und öffentliche Haushalte

Auch wenn die Spuren der Finanzkrise auf dem Arbeitsmarkt wenig sichtbar sind, sind die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen doch beachtlich:

- Im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) klafft 2011 eine Deckungslücke von voraussichtlich 4,3 Mrd. €. Diese kann 2011 nicht mehr wie in den Jahren 2008 und 2009 durch Rücklagen der BA gedeckt werden. Für das verbleibende Defizit muss die Bundesagentur im Jahr 2011 nach der geltenden Gesetzeslage ein rückzahlbares Darlehen beim Bund aufnehmen. 2010 hatte der Bund das krisenbedingte Defizit der Bundesagentur noch durch einen Zuschuss ausgeglichen.⁴
- Steuerausfälle in bislang nicht gekannter Größenordnung plagten alle öffentlichen Haushalte. Binnen Jahresfrist mussten diese Steuerausfälle in Höhe von 37 Mrd. € verkraften. Wie nicht anders zu erwarten, brachen gerade jene Steuerquellen ein, die einen unmittelbaren Bezug zur Wirtschaft aufweisen. Die Lohn- und Einkommensteuer reduzierte sich von 2008 auf 2009 um rund 13 Mrd. €. Die geschah u.a. auch im Gefolge der Kurzarbeit. Die unmittelbaren Gewinnsteuern wie die Körperschafts- und die Gewerbesteuer brachen mit je 8,6 Mrd. € in fast gleicher Höhe weg. Nur die Umsatzsteuer blieb von einem Rückgang verschont und legte um 1 Mrd. € zu.
- Werden die den Bundesländern und kommunalen Gebietskörperschaften zustehenden Einnahmen untersucht, so zeigt sich ein sehr differenziertes Bild (Abb. 1). Durchschnittlich mussten binnen Jahresfrist Einnahmeverluste von 9,2% hingenommen werden, wovon besonders Hamburg betroffen war. Den Einbruch in der Exportwirtschaft bekam das „Tor zur Welt“ mit besonderer Wucht zu spüren. Hessen, Baden-Württemberg und auch das Saarland mussten wegen der starken Exportorientierung ihrer Automobilindustrie und entsprechender Zulieferer ebenfalls hohe Einbußen hinnehmen. Deutlich unter dem Bundesdurchschnitt haben hingegen die neuen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und

Dr. Markus Eltges
Petra Kuhlmann
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail: markus.eltges@bbr.bund.de
petra.kuhlmann@bbr.bund.de

Abbildung 1
Einnahmen der staatlichen und kommunalen Haushalte nach Bundesländern – Veränderungsrate 2009 zu 2008



Mecklenburg-Vorpommern verloren. Die geringere Betroffenheit der ostdeutschen Regionen resultiert daraus, dass sie im Vergleich zu den westdeutschen Regionen weniger stark in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind. Die geringsten Einnahmeausfälle musste Niedersachsen verkraften.

- Im Gegenzug schoss die öffentliche Verschuldung in die Höhe. So stiegen beim Bund die Schulden von 2008 bis Ende 2009 um 68 Mrd. € auf 1 053,8 Mrd. € (+6,9%). Darin enthalten sind u.a. auch die Schulden der zur Bewältigung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gegründeten Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds in Höhe von 36,0 Mrd. €. Die Länderhaushalte mussten im Vergleich zu 2008 41 Mrd. € an neuen Schulden aufnehmen. Die Kommunalhaushalte konnten auf die Krise nur mit einer stark ansteigenden Kassenkreditaufnahme reagieren. Diese Kredite erreichten 2009 einen Betrag von rund 34,5 Mrd. €, 2008 waren es knapp 30 Mrd. € (+15 %) und Mitte 2010 schon fast 40 Mrd. €. Noch deutlicher können die Spuren in den kommunalen Haushalten abgelesen werden, wenn der Finanzierungssaldo betrachtet wird. Konnten die kommunalen Kassen 2008 noch ei-

nen Überschuss von 7,1 Mrd. € ausweisen, so musste 2009 ein Finanzierungsdefizit von 7,1 Mrd. € festgestellt werden. Nach den ersten drei Quartalen 2010 liegt dieses Defizit mit 9,2 Mrd. € bereits deutlich höher als das Defizit im gesamten Jahr 2009.⁶

Bund, Länder und kommunale Gebietskörperschaften haben um den Preis einer stark ansteigenden Verschuldung die Folgen für die Bürger stark abgemildert. Auch wenn sich die Erfolge auf dem Arbeitsmarkt sehen lassen können, die nun anstehende Konsolidierungsphase – auch zum Wohle einer stabilen europäischen Währung – wird nicht spurlos an den Menschen und Regionen vorübergehen.

Die Politik hat sich mit der sog. Schuldenbremse selbst enge Verschuldungsgrenzen gesetzt. So sollen die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Kredite ausgeglichen werden. Beim Bund ist eine strukturelle Verschuldung nur noch in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes zulässig. Die Neuregelung gilt für Bund und Länder ab dem Jahr 2011. Im Rahmen einer Übergangsregelung ist festgelegt, dass für den Bund noch bis einschließlich 2015 und für die Länder bis einschließlich 2019 Abweichungen möglich sind. Somit schließt sich für die öffentlichen Haushalte das „Ventil“ der Verschuldung und stellt alle föderalen Ebenen unter erheblichen fiskalischen Anpassungsdruck, auch wenn der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ für Bund, Länder und Kommunen im Jahre 2010 und in den beiden Folgejahren mit deutlichen Mehreinnahmen im Vergleich zur vergangenen Steuerschätzung rechnet.

Dass die deutsche Wirtschaft sich nach der Wirtschafts- und Finanzkrise außerordentlich schnell erholt, führt nicht dazu, dass die Steuereinnahmen von Bund und Ländern 2010, 2011 und 2012 das Niveau von 2008 erreichen. Lediglich die gemeindliche Ebene wird nach dieser Steuerschätzung 2012 das Niveau von 2008 erzielen.⁷ Vor dem Hintergrund explodierender kommunaler Kassenkredite und der nach wie vor bestehenden Unsicherheiten im Euro-Raum kann trotz der positiven Wirtschaftsdaten für Deutschland keine endgültige Entwarnung für die öffentlichen Haushalte gegeben werden.⁸

3 Kommunale Steuerausfälle in der Krise

Gerade die kommunalen Haushalte mit ihrer strukturellen Unterfinanzierung bei steigenden Ausgabevolumina, insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung, reagieren äußerst empfindlich auf konjunkturelle Einbrüche. Denn während die Einnahmehasis geschmälert wird, steigen die Ausgabenbedarfe an. Die im Rahmen eines Konjunkturunbruchs entstandenen Finanzlöcher wirken oft Jahre nach. Es stellt sich daher die Frage, welche kommunalen Gebietskörperschaften wie stark betroffen waren, ob es erkennbare Stadt-Land-Unterschiede gibt und welche Hinweise sich aus der Krise für eine vorausschauende Finanzpolitik ergeben.⁹

Die Deutsche Bundesbank stellt in ihrem Monatsbericht von Oktober 2010 fest, dass durch die Krise insbesondere die gewinnabhängigen Steuern einbrachen, nachdem diese bis 2008 außergewöhnlich stark gestiegen waren.¹⁰ Dies betraf insbesondere die Körperschafts- und Gewerbesteuer. Während die Gewerbesteuer unmittelbar zu Einnahmeausfällen in den kommunalen Haushalten führte, verursachte der Einbruch in der Körperschaftsteuer mittelbar Einnahmerückgänge, denn im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist die Körperschaftsteuer in allen Ländern Bestandteil der Steuerverbundmasse.¹¹ Gleiches gilt für die Einnahmen aus der Einkommensteuer. Auf der einen Seite sind die kommunalen Haushalte am Aufkommen dieser Gemeinschaftssteuer mit 15% direkt beteiligt. Auf der anderen Seite bildet sie wiederum eine wichtige Basis der Steuerverbundmasse. Weniger Einnahmen für das Land bedeuten weniger finanzielle Ausgleichsmasse für die kommunale Ebene und damit weniger Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich. Die Gewerbesteuer und die Einkommensteuer bilden somit direkt und indirekt zentrale Säulen der kommunalen Finanzbasis. In den alten Ländern bilden diese beiden Steuerarten bereits rund ein Drittel der bereinigten Einnahmen ab. In den neuen Ländern sind es mit rund 16% deutlich weniger.¹²

Räumliches Muster

Wird zunächst nach dem räumlichen Muster dieser beiden Steuerarten gefragt, so ergibt sich folgendes Bild (Abb.2):

- Die Gewerbesteuer weist eine sehr hohe räumliche Konzentration auf: In nur 2% aller Gemeinden fallen rund 50% des Gewerbesteueraufkommens an. In diesen Gemeinden leben rund 30% der bundesdeutschen Einwohner. Gemessen je Einwohner ist die Gewerbesteuer durch einen starken Niveauunterschied zwischen West und Ost geprägt. Regionale Schwerpunkte des Aufkommens sind die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, das südliche Hessen und Baden-Württemberg. Weiteres prägendes Merkmal der Gewerbesteuer ist das Stadt-Land-Gefälle in Ost wie in West. Während die Kernstädte im Westen einen Medianwert von über 400 € je Einwohner erreichen, beträgt dieser Wert im verdichteten Umland nur die Hälfte. Das ländliche Umland und der ländliche Raum weisen nahezu die gleichen Pro-Kopf-Werte auf (Abb. 3).
- Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zeigt im Gegensatz zur Gewerbesteuer eine geringere räumliche Konzentration. Das Aufkommen dieser Steuer folgt weitgehend dem regionalen Bevölkerungsanteil: In rund 8% aller Gemeinden fallen rund 50% des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer an. In diesen Gemeinden leben rund 47% der bundesdeutschen Einwohner. Das Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer folgt dem Bild der Suburbanisierung in Deutschland. Eine hohe Verdichtung geht mit einem hohen Einkommen einher. Die hoch verdichteten Umlandgemeinden großer Städte befinden sich in der gleichen oder sogar höheren Aufkommensklasse wie die Kernstädte selbst. Somit überragen in manchen Regionen die Pro-Kopf-Werte des verdichteten Umlands die der Kernstädte (Abb. 3). Hierin spiegelt sich wider, dass der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Gegensatz zur Gewerbesteuer nach dem Wohnortprinzip verteilt wird. Die im Vergleich zur Gewerbesteuer geringen siedlungsstrukturellen Unterschiede sprechen für eine räumliche Stabilisierungsfunktion dieser Steuer. In den neuen Ländern gilt diese Aussage auch, obwohl sich die Kernstädte gegenüber den übrigen Räumen etwas absetzen können.

Abbildung 2
Kommunale Steuereinnahmen 2009

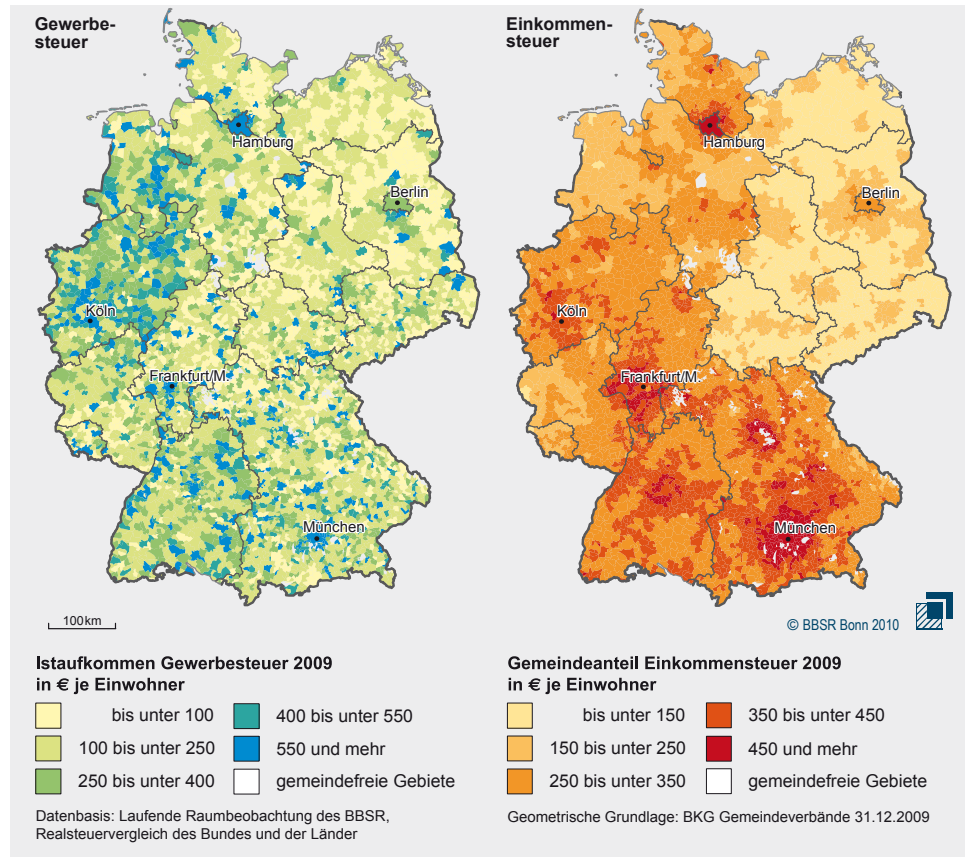
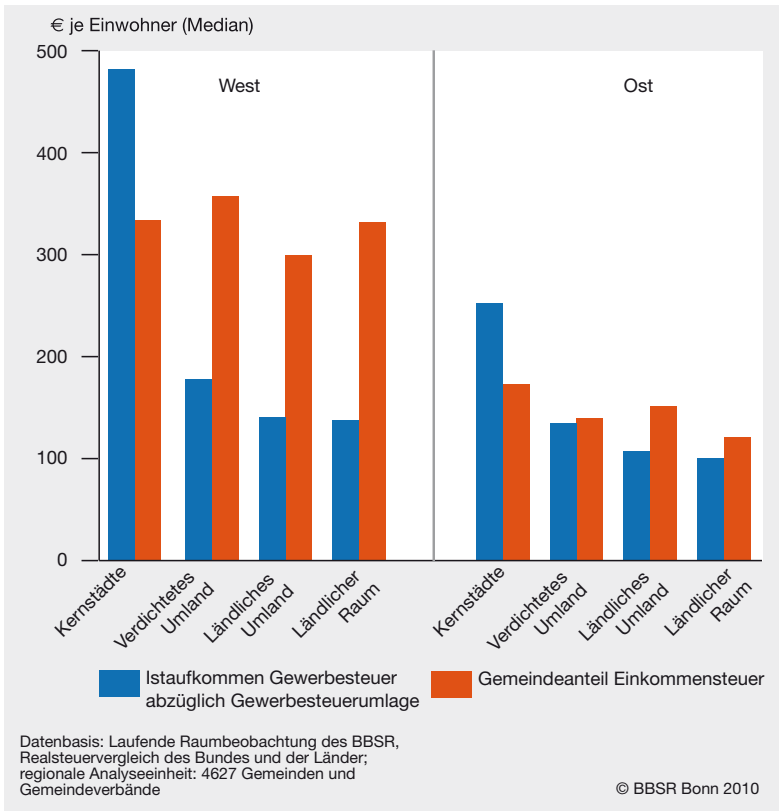


Abbildung 3
Gewerbesteuer (netto) und Einkommensteuer 2009



Räumliche Auswirkung der Steuereinbrüche

Wird nun in einem nächsten Schritt danach gefragt, wie sich die Steuereinbrüche siedlungsstrukturell ausgewirkt haben, so kann für die alten Länder nahezu eine Spiegelung an der x-Achse festgestellt werden: Demnach korreliert das Pro-Kopf-Aufkommen der Gewerbe- und Einkommensteuer negativ mit deren Verlusten. In den alten Ländern wird dieses Muster vom verdichteten Umland durchbrochen – hier sind die höchsten Verluste an Gewerbesteuer hinzunehmen (Abb. 4).

Die Tabellen 1 und 2 im Anhang zeigen jene Gemeinden und Gemeindeverbände, in denen die höchsten Aufkommen der Gewerbe- und Einkommensteuer in Deutschland anfallen, sowie die Verluste, die hier hingenommen werden mussten.¹³ Besonders der Bankenstandort Frankfurt/Main bekam die Krise zu spüren – hier trägt der Bankensektor fast ein Drittel des Gewerbssteueraufkommens bei. Gleichzeitig ist Frankfurt ein Standort der Chemischen Industrie, die unter der Krise beachtlich gelitten hat. Gemes-

sen am relativen Verlust stehen Salzgitter als Standort für Stahl und Automobilzulieferindustrie und Ludwigshafen als Standort für Chemie an der Spitze der Verluste. Daneben haben aber auch einige Städte und Gemeinden der Krise getrotzt. Vor allem der VW-Standort Wolfsburg konnte in der Krise einen Zuwachs an Gewerbesteuer verbuchen. Im Vergleich zur Gewerbesteuer fielen die Verluste beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer moderat aus. Im Durchschnitt mussten alle Städte und Gemeinden im Krisenjahr 7,4% Verluste hinnehmen. Oberhalb dieses Wertes liegen zahlreiche Städte aus dem Ruhrgebiet. Aber auch Stuttgart musste binnen Jahresfrist auf jeden zehnten Euro aus dieser Steuerquelle verzichten.

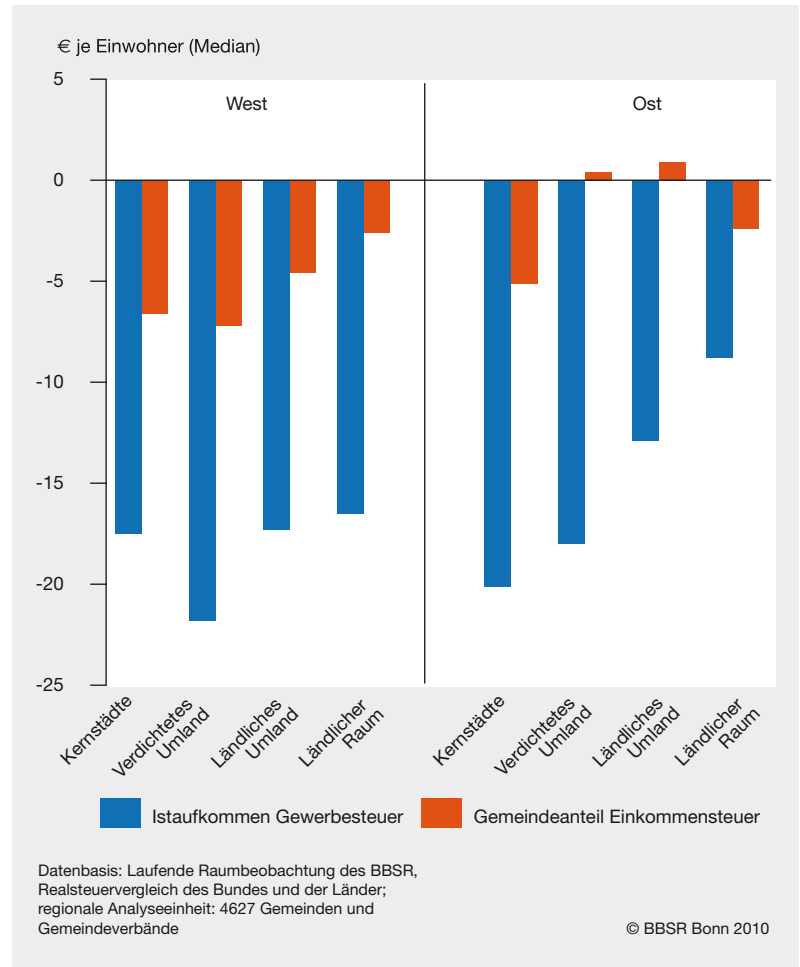
Regionale Betroffenheit von der Krise

Anfang 2009 hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) die mögliche Betroffenheit deutscher Regionen von der internationalen Finanzkrise 2008/2009 untersucht.¹⁴ Dazu wurden die Regionen identifiziert, die durch eine besondere Exportorientierung gekennzeichnet sind. Da im Gegensatz zu anderen Rezessionen die Exportaktivitäten – verstärkt durch die Effekte der internationalen Finanzkrise – in allen Wirtschaftsregionen (EU, USA, Asien) sehr stark einbrachen, wurden in der Analyse die industriellen Branchen ins Blickfeld gerückt, die besonders exportabhängig sind. Dies sind der Fahrzeugbau, die Metallverarbeitung, die Chemische Industrie, der Maschinenbau und die Elektrotechnik. Zusätzlich wurde der Banken- und Versicherungssektor betrachtet, da dieser nicht nur von der Rezession, sondern auch unmittelbar von der Finanzkrise betroffen ist.

