

# OECD WIRTSCHAFTS- BERICHTE

1999

*SCHWERPUNKTHEMEN*

Arbeits- und -Produktmärkte

Förderung eines

umweltverträglichen Wachstums

DEUTSCHLAND

**OECD  
WIRTSCHAFTS-  
BERICHTE**

**1998-1999**

**DEUTSCHLAND**

## **ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG**

Gemäß Artikel 1 des am 14. Dezember 1960 in Paris unterzeichneten und am 30. September 1961 in Kraft getretenen Übereinkommens fördert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Politik, die darauf gerichtet ist:

- in den Mitgliedstaaten unter Wahrung der finanziellen Stabilität eine optimale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard zu erreichen und dadurch zur Entwicklung der Weltwirtschaft beizutragen;
- in den Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten, die in wirtschaftlicher Entwicklung begriffen sind, zu einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum beizutragen, und
- im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen.

Die Gründungsmitglieder der OECD sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten. Folgende Staaten wurden zu den nachstehend genannten Daten Mitglieder der OECD: Japan (28. April 1964), Finnland (28. Januar 1969), Australien (7. Juni 1971), Neuseeland (29. Mai 1973), Mexiko (18. Mai 1994), die Tschechische Republik (21. Dezember 1995), Ungarn (7. Mai 1996), Polen (22. November 1996) und Korea (12. Dezember 1996). Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften nimmt an den Tätigkeiten der OECD teil (Artikel 13 des Übereinkommens über die OECD).

*Originalfassungen veröffentlicht unter dem Titel :*

*OECD Economic Surveys – Germany  
Études économiques de l'OCDE – Allemagne*

© OECD 1999

Genehmigungen zum Nachdruck von Teilen dieses Werks für nichtkommerzielle Zwecke oder zur Verwendung im Unterricht sind einzuholen beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 76006 Paris, Frankreich, Tel: (33-1) 44 07 47 70, Fax: (33-1) 46 34 67 19. Dies gilt für alle Länder mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, wo das Copyright Clearance Center Inc. (CCC), Customer Service, Tel: (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA oder CCC online: <http://www.copyright.com/> die entsprechenden Genehmigungen erteilt. Alle sonstigen Anträge auf Überlassung von Nachdruck- oder Übersetzungsrechten für das gesamte Dokument oder Teile davon sind zu richten an: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Gesamtbeurteilung und Empfehlungen</b> .....	9
<b>I. Konjunkturabkühlung und -erholung: Tendenzen, Aussichten und monetäre Bedingungen</b> .....	31
Überblick .....	31
Nach einer Wachstumsverlangsamung sind erneut Anzeichen für eine Erholung zu erkennen .....	33
Die Beschäftigung erholte sich 1998, aber die Arbeitslosigkeit bleibt hoch .....	41
Der Konvergenzprozess ist ins Stocken geraten, die Umstrukturierung in den neuen Ländern geht jedoch weiter voran .....	44
Monetäre Bedingungen, Preisentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit .....	47
Kurzfristige Aussichten und Prognoserisiken .....	54
<b>II. Fragen der Finanzpolitik</b> .....	57
Überblick über die finanzpolitischen Ziele .....	57
Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung .....	58
Steuerreform .....	68
Rentenreform .....	81
Entwicklungen im Gesundheitssektor .....	85
<b>III. Strukturpolitik: Ein Überblick</b> .....	91
Bewältigung der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit: Jüngste Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktreform .....	91
Verbesserung von Qualifikationen, unternehmerischer Dynamik und Wettbewerb .....	104
Gesamtüberblick und Spielraum für weitere Maßnahmen .....	111
<b>IV. Ein umweltverträglicheres Wachstum</b> .....	121
Einleitung .....	121
Umweltfragen: Anliegen, Ziele und Ergebnisse .....	122
Rahmen für die Konzipierung der Umweltpolitik .....	132
Derzeitige Maßnahmen und mögliche Neuorientierungen .....	143
Ausgewählte sektorspezifische Probleme .....	169
Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf das Ziel nachhaltigen Wachstums ..	178
Glossar zu Kapitel IV .....	182
Literaturverzeichnis zu Kapitel IV .....	184
Anmerkungen .....	189

**Anhänge**

I.	Die Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland .....	201
II.	Emissionsprojektionen bis 2005 .....	205
III.	Wirtschaftspolitische Chronik .....	207

**Kästen**

1.	Revidierte Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung .....	32
2.	Finanzpolitische Annahmen für die Projektionen .....	62
3.	Hauptkomponenten der Steuerreform .....	70
4.	Messung der Steuerbelastung deutscher Unternehmen .....	73
5.	Überblick über Fortschritte bei der Strukturreform .....	113
6.	Trotz geringerer Schadstoffbelastung haben sich die Waldschäden nicht signifikant verringert .....	131
7.	Die Rolle der EU in der Umweltpolitik .....	140
8.	Selbstverpflichtungsabkommen/-vereinbarungen in der Umweltpolitik .....	142
9.	Berücksichtigung der positiven Externalitäten der Wälder .....	148
10.	Ökosteuer und Wettbewerbsfähigkeit .....	155
11.	NO <sub>x</sub> -Steuer in Schweden: Positive Erfahrungen.....	159
12.	Emissionshandel in den Vereinigten Staaten .....	161
13.	Freiwillige Selbstverpflichtungen im Bereich der Abfallentsorgung .....	165

**Tabellen**

1.	Verwendung des Inlandsprodukts .....	35
2.	Außenhandel nach Regionen .....	36
3.	Leistungsbilanz .....	37
4.	Arbeitsmarktentwicklung .....	40
5.	Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte .....	59
6.	Bundshaushalt .....	60
7.	Staatsschuldverschreibung nach Haushaltsebenen .....	61
8.	Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte .....	63
9.	Fiskalische Auswirkungen des Steuerreformprogramms .....	65
10.	Regelsteuersätze in den einzelnen OECD-Ländern .....	78
11.	Grenzsteuerbelastung bei der Einkommensteuer nach der geplanten Unternehmensteuerreform .....	79
12.	Grenzsteuerbelastung für gebietsansässige und gebietsfremde Anteilseigner ....	81
13.	Ladenöffnungszeiten in europäischen Ländern .....	111
14.	Große Umweltziele und spezifische Zielvorgaben .....	124
15.	Kohlendioxidemissionen .....	127
16.	Emissionen von Treibhausgasen .....	128
17.	Stickstoffeinleitungen in Flüssen .....	130
18.	Umweltpolitische Kernziele und Wirtschaftsaktivitäten .....	134
19.	Ausgaben für Umweltsanierung und Umweltschutz .....	144
20.	Kostenseite des Umweltschutzes in den alten Bundesländern .....	145
21.	CO <sub>2</sub> -Minderungen in den am Selbstverpflichtungsabkommen beteiligten Branchen .....	152
22.	Optimale Zusammensetzung der CO <sub>2</sub> -Emissionen durch Energieverbrauch in den alten Bundesländern .....	153
23.	Implizite CO <sub>2</sub> -Besteuerung von Energieträgern .....	157

**Anhangstabellen**

A.1	Abgänge aus Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Sachsen-Anhalt 1990-1997 .....	201
A.2	Ökonometrische Untersuchungen der Wirksamkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland .....	202
A.3	Projektionen für die CO <sub>2</sub> -Emissionen .....	205
A.4	Entwicklung der Schadstoffemissionen .....	206

**Abbildungen**

1.	Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse .....	34
2.	Geschäftsklima .....	38
3.	Geschäftsklima im Euroraum .....	39
4.	Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....	42
5.	Aufschlüsselung der Veränderungen der Gesamtbeschäftigung .....	43
6.	Reales BIP-Wachstum in den alten und neuen Bundesländern .....	45
7.	Inflationsumfeld .....	48
8.	Internationale Wettbewerbsfähigkeit .....	49
9.	Zinsentwicklung .....	50
10.	Realzinssätze .....	52
11.	Zinsstrukturkurve .....	53
12.	Tarifverträge in der ostdeutschen Industrie .....	95
13.	Subventionen des Bundes .....	106
14.	Kohlendioxidemissionen .....	129
15.	Schwermetallbelastung des Rheins an der niederländischen Grenze .....	129
16.	Inländische Indikatoren für die Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung .....	146
17.	Grenzkosten der CO <sub>2</sub> -Reduktion in den alten Bundesländern .....	152
18.	Behandlung kommunaler Abfälle .....	166
19.	Subventionen für die Steinkohleproduktion .....	173
20.	Finanzielles Unterstützungsprogramm für die Kohleindustrie (Kohlehilfen) .....	174



## GRUNDLEGENDE STATISTISCHE ANGABEN ÜBER DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

### LAND

Fläche (1 000 km <sup>2</sup> )	357.0	Wichtigste Städte, Juni 1995 (Tsd. Einwohner)	
Landwirtschaftliche Nutzfläche (1 000 km <sup>2</sup> )	195.4	Berlin	3 470
Wald (1 000 km <sup>2</sup> )	104.3	Hamburg	1 707
		München	1 241
		Köln	964
		Frankfurt	651
		Essen	616
		Dortmund	600
		Stuttgart	587
		Düsseldorf	572
		Bremen	549

### BEVÖLKERUNG

Gesamtbevölkerung (Tsd.), Ende 1998	82 037	Erwerbspersonen insgesamt (Tsd.), 1998	39 709
Einwohnerzahl je km <sup>2</sup>	230	Beschäftigte (Tsd.), 1998	35 999
Natürlicher Bevölkerungszuwachs, netto (Tsd.), 1998	-67	davon: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	972
Wanderungssaldo (Tsd.), 1998	47	Industrie (einschl. Baugewerbe)	11 250
		Private Dienstleistungen	19 236

### PRODUKTION

BIP 1998 (Mrd DM)	3 784	Entstehung des BIP 1998 (%)	
BIP pro Kopf der Bevölkerung 1998 (US-\$)	26 224	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1.2
Bruttoanlageinvestitionen (1998):		Industrie (einschl. Baugewerbe)	29.0
% des BIP	21.1	Dienstleistungen	69.9
Pro Kopf der Bevölkerung (US-\$)	5 524		

### STAAT

Staatsverbrauch 1998 (% des BIP)	19.0	Zusammensetzung des Bundestags:	Sitze
Lfd. Einnahmen des Staats 1998 (% des BIP)	46.2	SPD	298
Öffentliche Verschuldung Ende 1998 (Verhältnis zu den lfd. Einnahmen des Staats)	146.3	CDU	198
		CSU	47
		B90/Grüne	47
		FDP	43
		PDS	36
		Letzte Wahlen: September 1998	
		Nächste Wahlen: 2002	

### AUSSENHANDEL

Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen, 1998 (% des BIP)	28.9	Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen, 1998 (% des BIP)	27.2
Wichtigste Exporte 1998 (% der gesamten Warenausfuhr):		Wichtigste Importe 1998 (% der gesamten Wareneinfuhr):	
Land-, forst- u. fischereiwirtschaftl. Erzeugnisse	0.9	Nahrungsmittel	8.9
Grundstoffe und Halbfabrikate	21.6	Grundstoffe und Halbfabrikate	12.1
Verarbeitete Nahrungsmittel, Tabakwaren	4.0	Fertigwaren	70.7
Sonstige Konsumgüter	10.5	davon: Vorerzeugnisse	11.4
Investitionsgüter	57.9	Enderzeugnisse	59.3
Sonstige Ausfuhr	5.1	Sonstige Einfuhren	8.3
Insgesamt	100	Insgesamt	100

### WÄHRUNG

Währungseinheit ist die Deutsche Mark		Parität DM/ US-\$ (Durchschnitt Tageskurse):	
Euro-Umrechnungskurs, ab 1. Januar 1999:	1.95583	Gesamtjahr 1998	1.759
		Oktober 1999	1.827

Anmerkung: Eine internationale Vergleichstabelle mit einer Reihe grundlegender Daten findet sich im Statistischen Anhang.

*Dieser Bericht beruht auf einer Studie des OECD-Sekretariats, die als Grundlage für die Jahresprüfung der Wirtschaftslage Deutschlands durch den Prüfungsausschuss für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen verfasst wurde. Diese Prüfung fand am 5. Oktober 1999 statt.*

\*

*Nach Änderungen auf Grund der Diskussionen während dieser Prüfung erteilte der Ausschuss am 10. November 1999 seine endgültige Zustimmung zur Veröffentlichung dieses Berichts.*

\*

*Der letzte Wirtschaftsbericht über Deutschland ist im August 1998 veröffentlicht worden.*

## Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

### *Übersicht über die aktuellen politischen Themen*

Als die deutsche Wirtschaft zuletzt im Juni 1998 geprüft wurde, gab es Anzeichen dafür, dass das Wachstum trotz nachlassender Exporttätigkeit 1999 kräftig bleiben würde. Tatsächlich hat sich das Geschäftsklima dann jedoch wieder eingetrübt und sich im Jahresverlauf 1998 weiter verschlechtert. Die Wachstumsprojektionen für 1999 wurden in der Folge von 2½% auf 1½% zurückgenommen. Diese Abschwächung vollzog sich in einem makroökonomischen Umfeld, in dem die Geldpolitik nunmehr durch die Erfordernisse des Euroraums insgesamt geprägt wird und die Finanzpolitik den Restriktionen des nationalen Stabilitätsprogramms unterliegt, das dem Ziel dient, langfristig eine tragbare Haushaltsposition zu erreichen. Vor diesem Hintergrund hat die neue Bundesregierung damit begonnen, ihre eigenen politischen Prioritäten im Bereich der Strukturreformen festzulegen, wobei ihre Politikkonzepte zur Lösung des drängenden Problems der Arbeitslosigkeit in Deutschland in mancher Hinsicht von den in der *OECD-Beschäftigungsstrategie* enthaltenen Empfehlungen abweichen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Förderung größerer Arbeitsmarktflexibilität und die Verbesserung der Arbeitsanreize im Steuer-/Transfersystem. Der vorliegende Wirtschaftsbericht beginnt mit einer Untersuchung der kurzfristigen Aussichten und der entsprechenden monetären Bedingungen (Kapitel I). In Kapitel II wird sodann das Haushaltskonsolidierungsprogramm unter dem Blickwinkel der festen Absicht der Bundesregierung betrachtet, die Steuerlast (speziell für die privaten Haushalte) zu reduzieren. Zusammen mit der Verpflichtung, den Familienleistungsausgleich neu zu regeln, entstehen dadurch besondere Herausforderungen im Hinblick auf die Eindämmung der Gesundheits-

kosten wie auch der öffentlichen Rentenausgaben. In Kapitel III werden die Entwicklungen in der Strukturpolitik unter Berücksichtigung der Regierungsziele erörtert, die Arbeitslosigkeit zu senken und die Wirtschaft zu modernisieren. In diesem Zusammenhang bedeutet die Verpflichtung zu einem umweltverträglichen Wirtschaftswachstum, einschließlich erheblicher Reduktionen der Treibhausgasemissionen und der allmählichen Schließung von Kernkraftwerken, eine große Herausforderung. Die Probleme, die sich bei der Festlegung von Maßnahmen ergeben, die wirtschaftlich effizient und zugleich umweltfreundlich sind, werden in Kapitel IV erörtert.

***Eine neue Politikstrategie beginnt sich herauszubilden***

Die neue Politikstrategie ist noch im Fluss. Zu Beginn wurden vier Hauptelemente in den Vordergrund gestellt. Erstens wurde zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum die Nachfrage durch Steuersenkungen für die privaten Haushalte gestärkt. Um auf die Angebotsseite der Wirtschaft einzuwirken, wurde die Steuerbelastung für kleine und mittlere Betriebe verringert und durch eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage auf Großunternehmen verlagert. Zweitens erhielten aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Hinblick auf die Bewältigung der Jugend- und der Langzeitarbeitslosigkeit größere Priorität. Drittens sollen die Sozialversicherungsbeiträge mit Blick auf das Problem der hohen Arbeitskosten nach und nach von 42,3% der Bruttolöhne bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2002 auf unter 40% zurückgeführt werden. Dieser Prozess begann 1999 mit einer Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung, die durch das Aufkommen aus einer neuen Energiesteuer finanziert wird. Viertens zielen die Gespräche zwischen den Sozialpartnern und der Bundesregierung im Rahmen des Bündnisses für Arbeit darauf ab, eine gemeinsame Strategie für Beschäftigung und Wachstum zu erarbeiten, wobei eine Lohnentwicklung, „die den Beschäftigungsaufbau unterstützt“, sowie verstärkte Möglichkeiten für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben auf der Tagesordnung stehen. Die Bundesregierung ging unverzüglich daran, ihre Strategie in einer Reihe von Bereichen umzusetzen, war in der Zwischenzeit jedoch gezwungen, einige Elemente ihres Pro-

gramms zu überdenken, um für mehr Klarheit zu sorgen und sicherzustellen, dass es mit den letztlich angestrebten Zielen in Einklang steht. In der Finanzpolitik wurde Mitte 1999 ein Konsolidierungskurs eingeschlagen. Nach einer Erhöhung der Steuerlast für große Unternehmen plant die Bundesregierung nunmehr eine weit reichende Reform der Unternehmensbesteuerung mit einer steuerlichen Nettoentlastung des Unternehmenssektors. Von besonderer Bedeutung ist, dass das Ziel, die Wirtschaft zu modernisieren, als entscheidende Elemente nunmehr auch eine arbeitsorientierte Sozialpolitik und größere Eigenverantwortung umfasst.

***Nach einer Phase mit nachlassendem Wachstum und ungünstiger Entwicklung des Geschäftsklimas zeichnet sich nunmehr eine konjunkturelle Erholung ab***

Das Geschäftsklima, das sich im Sommer langsam eingetrübt hatte, verschlechterte sich im September 1998 deutlich und schwächte sich bis zum Beginn des zweiten Quartals 1999 weiter ab. Die konjunkturelle Abkühlung war verbunden mit der flauerer Exportentwicklung und der Russlandkrise, die politische Ungewissheit im Zusammenhang mit einer höheren Steuerbelastung der Unternehmen hat jedoch bis weit in das Jahr 1999 hinein zur Eintrübung des Geschäftsklimas beigetragen; dies gilt auch für die Lohnrunde, die Ende 1998 begann und zu Abschlüssen von über 3% führte. Das Konsumklima blieb recht robust, dennoch schwächte sich die Wirtschaftstätigkeit gegen Ende des Jahres 1998 rasch ab. Da die Konjunktur in der ersten Jahreshälfte weiterhin schleppend verlief, dürfte das Wachstum (nach der neuen Berechnungsmethode für das BIP) 1999 rd. 1¼% erreichen. Trotz eines hohen Niveaus aktiver arbeitsmarktpolitischer Programme setzte sich die 1998 beobachtete Verbesserung bei der Arbeitslosenquote nicht fort. Die Aussichten auf eine Beschleunigung der Wirtschaftstätigkeit basieren auf einem projizierten Anstieg der Weltnachfrage und einer allmählichen Verbesserung des Investitionsklimas. Die Bestellungen aus dem In- und Ausland sind gestiegen, und der Erwartungsindex für die zukünftige Geschäftsentwicklung hat sich seit März 1999 kontinuierlich verbessert. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Auslandsnachfrage und auch die Nachfrage aus dem Inland im Jahr 2000 weiter festigen, so dass sich das Wachstum auf rd. 2¼% beschleunigen dürfte. Die Änderun-

gen in der Wirtschaftspolitik haben offenbar auch zu einer Aufhellung des Investitionsklimas beigetragen, wenngleich Einzelheiten der Unternehmensteuerreform noch zu klären sind. Es wird denn auch angenommen, dass die Ungewissheit im Hinblick auf das Wirtschaftsumfeld allmählich abnehmen wird, sobald die einzelnen Punkte der Unternehmensteuerreform genauer bekannt sind, andernfalls könnten die Unternehmensinvestitionen langsamer in Schwung kommen als erwartet. In jedem Fall würde das für 1999, 2000 und 2001 projizierte Wachstum nicht ausreichen, um einen Rückgang der Arbeitslosenquote (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) auf unter 8¼% zu bewirken.

***Die monetären Bedingungen im Euroraum dürften die Konjunktur weiterhin stützen***

Die monetären Bedingungen waren 1998 und im ersten Halbjahr 1999 wachstumsfördernd und dürften weiterhin günstig bleiben. Im ersten Halbjahr 1999 schwächte sich der effektive Wechselkurs des Euro ab, womit die Ende 1998 verzeichneten Kursgewinne wettgemacht wurden, so dass die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit jetzt wieder dem Niveau von Anfang 1998 entspricht. Im April nahm die Europäische Zentralbank ihren Leitzins um 50 Basispunkte auf 2,5% zurück. Wenngleich sich die Kapitalmarktrenditen von ihren historischen Tiefständen zu Jahresbeginn wieder erholt haben, bleiben sie doch relativ niedrig, während die kurzfristigen Ausleihesätze für Unternehmen und Konsumenten weiter gesunken sind, was eine rasche Kreditexpansion im Euroraum begünstigte. Die Rohstoffpreise haben zwar wieder angezogen, doch dürften die Effekte der Tarifsenkungen im Telekommunikations- und im Stromsektor dazu beitragen, dass das gesamtwirtschaftliche Preisniveau praktisch stabil bleibt: Sofern sich der Lohnanstieg nicht weiter beschleunigt, wird der Preisauftrieb voraussichtlich bei einer Trendrate von knapp über 1% verharren. Dies würde einen relativ niedrigen kurzfristigen Realzinssatz von 1½% implizieren. Den OECD-Projektionen zufolge könnten die amtlich festgesetzten Zinssätze im Zuge einer Konjunkturbelebung im Euroraum etwas steigen, doch dürften die monetären Bedingungen bis ins Jahr 2000 hinein einer Fortsetzung des Wachstums förderlich bleiben.

***In der Fiskalpolitik wurde das Tempo der Haushaltskonsolidierung zunächst gebremst ...***

Im Vergleich zu den Plänen der vorherigen Regierung war das Haushaltskonsolidierungsziel für 2002 um rd. ½ Prozentpunkt weniger ehrgeizig. Das Defizit im Bundeshaushalt für 1999 sollte den Planungen zufolge nur geringfügig unter dem Vorjahreswert liegen, obgleich der Ansatz für die Nettosteuer-einnahmen nach oben korrigiert wurde. Den höheren Steuer-einnahmen stand im Bundeshaushalt ein Ausgabenzuwachs um rd. 6% gegenüber, der sich größtenteils durch die Zuweisungen an die gesetzliche Rentenversicherung erklärte. Das Staatsdefizit sollte sich den amtlichen Projektionen zufolge 1999 bei rd. 2% des BIP stabilisieren, wobei Steigerungen der laufenden Einnahmen wie auch der Ausgaben im Verhältnis zum BIP veranschlagt wurden. Schon zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Haushaltsstrategie zeichneten sich erhebliche Risiken einer deutlichen Verfehlung der Vorgaben im Jahr 2000 und darüber hinaus ab, insbesondere im Zusammenhang mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Erhöhung der familienabhängigen Leistungen sowie den Versprechen der Regierung, die steuerliche Belastung der Wirtschaft ab 2001 zu senken.

***... dann kam es jedoch zu einer Kursänderung, und es wurden ehrgeizigere Fiskalziele festgesetzt***

Auf Grund dieser erhöhten Verpflichtungen und um – insbesondere angesichts der hohen staatlichen Schuldendienstzahlungen – finanzpolitischen Spielraum für die Zukunft zu gewinnen, legte die Bundesregierung im Juni ein ehrgeiziges Konsolidierungspaket vor, das im Jahr 2000 ein Finanzvolumen von 30 Mrd DM (0,8% des BIP von 1998) erreichen soll. Es wurde ein umfassender Fiskalplan unterbreitet, in dem die Zielvorgabe für das gesamtstaatliche Defizit für die Jahre 2000 und 2001 um jeweils ½% des BIP auf 1% verringert wurde. Darüber hinaus wurde erneut die feste Absicht bekräftigt, nach 2002 weitere deutliche Konsolidierungsschritte zu unternehmen, mit der Zielsetzung, im Jahr 2006 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt zu erreichen. Dieses Programm muss vorrangig umgesetzt werden, da nach Schätzungen der OECD ein Haushaltsdefizit von ½% das Minimum darstellt, das erforderlich ist, um bei Eintreten einer Serie negativer ökonomischer Entwicklungen ein Überschreiten der 3%-Grenze zu verhindern. Ins Gewicht fällt auch, dass der Bundeswirtschaftsminister sich kürzlich dafür ausgesprochen hat,

längerfristig eine erhebliche Reduzierung der Staatsausgabenquote auf 40% anzustreben, und es müssen daher Mittel zur Erreichung dieses Gesamtziels entwickelt werden. Unterdessen kommt es zur Realisierung der geplanten Sparbeschlüsse entscheidend darauf an, dass die nachgeordneten staatlichen Ebenen ihre Sozialausgaben und ihre Politik in diesem Bereich sorgfältig überprüfen. Darüber hinaus sind eindeutige Vorgaben im Hinblick darauf erforderlich, wie die Bundesregierung das System der sozialen Sicherung modernisieren möchte; Natur und Umfang der Konsolidierung werden maßgeblich durch die Entscheidungen bezüglich des Sozialversicherungssystems wie auch der Steuerreform beeinflusst werden.

***Die Einkommensteuer wurde gesenkt, und eine umfassende Unternehmenssteuerreform ist für 2001 geplant***

Die Einkommensteuern wurden Anfang 1999 gesenkt, wobei die Nettoentlastungen, die das Steuerentlastungsgesetz nach Inkrafttreten aller Änderungen für die privaten Haushalte mit sich bringt, auf mehr als 20 Mrd DM geschätzt werden; in den Jahren 1999 und 2000 werden diese Erleichterungen jedoch durch eine höhere steuerliche Belastung der Unternehmen über eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage voll gegenfinanziert. Überdies ist festzustellen, dass die Einkommenssteuerreform zwar einen wichtigen Schritt zu einer effizienteren Struktur des Steuersystems darstellt, die Änderungen bei der Unternehmensbesteuerung bisher aber im Wesentlichen partiell und auf Ad-hoc-Basis durchgeführt wurden. Aus diesem Grund wurde im Dezember 1998 eine Expertenkommission eingesetzt, die einen umfassenderen Ansatz zur Unternehmenssteuerreform entwickeln sollte, der den Investitions- und Wachstumszielen der Bundesregierung besser gerecht wird. Auf der Grundlage des im April vorgelegten Berichts dieses Gremiums hat die Bundesregierung die wichtigsten Elemente einer Reform der Unternehmensbesteuerung beschlossen, die 2001 umgesetzt werden soll. Die Steuern auf einbehaltene Gewinne werden für Kapital- und Personengesellschaften gleichermaßen auf 25% gesenkt. Ausgeschüttete Unternehmensgewinne werden ebenfalls mit 25% besteuert. Anders als beim derzeitigen Vollarrechnungssystem wird die Körperschaftsteuer auf an gebietsansässige Steuerzahler ausgeschüttete Dividenden künftig aber nur unvollständig

angerechnet. Diese partielle Doppelbesteuerung wird zu einer wesentlich höheren kombinierten Grenzbesteuerung auf Ausschüttungen (43% für Personen, die den Spitzensteuersatz in der Einkommensteuer entrichten) im Vergleich zu den 25% auf einbehaltene Gewinne führen. Bei Umsetzung aller Elemente des Steuerreformpakets werden die Körperschaftsteuer-Regelsätze, einschließlich der den Gemeinden zufließenden Gewerbesteuer und des Solidaritätszuschlags, unter 40% sinken. In Verbindung mit einer systematischen Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage für Gewinne wird die steuerliche Entlastung der Unternehmen mit dieser Reformstufe 8 Mrd DM erreichen.