Regionen, die einen hohen Beschäftigungsanteil in diesen Branchen haben, wurde in der Krise ein erhöhtes Gefährdungspotenzial unterstellt.

Stellt man dieser „möglichen“ regionalen Betroffenheit durch die Finanz- und Wirtschaftskrise nun die tatsächlichen Entwicklungen der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer als einschlägige Konjunktur- und Krisenindikatoren gegenüber, dann zeigt sich, dass die theoretisch abgeleitete Regionaldifferenzierung auch empirisch Bestand hat. Sowohl bei der Differenz zwischen dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als

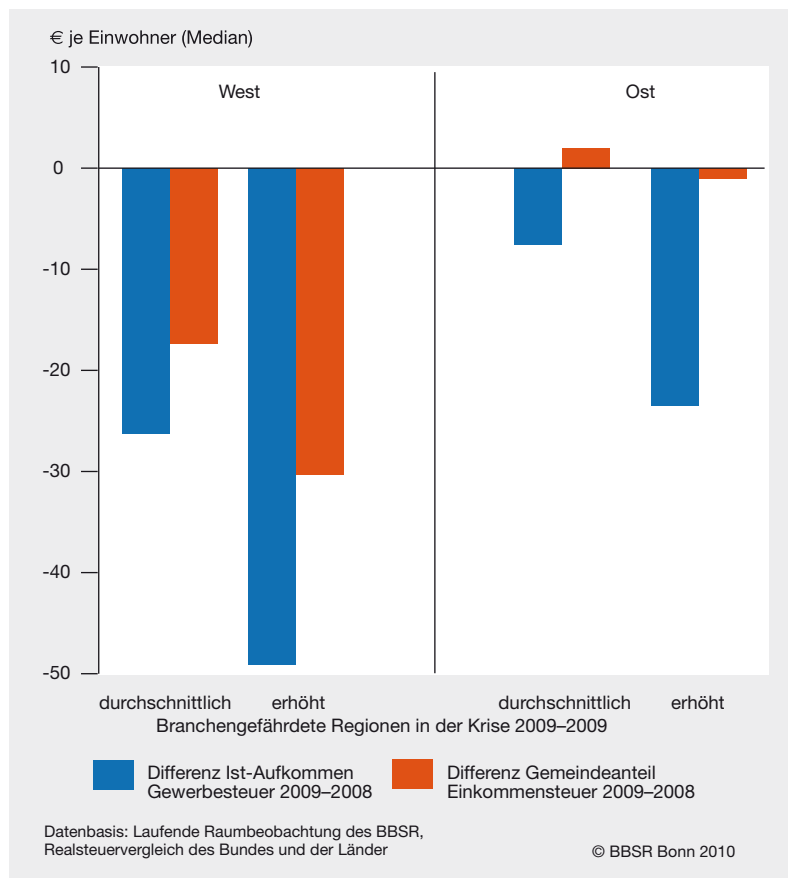
Abbildung 4
Relative Veränderungsrate Gewerbesteuer (netto) und Einkommensteuer 2008–2009



auch bei der Gewerbesteuer sind die regionalen Unterschiede zwischen den durchschnittlich betroffenen Regionen und den Regionen mit erhöhtem Risiko statistisch signifikant (Abb. 5).¹⁵

Die geringere Betroffenheit der ostdeutschen Regionen erklärt sich dadurch, dass diese im Vergleich zu den westdeutschen auch 20 Jahre nach der deutschen Einheit immer noch weniger stark in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind. Demgegenüber belegen die Indikatorwerte, dass vor allem die westdeutschen Regionen mit ihrer starken Einbindung in den Weltmarkt oder einer starken Konzentration auf Banken und Versicherungen unter der Finanz- und Wirtschaftskrise stärker gelitten haben.

Abbildung 5
Entwicklung der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nach Branchengefährdung



4 Ausblick

Die Ausführungen zeigen, dass sich die regionale Betroffenheit durch die konjunkturenfalligen Steuerarten räumlich sehr unterschiedlich darstellt. Vor allem die großen Städte mit einem hohen Anteil von Beschäftigten in exportorientierten Branchen oder im Bankensektor mussten empfindliche Einbußen bei der Gewerbesteuer hinnehmen. Aber auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer blieb nicht von der Krise verschont, auch wenn die finanziellen Verluste sich durch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Grenzen hielten. Darüber hinaus haben die Konjunkturpakete I und II sicherlich stärkere Verluste verhindern können.

Besonders problematisch an diesen kommunalen Steuerausfällen ist, dass die notwendigen Ausgaben, insbesondere im Sozialbereich, stetig geleistet werden müssen. Somit klappt eine strukturelle Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben.

Die kommunale Kassenkreditentwicklung spricht hier eine klare Sprache (Abb. 6).

Kommunalhaushalte brauchen Stabilität bei den laufenden Einnahmen und Ausgaben. Vor diesem Hintergrund müssen die Entscheidungen im Rahmen der Gemeindefinanzreformkommission im ersten Quartal 2011 zu einer spürbaren Entlastung der kommunalen Haushalte führen. Gleichzeitig sollten die Entscheidungen die Auswirkungen von konjunkturellen Schwankungen auf die kommunale Finanzbasis deutlich reduzieren. Dazu hat ein gemeinsamer Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) anlässlich der Gemeindefinanzreformdiskussion Ende 2010 eine Empfehlung aus raumwissenschaftlicher Sicht verfasst. Sie betont die Notwendigkeit, Reformüberlegungen auch an ihren räumlichen Wirkungen zu bemessen. Darüber hinaus zielen diese Empfehlungen im steuerlichen Bereich auf eine konjunkturneutralere kommunale Finanzierungsbasis ab. Hierzu heißt es:

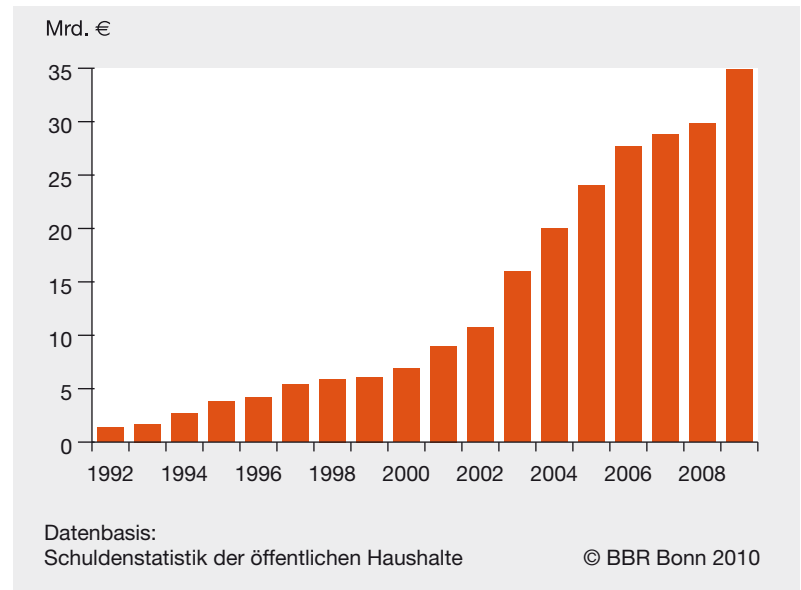
- „Kurzfristig müssen die fiskalischen Probleme gelöst werden, die sich aus dem Aufschaukeln der Kassenkredite in zahlreichen Kommunen ergeben. Hierzu gehören auf der Einnahmeseite kommunale Entschuldungsfonds in denjenigen Ländern, in denen Kommunen mit hohen Kassenkrediten eine nennenswerte Rolle spielen. Ohne Hilfen an dieser Stelle werden die kommunalen Haushalte mit hohen Kassenkreditbeständen letztlich unkalkulierbar.
- Langfristig muss die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunalhaushalte beendet werden. Grundsätzlich sollten dabei eine Stärkung der eigenen Einnahmen im Vergleich zu staatlichen Zuweisungen und bei den Steuern für die Kommunen insgesamt ein Aufkommensgleichgewicht der drei Steuerarten Gewerbesteuer, Grundsteuer und Anteil an der Einkommensteuer angestrebt werden.
- Die Gewerbesteuer (mit Hebesatzrecht) ist in drei Richtungen fortzuentwickeln: Sie benötigt eine breitere, d.h. weniger von Gewinnschwankungen abhängige und regional weniger streuende Bemessungsgrundlage. Weitere Steuerpflichtige („freie Berufe“) sind in die Besteuerung

einzu beziehen. Langfristig sollten Möglichkeiten zum schrittweisen Abbau der Gewerbesteuerumlage mit dem Ziel der fiskalischen Entflechtung der Ebenen geprüft werden.

- Die Grundsteuer (mit Hebesatzrecht und Zonierungsrecht) sollte zukünftig möglichst als kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer, ersatzweise als reine Bodenwertsteuer erhoben werden. Ihre Reform ist wegen der veralteten, verzerrten Bemessungsgrundlage besonders dringlich, zugleich politisch leichter möglich, da abgestimmte Länderentwürfe vorliegen. Im Zuge der Reform ist eine deutliche quantitative Aufwertung im Steueraufkommen vertretbar.
- Der kommunale Anteil an der Einkommensteuer (ohne Hebesatzrecht) ist beizubehalten. Für die Ablehnung eines Hebesatzrechtes hier spricht vor allem folgender Grund: Eine bedarfsorientierte Differenzierung der Hebesätze würde in den Städten zu überdurchschnittlichen, im Umland zu unterdurchschnittlichen Hebesätzen führen und so die raumentwicklungspolitisch unerwünschte Stadt-Umland-Wanderung (Suburbanisierung) befördern. Eine verfassungskonforme Abschaffung der Pendlerpauschale muss aus demselben Grund in Angriff genommen werden.¹⁶

Die Umsetzung dieser Empfehlungen kann den kommunalen Gebietskörperschaften helfen, ihre raumordnungspolitischen, volkswirtschaftlichen und demokratischen Funktionen nachhaltig auszufüllen. Raumordnungspolitisch, da die kommunalen Gebietskörperschaften wichtige Träger der

Abbildung 6
Kommunale Kassenkredite 1992 bis 2009



Daseinsvorsorge und der Infrastruktur sind. Volkswirtschaftlich, da rund zwei Drittel der öffentlichen Bauinvestitionen von den kommunalen Haushalten ausgehen und damit wichtige Arbeitsmarkimpulse gesetzt werden. Zudem bieten die kommunalen Arbeitgeber viele Arbeitsplätze an, denen gerade in strukturschwachen Regionen eine stabilisierende Wirkung auf die Regionalwirtschaft zugesprochen werden kann. Demokratisch, da über das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 GG den Bürgern ein demokratisches Mitentscheidungsrecht für die örtlichen Belange gegeben ist. Wenn aber die kommunale Finanznot nur noch die Erfüllung von staatlichen Pflichtaufgaben zulässt, gefährdet dies die lokale, demokratisch legitimierte Gestaltungskraft.

Anmerkungen

- (1) Brenke, K.; Rinne, U.; Zimmermann, H.: Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten. IZA-COMPAKT, Juli/August 2010, S. 6
- (2) KfW-ifo-Mittelstandsbarometer: November 2010. – Frankfurt 2010
- (3) Berliner Morgenpost vom 25.11.2010, S. 8
- (4) Presse-Info 58 der Bundesagentur für Arbeit vom 12.11.2010
- (5) Statistisches Bundesamt: Öffentliche Schulden 2009 um 7,1 % auf 1,69 Billionen Euro gestiegen. Pressemitteilung Nr. 95 vom 11.3.2010
- (6) Deutscher Städtetag: Kommunalfinanzen tief im Minus – Städte fordern: „Sprengkraft der Sozialausgaben entschärfen“. Zahlen des Statistischen Bundesamtes für das erste Halbjahr 2010. Pressemitteilung vom 21.9.2010
- (7) Vom 2. bis 4.11.2010 fand die 137. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ mit entsprechenden Ergebnissen statt.
- (8) So führt der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes aus: „Darüber hinaus kann der Bund zur Stabilisierung der Finanzmärkte Garantien von bis zu 400 Mrd. € über den Finanzmarktstabilisierungsfonds bereitstellen. Weitere Ermächtigungsrahmen ergeben sich aus den Garantiezusagen Deutschlands zugunsten Griechenlands sowie aufgrund der europäischen Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro und zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Länder des Euroraums (Nummer 2.8.2 der Bemerkungen). Die Gewährleistungsrahmen erreichen zusammengenommen ein Volumen von mehr als 1 Bio. €. Bislang sind aus den im Zuge der Wirtschafts-, Finanz- und Eurokrise bereitgestellten Gewährleistungen noch keine Belastungen für den Bundeshaushalt entstanden. Bei einer Inanspruchnahme der bereitgestellten Gewährleistungsinstrumente könnten die damit verbundenen Zukunftsbelastungen und Risiken für den Bundeshaushalt aber anwachsen. Die Entschädigungsrisiken sollten daher aufmerksam beobachtet werden (Nummer 2.8.3 der Bemerkungen)“. – Bonn 2010, S. 23
- (9) Vgl. auch ausführlich zu dieser Thematik Junkerheinrich, M.; Boettcher, F.: Kommunalfinanzen im Jahr 2009 – Krisenreaktionen im Ländervergleich. In: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. – Berlin 2010
- (10) Deutsche Bundesbank: Deutschland in der Finanz- und Wirtschaftskrise. – Frankfurt/Main, Oktober 2010, S. 76
- (11) Wohltmann, M.: Der kommunale Finanzausgleich 2009/2010 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. Der Landkreis (2010), S. 468
- (12) Eltges, M.; Müller-Kleißler, R.: 20 Jahre nach der Einheit: Kommunale Finanzen im Ost-West-Vergleich. Informationen z. Raumentwicklung (2010) H. 10/11, S. 804 f.
- (13) Bei der Bewertung der Gewinne und Verluste beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer muss beachtet werden, dass diese durch die Anpassung des Verteilungsschlüssels mit beeinflusst worden sind. Denn mit Wirkung zum 01.01.2009 ist für die Ermittlung der Schlüsselzahlen zur Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2009, 2010 und 2011 die Bundesstatistik über die Lohn- und Einkommensteuer für das Jahr 2004 maßgebend. Für das Jahr 2008 galt noch das Jahr 2001. Vgl. Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2009, 2010 und 2011 vom 25.09.2008, BGBl. I S. 1927
- (14) Eltges, M.; Zarth, M.; Hamann, C.: Mögliche Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die deutschen Regionen. – Bonn 2009. = BBSR-Berichte KOMPAKT, 2/2009
- (15) Basis dieser Analyse sind die 4 627 Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland. Für sie wurde getrennt für Ost und West eine univariate Varianzanalyse gerechnet.
- (16) Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung: Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. – Hannover 2010. = ARL-Positionspapiere, Nr. 83, S.15 f.

Tabelle 1
Gemeinden und Gemeindeverbände mit dem höchsten Gewerbesteueraufkommen und dessen Entwicklung 2009 zu 2008

Gemeinde/ Gemeindeverband	Istaufkommen Gewerbe- steuer in 1 000 €		Anteil in % am Gesamtwert		Veränderung 2009 zu 2008	
	2008	2009	2008	2009	absolut	in %
Hamburg, Freie und Hanse- stadt	1 930 458	1 570 778	4,70	4,84	-359 680	-18,6
München	1 673 228	1 386 128	4,07	4,27	-287 100	-17,2
Frankfurt am Main, Stadt	1 640 366	1 109 147	3,99	3,42	-531 219	-32,4
Berlin, Stadt	1 168 566	961 734	2,84	2,96	-206 832	-17,7
Köln, Stadt	1 022 527	783 188	2,49	2,41	-239 339	-23,4
Düsseldorf, Stadt	874 370	714 284	2,13	2,20	-160 086	-18,3
Stuttgart, Landeshauptstadt	634 040	679 871	1,54	2,10	45 831	7,2
Hannover, Landeshauptstadt	496 395	339 200	1,21	1,05	-157 195	-31,7
Bremen, Stadt	415 525	298 857	1,01	0,92	-116 668	-28,1
Nürnberg	392 834	298 232	0,96	0,92	-94 602	-24,1
Essen, Stadt	343 871	397 017	0,84	1,22	53 146	15,5
Dortmund, Stadt	299 794	215 775	0,73	0,66	-84 019	-28,0
Mannheim, Universitätsstadt	268 516	232 745	0,65	0,72	-35 771	-13,3
Wiesbaden, Landeshauptstadt	264 735	176 216	0,64	0,54	-88 519	-33,4
Karlsruhe, Stadt	258 183	222 675	0,63	0,69	-35 508	-13,8
Münster, Stadt	242 309	231 003	0,59	0,71	-11 306	-4,7
Bielefeld, Stadt	220 733	135 713	0,54	0,42	-85 020	-38,5
Dresden, Stadt	220 375	183 693	0,54	0,57	-36 682	-16,6
Leipzig, Stadt	196 630	188 297	0,48	0,58	-8 333	-4,2
Duisburg, Stadt	189 510	110 311	0,46	0,34	-79 199	-41,8
Bochum, Stadt	184 530	104 771	0,45	0,32	-79 759	-43,2
Grünwald	179 765	214 502	0,44	0,66	34 737	19,3
Walldorf, Stadt	173 224	99 228	0,42	0,31	-73 996	-42,7
Augsburg	171 715	105 764	0,42	0,33	-65 951	-38,4
Wuppertal, Stadt	165 234	94 916	0,40	0,29	-70 318	-42,6
Braunschweig, Stadt	163 036	90 887	0,40	0,28	-72 149	-44,3
Gelsenkirchen, Stadt	157 650	108 677	0,38	0,33	-48 973	-31,1
Mönchengladbach, Stadt	155 582	95 544	0,38	0,29	-60 038	-38,6
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	155 573	59 390	0,38	0,18	-96 183	-61,8
Ingelheim am Rhein, Stadt	149 672	131 544	0,36	0,41	-18 128	-12,1
Bonn, Stadt	149 072	175 504	0,36	0,54	26 432	17,7
Kiel, Landeshauptstadt	147 577	102 792	0,36	0,32	-44 785	-30,3
Aachen, Stadt	146 660	136 052	0,36	0,42	-10 608	-7,2
Kassel, documenta-Stadt	145 750	120 442	0,35	0,37	-25 308	-17,4
Ratingen, Stadt	142 362	115 431	0,35	0,36	-26 931	-18,9
Krefeld, Stadt	136 791	99 215	0,33	0,31	-37 576	-27,5
Regensburg	133 324	96 760	0,32	0,30	-36 564	-27,4
Mainz, Stadt	133 114	103 370	0,32	0,32	-29 744	-22,3
Neuss, Stadt	132 491	134 360	0,32	0,41	1 869	1,4
Salzgitter, Stadt	130 907	35 154	0,32	0,11	-95 753	-73,1
Darmstadt, Wissenschafts- stadt	128 108	134 281	0,31	0,41	6 173	4,8
Saarbrücken, Landeshaupt- stadt	127 724	110 180	0,31	0,34	-17 544	-13,7
Mülheim an der Ruhr, Stadt	127 124	137 315	0,31	0,42	10 191	8,0
Ulm, Universitätsstadt	119 242	94 560	0,29	0,29	-24 682	-20,7
Wolfsburg, Stadt	118 765	144 578	0,29	0,45	25 813	21,7
Summe	16 427 957	13 080 081	39,98	40,31	-3 347 876	-20
Insgesamt	41 087 223	32 449 494	100,00	100,00	-8 637 729	-21

Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, regionale Analyseeinheit 4 627 Gemeinden und Gemein-
deverbände; eigene Darstellung, sortiert nach dem größtem Aufkommen am Gewerbesteueraufkommen
2008

Tabelle 2
Gemeinden und Gemeindeverbände mit dem höchsten Aufkommen am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und dessen Entwicklung 2009 zu 2008

Gemeinde/ Gemeindeverband	Gemeindeanteil Einkommensteuer in 1 000 €		Anteil in % am Gesamtwert		Veränderung 2009 zu 2008	
	2008	2009	2008,00	2009,00	absolut	in %
Hamburg, Freie und Hansestadt	963 568	882 630	3,47	3,43	-80 938	-8,4
Berlin, Stadt	916 355	872 094	3,30	3,39	-44 261	-4,8
München	777 477	733 386	2,80	2,85	-44 091	-5,7
Köln, Stadt	385 174	359 683	1,39	1,40	-25 491	-6,6
Frankfurt am Main, Stadt	311 786	292 241	1,12	1,14	-19 545	-6,3
Stuttgart, Landeshauptstadt	269 173	240 623	0,97	0,94	-28 550	-10,6
Düsseldorf, Stadt	248 997	235 138	0,90	0,91	-13 859	-5,6
Nürnberg	202 838	191 181	0,73	0,74	-11 657	-5,7
Essen, Stadt	205 332	186 867	0,74	0,73	-18 465	-9,0
Bremen, Stadt	190 162	174 080	0,68	0,68	-16 082	-8,5
Dortmund, Stadt	181 287	167 146	0,65	0,65	-14 141	-7,8
Hannover, Landeshauptstadt	164 302	159 015	0,59	0,62	-5 287	-3,2
Duisburg, Stadt	140 997	132 672	0,51	0,52	-8 325	-5,9
Bonn, Stadt	128 907	125 467	0,46	0,49	-3 440	-2,7
Wiesbaden, Landeshauptstadt	136 116	123 251	0,49	0,48	-12 865	-9,5
Bochum, Stadt	131 865	121 315	0,47	0,47	-10 550	-8,0
Wuppertal, Stadt	129 037	114 588	0,46	0,45	-14 449	-11,2
Karlsruhe, Stadt	116 491	106 982	0,42	0,42	-9 509	-8,2
Mannheim, Universitätsstadt	112 205	102 674	0,40	0,40	-9 531	-8,5
Münster, Stadt	108 586	101 381	0,39	0,39	-7 205	-6,6
Bielefeld, Stadt	109 501	98 136	0,39	0,38	-11 365	-10,4
Dresden, Stadt	99 267	97 129	0,36	0,38	-2 138	-2,2
Augsburg	102 630	95 728	0,37	0,37	-6 902	-6,7
Leipzig, Stadt	83 414	81 127	0,30	0,32	-2 287	-2,7
Mönchengladbach, Stadt	89 383	80 061	0,32	0,31	-9 322	-10,4
Aachen, Stadt	83 733	77 940	0,30	0,30	-5 793	-6,9
Braunschweig, Stadt	81 873	77 534	0,29	0,30	-4 339	-5,3
Krefeld, Stadt	81 560	74 342	0,29	0,29	-7 218	-8,8
Mainz, Stadt	78 098	71 278	0,28	0,28	-6 820	-8,7
Freiburg im Breisgau, Stadt	74 783	68 943	0,27	0,27	-5 840	-7,8
Kiel, Landeshauptstadt	66 069	64 577	0,24	0,25	-1 492	-2,3
Gelsenkirchen, Stadt	71 473	63 334	0,26	0,25	-8 139	-11,4
Darmstadt, Wissenschaftsstadt	68 985	62 735	0,25	0,24	-6 250	-9,1
Oberhausen, Stadt	68 030	61 423	0,24	0,24	-6 607	-9,7
Mülheim an der Ruhr, Stadt	69 334	60 967	0,25	0,24	-8 367	-12,1
Kassel, documenta-Stadt	65 600	60 869	0,24	0,24	-4 731	-7,2
Leverkusen, Stadt	63 959	57 819	0,23	0,22	-6 140	-9,6
Neuss, Stadt	62 168	56 890	0,22	0,22	-5 278	-8,5
Hagen, Stadt	64 103	56 661	0,23	0,22	-7 442	-11,6
Regensburg	57 779	55 908	0,21	0,22	-1 871	-3,2
Ingolstadt	55 017	54 136	0,20	0,21	-881	-1,6
Erlangen	56 627	53 847	0,20	0,21	-2 780	-4,9
Solingen, Stadt	59 874	53 799	0,22	0,21	-6 075	-10,1
Lübeck, Hansestadt	55 450	53 000	0,20	0,21	-2 450	-4,4
Heidelberg, Stadt	55 335	50 023	0,20	0,19	-5 312	-9,6
					0	
Summe	7 644 700	7 110 620	27,50	27,67	-534 080	-7,0
Insgesamt	27 787 278	25 723 936	24,03	24,24	-2 063 342	-7,4

Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, regionale Analyseeinheit 4 627 Gemeinden und Gemeindeverbände; eigene Darstellung, sortiert nach dem größten Aufkommen an dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2009

Regionen und Banken: Gedanken im Lichte der Krise

Stefan Gärtner

1 Einleitung

Fachmedien, die Wirtschaftsverbände und die Tagespresse prophezeien seit Beginn der Finanzkrise eine deutliche und lang andauernde Rezession, verbunden mit einer dramatischen Kreditklemme. Ein negatives Wachstum hat es zwar 2009 gegeben, aber Deutschland ist schon wieder auf Wachstumskurs und auch von einer Kreditklemme wird nur noch vereinzelt gesprochen. Dass Deutschland – trotz seiner starken Exportorientierung und seiner hohen Anlagesummen in den sog. PIIGS-Staaten¹ (Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien) – so gut durch die Krise gekommen ist und, was makroökonomische Daten angeht, sich plötzlich zum europäischen Musterschüler aufschwingt, verwundert.

Die Verwunderung ist vor allem deshalb groß, weil Deutschland immer wieder vorgeworfen wird, über ein unmodernes, in Teilen nicht auf den globalen Markt ausgerichtetes Bankensystem zu verfügen. Deutschland – und dies ist im internationalen Vergleich eine Besonderheit – verfügt über mehr als 1 500 regional orientierte wirtschaftlich selbständige Banken, vor allem Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Und im Gegensatz zu anderen entwickelten Volkswirtschaften verfügen öffentlich-rechtliche Banken hier immer noch über einen Marktanteil von rund 40%. So global Deutschlands Absatzmärkte der gewerblichen Wirtschaft auch sind, so dezentral bzw. regional ist mithin ein Großteil der Finanzintermediäre orientiert.

Es stellt sich daher die Frage, ob diese dezentralen Finanzintermediäre aufgrund ihres anderen Geschäftsmodells und der stabilen Beziehungen zu ihren regionalen Kunden die unmittelbaren Wirkungen der Finanzkrise abgemildert haben. Vor diesem Hintergrund werden vorliegend zunächst die Gründe der Finanzkrise erörtert (Kap. 2), um dann der Frage nachzugehen, welche Rolle (geographischer) Raum in der Finanztheorie und -politik spielen kann (Kap. 3). Dies ist in einem weiteren Schritt empirisch auf die spezifische Situation in Deutschland zu übertragen, indem die Stabilität regional

orientierter Banken und ihre Kreditvergabepraxis während der Krise betrachtet werden (Kap. 4). Abschließend wird der Frage nachgegangen, was dies für eine zukünftige Regulierung der Finanzmärkte, aber auch für die raum- und bankenwirtschaftliche Forschung bedeuten könnte.

2 Die Finanzkrise

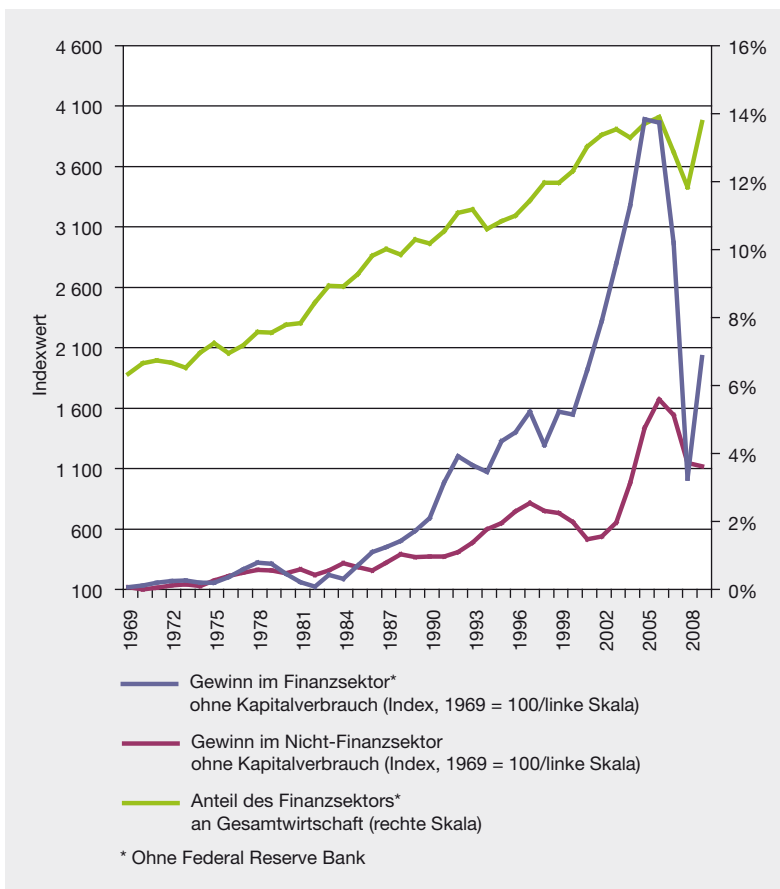
Finanzmärkte bzw. deren Akteure haben eigentlich eine profane Funktion: Sie vermitteln Kapital zwischen Anlegern und Investoren und sollen dabei Informationsasymmetrien zwischen Schuldern und Gläubigern abbauen, Informationen sammeln und auswerten, Risiken diversifizieren und abweichende Fristigkeiten ausgleichen. Funktionierende Banken- und Finanzsysteme stellen einen wichtigen Mechanismus zur Kapitalallokation bereit. Das Finanzgewerbe nimmt somit eine Schlüsselstellung ein und seine Leistungsfähigkeit hat Auswirkungen auf die Realwirtschaft.²

Auch wenn Finanzintermediäre damit eine überaus wichtige volkswirtschaftliche Funktion einnehmen und der globale Finanzmarkt das monetäre Nervensystem des insbesondere für Deutschland so wichtigen internationalen Warenhandels darstellt, lässt sich nicht begründen, warum vor allem in den angelsächsischen Ländern die Finanzwirtschaft so vehement an Bedeutung zugenommen hat. Abbildung 1 zeigt dies am Beispiel der Renditen der US-amerikanischen Finanzwirtschaft und der restlichen Wirtschaft zwischen 1969 und 2009 auf Basis von 1969 (linke Skala) und dem Anteil des Finanzsektors an der gesamten Bruttowertschöpfung (rechte Skala).

Die hohen Gewinnerwartungen in der Finanzwirtschaft erhöhten die Menge des global nach Rendite suchenden Kapitals, was durch eine laxen Geldpolitik vor allem der US-amerikanischen Notenbank verstärkt wurde. So ist das Vermögen institutioneller Investoren³ zwischen 1980 und 2005 von 3 auf 55 Billionen US-Dollar gestiegen.⁴ Hohe Renditen konnten aber nur erzielt werden, indem Hebel (Leverages) eingesetzt wurden

Dr. Stefan Gärtner
Institut Arbeit und Technik
Munscheidstraße 14
45886 Gelsenkirchen
E-Mail: gaertner@iat.eu

Abbildung 1
Entwicklung der Gewinne in der Finanzwirtschaft und der restlichen Wirtschaft (beides linke Skala) sowie des prozentualen Anteils der Finanzwirtschaft an der gesamten Wirtschaft in den USA (rechte Skala)



Quelle: The Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, NIPATables; eigene Berechnungen

und das Eigenkapital durch Fremdkapital ergänzt wurde: Hedge Fonds, Private Equity- und andere (institutionelle) Investoren sind mit immer weniger Eigenkapital immer riskantere Geschäfte eingegangen. Dies bewirkt im Erfolgsfall hohe Renditen im Verhältnis zum eingesetzten Eigenkapital und führt im Fall sinkender Erträge umso schneller in die Zahlungsunfähigkeit (Leverageeffekt). Abbildung 2 zeigt das Volumen der Kreditaufnahme von Private Equity-Gesellschaften vor, während und nach der Krise für Europa und die USA. Die extreme Kreditaufnahme ab 2002 erstaunt vor allem vor dem Hintergrund, dass es sich beim Private Equity-Geschäft eigentlich um die Investition außerbörslichen Eigenkapitals handelt und nicht um die fremdfinanzierte Unternehmensübernahme bzw. Spekulation.

Große (global agierende) Banken haben diese Geschäftsmodelle großzügig finanziert, dehnten aber auch selbst die Kredit-

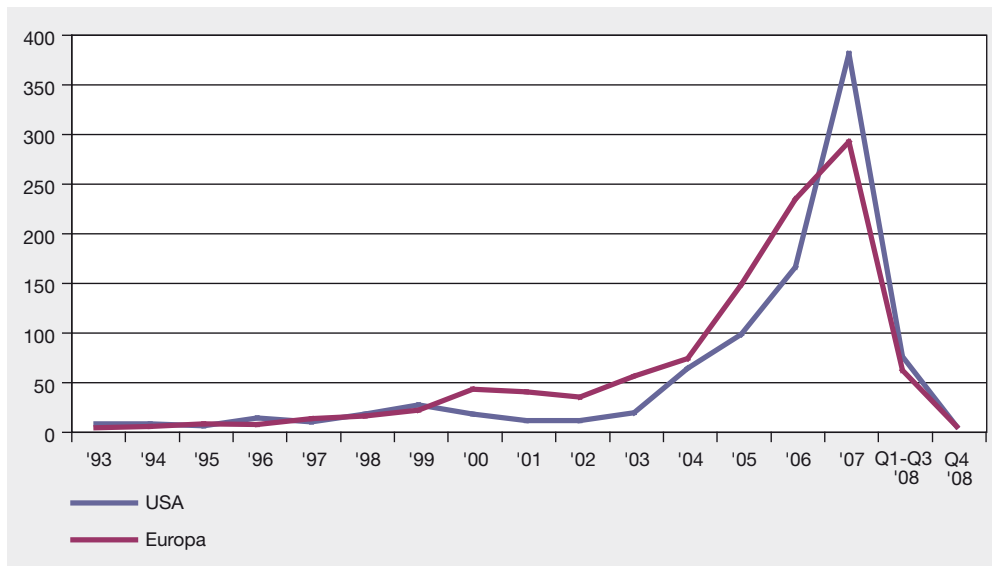
volumina aus, indem sie fahrlässig Kredite an Konsumenten und Immobilienbesitzer vergaben und dann in Produkten bündelten und weiter veräußerten, um die Liquidität für immer neue Geschäfte frei zu haben. Diese Praxis funktioniert allerdings nur, solange die Marktteilnehmer sich vertrauen und durch Nachfrage induzierte Liquidität im Markt war.⁵ Auf der Suche nach Investoren wurden die Produkte immer komplexer und die Randbedingungen immer exotischer und verworrener. Die Risiken waren damit vielfach nicht erkennbar und es wurden Informationsasymmetrien auf- statt abgebaut. Asymmetrische Informationsverteilung bedeutet, dass der Kreditnehmer mehr über sich und sein Vorhaben weiß als der Investor bzw. die Bank, die erst einmal die Informationen beschaffen, bewerten und im Zeitverlauf immer wieder aktualisieren muss.⁶ All dies führte dazu, dass sich die Finanzwirtschaft von der Realwirtschaft abkoppelte und die eigentliche Aufgabe, Finanzier der Realwirtschaft zu sein, aus den Augen verlor.⁷

Kodifizierung von Wissen und Schaffung homogener Produkte

Auch wenn viele der globalen Finanzgeschäfte reine Spekulationsgeschäfte sind, gibt es über das eigentliche Clearinggeschäft hinaus – also der finanztechnischen Abwicklung von Waren- und Handelsströmen – sinnvolle Funktionen globalisierter Finanzmärkte. Wenn etwa regionale Banken besonders stark Unternehmen einer regional spezialisierten Branche finanzieren, kann ein überregionaler Kredithandel Risiken diversifizieren. Die Bündelung und der globale Handel von Risiken wurden daher weder von den Aufsichtsbehörden noch von den Ratingagenturen oder Beratungsgesellschaften als Risiko angesehen; es wurde aus Gründen der Risikodiversifizierung sogar zu dieser Praxis geraten.⁸

Um Kredite, die aufgrund der individuellen Situation der Kreditnehmer und der Sicherheiten sehr unterschiedlich zu bewerten sind, zu global handelbaren Finanzprodukten zu machen, wird die Schaffung einer Vergleichbarkeit und Homogenisierung benötigt. Im Fall der Zerlegung der Wertschöpfungskette⁹ – wie bei der Bündelung und Veräußerung von Krediten geschehen – kann davon ausgegangen werden, dass selbst wenn die kreditvergebende Bank bzw.

Abbildung 2
Kreditaufnahme der Private Equity-Gesellschaften (in Mrd. US \$)



Quelle: Dealogic, nach Meerkatt, H.; Liechtenstein, H (2008): Get Ready for the Private-Equity Shakeout. Will This Be the Next Shock to the Global Economy?

die agierende Zweigstelle aufgrund ihrer Marktnähe noch über hinreichende Informationen verfügte, im Laufe der Weitergabe die dann risikotragenden Institute über immer weniger Informationen verfügen. Denn erstens lassen sich nicht alle Informationen – wie z.B. das Wissen über die Persönlichkeitsstruktur des Kreditnehmers – kodifizieren. Zweitens besteht insbesondere bei schlechten Risiken kein Anreiz, alles Wissen weiterzugeben. Auch kann davon ausgegangen werden, dass die Kreditprüfung und die damit einhergehende aufwendige Informationsbeschaffung intensiver vollzogen wird, wenn die Bank plant, das Kreditrisiko auf Dauer in die Bücher zu nehmen. Aber nicht nur die Anreize bei den Banken waren falsch justiert, sondern auch die der Schätzer, also der Rating-Agenturen, „die sich veranlasst sahen, die Kredittranchen attraktiv zu klassifizieren und damit auskömmliche Preise und letztendlich Absatzchancen zu ermöglichen“¹⁰. Die Akteure haben auf breiter Front daran geglaubt, dass sich erstens jedes Wissen, also auch implizites Wissen, aufschreiben und bewerten lässt und dass man zweitens anhand von Daten aus der Vergangenheit Modelle entwickeln kann, anhand derer die Zukunft sicher vorausgesagt werden kann.¹¹ Die Ratingagentur Moddys hat beispielsweise Fakten vor der Krise vollkommen anders bewertet als nach der Krise.¹²

Da die Informationsbeschaffung für Banken dann besonders aufwendig ist, wenn sie sich nicht in räumlicher Nähe zu ihren potenziellen Kreditnehmern befinden bzw. nicht in die regionalen Märkte integriert sind, daher ihre Kunden nicht persönlich kennen und die lokalen Märkte nicht einschätzen können, ist die Weitergabe von Krediten vor allem für nicht regional orientierte Banken interessant. „Langfristige, enge Beziehungen zwischen Unternehmen und Hausbanken vermindern die Informationsasymmetrie zwischen Schuldner und Gläubiger (...). Sie schaffen eine Vertrauensbasis, die für beide Seiten von Vorteil ist.“¹³ Insbesondere bei der Kreditvergabe an Kunden mit kurzer Kreditgeschichte (Existenzgründer) bzw. bei Unternehmen, die ihre Ertragskennziffern nicht veröffentlichen, verfügen regionale Banken aufgrund ihrer persönlichen Kontakte über komparative Kostenvorteile.¹⁴

Größere etablierte Unternehmen finanzieren sich hingegen vor allem an internationalen Kapitalmärkten, also durch Aktien und Anleihen, was aber in Deutschland im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern zwar eine gestiegene, aber immer noch geringe Bedeutung hat.¹⁵ Auch deutet das zwischen 1980 und 2005 weltweit um das 170-fache gestiegene Handelsvolumen von Aktien nicht ausschließlich auf eine zunehmende Bedeutung von Aktien als Finanzierungsform hin, sondern auch auf eine massive Ausdehnung von Finanzspe-

kulationen. So ist der Bestand an Aktien im gleichen Zeitraum nur um das 15-fache gestiegen und die durchschnittliche Haltdauer einer Aktie hat sich von 10 Jahren auf 11 Monate reduziert.¹⁶ In der Regel sind Finanzierungen an internationalen Kapitalmärkten kostengünstiger und gehen mit einer geringeren Abhängigkeit zu den finanzierenden Instituten einher. Die räumliche Nähe zu den Kreditgebern bzw. Investoren (z.B. Aktionären) spielt kaum eine Rolle, da es Ziel ist, umfassende Informationen öffentlich bereitzustellen. Allerdings lohnt sich diese Art der Finanzierung nur bei größeren Volumina, da ansonsten die notwendige Informationsbereitstellung (z.B. Prospektspflicht) zu kostenintensiv ist, was im Umkehrschluss bedeutet, dass gerade für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) Finanzintermediäre in räumlicher Nähe von Bedeutung zu sein scheinen.