***... was für ein neutraleres Steuersystem sorgen, die Einkommensteuersätze jedoch weiter auf hohem Niveau belassen wird***

Die vorgeschlagene Reform stellt einen seit langem überfälligen Schritt zu einem neutraleren Steuersystem mit einem international wettbewerbsfähigeren Körperschaftsteuersatz dar. Die Verzerrung im Steuerveranlagungssystem, das derzeit große kapitalintensive Unternehmen favorisiert, und solche, die steuerfreie Reserven bilden können, dürfte deutlich verringert werden, so dass das System in dieser Hinsicht wesentlich neutraler wird. So wird die Steuerschuld von Großunternehmen zunehmen, während sie für kleinere Betriebe sinken wird. Die steuerliche Bemessungsgrundlage wird erheblich verbreitert und dürfte den in vielen Ländern geltenden steuerlichen Bilanzierungsstandards ähneln. Mit dem insgesamt niedrigeren Körperschaftsteuersatz wird Deutschland unter den OECD-Ländern eine mittlere Position einnehmen, so dass es in einer besseren Position sein wird, internationales Kapital zu mobilisieren. Allerdings könnte die Reform immer noch Verzerrungen am Kapitalmarkt hervorrufen. Insbesondere wird die Vorzugsbehandlung thesaurierter Gewinne, die ja der Förderung von Investitionen und Beschäftigung dienen soll, wahrscheinlich die Reallokation von Mitteln über den inländischen Kapitalmarkt behindern. Die Diskriminierung könnte Anteilseigner veranlassen, ihre Einkommen über Kapitalgewinne abzuziehen, und um dies zu verhindern, ist vorgeschlagen worden, den Schwellenwert für den Anteilsbesitz, ab dem solche Kapitalgewinne der Vollbesteuerung unterliegen, von 10% auf 1% zu senken. Wenngleich diese Erhöhung der Kapitalgewinnsteuer den Vorteil bieten würde, Kapital- und

Personengesellschaften auf eine gleichmäßigere Basis zu stellen, könnten die von einer solchen Maßnahme ausgehenden Anreizeffekte doch im Widerspruch zu dem Ziel der Bundesregierung stehen, marktbasiertere Kapitalanlagen zu fördern und mehr Risikokapital zu mobilisieren. Überdies wird die bereits heute in der Hinsicht bestehende Verzerrung, dass Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit niedriger besteuert werden als Arbeitseinkommen, Dividenden und Einkommen aus bestimmten freiberuflichen Tätigkeiten, noch verstärkt. Es bedarf eines Steuersystems, das unter Berücksichtigung der Notwendigkeit eines Gewinnsteuersatzes, der internationale Investoren nicht abschreckt, die verschiedenen Arten inländischer Tätigkeit gleichmäßiger behandelt. Um dies zu erreichen, müssen die höheren Sätze der persönlichen Einkommensteuer vereinheitlicht und reduziert werden. Dies verstärkt die Notwendigkeit einer strengen Kontrolle der Haushaltsausgaben.

***Die kurzfristigen Maßnahmen zur Dämpfung der Rentenausgaben führen an der Notwendigkeit einer grundlegenden Rentenreform nicht vorbei***

Im Hinblick auf das Rentensystem steht Deutschland vor kurz- wie auch langfristigen budgetären Herausforderungen, die unverzügliches Handeln gebieten. Das unmittelbarste Problem ist durch die Tatsache entstanden, dass die Renten an die Nettolohnentwicklung gekoppelt sind. Technische Änderungen bei der Auszahlung des Kindergelds und Steuersenkungen für die privaten Haushalte haben im Ergebnis die Nettolöhne in die Höhe getrieben, was zu einem beträchtlichen, aber anomalen Anstieg der Renten in den Jahren 2000 und 2001 geführt und für den Haushalt (ohne kompensierende Beitragssatzerhöhung) eine erhebliche Belastung bedeutet hätte. Die Bundesregierung schlägt nunmehr vor, für diese zwei Jahre die Renten an die Preissteigerungsrate zu koppeln, und danach zum nettolohnbezogenen System zurückzukehren. Diese Maßnahme ließe sich als Abhilfe möglicherweise rechtfertigen, doch hat die Regierung gleichzeitig die Einbeziehung eines die Lebenserwartung berücksichtigenden demographischen Korrekturfaktors in die jährlichen Rentenanpassungsformel gestrichen. Sie hat auch die Reformmaßnahmen im Bereich der Erwerbsminderungsrenten rückgängig gemacht. Die Beitragsbemessungsgrundlage wurde auf geringfügige Beschäftigungen und einen Teil der Selbständigen ausge-

dehnt, was Anwartschaften in der Zukunft begründen wird. Längerfristig strebt die Bundesregierung an, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung zu senken und bis zum Jahr 2010 bei rd. 19% zu stabilisieren. Die Einnahmen aus der neuen Ökosteuer werden für diesen Zweck verwendet, doch ist zur Erreichung des Regierungsziels ein breiter angelegtes Rentenreformkonzept vonnöten. Eine grundlegende Rentenreform wurde für 2001 in Aussicht gestellt, und Mitglieder der Regierung haben eine Reihe von Reformvorstellungen artikuliert, darunter eine obligatorische kapitalgedeckte Zusatzkomponente zum umlagefinanzierten System. Dieser Gedanke muss weiter entwickelt werden. Wie in früheren Wirtschaftsberichten empfohlen wurde, müssen darüber hinaus die Erwerbsminderungsrenten von der Lage am Arbeitsmarkt abgekoppelt werden, und alle Formen der Frühverrentung sollten mit einem angemessenen versicherungsmathematischen Abschlag verbunden werden.

***Die jüngsten  
Maßnahmen zur  
Kostendämpfung  
im Gesundheits-  
wesen stellen  
längerfristig keine  
tragfähige Struk-  
turereform dar***

Das Ziel der Stabilisierung der Sozialversicherungsbeitragsätze ist auch eng mit den Beschlüssen zur Reform des Gesundheitswesens verbunden, deren bisher letzte Stufe im Blick auf die dominierende Restriktion formuliert wurde, Beitragssatzsteigerungen zu verhindern. Es gibt einen globalen Budgetdeckel, und die Ausgaben jeder einzelnen wie auch aller Krankenkassen zusammen dürfen nicht rascher steigen als die Beitragsbemessungsgrundlage. Da eine Rationierung von Gesundheitsleistungen als inakzeptabel betrachtet wird, soll jede Ausweitung medizinischer Leistungen, die durch vermehrte Leistungsansprüche, technologische Entwicklungen oder eine alternde Bevölkerung verursacht wird, durch höhere Effizienz seitens der Leistungsanbieter finanziert werden. Eine Positivliste autorisierter Arzneimittel wird eingeführt, um die Kosten im Arznei- und Heilmittelbereich in Grenzen zu halten, nachdem die Zuzahlungen reduziert wurden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist gleichwohl anzunehmen, dass ein tragfähiger mittelfristiger Wachstumspfad für die Gesundheitsausgaben möglicherweise noch nicht erreicht werden konnte.

- Es ist fraglich, ob ein fester Beitragssatz (und somit ein Budgetdeckel) angesichts der immer wieder zu beob-

achtenden Tendenz, wonach die Gesundheitsausgaben rascher steigen als die Einkommen, eine geeignete Vorgabe darstellt. Ohne preisliche Anreize, darunter z.B. Zuzahlungen, könnte die Erreichung des Haushaltsziels letztlich durchaus die Einführung von Warteschlangen in irgendeiner Form erforderlich machen, was einer Rationierung von Gesundheitsleistungen gleichkäme. In einigen Regionen droht bereits die Gefahr der Überschreitung des Arznei- und Heilmittelbudgets für 1999.

- Die Sanktionen erscheinen nicht besonders streng. Die Prüfung von Krankenkassen, die die Vorgaben nicht einhalten, durch andere Krankenkassen könnte nicht ausreichen, da alle Kassen demselben Druck ausgesetzt sind, und die Tatsache, dass alle Krankenkassen kollektiv mit den Leistungsanbietern verhandeln müssen, bedeutet, dass für die einzelnen Kassen wenig Handlungsspielraum besteht
- Die andernorts mit einer Positivliste für Arzneimittel gesammelten Erfahrungen belegen, dass die erhofften Einsparungen nicht zu Stande kommen. Eine Negativliste wäre hier geeigneter. Ein eher generelles Problem im Zusammenhang mit der Vorgabe verbindlicher Arznei- und Heilmittelbudgets besteht ferner darin, dass die Reduzierung medizinischer Kosten in anderen Bereichen den verstärkten Rückgriff auf Medikamente erfordern könnte.
- Die Befugnisse der Krankenkassen im Hinblick auf den Abbau überschüssiger Krankenhauskapazitäten sind begrenzt, da die Verantwortung für jede Umstrukturierung letztlich weiterhin den Ländern obliegt. Maßnahmen zur engeren Verzahnung ambulanter und stationärer Behandlung scheinen eher formaler als substantieller Natur zu sein.
- Die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Krankenkassen ist erheblich eingeschränkt. Die Kassen haben verstärkt die Möglichkeit, mit Gruppen von Leistungserbringern

zu verhandeln, ohne die Zustimmung der Kassenärztlichen Vereinigungen einholen zu müssen; doch wird die Flexibilität dieses Mechanismus durch die Tatsache eingeschränkt, dass alle Krankenkassen kollektiv verhandeln müssen.

Wenn das System auch vorübergehend für stabile Beitragssätze sorgen könnte, so mangelt es ihm doch an einer mittelfristigen Perspektive. Das im *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland* von 1997 enthaltene Sonderkapitel über das deutsche Gesundheitssystem gelangte zu dem Schluss, dass sich sowohl für eine einheitliche Krankenkasse als auch für miteinander konkurrierende Kassen Argumente finden lassen. Das derzeitige System indessen stellt weder die eine noch die andere Lösung dar. Die Kassen konkurrieren um Mitglieder, können den Wettbewerb jedoch nicht auf der Basis von Leistungen oder Kosten führen. Es sollte ihnen das Recht eingeräumt werden, direkt mit den Anbietern zu verhandeln, und sie sollten die Möglichkeit haben, ihre Beitragssätze zu variieren. Insgesamt konnte mit der neuen Reform nicht auf dem in den vergangenen zehn Jahren erreichten Konsens aufgebaut werden, und die von ihr bewirkten Effekte in Bezug auf die Ausgabenkontrolle könnten sich als nur kurzlebig erweisen. Das Ziel sollte darin bestehen, ein System zu schaffen, das mittelfristig konsistent und tragfähig ist.

***Die Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stellt eine Abkehr von früheren Ansätzen dar, und ein neuer Konsens muss erst noch zu Stande kommen***

Das projizierte BIP-Wachstum für 1999 und 2000 würde eine relativ große Output-Lücke bestehen lassen und wenig zur Steigerung der Beschäftigung oder zur Senkung der Arbeitslosenquote beitragen, die auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung derzeit über 8% beträgt. Die Teilnehmer an Programmen der Bundesanstalt für Arbeit, einschließlich Frührentnern auf Grund von Arbeitslosigkeit, machen über 4% der Erwerbsbevölkerung aus. Um diese Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt zu korrigieren, wurde in der *OECD-Beschäftigungsstrategie* die Einführung eines breiten Spektrums strukturpolitischer Maßnahmen in Bezug auf die Produkt- wie auch die Arbeitsmärkte befürwortet. Entsprechend der Auffassung, dass jedes Land einen seiner Situation am besten angepassten Kurs verfolgen müsste,

wurden für Deutschland spezifische Empfehlungen formuliert, die sich insbesondere an der Notwendigkeit größerer Lohnflexibilität, einer Senkung der Lohnnebenkosten und einer weniger rigiden Arbeitsmarktregulierung orientierten. Die Reform des Steuer- und Transfersystems zur Reduzierung der Arbeitskosten bleibt ein klares Ziel, wenn dieses jetzt auch mit anderen Mitteln erreicht werden soll, wobei der Akzent auf einer Umverteilung der globalen Steuer- und Sozialabgabenlast liegt. In mancher Hinsicht weicht die derzeitige Politik indessen vom Ansatz der OECD ab, namentlich im Bereich der Förderung der Arbeitsmarktflexibilität und der Verringerung der im Steuer-/Transfersystem enthaltenen Negativanreize für die Arbeitsaufnahme. In der Tat wurde die Arbeitsmarktflexibilität durch die Verschärfung der Bestimmungen für die Definition der selbstständigen Beschäftigung zu Sozialversicherungszwecken sowie durch restriktivere Kündigungsschutzbestimmungen für kleine Unternehmen eingeschränkt. Im Bündnis für Arbeit soll ein neuer Konsens über ein breites Spektrum arbeitsmarktrelevanter Themen entwickelt werden, darunter Förderung der Teilzeitbeschäftigung älterer Arbeitnehmer und Abbau von Überstunden, flexiblere Möglichkeiten für vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, Modernisierung des Systems der Berufsausbildung und Verbesserung der Erwerbchancen für Niedrigqualifizierte. Abgesehen von einer Erklärung der Sozialpartner, dass ein Teil der Produktivitätsgewinne für den Aufbau zusätzlicher Arbeitsplätze genutzt werden sollte, wurden indessen kaum Fortschritte auf dem Weg zu einer Einigung erreicht.

***Das Tarifverhandlungssystem hat sich in Richtung größerer Flexibilität entwickelt, und diese Entwicklung muss nunmehr durch Politikmaßnahmen flankiert werden***

Das deutsche Tarifverhandlungssystem hat sich de facto, wenn auch nicht de jure, rasch in Richtung größerer Flexibilität entwickelt. Wenngleich der branchenweite Tarifvertrag weiterhin dominiert, hat sich die Tendenz zu stärker dezentralisierten Lohnverhandlungen fortgesetzt, vor allem in den neuen Ländern, wo eine wachsende Zahl von Unternehmen aus den Arbeitgeberverbänden ausgetreten und somit nicht mehr an die von letzteren ausgehandelten Tarifabschlüsse gebunden ist. Auch die Nichteinhaltung von Branchentarifverträgen nimmt zu, wobei die Unternehmen mit ihren Belegschaften Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung und

Kostensenkung abschließen. Viele dieser mit den Betriebsräten abgeschlossenen „Vereinbarungen“ stehen möglicherweise nicht im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen. Deshalb erwägt die Bundesregierung, das Recht der Sozialpartner zur Anfechtung solcher Vereinbarungen vor den Gerichten zu stärken. Darüber hinaus hat sie die Tarifverträge in der Bauwirtschaft für allgemeinverbindlich erklärt. Vorschläge, den Sozialpartnern mehr Befugnisse zur Anfechtung auf lokaler Ebene geschlossener Lohnvereinbarungen einzuräumen, dürfen nicht akzeptiert werden, auch wenn eine rechtliche Klärung in gewisser Hinsicht erforderlich ist. Wie im *Wirtschaftsbericht* 1998 dargelegt wurde, könnten die Behörden auf Betriebsebene geschlossene Vereinbarungen dadurch unterstützen, dass sie die Rolle der Betriebsräte stärken. Selbst bei größerer Lohnflexibilität bleibt der Niedriglohnssektor ein Problem, und die Funktionsweise des Steuer-/Transfersystems in diesem Segment des Arbeitsmarkts bedarf der Überprüfung. Die Aufmerksamkeit hat sich auf pauschale Lohnsubventionen konzentriert. Staatliche Maßnahmen dürfen in diesem Zusammenhang jedoch lediglich als Ergänzung und nicht als Ersatz für eine stärkere Lohndifferenzierung betrachtet werden, die Beschäftigungsmöglichkeiten für die Minderqualifizierten schaffen würde.

***Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen müssen sorgfältiger definiert werden, um zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit beizutragen***

Ein wichtiges Element der Arbeitsmarktstrategie der Bundesregierung ist ein verstärkter Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die für solche Maßnahmen bereitgestellten Mittel waren von der vorherigen Regierung bereits deutlich erhöht worden, und diese Politik wurde beibehalten, während die Anspruchskriterien erheblich gelockert wurden. Personen, die mindestens sechs Monate arbeitslos waren, sind nunmehr zur Teilnahme berechtigt, und Arbeitskräfte über 56 Jahre können faktisch bis zum Renteneintritt unterstützt werden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor erhielten mehr Gewicht. Gleichzeitig werden mit einem Sofortprogramm 100 000 Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Jugendliche verfügbar gemacht, die bisher keinen Erfolg bei der Suche eines normalen Ausbildungsplatzes hatten. Ursprünglich sollten die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Vergleich zu passiven Leistungen stärker

betont werden, letzten Endes wurden die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, z.T. durch die Rücknahme früherer Reformen, jedoch ausgebaut. Die in den neuen Ländern gesammelten Erfahrungen bieten indessen kaum Hinweise darauf, dass umfangreiche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einen effektiven Beitrag zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit leisten können. Sie sollten auf Gruppen mit hohem Risiko beschränkt bleiben und nicht als sozialpolitisches Instrument eingesetzt werden, das Arbeitskräfteangebot, namentlich in den neuen Ländern, zu reduzieren. Sorgfältig konzipierte Weiterbildungsprogramme sind Arbeitsförderungsmaßnahmen vorzuziehen, da sie im Hinblick auf den Wiedereintritt in ein normales Beschäftigungsverhältnis offenbar erfolgreicher sind. Bei allen Programmen ist die Überwachung ihrer Effektivität von entscheidender Bedeutung, ebenso wie eine klare Linie in der Politikorientierung.

***Die Produktmärkte sind wettbewerbsorientierter geworden, doch müssen Versuche der Besitzstandswahrung abgewehrt und Subventionen reduziert werden***

Die Produktmärkte sind generell wesentlich wettbewerbsorientierter und effizienter geworden, da durch Privatisierung, Deregulierung und Druck seitens der Wettbewerbsbehörden der Versorgungssektor für den Wettbewerb geöffnet wurde. Die Vorteile von Liberalisierung und Wettbewerb sind in Form sinkender Tarife sowohl im Strom- als auch im Telekommunikationsbereich offen zu Tage getreten, womit verdeutlicht wurde, dass aus weiteren Bemühungen zur Förderung des Wettbewerbs erhebliche Wohlfahrtsgewinne resultieren können. In einer Reihe von Bereichen, darunter bei der Regionalförderung und den Subventionen, müssen weitere Fortschritte erzielt werden:

- Im Stromsektor wird es trotz der begrüßenswerten Vorschläge für eine neue Verbändevereinbarung, mit der die Durchleitungsentgelte für den Ferntransport von Strom deutlich ermäßigt würden, weiterhin notwendig sein, dass die zuständigen Behörden den diskriminierungsfreien Zugang aller potentiellen Wettbewerber zum Leitungsnetz sicherstellen. Den Forderungen nach Schutz kleiner kommunaler Stromerzeuger darf nicht nachgegeben werden, umso weniger als die bereits dominierenden Unternehmen häufig Anteilseigner bei solchen Stadt-

werken sind. Den Stadtwerken muss Spielraum zur Umstrukturierung und für Zusammenschlüsse gegeben werden, die ihnen durch Regelungen und Gesetzesvorschriften auf Gemeinde- und Länderebene häufig untersagt sind.

- Im Telekommunikationsbereich weisen die beeindruckenden Ergebnisse der Marktöffnung für Ferngespräche im Festnetz auf die potentiellen Nutzeffekte hin, die eine Förderung des Wettbewerbs im Ortsnetz erbringen würde. Im Rahmen der Öffnung des Ortsnetzes für Wettbewerber dürfte keine Notwendigkeit bestehen, die Interessen des ehemaligen Monopolisten zu schützen. Vielmehr sollte die Regulierungsbehörde bei der Festlegung der Anschlussentgelte den Wettbewerb dadurch ermutigen, dass sie Preise festsetzt, die sich durch einen effizienten und wettbewerbsorientierten Betrieb erreichen lassen. Um mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden, sollte der Staat die noch in seinem Besitz befindlichen Telekom-Anteile veräußern.
- Die Subventionen müssen in einer Reihe von Sektoren, namentlich im Bankensektor und Bergbau, reduziert und letztlich völlig beseitigt werden. Die Regionalhilfen müssen beschränkt werden, und im Hinblick auf die neuen Länder muss die Konzipierung geeigneterer Rahmenbedingungen eingeleitet werden, um das im Jahr 2004 auslaufende derzeitige System zu ersetzen.
- Die Ladenöffnungszeiten müssen liberalisiert werden, da die dem derzeitigen System innewohnenden Verzerrungen und Widersprüche immer offener zu Tage treten.

Die Effizienzgewinne einer weiteren Marktliberalisierung in den oben genannten Bereichen könnten einen wichtigen Beitrag zum Wohlstand der Verbraucher wie auch zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit leisten.

***Der ordnungs-  
rechtliche Ansatz  
zur Verbesserung  
der Umweltergeb-  
nisse war bisher  
offenbar nicht mit  
hohen Kosten für  
den Umweltschutz  
verbunden ...***

Das Umweltbewusstsein ist in der deutschen Öffentlichkeit sehr stark ausgeprägt, was seit den frühen achtziger Jahren zu zahlreichen umweltpolitischen Initiativen geführt hat, die vorwiegend auf regulatorischen Ansätzen basieren. So wurden Regulierungen für ganz spezifische Schadstoffquellen entwickelt, wobei sowohl die Emissionsgrenzwerte als auch die anzuwendenden Technologien genau festgelegt wurden. Die Wasserqualität hat sich ganz erheblich verbessert, und die Emissionen besonders gefährlicher Schadstoffe wurden drastisch reduziert. Besonders deutliche Fortschritte bei den Umweltergebnissen waren in den neunziger Jahren in den neuen Ländern mit Modernisierung des Kapitalstocks zu verzeichnen, wenn diese Verbesserung dort auch zum größten Teil auf den anfänglichen Einbruch der industriellen Produktion zurückzuführen war. Das Kriterium der Kostenminimierung spielt in der Umweltpolitik eine wichtige Rolle, doch war bis zur jüngsten Einführung der Energiesteuer kaum auf ökonomische Instrumente zurückgegriffen worden. Die praktische Umsetzung der Maßnahmen vollzieht sich über detaillierte Regulierungen und in jüngster Zeit über den verstärkten Rückgriff auf freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie, die mit dem Grundsatz der Zusammenarbeit gerechtfertigt werden. Eine kosteneffektive Politik müsste darauf abzielen, eine Fehlallokation von Ressourcen dadurch zu verhindern, dass die bei der Bekämpfung von Schadstoffbelastungen entstehenden Grenzkosten über das gesamte Spektrum der Emissionsquellen angeglichen werden. Theoretisch könnte eine Regulierungsbehörde, die über alle notwendigen Informationen verfügt, Maßnahmen konzipieren, die ein effizientes Ergebnis in diesem Sinn gewährleisten. Da aber die erforderlichen Informationen nur selten verfügbar sind, kann das Kostengefälle zwischen den einzelnen Verursachern kaum hinreichend berücksichtigt werden. Im Fall Deutschlands hingegen wurden die Vorschriften in enger Abstimmung mit den Verursachern umgesetzt, und sie waren häufig so differenziert, dass merkliche Abweichungen zwischen den Grenzkosten der Minderungsmaßnahmen für die verschiedenen Sektoren und Schadstoffquellen möglicherweise vermieden werden konnten. Dieses Ergebnis wäre noch dadurch erleichtert worden, dass die Grenzkosten der Umweltschutzmaß-

nahmen den vorliegenden Anhaltspunkten gemäß offenbar recht niedrig waren.

***... doch könnten weitere Fortschritte fortan mit höheren Kosten verbunden sein und den verstärkten Rückgriff auf ökonomische Instrumente erforderlich machen***

Die Lage könnte sich nunmehr aber deutlich verändert haben, und die Phase der kostengünstigen Umweltschutzmaßnahmen dürfte für Emissionen wie Treibhausgase beendet sein. Zwar setzt sich der Emissionsminderungsprozess auf ganz Deutschland gesehen weiter fort, doch vollziehen sich die Fortschritte langsamer als in den achtziger Jahren und sind häufig auf Entwicklungen in den neuen Ländern zurückzuführen. In Westdeutschland sind die Schadstoffemissionen entweder konstant oder im Steigen begriffen. Das Selbstverpflichtungsabkommen mit der Industrie über die Senkung der spezifischen Kohlendioxidemissionen um 20% hatte zunächst eine rasche Reduktion zur Folge, doch haben sich die Fortschritte seither deutlich verlangsamt. Da Deutschland sich auf nationaler Ebene zur Reduzierung der Kohlendioxidemissionen um 25% bis 2005 sowie international zur Rückführung der Treibhausemissionen um 21% bis 2008-2012 verpflichtet hat (Basisjahr ist in beiden Fällen 1990), muss die Aufmerksamkeit nunmehr verstärkt der Minimierung der Kosten zur Erreichung der Umweltziele gelten. Die Regulierungen müssten mithin an eine Vielzahl unterschiedlicher Schadstoffquellen angepasst und aufeinander abgestimmt werden, um zu gewährleisten, dass die Kosten der Emissionsminderungsmaßnahmen nicht stark voneinander abweichen. Freiwillige Vereinbarungen dürften gleichzeitig immer schwieriger auszuhandeln sein, sofern der Staat keine – volkswirtschaftlich schädlichen – finanziellen Anreizmaßnahmen ergreift. Daher muss der Akzent stärker auf Maßnahmen gelegt werden, die bei den großen Emissionsquellen, wie namentlich beim Energieverbrauch der privaten Haushalte und beim Verkehrsbereich, ansetzen, und es müsste vermehrt auf ökonomische Instrumente zurückgegriffen werden, um eine Angleichung der Emissionsminderungskosten zu erreichen. Ökonomische Instrumente können Regulierungen nicht vollständig ersetzen, vielmehr sind beide häufig hochgradig komplementär. Andererseits wird auch darauf zu achten sein, dass das regulatorische System mit dem verstärkten Rückgriff auf ökonomische Instrumente kompatibel ist, wo diese zweckmäßig sind. Als

erster Schritt wird dazu eine Kodifizierung der Umweltgesetze erforderlich sein. Dieses Projekt der Schaffung eines Umweltgesetzbuchs wurde bereits in die Wege geleitet, doch muss der Prozess künftig beschleunigt werden.

***Klare und konsistente Vorgaben sowie effiziente Märkte würden die Erreichung der Umweltziele erleichtern ...***

Zur Verwirklichung einer kosteneffizienteren Umweltpolitik sind in allen öffentlichen Programmen klare und konsistente Zielvorgaben erforderlich, da ökonomische Instrumente nur auf solchen Märkten greifen können, auf denen eine geeignete ökonomische Anreizstruktur existiert. Bislang waren die einzelnen Märkte häufig durch Regulierung, staatliche Eingriffe und widersprüchliche Politikziele verzerrt. Trotz der jüngsten Fortschritte beim Abbau produktionsbezogener Stützungsmaßnahmen ist die Landwirtschaft nach wie vor ein Beispiel für einen verzerrten Markt, der negative Umwelteffekte nach sich zieht, und dasselbe gilt für die Subventionierung der Kohleförderung. Die Zersiedelung der Städte, die u.a. Auswirkungen auf Flächennutzung und Artenvielfalt hat und verkehrsbedingte Umweltbelastungen verursacht, wird teilweise durch die Struktur der öffentlichen Hilfen für den Eigenheimbau gefördert. Das Mietrecht bietet Mietern und Hausbesitzern keine hinreichenden Anreize zum Energiesparen, da es ihnen nicht die Möglichkeit zur Geltendmachung der entsprechenden Kosten einräumt. Wenn der Wohnungsmarkt nicht liberalisiert wird und Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen auf ein Minimum begrenzt bleiben, so sollten zumindest die Heizkosten in die üblicherweise verwendeten Mietspiegel einbezogen werden. Der Strommarkt war bisher streng reguliert, und wenn die Energiepreise dadurch auch hoch gehalten wurden, geschah dies doch kaum aus den richtigen Gründen, und Innovation und Energieeinsparung wurden gehemmt. Ein intensiverer Wettbewerb setzt die Versorgungsunternehmen unter Druck, kostengünstige Energiequellen zu wählen und den rationellen Umgang mit Energie bei der Umwandlung von Brennstoff in Strom zu gewährleisten. So gesehen, aber auch ganz allgemein betrachtet, ist eine wettbewerbsbedingte Effizienzsteigerung unter ökologischen Gesichtspunkten zu begrüßen.

***... was einen weniger diskriminierenden Ansatz bei der ökologischen Besteuerung voraussetzt***

Ein ausgezeichnetes Beispiel für die Probleme, die bei dem Versuch entstehen, ökologische Anreize in vorhandene regulatorische Strukturen einzubeziehen, und für widersprüchliche ökonomische Zielsetzungen, ist die Energiesteuer, die im April 1999 in Kraft trat. Durch diese Steuerreform sollen ökologische und beschäftigungspolitische Ziele miteinander verbunden werden; weitere Steuererhöhungen sollen folgen. Die Energiesteuer ist als Schritt auf dem Weg zu einem systematischeren Einsatz ökonomischer Instrumente zu begrüßen. Eine wesentliche Rolle bei der Ausgestaltung der Energiesteuern spielte jedoch das Bestreben der staatlichen Stellen, die Stützungsmaßnahmen für den heimischen Kohlebergbau aufrechtzuerhalten, Wettbewerbsvorteile für die Kernenergie zu vermeiden (angestrebt wird der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie, auf die derzeit ein Drittel der Stromerzeugungskapazität entfällt) und angesichts des Fehlens einer EU-weiten Energiebesteuerung die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu wahren. Darüber hinaus galt es auch, die EU-Richtlinien für den liberalisierten Energiemarkt einzuhalten, die Steuern auf Importstrom auszuschließen. Das Ergebnis war, dass beschlossen wurde, die Energiesteuer auf den Energie-Output statt auf den Input von Primärenergieträgern zu erheben, obwohl letzterer einen größeren Einfluss auf die Umweltergebnisse hat. Die Industrie wird niedriger besteuert als die privaten Haushalte. Wenn das Ziel der Einhaltung der im Protokoll von Kioto eingegangenen Verpflichtungen effizient erreicht werden soll, würde die beste Lösung darin bestehen, eine Steuer auf bzw. handelbare Genehmigungen für Kohlendioxidemissionen einzuführen, statt den Strom zu besteuern. Kohle muss in dieser Hinsicht den anderen Brennstoffen gleichgestellt werden; wenn die Umweltziele rationell erreicht werden sollen, und den Stromerzeugern müssen Anreize gegeben werden, einen effizienten Brennstoffmix zu verwenden, was bei der derzeitigen Steuer nicht der Fall ist. Ceteris paribus würde eine solche Politik die Attraktivität der Kohle, einschließlich Importkohle, zu Gunsten von Erdgas verringern. Das würde bereits einen gewissen Ausgleich für die mit dem Ausstieg aus der Kernenergie zu erwartende Steigerung von CO<sub>2</sub>- und sonstigen Emissionen schaffen, die nicht unterschätzt werden darf. Vor allen Dingen aber ist bei

dem Versuch, mit ein- und demselben Instrument Umweltziele sowie sektorale Beschäftigungs- und Wettbewerbsziele gleichzeitig zu verwirklichen, die Gefahr gegeben, dass letztlich keines der Ziele erreicht wird. Vor diesem Hintergrund wird der selektive Charakter der derzeitigen Ökosteuer zu einer Schmälerung der Umweltdividende führen, die durch die Verlagerung eines Teils der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf den Faktor Umwelt entsteht. Die vollständige Verwirklichung der doppelten Dividende in Bezug auf Beschäftigung und Umwelt hängt davon ab, dass künftig auf breiterer Basis ökonomische Instrumente eingesetzt werden.

**Zusammenfassung** Die ehrgeizigen Ziele, die sich die neue Bundesregierung gesteckt hat, bestehen – zusammenfassend gesagt – darin, die Arbeitslosigkeit zu senken, die Wirtschaft und das Sozialsystem zu modernisieren und die langfristige Tragfähigkeit des Haushalts sowie der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung zu gewährleisten. Ein ebenso hoher Stellenwert wird ökologischen Zielen beigemessen, um die Umweltverträglichkeit der wirtschaftlichen Entwicklung sicherzustellen. In einigen Bereichen wurden Fortschritte erzielt. Allerdings muss das Sparpaket vollständig umgesetzt werden, um die öffentlichen Finanzen auf einen tragfähigen Pfad zu bringen und ein unternehmerfreundlicheres Steuersystem zu schaffen. Diese Maßnahmen sollten durch Strukturreformen flankiert werden, die die künftigen Wachstumsaussichten verbessern. Davon sind positive Auswirkungen sowohl auf die gesamtwirtschaftliche Leistung als auch die künftigen Haushaltsergebnisse zu erwarten. Während sich die kurzfristigen Aussichten bereits verbessern, bleibt die Arbeitslosigkeit ein großes Problem. Im Hinblick auf ihre Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist die Bundesregierung bestrebt, in Gesprächsrunden mit den Sozialpartnern einen Konsens herbeizuführen, u.a. über eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik. Damit das angestrebte Ziel der Entstehung eines in sich geschlossenen politischen Instrumentariums verwirklicht wird, muss ein klarer Bezug zwischen Maßnahmen und erklärten Zielsetzungen hergestellt werden. Wenn Deutschland die Beschäftigungs-, Wachstums- und umweltpolitischen Ziele erreichen soll, die seiner Schlüsselstellung im europäi-

schen Wirtschaftsraum entsprechen, sind nicht nur günstige makroökonomische Bedingungen, einschließlich gesamtwirtschaftlicher Lohnentwicklungen, sondern auch politische Weichenstellungen erforderlich, die die Arbeitsmarktflexibilität effektiver erhöhen, sowie Strukturreformen, die die individuelle Initiative, die wirtschaftlichen Wahlmöglichkeiten und die Rolle des Wettbewerbs stärken. Da strukturpolitische und makroökonomische Maßnahmen tendenziell Synergieeffekte hervorbringen, wodurch sie sich wechselseitig verstärken, wird die Verwirklichung eines flexibleren und dynamischeren Ressourceneinsatzes zu Fortschritten bei der Erreichung der sozialen, budgetären, ökologischen und wirtschaftlichen Ziele des Landes beitragen.

# **I. Konjunkturabkühlung und -erholung: Tendenzen, Aussichten und monetäre Bedingungen**

## **Überblick**

Die gegenwärtige Expansionsphase, die 1994 eingesetzt hat, war durch einen Wechsel von rascherem und langsamerem Wachstum gekennzeichnet. Zum Zeitpunkt der letzten Prüfung Mitte 1998 schien die gesamtwirtschaftliche Tätigkeit nach der Konjunkturabschwächung von 1995-96 unter dem Einfluss einer breiter werdenden Belegung der Inlandsnachfrage und gestützt durch die zunehmende Beschäftigung sowie ein robustes Konsum- und Geschäftsklima an Dynamik zu gewinnen. Indessen flaute die Exporttätigkeit rascher ab als im Sommer 1998 erwartet, und das Geschäftsklima trübte sich im August und September deutlich ein. Die Stimmungslage in der Wirtschaft hat sich in den folgenden Monaten weiter verschlechtert, z.T. wegen der Ungewissheiten im Zusammenhang mit den Politikinitiativen der neuen Bundesregierung, namentlich einer ersten Steuerreform, die eine Verlagerung der Steuerlast von den privaten Haushalten auf die Unternehmen beinhaltete, sowie einer Rücknahme gewisser arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die Verbrauchernachfrage hat sich das ganze Jahr hindurch weiter gefestigt und ist dank einer Zunahme der verfügbaren Realeinkommen offenbar robust geblieben. Gleichwohl hat sich das Wachstum im zweiten Halbjahr 1998 und Anfang 1999 merklich verlangsamt, so dass die amtlichen Projektionen für 1999 auf rd. 1½% nach unten revidiert wurden (auf der Basis der alten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung: vgl. Kasten 1). Für das zweite Halbjahr wurde eine Belegung erwartet, und die Vorauskennzeichen deuten inzwischen auf eine günstigere Entwicklung der Auslandsnachfrage hin. Trotz einer wesentlich stärkeren Entwicklung in der zweiten Jahreshälfte dürfte das Wachstum 1999 auf der Basis der neuen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wahrscheinlich nur rd. 1¼% erreichen. Die Ausrüstungsinvestitionen dürften allmählich wieder anziehen und die Baukonjunktur wird sich nach dem anhaltenden Rückgang in den letzten vier Jahren wahrscheinlich stabilisieren. Die monetäre Politik im Euroraum wirkt konjunkturstützend und der reale Wechselkurs ist günstig. Die Projektionen gehen davon aus, dass sich das Wachs-

### Kasten 1 Revidierte Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Deutschland hat im April 1999 eine erste Reihe von revidierten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf der Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) veröffentlicht. Die revidierten Datenreihen sind ab 1991 verfügbar, aber die Neuberechnung der die Vorjahre betreffenden Daten ist erst für 2005 geplant. Zudem wird das Statistische Bundesamt nur noch Daten für Gesamtdeutschland veröffentlichen. Die Umstellung auf das neue System führt zu erheblichen Revisionen der Höhe des Volkseinkommens, und zwar sowohl wegen der geänderten Berechnungskonzepte als auch der Verfügbarkeit aktuellerer und breiter abgegrenzter statistischer Daten. Zudem wird als neues Basisjahr für die Preise statt 1991 nunmehr das Jahr 1995 zu Grunde gelegt.

Die wichtigste konzeptionelle Änderung betrifft die Investitionen, die anders als bisher nunmehr auch Ausgaben für immaterielle Anlagegüter wie z.B. Computersoftware und Urheberrechte umfassen. Zu den weiteren begrifflichen Änderungen zählen u.a. eine Ausdehnung des Konzepts der Abschreibungen auf die öffentliche Infrastruktur und eine Erweiterung der Berechnungsgrundlage des kalkulatorischen Mietwerts bei dem Verbrauch der privaten Haushalte. Bei der Revision der statistischen Basis wurden hauptsächlich neue Informationen aus der Volkszählung berücksichtigt. Die revidierten Zahlen weisen das Niveau des realen BIP höher, die Wachstumsraten seit 1995 dagegen pro Jahr um durchschnittlich ½ Prozentpunkt niedriger aus. Der Niveaueffekt ergibt sich in erster Linie durch die erweiterte Abgrenzung von Investitionen und Konsum. Ein maßgeblicher Faktor für die geringeren BIP-Wachstumsraten ist darin zu sehen, dass die unterstellten Mieten nach unten revidiert wurden. Die nachstehende Tabelle enthält Angaben über die wichtigsten Nachfragekomponenten vor und nach der Revision der Datenreihen.

#### Verwendung des Inlandsprodukts im Jahr 1998, vor und nach Einführung des ESVG 95

	BIP		Privater Verbrauch	Staatsverbrauch	Bruttoanlageinvestitionen <sup>1</sup>	Ausfuhr	Einfuhr	Vorratsveränderung <sup>2</sup>
	Niveau, Mrd DM in jeweiligen Preisen	Wachstumsrate (real)						
Vor der Revision, in Preisen von 1991	3 758.1	2.8	1.9	0.6	1.6	5.4	6.6	0.3
Nach der Revision, in Preisen von 1995	3 784.2	2.2	2.3	0.5	1.4	7.0	8.5	0.7

1. Diese schließen nach der Revision nunmehr auch immaterielle Aktiva ein.
2. Beitrag zur Veränderung des realen BIP (in Prozent des realen BIP vom Vorjahr).

Quelle: OECD.

Das Beschäftigungsniveau wurde für den Zeitraum 1991-1998 nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation ebenfalls neu berechnet; für 1999 liegen derzeit keine Angaben vor. Beschäftigungsverhältnisse mit einer Arbeitszeit von weniger als 15 Wochenstunden wurden bisher nicht erfasst, jetzt werden sie aber berücksichtigt. Nach den revidierten Beschäftigungsdaten liegt die Gesamterwerbstätigenzahl für 1998 bei 36 Millionen, das sind zwei Millionen mehr als nach der vorherigen Schätzung. Die Zahl der abhängig Beschäftigten beläuft sich auf 32 Millionen (ein Plus von 1,7 Millionen), 4 Millionen sind Selbständige oder mithelfende Familienangehörige (ein Plus von 0,3 Millionen). Die geschätzten Zahlen der Arbeitslosen wurden auch von den Arbeitsmarkerhebungen abgeleitet. Die auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder der Arbeitsmarkerhebungen berechnete Arbeitslosenquote lag 1998 um 1,8 Prozentpunkte unter der ausgehend von der Zahl der registrierten Arbeitslosen gemessenen monatlichen Arbeitslosenquote.

tum im Jahr 2000 auf etwa 2¼% und 2001 auf 2½% beschleunigen wird. Jedoch werden trotz einer wesentlich höheren Zahl von Teilnehmern an aktiven Arbeitsmarktprogrammen beim Abbau der Arbeitslosigkeit in diesem Jahr und im Zeitraum 2000/2001 wohl nur bescheidene Fortschritte erzielt werden.

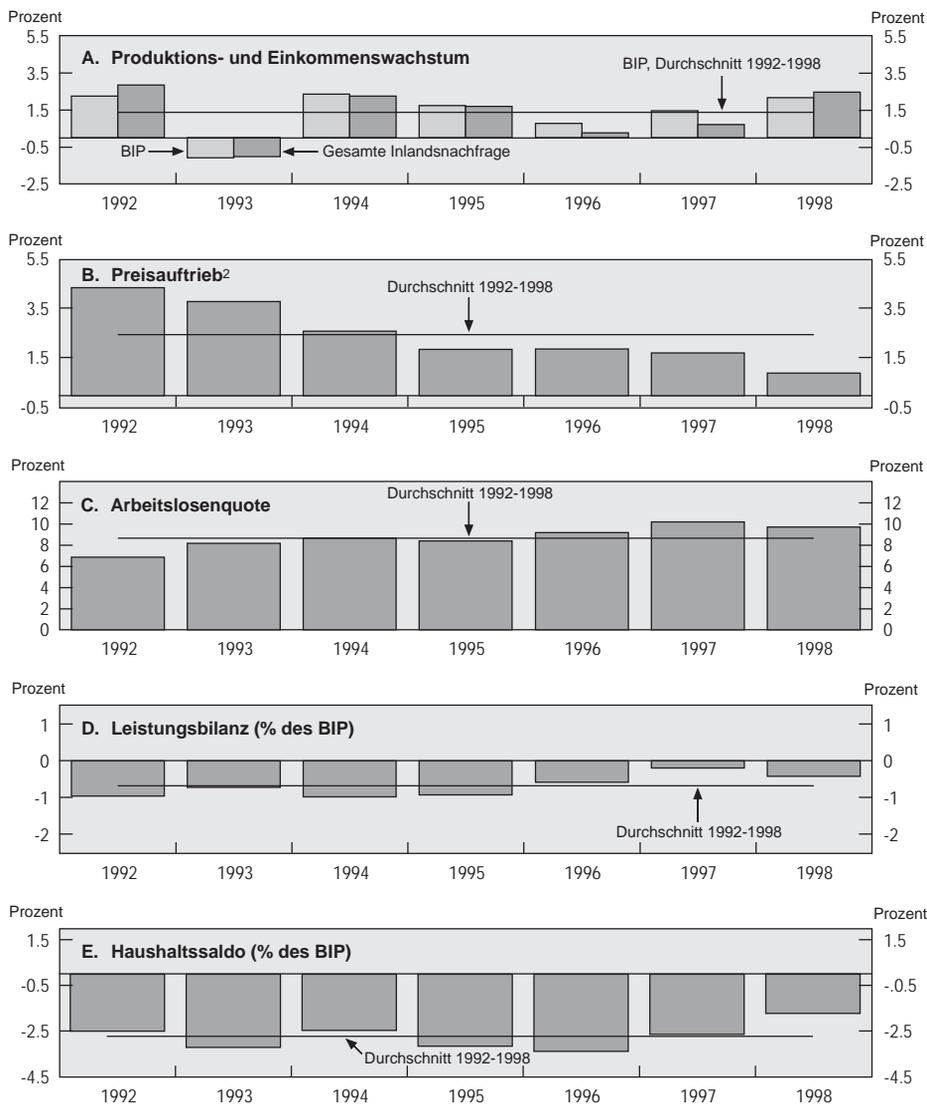
### **Nach einer Wachstumsverlangsamung sind erneut Anzeichen für eine Erholung zu erkennen**

Dem traditionellen Verlaufsmuster folgend wurde das Wachstum seit der Rezession von 1993 zu einem großen Teil von den Nettoexporten getragen. Die Inlandsnachfrage kam in diesem Konjunkturzyklus in der Tat langsamer in Schwung als gewöhnlich. 1998 änderte sich das Muster, denn der Wachstumsbeitrag der Nettoexporte wurde negativ, während sich inländische Nachfragekomponenten – namentlich die Ausrüstungsinvestitionen, der private Verbrauch und die Vorratsbildung – zum wichtigsten Motor der Nachfrageexpansion entwickelten (Tabelle 1 und Abb. 1). Das reale BIP wuchs 1998 um 2,2%, d.h. um 0,7 Prozentpunkte mehr als 1997 (Kasten 1). Der jahresdurchschnittliche Wert verdeckt allerdings eine rasche Wachstumsverlangsamung im Lauf des Jahres, die sich bis in das Jahr 1999 hinein fortgesetzt hat.

#### ***Die Exporte ließen im Verlauf von 1998 rasch nach ...***

Das Exportwachstum schwächte sich 1998 drastisch ab und wurde in saisonbereinigter Rechnung im zweiten Halbjahr sogar negativ. Diese Entwicklung spiegelte hauptsächlich den deutlichen Rückgang der Auslandsnachfrage aus den Krisenregionen Asiens und Lateinamerikas sowie aus Russland wider (Tabelle 2). Der Rückgang war in Deutschland stärker spürbar als in den meisten anderen europäischen Ländern, was nicht nur auf mit der geographischen Struktur des deutschen Außenhandels zusammenhängt, sondern auch der Spezialisierung auf Maschinenbauerzeugnisse und industrielle Vorprodukte, für die die Nachfrage aus den Krisenländern recht stark abnahm. Darüber hinaus war der unmittelbare Effekt der Ausfuhrabschwächung auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum in Deutschland ausgeprägter, weil die Güter- und Dienstleistungsexporte nahezu 30% zum nominalen BIP beitragen, was weit über dem OECD-Durchschnitt liegt. Der Handelsbilanzüberschuss hat 1998 wegen der Terms-of-Trade-Verbesserung nochmals zugenommen. Dagegen wies die Leistungsbilanz, die sich seit 1995 stetig verbessert hatte, auf Grund der wachsenden Fehlbeträge bei den Dienstleistungen und den Faktoreinkommen aus dem Ausland ein etwas höheres Defizit auf (-0,2% des BIP)

Abbildung 1 Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse<sup>1</sup>



1. Auf der Basis des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, in Preisen von 1995.  
 2. Anstieg des Deflators des privaten Konsums.  
 Quelle: OECD.

**Tabelle 1 Verwendung des Inlandsprodukts<sup>1</sup>**  
 Prozentuale Veränderung gegenüber der Vorperiode in Preisen von 1995

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Privater Verbrauch	1.0	2.1	0.8	0.7	2.3	1.7	2.2	2.4
Staatsverbrauch	2.4	1.5	2.1	-1.1	0.5	0.7	0.5	0.5
Anlageinvestitionen insgesamt	4.0	-0.7	-1.1	0.5	1.4	3.2	2.8	3.6
Bauinvestitionen	6.9	-1.8	-2.9	-1.4	-3.9	-0.1	0.7	1.0
Ausrüstungsinvestitionen	-1.0	1.5	2.1	3.7	9.9	7.8	5.5	6.8
Vorratsveränderung <sup>2</sup>	0.3	0.4	-0.4	0.4	0.7	-0.1	-0.0	-0.0
<b>Gesamte Inlandsnachfrage</b>	<b>2.2</b>	<b>1.7</b>	<b>0.3</b>	<b>0.7</b>	<b>2.5</b>	<b>1.7</b>	<b>2.0</b>	<b>2.3</b>
Nettoausfuhr <sup>2</sup>	0.1	0.1	0.5	0.8	-0.3	-0.4	0.4	0.3
Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen	7.6	5.7	5.1	10.9	7.0	1.7	6.1	6.3
Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen	7.3	5.6	3.2	8.3	8.5	3.1	4.9	5.7
<b>BIP zu Marktpreisen</b>	<b>2.3</b>	<b>1.7</b>	<b>0.8</b>	<b>1.5</b>	<b>2.2</b>	<b>1.3</b>	<b>2.3</b>	<b>2.5</b>
<i>Nachrichtlich:</i>								
Gesamtbeschäftigung <sup>3</sup>	-0.3	-0.1	-0.7	-0.8	0.4	0.2	0.3	0.5
Sparquote der privaten Haushalte <sup>4</sup>	n.v.							
Relative Lohnstückkosten im								
Verarbeitenden Gewerbe	1.3	6.8	-3.7	-7.3	-0.6	n.v.	n.v.	n.v.
Exportmarktwachstum im								
Verarbeitenden Gewerbe	11.4	10.1	6.7	10.5	8.0	4.7	6.9	6.5
BIP-Deflator	2.5	2.0	1.0	0.8	1.0	1.2	1.3	1.3
Deflator des privaten Verbrauchs	2.6	1.9	1.9	1.7	0.9	0.7	1.4	1.4
Arbeitslosenzahl (in Millionen) <sup>5</sup>	3.3	3.2	3.5	3.9	3.7	3.6	3.5	3.3
Arbeitslosenquote (in % der								
Erwerbspersonenzahl)	8.3	8.1	8.8	9.8	9.3	9.0	8.7	8.3
Saldo der Leistungsbilanz (in % des BIP)	-1.1	-0.8	-0.2	-0.1	-0.2	-0.0	0.1	0.5

1. Auf der Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen in Preisen von 1995.

2. Beiträge zur Veränderung des BIP (in Prozent des realen BIP der Vorperiode).

3. Gemäß der Arbeitskräfteerhebung. Umfasst nun auch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.

4. Für die privaten Haushalte sind noch keine Berechnungen auf der Basis des neuen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen verfügbar.

5. Arbeitslose gemäß Arbeitskräfteerhebung; IAO-Definition.

Quelle: OECD.

(Tabelle 3). Die Ausfuhren und die Einfuhren begannen im ersten Quartal 1999 wieder zuzunehmen ebenso wie die Auslandsbestellungen im Verarbeitenden Gewerbe (Abb. 2). Während die Lieferungen nach Südamerika und Russland nochmals gesunken sind, begann sich das Exportgeschäft mit den Dynamischen Volkswirtschaften Asiens und mit Japan zu beleben. Besonders dynamisch blieben die Exporte nach Nordamerika.

**Tabelle 2 Außenhandel nach Regionen**  
 Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Anteil am Gesamthandel		
								1998	1998 II	1999 I
<b>Ausfuhr nach<sup>1</sup></b>										
EU-Ländern	0.7	-13.2	9.3	8.2	3.1	8.7	9.5	56.4	55.8	57.9
EFTA-Ländern	-4.7	-6.1	10.6	6.8	-3.1	6.3	8.8	5.4	5.6	5.4
Mittel- und osteuropäischen Ländern	-5.7	9.9	12.8	14.4	17.1	28.8	11.1	10.8	10.7	9.4
<i>davon: Russland</i>	..	..	-4.5	-4.0	11.0	43.4	-13.5	1.6	1.3	0.9
Nordamerika <sup>2</sup>	0.1	7.6	16.0	0.3	9.7	30.3	15.5	10.0	10.1	10.5
Japan	-11.3	4.9	14.0	6.3	12.5	-2.7	-11.1	1.9	1.9	2.0
Asien <sup>3</sup>	4.3	15.4	23.2	13.0	5.3	8.4	-24.9	3.8	3.6	3.5
Mittel- und Südamerika	5.8	6.7	10.6	8.3	4.7	28.5	19.1	3.0	3.3	2.7
Sonstigen Ländern	8.7	10.5	0.7	3.1	4.2	12.4	2.3	8.8	9.1	8.4
<b>Gesamtausfuhr</b>	0.5	-5.8	10.1	7.7	4.9	12.6	7.5	100.0	100.0	100.0
<b>Einfuhr aus<sup>1</sup></b>										
EU-Ländern	-1.0	-16.3	8.2	9.2	3.5	9.3	6.6	55.3	54.5	54.7
EFTA-Ländern	1.9	-4.8	11.1	5.6	1.8	10.1	1.4	5.2	5.3	5.2
Mittel- und osteuropäischen Ländern	1.7	-1.3	21.8	16.8	6.7	20.4	13.3	10.0	10.5	10.5
<i>davon: Russland</i>	..	..	20.1	2.3	13.4	11.9	-14.9	1.7	1.7	1.6
Nordamerika <sup>2</sup>	0.0	-5.3	9.3	4.4	7.4	18.1	13.0	8.7	8.7	9.1
Japan	-5.7	-9.1	-0.5	3.7	-5.1	9.8	6.4	4.9	4.8	4.8
Asien <sup>3</sup>	-5.9	4.3	8.5	8.0	-4.9	13.0	-0.2	4.8	4.9	4.6
Mittel- und Südamerika	-5.6	-15.3	14.7	1.3	0.8	15.5	4.7	2.0	2.0	1.9
Sonstigen Ländern	-2.3	13.2	5.1	-7.7	8.4	17.1	3.8	9.0	9.2	9.1
<b>Gesamteinfuhr</b>	-1.4	-10.1	8.7	7.0	3.4	12.0	6.8	100.0	100.0	100.0

1. Fob, einschl. Ergänzungen.

2. Vereinigte Staaten und Kanada.

3. Dynamische Volkswirtschaften Asiens.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik.

*... was durch die lebhaftere Inlandsnachfrage nur z.T. kompensiert wurde ...*

Die Abschwächung der Exporte trug im zweiten Halbjahr 1998 zu einer Abkühlung des Geschäftsklimas im Verarbeitenden Gewerbe bei, und die Investitionspläne wurden – wie in der Vergangenheit – nach unten revidiert (Abb. 2, Teil B). Die Zunahme der Ausrüstungsinvestitionen (einschließlich immaterielle Investitionen), die sich seit 1995 stetig beschleunigt hatte, erreichte im ersten Halbjahr 1998 ein ungewöhnlich hohes Niveau von 13% (saisonbereinigte Jahresrate), verlangsamte sich danach aber. Der hohe Lageraufbau trug 1998 zu der robusten Ver-

Tabelle 3 **Leistungsbilanz**  
Mrd DM

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Warenhandel</b>	<b>31.6</b>	<b>43.6</b>	<b>68.1</b>	<b>82.7</b>	<b>93.2</b>	<b>107.4</b>	<b>125.1</b>	<b>139.3</b>
Ausfuhr (fob) <sup>1</sup>	668.1	671.4	632.7	696.4	749.9	786.5	885.9	952.0
Einfuhr (fob) <sup>1</sup>	636.6	627.9	564.5	613.7	656.7	679.1	760.8	812.7
<b>Dienstleistungen</b>	<b>-35.3</b>	<b>-47.4</b>	<b>-54.7</b>	<b>-64.1</b>	<b>-65.0</b>	<b>-66.2</b>	<b>-71.7</b>	<b>-77.3</b>
davon: Reiseverkehr	-34.4	-39.5	-43.0	-49.3	-49.0	-50.5	-51.7	-53.7
<b>Erwerbs- und Vermögenseinkommen</b>	<b>33.1</b>	<b>34.0</b>	<b>27.4</b>	<b>4.9</b>	<b>0.3</b>	<b>1.7</b>	<b>-3.0</b>	<b>-16.1</b>
davon: Kapitalerträge	29.8	32.1	26.6	4.5	1.7	3.5	-1.3	-14.3
<b>Übertragungen</b>	<b>-57.8</b>	<b>-51.2</b>	<b>-55.7</b>	<b>-59.9</b>	<b>-55.7</b>	<b>-51.3</b>	<b>-52.8</b>	<b>-53.2</b>
davon:								
Nettoleistungen zum EU-Haushalt	-21.9	-25.3	-27.3	-31.7	-30.0	-27.6	-28.5	-30.4
Sonstige öffentliche Übertragungen	-24.1	-12.1	-14.1	-12.9	-10.3	-7.7	-8.3	-7.0
<b>Saldo der Leistungsbilanz</b>	<b>-28.4</b>	<b>-21.1</b>	<b>-14.9</b>	<b>-36.5</b>	<b>-27.2</b>	<b>-8.4</b>	<b>-2.4</b>	<b>-7.4</b>
(In % des BIP)	-1.0	-0.7	-0.5	-1.1	-0.8	-0.2	-0.1	-0.2

1. Spezialhandel nach der amtlichen Außenhandelsstatistik, einschl. Ergänzungen; Einfuhr ohne Fracht- und Seetransportversicherungskosten, die in den Dienstleistungen enthalten sind.