Finanzmärkte: Financier der Realwirtschaft oder endogener Wachstumsmarkt

Politik reguliert oder dereguliert die Finanzwirtschaft und fördert sie oder fördert sie nicht. Dies geschieht meist aus zwei Gründen: um einerseits Haushalten und der Realwirtschaft möglichst effizient den Zugang zu Krediten und Anlagen zu ermöglichen und andererseits innerhalb der Finanzwirtschaft selbst wirtschaftliches Wachstum zu generieren.

Finanzintermediäre spielen nicht nur für Volkswirtschaften insgesamt eine zentrale Rolle. Vielmehr wären von einer mangelhaften regionalen Kreditversorgung insbesondere strukturschwache periphere Regionen betroffen, in denen sich Unternehmen aufgrund fehlender Kreditangebote nicht entsprechend entwickeln können. Dies wiederum kann in einem sich selbst verstärkenden Prozess dazu führen, dass diese Regionen für Banken uninteressant sind.¹⁷

Um die Gefahr des Kapitalabflusses aus schwächeren peripheren Regionen zu verhindern und die Kreditversorgung sicherzustellen, wurden Bankenmärkte in der Vergangenheit vielfach reguliert bzw. in unterversorgten Regionen Finanzinstitutionen geschaffen.¹⁸ So war der US-amerikanische Bankenmarkt lange Zeit nicht nur wegen der großen Entfernung zwischen den Zentren und nicht im heutigen Maß vorhandener Kommunikationstechniken regional separiert, sondern auch infolge einer viel-

fältigen gesetzlichen Regulierung, die Bankenmärkte territorial begrenzte. Auch die in vielen europäischen Ländern bis vor wenigen Jahren geltenden Vorschriften, dass dezentrale Genossenschaftsbanken und Sparkassen im Grundsatz ihre geschäftlichen Aktivitäten auf eine Region begrenzen müssen, folgten der Idee, regionale Kapitalabflüsse zu beschränken.

Weltweit wurde seit den 1970er Jahren von internationalen Institutionen (z.B. Internationaler Währungsfonds/IWF, World Trade Organisation/WTO), von Nationalstaaten, aber auch von der Europäischen Union (EU) auf Deregulierung, Privatisierung und offene Bankenmärkte gesetzt, um – so das allgemeine Denken – die Effizienz und damit einhergehend die allgemeine Wohlfahrt zu erhöhen.¹⁹ Dies zeigt sich zum Beispiel an dem 1997 verabschiedeten Financial Service Agreement im Rahmen des General Agreement on Trade in Services (GATS), in dem 25 Industrieländer und 77 Entwicklungsländer weitgehende Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen sind.²⁰ Es zeigt sich ebenfalls an den Bemühungen der EU, sich einerseits wettbewerbsrechtlich immer wieder mit der Legitimität öffentlicher Banken (vor allem Sparkassen und Landesbanken) auseinanderzusetzen²¹ und andererseits die Finanzmarktintegration voranzutreiben, also die Schaffung großer europaweit agierender Banken.²² Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Staat durch die Entstehung komplexer (privater) Bankenkomplexe („too big to fail“) zum Einlenken gezwungen wird. So führt die Finanzkrise gerade weltweit zu einer (Re-)Verstaatlichung großer international agierender Banken, die in einigen Fällen aus der Fusion regionaler, teilweise öffentlicher Banken hervorgegangen sind.

In den vergangenen Jahren war es aber nicht nur das Ziel der für Regulierung zuständigen Politiker, Rahmenbedingungen für eine der Realwirtschaft dienenden effizienten Finanzwirtschaft zu schaffen, sondern es wurde versucht, den Wohlstand in Form von Arbeitsplätzen und Gewinnen direkt aus der Finanzwirtschaft zu generieren. Robert Wade bringt stichhaltige Argumente dafür hervor, dass eine globale Deregulierungsspirale bereits in den 1980er Jahren durch die Politik Margret Thatchers in Gang gesetzt und aufgrund des internationalen Wettbewerbs durch die Politik der USA ver-

stärkt wurde.²³ So wurde die 1933 in den USA nach der ersten Weltwirtschaftskrise verabschiedete Trennung zwischen Investment- und Geschäftsbank immer wieder aufgeweicht und 1999 komplett aufgehoben.²⁴ Leitmaxime der Deregulierung war nicht so sehr, dass entfesselte Märkte die Realwirtschaft effizienter versorgen, sondern es ging vielmehr um die Förderung der Finanzwirtschaft an bestimmten Standorten im Sinne einer Clusterförderung. Zusätzlich zu der weltweit stattgefundenen Deregulierung kam das Versagen der Aufsichtsbehörden. So kann man die einfachen Fragen stellen: Warum ist es Banken erlaubt, komplexe Produkte zu erwerben, die ihren Bewertungssystemen nicht standhalten, diese dann außerhalb ihrer Bilanz zu stellen und damit der Finanzaufsicht zu entziehen? Warum ist es Investmentgesellschaften erlaubt, mit unzureichendem Eigenkapital Unternehmen und Immobilienbestände aufzukaufen? Warum darf man Bankprodukte schaffen, die keinen erkennbaren Sinn verfolgen? Warum werden Rating-Agenturen nicht reguliert und kontrolliert und warum wird im Rahmen der EU-Binnenmarktpolitik angestrebt, einen integrierten Finanzmarkt²⁵ mit global agierenden Playern zu schaffen, obwohl seit Jahren bekannt ist, dass große Banken systemrelevant sind²⁶ und daher der Staat im Falle des Falls für die Verluste aufkommen muss? Denn genügend ernstzunehmende Warnungen gab es²⁷, wie die des US-Ökonomen Raghuram Rajan²⁸, der 2005 beim Welttreffen der Notenbanken die Gefahr einer annähernden Finanzkrise voraussagte, oder die der globalisierungskritischen NGOs und die in dem mittlerweile in 27 Sprachen übersetzten Bestseller die „Globalisierungsfalle“²⁹, in dem bereits 1998 die dramatischen Entwicklungen in der Weltfinanz skizziert wurden.

Ob Banker und Politiker aber mittlerweile die Zeichen der Zeit erkannt und verinnerlicht haben, ist fraglich. Tatsächliche Kostenvorteile und Effizienzgewinne, die eine global-räumliche Arbeitsteilung rechtfertigen würden, sind in der Finanzwirtschaft nur eingeschränkt zu erkennen. Vielmehr stellt sich die Frage, ob nicht die damit verbundenen Nachteile – vor allem der Verlust räumlicher Nähe – die Vorteile überkompensieren. Aus wohlfahrtsökonomischen Gründen werden nur ein paar Funktionen globaler Finanzmärkte benötigt: Dazu zählen beispielsweise die mögliche

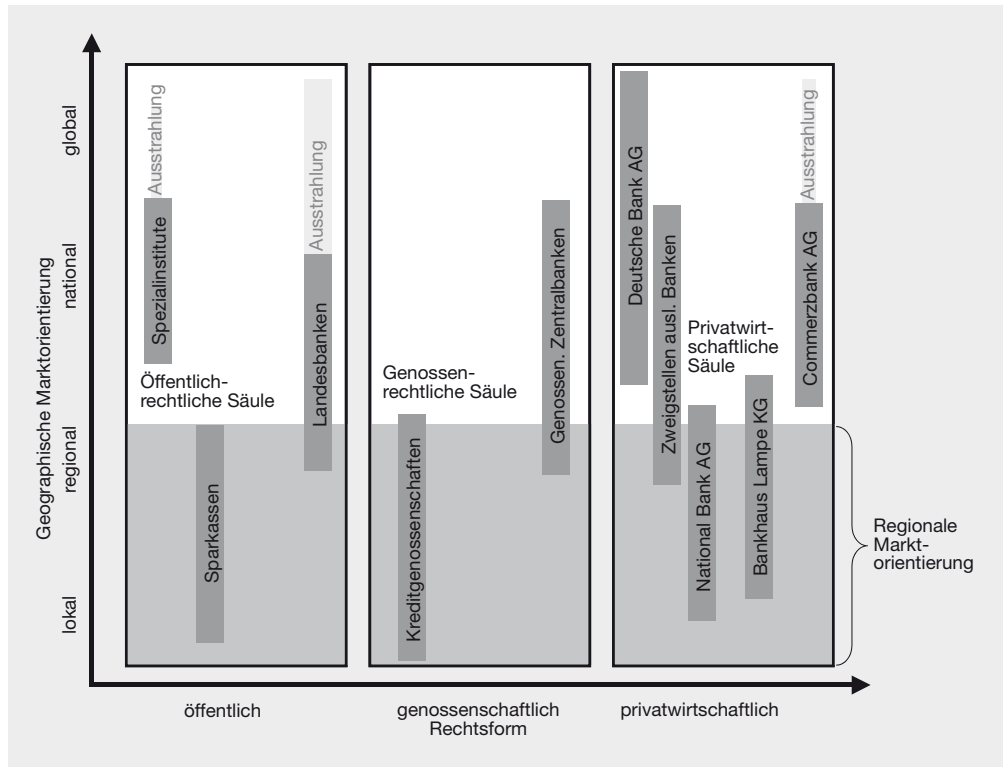
Verhinderung von Monopolrenten bei den Finanzinstitutionen, die Sicherstellung eines globalen Liquiditätsausgleichs, der temporäre Außenhandels-Überschüsse bzw. Unterdeckungen kompensiert, der internationale Zahlungsverkehr und die Begleitung sowie Prüfung von Unternehmenskäufen und -fusionen (Due Diligence). Ob in der heutigen Weise globalisierte Finanzmärkte tatsächlich die optimalste Allokation von Ersparnissen bedingen, ist vor dem Hintergrund asymmetrisch verteilter Informationen und der damit einhergehenden Bedeutung räumlicher Nähe fraglich.

3 Raum und Banken

Die Palette der Vorschläge, wie zukünftig Finanzkrisen zu verhindern bzw. einzudämmen sind, ist breit und vieles davon klingt vernünftig.³⁰ Die Hoffnung auf zukünftige Stabilität und Krisenfreiheit schwindet allerdings, wenn man die Kommentare der Skeptiker beachtet, die sich im Wesentlichen darauf beziehen, dass Krisen in marktwirtschaftlichen bzw. kapitalistischen Systemen per se angelegt sind und dass sich staatliche Regulierung immer an der Vergangenheit und einem bestimmten, nicht bewiesenem Verständnis von marktlichen Funktionsweisen³¹ orientiert bzw. nicht schnell genug auf die Risiko- und Geschäftemacher reagieren kann.

Daher stellt sich die Frage, ob und wenn ja wie die Finanzwirtschaft zu ihrer originären Funktion zurückgeführt und eine Finanzmarktarchitektur kreiert werden kann, die Strukturen mit inhärenten eigendynamischen Stabilisierungskräften aufweist. Da in der Diskussion um stabile Finanzmärkte Faktoren wie räumliche Nähe, regional segregierte Bankenmärkte und das damit einhergehende Vertrauen sowie die Reduktion von Informationsasymmetrien zwischen Gläubiger und Schuldner beinahe unberücksichtigt bleiben, werden diese Faktoren hier in besonderem Maße diskutiert. So werden in der finanzwirtschaftlichen und bankentheoretischen Literatur in der Regel Nationalstaaten als Bezugspunkte für Analysen herangezogen und Marktstrukturmaße, also die Berücksichtigung der Anzahl der Banken in einem Markt, oft nur zwischen Nationen verglichen. Der geographische Raum unterhalb des Nationalstaats bleibt meist unberücksichtigt. Aufgrund gleicher

Abbildung 3
Drei-Säulen-Bankenstruktur aus räumlich-geographischer Perspektive



Quelle: eigene Darstellung

Währungen innerhalb von Nationalstaaten erscheinen Finanz- und Bankensystem für die raumwirtschaftliche Literatur meist irrelevant³², was sich durch den gemeinsamen Euro-Währungsraum in den vergangenen zehn Jahren noch verstärkt hat. So sind viele der Bankenstatistiken der Europäischen Zentralbanken zwar sektoral gegliedert, differenzieren aber teilweise nicht nach Nationalstaaten. Beispielsweise bezieht sich der Banking Lending Survey auf den gesamten Euroraum und gibt ausschließlich räumlich aggregierte Daten an.³³

Dass die Raumrelevanz von Bankenmärkten nicht hinreichend berücksichtigt wird, zeigt sich für Deutschland auch daran, dass bei der Betrachtung der Bankenmarktstruktur meistens eine Orientierung an der formalrechtlichen (Drei-Säulen-System) und nicht an der räumlichen Struktur stattfindet. Abbildung 3 stellt auf der horizontalen Ebene diese drei Säulen dar. Die öffentliche rechtliche Säule besteht aus den Sparkassen und den Landesbanken zzgl. der Spezialinstitute, wie die KfW-Bankengruppe. Die zweite Säule setzt sich aus den Kreditgenossenschaften und den genossenschaftlichen Zentralinstituten zusammen. Die als dritte Säule dargestellte Einheit beinhaltet die vorwie-

gend als Aktiengesellschaften organisierten Kreditbanken. Neben den Regionalbanken (die aber überwiegend nicht regional orientiert sind) sowie sonstigen Kreditbanken und den Zweigstellen ausländischer Banken zählen hierzu die fünf Großbanken (Deutsche Bank AG, Commerzbank AG, Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG und seit 2004 die Deutsche Postbank AG).

Die Trennung in drei Säulen ist insofern sinnvoll, da es in der Vergangenheit nur innerhalb dieser Säulen zu Umstrukturierungen und Aufkäufen kam. Allerdings würde sich hinsichtlich der hier verfolgten Fragestellung eine Abgrenzung quer zu den Säulen mit Bezug auf die geographische Marktorientierung anbieten. Dies ist in Abbildung 3 auf der y-Achse geschehen, wobei die vertikale Ausdehnung heuristisch ermittelt wurde. So ließen sich hinsichtlich ihrer Marktorientierung vor allem die Banken mit regionaler Marktorientierung (grau unterlegt) zu einer Gruppe zusammenfassen. Dies sind vor allem die Sparkassen und Kreditgenossenschaften, aber auch manche private Geschäftsbank wie das Bankhaus Lampe KG, das in regional abgegrenzten Geschäftsgebieten vermögende Privatkunden und Geschäftskunden betreut, oder die

National Bank AG, die nur in einem Umkreis von ca. 50 km um die Stadt Essen geschäftlich aktiv ist. Die Landesbanken haben zwar eine Versorgungsfunktion in den jeweiligen Bundesländern und unterstützen die Sparkassen bei der Betreuung größerer global agierender Geschäftskunden, sind aber auch national und international tätig und würden daher nur sehr begrenzt in diese Gruppe gehören. Zu den deutschlandweit tätigen Banken würden vor allem die Commerzbank AG, aber auch die Deutsche Bank AG gehören, die jedoch deutlich globaler orientiert sind.

Dass der Raum in der deutschsprachigen Bankenliteratur kaum eine Rolle spielt, verwundert im Hinblick auf die regional abgegrenzten Bankenmärkte der Genossenschaftsbanken und Sparkassen. Als öffentlich-rechtliche Institute sind Sparkassen sogar an ihren Träger, in der Regel Gemeinden, Kreise oder Zweckverbände, formalrechtlich gebunden. Ein Grundsatz, der die Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags sicherstellen soll, ist das Regionalprinzip. Danach dürfen Kredite im Grundsatz nur an Institutionen, Unternehmen und Personen in der Region vergeben und nur dort Zweigstellen eröffnet werden. Ziel ist es, das in der Region angesparte Geld in erster Linie zur Förderung der einheimischen Wirtschaft und Bevölkerung einzusetzen. Diese Regionalabgrenzung gilt in ähnlicher Form auch bei den Genossenschaftsbanken. Sparkassen sind bis auf ganz wenige Ausnahmen in allen Regionen Deutschlands vorhanden. Genossenschaftsbanken haben ihren Schwerpunkt in ländlichen westdeutschen Regionen, sind aber räumlich ebenfalls weit verbreitet.

Finanzgeographische Analysen beschäftigen sich zwar mit der räumlichen Verteilung der Knotenpunkte weltweiter Finanzfunktionen als internationale Machtzentren³⁴, aber kaum mit der Bedeutung von Finanzintermediären für die regionale Entwicklung und ebenso wenig mit der Bedeutung räumlicher Nähe für die Vergabe von Krediten an KMU. Die finanzgeographischen Studien knüpfen damit an die regionalwirtschaftliche Diskussion an, bei der beispielsweise im Rahmen von Clusteransätzen³⁵, aber auch regionalwissenschaftlicher Theorien wie der Neuen Außenhandelstheorie bzw. der New Economic Geography³⁶ auf eine Konzentration und Spezialisierung und

damit einhergehenden Wissens-Spillovern ökonomischer Prozesse im Raum verwiesen wird. Solche Vorteile ergeben sich aber nur – und dieser Unterschied wird in einigen finanzgeographischen Untersuchungen vernachlässigt –, wenn es um Finanzdienstleistungen im internationalen Maßstab geht, die an spezialisierten Orten effizienter zu erstellen sind. Die Frage, ob nicht die Verletzbarkeit und Abhängigkeit vom globalen Konjunkturverlauf der exportorientierten deutschen Volkswirtschaft durch ein in weiten Teilen auf dezentrale Strukturen bauendes Bankensystem teilstabilisiert wird, bleibt weitestgehend unbeantwortet.

4 Räumliche Nähe und regionale Bankenmärkte: Vor- oder Nachteile

Vor dem Hintergrund der Bedeutung räumlicher Nähe lassen sich einerseits die Notwendigkeit und das staatliche Engagement für in Teilen regional begrenzte Bankenmärkte theoretisch konzeptionieren, andererseits zumindest modellhaft auch Vorteile globaler Finanzmärkte mit großen international agierenden Banken ableiten. Denn erstens diversifizieren sie regional geklumpete Risiken, zweitens erhöhen sie die Konkurrenz und verhindern damit Monopolrenten, sorgen drittens für einen überregionalen Liquiditätsausgleich und verhindern viertens Krisenkreisläufe dergestalt, dass regionale Banken stark von der wirtschaftlichen Situation ihres regionalen Geschäftsgebiets abhängig sind. Betrachtet man die Praxis hinsichtlich möglicher Vor- und Nachteile, lassen sich zumindest die zwei folgenden Fragen empirisch für Deutschland beantworten:

- (1) Sind kleine regional limitiert agierende Banken betriebswirtschaftlich hinreichend stabil und sind sie vor allem auch in strukturschwachen Regionen dauerhaft erfolgreich?
- (2) Sind die kleineren regionalorientierten Banken in der Krise fähig, weiterhin Kredite an Unternehmen und Selbstständige zu vergeben? Die einschlägige Presse und die aktuellen politischen Statements vermitteln den Eindruck, dass Deutschland trotz der vielen regional unabhängigen Finanzintermediäre seit der Krise besonders von einer Kreditklemme betroffen sei. Die Krise eig-

net sich also, um die Kreditvergaben der Bankengruppen an Unternehmen und Selbstständige zu kontrastieren.