Quelle: Deutsche Bundesbank, *Zahlungsbilanzstatistik*.

fassung der Inlandsnachfrage insgesamt bei, aber gegen Ende des Jahres wies der ifo-Index für die Einschätzung der Lagerbestände auf das Entstehen eines Überhangs hin, mit ein Grund für die Verlangsamung der Vorratsbildung im ersten Halbjahr 1999.

Nach der Russlandkrise im August 1998 hat sich das Geschäftsklima in Deutschland stärker als in anderen EU-Ländern verschlechtert, was z.T. mit Verschiebungen in der Wirtschaftspolitik nach der Wahl der neuen Bundesregierung im September zusammenhing (vgl. Kapitel III weiter unten) (Abb. 3). Die Ungewissheit über die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen wurde durch die praktisch unmittelbar einsetzenden Diskussionen über die Steuerreform weiter verstärkt<sup>1</sup>. Die Besteuerung unternehmerischer Tätigkeit wurde in der ersten Phase der Reform erhöht, um die Nettosteuerentlastungen für die privaten Haushalte zu kompensieren. Im Gegensatz dazu blieb das Konsumklima 1998 relativ dynamisch und erwies sich als Stütze der Konjunktur. Stimuliert wurde der Verbrauch der privaten Haushalte durch einen Anstieg der verfügbaren Realeinkommen um 1,9%, nach einem Rückgang um 0,1% im Jahr 1997<sup>2</sup>, der sich auf Grund des etwas stärkeren Lohnwachstums, der zunehmenden Beschäftigung und der rückläufigen Teuerungsrate ergab.

Abbildung 2 **Geschäftsklima**

Index 1995 = 100

Saldenwerte in Prozent<sup>1</sup>



Prozent

Grad in Prozent

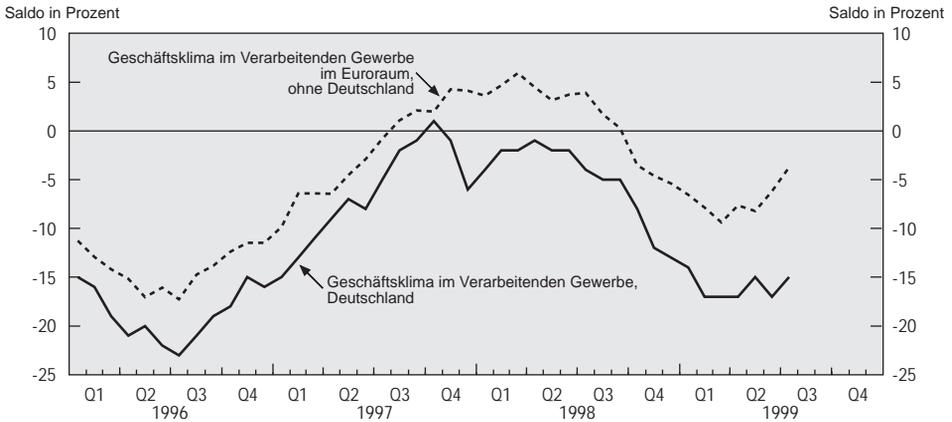


1. Saldo der positiven und negativen Antworten. Ein Stand von 0 entspricht der Normallage.

2. Bezieht sich auf Westdeutschland.

3. In Preisen von 1995. Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: ifo Institut; Deutsche Bundesbank; OECD.

Abbildung 3 **Geschäftsklima im Euroraum<sup>1</sup>**

1. Europäischer Indikator des Vertrauens im Verarbeitenden Gewerbe. Der Gesamtwert für den Euroraum wird mit dem BIP-Anteil im Euroraum, ohne Deutschland, gewichtet. Die Skala bezieht sich auf den Saldo der jeweils in Prozent aller Antworten ausgedrückten positiven und negativen Antworten.

Quelle: Europäische Kommission; OECD.

Während sich der Konsum im ersten Halbjahr 1999 abschwächte, wurde das Einkommen der privaten Haushalte durch die Anfang 1999 in Kraft getretenen Steuerentlastungen, die besonders den unteren Einkommensgruppen zugute kommen, nochmals gestärkt. Von der Senkung der Beitragssätze zur Rentenversicherung, die über höhere Energiesteuern finanziert wird, gingen kurzfristig ebenfalls positive Effekte aus, obwohl die damit verbundene steuerliche Belastung zu einem großen Teil auf die privaten Haushalte fällt.

### ***... die Konjunktur hat sich jedoch zu kräftigen begonnen***

Zusätzlich zur Wiederbelebung der Exporttätigkeit hat der Auftragseingang aus dem Inland im Verarbeitenden Gewerbe seit dem Frühjahr wieder zugenommen, wobei das Volumen der Inlandsbestellungen im zweiten Quartal den Stand des Vorquartals um 7½% (Jahresrate) übertraf. Auch der ifo-Geschäftsklima-Index für das Verarbeitende Gewerbe begann sich im März zu verbessern und wies ab Mai ein relativ starkes Plus auf. Seit Mitte des Jahres wurde auch die aktuelle Geschäftslage wieder positiver eingeschätzt. Die Erzeugung im Verarbeitenden Gewerbe hat zwischen Mai und August stetig zugenommen, da die Unternehmen ihre Produktionspläne allmählich nach oben revidierten. Die Zunahme der Bestellungen und die sich

Tabelle 4 **Arbeitsmarktentwicklung**  
Tausend Personen

	Deutschland		Früheres Bundesgebiet		Neue Bundesländer	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
	Veränderung gegenüber Vorjahr <sup>1</sup>					
Erwerbspersonen	195	-70	..	..	..	..
<i>davon:</i>						
Arbeitslose <sup>2</sup>	339	-382	..	..	..	..
Pendler <sup>3</sup>	7	3	..	..	..	..
Erwerbstätige (im Inland)	-137	315	..	..	..	..
<i>Nachrichtlich:</i>						
Registrierte Arbeitslose <sup>4</sup>	406	-369	138	-202	269	-167
Unterbeschäftigung i.w.S.	-228	215	-34	27	-194	188
<i>davon:</i>						
Kurzarbeiter <sup>5</sup>	-30	-7	-23	-3	-7	-5
Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen (ABM) <sup>6</sup>	-69	230	-12	21	-58	209
FuU-Maßnahmen <sup>7</sup>	-94	-36	-57	-46	-37	10
Vorruhestandsprogramme <sup>8</sup>	-33	27	58	54	-92	-26
	Jahresdurchschnitt					
Erwerbspersonen	39 704	39 645	..	..	..	..
<i>davon:</i>						
Arbeitslose <sup>2</sup>	3 907	3 710	..	..	..	..
Pendler <sup>3</sup>	62	64	..	..	..	..
Erwerbstätige (im Inland)	35 859	35 999	..	..	..	..
<i>Nachrichtlich:</i>						
Registrierte Arbeitslose <sup>4</sup>	4 384	4 279	3 021	2 904	1 364	1 375
Unterbeschäftigung i.w.S.	1 956	1 901	1 028	982	928	919
<i>davon:</i>						
Kurzarbeiter <sup>5</sup>	80	53	55	36	26	17
Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen (ABM) <sup>6</sup>	302	385	68	71	235	314
FuU-Maßnahmen <sup>7</sup>	761	650	453	367	308	282
Vorruhestandsprogramme <sup>8</sup>	812	814	452	508	359	306
	Arbeitslosenquote (%)					
Registrierte Arbeitslosigkeit <sup>4</sup>	11.4	11.1	9.8	9.4	18.1	18.2
Registrierte Arbeitslosigkeit und Unter- beschäftigung i.w.S. <sup>9</sup>	15.4	15.0	..	..	..	..

Anmerkung: Die Beschäftigtenzahlen sind auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach oben korrigiert worden (vgl. Kasten 1), stehen aber nicht mehr getrennt für West- und Ostdeutschland zur Verfügung.

1. Veränderung viertes Quartal des jeweiligen Jahres zum vierten Quartal des Vorjahres; gemäß der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.
2. Quelle: Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung; IAO-Definitionen.
3. Pendlersaldo: Unter Einbeziehung von Pendlern zwischen Ost- und Westdeutschland.
4. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.
5. Von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte Programme; Teilnehmerzahl als Arbeitslosenäquivalent berechnet.
6. Von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte öffentliche Beschäftigungsprogramme.
7. Vollzeitteilnehmer an von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten FuU-Maßnahmen und Deutsch-Sprachlehrgängen.
8. Von Bund, Bundesanstalt für Arbeit und gesetzlicher Rentenversicherung geförderte Programme. Ohne Erwerbsunfähigkeitsrenten.
9. Registrierte Arbeitslosigkeit und geschätzte Unterbeschäftigung im weiteren Sinne in Prozent der Erwerbsbevölkerung.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

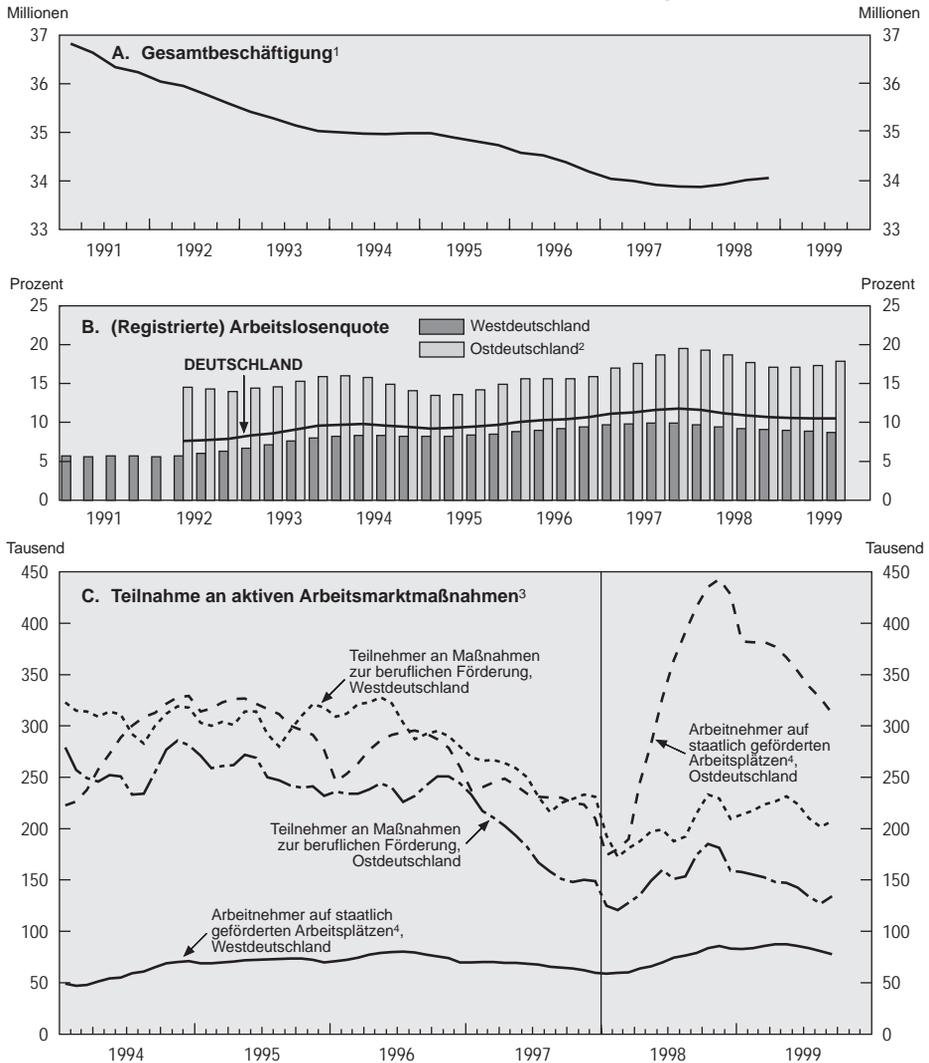
verbessernden Geschäftserwartungen im Baugewerbe deuten außerdem darauf hin, dass der konjunkturelle Tiefpunkt in diesem Bereich nunmehr überwunden sein könnte.

### **Die Beschäftigung erholte sich 1998, aber die Arbeitslosigkeit bleibt hoch**

Nachdem die Beschäftigung von 1993 bis 1997 ständig zurückgegangen war, nahm die Zahl der Erwerbstätigen 1998 auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung um durchschnittlich 135 000 zu (Tabelle 4 und Kasten 1). Rein rechnerisch gesehen handelte es sich bei rd. 60% der neuen Arbeitsplätze um öffentlich subventionierte Beschäftigungsverhältnisse: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Weiterbildungs- und Umschulungsprogramme wurden seit dem ersten Quartal 1998 rasch ausgebaut, was eine Umkehr der zuvor verfolgten Politik eines schrittweisen Abbaus der aktiven Arbeitsmarktprogramme darstellte (Abb. 4, Teil C). Auf sektoraler Ebene war die günstigere Beschäftigungsentwicklung ausschließlich den Beschäftigungszuwächsen im Dienstleistungssektor zuzuschreiben. Im Sektor der allgemeinen Dienstleistungen erhöhte sich die Beschäftigung um 0,8%, womit sie sich nach einer schwachen Expansion im Jahr 1997 wieder ihrem langfristigen Trend näherte. Finanz-, Leasing- und unternehmensbezogene Dienstleistungen trugen (mit 3,6%) in besonderem Maße zum Beschäftigungswachstum bei. Demgegenüber ist die Beschäftigung in der Bauwirtschaft erneut geschrumpft, worin sich der weitere Rückgang der Bautätigkeit im Osten wie im Westen widerspiegelte. In der Industrie setzte sich der langfristig rückläufige Trend bei der Beschäftigung fort, allerdings in langsamerem Tempo.

Die monatlichen Arbeitslosenquoten fielen vom Frühjahr bis Ende 1998 um ½ Prozentpunkt im Westen und um 1 Prozentpunkt im Osten (saisonbereinigte Angaben), wozu die Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beitrug. Gleichwohl blieben die Arbeitslosenquoten mit 9% im Westen und 18% im Osten (nationale Messgröße auf der Basis der registrierten Arbeitslosen) hoch. Der Rückgang der saisonbereinigten Arbeitslosenquoten kam im Frühjahr 1999 zum Stillstand, was sich einmal aus dem weniger intensiven Rückgriff auf subventionierte Beschäftigung und Weiterbildungsmaßnahmen erklärte und zum anderen daraus, dass der Beschäftigungsaufbau auf dem ersten Arbeitsmarkt stagnierte (Abb. 4). Unter längerfristigen Aspekten ist die Entwicklung von 1998 jedoch als recht ermutigend anzusehen. Während die Erwerbsquote weiter gesunken ist, hat sich der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsgrad (die Relation zwischen Beschäftigung und Erwerbsbevölkerung) erst zum zweiten Mal seit 1990 erhöht (Abb. 5, Teil A). Gleichzeitig ergab sich im Hinblick auf die jeweiligen Anteile des privaten und des

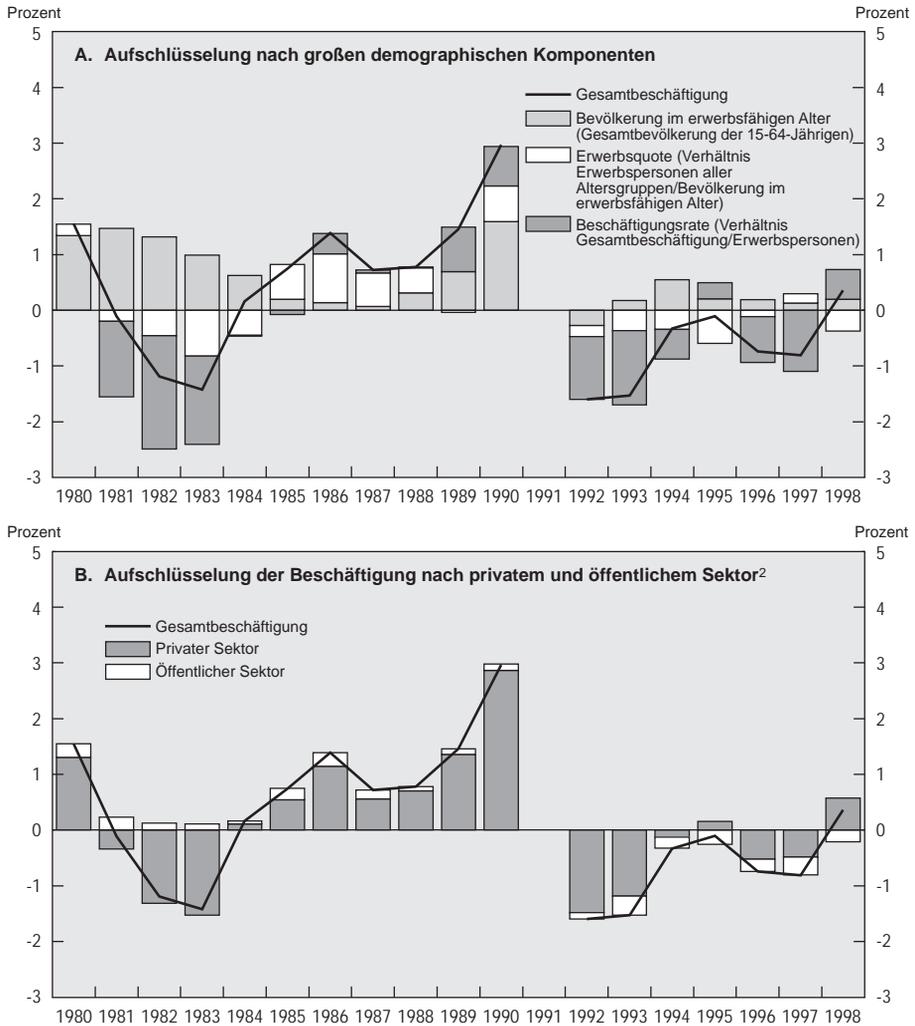
Abbildung 4 **Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik**



1. Revidierte Datenreihen gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen. Für 1999 sind noch keine Daten verfügbar.
2. Angaben vor dem zweiten Quartal 1992 nicht verfügbar.
3. Nicht saisonbereinigt. Die vertikale Linie zeigt eine Veränderung bei der Definition der Programme für berufliche Förderung im Jahr 1998 an.
4. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Struktur Anpassungsmaßnahmen (SAM).

Quelle: Deutsche Bundesbank; Bundesanstalt für Arbeit.

Abbildung 5 **Aufschlüsselung der Veränderungen der Gesamtbeschäftigung<sup>1</sup>**  
Veränderungen in Prozent



1. Für die Zeit vor 1991 beziehen sich die Angaben auf Westdeutschland und basieren auf dem alten System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Nach 1991 beziehen sie sich – auf der Basis des neuen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – auf Gesamtdeutschland.
2. Die Aufschlüsselung des Beschäftigungszuwachses wurde approximiert durch eine gewichtete Summe des Beschäftigungswachstums im privaten und im öffentlichen Sektor, wobei die Gewichtung dem Anteil des betreffenden Beschäftigungstyps an der Gesamtbeschäftigung entspricht, der für jedes Jahr neu berechnet wird. Die Beschäftigung bei den Treuhand-Nachfolgeorganisationen in Ostdeutschland wird dem privaten Sektor zugeordnet.

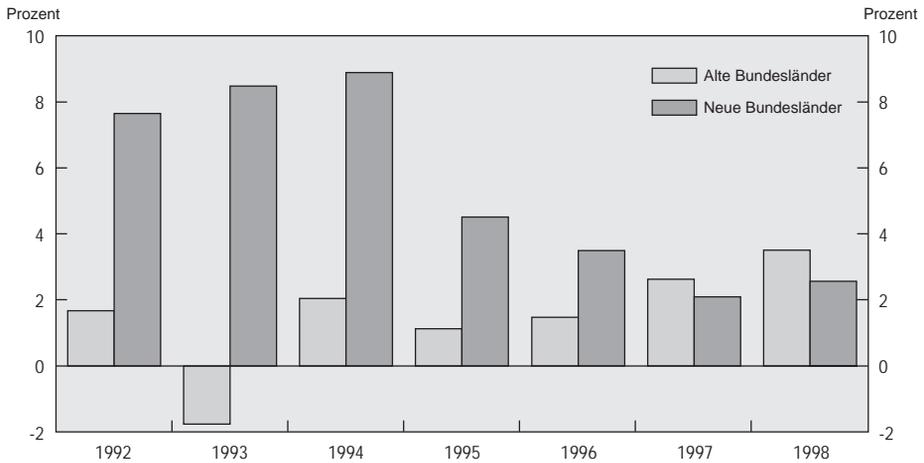
Quelle: OECD.

öffentlichen Sektors am Beschäftigungswachstum insofern eine bemerkenswerte Veränderung, als zum ersten Mal innerhalb der letzten zwanzig Jahre der Beschäftigungsanteil des privaten Sektors gestiegen ist bei gleichzeitiger Abnahme der Beschäftigung im Staatssektor (Teil B).

Bemerkenswerte Entwicklungen, die z.T. arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zuzuschreiben sind, waren auch bei der Struktur der Arbeitslosigkeit zu beobachten. So hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen (Personen, die seit einem Jahr oder länger erwerbslos sind) bis August 1999 im Vergleich zum Vorjahr in Westdeutschland um 1 Prozentpunkt auf 36,7% und in Ostdeutschland um 2½ Prozentpunkte auf 31,4% vermindert. Der überdurchschnittliche Rückgang der langfristigen Arbeitslosigkeit erklärt sich größtenteils durch die Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die speziell auf die Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen abzielen. Ebenso wurden im Januar 1999 spezielle Ausbildungsprogramme zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit umgesetzt, was wahrscheinlich dazu beigetragen hat, die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen (Personen im Alter zwischen 15 und 25 Jahren) im September 1999 gegenüber dem vergleichbaren Vorjahresstand um 1,4 Prozentpunkte auf 8,9% im Westen und um 0,7 Prozentpunkte auf 17,6% im Osten zu senken. Eine umfassendere Messgröße der Unterbeschäftigung im weiteren Sinne würde Personen einbeziehen, die an aktiven Arbeitsmarktprogrammen teilnehmen oder Vorruhestands- und ähnliche Regelungen zur Reduzierung des Arbeitskräfteangebots in Anspruch genommen haben. Dadurch würde sich die nach der üblichen Definition gemessene Arbeitslosenquote um fast 4% erhöhen (Tabelle 4).

### **Der Konvergenzprozess ist ins Stocken geraten, die Umstrukturierung in den neuen Ländern geht jedoch weiter voran**

In den vergangenen zweieinhalb Jahren wurden zwar keine weiteren Konvergenzfortschritte erzielt, doch ging die Restrukturierung in den neuen Ländern recht zügig voran. Nachdem die neuen Länder in den Jahren nach der Vereinigung ein kräftiges Wachstum erzielt hatten, verzeichneten sie seit 1997 geringere Expansionsraten als die alten Länder. 1998 expandierte das BIP – nach dem alten System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gemessen (Kasten 1) – um 2%, also um 0,8 Prozentpunkte weniger als im Westen (Abb. 6). Zu einem großen Teil ist diese Abschwächung der Rezession im Baugewerbe als Reaktion auf die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre entstandenen Überkapazitäten zuzuschreiben, und die wirtschaftliche Aktivität in den neuen Ländern war durch eine stark gegensätzliche Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe einerseits und im Bausektor andererseits geprägt. Zwischen 1995 und 1998 hat die Erzeugung im Verarbeitenden Gewerbe

Abbildung 6 Reales BIP-Wachstum in den alten und neuen Bundesländern<sup>1</sup>

1. Auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Preisen von 1991, vor Einführung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG).

Quelle: Statistisches Bundesamt.

um 28½% zugenommen, während die Bauproduktion um 15% gesunken ist. Der Zuwachs im Dienstleistungssektor, der sich 1997 auf rd. 3% abgeschwächt hatte, wurde 1998 wieder stärker und erreichte nahezu 5%. Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen haben in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen, und die Beschäftigung in dieser Branche expandierte zwischen 1995 und 1997 um 10%.

Nach dem zuvor raschen Wachstum ist die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe in den neuen Ländern vor allem unter dem Einfluss der schwächeren Binnennachfrage im letzten Quartal 1998 zurückgegangen. Dabei dürfte sich die Abnahme des Welthandels indirekt über verminderte Bestellungen westdeutscher Unternehmen bemerkbar gemacht haben. Hingegen sind die unmittelbaren Effekte der Krisen in Asien und anderen Regionen offenbar später spürbar geworden als im Westen, und wegen des weniger großen Anteils der Exporte am ostdeutschen BIP hatte die negative Entwicklung des internationalen Handels geringere Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität. 1998 stammten weniger als ein Fünftel der Einnahmen der ostdeutschen Unternehmen aus dem Ausfuhrgeschäft, gegenüber mehr als einem Drittel bei den westdeutschen Unternehmen. Freilich ist auch bei

den ostdeutschen Unternehmen ein längerfristiger Trend zu einer stärkeren Exportorientierung festzustellen, und diese Entwicklung setzte sich trotz der Schrumpfung des Welthandels fort. Alle fünf Industriebranchen, die zwischen 1995 und 1998 zweistellige Wachstumsraten verzeichneten, können als exportorientiert eingestuft werden<sup>3</sup>. Einer Schätzung zufolge könnten die Exporte des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Ländern 1998 insgesamt um rd. 15% gestiegen sein; das wäre eine fast doppelt so hohe Zuwachsrate wie bei den gesamtdeutschen Warenexporten<sup>4</sup>. Die stärkere Exporttätigkeit ging mit einer Umorientierung des Handels auf die westeuropäischen Länder und die Überseemärkte einher. Gleichwohl müssen die Unternehmen in den neuen Ländern noch gewisse interne Strukturschwächen überwinden, um ihre Exporte weiter steigern zu können. So deutet denn auch Einiges darauf hin, dass die Exporterfolge z.T. erheblichen Preisnachlässen zu verdanken waren, die von den Unternehmen eingeräumt wurden, um am Markt Fuß zu fassen.

Die Rezession in der Bauwirtschaft hat sich 1998 verschärft. In den neuen Bundesländern trägt das Baugewerbe mit 13% zur Wertschöpfung bei, eine dreimal so hohe Rate wie in Westdeutschland. Das Entstehen von Überkapazitäten im gewerblichen wie auch im Wohnungsbau in der ersten Hälfte der neunziger Jahre war durch umfangreiche Subventionen gefördert worden, und der in den vergangenen eineinhalb Jahren verzeichnete Rückgang der Bautätigkeit ging mit einer Einschränkung der steuerlichen Fördermaßnahmen für den Mietwohnungsbau einher. Trotz eines merklichen Abbaus von überschüssigen Kapazitäten hat sich die Rezession bis ins Jahr 1999 hinein fortgesetzt, obwohl sich die Aussichten aufhellten: So sind die Auftragseingänge im ersten Quartal 1999 weniger stark gesunken und haben im zweiten Quartal deutlich zugenommen. Bei den Baugenehmigungen ist offenbar eine Stabilisierung eingetreten, und die Unternehmenserhebungen deuten darauf hin, dass die Lage in diesem Sektor wieder optimistischer eingeschätzt wird.

Die Tariflöhne sind 1998 in den neuen Bundesländern erneut stärker gestiegen als in den alten Ländern (d.h. um 2,6% im Osten und 2,0% im Westen bei Inkrafttreten des Vertrags). Damit wurden die tariflichen Löhne im Schnitt auf 90,5% des West-Niveaus angehoben, wobei die Spanne von 66% in der Bekleidungsindustrie bis zu 100% in der Bauwirtschaft reicht. Da bei den Lohnvereinbarungen die ausgehandelten tariflichen Sätze jedoch häufig unterschritten werden (vgl. Kapitel III), ist die durchschnittliche Ost/West-Relation bei den effektiv gezahlten Löhnen um fast 15 Prozentpunkte niedriger als bei den Tariflöhnen.

## Monetäre Bedingungen, Preisentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit

### *Der Preisauftrieb ist gedämpft und der Reallohnanstieg hat sich beschleunigt ...*

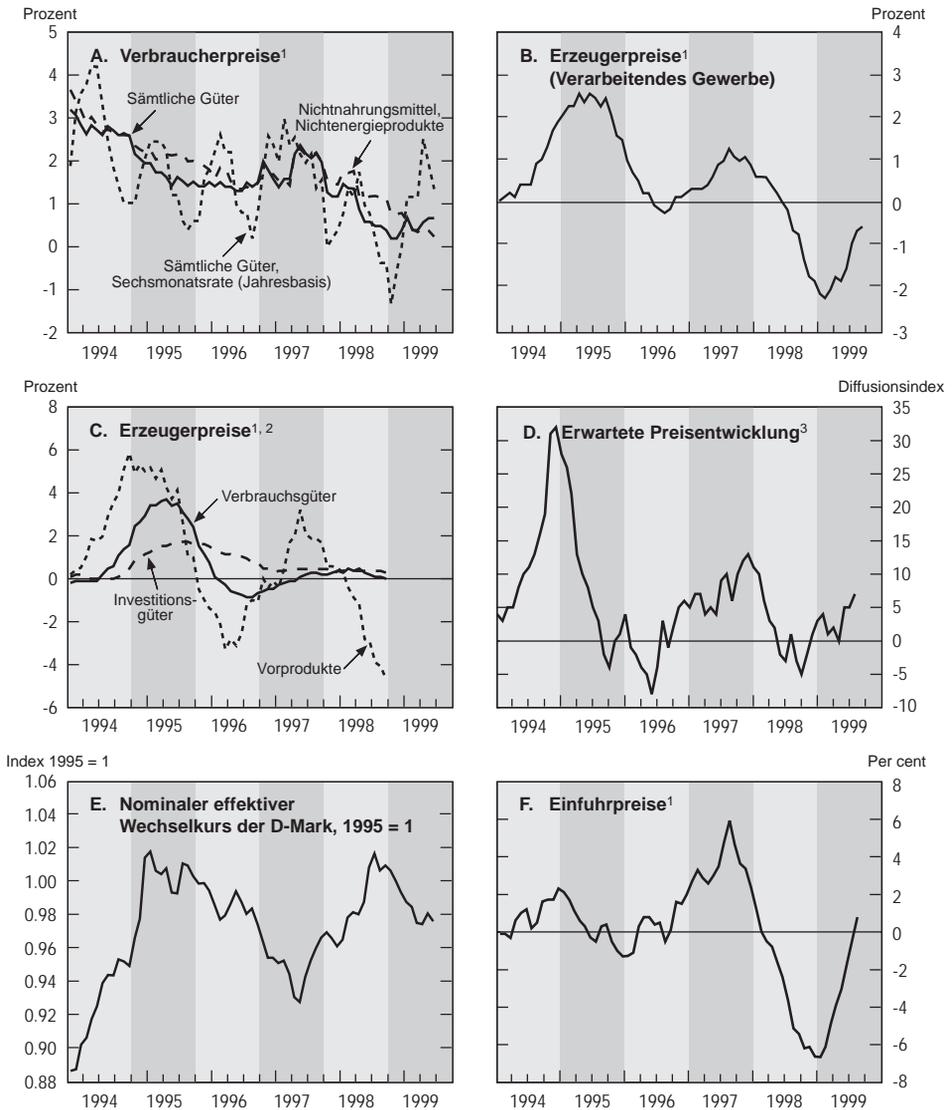
Das Preisklima bleibt weiterhin günstig. Der Verbraucherpreisindex stieg 1998 um 1,0% (gegenüber 1,9% im Vorjahr), obwohl im April 1998 – und erneut im April 1999 – Steuererhöhungen in Kraft getreten sind, und Mitte 1999 bewegte sich die Teuerungsrate auf der Verbraucherstufe bei rd. ½% (Abb. 7). Wenngleich Sonderfaktoren maßgeblich zum Rückgang der Schlagzeileninflation beigetragen haben, so liegt die tendenzielle Anstiegsrate der Verbraucherpreise wahrscheinlich nur bei etwa 1%. Der Einbruch der Rohstoffpreise, der im Frühjahr 1999 z.T. revidiert worden ist, hatte eine moderate bzw. rückläufige Entwicklung der Erzeugerpreise zur Folge und trug gleichzeitig dazu bei, die Verbraucherpreise niedrig zu halten. Auch die deutliche Senkung der Strom- und Telekommunikationstarife wirkte in erheblichem Maße preisdämpfend. Während künftige Tarifsenkungen im Telekommunikationssektor bescheidener ausfallen dürften, wird bei den Strompreisen für die privaten Haushalte mit einem erheblichen Rückgang gerechnet.

Der Anstieg der tarifvertraglich geregelten Löhne beschleunigte sich zwischen 1997 und 1998 von 1,5% auf 1,9% und dürfte 1999 nach dem richtungsweisenden Abschluss für die westdeutsche Metallindustrie näher an 3% liegen. Bei Berücksichtigung der Reduzierung anderer Lohnkostenkomponenten (in einigen Fällen wurde das dreizehnte Monatsgehalt vermindert) sind die Effektivlöhne jedoch langsamer gewachsen als die Tariflöhne. Die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung wurden im April 1999 um rund 0,4 Prozentpunkte gesenkt, so dass sich die tatsächlichen Bruttolohnkosten weniger erhöhten als die Tariflöhne.

### *... dank anhaltender Produktivitätsfortschritte bleibt die Wettbewerbsfähigkeit jedoch gut*

Eine bemerkenswerte Entwicklung in Deutschland ist der durch nachhaltige Produktivitätssteigerungen bedingte kontinuierliche Rückgang der relativen Lohnstückkosten in der Industrie (Abb. 8). Da das Produktionswachstum Ende 1998 rasch nachließ, stagnierte die Arbeitsproduktivität und die Lohnstückkosten stiegen. Diese Verlangsamung dürfte jedoch lediglich vorübergehender Natur gewesen sein, so dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit trotz hoher Abschlüsse in der Lohnrunde 1999 gut bleiben dürfte. Im Vorfeld der Euro-Einführung hatte sich der nominale effektive Wechselkurs der D-Mark aufgewertet, wodurch die deutschen Ausfuhren an Wettbewerbsfähigkeit einbüßten. Im ersten Halbjahr 1999 kam es jedoch

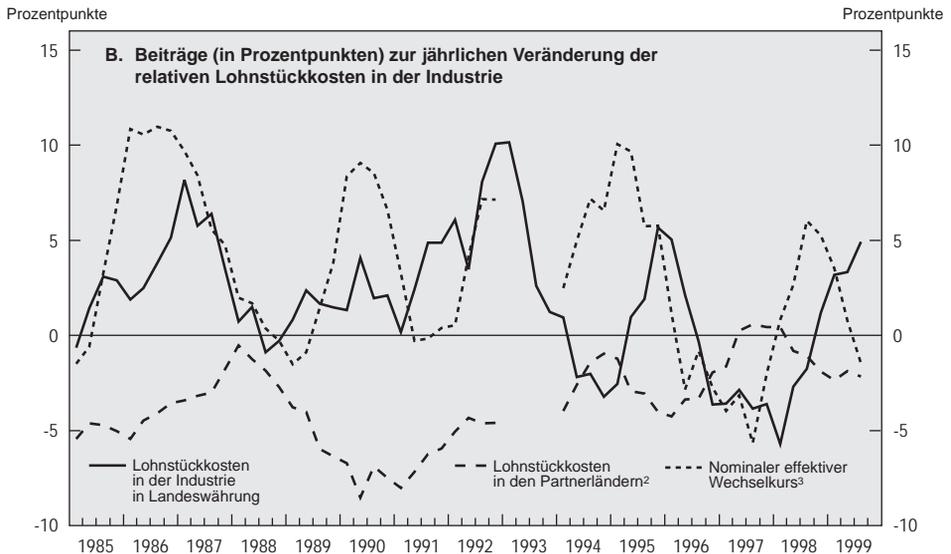
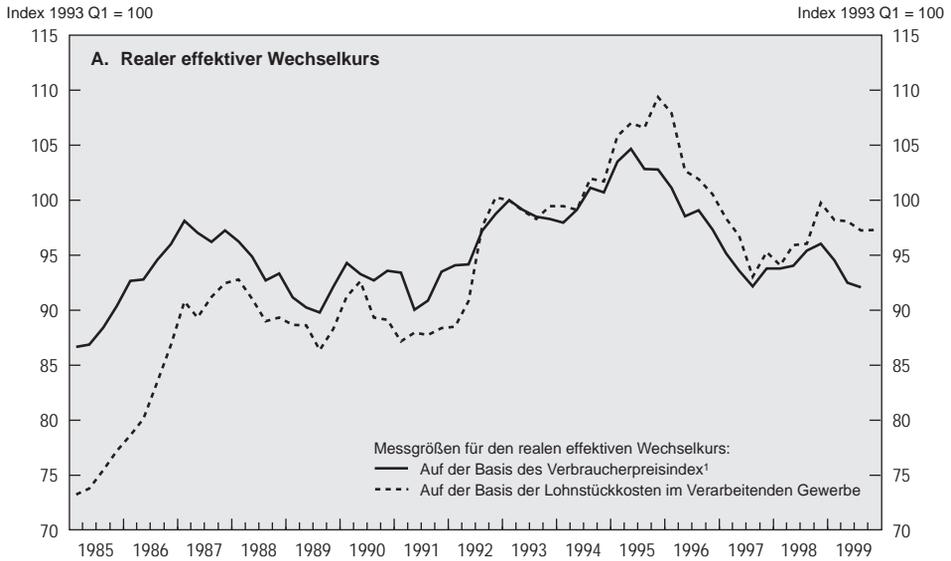
Abbildung 7 Inflationsumfeld



1. Prozentuale Veränderung über 12 Monate.  
 2. Diese Datenreihen werden derzeit überarbeitet.  
 3. Diffusionsindex. Differenz zwischen den Erwartungen hinsichtlich einer Verbesserung bzw. Verschlechterung der Preisentwicklung.

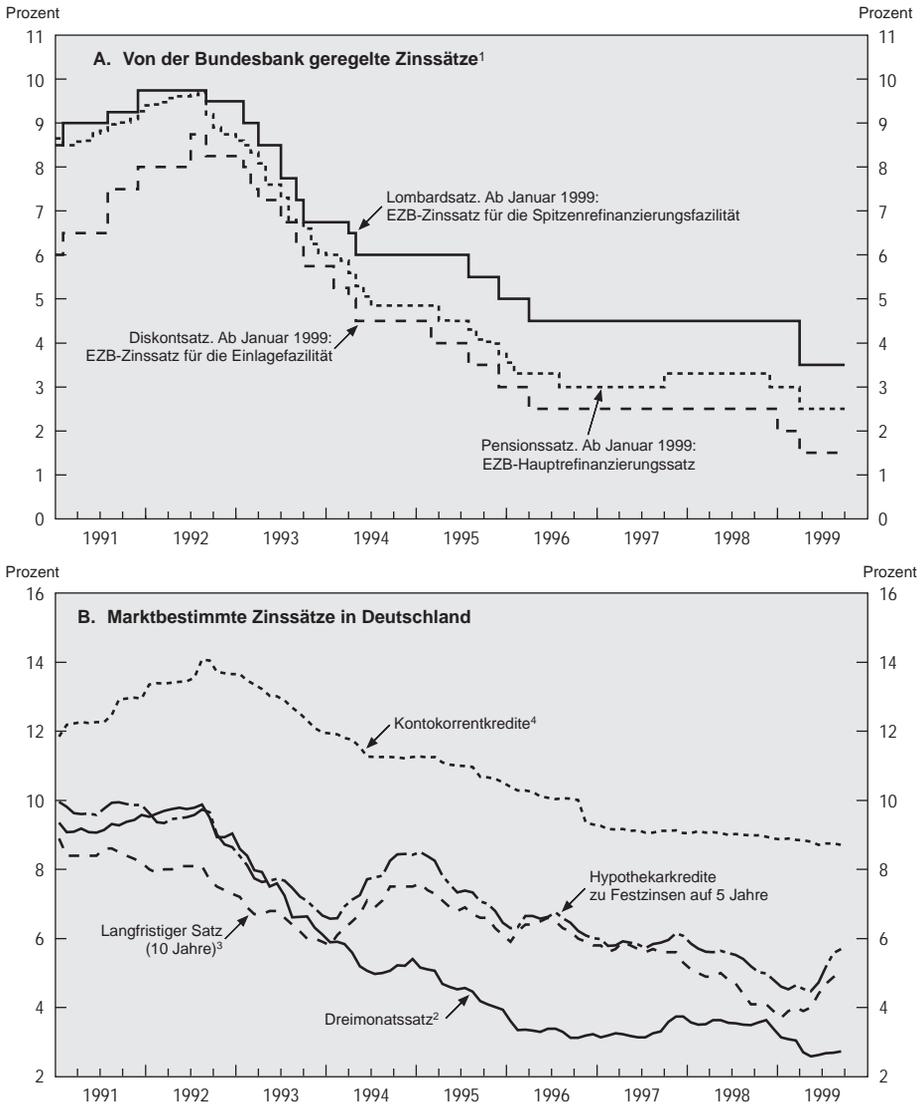
Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte; OECD, Main Economic Indicators.

Abbildung 8 Internationale Wettbewerbsfähigkeit



1. Gewogener realer Außenwert der D-Mark gegenüber den Währungen von 40 Industrieländern.
  2. Auf Grund der Hinzufügung von 4 neuen Ländern im ersten Quartal 1993 ist die Aufschlüsselung für 1993 irreführend und bleibt daher unberücksichtigt.
  3. Gewogener Außenwert der D-Mark gegenüber den Währungen von 40 Industrieländern.
- Quelle: OECD.

Abbildung 9 Zinsentwicklung



1. Zum Ende des jeweiligen Zeitraums.
2. Vor Januar 1999: Fibor, seither: Euribor.
3. Rendite umlaufender Schuldverschreibungen.
4. Kredite unter 1 Mio DM.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

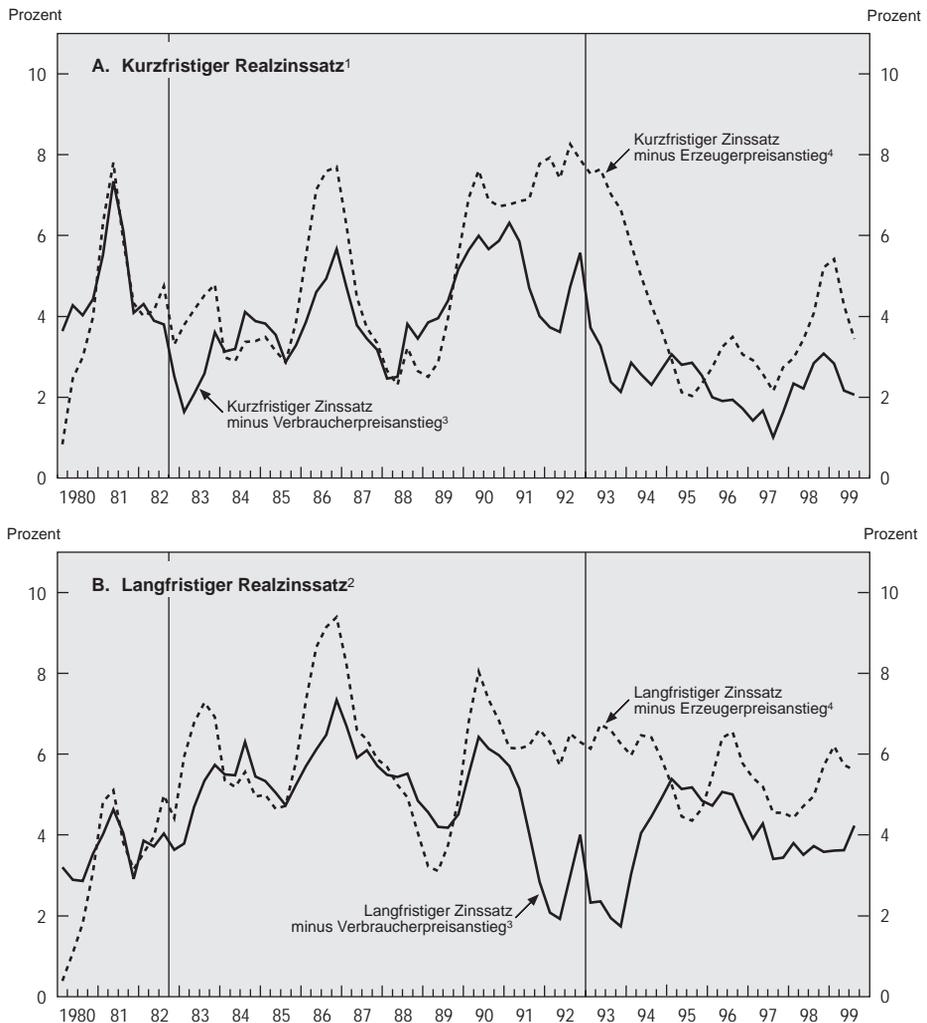
zu einer De-facto-Abwertung des Euro, und der reale effektive Wechselkurs kehrte zu dem Niveau zurück, das für die Wirtschaft während des Exportbooms von 1997 kennzeichnend war (Abb. 8, Teil A).

### ***Die monetären Bedingungen sind wachstumsfördernd***

Im gesamten Betrachtungszeitraum waren in Deutschland von der Geldpolitik her günstige Wachstumsbedingungen gegeben. Die deutschen Notenbankzinsen wurden 1998 niedrig gehalten und bis Dezember unverändert belassen, als sie in einer koordinierten Aktion mit anderen Zentralbanken des Euroraums und im Einvernehmen mit der Europäischen Zentralbank (EZB) um 30 Basispunkte auf 3% zurückgenommen wurden. Am 1. Januar 1999 ging die Verantwortung für die Orientierung der monetären Politik auf die EZB über, wobei die Deutsche Bundesbank als Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) an der Festlegung der Geldpolitik für den Euroraum teilnimmt, während sie weiterhin für die praktische Umsetzung der Geldpolitik in Deutschland verantwortlich ist<sup>5</sup>. Die deutschen Geldmarktsätze sind 1998 das ganze Jahr hindurch weitgehend konstant geblieben, die kurzfristigen Eurosätze haben zwischen Dezember 1998 und Mai 1999 jedoch um rd. 80 Basispunkte nachgegeben (Abb. 9). Im April hat die EZB den Zinssatz für zweiwöchige Wertpapierpensionsgeschäfte, die ihr wichtigstes Refinanzierungsinstrument darstellen, um 50 Basispunkte auf 2,5% ermäßigt. Die Leitzinssenkung wurde als kompatibel mit der Geldwertstabilität einerseits und einer angemessenen Reaktion auf konjunkturelle Risiken andererseits angesehen.

Die Kapitalmarktsätze (gemessen an Bundesanleihen mit 9- bis 10-jähriger Restlaufzeit) setzten ihren Abwärtstrend 1998 fort, zogen im ersten Halbjahr 1999 jedoch wieder an. Die Rendite für Zehnjahres-Bundesschuldverschreibungen sank im Dezember 1998 auf einen Tiefstand von 3,7%, nachdem sie im Jahresverlauf um 160 Basispunkte zurückgegangen war. Ein maßgeblicher Faktor für diese Entwicklung war die allgemeine „Flucht in Qualitätswerte“ im Gefolge der Turbulenzen in Asien und anderen Regionen; angesichts der nahezu stabilen oder sogar rückläufigen Preise dürften aber auch die Inflationserwartungen nach unten revidiert worden sein. Der Rückgang der langfristigen Zinssätze kam in den ersten Monaten von 1999 zu einem Stillstand, und Mitte Oktober bewegten sie sich bei rd. 5,3%, womit sie ihr Niveau vom Januar um fast 1½ Prozentpunkte übertrafen (Abb. 9). Die Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte, die sich allmählich verbessernden Aussichten auf eine Belebung des Wirtschaftswachstums in Deutschland und im Euroraum sowie das sich vergrößemde Zinsgefälle gegenüber den USA könnten allesamt Faktoren sein, die zu diesem Anstieg beigetragen haben. Die Realzinssätze – gemessen durch Abzug der laufenden Teuerungsrate – sind ebenfalls gestiegen, bewegen

**Abbildung 10 Realzinssätze**  
 Quartalsdurchschnitte in Prozent



Die senkrechten Linien bezeichnen Konjunkturtiefstände.

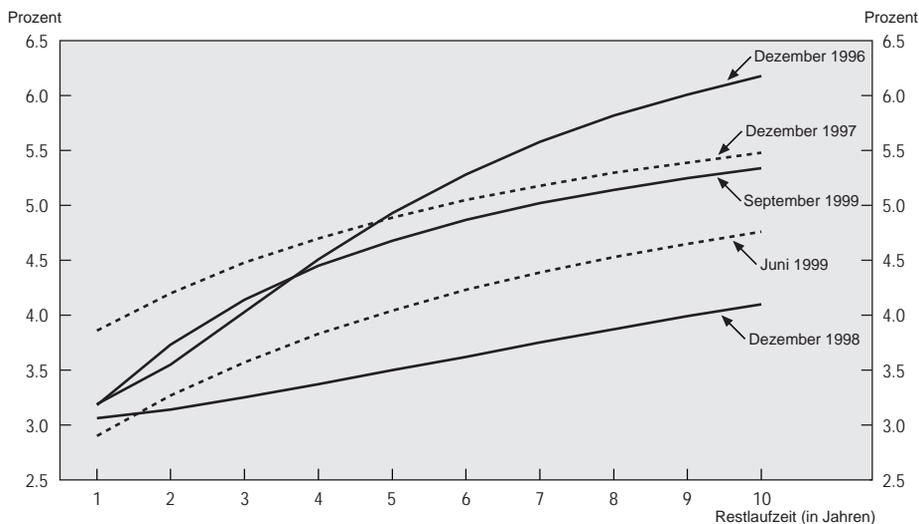
1. Dreimonatssatz. Vor Januar 1999: Fibor, seither: Euribor.
2. Bis 1990 7-15-jährige öffentliche Schuldtitel, ab 1990 Renditen börsennotierter Schuldverschreibungen des Bundes mit Restlaufzeiten von 9-10 Jahren.
3. Gemessen an der prozentualen Veränderung des Verbraucherpreisindex (ohne Nahrungsmittel und Energie) über vier Quartale.
4. Gemessen an der prozentualen Veränderung des Erzeugerpreisindex über vier Quartale.

Quelle: Deutsche Bundesbank; OECD, *Main Economic Indicators*.

sich aber nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau (Abb. 10)<sup>6</sup>. Die Renditekurve, die sich 1998 nach unten verschoben und abgeflacht hatte, ist in diesem Jahr deshalb steiler geworden, was als Zeichen für eine expansiv ausgerichtete Geldpolitik im Euroraum gewertet werden kann (Abb. 11).

Alles in allem dürfte der an den Geboten des Euroraums ausgerichtete geldpolitische Kurs in Einklang mit den konjunkturellen Erfordernissen der deutschen Wirtschaft stehen. Die kurzfristigen Zinssätze für Konsumentenkredite und Ausleihungen an die Unternehmen sind in der Eurozone weiter zurückgegangen, was eine rasche Kreditexpansion begünstigte, und die Entwicklung in Deutschland folgte weitgehend diesen Trends. Die Kreditgewährung des deutschen Bankensystems wuchs recht kräftig. Angesichts der niedrigen Teuerungsrate und geringer Inflationserwartungen im Euroraum wird davon ausgegangen, dass die monetären Bedingungen im weiteren Verlauf von 1999 und bis in das Jahr 2000 hinein günstig bleiben werden. Es wird mit einer gewissen Anhebung der von der EZB bestimmten Zinssätze gerechnet, im Einklang mit der im Euroraum allgemein erwarteten Belebung der Wirtschaftstätigkeit<sup>7</sup>. Diese Schritte dürften jedoch begrenzt sein.