Zu (1): Stabilität regionalorientierter Banken

Wenn eine Funktion globaler Finanzmärkte die Diversifizierung von Kreditrisiken ist, dann ist es naheliegend, dass Banken mit geographisch begrenzten Märkten Gefahr laufen, dass ihre Kreditportfolios mit der regionalen Wirtschaftsstruktur korrespondierend relativ homogen zusammengesetzt sind.³⁷ Dies kann zu einer Risikoklumpung führen. Trotz einiger gruppeninterner (getrennt nach Genossenschaftsbanken und Sparkassen) Kreditpooling-Aktivitäten bleibt immer das Risiko, von nationalen Konjunkturzyklen abhängig zu sein, was regionalorientierte Banken instabiler machen könnte. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass kleinere regionale Geldinstitute in der Peripherie das Risiko von Investitionen in neue Technologien oder Produktinnovationen aufgrund fehlender Wissensressourcen nicht abschätzen können. Dies alles könnte zu Ertragsnachteilen und Instabilitäten führen. Da gerade bei den Sparkassen und den Kreditgenossenschaften Eigenkapital überwiegend aus thesaurierten Gewinnen gebildet wird, wäre dies gerade im Hinblick auf die zurzeit geplanten verschärften Eigenkapitalhinterlegungsvorschriften (Basel III) problematisch.

Im internationalen Vergleich zeigt sich tatsächlich, dass der deutsche Bankenmarkt seit Jahren niedrige Renditen abwirft.³⁸ Allerdings gilt dies nicht nur für die regionalorientierten Genossenschaftsbanken und Sparkassen, sondern für alle Banken. Dies wiederum deutet auf einen sehr wettbewerbsintensiven gut funktionierenden Bankenmarkt hin. So kam auch die KfW-Bankengruppe zu dem Fazit, dass das deutsche Kreditgewerbe im internationalen Vergleich volkswirtschaftlich hochproduktiv sei, jedoch betriebswirtschaftlich wenig rentabel.³⁹ Thorsten Beck, Heiko Hesse et al. konstatierten in einer Studie, die die Bilanzstatistiken einzelner Bankengruppen in Deutschland zwischen 1995 und 2007 miteinander verglich: „we find consistent evidence that privately owned banks are less stable than government-owned savings banks and cooperative banks“.⁴⁰ Auch sahen die Autoren gerade bei den privaten Banken einen Hinweis auf die „too-big-to-

fail“-Politik von Banken, die mit zunehmender Größe kleinere Eigenkapitalquoten aufweisen, und sehen bei dieser Bankengruppe eine negative Beziehung zwischen Größe und Kreditrisiko. Heiko Hesse und Martin Cihák⁴¹, die für den Zeitraum 1994–2004 eine internationale Stichprobe von 16 577 Banken auswerteten, kommen zu dem Ergebnis, dass genossenschaftlich organisierte Banken stabiler sind als kommerzielle privatwirtschaftlich organisierte Banken. Ebenfalls bestätigte sich in ihrer Untersuchung, dass große Banken weniger risikoavers sind.

So scheinen kleinere regionalorientierte Banken zwar risikoaverser und insgesamt weniger krisenanfällig zu sein. Jedoch stellt sich, wie eingangs bereits formuliert, zusätzlich die Frage, ob diese Banken in der Lage sind, in strukturschwachen Regionen vergleichbare Erträge zu erwirtschaften wie in erfolgreichen Regionen. So besteht die Gefahr, dass Finanzintermediäre, die an die Region gebunden sind, in schwächeren Regionen geringere Erträge erwirtschaften bzw. von häufigen Kreditausfällen aufgrund einer hohen Konkursquote betroffen sind und hierdurch letztendlich die regionale Entwicklung nur eingeschränkt unterstützen können. Würden sie in schwachen Regionen deutlich weniger Mittel erwirtschaften als in starken Regionen, bestünde aufgrund des Regionalprinzips die Gefahr, dass sie das regionalwirtschaftliche Gefälle zwischen den Regionen erhöhen würden. So birgt der in der Werbung oft rezitierte Spruch der Sparkassen „Wenn es der Region gut geht, geht es auch den Sparkassen gut“, der ihre intrinsische Motivation für eine regionale Verantwortungsbeweisen soll, im Umkehrschluss ein Dilemma: Geht es der Sparkasse wirtschaftlich schlecht, wenn es der Region schlecht geht? Theoretische Hinweise auf dieses Dilemma lassen sich finden: So konstatierten Victoria Chick und Sheila C. Dow⁴² in einem 1988 veröffentlichten Artikel, dass regionale Banken aufgrund konzentrierter Risiken in schwachen Regionen in Krisenkreisläufen verhaftet sind und ins Strudeln geraten könnten. Georg Dybe stellte in seiner Dissertation den Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Lage und der Ertragsentwicklung von Banken wie folgt dar: „Geht es den Unternehmen in der Region schlecht, so wirkt sich das negativ auf die Geschäftsentwicklung der Bank aus.“⁴³ Und auch Pietro

Tabelle 1
Korrelationskoeffizienten (Spearman) zwischen Sparkassen und Regionalindikatoren für Gesamt-, West- und Ostdeutschland

Sparkassendaten	Regionalindikator			Wie sind die Korrelationskoeffizienten zu lesen?
	Gesamt	West	Ost	
EKR vor Steuern	0,133044	-0,046345	0,031365	Bezogen auf die Ertragskennzahlen EKR, Betriebsergebnisse und Zinsüberschuss sagt ein positiver Korrelationskoeffizient hier aus, dass Sparkassen in regionalwirtschaftlich schwachen Regionen einen besseren Ertrag erwirtschaften bzw. die Zinsspanne in schwachen Regionen höher ist. Da die CIR umso niedrigere Werte annimmt, je besser das Aufwands-Ertrags-Verhältnis ist, bedeutet ein positiver Koeffizient hier, dass Sparkassen in schwachen Regionen weniger effizient agieren.
CIR	-0,004722	0,079990	-0,222067	
Betriebsergeb. vor Bewertung*	0,191618	0,066045	0,242761	
Betriebsergeb. nach Bewertung*	-0,021968	0,025734	0,019544	
Zinsüberschuss	0,415788	0,307165	0,237899	
* Im Verhältnis zur durchschn. Bilanzsumme. Das Signifikanzniveau ist unerheblich, da mit der Grundgesamtheit gearbeitet wurde.				

Quelle: Statistische Ämter der Länder: Arbeitnehmerentgelt in den kreisfreien Städten und Landkreisen 2004 (Auswertung durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW 2005); BBR: Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung, Ausgabe 2004 und Raumordnungsbericht 2005

Alessandrini und Alberto Zazzaro⁴⁴ gehen für den italienischen Bankenmarkt von einem Zusammenhang zwischen dem Erfolg von regionalen Banken und Unternehmen aus.

Der empirische Zusammenhang zwischen der regionalökonomischen Situation der Geschäftsgebiete und dem betriebswirtschaftlichen Erfolg regionalorientierter Finanzintermediäre wurde bis heute nur selten betrachtet.⁴⁵ Flächendeckend wurde für alle Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands erstmals 2007 anhand der Sparkassen empirisch getestet, ob regionalorientierte Banken in schwachen Regionen erfolgreich sein können.⁴⁶ Der bei dieser Untersuchung verwendete Regionalindikator setzt sich aus sechs Variablen zusammen und ist an einen Indikator zur Bestimmung der regionalwirtschaftlichen Situation der Arbeitsmarktreionen in Deutschland angelehnt, der vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung gebildet wurde.⁴⁷ Tabelle 1 gibt die Korrelationskoeffizienten⁴⁸ zwischen dem Regionalindikator und den Sparkassenvariablen (Eigenkapitalrendite, Cost-Income-Ratio, Betriebsergebnisse vor und nach Bewertung und dem Zinsüberschuss) für Gesamt-, West- und Ostdeutschland an.

Aus gesamtdeutscher Sicht sind mit Ausnahme der Zinsspanne – hier profitieren die Sparkassen von einer regionalwirtschaftlichen Schwäche – alle angegebenen Koeffizienten schwach ausgebildet. Betrachtet man West- und Ostdeutschland getrennt,

tritt eine Diskrepanz bezüglich der Sensibilität zutage, mit der der Sparkassenertrag auf die regionale Situation reagiert. Wie in der zweiten Spalte von Tabelle 1 abzulesen ist, ist in Westdeutschland der Ertrag der Sparkassen weniger von der wirtschaftlichen Situation der Region abhängig, als dies aus gesamtdeutscher und vor allem ostdeutscher Perspektive der Fall ist. Die ostdeutschen Sparkassen reagieren am stärksten auf die regionale Situation, wie die Korrelationskoeffizienten anzeigen. Die Koeffizienten deuten alle auf einen leichten statistischen Zusammenhang hin, der aussagt, dass Sparkassen in schwachen Regionen einen höheren Ertrag erwirtschaften. Dies gilt am deutlichsten für das Betriebsergebnis vor Bewertung.

Weitere Studien wie die von Uwe Christians⁴⁹ für die Genossenschaftsbanken und Sparkassen – allerdings nur für ostdeutsche Regionen – und Alexander Conrad⁵⁰ in Bezug auf Alterung und Abwanderung der Wohnbevölkerung folgten. Alle dem Autor bekannten Studien geben Entwarnung und zeigen, dass die Ertragssituation der Genossenschaftsbanken und Sparkassen in schwachen Regionen genauso gut ist wie in prosperierenden Regionen, in Ostdeutschland in schwachen Regionen sogar etwas besser ist. Dies ist gerade in Bezug auf die kommunalen Sparkassen keine banale Erkenntnis. Im Gegenteil: Wären diese Finanzintermediäre in regionalen Krisenkreisläufen verhaftet, wären sie langfristig in ihrer Existenz bedroht. Dies hätte wiederum Aus-

wirkungen auf die Bankenmarktstabilität und würde die aufgrund des Regionalprinzips der Sparkassen faktisch bestehende Einschränkung der Kapitalmobilität in Frage stellen.

Zu (2): Kreditvergabe an Unternehmen und Selbständige im Lichte der Krise

Um die Frage beantworten zu können, ob es in Deutschland krisenbedingt zu einer „Kreditklemme“ kam, sind zunächst zwei Ursachen eines eventuellen kreditwirtschaftlichen Engpasses zu unterscheiden:

(1) die direkt durch die Krise induzierte Kreditklemme, bei der Banken aufgrund von Abschreibungen bei sog. toxischen Wertpapieren und anderen spekulativen Bilanzpositionen in ihrer Eigenkapitalausstattung geschwächt sind und daher ihre Kreditvergabe zurückfahren müssen. Eine ineffiziente Kapitalallokation kann sich zusätzlich verstärken, wenn Banken sich nicht mehr gegenseitig vertrauen und der Interbankenhandel zum Erliegen kommt.

(2) die indirekt über die realwirtschaftliche Situation verursachte Krise, bei der Banken Unternehmenskredite infolge einer weltweiten Rezession abschreiben müssen oder aufgrund schlechter Exportaussichten die Risiken ihrer Kunden schlechter bewerten als zuvor, sich also deren Bonität verschlechtert.

Die Folge ist die gleiche: Aufgrund des verminderten Eigenkapitals bzw. der notwendigen höheren Risikovorsorge fahren die Banken ihre Kreditvergabe zurück. Demnach muss eine restriktivere Kreditvergabe der Banken nicht allein durch direkte Auswirkungen der Finanzkrise verursacht sein, sondern kann auch daran liegen, dass in Deutschland besonders viele Unternehmen exportorientiert und daher von der globalen Rezession besonders betroffen sind. So stellt der Deutsche Industrie- und Handwerkskammertag fest: „Hohe und steigende Finanzierungskosten beklagen vor allem die Unternehmen aus den exportstarken Industrien.“⁵¹

Im schlechtesten Fall überlagern sich beide Ursachen, indem Banken aufgrund von Verlusten am internationalen Finanzmarkt und Abschreibungen in ihrer Eigenkapitalausstattung geschwächt sind und es konjunkturbedingt zu weiteren Auftragsrückgängen bei ihren Kreditkunden kommt. Dies kann

aufgrund der gängigen Rating-Methoden, die die kurz- und mittelfristigen Entwicklungen überproportional stark bewerten⁵², dazu führen, dass Kredite dann mit deutlich mehr Eigenkapital unterlegt werden müssen, von dem aber schon wegen der Abschreibungen weniger da ist.

Im besten Fall sind die Banken hinsichtlich ihres Wertberichtigungsbedarfs stabil und sehen sich wegen der festen Kundenbeziehungen veranlasst, auch in konjunkturell schwierigen Zeiten Liquiditätsengpässe der Unternehmen zu überbrücken. Räumliche Nähe ist dabei im Hinblick auf Verantwortungsübernahme, aber wiederum auch im Hinblick auf einen Informationsvorteil zu den langfristigen Geschäftsaussichten der Kreditnehmer relevant. So kann vermutet werden, dass regionalorientierte Banken Konjunkturschwankungen reduzieren. Die aktuelle Krise bietet die Chance, diese These durch empirisches Material zu untermauern.

Empirisch kann man sich der Frage durch Betrachtung der wichtigsten Unternehmensumfragen der einschlägigen Institute und durch die Betrachtung des Outputs an Unternehmenskrediten nähern.

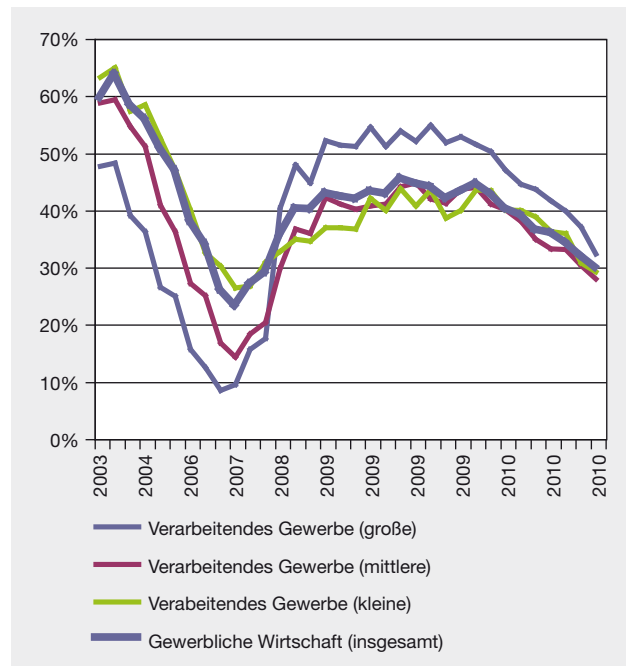
Sowohl die Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK)⁵³, in der über 14 000 Unternehmen zur Entwicklung von Kreditkonditionen befragt wurden, als auch die KfW-Umfrage⁵⁴, bei der 3 200 Unternehmen u. a. zu den aktuellen Finanzierungsbedingungen befragt wurden, sowie die Angaben zur Kredithürde in dem seit 2009 monatlich durchgeführten Konjunkturtest des ifo-Instituts⁵⁵ mit rund 4 000 Unternehmensbefragungen weisen auf eine seit 2008 etwas restriktivere Kreditvergabe hin. Allerdings waren die Umfrageergebnisse – und dies gilt für alle erwähnten Umfragen – in den Jahren 2003 und 2004 deutlich schlechter, und dies ohne globale Finanzkrise. Abbildung 4 gibt dies beispielhaft für die Abfrage der Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft⁵⁶ insgesamt und für das verarbeitende Gewerbe getrennt nach Größenklassen durch das ifo-Institut für den Zeitraum 06/2003 bis 08/2010 wieder.

Die Unterscheidung nach Größenklassen weist darauf hin, dass die Kreditanfragen kleiner im Vergleich zu großen und mittleren Unternehmen während der Krise weniger restriktiv behandelt wurden. Vor der

Krise hatten es hingegen die großen Unternehmen am einfachsten, Kreditmittel zu bekommen. Seit 2010 zeigt sich eine Nivellierung der Restriktionsdifferenzen nach Größenklassen. Dass kleinere im Vergleich zu größeren Unternehmen die Kreditvergabe der Banken während der Krise weniger restriktiv empfunden haben, kann einerseits in ihrer größeren Exportorientierung und damit nur indirekt in der Finanzkrise begründet liegen und andererseits darin, dass große Unternehmen verstärkt mit den privaten Großbanken und den Landesbanken zusammenarbeiten und diese in der Krise Kapital verloren haben und daher ihr Kreditengagement nicht ausdehnen bzw. im Hinblick auf die schlechteren Exportaussichten ihrer Kunden keine besonderen Risiken eingehen konnten.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit eine weniger intensive Kunden-Bank-Beziehung und geringere räumliche Nähe – die Entscheidungen der Großbanken werden nur teilweise vor Ort getroffen – zu einer geringeren Verantwortungsübernahme in der Krise führt. Für die hier vorliegende Erkundung, ob regionale Strukturen die Finanzkrise und eine damit einhergehende Kreditklemme abmildern können, ist die im Rahmen der ifo-Befragung zusätzlich erhobene Frage nach der Hausbankbeziehung von Interesse. Macht es bezüglich der momentanen Kreditfinanzierungsmöglichkeiten einen Unterschied, zu welcher Bank ein Unternehmen eine Hausbankbeziehung unterhält? 33% der Kunden bei Genossenschaftsbanken und 41% der Sparkassenkunden berichten über eine restriktive Kreditvergabebereitschaft der Banken. Bei den Geschäftsbanken und Landesbanken kommt die Antwort von 45% bzw. 46% der Kunden.⁵⁷ Die Autoren der Studie sehen einen Zusammenhang zwischen Kreditvergabebereitschaft und dem Ausmaß, in dem die Bankengruppen von der Finanzkrise betroffen sind. So „unterscheidet sich die finanzielle Lage zwischen einzelnen Gruppen von Kreditinstituten infolge der Abschreibungen, die sie auf ihre früheren Investments durchführen mussten“⁵⁸. Sie kommen zu der Beurteilung, dass die Landesbanken und die privaten Geschäftsbanken besondere Verluste erlitten. „Die Sparkassen scheinen weniger durch ihre eigenen Fehlinvestitionen betroffen zu sein als durch ihre Beteiligung an den Landesbanken. (...) Die Genossenschaftsbanken

Abbildung 4
Anteil der Unternehmen, die die Kreditvergabepraxis der Banken als restriktiv bezeichnen