Abbildung 11 Zinsstrukturkurve



Quelle: Deutsche Bundesbank.

## Kurzfristige Aussichten und Prognoserisiken

### *Das Wachstum dürfte dynamischer werden ...*

Vor dem Hintergrund einer konjunkturstützenden Geldpolitik, einer neutralen Fiskalpolitik (siehe weiter unten), wachsender Realeinkommen der privaten Haushalte und einer Belebung der Exporte ist auf kurze Sicht mit einer leichten Beschleunigung des Wirtschaftswachstums in Deutschland zu rechnen. Nach den Mitte 1999 vorliegenden Daten schienen sich die Exporte zu erholen, und im zweiten Quartal 1999 übertraf der Auftragseingang aus dem Ausland im Verarbeitenden Gewerbe das Niveau des Vorquartals erheblich (Abb. 2). Dementsprechend hat sich die Beurteilung der Exportaussichten im Verarbeitenden Gewerbe seit Mai wesentlich verbessert. Es wird davon ausgegangen, dass sich das Exportmarktwachstum im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs in der EU und einer günstigeren Entwicklung in den Dynamischen Volkswirtschaften Asiens und in Japan beschleunigt. Die Nachfrage aus Nordamerika dürfte kräftig bleiben. Positiv auf das Exportwachstum wird sich auch die Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Es wird unterstellt, dass der effektive Wechselkurs des Euro auf dem Ende des ersten Halbjahrs 1999 erreichten günstigen Niveau verharret, und solange der Lohnanstieg weiterhin durch Produktivitätszuwächse kompensiert wird, dürfte der effektive reale Wechselkurs (gemessen an den relativen Lohnstückkosten) wettbewerbsfähig bleiben.

Das exportinduzierte Wachstum dürfte dann auch von der Inlandsnachfrage gestützt werden. Was den privaten Konsum betrifft, so werden die verfügbaren Realeinkommen der privaten Haushalte durch die für 2000 und 2001 beschlossenen Steuer- und Beitragssatzsenkungen gestärkt werden, während die Teuerungsrate niedrig bleiben dürfte. Die Ausrüstungsinvestitionen werden gemäß der Projektion in dem Maße, wie die Exporttätigkeit zunimmt und die Konturen des wirtschaftspolitischen Umfelds klarer werden, allmählich anziehen. Obwohl Steuererleichterungen für die Unternehmen erst für 2001 angekündigt sind – und diese die Steuererhöhungen von 1999 und 2000 nicht vollständig kompensieren werden –, sollten eine abnehmende Unsicherheit über den Reformkurs und bessere Aussichten auf eine gewisse steuerliche Entlastung die Investitionsabsichten positiv beeinflussen. Dieses Bild wird durch die jüngsten Umfragen offenbar bestätigt. In der Bauwirtschaft scheint das Schlimmste überstanden zu sein. Wenn sich die Kontraktion im Bausektor auch fortsetzt, wird sich ihr Tempo in Ostdeutschland, wo immer noch bedeutende Überkapazitäten bestehen, doch abschwächen, während in Westdeutschland die Talsohle im Wohnungsbau wie auch im wirtschaftsnahen Bau wohl erreicht ist.

Alles in allem wird für das Gesamtjahr 1999 auf Grund der im zweiten Halbjahr erwarteten Belebung der Exporte und der Inlandsnachfrage ein Wachstum von rd. 1¼% projiziert, das nicht ausreichen wird, um eine Beschäftigungszunahme zu bewirken. Die Erholung der Wirtschaftstätigkeit dürfte sich im Jahr 2000 fortsetzen, so dass das BIP-Wachstum dann etwa 2¼% erreichen und sich 2001 auf rd. 2½% erhöhen könnte. Damit würde sich die Output-Lücke auf rd. ½% des potentiellen BIP verengen, womit sie aber immer noch höher bleibt als in den meisten anderen Euroländern. Die Arbeitslosenquote wird den Projektionen zufolge nur leicht zurückgehen und im Jahr 2001 bei rd. 8¼% verharren (auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Bei weiterhin kräftigen Produktivitätszuwächsen wird ein etwaiger Rückgang z.T. durch demographische Faktoren zu Stande kommen, die eine trendmäßige Abnahme der Erwerbsbevölkerung bewirken.

### ***... wobei sich die Risiken mehr oder weniger die Waage halten***

Die Projektionen beruhen auf der Hypothese einer nachhaltigen Erholung des Exportmarktwachstums und unveränderter nominaler Wechselkurse. Der erstgenannte Faktor hängt in entscheidendem Maße von einer anhaltenden Dynamik der Wirtschaftstätigkeit in den USA wie auch weiteren Stabilisierungsfortschritten in den Dynamischen Volkswirtschaften Asiens ab. Vor allem wird unterstellt, dass die das unternehmerische Umfeld umgebenden Ungewissheiten in dem Maße weichen wie die Einzelheiten der Reformstrategie der Bundesregierung geklärt werden. Das gilt für wichtige Elemente der Unternehmensteuerreform ebenso wie für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Reformen im Sozialbereich. Erneut aufkommende Unsicherheiten hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen könnten die Verbesserung des Geschäftsklimas gefährden, und die Investitionen würden u.U. langsamer anziehen als angenommen. Dadurch könnte letztlich das bislang robuste Konsumklima beeinträchtigt werden. Hingegen könnte eine im Vergleich zu den Projektionen günstigere Entwicklung eintreten, wenn sich die Konjunktur im Euroraum rascher erholt als erwartet und sich die Wachstumsaussichten für Deutschland damit verbessern.

## II. Fragen der Finanzpolitik

### Überblick über die finanzpolitischen Ziele

Die neue im Oktober 1998 ins Amt gekommene Koalitionsregierung misst der Haushaltsstabilisierung die gleiche Priorität bei wie ihre Vorgängerin, will dieses Ziel jedoch mit einem Programm erreichen, das sich sowohl im Hinblick auf die kurzfristigen Mittel als auch die verteilungspolitischen Zielsetzungen der Finanzpolitik deutlich von dem Kurs der früheren Bundesregierung unterscheidet. Entsprechend ihrer Auffassung, dass mehr für eine Ankurbelung der Nachfrage der privaten Haushalte getan werden müsse, hat die Regierung das Tempo des Defizitabbaus zunächst verlangsamt, mit dem finanzpolitischen Sparpaket vom Juni dann aber die Haushaltskonsolidierung erneut in den Vordergrund gestellt. Inzwischen wurde eine grundlegende Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung, die seit mehreren Jahren auf der politischen Tagesordnung steht, in die Wege geleitet. Sie beinhaltet niedrigere Regelsteuersätze, eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, eine Verlagerung zu einer Ökosteuer und eine geringere Nettosteuerlast für die privaten Haushalte; für die Unternehmen bringt sie jedoch kurzfristig eine stärkere steuerliche Belastung, und eine Absenkung gegenüber dem neuen höheren Niveau ist erst im Rahmen der Umsetzung der vorgeschlagenen allgemeinen Unternehmensteuerreform vorgesehen, die im Jahr 2001 in Kraft treten wird. Dass der Schwerpunkt auf einer steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit liegt, zeigt sich an der festen Absicht, die Sozialversicherungsbeiträge bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2002 von 42,3% auf unter 40% des Bruttolohns zu reduzieren. Dies soll zum größten Teil durch eine Herabsetzung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie durch höhere Bundeszuweisungen an diesen Sozialversicherungszweig erreicht werden. Andererseits wurden die von der früheren Bundesregierung beschlossenen Sparmaßnahmen, mit denen das System der Alterssicherung auf eine demographisch tragbare Grundlage gestellt werden sollte, als sozialpolitisch nicht vertretbar zurückgenommen, und die Elemente eines längerfristigen Reformpakets werden derzeit ausgearbeitet. Auch im Bereich der Gesundheitsreform hat die Bundesregierung Schritte unternommen

und einige von der vorherigen Regierung eingeführte Maßnahmen wieder rückgängig gemacht, gleichzeitig hat sie die Notwendigkeit betont, die Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung stabil zu halten und behält in der Gesundheitsversorgung den Vorrang des „Solidaritätsprinzips“ vor dem „Versicherungsprinzip“ bei.

Das Kapitel befasst sich zunächst mit den Aussichten für den Konsolidierungsprozess unter Berücksichtigung des projizierten Konjunkturaufschwungs sowie der neuen Anforderungen, durch die starke Belastungen auf den Haushalt zukommen, wie namentlich die geplante Neuregelung des Familienleistungsausgleichs. Die drei großen strukturpolitischen Themen, die für die mittelfristige Ausrichtung der Finanzpolitik von maßgeblicher Bedeutung sind – Steuerreform, Reform des Rentensystems und Reorganisation des Gesundheitswesens –, werden in den weiteren Abschnitten des Kapitels behandelt.

## **Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung**

### ***Die Haushalte 1998 und 1999: uneinheitliche Konsolidierungsfortschritte***

Das gesamtstaatliche Defizit ging 1998 auf 1,7% des BIP (2% nach dem alten System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – VGR) zurück, damit war es nahezu 1 Prozentpunkt niedriger als 1997 und lag um ½ Prozentpunkt unter den ursprünglichen Ansätzen (Tabelle 5). Das Defizit des Bundes entsprach den Zielvorgaben, wobei die Mehraufwendungen für Zuweisungen an die Rentenversicherung durch geringere Ausgaben in anderen Bereichen und steigende Steuereinnahmen ausgeglichen wurden (Tabelle 6). Die in den letzten Jahren beim Steueraufkommen beobachtete Tendenz zu einer erheblichen Unterschreitung der Schätzungen ist 1998 offenbar zum Stillstand gekommen, unterstützt durch eine Erholung der Unternehmensgewinne<sup>8</sup>. Von der Ausgabenseite her betrachtet, war das über Erwarten günstige Defizitergebnis hauptsächlich dem zurückhaltenden Ausgabengebaren der Gemeinden zuzuschreiben<sup>9</sup>, die Anstrengungen unternahmen, ihre Ausgaben durch Ausgliederungen von Leistungen und private Projektfinanzierung zu verringern. Die Bruttoverschuldung hat sich, dank Privatisierungserlösen in Höhe von 20 Mrd DM, bei rd. 61% des BIP (Definition des Maastricht-Vertrags) stabilisiert (Tabelle 7).

Der vom Bundestag im Mai 1999 verabschiedete Haushalt 1999 sieht ein Defizit vor, das geringfügig unter dem Haushaltsergebnis von 1998 liegt (Tabelle 6). Bei den Ausgaben wird ein Zuwachs um rd. 6% veranschlagt, vor allem wegen der

Tabelle 5 **Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte**  
Mrd DM

	1993	1994	1995 <sup>1</sup>	1996	1997	1998	1999 <sup>2</sup>
<b>Sektor Staat (Maastricht-Definition)</b>	<b>-103.4</b>	<b>-83.5</b>	<b>-111.2</b>	<b>-121.2</b>	<b>-96.5</b>	<b>-64.5</b>	<b>-63</b>
(In % des BIP)	(-3.2)	(-2.5)	(-3.2)	(-3.4)	(-2.6)	(-1.7)	(-1½)
<i>davon:</i>							
<b>Gebietskörperschaften<sup>3</sup></b>	<b>-137.8</b>	<b>-116.3</b>	<b>-109.4</b>	<b>-120.3</b>	<b>-94.8</b>	<b>-56.0</b>	<b>-73½</b>
Bund	-66.9	-50.6	-50.5	-78.5	-63.4	-56.6	-53.6
Westdeutsche Länder <sup>4</sup>	-22.5	-24.7	-28.6	-32.3	-24.4	-18.5	-18
Westdeutsche Gemeinden	-8.9	-5.9	-12.4	-5.2	-4.2	5.7	2½
Ostdeutsche Länder <sup>4</sup>	-19.9	-19.9	-16.4	-15.0	-12.4	-9.6	-8
Ostdeutsche Gemeinden	-4.4	-4.8	-1.9	-2.7	-1.6	-0.8	-2
Fonds Deutsche Einheit	-13.5	-3.0	2.3	12.6	13.1	23.8	5
Sonstige Fonds <sup>5</sup>	-1.7	-7.5	-1.8				
<b>Überleitung zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung<sup>6</sup></b>	<b>28.7</b>	<b>29.3</b>	<b>13.1</b>	<b>10.9</b>	<b>-5.2</b>	<b>-16.3</b>	<b>-5½</b>
<b>Sozialversicherung</b>	<b>5.7</b>	<b>3.5</b>	<b>-14.9</b>	<b>-11.8</b>	<b>3.5</b>	<b>7.8</b>	<b>16</b>
<i>Nachrichtlich:</i>							
Treuhandanstalt <sup>7</sup>	-38.1	-34.4	..	..	..	..	..
Öffentliche Unternehmen <sup>8</sup>	-20.5	-20.2	..	..	..	..	..
<b>Öffentliche Haushalte i.w.S.</b>	<b>-162.0</b>	<b>-138.1</b>	<b>-111.2</b>	<b>-121.2</b>	<b>-96.5</b>	<b>-64.5</b>	<b>-63</b>
(In % des BIP)	(-5.0)	(-4.1)	(-3.2)	(-3.4)	(-2.6)	(-1.7)	(-1½)
(Konjunkturbereinigt, in % des potentiellen BIP)	(-4.5)	(-3.8)	(-2.9)	(-2.6)	(-1.8)	(-1.1)	(-0.8)

1. Bei den Angaben für 1995 ist die Übernahme der Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt (204,6 Mrd DM) und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft (30 Mrd DM) durch den Bund als einmalige Vermögensübertragung nicht berücksichtigt. Bei Einbeziehung dieses Postens würde das Defizit des Staatssektors 1995 eine Größenordnung von 9-10% des BIP erreichen.
2. Schätzungen der Bundesregierung.
3. Bis 1997 einschl. Krankenhäuser. Für einige Jahre weicht die Summe der Einzelposten auf Grund von Unterschieden in der statistischen Berichterstattung vom Gesamtwert für die Gebietskörperschaften ab.
4. Westdeutsche Länder einschl. West-Berlin; Ostdeutsche Länder einschl. Ost-Berlin.
5. Kreditabwicklungsfonds, ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Entschädigungsfonds, Bundes-eisenbahnvermögen, Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz und Erblastentilgungsfonds.
6. Einschl. Kredittransaktionen, Privatisierungseinnahmen, zeitlicher Abgrenzung und Gewinnabführungen der Bundesbank an einen Tilgungsfonds bis 1995.
7. Die Treuhandanstalt wurde Ende 1994 aufgelöst. Ihre Nachfolgeorganisationen werden direkt aus dem Bundeshaushalt finanziert.
8. Bis 1995 einschl. Post/Telekom sowie Bundesbahn und Reichsbahn; Post und Telekom wurden vor der anstehenden Privatisierung 1995 in Aktiengesellschaften umgewandelt, während die Subventionen an die Bahnen nunmehr direkt von Bund und Ländern bestritten werden.

*Quelle:* BMF-Finanzbericht; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht; Vorlagen des Bundesministeriums der Finanzen; Projektionen der OECD.

höheren Zuweisungen an die Rentenversicherung, die auf Grund der Senkung der Beitragssätze erforderlich werden. Diese wiederum soll durch neue Energiesteuern finanziert werden (vgl. weiter unten). Bei Ausklammerung dieser Zuweisungen sowie zusätzlicher Zuwendungen für die Post beläuft sich der Anstieg der Bundes-

Tabelle 6 **Bundeshaushalt**  
Mrd DM

	1995 Ergebnis	1996 Ergebnis	1997 Ergebnis	1998		1999 Ansätze	2000 Ansätze
				Ansätze	Ergebnis		
<b>Ausgaben</b>	<b>464.7</b>	<b>455.6</b>	<b>441.9</b>	<b>456.8<sup>1</sup></b>	<b>456.9</b>	<b>485.7<sup>1</sup></b>	<b>478.2</b>
(In % des BIP)	(13.2)	(12.7)	(12.1)	(12.1)	(12.1)	(12.5)	(11.9)
<i>davon:</i>							
Staatsverbrauch	90.7	92.0	90.6	92.1	90.7	94.7	95.6
Zinszahlungen	49.7	50.9	53.4	56.5	56.2	81.5	78.6
Investitionen	12.3	12.1	12.2	13.7	13.5	14.1	14.0
Übertragungen und Kredite	311.9	300.6	285.8	295.5	296.5	296.5	295.9
<i>davon:</i>							
An andere Verwaltungsebenen	88.5	92.5	79.7	79.8	78.8	48.6	47.8
Sonstige	223.4	208.1	206.1	215.7	217.7	247.9	248.1
<b>Einnahmen</b>	<b>414.1</b>	<b>377.0</b>	<b>378.4</b>	<b>400.3</b>	<b>400.3</b>	<b>432.1</b>	<b>428.7</b>
(In % des BIP)	(11.8)	(10.5)	(10.3)	(10.6)	(10.6)	(11.1)	(10.7)
<i>davon:</i>							
Steuern	366.1	338.6	331.1	331.8	341.5	371.7	387.9
Sonstige	48.0	38.4	47.4	68.6	58.8	60.5	40.8
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-50.5</b>	<b>-78.5</b>	<b>-63.4</b>	<b>-56.5</b>	<b>-56.6</b>	<b>-53.6</b>	<b>49½</b>
(In % des BIP)	(-1.4)	(-2.2)	(-1.7)	(-1.5)	(-1.5)	(-1.4)	(-1.2)

1. Die Gesamtausgaben sind 1998 um 1,0 Mrd DM und 1999 um 1,1 Mrd DM geringer als die Summe der einzelnen Ausgabenposten. Der Grund hierfür sind globale Minderausgaben, die keiner Ausgabenkategorie zugeordnet wurden.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; OECD.

ausgaben auf weniger als 2%. Im Einklang mit dem prioritären Anliegen der Bundesregierung, die Arbeitslosigkeit abzubauen, sind vermehrte Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik vorgesehen, und die Hochschulfinanzierung wird ebenfalls aufgestockt. Während die 1999 umgesetzten Steuermaßnahmen weitgehend aufkommensneutral sind, deuten die bisher vorliegenden Daten über die Steuereinnahmen für das erste Halbjahr 1999 auf eine relativ günstige Aufkommensentwicklung hin (vgl. Kasten 2). Durch Privatisierungseinnahmen – hauptsächlich aus der Veräußerung von Telekom-Anteilen – soll die Verschuldung des Bundes um 27 Mrd DM verringert werden.

Da auch die Länder von höheren Steuereinnahmen profitieren, wird sich die Gesamtsteuerquote 1999 erhöhen, was der Absicht der Bundesregierung entgegensteht, die Abgabenquote (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge) bis 2002 auf 40½% (von 42½% im Jahr 1998) zu senken. Angesichts eines weniger restriktiven

Tabelle 7 **Staatsverschuldung nach Haushaltsebenen<sup>1</sup>**  
Mrd DM

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>3</sup>
Bund	685.3	712.5	754.3	833.2	899.1	954½	1 387
Westdeutsche Länder	391.3	409.5	438.7	468.8	498.1	519.4	539
Ostdeutsche Länder	37.3	51.2	64.6	78.6	88.2	96.3	103
Westdeutsche Gemeinden	134.1	136.3	139.4	141.6	140.6	135.8	133½
Ostdeutsche Gemeinden	18.3	23.3	26.3	27.6	29.2	30.1	32
Bundeseigene Fonds	217.1	291.1	530.8	522.0	515.8	500.0	119
<b>Gebietskörperschaften insges.<sup>4</sup></b>	<b>1 499.2</b>	<b>1 645.1</b>	<b>1 976.1</b>	<b>2 093.6</b>	<b>2 191.3</b>	<b>2 256.7</b>	<b>2 334½</b>
(In % des BIP) <sup>2</sup>	(46.3)	(48.5)	(56.1)	(58.4)	(59.8)	(59.6)	(60)
<b>Gemäß Maastricht-Definition</b>	<b>1 518.9</b>	<b>1 672.0</b>	<b>2 006.4</b>	<b>2 140.6</b>	<b>2 230.0</b>	<b>2 295.7</b>	<b>2 369</b>
(In % des BIP) <sup>2</sup>	(46.9)	(49.3)	(57.0)	(59.7)	(60.8)	(60.7)	(61)
<b>Finanzverbindlichkeiten</b>	<b>1 585.4</b>	<b>1 670.5</b>	<b>2 082.5</b>	<b>2 219.2</b>	<b>2 304.3</b>	<b>2 393.9</b>	..
(In % des BIP) <sup>2</sup>	(49.0)	(49.2)	(59.1)	(61.9)	(62.8)	(63.3)	..

1. Die Berechnungen des Bundesfinanzministeriums decken sich nicht mit den Angaben, die von der Bundesbank veröffentlicht werden und im *OECD-Wirtschaftsausblick* (Finanzverbindlichkeiten) wiedergegeben sind. Es bestehen Unterschiede bei den Bewertungsmethoden und der Aufrechnung von Guthaben der verschiedenen Verwaltungsebenen.
2. BIP gemäß ESVG 95. Die Schuldenquoten weichen von den Angaben der amtlichen deutschen Stellen ab, die noch immer auf den alten BIP-Werten basieren.
3. Projektionen der Bundesregierung. 1999 übernahm der Bund die Schulden des Erblastentilgungsfonds, des Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz und des Bundeseisenbahnvermögens.
4. Einschl. Verschuldung der kommunalen Zweckverbände und der kommunalen Krankenhäuser sowie kleiner Fonds, die in der Tabelle nicht aufgeführt sind.

*Quelle:* Bundesministerium der Finanzen; Deutsche Bundesbank; OECD.

Ausgabenkurses als im vergangenen Jahr, geht die Projektion der OECD jedoch davon aus, dass das Defizit der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zum BIP bei annähernd 1,6% verharren wird. Das strukturelle Defizit wird um 0,3 Prozentpunkte auf 0,8% zurückgehen, wobei zusätzliche Erträge aus der Mehrwertsteuererhöhung von 1998 (die erst 1999 voll zum Tragen kommt) ebenso zu Buche schlagen wie eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, die sich mit dem allmählichen Auslaufen zuvor gewährter Steuervergünstigungen ergibt. Das Defizit der Länder dürfte sich stabilisieren, wohingegen bei den Haushaltssalden der Kommunen eine Verschlechterung eintreten könnte, da die Personalausgaben steigen und die Einnahmen aus Vermögenswertveräußerungen offenbar sinken<sup>10</sup>. Nachdem in der gesetzlichen Krankenversicherung im ersten Halbjahr ein Defizit von mehreren Milliarden D-Mark entstanden ist, wird der Überschuss in der Sozialversicherung wahrscheinlich geringer ausfallen. Dabei waren Leistungssteigerungen im Gesundheitsbereich sowie die Rücknahme der von der vorherigen Regierung ein-

## Kasten 2 Finanzpolitische Annahmen für die Projektionen

Die Steuereinnahmen werden 1999 von einem Überhangeffekt der im April 1998 in Kraft getretenen Mehrwertsteuererhöhung um 1 Prozentpunkt profitieren. Da die Senkung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung um 0,8 Prozentpunkte durch erhöhte Energiesteuern ausgeglichen wird, werden diese beiden Posten als defizitneutral bewertet. Es wird davon ausgegangen, dass die 1999 und 2000 wirksam werdenden Maßnahmen in der Einkommensteuer sowie die Neuregelungen bezüglich geringfügiger Beschäftigung und Scheinselbstständigkeit zusätzliche Einnahmen von 1½ Mrd DM im Jahr 1999 und 2 Mrd DM im Jahr 2000 erbringen. Die auf Grund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu gewährenden höheren Leistungen sind in die Projektionen einbezogen, wobei die hierdurch entstehenden Einnahmeausfälle für 2000 auf 3,8 Mrd DM beziffert werden. Die Unternehmensteuerreform, die erst 2001 in Kraft treten soll, bleibt unberücksichtigt, da die entsprechende Gesetzesvorlage noch nicht im Bundestag eingebracht worden ist. Zur Deckung von Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt sind in den Haushalt 0,75 Mrd DM eingestellt.

Mit einem rascheren Wachstum ist 1999 sowohl bei den Löhnen im öffentlichen Sektor als auch den Gesundheitsausgaben zu rechnen, dagegen wird der reale Staatsverbrauch wegen der geplanten Einschränkung der laufenden Ausgaben 1999 nur um rd. 1% zunehmen. Im Jahr 2000 dürfte sich das Wachstum des Staatsverbrauchs infolge des Sparpakets der Bundesregierung auf 0,7% abschwächen. Da die Arbeitslosigkeit 1999 geringfügig und im Jahr 2000 in stärkerem Maße sinken wird, gehen die Projektionen bei den Arbeitslosengeldleistungen für 1999 von einem weitgehend unveränderten und für 2000 von einem niedrigeren Niveau aus. Andererseits werden die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen 1999 steigen und im Jahr 2000 wohl mehr oder weniger konstant bleiben.

geführten Erhöhung von Zuzahlungen mit für dieses Ergebnis verantwortlich. Die Staatsschuldenquote dürfte auf Grund relativ hoher Privatisierungserlöse fallen (Tabelle 8)<sup>11</sup>.

### *Haushalt 2000: Fortsetzung der Konsolidierungsanstrengungen*

Der Haushaltsentwurf für 2000 sieht eine Rückführung des Bundesdefizits auf 49½ Mrd DM im Jahr 2000 vor, nach 53½ Mrd DM im Jahr 1999 (Tabelle 6). In der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Maastricht-Basis) soll das gesamte Staatsdefizit den amtlichen Projektionen zufolge von 1,6% in diesem Jahr auf 1,2% im Jahr 2000 sinken<sup>12</sup>, was auch der OECD-Projektion entspricht. Dies würde ausreichen, um die Staatsschuldenquote nach OECD-Berechnungen auf dem Abwärtspfad zu halten (Tabelle 8 sowie Kasten 2). Die Ausgaben des Bundes sollen nominal um 1½% zurückgehen, während die neuen steuerlichen Maßnahmen im Jahr 2000 keine zusätzlichen Nettoeinnahmen bringen werden.

Tabelle 8 **Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte**  
Einschließlich Sozialversicherung

	1997	1998	1999	2000	2001
	Mrd DM				
<b>Laufende Einnahmen<sup>1</sup></b>	1 667.6	1 724.7	1 784.6	1 834.1	1 891.2
<i>davon:</i>					
Direkte Steuern	409.1	434.3	461.4	476.7	488.7
Sozialversicherungsbeiträge	719.7	726.1	736.1	752.2	775.5
Indirekte Steuern	418.5	438.6	463.2	484.0	505.9
Einnahmen aus Vermögen und Unternehmertätigkeit	114.2	117.3	115.5	112.7	112.7
<b>Laufende Ausgaben<sup>1</sup></b>	1 667.6	1 688.7	1 742.9	1 772.1	1 814.4
<i>davon:</i>					
Staatsverbrauch	714.2	719.4	738.0	749.3	766.4
Vermögensübertragungen	134.2	135.2	138.0	140.7	154.5
Subventionen	67.1	69.4	71.6	72.2	73.3
Sozialversicherungsausgaben für private Haushalte	695.6	703.5	726.0	740.0	748.5
Sonstige laufende Übertragungen	56.5	61.3	69.3	70.0	71.8
Bruttoinvestitionen	70.2	66.9	67.4	68.6	70.2
Nettofinanzierungssaldo	-96.5	-64.5	-63.1	-50.0	-36.8
	In % des nominalen BIP				
<i>Nachrichtlich:</i>					
Nettofinanzierungssaldo, Maastricht-Definition	-2.6	-1.7	-1.6	-1.2	-0.9
Nettofinanzierungssaldo, konjunktur- bereinigt (potentielles BIP)	-1.8	-1.1	-0.8	-0.6	-0.6
Finanzverbindlichkeiten	62.8	63.3	62.6	61.7	60.2

1. Diese Gliederung entspricht nicht der des Statistischen Bundesamts und wird Berichtigungen unterliegen.  
*Quelle:* Statistisches Bundesamt für die Rohdaten; OECD.

Um die Defizitentwicklung fest auf dem zuvor beschriebenen Abwärtstrend zu etablieren, sah sich die Bundesregierung angesichts der Gefahr gravierender Zielverfehlungen im Juni 1999 gezwungen, ein auf mehrere Jahre angelegtes Sparpaket vorzulegen. Darin sind Einsparungen von 30 Mrd DM (0,8% des BIP von 1998) gegenüber dem theoretischen Ausgangsniveau für 2000 vorgesehen, die nahezu vollständig durch Ausgabenkürzungen realisiert werden sollen. Diese sind bei den weiter oben genannten Haushaltszahlen berücksichtigt. Die Notwendigkeit eines Sparpakets folgte aus der Tatsache, dass die Privatisierungserlöse nach 1999 rasch abnehmen werden<sup>13</sup>, und auf Grund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Jahr 2000 mit dem Inkrafttreten der ersten Reformstufe im selben Jahr mit Belastungen in Höhe von

3,8 Mrd DM zu rechnen ist (vgl. Tabelle 9 wegen der voraussichtlichen Kosten). Ein weiterer Faktor war in diesem Zusammenhang der Regierungsbeschluss, die Unternehmensteuern ab 2001 um netto rd. 8 Mrd DM zu senken (vgl. weiter unten). Das Paket stellt einen bedeutenden Schritt sowohl auf dem Weg zur Haushaltskonsolidierung als auch bei der Schaffung einer Sicherheitsmarge im Hinblick auf die Einhaltung der Defizitkriterien von Maastricht dar. Letztlich könnte der Effekt der Ausgabenkürzungen die vorgesehenen Größenordnungen jedoch deutlich unterschreiten. Durch gewisse Kürzungen von Bundeszuweisungen werden die Haushaltslasten vom Bund auf die Sozialversicherung verlagert, was weitere Einschnitte bei den Sozialausgaben erfordert, wenn die Sozialversicherungsbeiträge nicht erhöht werden sollen. Einige Maßnahmen, etwa die Anpassung des Wohngelds, führen darüber hinaus zu einer höheren Belastung der Kommunen, obwohl die Haushalte der nachgeordneten staatlichen Ebenen beträchtlich entlastet werden könnten, wenn der Vorschlag, die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst in den nächsten zwei Jahren nur entsprechend der Preisentwicklung anzuheben, umgesetzt würde.

### *Mittelfristige finanzpolitische Ziele*

Das der EU im Januar 1999 vorgelegte Stabilitätsprogramm der Bundesrepublik sah vor, das Staatsdefizit (auf der Basis der alten VGR) in gleichmäßigen Schritten bis 2002 auf 1% des BIP zu reduzieren, während das im Sommer 1999 präsentierte Konsolidierungsprogramm auf eine Defizitquote von ½% im Jahr 2003 abzielt. Die Schuldenquote soll 2003 auf 58½% verringert werden, so dass die durch das Sparpaket von 1999 erreichten Einsparungen bis zu diesem Jahr auf 49,3 Mrd DM steigen werden. Allerdings muss über einige Posten innerhalb der Regierung noch Einigung erzielt werden, und was die Umsetzung des Pakets betrifft, so bedarf es, wie bereits weiter oben erwähnt, nachhaltigerer finanzpolitischer Maßnahmen auf der Ebene der Länder und der Sozialversicherungen. Die Bundesregierung hat die Notwendigkeit weiterer Kürzungen nicht ausgeschlossen. In der Tat ist auf Grund der kürzlich eingeführten Steuerregelungen und der für die Zukunft geplanten Steuersenkungen mit erheblichen Einnahmeausfällen zu rechnen (Tabelle 9). Somit könnte sich das strukturelle Defizit ohne das Haushaltskonsolidierungspaket nach 2000 deutlich erhöhen. Wenngleich das Paket einen wesentlichen Fortschritt in der Konsolidierungspolitik darstellt, so muss es doch mit Strukturreformen kombiniert werden, um ökonomisch wichtige Sparprioritäten zu identifizieren. Nach wie vor besteht erheblicher Spielraum für einen weiteren Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen, deren Gesamtumfang auf rd. 8% des BIP geschätzt wird. Eine effektivere Kontrolle der Sozialausgaben sowie effizienzsteigernde Maßnahmen im öffentlichen Sektor sind ebenfalls vonnöten.

Tabelle 9 **Fiskalische Auswirkungen des Steuerreformprogramms**  
Einschließlich Kindergeld

	Inkrafttreten	Erwartete Mehr-/Mindereinnahmen (auf Kassenbasis)				
		1999	2000	2001	2002	2003
		In Mrd DM				
<b>Steuerreformgesetz 1998:</b> verabschiedet	Januar 1999					
Entlastung: Bemessungsgrundlage von Pensionsrückstellungen		-0.73	-1.62	-6.48		
<b>Steuerentlastungsgesetz 1999:</b> verabschiedet <sup>1</sup>	Januar 1999					
Entlastung		-7.77	-7.11	-7.13	-7.16	-7.23
Absenkung des Eingangsteuersatzes bei Einkommen- und Lohnsteuer auf 23,9%		-1.37	-1.31	-1.33	-1.36	-1.43
Anhebung des Kindergelds		-6.40	-5.80	-5.80	-5.80	-5.80
<b>Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002:</b> verabschiedet <sup>1</sup>						
<b>1. Stufe 1999</b>	Januar 1999					
Entlastung		-2.30	-3.99	-5.20	-5.39	-5.55
Absenkung des Höchststeuersatzes für gewerbliche Einkünfte auf 45% (Einkommensteuer)		-0.93	-1.12	-1.38	-1.50	-1.60
Senkung des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne auf 40%		-1.37	-2.87	-3.82	-3.89	-3.95
<b>2. Stufe 2000</b>	Januar 1999					
Entlastung			-13.55	-13.69	-14.31	-14.65
Anhebung des Steuerfreibetrags und Senkung des Eingangsteuersatzes auf 22,9%			-4.68	-4.44	-4.50	-4.54
Senkung des Höchststeuersatzes für nicht gewerbliche Einkünfte auf 51%			-1.49	-1.63	-1.84	-2.00
Absenkung des Höchststeuersatzes für gewerbliche Einkünfte auf 43%			-1.10	-1.34	-1.55	-1.66
Absenkung der Progressionszone			-6.28	-6.28	-6.42	-6.45
<b>3. Stufe 2002</b>	Januar 1999					
Entlastung					-28.15	-28.07
Anhebung des Grundfreibetrags und Senkung des Eingangsteuersatzes auf 19,9%					-7.08	-6.85
Absenkung des Höchststeuersatzes für nicht gewerbliche Einkünfte auf 48,5%					-2.17	-2.32
Absenkung der Progressionszone					-18.90	-18.90
Gegenfinanzierungsmaßnahmen		+10.80	+24.28	+31.96	+36.43	+32.10
<b>Aus den Steuerentlastungsgesetzen 1999 und 1999/2000/2001 resultierende Nettoentlastung<sup>2</sup></b>		+0.73	-0.37	+5.94	-18.58	-23.40

Tabelle 9 (Forts.) **Fiskalische Auswirkungen des Steuerreformprogramms**  
Einschließlich Kindergeld

	Inkrafttreten	Erwartete Mehr-/Mindereinnahmen (auf Kassenbasis)				
		1999	2000	2001	2002	2003
		In Mrd DM				
<b>Neuregelung der 630-DM-Jobs und der Scheinselbständigen:</b> verabschiedet <sup>1</sup>	April 1999					
Mindereinnahmen an pauschaler Lohnsteuer aus den 630-DM-Jobs		-1.37	-2.11	-2.11	-2.11	-2.11
Zusätzliche Einnahmen durch die Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten und der Scheinselbständigen in die Sozialversicherungspflicht		+3.25	+4.85	+4.85	+4.90	+4.90
Nettoeinnahmen aus der Neuregelung der Besteuerung von geringfügiger Beschäftigung und Scheinselbständigkeit		+1.88	+2.74	+2.74	+2.79	+2.79
<b>Unternehmensteuerreform:</b> geplant	Januar 2001					
Voraussichtliche Entlastung				-22.39	-30.74	-32.66
Körperschaftgesellschaften:						
Senkung des Thesaurierungssatzes in der Körperschaftsteuer auf 25%				-11.26	-14.37	-15.57
Senkung des Ausschüttungssatzes auf 25%				-4.22	-4.53	-3.19
Ersetzung des bisherigen Vollenrechnungsverfahrens durch das Halbeinkünfteverfahren				+0.09	+1.16	+1.60
Übergangsregelungen				-3.0	-2.0	-0.50
Personengesellschaften:						
Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns mit einem Steuersatz von 25% <sup>3</sup>				-4.0	-11.00	-15.00
Gegenfinanzierungsmaßnahmen				+9.12	+17.96	+24.49
Abschaffung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte				+4.48	+3.66	+4.69
Senkung der degressiven Abschreibung auf einen Satz von 20%				+3.98	+12.58	+17.19
Sonstige Maßnahmen				+0.66	+1.72	+2.61
Aus der Unternehmensteuerreform resultierende Nettoentlastung				-13.27	-12.78	-8.17
<b>Sonstige geplante Refinanzierung durch steuerliche Maßnahmen:</b>			+1.07	+3.18	+5.89	+8.69
Anpassung der amtlichen Abschreibungstabellen an realitätsnähere Nutzungsdauern			+0.88	+2.27	+4.78	+7.36
Sonstige Maßnahmen			+0.19	+0.91	+1.11	+1.33
<b>Familienleistungsausgleich:</b> geplant						
<b>1. Stufe 2000</b>	Januar 2000					
Entlastung namentlich durch Anhebung des Kindergelds			-3.80	-5.34	-5.53	-5.72
Gegenfinanzierungsmaßnahmen				+0.17	+0.19	+0.22

Tabelle 9 (Forts.) **Fiskalische Auswirkungen des Steuerreformprogramms**  
Einschließlich Kindergeld

	Inkrafttreten	Erwartete Mehr-/Mindereinnahmen (auf Kassenbasis)				
		1999	2000	2001	2002	2003
		In Mrd DM				
<b>2. Stufe 2002</b>	Januar 2002					
Entlastung				-0.72	-3.42	
Gegenfinanzierungsmaßnahmen				+1.23	+2.52	
Nettoentlastung im Rahmen des Familienleistungsausgleichs			-3.80	-5.17	-4.84	-6.40
<b>Gesamtes Nettoentlastungsvolumen aller Reformmaßnahmen bei der Einkommensteuer<sup>2</sup></b>						
Einschl. zusätzlicher Sozialversicherungseinnahmen durch die Neuregelung der Besteuerung bestimmter Beschäftigungsformen		+1.16	-1.98	-13.06	-27.51	-26.49
<i>Nachrichtlich:</i>						
<b>Ökologische Steuerreform und Beitragssatzsenkung bei der gesetzlichen Rentenversicherung: verabschiedet<sup>1</sup></b>	April 1999					
<b>1. Stufe 1999</b>						
Einnahmen aus Energiesteuern		+8.40	+12.34	+12.33	+12.31	+12.30
Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,8 Prozentpunkte		-8.40	-12.34	-12.33	-12.31	-12.30
<b>2. Stufe 2002-2003</b>	Januar 2000-2003					
Einnahmen aus Energiesteuern			+5.10	+10.50	+15.80	+21.20
Herabsetzung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung			-5.10	-10.50	-15.80	-21.20
Nettoeinnahmen aus der ökologischen Steuerreform und der Beitragssatzsenkung bei der gesetzlichen Rentenversicherung		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>Gesamtes Nettoentlastungsvolumen aller Steuerreformen<sup>2</sup></b>		+1.16	-1.98	-13.06	-27.51	-26.49

– = Steuerentlastung; + = Steuerbelastung

1. Für 2003 Schätzungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

2. Für 2003 enthält die Summe Schätzungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

3. Die Angaben basieren auf dem Reformmodell der Trennungslösung, demzufolge der ausgeschüttete Gewinn zur Hälfte in die Bemessungsgrundlage für die persönliche Einkommensteuer einbezogen wird.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Institut für Wirtschaftsforschung, Halle; OECD.

Das vorstehend genannte Defizitziel von ½% dürfte das erforderliche Minimum sein, um im Falle einer ungünstigen Konjunktorentwicklung eine Überschreitung des Defizit-Limits von 3% zu verhindern. Auf der Grundlage von Schätzungen über die Anfälligkeit des Staatsdefizits gegenüber ökonomischen Schocks hat die OECD die Wahrscheinlichkeit einer Überschreitung der Defizitgrenze von 3% über bestimmte Zeiträume simuliert, wobei unterstellt wurde, dass die öffentlichen Ausgaben und Steuerparameter unverändert bleiben<sup>14</sup>. Generell nimmt die Wahrscheinlichkeit einer Überschreitung der Defizitgrenze von 3% sowohl mit der Höhe des Defizits zu Beginn der Periode als auch der Dauer der betrachteten Periode zu, da die Wahrscheinlichkeit einer Folge wirtschaftlich ungünstiger Ereignisse über einen längeren Zeitraum hinweg größer wird. Die Ergebnisse zeigen, dass bei einem Zeithorizont von einem Jahr eine Defizitquote von 1½% ausreichen würde, um bei einem Konfidenzniveau von 90% innerhalb der Defizitgrenze von 3% zu bleiben. Um eine Überschreitung des Limits über einen Fünfjahreszeitraum zu vermeiden (wiederum bei einem Konfidenzniveau von 90%), sollte das Defizit allerdings auf ½% des BIP beschränkt bleiben.

## **Steuerreform**

### ***Konzipierung einer Gesamtstrategie***

Wenngleich eine grundlegende Reform des Steuersystems seit mehreren Jahren auf der politischen Tagesordnung steht, wurde eine Einigung in dieser Frage durch unterschiedliche Auffassungen über Ziele und Mittel verhindert. Scharfe Kontroversen entstanden vor allem im Hinblick auf verteilungspolitische Aspekte, bei denen es auch um die Umverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern ging, und der 1997 vorgelegte Reformvorschlag wurde teilweise aus diesen Gründen vom Bundesrat verworfen. In entsprechenden Vorschlägen wurde häufig die Notwendigkeit betont, Investitionen und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen entweder direkt oder durch die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Investitionsstandort zu fördern, und bei dem Versuch, die Ziele im Hinblick darauf zu definieren, kam es zu unterschiedlichen Bewertungen über die im Einzelnen zu ergreifenden Maßnahmen. Nach Auffassung der OECD sind grundlegende Reformen erforderlich, um ein weniger diskriminierendes System hervorzubringen, das in ausgewogenerer Weise für die Schaffung günstiger Wachstumsbedingungen für alle Arten von Aktivitäten sorgen würde. Wie in früheren Wirtschaftsberichten ausgeführt, ist das deutsche Steuerrecht durch relativ hohe Regelsteuersätze sowie zahlreiche Steuervorteile und steuerliche Freibeträge

gekennzeichnet, die das System komplex und undurchsichtig machen und zugleich gewisse Sektoren und Tätigkeitsbereiche begünstigen, die u.a. kapital- und vorratsintensiv sind und in denen Maschinen und Ausrüstungen oft erneuert werden.

Die Bundesregierung hat inzwischen ein weit reichendes Reformprojekt in Angriff genommen, das die Einführung einer Energiesteuer beinhaltet, deren Aufkommen für eine Reduzierung der Lohnnebenkosten verwendet wird, sowie eine Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung mit dem Ziel, die Regelsteuersätze zu senken, die steuerliche Bemessungsgrundlage zu verbreitern und das Steuerrecht zu vereinfachen. Der erste Teil der Steuerreform, das „Steuerentlastungsgesetz“, trat im Januar 1999 in Kraft (während andere Teile erst im Januar 2000 und 2002 wirksam werden (vgl. Kasten 3 und Tabelle 9) und orientierte sich an dem Nahziel der Bundesregierung, die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zu stärken. Er umfasste eine Senkung der Regelsteuersätze auf Lohn- und Nichtlohneinkommen sowie eine Erhöhung des Kindergeldes. Die dadurch entstehenden Einnahmeausfälle wurden durch eine wesentlich höhere Steuerbelastung der Unternehmen (insbesondere der Großunternehmen) über eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage finanziert. Im Endeffekt ist damit eine erhebliche steuerliche Nettoentlastung für die privaten Haushalte verbunden, und dieser Effekt wird durch Änderungen im System des Familienleistungsausgleichs noch verstärkt werden, das auf Grund eines kürzlich getroffenen Urteils des Bundesverfassungsgerichts erneut grundlegend überarbeitet werden muss. Das Gericht entschied, das derzeitige System des Familienleistungsausgleichs sei verfassungswidrig, da verheiratete Ehepaare mit Kindern im Vergleich zu Alleinerziehenden benachteiligt und die Ausgaben für die Kindererziehung nicht ausreichend berücksichtigt würden. Der Familienleistungsausgleich muss deshalb in zwei Schritten in den Jahren 2000 und 2002 reformiert werden.

Über die Ziele der Bundesregierung im Hinblick auf die endgültige Steuerbelastung des Unternehmenssektors bestand und besteht immer noch eine gewisse Unsicherheit. Die ursprünglichen Vorschläge wurden von der Wirtschaft nicht positiv aufgenommen und bedurften technischer Korrekturen. Um eine umfassendere Unternehmensteuerreform vorzubereiten, setzte die Regierung im Dezember 1998 eine Reformkommission ein, die Vorschläge für ein Steuersystem vorlegen sollte, in dem Einkommen aus jeglicher unternehmerischer Tätigkeit – von Kapital- ebenso wie von Personengesellschaften – mit einem einheitlichen Steuersatz von höchstens 35% belegt würden. Die Kommission wurde auch ersucht, das in Deutschland gültige Anrechnungsverfahren bei der Körperschaftsteuer zu überprüfen. Auf der Grundlage der von der Kommission im April 1999 unterbreiteten Empfehlungen beschloss die Bundesregierung die folgenden Eckpunkte der Unter-

### Kasten 3 **Hauptkomponenten der Steuerreform**

Das Steuerreformpaket der Bundesregierung besteht aus folgenden Hauptelementen:

#### **I. Steuerentlastungsgesetz – verabschiedet**

Die erste Stufe des Steuerentlastungsgesetzes ist seit Januar 1999 wirksam, während die weiteren Maßnahmen des Reformpakets im März 1999 vom Bundestag verabschiedet wurden.

- Senkung des Eingangsteuersatzes: von 25,9% im Jahr 1998 auf 23,9% (Januar 1999), 22,9% (Januar 2000) und 19,9% (Januar 2002).
- Für nichtgewerbliche Einkünfte (namentlich Arbeitsentgelte, Dividenden und Einkommen aus bestimmten freiberuflichen Tätigkeiten, etwa bei Ärzten und Rechtsanwälten) wird der Spitzensteuersatz von 53% im Jahr 1998 auf 51% (Januar 2000) und 48,5% (Januar 2002) gesenkt.
- Für gewerbliche Einkünfte wird der Höchststeuersatz von 47% im Jahr 1998 auf 45% (Januar 1999) und 43% (Januar 2000) reduziert.
- Das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge wurden erhöht. Der Grundfreibetrag wird in den Jahren 2000 und 2002 angehoben.
- Für Kapitalgesellschaften wurde der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne von 45% im Jahr 1998 auf 40% im Januar 1999 gesenkt.
- Zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage für Unternehmenseinkünfte wurde 1999 eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, darunter Änderungen bei der Bewertung von Vorräten, bei der Bildung von Rückstellungen zur Deckung künftiger Zahlungsverpflichtungen (Abzinsungsgebot) sowie bei der Akkumulierung steuerfreier Reserven im Versicherungs- und im Energiesektor. In diesen beiden Sektoren müssen die steuerfreien Reserven in den kommenden Jahren aufgelöst werden.

Wegen der entsprechenden Gegenfinanzierungsmaßnahmen dürfte das Steuerentlastungsgesetz 1999 und 2000 weitgehend aufkommensneutral wirken. Für 2001 erwartet die Bundesregierung Nettoeinnahmen von rd. 6 Mrd DM, während 2002 eine geschätzte Nettoentlastung von 18,6 Mrd DM entsteht.

#### **II. Ökologische Steuerreform – verabschiedet**

Die im April 1999 eingeführten neuen Steuern auf den Energieverbrauch (Einnahmen in Höhe von 8½ Mrd DM im Jahr 1999) werden zur Senkung der Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,8 Prozentpunkte verwendet. Weitere Erhöhungen der Energiesteuern sowie Beitragssatzsenkungen bis 2002 wurden angekündigt.

#### **III. Neuregelung der Familienbesteuerung – teilweise im Juni 1999 beschlossen**

Die Reform wird in zwei Stufen in den Jahren 2000 und 2002 umgesetzt. Die Leistungen und Freibeträge für Kindererziehung werden im Jahr 2000 heraufgesetzt (3,8 Mrd DM im Jahr 2000), und weitere Erhöhungen sollen im Jahr 2001 verabschiedet werden.

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung)

#### IV. Unternehmensteuerreform – im Juni 1999 beschlossene Elemente

Kapitalgesellschaften:

- Senkung des Steuersatzes für thesaurierte Gewinne (bisher 40%) und ausgeschüttete Gewinne (bisher 30%) auf einheitlich 25%.
- Derzeit ist das Körperschaftsteuersystem vollständig mit der persönlichen Einkommensteuer verzahnt: Inländische Anteilseigner erhalten eine Steuergutschrift für die von einem Unternehmen gezahlte Steuer auf ausgeschüttete Gewinne, so dass Gewinne effektiv mit dem Steuersatz der persönlichen Einkommensteuer veranlagt werden. Da die Steuergutschrift Gebietsfremden, die in Deutschland nicht einkommensteuerpflichtig sind, nicht zur Verfügung steht, wurde dieses System wegen der ungleichen Behandlung von Gebietsansässigen und Gebietsfremden kritisiert. Die Bundesregierung beabsichtigt, dieses Problem durch die Abschaffung des Anrechnungsverfahrens und die Behandlung von Unternehmen und Anteilseignern als völlig getrennte Wirtschaftseinheiten zu korrigieren. Den derzeitigen Plänen zufolge werden Gewinne auf Unternehmensebene mit 25% besteuert. Ausgeschüttete Gewinne werden zu 50% in die Bemessungsgrundlage für die persönliche Einkommensteuer des Anteilseigners einbezogen und mit dessen jeweiligem Einkommenssteuersatz besteuert (die Grenzsteuersätze in der Einkommensteuer liegen 2002 zwischen 19,9% und 48,5%).

Personengesellschaften:

- Besteuerung einbehaltener Gewinne mit einem Satz von 25%.
- Für die Behandlung ausgeschütteter Gewinne werden derzeit mehrere Optionen untersucht, darunter die Anwendung der in der persönlichen Einkommensteuer geltenden Steuersätze auf 50% der ausgeschütteten Gewinne („Halbeinkünfteverfahren“) sowie die Vollbesteuerung.

Zu den Gegenfinanzierungsmaßnahmen gehören u.a.:

- Senkung des Schwellenwerts für die Vollbesteuerung von Kapitalgewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften von mindestens 10% auf eine Beteiligungquote von mindestens 1% des Gesellschaftskapitals;
- Abschaffung von Sonderabschreibungen;
- Absenkung der degressiven Abschreibung für Ausrüstungsinvestitionen auf 20% (von 30%); Reduzierung der linearen Abschreibung für Gebäude auf 3% (von 4%);
- Weitere Maßnahmen zur Erweiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage für Unternehmen durch Änderungen des Steuerveranlagungssystems.

Die geplante Nettoentlastung für die Unternehmen soll im ersten vollen Jahr nach Inkrafttreten 8 Mrd DM betragen. Über verschiedene Einzelheiten der Reform muss noch entschieden werden. Den derzeitigen Plänen zufolge wird die Reform im Januar 2001 in Kraft treten.

nehmensteuerreform, die im Jahr 2001 in Kraft treten soll (Kasten 2): *i*) die Steuer auf einbehaltene Gewinne wird für Kapital- und Personengesellschaften auf einheitlich 25% gesenkt (nach Abzug der den Gemeinden zufließenden Gewerbesteuer, auf die derzeit im Durchschnitt weitere 10% von den Gewinnen entfallen); *ii*) für Kapitalgesellschaften werden die Steuersätze für ausgeschüttete und einbehaltene Gewinne auf einheitlich 25% festgesetzt, und das Anrechnungssystem wird durch ein „Halbeinkünfteverfahren“ ersetzt, bei dem 50% der ausgeschütteten Gewinne der persönlichen Einkommensteuer unterliegen; *iii*) die Bemessungsgrundlage für Gewinnsteuern wird stärker erweitert, wobei insbesondere der Höchstsatz der degressiven Abschreibung für Ausrüstungsinvestitionen gesenkt wird. Der Gesetzentwurf wird derzeit erarbeitet und Ende 1999 zur Diskussion gestellt. Die Reform sollte ursprünglich im Jahr 2000 in Kraft treten, wurde jedoch wegen der Komplexität dieses Vorhabens nunmehr auf das Jahr 2001 verschoben. In einer späteren Stufe wird die Gewerbesteuer durch ein weniger verzerrendes Instrument ersetzt werden, das noch mit den Ländern und Gemeinden auszuhandeln bleibt<sup>15</sup>.

Im Zusammenhang mit der Unternehmensteuerreform stellen sich die wichtigsten Fragen in folgenden Bereichen:

- *Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer.* Wegen relativ großzügiger Abschreibungs- und Freibetragsregelungen sowie eines großen Spielraums für die Bildung steuerfreier Reserven liegt der effektive Steuersatz (vgl. Kasten 4) wesentlich niedriger, als die hohen nominalen Steuersätze vermuten lassen. Hier geht es um die Frage, wie diese Regelungen systematisch geändert werden können, insbesondere wenn sie investiven oder anderen Zielen dienen sollen, etwa der Bildung von Rückstellungen für die Stilllegung von Kernkraftwerken.
- *Diskriminierung grenzüberschreitender Gewinnströme.* Derzeit können im Inland ansässige Anteilseigner Körperschaftsteuern *gegen* ihre Einkommensteuerschuld aufrechnen lassen (d.h. für die Besteuerung der an gebietsansässige Anteilseigner ausgeschütteten inländischen Gewinne gilt ein Vollarrechnungssystem). Durch dieses Verfahren werden ausländische Gesellschafter deutscher Unternehmen ebenso wie inländische Gesellschafter ausländischer Unternehmen formell diskriminiert; das System könnte auch der EU-Richtlinie über Niederlassungsfreiheit zuwiderlaufen. Es stellt sich somit die Frage, wie das System – durch Senkung des Körperschaftsteuer-Regelsatzes bei gleichzeitiger Begrenzung eines Anstiegs der Steuern für inländische Investoren – für ausländische Investoren freundlicher gestaltet und besser mit der Steuerharmonisierung innerhalb der EU in Einklang gebracht werden kann.