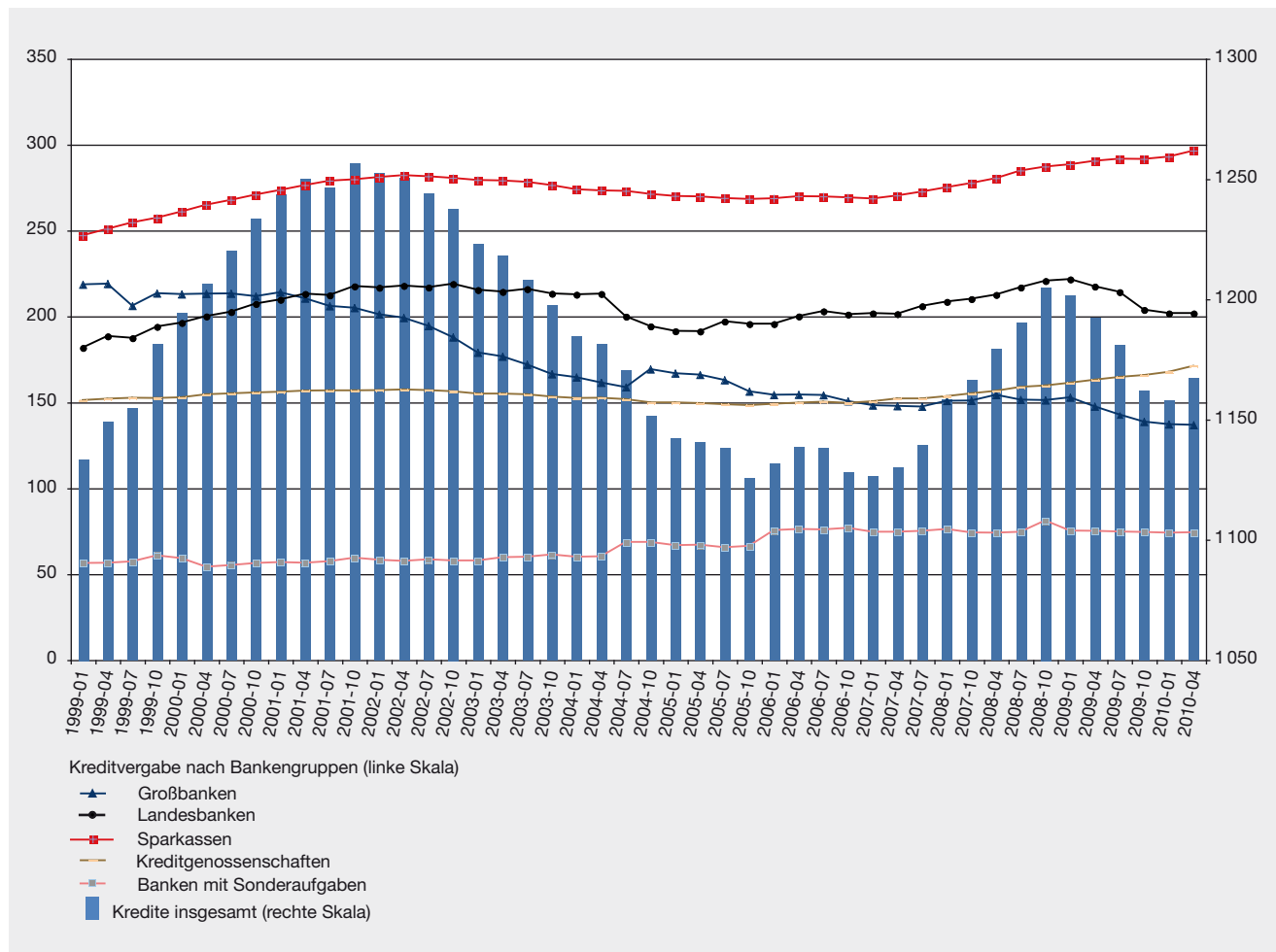


Quelle: ifo-Institut: Lange Zeitreihen für die Kredithürde der gewerblichen Wirtschaft
(www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a-winfo/d1index/18INDEXKREDKL)

haben die Krise bisher ohne größere Rückschläge überstanden. Diese Situation spiegelt sich sehr gut in der Einschätzung der Kunden über die Kreditvergabebereitschaft ihrer Bank wider.“⁵⁹ Große Unternehmen sind „häufiger Kunden von privaten Geschäftsbanken (und Landesbanken), die im Moment bei allen Unternehmen, und zwar unabhängig von deren Geschäftslage, bei der Kreditvergabe als besonders restriktiv beurteilt werden. Damit zeigen die Ergebnisse auch, dass die restriktive Kreditvergabe der Banken zum einem eine Reaktion der Banken auf die gestiegenen Ausfallrisiken darstellen und zum anderen Folge der Verluste sind, die die Banken durch die Finanzkrise erlitten haben.“⁶⁰

Der im Rahmen der Unternehmungsumfragen festgestellte leicht verschlechterte Kreditzugang muss vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass Unternehmen bei der aktuellen Berichterstattung und den politischen Statements im Sinne einer „selbsterfüllenden Prophezeiung“ dieselbe Situation vor der Krise anders beurteilen als nach der Krise. Unternehmen und vor allem ihre Verbände klagen aber auch über Finanzierungsbedingungen, um damit von

Abbildung 5
Kredite an Unternehmen und selbständige Privatpersonen in Mrd. €
 (ohne Kredite an Finanzierungsinstitutionen und Versicherungsgewerbe)



Quelle: ifo-Institut: Lange Zeitreihen für die Kredithürde der gewerblichen Wirtschaft (www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a-winfo/d1index/18INDEXKREDKL)

der Politik Vorteile zu bekommen. So sagte z. B. Mario Ohoven, der Präsident des Bundesverbandes Mittelständischer Wirtschaft: „Der Mittelstand steckt in der Kreditklemme und erwartet deswegen von der Bundesregierung ein klares steuerpolitisches Signal.“⁶¹ Viele eine Kreditklemme attestierende Presseberichte beziehen sich bei genauerem Hinsehen auf europäisches und nicht auf deutsches Zahlenmaterial, und die Geschichten von versagten Krediten, die gesunde Unternehmen ins Verderben treiben, haben manchmal episodischen Charakter. Auch stellen die Autoren der DIHK-Umfrage heraus, dass „in vielen Handelspartnerländern die Finanzierungssituation noch schwieriger ist als hierzulande“⁶².

Zieht man zur Beurteilung des Outputs – also des von den Banken tatsächlich vergebenen Kreditvolumens an Unternehmen

und Selbstständige – die monatlich erscheinende Bankenstatistik der deutschen Bundesbank heran (Abb. 5), zeigt sich, dass alle Bankengruppen zusammen (rechte Skala) – trotz einer deutlichen Rezession – ihr Kreditvolumen erst im vierten Quartal 2009 leicht reduziert haben. Im April 2010 konnte schon wieder eine Ausdehnung der Kreditvolumina verzeichnet werden. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die Ende 2009 erreichte Talsohle noch über den Tiefpunkten von 2007 und 2005 lag. Dass das Kreditvolumen auf einem hohen Niveau gehalten werden konnte, liegt vor allem am Kreditengagement der regionalorientierte Kreditgenossenschaften und Sparkassen, die ihre Kreditvergabe im Gegensatz zu den Großbanken und Landesbanken ausgedehnt haben (linke Skala).

Die vorgetragenen Analysen können die Frage, ob eine Kreditklemme vorliegt und ob das deutsche Bankensystem für kleine und mittlere Unternehmen vorteilhaft ist, nicht hundertprozentig beantworten. Denn einerseits kann bei den Umfragen nicht genau geprüft werden, wie viel der Verschlechterung aufgrund der Verbands- und Medienäußerungen induziert ist. Andererseits ist bei der Betrachtung des Outputs die Nachfrage nach Krediten nicht bekannt und es fehlt darüber hinaus an intereuropäischen Vergleichsdaten. Allerdings lässt sich vermuten, dass ohne regional orientierte Banken in Deutschland die Ansteckungseffekte auf die deutsche Finanzwirtschaft und damit die Folgen für die Realwirtschaft deutlicher wären. Michael Hüther, der Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft, spricht von einer „Robustheit des Finanzsystems“.⁶³

5 Ausblick

Die angeführten Aspekte und Daten sind im Sinne einer auf räumliche Nähe fokussierten Argumentation gewiss selektiv. Gleichwohl lässt sich auf ihrer Basis konstatieren, dass eine Berücksichtigung der räumlichen Dimension in der ordnungspolitischen Debatte um Marktversagen im Hinblick auf die Bankenmarktregulierung und die Legitimation staatlichen Handelns in der Finanzwirtschaft notwendig ist. Denn die vorgestellten Ausführungen weisen darauf hin, dass Bankenmärkte anders funktionieren als andere Märkte und dass regional eigenständige Finanzintermediäre von volkswirtschaftlichem Interesse sind, sie sogar Finanzmärkte in Krisenzeiten stabilisieren. So sind vor allem größere Privatbanken und öffentlich-rechtliche Landesbanken ins Strudeln geraten, und verhoben haben sie sich gerade bei Geschäften, bei denen der geographische Raum weniger bedeutend ist. Ferner konnte nachgewiesen werden, dass in der Theorie konzeptionierbare Nachteile regionaler Bankenmärkte, soweit dies statistisch nachprüfbar ist, nicht evident sind. So führt die mögliche regionale Klumpung von Risiken – falls sie überhaupt stattfindet – nicht dazu, dass regionale Banken instabiler oder in schwachen Regionen in Krisenkreisläufen

verhaftet sind. Im Gegenteil: Es kann sogar konstatiert werden, dass regionale Institute gleichgerichteter Handelnde reduzieren und so die systemische Stabilität erhöhen.

Deutschland sollte daher an seinem vor der Krise als altmodisch und provinziell empfundenen Bankensystem festhalten. Dabei sollte es das dezentrale Sparkassen- und Bankensystem nicht nur gegen zukünftige Versuche der EU-Binnenmarktpolitik zu verteidigen, Sparkassen zu privatisieren und möglichst große global agierende Banken zu schaffen, sondern Europa dieses System als eine Säule gegen die Krise anbieten und beratend zu Seite zu stehen. In den meisten europäischen Nachbarstaaten verlief der Trend in den letzten Jahren umgekehrt und genossenschaftliche bzw. kommunal organisierte Banken wurden privatisiert oder fusionierten zu großen Einheiten. Viele osteuropäische Regionen verfügen nur eingeschränkt über eigene regionale Banken, sondern werden vielfach von Zweigstellen westeuropäischer Banken versorgt.

Die Frage, ob eine Konzentration oder Dekonzentration spezifischer wirtschaftlicher Aktivitäten ökonomisch, ökologisch und sozialpolitisch sinnvoll ist und ob das eine oder andere allein durch Marktkräfte erreicht wird, ist aber nicht nur für die Finanzmarktregulierung relevant, sondern sollte im Rahmen raumwirtschaftlicher Forschung grundsätzlich differenzierter für verschiedene Sektoren betrachtet werden: Bei welchen Branchen bzw. Sektoren ist eine Konzentration im Raum sinnvoll und welche sollten eher dispers im Raum verteilt sein, da es auf die Nähe zum Endkunden und nicht auf die Nähe zwischen den Produktionspartnern innerhalb der Wertschöpfungskette ankommt? Wenn es stimmt, dass bei der Finanzwirtschaft räumliche Nähe zwischen Endkunden und Finanzintermediären bedeutend ist, und wenn zukünftig die Finanzwirtschaft durch Regulierung oder dadurch, dass diese Bereiche auf Dauer kollabieren, auf ihr originäre Funktion der Finanzierung der Realwirtschaft zurückgeführt wird, stellt sich ferner die Frage nach der zukünftigen Bedeutung der großen Finanzzentren wie London und New York.

Anmerkungen

- (1) So betrug 2009 beispielsweise der Anteil, den Deutschlands Banken an den griechischen Staat verliehen haben, rund 13,5% in Bezug auf das Gesamtengagement, mit dem die deutschen Banken im Euroraum die öffentliche Hand finanzieren, obwohl das Bruttoinlandsprodukt Griechenlands nur einen Anteil von rund 2,5% ausmacht (eigene Berechnungen, vgl. dazu Deutsche Bundesbank: Auslandsforderungen der deutschen Banken und Eurostat (2010); http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database)
- (2) Vgl. hierzu Klagge, B.: Das deutsche Banken- und Finanzsystem im Spannungsfeld von internationalen Finanzmärkten und regionaler Orientierung. In: Wirtschaftsgeographie Deutschlands. Hrsg.: Kulke, E. - 2. Aufl., Heidelberg 2010; Gärtner, S.: Ausgewogene Strukturpolitik: Sparkassen aus regionalökonomischer Perspektive. - Berlin, Münster 2008; Fischer, K.-H.: Banken und unvollkommener Wettbewerb. Empirische Beiträge zu einer Industrieökonomik der Finanzmärkte. - Frankfurt/M. 2005
- (3) Dazu zählen Versicherungen, Investment- und Pensionsfonds, Private Equity und Hedge Fonds, die Geld von Haushalten und Unternehmen einsammeln und an Kapitalmärkten gebündelt anlegen.
- (4) OECD Statistic – Institutional Investors – Data from 1980 onwards, Table S1-S5, Institutional Investors – Statistical Yearbook; nach Bundeszentrale für politische Bildung: Globalisierung (2010)
- (5) Vgl. dazu Shin, H. S.: Risk and Liquidity. – Oxford 2010
- (6) Vgl. dazu Gärtner, S.: Ausgewogene Strukturpolitik, a.a.O.
- (7) Kapoor, S.: Neue Steuern als Strafe für die Banker. Mehr Wettbewerb, einfachere Produkte und klare Gesetze könnten helfen, einen stabileren Finanzmarkt aufzubauen. Süddeutsche Zeitung vom 15. Mai 2009
- (8) Kotz, H.-H.: Die internationale Finanzkrise und ihre Folgen. Wirtschaftsdienst (2008) 5, S. 291–296
- (9) Das Verfahren ist anschaulich beschrieben bei Martin, R.: The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to the economic recession and beyond. Journal of Economic Geography, first published online June 21, 2010
- (10) Menkhoff, L.: Die Kreditkrise: Individuelle Fehler oder systemische Schwäche? Wirtschaftsdienst (2008) 5, S. 296–300
- (11) Vgl. z.B. Krieg, P.: Krankes Geld. Lettre International (2008) H. Li 83, S. 42–45
- (12) Kotz, H.-H.: Die internationale Finanzkrise und ihre Folgen. Wirtschaftsdienst (2008) 5, S. 291–296
- (13) Neuberger, D.; Rähke, S.: Klassische versus elektronische Vertriebswege von Bankdienstleistungen für kleinere Unternehmen. – Rostock 2001. = Thünen-Reihe Angewandte Volkswirtschaftstheorie. Working Paper No. 30, S. 15
- (14) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auszug aus dem Jahresgutachten 2004/05. Das deutsche Bankensystem: Befunde und Perspektiven (Ziffern 351 bis 389), 2004
- (15) Klagge, B.: Das deutsche Banken- und Finanzsystem, a.a.O.
- (16) World Federation of Exchange: Annual Report, verschiedene Jahrgänge; nach Bundeszentrale für politische Bildung: Globalisierung (2010)
- (17) Vgl. dazu: Dybe, G.: Regionaler wirtschaftlicher Wandel. Die Sicht der evolutionären Ökonomie und der „Neuen Wachstumstheorie“. – Münster, Hamburg, London 2003; Porteous, D.: The Development of Financial Centres: Location, Information, Externalities and Path Dependence. In: Money and the Space Economy. Hrsg.: Martin, R. – London 1999, S. 95–114; Chick, V.; Dow S.: A post-Keynesian perspective on the relation between Banking and Regional Development. In: Post-Keynesian monetary economics. Hrsg.: Arestis, P. – Alderhots, Hants 1988, S. 219–250
- (18) Myrdal, G.: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. – Stuttgart 1959
- (19) Vgl. dazu: Budd, L.: Globalization and the Crisis of Territorial Embeddedness of International Financial Markets. In: Money and the Space Economy, a.a.O., S. 115–137; Martin, R.: Money and the Space Economy. – London 1999, S. 10 ff.
- (20) WEED (World Economy, Ecology & Development): Globalisierung von Finanzdienstleistungen. Dokumentation einer internationalen Konferenz. – Berlin 2006, Vorwort (www.weed-online.org/themen/wto/161974.html)
- (21) Gärtner, S.: Ausgewogene Strukturpolitik, a.a.O.
- (22) Vgl. dazu Commission of the European Communities: European Financial Integration Report 2008. Commission Staff Working Document – Brussels 2009
- (23) Wade, R.: Systemebenen. Neue Steuerungsinstrumente für die Weltwirtschaft sind erforderlich. Lettre International (2008) H. Li 83, S. 35–40
- (24) Wiebe, F.: Glas-Steagall-Act von 1933. Obamas Vorbild. Handelsblatt vom 6. September 2010
- (25) Vgl. dazu Commission of the European Communities: European Financial Integration Report, a.a.O.
- (26) Beck, T.; Hesse, H.; Kick, T.; Westernhagen, N.: Bank ownership and stability: Evidence from Germany (2009)
- (27) Martin, R.: Money and the Space Economy. – London 1999
- (28) Rajan, R.: Has Financial Development Made the World Riskier? In: The Greenspan Era: Lessons for the Future. Hrsg.: Federal Reserve Bank of Kansas City. – Kansas City 2005, S. 313–369
- (29) Martin, H.-P.; Schumann, H.: Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand. – Reinbek bei Hamburg 1998
- (30) Vgl. dazu: Stiglitz, J.: Worauf es ankommt. Ein Jahr nach dem Banken-Crash. Blätter f. dt. und internationale Politik (2009) H. 9; Kapoor, S.: Neue Steuern als Strafe für die Banker, a.a.O.; Storbeck, O.: Ratingagenturen richtig auf die Finger schauen. Handelsblatt vom 6. Juli 2009; Kotz, H.-H.: Die internationale Finanzkrise, a.a.O.
- (31) Krieg, P.: Krankes Geld, a.a.O.
- (32) Chick, V.; Dow S.C.: A post-Keynesian perspective, a.a.O.
- (33) European Central Bank: Bank Lending Survey (2010)
- (34) Wie z.B. Sassen, S.: Machtbeben. Wohin führt die Globalisierung – Stuttgart, München 2000; oder auch Porteous, D.: The Development of Financial Centres, a.a.O.
- (35) Z.B.: Porter, M. E.: Wettbewerb und Strategie. – München 1999
- (36) Vgl. dazu: Roos, M.: Internationale Integration und die neue ökonomische Geographie. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4 (2003) 1, S. 107–121; Fujita, M.; Krugman, P.; Veneables, A.: The Spatial Economy. Cities Regions and International Trade. – London 1999
- (37) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auszug aus dem Jahresgutachten 2004/05. Das deutsche Bankensystem: Befunde und Perspektiven, Ziffern 351 bis 389 (2004)
- (38) Gärtner, S.: Ausgewogene Strukturpolitik, a.a.O.
- (39) KfW-Bankengruppe: Das deutsche Kreditgewerbe im internationalen Vergleich: Betriebswirtschaftlich wenig rentabel, volkswirtschaftlich hoch produktiv (2005)

- (40) Beck, T.; Hesse, H.; Kick, T.; Westernhagen, N.: Bank ownership and stability: Evidence from Germany. Abstract (2009)
- (41) Hesse, H.; Cihák, M.: Cooperative Banks and Financial Stability. IMF Working Paper (2007) 2
- (42) Chick, V.; Dow S. C.: A post-Keynesian perspective, a.a.O.
- (43) Dybe, G.: Regionaler wirtschaftlicher Wandel, a.a.O.
- (44) Alessandrini, P.; Zazzaro A.: A 'Possibilist' Approach to Local Financial Systems and Regional Development: The Italian Experience. In: Money and the Space Economy, a.a.O., S. 71–92
- (45) Vgl. dazu: Christians, U.: Zur Ertragslage der Sparkassen und Genossenschaftsbanken in den strukturarmen Regionen Ostdeutschlands. In: Unternehmensfinanzierung und Region. Finanzierungsprobleme mittelständischer Unternehmen und Bankpolitik in peripheren Wirtschaftsräumen. Hrsg.: Christians, U. Hempel K. – Hamburg 2010, S. 231–253; Gärtner, S.: Ausgewogene Strukturpolitik, a.a.O.
- (46) Gärtner, S.: Ausgewogene Strukturpolitik, a.a.O.
- (47) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005. – Bonn 2005. = Berichte, Band 21
- (48) Korrelationskoeffizienten repräsentieren mit einer Maßzahl von -1 bis +1 den linearen statistischen Zusammenhang zweier Variablen. Die Werte -1 bzw. +1 weisen auf einen „perfekten Zusammenhang“ in die eine oder andere Richtung hin. Da immer mit der Grundgesamtheit gearbeitet wurde, ist das Signifikanzniveau für die hier durchgeführten Analysen unerheblich.
- (49) Christians, U.: Zur Ertragslage der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, a.a.O., S. 231–253
- (50) Conrad, A.: Banking in schrumpfenden Regionen. Auswirkungen von Alterung und Abwanderung auf Regionalbanken unter besonderer Berücksichtigung der Sparkassen. – Hamburg 2010
- (51) Deutscher Industrie- und Handelskammertag: Wirtschaftslage und Erwartungen. Sonderauswertung „Kreditkonditionen“. – Berlin, Brüssel 2009
- (52) Ebda.
- (53) Ebda.
- (54) KfW Bankengruppe: Unternehmensbefragung 2009. Unternehmensfinanzierung – deutliche Spuren der Krise: Keine Kreditklemme, aber massive Finanzierungsschwierigkeiten. – Frankfurt/M. 2009
- (55) ifo-Institut: Lange Zeitreihen für die Kredithürde der gewerblichen Wirtschaft (www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a-winfo/d1index/18INDEXKREDKL)
- (56) Darin enthalten sind das verarbeitende Gewerbe, das Bauhauptgewerbe, der Großhandel und der Einzelhandel.
- (57) Abberger, K.; Hainz C.; Kunkel A.: Kreditvergabepolitik der Banken: Warum leiden große Unternehmen besonders? Mitglieder-Magazin des Bundesverbandes Deutscher Volks- und Betriebswirte, 62 (2009) H. 14, S. 3–5 (4)
- (58) Ebda., S. 3
- (59) Ebda., S. 4
- (60) Ebda., S. 5
- (61) Angezogene Stellschrauben. Wirtschaftskrise. Vor allem kleinen und mittleren Unternehmen fehlen Kredite zur Finanzierung des Wachstums. Das Parlament vom 13. Juli 2009
- (62) Deutscher Industrie- und Handelskammertag: Wirtschaftslage und Erwartungen, a.a.O., S. 4
- (63) Hüther, Michael: Ordnungspolitischer Einspruch, a.a.O.

Wirtschaftspolitik und regionale Strukturpolitik im Zeichen der Wirtschaftskrise

Herausforderungen und Möglichkeiten

Helmut Karl

1 Dimensionen und Ausbreitung der Wirtschafts- und Finanzkrise

Nachdem die US-amerikanische Immobilienblase geplatzt ist und mit der Pleite von Lehman Brothers die Probleme des Finanzmarktsektors offenkundig wurden, entwickelte sich die wohl gefährlichste Wirtschafts- und Finanzkrise seit dem 2. Weltkrieg. Eine auf die Krise angemessene Antwort vonseiten der Wirtschaftspolitik und in diesem Zusammenhang auch der räumlich orientierten Wirtschaftspolitik muss sich zunächst darüber bewusst werden, über welche Kanäle die Verwerfung in den USA mehr oder weniger stark, aber letztlich in alle Regionen der Welt transferiert wurde. Des Weiteren hängt die angemessene Reaktion auf diese Krise auch von der klaren Erkenntnis ihrer wesentlichen Ursachen ab. Denn diese Ursachen sind, neben der kurz- und mittelfristig orientierten Krisenpolitik, langfristig für die Vermeidung solcher Entwicklungen relevant.

Die Finanzkrise gelangte über unterschiedliche Kanäle von den Vereinigten Staaten nach Europa. Um die Angemessenheit der wirtschaftspolitischen Reaktion in Europa zu prüfen, müssen finanz- und realwirtschaftliche Übertragungsmechanismen unterschieden werden.

Auf *finanzwirtschaftlicher Seite* gilt: Immobilien werden über Darlehen finanziert. Diese Immobiliendarlehen wurden refinanziert, indem durch Hypothekenkredite gesicherte Wertpapiere, sog. Mortgage Backed Securities, emittiert wurden. Bei dieser Refinanzierung wurden die Risiken aus Hypothekenkrediten von der Bank auf Dritte übertragen. In Gestalt strukturierter Anleihen wanderten diese Risiken in die Bücher institutioneller Anleger wie Pensionskassen und Versicherungen sowie ausländischer Banken und Investoren.¹

Die Information über die Risiken der verbrieften Hypothekenkredite sowie eine Reihe weiterer neu geschaffener Finanzprodukte war allerdings asymmetrisch verteilt.

Die Käufer dieser Papiere waren über die dem Verbriefungsgeschäft zugrunde liegenden Risiken nicht hinreichend informiert, insbesondere nicht über die Kreditwürdigkeit der Darlehensnehmer. Erst als diese Risiken mit dem Verfall der Immobilienpreise sichtbar wurden, reagierten die Eigentümer und versuchten die Papiere zu verkaufen. Durch den Verkaufsdruck verfielen die Preise auf dem Wertpapiermarkt drastisch.

Mit dem Zusammenbruch des US-amerikanischen Immobilienmarkts und dem Verfall der Immobilienpreise gerieten neben amerikanischen Finanzinstitutionen auch europäische Banken in eine Krise. Betroffen waren vor allem Institute, die im größeren Umfang „toxische“ Wertpapiere in Gestalt von Mortgage Backed Securities besaßen. Diese basierten auf verbrieften, aber letztlich nicht gedeckten Immobilienkrediten. Der mit dem Verfall der Immobilienpreise sich ausbreitende Verlust erstreckte sich über die gesamte Verbriefungskette und destabilisierte die nationalen und internationalen Finanzmärkte. Denn als die Halter dieser Anlagen erkennen mussten, dass ihre Anlagen dramatisch an Wert verloren, versuchten sie, größeren Verlusten durch Verkauf zu entkommen. Dies forcierte die Abwertung dieser Aktiva in den Bankbilanzen. Darunter litt die Zahlungsfähigkeit und Kreditwürdigkeit der Finanzinstitute und insgesamt verschlechterten sich deren Refinanzierungsbedingungen. Zudem waren die Banken immer weniger bereit, sich gegenseitig Kredite zu gewähren, weil das Vertrauen in die Tilgungsfähigkeit fehlte. Somit trocknete der Interbankenmarkt aus. Kreditinstitute gerieten in eine Liquiditätskrise, mussten schließen oder durch staatliche Rettungsschirme aufgefangen werden. Die Wertschöpfung wie auch die Beschäftigung im Finanzmarktsektor entwickelten sich im Zuge dieser Prozesse deutlich nach unten.

Realwirtschaftliche Effekte ergeben sich, weil der Finanzsektor und die Realwirtschaft in entwickelten Volkswirtschaften eng miteinander verflochten sind. Die Bankeninstabilität wurde zu einem we-

Prof. Dr. Helmut Karl
Univ. Bochum
Lehrstuhl Volkswirtschafts-
politik 3
Universitätsstraße 150
Gebäude GC 3/154
44801 Bochum
E-Mail: helmut.karl@rub.de

sentlichen Faktor für die dann einsetzende konjunkturelle Abwärtsbewegung in den Jahren 2008/2009.² Die mit dem Zusammenbruch des US-Immobilienmarkts verbundenen Vermögenseinbußen führten zu abnehmender Kreditwürdigkeit von Haushalten und Unternehmen und wirkten negativ auf die Investitions- und Konsumnachfrage. Darüber hinaus schränkten die Banken ihre Kreditvergabe spürbar ein und dämpften auf diesem Weg die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Im Ergebnis war 2009 die weltweite Produktion von Gütern und Dienstleistungen deutlich rückläufig – beim Welthandel stellte sich ein Minus von rund 12% ein.³ Vor dem Hintergrund der Finanzmarkturbulenzen ging die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in allen eng in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung eingebundenen Ländern deutlich zurück, weil sich die allgemeinen Refinanzierungsbedingungen durch den Finanzmarktschock extrem verschlechterten. Die schlechte Konjunkturerwicklung in der Realwirtschaft wirkte wiederum auf den Bankensektor zurück. Zahlungsausfälle im Zuge des Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage mussten von den Kreditinstituten zusätzlich aufgefangen werden, was erneut deren Kreditangebot einschränkte.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise ist somit durch eine Reihe von Rückkopplungseffekten charakterisiert, die zu sich selbst verstärkenden Reaktionen führten.⁴

2 Krisenursachen

Die Finanzkrise und die durch sie ausgelöste Wirtschaftskrise beruhten auf dem Zusammenspiel von Fehlanreizen auf Märkten (Marktversagen) sowie Regulierungsdefiziten bzw. Politikversagen:⁵

(1) Fehlanreize auf Märkten wurden insbesondere im Zuge asymmetrisch verteilter Informationen zwischen den Akteuren generiert. So waren etwa die Käufer strukturierter Wertpapiere, die durch Immobilienvermögen abgesichert waren, nicht hinreichend über die Zahlungsfähigkeit der Kreditnehmer informiert. Die Emittenten der Papiere waren daran auch nicht interessiert, da mit dem Verkauf die Risiken aus den Bankbilanzen verschwanden. Da die Regulierung nicht vorsah, dass die verbrieftende Hypothekbank als Emittent der

Wertpapiere auch für die Kreditrisiken der Hypotheken mithaftet, hatte diese auch kein Eigeninteresse, die Gefahren ausreichend im Auge zu behalten und mit Kapital zu hinterlegen. Darüber hinaus haben Rating-Agenturen fehlinformiert, indem sie Mortgaged Backed Securities Qualitäten bescheinigten, die diese gar nicht erfüllten. Das hängt auch damit zusammen, dass sie selbst an der Schaffung der strukturierten Papiere beteiligt waren und sie zudem von den Emittenten dieser Wertpapiere für die Bewertung bezahlt wurden.

(2) Aufseiten der Politik finden sich weitere Gründe, die eine Entwicklung in Richtung einer Finanz- und Wirtschaftskrise begünstigt haben. Dazu gehört zunächst die US-amerikanische Immobilienpolitik. Die US-amerikanische Regierung hatte Anreize gesetzt, Immobilien auch ohne ausreichende Zahlungs- und Kreditfähigkeit zu erwerben. Immobilienfinanzierung beruht auf privatem Vermögen, staatlichen Hilfen und Darlehen. Allerdings wurden die Eigenkapital- und Bonitätsanforderungen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund ständig steigender Immobilienpreise – laufend reduziert. Zusammen mit dem sehr geringen Zinsniveau durch eine Politik des „billigen Geldes“ der Federal Reserve Bank (FED) führte dies zu einer Immobiliennachfrage von Haushalten, die nicht über eine ausreichende Bonität verfügten (Subprime Mortgage Segment).⁶

(3) Darüber hinaus waren vor allem die Rahmen- und Regulierungsbedingungen für die Finanz- und Versicherungsmärkte defizitär. Im Banken- und Finanzsektor konzentrierten sich eine Reihe systemischer Risiken, die zur Bedrohung der gesamten Volkswirtschaft werden können.⁷ Die deshalb notwendige Regulierung des Finanzsektors versagte allerdings, weil viele der Finanzgeschäfte mit Mortgage Backed Securities auf Zweckgesellschaften übertragen wurden, die ihrerseits von der Finanzaufsicht nicht hinreichend reguliert wurden. Diese Gesellschaften investierten ohne Eigenkapital in Hypothekenverbriefung, die dann von den Banken nicht mehr in deren Bilanzen ausgewiesen wurden. M. Hellwig weist hier etwa auf den Extremfall der Sächsischen Landesbank hin: „Bei weniger als 4 Mrd. € an Eigenkapital hatte sie über 40 Mrd. € an Liquiditätszusagen für ihre Zweckgesellschaften gegeben; die Liquiditätszusagen wurden nicht bilanziert, weil man es für un-

wahrscheinlich hielt, dass sie fällig würden. Da es sich um unterjährige Verpflichtungen handelte, spielte auch das Verbot des Eingehens von Klumpenrisiken keine Rolle. Die Zweckgesellschaften selbst liefen außerhalb der Bilanz. Hätte die Sächsische Landesbank ihre Zweckgesellschaften in ihre Bilanz integrieren und zu 8% mit Eigenkapital unterlegen müssen, so hätte sie 79% mehr Eigenkapital benötigt, als sie tatsächlich hatte.“⁸ Als schließlich die Verbriefungsmärkte einbrachen und sich die Zweckgesellschaften nicht mehr refinanzieren konnten, mussten deren Konzernmütter einspringen. In einer Reihe von Fällen – etwa auch einiger deutscher Banken – wurden diese dabei deutlich überfordert. Die Folge war die Flucht unter den staatlichen Rettungsschirm.

3 Wirtschaftspolitik in der Finanz- und Wirtschaftskrise

Aus dem Zusammenspiel von Politik-, Markt- und Regulierungsversagen entwickelte sich schließlich die Dynamik der Finanz- und Wirtschaftskrise, die die Wirtschafts- und Finanzpolitik vor zwei Herausforderungen stellte und weiterhin stellt: Zum einen musste kurzfristig auf die finanzwirtschaftlichen sowie auf die in deren Gefolge auftretenden realwirtschaftlichen Schocks reagiert werden. Zum anderen stellt sich die Aufgabe, langfristig die Weichen neu zu stellen, damit solche systemischen Risiken in Zukunft besser kontrolliert und vermieden werden können.

Langfristige Weichenstellung

Vor dem Hintergrund der skizzierten Ursachen für die Wirtschafts- und Finanzkrise ist offensichtlich, dass zu ihrer Bekämpfung und zukünftigen Prävention vor allem die allgemeine Wirtschafts- und Ordnungspolitik gefordert ist. Denn es waren falsche Anreize und Spielregeln, die zu diesem sich selbst verstärkenden Prozess des Marktversagens führten. Langfristig sind somit die Ursachen für die Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzkrise zu beseitigen. Dabei geht es insbesondere darum, die Rahmenbedingungen für ein effizientes Finanzsystem zu schaffen, indem

- Regulierungslücken geschlossen,
- Informationsasymmetrien auf Finanzmärkten abgebaut und

- Risiko und Haftung stärker aneinander gekoppelt⁹ werden.

In diesem Zusammenhang ist besonders die gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Ordnungs- und Regulierungspolitik gefordert, die wegen der Internationalisierung des Finanz- und Bankgeschäfts auch über nationale Grenzen hinausgehen muss.¹⁰

Bei diesem Konzert aus Bekämpfung und Prävention der Finanz- und Wirtschaftskrise spielt die regionale Strukturpolitik sicher nicht die „erste Geige“, schon weil die wesentlichen Ursachen der Krise nicht zu ihrem Gegenstand gehören. Insofern sind auch die Maßnahmen, die Systemrisiken vermeiden, keine der regionalen Strukturpolitik, sondern der makroökonomischen Wirtschafts- und Ordnungspolitik.

Kurz- und mittelfristiger Ansatz in der Geld- und Fiskalpolitik

Bei den kurz- und mittelfristig nachfragewirksamen Maßnahmen stehen neben der Geld- und Fiskalpolitik Maßnahmen der Bankenstabilisierung im Vordergrund:

- (1) Die US-amerikanische Notenbank und die europäischen Notenbanken reagierten zunächst mit massiven Leitzinssenkungen. Zudem wurden neue Instrumente geschaffen, die einen direkten Zugang zur Zentralbankliquidität eröffnen. Die Europäische Zentralbank (EZB) hat ebenfalls massiv mittelfristige Refinanzierungsgeschäfte mit einem Gesamtumfang von insgesamt 115 Mrd. € aufgelegt.¹¹ Darüber hinaus haben die Regierungen den Finanzsektor durch Kapitalspritzen und Ausfallgarantien stark unterstützt.
- (2) Konjunkturprogramme haben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert und einen noch größeren Konjunkturreinbruch verhindert. Die US-amerikanische Regierung legte ein 789 Mrd. US\$ starkes Konjunkturpaket auf, das sich aus Steuer-senkungen und direkter Nachfragestimulierung zusammensetzte.
- (3) Die nachfragestimulierenden Maßnahmen der deutschen Regierung bestanden aus den Konjunkturpaketen I und II¹², dem Bürgerentlastungsgesetz sowie weiteren Maßnahmen in einem Gesamtumfang von etwa 85 Mrd. € (2008 und 2009). Die Konjunkturprogramme sahen verlängertes Kurzarbeitergeld, steuerliche Anreize, eine

Abwrackprämie für Kfz-Sonderabschreibungen, zusätzliche Mittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm und Infrastrukturinvestitionen (insbesondere im Verkehr) vor. Dabei dürfte das Kurzarbeitergeld¹³ besonders wirksam gewesen sein, die Arbeitsmarkteffekte der Krise zu begrenzen.¹⁴ Insgesamt lag das Mittelvolumen beider Programme bei rund 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP)¹⁵. Mit ihnen verbinden sich also nennenswerte gesamtwirtschaftliche Impulse, die trotz nicht unproblematischer einzelner Programmelemente (z.B. die Abwrackprämie) angemessen auf den exogenen Schock reagierten.

Mittelfristig wurden kurzfristige Liquiditätshilfen zugunsten der Banken um Restrukturierungshilfen ergänzt. Im Juli 2009 verabschiedete der deutsche Bundestag das „Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung“ (FMStFG). Es ermöglicht den Banken, Zweckgesellschaften (Bad Banks) zu gründen und „toxische“ Wertpapiere an diese zu übertragen. Zudem wurde der Finanzmarktstabilisierungsfonds SoFFin (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung) eingerichtet. Dieser soll¹⁶

- mit einem Finanzrahmen von 480 Mrd. € die Stabilität der Finanzinstitute sichern,
- über Garantieermächtigungen die Vergabe neuer Schuldtitel bis zu 36 Monaten ermöglichen und den Interbankenmarkt reanimieren,
- sich an den Finanzinstituten (still) beteiligen, um damit deren Rekapitalisierung zu ermöglichen sowie
- den Banken die Möglichkeit bieten, risikante Papiere auf den Fonds zu übertragen oder von ihm absichern zu lassen.

Mit diesen kurz- und mittelfristig ausgerichteten Maßnahmen ergeben sich auf verschiedenen Ebenen Überschneidungen zur räumlich orientierten Wirtschaftspolitik. Dies ist zum einen deshalb der Fall, weil im Rahmen der Konjunkturpakete die regionale Wirtschaftspolitik und die Kohäsionspolitik involviert waren. Zum anderen partizipierten an der Bankenrettung auch öffentliche Landesbanken, die die Finanzgeschäfte und Wirtschaftsförderung ihrer Länder unterstützen.

4 Regionale Strukturpolitik und gesamt- sowie finanzwirtschaftliche Stabilität

Zwar nimmt die räumlich orientierte Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund der skizzierten Kausalitätsketten bei der Prävention sowie der kurz- und mittelfristigen Reaktion auf die Krise keine sachlich begründete herausragende Stellung ein. Dennoch ergibt sich eine Reihe von Politikinterdependenzen.

4.1 Regionale Echoeffekte der Finanz- und Wirtschaftskrise

Eine erste Verknüpfung stellt sich ein, weil die Finanz- und Wirtschaftskrise gravierend unterschiedliche Echoeffekte in den Regionen weltweit sowie in der EU und in Deutschland besitzt. So fallen die Schrumpfungsraten des Sozialprodukts und die Wachstumsraten der Arbeitslosigkeit in Europa deutlich unterschiedlich aus. 2009 nahm etwa das Sozialprodukt insgesamt in der EU-27 um 4% ab, in Irland aber um 9%. Auch die osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten lagen mit ihren negativen Wachstumsraten deutlich über dem EU-Durchschnitt.¹⁷

Die regionalen Echoeffekte in den EU-Staaten folgen allerdings keinem eindeutigen Muster. Generell gilt, dass Finanzzentren sowie tief in die internationale Arbeitsteilung integrierte Regionen stärker von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen sind. Allerdings sind vor dem Hintergrund der regionalen Verteilung ökonomischer Aktivitäten, der Marktgröße und der Export- und Wachstumskraft Unterschiede zwischen den Staaten beobachtbar. So ist der Finanzsektor stärker auf einige wenige Agglomerationszentren konzentriert, woraus auch eine sensiblere Reaktion dieser Zentren auf die Finanzkrise resultiert. Daher ist London beispielsweise deutlich stärker betroffen als andere Regionen des Vereinigten Königreichs. In Deutschland sind dagegen mehrere Regionen stärker involviert, was an den dezentraleren Strukturen im Finanzsektor und den verteilten Landesbankstandorten liegt. Zudem reagieren die entwicklungschwachen Regionen in den EU-Staaten unterschiedlich auf die Finanz- und Wirtschaftskrise. So zeigen etwa die strukturschwachen Gebiete im Vereinigten Königreich empfindlichere Reaktionen als die in Deutschland. Das heißt: In den EU-Staaten

sind einerseits Regionen mit geringem Pro-Kopf-Einkommen und hoher struktureller Arbeitslosigkeit noch zusätzlich von der Krise betroffen, während andererseits vor allem die export- und wachstumsstarken Regionen vom Sog der Krise erfasst wurden – wie z. B. in Deutschland die Länder Bayern und Baden-Württemberg.¹⁸

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat zu einem konjunkturellen Schock in Gestalt eines weltweiten Nachfrageeinbruchs geführt. Konjunkturelle Bewegungen haben unterschiedliche regionale Echoeffekte. So erfahren insbesondere solche Regionen Auslastungseinbußen, die einen relativ hohen Anteil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und insbesondere auch die Exportnachfrage bedienen. Dadurch werden von konjunkturellen Schocks die Wirtschaftsräume erfasst¹⁹, die Standorte für konjunkturresistente Branchen sind, wie etwa das verarbeitende Gewerbe, Transport und Logistik sowie Dienstleistungen und Handel.²⁰ Ebenso ergibt sich aus der räumlichen Konzentration der Produktion des Fahrzeugbaus, der Metallverarbeitung, der chemischen Industrie, des Maschinenbaus und der Elektrotechnik, dass die westdeutschen wirtschaftsstarken Teilräume besonders hart getroffen wurden.²¹ Folglich reagierten die Arbeitsmarktregionen in Süd- und Westdeutschland, die konjunkturresistente Branchen konzentrieren, sehr früh und ausgeprägt mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf die Krise. Entsprechend groß war hier auch der Anstieg der Kurzarbeit. Ostdeutschland ist hingegen nicht zuletzt wegen seiner Exportschwäche sowie fehlender Finanzmarktzentren von der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und den übrigen negativen Effekten der Krise weniger stark betroffen.²² Zudem ist ein großer Teil der ostdeutschen Nachfrage transferbasiert, was ebenfalls die Sensitivität auf die Finanz- und Wirtschaftskrise reduziert.²³

Somit resultierten aus der Integration in den Weltmarkt, der regionalen Spezialisierung und der Wettbewerbsfähigkeit der räumliche Echoeffekt und die regionale Vulnerabilität auf den Konjunkturreinbruch. Im Ergebnis generieren diese gesamtwirtschaftlichen Auf- und Abschwünge im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise regional unterschiedlich ausgelastete Produktionspotenziale.²⁴

Aus der regionalen Dimension der Wirtschafts- und Finanzkrise kann gefolgert werden, dass auch eine regionalisierte Stabilitätspolitik sinnvoll wäre. In welchem Umfang dies im Rahmen der regionalen Strukturpolitik geschehen kann, wird allerdings maßgeblich von deren Zielen abhängen. Stellt diese das gesamtwirtschaftliche Wachstum in den Vordergrund, konzentrieren sich ihre Aktivitäten auf die wachstumsstarken, exportintensiven Regionen. In diesem Fall überschneiden sich die konjunkturellen und regionalwirtschaftlichen Ziele und Aktionsräume. Stehen allerdings ausgleichspolitische Ziele im Vordergrund, hängt es davon ab, inwiefern die wachstumsschwachen Regionen von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen sind.²⁵

Die europäische Kohäsionspolitik zielt vor allem darauf ab, die am schwächsten entwickelten Regionen an den europäischen Durchschnitt bei Einkommen und Beschäftigung heranzuführen. Unabhängig von dieser Förderung entwicklungsschwacher Gebiete verfolgt sie darüber hinaus das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Für die Programmperiode 2007–2013 fließen dabei rund 16 Mrd. € zugunsten des Konvergenzanliegens und rund 10 Mrd. € für die regionale Wettbewerbsfähigkeit.²⁶ Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit ist dabei im Gegensatz zum Konvergenzziel nicht auf bestimmte Fördergebiete begrenzt.²⁷ Vor allem dies eröffnet in allen EU-Mitgliedstaaten Möglichkeiten, gezielt auch mit Fokus auf wachstumsstärkere Räume zu intervenieren. Abstimmungs- und Koordinationsbedarf ergibt sich dadurch im engeren Sinne zwischen Konjunktur- und Strukturpolitik nicht, wohl aber muss auf der Ebene der Ressourcenallokation entschieden werden, mit welchem Gewicht gesamtwirtschaftliche Stabilisierungs- und Wachstumsziele einerseits und regionale Ausgleichs- und Wachstumsziele andererseits verfolgt werden sollen.

Im Vergleich dazu übt das in Deutschland im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ betriebene Ausgleichsanliegen einen noch etwas stärkeren Einfluss aus. Primär geht es hier darum, dass strukturschwache Regionen Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung halten können und regionale Entwicklungsunterschiede abgebaut werden.²⁸ Die regionale

Wirtschaftspolitik konzentriert sich folglich auf entsprechend abgegrenzte Förderregionen. Insofern fallen auch die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe einerseits und die als anfällig für Krisen identifizierten Räume andererseits nicht zusammen.²⁹ In diesem Fall sind allerdings immer noch gravierende Interdependenzen auf der Ebene des Instrumenteneinsatzes beobachtbar.

4.2 Nachfrage- und Wachstumsstimulierung durch regionale Strukturpolitik

Mit regionaler Strukturpolitik verbinden sich fiskalische Impulse, die vonseiten der Gemeinschaftsaufgabe bzw. der EU-Kohäsionspolitik gesetzt werden: Die zentralen fiskalischen Instrumente sind gewerbliche Investitionszuschüsse und Subventionen zugunsten von Infrastrukturinvestitionen. Gewerbliche Investitionen, die die Beschäftigung in den Fördergebieten stabilisieren, die regionale Innovationskraft stärken und das Gründungsgeschehen stimulieren, beschleunigen ebenso wie Infrastrukturinvestitionen unter bestimmten Rahmenbedingungen das regionale Wachstum. Aber da es sich um Impulse handelt, die die Investitionsnachfrage stimulieren, leisten sie auch einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Nachfragewachstum. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die mit solchen fiskalischen Impulsen verbundenen Multiplikator- und Einkommenseffekte räumlich unterschiedlich ausfallen. Tendenziell wird erwartet, dass Ballungs- und eher wachstumsstarke Räume höhere Multiplikatorwirkungen besitzen als ländliche und wachstumsschwache Regionen. Insofern hängt der Beitrag der Strukturpolitik zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität von der räumlichen Konzentration der eingesetzten Mittel ab.

Fiskalische Impulse der EU-Kohäsionspolitik

Die EU-Kohäsionspolitik hat auf die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 reagiert. Im Oktober 2008 ergriff die Kommission eine Reihe von Initiativen, um die skizzierten positiven Zusammenhänge zwischen konjunktur- und strukturpolitischen Instrumenten zu nutzen.³⁰ Um möglichst zeitnah reagieren zu können und um den nachfragestimulierenden Impuls möglichst rasch zu generieren, wurden die Programmverwaltung

und -implementierung flexibilisiert und Auszahlungen vorverlagert. Dies sollte auch den Mittelkürzungen für die Struktur- und Kohäsionspolitik in Mitgliedstaaten entgegensteuern. Verstärkt sollten Investitionen mit hohem Wachstumspotenzial im verarbeitenden Sektor gefördert werden, um die Stabilitätspolitik an das gesamtwirtschaftliche Wachstumsziel zu koppeln. Lässt man diese Akzentuierung Revue passieren, fällt die Neuausrichtung eher geringfügig aus.³¹ Bedeutender war die flexible Anpassung der EU-Beihilferegeln. Die Regeln für die von der Kohäsionspolitik kofinanzierten Beihilfen in den Mitgliedstaaten sollten ebenfalls vereinfacht werden, um so der Gefahr einer „Kreditklemme“ entgegenzuwirken. Gelockerte Beihilferegeln haben Spielräume für die Mitgliedstaaten geschaffen, um staatliche Hilfen im Finanzsektor und krisensensiblen Branchen wie etwa der Automobilindustrie zu ergreifen.

Fiskalische Impulse der deutschen regionalen Strukturpolitik

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihres Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärke“ die Finanzmittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erhöht. Der Bund stellte den Ländern im Rahmen eines Sonderprogramms einmalig rund 200 Mio. € zusätzlich zur Verfügung – 100 Mio. € als Barmittel für 2009 und 100 Mio. € als Verpflichtungsermächtigung zu Lasten der Folgejahre 2010 und 2011.³² Dies stabilisiert grundsätzlich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Die weitere Vorgabe, vor dem Hintergrund der Betroffenheit der Länder das Sonderprogramm im „GRW-Fördergebiet möglichst breit wirksam“³³ werden zu lassen, bedeutet aber nicht, dass die Bindung an die Förderregionen der GRW entfällt. Allerdings können im Rahmen des Ziels „Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit“ auch Ressourcen zur Stimulierung der Nachfrage in entwicklungsstärkeren Gebieten eingesetzt werden.

Neuordnungsbedarf bei den Landesbanken

Die Landesbanken haben neben den Sparkassen stets ihre Funktion im Rahmen der Regionalpolitik der Länder reklamiert. So ist es typisch für ihre Rolle, dass sie, wie etwa die Landesbank NRW, in verschiedenen

Förderbereichen aktiv sind. Zu ihren Aktivitäten gehört es,

- durch Finanzierungen für Existenzgründungen und Investitionen die mittelständische Wirtschaft zu stärken,
- den staatlichen sozialen Wohnungsbau zu fördern,
- Risikokapital bereitzustellen,
- Bau und Infrastrukturmaßnahmen von Städten und Gemeinden zu unterstützen,
- die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum, Umweltschutzmaßnahmen sowie Innovation zu fördern sowie
- Kultur und Wissenschaft zu stärken.³⁴

In diesem Selbstverständnis sind die Landesbanken die Hausbanken der Länder. Dies hat bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise dazu geführt, dass weniger wirtschaftliche Kriterien für die Investitionen und Kreditvergaben, sondern politische Präferenzen ausschlaggebend waren. Dadurch ausgelöste Verluste wurden letztlich vom Steuerzahler getragen. Die öffentlichen Landesbanken verzerren außerdem den Wettbewerb im Bankensektor und fördern Ineffizienzen, weil sie nicht ausreichend vom Kapitalmarkt kontrolliert werden und private Akteure verdrängen. Aus verschiedenen Gründen funktioniert auch politische Kontrolle nicht, nicht zuletzt deshalb, weil Informationsasymmetrien zwischen Agent (Geschäftsführung der Landesbanken) und Prinzipal (Landespolitik) existieren und die politische Rationalität Fehlanreize für die Geschäftsführung der Landesbanken setzt.

Die Rolle der Landesbanken wird aus regionalökonomischer Sicht häufig mit einem Versagen der regionalen Kapitalmärkte begründet.³⁵ Dabei werden traditionellen privaten Geschäftsbanken Informationsdefizite unterstellt, etwa mit der Folge, dass die Finanzierung der mittelständischen Wirtschaft versagt. Zudem wird erwartet, dass sie eher für das Großkundengeschäft geeignet sind und sich auf den internationalen Kapitalmärkten besser als lokale Institute refinanzieren können. Angesichts der wirtschaftlichen Stärke der Sparkassen in den Ländern ist allerdings zu fragen, ob eine spezifische Landesbank überhaupt noch notwendig ist. Des Weiteren haben sich die Sparkassen zunehmend emanzipiert und vernetzt. Sie sind deshalb nicht mehr

auf ein Spitzeninstitut oder eine Girozentrale angewiesen, von wo aus sie im Land koordiniert vertreten werden.³⁶ Vor diesem Hintergrund haben sich die Landesbanken neue Geschäftsfelder erschlossen und schließlich eine Größe im Bankensektor erreicht, die mit rund 20% den Anteil der privaten Großbanken an der Bilanzsumme des Bankensektors insgesamt um 2% übersteigt.³⁷ Damit kommen sie in einen Bereich, in dem hauseigene Krisen die Systemstabilität des gesamten Bankensektors bedrohen. Als Staatsbanken haben sie im großen Stil in risikoreiche Anlagen und Immobilien investiert. Wegen der bis 2005 geltenden staatlichen Gewährträgerhaftung erhielten sie auch trotz der gravierenden Risiken und zahlreichen „toxischen“ Wertpapiere in ihren Bilanzen herausragende Benotungen durch die Rating-Agenturen.

In Zukunft wird es somit nicht nur um die Konsolidierung der Landesbanken gehen. Vielmehr sollte konsequent den Brüsseler Vorgaben des Wettbewerbsrechts gefolgt werden und Landesbanken sollten entweder privatisiert oder auf eine vertikale Fusion der Sparkassen zurückgeführt werden.³⁸ Auf keinen Fall sollten durch Großfusionen – etwa zwischen den Landesbanken – noch größere Institute geschaffen werden, für die dann erst recht gilt: „too big to fail“³⁹.

5 Ausblick

Die Herausforderungen vonseiten der Finanz- und Wirtschaftskrise konzentrieren sich vor allem auf die Ordnungspolitik, die institutionelle Strukturen verbessern muss, um ein Markt-, Politik- und Regulierungsversagen zu vermeiden. Auf diesem Feld ist die regionale Strukturpolitik zum Teil gefordert, vor allem weil die Rolle von Landesbanken in der regionalen Wirtschaftspolitik der deutschen Länder grundlegend überdacht und reformiert werden muss.

Im Hinblick auf die kurz- und mittelfristige Reaktion ist insbesondere die gesamtwirtschaftlich orientierte Geld- und Fiskalpolitik gefordert, d. h. auch hier spielt die auf regionale Strukturen ausgerichtete Wirtschaftspolitik eine eher untergeordnete Rolle, auch wenn sie die Fiskalpolitik unterstützen kann. Die regionale Strukturpolitik in der EU und ihren Mitgliedstaaten kann zudem mit ihren die Nachfrage stimulierenden

Maßnahmen der Investitionsförderung einen Beitrag leisten, konjunkturelle Schocks im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise zu kompensieren. Zwar gab es im Verlauf der Krise keine Änderung bei den Instrumenten, jedoch wurden die Förderbedingungen verbessert und vereinfacht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der materielle Beitrag in den Mitgliedstaaten der EU und auch in Deutschland letztlich eher gering ausfiel. Darüber hinaus ist abgesehen von der Modifikation der europäischen Beihilferegeln eine akzentuierte Neuausrichtung der Kohäsions- und Strukturpolitik auf die von der Krise betroffenen Sektoren und Regionen nicht erkennbar.⁴⁰ Dies ist auch vor dem Hintergrund der überwiegend ausgleichsorientierten Zielsetzung der Strukturpolitik begründet, zumal sektor- und unternehmensspezifische Hilfen ohne Existenz systemischer Risiken aus verschiedenen Gründen ökonomisch problematisch sind.

Die grundlegenden regionalen Strukturprobleme haben sich durch die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht substantiell verändert.⁴¹ In einigen EU-Ländern haben traditionellentwicklungsschwache Regionen zusätzliche Schocks erlitten, während in Deutschland eher entwicklungsstarke Regionen Einkommens- und Beschäftigungseinbußen erfuhr. Letztere sind aber auf Basis der üblichen Abgrenzungskriterien nicht zu Fördergebieten der regionalen Strukturpolitik geworden. Insofern ist auch ein Festhalten an den ausgleichsorientierten Zielen und die räumliche Konzentration der Mittel aufentwicklungsschwache Fördergebiete begründet und nachvollziehbar, zumal im Rahmen der Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit auch Ressourcen für die von der Krise betroffenen entwicklungsstärkeren Regionen verfügbar sind.⁴²

Anmerkungen

- (1) Rudolph, B.: Die internationale Finanzkrise: Ursachen, Treiber, Veränderungsbedarf und Reformansätze. – München 2009. = Munich School of Management Universität München, Discussion Paper 2009-10, S. 6
- (2) Monnin, P.; Jokipii, T.: The Impact of Banking Sector Stability on the Real Economy. – Bern 2010. = Swiss National Bank Working Papers Nr. 5
- (3) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/10. – Wiesbaden 2009, S. 27
- (4) Hellwig, M.: Finanzkrise und Reformbedarf. – Bonn 2010. = Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods Bonn 2010/19, S. 35
- (5) Krugman, P.: The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. – New York 2009, S. 165 ff.
- (6) Hellwig, M.: Finanzkrise und Reformbedarf, a.a.O., S. 8; Rudolph, B.: Die internationale Finanzkrise: Ursachen, Treiber, Veränderungsbedarf und Reformansätze, a.a.O., S. 9
- (7) Mishkin, F.S.: The Economics of Money, Banking and Financial Markets. – Boston u.a. 2001, S. 279 ff.; Rudolph, B.: Die internationale Finanzkrise, a.a.O., S. 9
- (8) Hellwig, M.: Finanzkrise und Reformbedarf, a.a.O., S. 18
- (9) Ebda., S. 25 f.
- (10) US-Department of Treasury: Financial Regulatory Reform: A New Foundation. – Washington 2010, S. 10 ff.
- (11) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/2009. – Wiesbaden 2008, S. 136
- (12) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Überblick über die Konjunkturpakete I und II (www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/konjunkturpakete-1-und-2.html; 20.11.2010)
- (13) Vgl. Artikel von Schwengler und Loibl i. d. H.
- (14) Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Arbeitsmarktberichterstattung: Ein Jahr Krise auf dem deutschen Arbeitsmarkt. – Nürnberg 2009, S. 11
- (15) Deutsche Bank Research: Konjunkturausblick 2010 (www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000252960.pdf; 21.10.2010)
- (16) Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz – FMStFG) vom 17.10.2008; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Finanzkrise meistern, a.a.O., S. 156 f.
- (17) Davis, S.; Kah, S.; Woods, C.: Regional Dimension of the Financial and Economic Crisis. – Glasgow: European Policy Research Centre 2010. = European Policy Research Paper Nr. 70, S. 4
- (18) Ebda., S. 31, 35
- (19) Vgl. Eckey, H.F.: Regionalökonomie. – Wiesbaden 2008, S. 178
- (20) Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Arbeitsmarktberichterstattung: Ein Jahr Krise auf dem deutschen Arbeitsmarkt. – Nürnberg 2009, S. 4
- (21) Vgl. ebda., S. 3 f.
- (22) Vgl. ebda., S. 8 f.
- (23) Vgl. ebda., S. 3 f.
- (24) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Mögliche Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die deutschen Regionen. – Bonn 2009. = BBSR-Berichte KOMPAKT 2/2009, S. 2
- (25) Davis, S.; Kah S.; Woods, C.: Regional Dimension of the Financial and Economic Crisis, a.a.O., S. 31
- (26) Vgl. ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/de_de.pdf; 20.09.2010: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Kohäsionspolitik: In die Realwirtschaft investieren. – Brüssel, den 16.12.2008, KOM(2008) 876 endgültig
- (27) Verordnung (EG) Nr. 1080 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999
- (28) Die Bundesregierung: Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010. BT-Drs. 16/5215, 16. Wahlperiode 27.4.2007, S. 8
- (29) Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Mögliche Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die deutschen Regionen, a.a.O., S. 2
- (30) Vgl. ec.europa.eu/regional_policy/funds/recovery/; 20.09.2010
- (31) Davis, S.; Kah, S.; Woods, C.: Regional Dimension of the Financial and Economic Crisis. – a.a.O., S. 31, S. 41
- (32) Bekanntmachung des Koordinierungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 9. Dezember 2008, Berlin
- (33) Bekanntmachung des Koordinierungsausschusses. – a.a.O.
- (34) Gesetz zur Umstrukturierung der Landesbank Nordrhein-Westfalen – Zwischen Konsolidierung und zur Änderung anderer Gesetze vom 16. März 2004
- (35) Noack, H.; Schrooten, M.: Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Kurztgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. – Berlin 2009, S. 4
- (36) Ebda., S. 8
- (37) Ebda.
- (38) Sinn, H.W.: Landesbanken und Sparkassen: Ein Plädoyer für eine vertikale Fusion. – München 2008. = Ifo-Standpunkte Nr. 93 (www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/B-politik/05stp/_stp?item_link=stp093.htm&lang=de; 02.09.2010)
- (39) Mishkin, F.S.: The Economics of Money, Banking and Financial Markets, a.a.O., S. 282
- (40) Davis, S.; Kah, S.; Woods, C.: Regional Dimension of the Financial and Economic Crisis, a.a.O., S. 31, 41; Yuill, D.; McMaster, I.; Mirwaldt, K.: Regional Policy under Crisis Condition: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway. – Glasgow: European Policy Research Centre 2010. = European Policy Research Paper, Nr. 71
- (41) Davis, S.; Kah, S.; Woods, C.: Regional Dimension of the Financial and Economic Crisis, a.a.O., S. 31, 41; Yuill, D.; McMaster, I.; Mirwaldt, K.: Regional Policy under Crisis Condition, a.a.O.
- (42) Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise. – Hannover 2010, S. 12