#### Kasten 4 Messung der Steuerbelastung deutscher Unternehmen

Zur Ermittlung der Unternehmensteuerbelastungen werden gewöhnlich drei Messgrößen herangezogen: Die *Regelsteuersätze*, die *effektiven Durchschnittsteuersätze* und die *effektiven Grenzsteuersätze*. Die Regelsteuersätze beziehen sich auf den steuerpflichtigen Gewinn nach Abzug von Freibeträgen und Abschreibungen; mit den effektiven Durchschnittsteuersätzen wird die Steuerschuld im Verhältnis zu den statistisch erfassten Gewinnen gemessen; die effektiven Grenzsteuersätze messen die Effekte der wichtigsten Parameter der Körperschaftsteuer (und in einigen Fällen der Einkommensteuer) auf die von einem Modellunternehmen erwartete Rendite einer zusätzlichen Investition.

1998 reichten die *Körperschaftsteuer-Regelsätze* in den EU-Ländern von 28% (Finnland und Schweden) bis zu 56,3% der einbehaltenen Gewinne in Deutschland (einschl. Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag). Die Regelsteuersätze dürften bei internationalen Investitionsentscheidungen eine Rolle spielen, doch überzeichnen sie gewöhnlich die tatsächliche Steuerbelastung für die inländischen Unternehmen. Dies gilt besonders für Deutschland, wo die Unternehmen vergleichsweise großzügige Abschreibungs- und Freibetragsregelungen in Anspruch nehmen können und einen breiten Gestaltungsspielraum bei der Bildung steuerfreier Rückstellungen haben.

Internationale Vergleiche der *effektiven Durchschnittsteuersätze* gestalten sich kompliziert, da unterschiedliche Konzepte und methodische Ansätze existieren. Selbst in Fällen, in denen sie gemäß einer bestimmten Definition des Betriebsgewinns Aufschlüsse über den Steuersatz liefern, hängen die Ergebnisse von den jeweils gewählten Annahmen sowie der ökonomischen Struktur eines als „repräsentativ“ eingestuftes Unternehmens ab. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen gelangte eine vom niederländischen Finanzministerium<sup>1</sup> in Auftrag gegebene Studie, die auf unternehmensspezifischen Daten für das Verarbeitende Gewerbe aus den Jahren 1990 bis 1996 basierte, zu dem Ergebnis, dass die Gewinnsteuern im Durchschnitt in Deutschland (mit über 38%) am höchsten waren. Die Differenz zwischen Deutschland und anderen Ländern ist wesentlich geringer, als in einem Vergleich der Körperschaftsteuer-Regelsätze zum Ausdruck kommt. Andererseits spiegeln die Jahresabschlüssen entnommenen Gewinndaten Unterschiede in den Rechnungslegungspraktiken der einzelnen Länder sowie statistische und methodische Diskrepanzen in den Bilanzdaten der Unternehmen wider. Aus den der Deutschen Bundesbank vorgelegten Jahresabschlüssen westdeutscher Kapitalgesellschaften geht für die letzten Jahre ein Durchschnittsteuersatz von rd. 46% hervor<sup>2</sup>. In einer anderen Studie wurden die von einem mittelständischen Unternehmen zu tragenden Steuersätze für ein hypothetisches „repräsentatives“ Unternehmen auf der Basis der einschlägigen Bestimmungen der nationalen Steuergesetzgebung wie auch detaillierter Parameter für verschiedene firmenspezifische Charakteristika wie Vermögen, Finanzierungsstruktur und Mitarbeiterbestand simuliert<sup>3</sup>. Unter den fünf für das Jahr 1999 berücksichtigten Ländern wies Frankreich die höchste geschätzte Steuerbelastung auf, an zweiter Stelle folgte Deutschland.

Makroökonomische Messungen des effektiven Durchschnittsteuersatzes, bei denen das Steueraufkommen als Prozentsatz des in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfassten Betriebsüberschusses entweder des Sektors der körperschaftlich verfassten Unternehmen oder – im Fall Deutschlands – des gesamten Unternehmenssektors ausgedrückt wird, ergeben ein anderes Bild, in dem Österreich und Deutschland die niedrigsten Steuersätze aufweisen (7% bzw. 14%). Diese Steuerquote ist jedoch wahrscheinlich aus mehreren Gründen ein

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

höchst unzuverlässiger Indikator der effektiven Steuerbelastung von Gewinnen. Dabei besteht insbesondere im Hinblick darauf ein Missverhältnis zwischen Zähler und Nenner, dass der Betriebsüberschuss einschließlich von Schuldzinsen gemessen wird und Gewinne steuerbefreiter Institutionen wie der Deutschen Bundesbank enthält. Darüber hinaus kommt es in Ländern, die ausländische Einkünfte gebietsansässiger Unternehmen besteuern, zu einer weiteren Inkongruenz, da der Betriebsüberschuss lediglich inländische Gewinne umfasst. Neuere *auf die Zukunft abstellende* Untersuchungen über effektive Durchschnittsteuersätze mit dem Basisjahr 1998 deuten darauf hin, dass bei *Neuinvestitionen* – auf Projektbasis gemessen – deutsche und französische Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe den höchsten Sätzen (über 45%) unterliegen<sup>4</sup>.

Ebenso liegen die geschätzten *effektiven Grenzsteuersätze* in Frankreich am höchsten (über 41%), gefolgt von Deutschland (37%) und Spanien (33%)<sup>5</sup>. Auch hier ist anzumerken, dass die Ergebnisse dieser Untersuchungen auf einem Komplex stark vereinfachender Annahmen beruhen und die tatsächlich gezahlten Steuern möglicherweise nicht wiedergeben<sup>6</sup>.

1. W. Buijink, B. Janssen und Y. Schols, Universität Maastricht (MARC), „Corporate effective tax rates in the European Union“, April 1999 (im Auftrag des niederländischen Finanzministeriums).
2. Deutsche Bundesbank, „Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse westdeutscher Unternehmen im Jahr 1997“, *Monatsbericht Oktober 1998*; sowie Novemberausgaben der *Monatsberichte* früherer Jahre. Der in diesen Berichten angegebene Wert (ein Durchschnittssatz von 35%) umfasst auch Personengesellschaften, die auf der Grundlage des Einkommensteuersystems veranlagt werden.
3. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Stellungnahme vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, Bonn, 21. Juni 1999.
4. Price Waterhouse Coopers, „Study of potential of effective corporate tax rates in Europe“, 1998.
5. Baker & McKenzie, „Survey of the effective tax burdens in the European Union“, Amsterdam 1999 (im Auftrag des niederländischen Finanzministeriums).
6. Eine Evaluierung internationaler Vergleiche der Unternehmensteuerbelastung ist ferner enthalten in: Bundesministerium der Finanzen, Steuerbelastung deutscher Unternehmen – nationaler und internationaler Vergleich, Bonn, März 1999.

- *Diskriminierung zwischen einbehaltenen und ausgeschütteten Gewinnen.* Einbehaltene *Erträge* von Unternehmen unterliegen derzeit einem höheren Gewinnsteuersatz, wobei indessen großzügige Regelungen für die Ansammlung steuerfreier Reserven existieren. Bei einer Reform des Anrechnungssystems ergeben sich Fragen im Hinblick darauf, ob aus einer Neuregelung resultierende steuerliche Präferenzen für einbehaltene Gewinne die Spar- und Investitionstätigkeit anregen werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß es Unternehmern gestattet sein wird, ihre Gewinne in Kapitalgewinne umzuformen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Einkommensteuerregelsätze auf Ausschüttungen und Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit aus einnahmebedingten Gründen hoch bleiben werden.

- *Behandlung von Personengesellschaften.* Deutschland ist durch eine hohe Zahl von Personengesellschaften charakterisiert, die nach dem Einkommensteuerrecht veranlagt werden und in vielen Fällen den für die Entrichtung der Gewerbesteuer gültigen Schwellenwert nicht erreichen. Seit 1994 wird Einkommen aus Personengesellschaften zu niedrigeren Sätzen besteuert als Kapital- und Arbeitseinkommen. Diese Situation wirft die Frage auf, ob ausgeschüttete und einbehaltene Gewinne für Kapital- und Personengesellschaften steuerlich gleich behandelt werden sollten.

Im folgenden Abschnitt werden wichtige Merkmale dieser Vorhaben erläutert, deren Hauptelemente in Kasten 3 beschrieben sind. Die ökologische Steuerreform – die Einführung von Steuern auf den Energieverbrauch der privaten Haushalte und der Unternehmen –, deren erste Stufe seit April 1999 in Kraft ist, wird in Kapitel IV weiter unten erörtert.

### ***Die erste Phase der Steuerreform***

In der ersten Phase konzentrieren sich die Steuererleichterungen des verabschiedeten Steuerentlastungsgesetzes auf die privaten Haushalte, für die der Eingangssatz in der Einkommensteuer von 25,9% im Jahr 1998 auf 19,9% im Jahr 2002 sinken wird. Der Spitzensatz für Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit wird entsprechend von 53% auf 48,5% ermäßigt werden, während der Höchstsatz für gewerbliche Einkünfte von 47% bis auf 43% im Jahr 2000 sinken wird. Schätzungen zufolge beläuft sich die aus diesem Gesetz resultierende Nettoentlastung für die privaten Haushalte in Form niedrigerer Einkommensteuersätze und höherer Kinderfreibeträge auf rd. 3 Mrd DM im Jahr 1999 und mehr als 20 Mrd DM nach Inkrafttreten aller Änderungen.

Für 1999 und 2000 werden die Steuerentlastungen der privaten Haushalte durch höhere Steuern auf Unternehmertätigkeit voll gegenfinanziert. Letztere ergeben sich hauptsächlich durch eine Verschärfung der Gewinnermittlungsvorschriften – insbesondere im Hinblick auf die Aufrechnung von Verlusten gegen Gewinne, die Bewertung von Wirtschaftsgütern sowie die Bildung und Bewertung steuerfreier Reserven – und in geringerem Umfang durch Einschränkungen von Steuervergünstigungen für Unternehmen (Tabelle 9). An einige steuerliche Begünstigungen im Einkommensteuerrecht wurde zwar herangegangen – namentlich die geringere Besteuerung von Abfindungen und Sonderzuwendungen an Arbeitnehmer sowie verschiedene die Landwirtschaft betreffende Regelungen –, andere von einer Steuerreformkommission 1997 bereits identifizierte wichtige Begünstigungen

blieben jedoch unangetastet. Beispiele sind die Steuervergünstigungen für Fahrten zum Arbeitsplatz sowie die Vorzugsbehandlung von Zuschlägen für Nachtarbeit und Überstunden. Es besteht also immer noch Spielraum, durch eine weitere Rücknahme von Steuerprivilegien die Allokationseffizienz des Steuersystems zu verbessern und Möglichkeiten für zusätzliche Senkungen der Steuersätze zu schaffen.

Die Maßnahmen zur Erweiterung der Bemessungsgrundlage für die Körperschaft- und sonstige Unternehmensteuern erfolgten vielfach ad hoc und stellten keinen systematischen Versuch dar, ein neues kohärentes System der Steuerveranlagung zu schaffen. Tatsächlich könnten dadurch sogar zusätzliche Probleme entstehen. Zum Beispiel schränkt das neue Gesetz generell die Möglichkeiten des Verlustausgleichs zwischen verschiedenen Einkunftsarten ein. Es lässt sich darüber debattieren, ob diese Einschränkungen wirtschaftlich sinnvoll sind, auf jeden Fall komplizieren sie die Arbeit der Steuerverwaltung. Insbesondere ist es Gesellschaften untersagt, Verluste mit Gewinnen aus anderen Einkunftsarten zu verrechnen, wenn die Firma diese Verluste mit dem Ziel einer Einkommensteuerminderung erwirtschaftet hat. Ein solcher Sachverhalt wird angenommen, wenn die Nachsteuer-Kapitalrendite mehr als doppelt so hoch wie die Vorsteuerrendite ist. In Anbetracht der Tatsache, dass die Auswirkungen der Verlustübernahme auf die Kapitalrendite entsprechend der steuerlichen Situation des Steuerzahlers variieren, wird die „Doppelrenditeregel“ schwer zu überprüfen sein und möglicherweise zu Auseinandersetzungen und Steuerflucht führen.

### *Evaluierung der Unternehmensteuerreformvorschläge*

Die vollständigen Einzelheiten der Unternehmensteuerreform müssen in den kommenden Monaten noch festgelegt werden, und die Bundesregierung untersucht derzeit die Effekte der geplanten Maßnahmen auf die Unternehmensgewinne. Alles in allem soll sich die Nettoentlastung für die Unternehmen aus dieser speziellen Unternehmensteuerreform im ersten vollen Jahr auf insgesamt 8 Mrd DM belaufen. Das Entlastungsvolumen in den Folgejahren wird im Wesentlichen von den genauen Einzelheiten der Steuerreform abhängen und hierfür gibt es kein amtliches Ziel. Vorläufige von der Bundesregierung veröffentlichte Zahlen lassen darauf schließen, dass die Nettoentlastung durch die Unternehmensteuerreform im Laufe des bis 2003 reichenden mittelfristigen Planungshorizonts geringer wird (Tabelle 9). Indessen dürfte sich die sektorale und betriebsgrößenabhängige Verteilung der Steuerlast deutlich verändern.

Nach dem Inkrafttreten sämtlicher Elemente des vorgeschlagenen Steuerreformpakets werden die Regelsteuersätze in Deutschland erheblich niedriger liegen,

und verschiedene Steuervergünstigungen und Sonderabschreibungen werden abgebaut worden sein. Bei den Körperschaftsteuertarifen wird Deutschland einen mittleren Rang unter den OECD-Ländern einnehmen und nicht mehr wie bisher eine Spitzenposition halten (Tabelle 10 und Kasten 4). Wie Tabelle 11 zeigt, würden die Grenzsteuersätze auf Dividenden und Gewinne wesentlich niedriger liegen, mit der nennenswerten Ausnahme von Unternehmensdividenden, die Aktionären mit niedrigem Einkommen zufließen. Der Rückgang der Regelsteuersätze wird für einbehaltene Gewinne besonders ausgeprägt sein, die wesentlich günstiger besteuert werden als ausgeschüttete Gewinne, da bei diesen die hohen Steuersätze der persönlichen Einkommensteuer sowie der „Halbteilungsgrundsatz“ zur Anwendung gelangen. Je nach der gewählten Reformoption bilden Inhaber einer Personengesellschaft, die einem niedrigen persönlichen Einkommensteuersatz unterliegen, eine mögliche Ausnahme (da der niedrigste Satz in der persönlichen Einkommensteuer 19,9% beträgt, verglichen mit 25% auf einbehaltene Gewinne).

In mancher Hinsicht würde die Reform auch die Neutralität des Steuersystems erhöhen, insbesondere im Hinblick auf die Behandlung einbehaltener Gewinne bei verschiedenen Unternehmensformen, die mit einem Regelsatz von 25% besteuert werden. Darüber hinaus dürfte die Senkung der degressiven Abschreibung für Ausrüstungsinvestitionen die derzeitige Begünstigung kapitalintensiver Unternehmen durch das Steuersystem verringern. Indessen werden durch andere Vorschläge bedeutende nicht neutrale Elemente eingeführt. Die steuerliche Bevorzugung einbehaltener Gewinne wird mit dem Ziel der Förderung von Investitionen und Beschäftigungswachstum gewährt, doch könnte sich dieses Element als kontraproduktiv erweisen. Deutsche Unternehmen finanzieren ihre Investitionen sowohl intern über einbehaltene Gewinne und die Bildung von Reserven als auch extern über Mittelaufnahme bei den Banken und am Kapitalmarkt allgemein. Steuerpräferenzen für einbehaltene Gewinne würden die Reallokation von Mitteln über den Kapitalmarkt behindern. Eine solche Politik würde das Risiko einer Fehlallokation von Mitteln in sich bergen<sup>16</sup>.

Die Anwendung unterschiedlicher Steuersätze für ausgeschüttete und thesaurierte Gewinne wird zudem die Anteilseigner veranlassen, ihre Einkommen anders zu klassifizieren. Das System bietet hier insbesondere Anreize, die höhere Besteuerung ausgeschütteter Gewinne durch die unternehmensinterne Kumulierung von Erträgen und die Realisierung von Kapitalgewinnen durch die spätere Veräußerung des Unternehmens zu umgehen. Um dieser Möglichkeit entgegenzuwirken, plant die Bundesregierung die Ausdehnung der Vollbesteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften (Einkommen aus der Veräußerung von Anteilen an einer Personengesellschaft werden bereits besteuert) auf sämtliche

Tabelle 10 **Regelsteuersätze in den einzelnen OECD-Ländern**  
Prozent

	1986	1991	1998
Vereinigte Staaten	46.0	34.0	35.0
Japan	43.0	38.0	37.5
<b>Deutschland<sup>1</sup></b>	<b>56.0</b>	<b>50.0-36.0</b>	<b>45.0-30.0</b>
Frankreich	45.0	34.0-42.0	33.3
Italien	36.0	36.0	37.0
Vereinigtes Königreich	35.0	34.0	31.0
Kanada	36.0	28.0	28.0
Australien	49.0	39.0	36.0
Österreich <sup>2</sup>	50.0	30.0	34.0
Belgien	45.0	39.0	39.0
Dänemark	50.0	38.0	34.0
Finnland	33.0	23.0	28.0
Griechenland <sup>3</sup>	49.0	46.0	35.0-40.0
Island	51.0	45.0	30.0
Irland	50.0	43.0	32.0
Luxemburg	40.0	33.0	30.0
Mexiko <sup>4</sup>	39.2	35.0	34.0
Niederlande	42.0	35.0	35.0
Neuseeland	45.0	33.0	33.0
Norwegen	28.0	27.0	28.0
Portugal	42.0-47.0	36.0	34.0
Spanien	35.0	35.0	35.0
Schweden	52.0	30.0	28.0
Schweiz <sup>5</sup>	4.0-10.0	4.0-10.0	7.8
Türkei	46.0	49.0	25.0
Durchschnittlicher Eingangssatz <sup>6</sup>	43.5	36.3	33.2
Bandbreite (zwischen Höchst- und Mindestsatz) <sup>6</sup>	28.0	27.0	20.0
Standardabweichung <sup>6</sup>	7.0	6.8	4.5

*Anmerkung:* In dieser Tabelle sind die Körperschaftsteuersätze auf der Ebene der Zentralregierung wiedergegeben. In Österreich, Kanada, Finnland, Deutschland, Italien, Japan, Norwegen, Portugal, der Schweiz und den Vereinigten Staaten werden auch auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften Körperschaftsteuern erhoben. Die Steuersätze sind auf die 1. Dezimalstelle auf- oder abgerundet worden. In vielen Ländern gelten für Unternehmen mit niedrigeren Gewinnen und für bestimmte Sektoren auch Sondersteuersätze.

1. Erste Zahl = auf einbehaltene Gewinne, zweite Zahl = auf ausgeschüttete Gewinne. Im Jahr 1995 wurde ein Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer eingeführt (der sich 1998 auf 5,5% der Steuerschuld belief). Er bleibt bei den Angaben in der Tabelle unberücksichtigt.
2. Bei den Angaben für 1986 handelt es sich um nationale Daten.
3. Die letzte Spalte bezieht sich auf 1997 anstatt 1998.
4. Für Mexiko stammen die Körperschaftsteuerangaben für das erste untersuchte Jahr aus nationalen Quellen und beziehen sich auf 1988 anstatt 1986.
5. Der Wert für 1998 entspricht der Nettobelastung. Die Bundessteuer kann von der eigenen Bemessungsgrundlage abgezogen werden.
6. Ohne die Schweiz. Berücksichtigt werden die Steuersätze auf einbehaltene Gewinne für Deutschland (von jeweils 50% im Jahr 1991 und 45% im Jahr 1998), für Frankreich von 34% im Jahr 1991 (der Satz gilt seit dem zweiten Halbjahr), für Griechenland von 40% im Jahr 1997 (dieser Satz gilt für die Unternehmensgewinne nicht börsennotierter Gesellschaften) sowie für Portugal in Höhe von 42% im Jahr 1986.

*Quelle:* Owens und Whitehouse (1996). *The OECD Tax Data Base* (1998).

**Tabelle 11 Grenzsteuerbelastung bei der Einkommensteuer  
nach der geplanten Unternehmensteuerreform<sup>1</sup>**  
Prozent

Einkommen aus:	Ausgeschüttete Gewinne				Einbehaltene Gewinne	
	Empfänger mit niedrigstem Grenzsteuersatz <sup>2</sup>		Empfänger mit höchstem Grenzsteuersatz <sup>3</sup>			
	Dezember 1998	Nach der Reform	Dezember 1998	Nach der Reform	Dezember 1998	Nach der Reform
Kapitalgesellschaften	25.9	32.5	53.0	43.2	45.0	25
Personengesellschaften	25.9		47.0		24.9-47.0	25
Version a)		32.5		43.2		
Version b)		19.9		43.0		
Arbeitsentgelten	25.9	19.9	53.0	48.5		

- Die abgeleiteten Grenzsteuersätze sind um die Gewerbesteuer und den Solidaritätszuschlag auf die Steuerschuld bereinigt. Bei den Grenzsteuersätzen auf Arbeitsentgelte bleiben die Sozialversicherungsbeiträge unberücksichtigt. Für Kapitalgesellschaften wird davon ausgegangen, dass der Gesamtgewinn auf Unternehmensebene mit einem Satz von 25% besteuert wird und 50% der verteilten Gewinne der persönlichen Einkommensteuer unterworfen werden. Für Personengesellschaften werden zwei Reformoptionen berücksichtigt, die von der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung vorgeschlagen worden sind: bei Version a) wird davon ausgegangen, dass die Gewinne in gleicher Weise besteuert werden wie bei Kapitalgesellschaften; bei Version b) wird unterstellt, dass die ausgeschütteten Gewinne auf der Ebene der persönlichen Einkommensteuer zu 100% belastet werden.
- Ab 2002 sind dies nach dem Steuerentlastungsgesetz 19,9%.
- Ab 2002 gilt für alle Fälle ein Satz von 48,5% mit Ausnahme der Version b) für Personengesellschaften, wo von 43% ausgegangen wird; Angaben auf der Basis des Steuerentlastungsgesetzes.

Quelle: OECD.

Beteiligungen von 1% oder mehr am Gesellschaftskapital (verglichen mit 10% oder mehr zum heutigen Zeitpunkt – vgl. Kasten 2). Wenngleich eine solche Maßnahme Kapital- und Personengesellschaften auf eine gleichmäßigere Basis stellen würde, dürfte sie doch dem Ziel zuwiderlaufen, die Bereitstellung von Eigen- und Risikokapital attraktiver zu machen. Wenn die Wirtschaftspolitik die Besteuerung des Konsums im Vergleich zur Besteuerung der Ersparnis erhöhen möchte, wäre eine Anhebung der Verbrauchsteuern das geeignetere Mittel.

Beim gegenwärtigen System werden Einkommen aus persönlicher unternehmerischer Tätigkeit mit niedrigeren Grenzsteuersätzen belegt als Arbeitseinkommen, einschließlich Einkommen aus bestimmten freiberuflichen Tätigkeiten, und diese Präferenz wird mit der geplanten erheblichen Senkung des Regelsteuersatzes für einbehaltene Gewinne von Personen- und Kapitalgesellschaften noch verstärkt werden (Tabelle 12)<sup>17</sup>. Abgesehen von der Tatsache, dass eine solche Politik Fragen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit aufwerfen könnte<sup>18</sup>, ist sie auch aus ökonomi-

schen Gründen fragwürdig. Wie in der *OECD Jobs Study* dargelegt wurde, lässt eine hohe Besteuerung von Arbeitseinkommen tendenziell die Arbeitslosigkeit steigen und fördert die Schwarzarbeit. Darüber hinaus ist die Unterscheidung zwischen Einkommen, das auf persönliche unternehmerische Tätigkeit zurückgeführt wird, und anderen Einkommensarten (aus selbständiger Tätigkeit) zweideutig und kann dazu führen, dass Marktaktivitäten als „unternehmerisch“ umdefiniert werden, um eine höhere Besteuerung zu vermeiden<sup>19</sup>. Daher sollten sich Senkungen der Steuersätze nicht auf „unternehmerisches“ und Körperschaftseinkommen konzentrieren, sondern auch andere Einkommensarten einbeziehen, so dass die marginalen Spitzensteuersätze mehr oder weniger vereinheitlicht werden. Ein Einkommensteuersystem, in dem die Grenzsteuersätze in wenigen Stufen auf einen relativ niedrigen Spitzensatz ansteigen, wie es kürzlich in der deutschen Politikdebatte vorgeschlagen wurde, könnte diesen Anforderungen gerecht werden und ist relativ transparent.

Das derzeitige Anrechnungssystem vermeidet die Doppelbesteuerung ausgeschütteter Gewinne für Gebietsansässige, räumt diesen aber Steuergutschriften ein, die Gebietsfremden verwehrt werden. Wenngleich das System aus binnenwirtschaftlicher Sicht eindeutige Vorteile bietet, ist es im Hinblick auf die Mobilisierung ausländischen Kapitals mit Nachteilen verbunden. Das geplante Halbeinkünfteverfahren verhindert die Doppelbelastung Gebietsansässiger nur teilweise, indem es die Erfassung ausgeschütteter Gewinne bei der persönlichen Einkommensteuer reduziert, es bietet jedoch den Vorteil, dass die Steuerungleichheit zwischen inländischen und ausländischen Anteilseignern reduziert werden kann. Tabelle 12 veranschaulicht die Grenzsteuersätze, die für inländische und ausländische Anteilseigner nach dem derzeitigen Anrechnungssystem einerseits – mit den für das Jahr 2002 beschlossenen Steuertarifen – bzw. nach dem vorgesehenen Halbeinkünfteverfahren andererseits gelten würden, wenn die Tarife der persönlichen Einkommensteuer für beide gleich wären. Wie aus der Tabelle hervorgeht, würde der Abstand zwischen gebietsansässigen und gebietsfremden Anteilseignern bei den Grenzsteuersätzen auf inländische Gewinne für diejenigen, die dem Höchststeuersatz unterliegen, weiterhin hoch sein (rd. 18 Prozentpunkte, verglichen mit 15½ Prozentpunkten nach dem derzeitigen System). Beim niedrigsten Grenzsteuersatz würde der Abstand auf 7½ Prozentpunkte schrumpfen, doch wäre dieser Annäherungseffekt größtenteils auf die höheren Grenzsteuersätze für Gebietsansässige zurückzuführen. Das neue System würde die kombinierten Grenzsteuersätze für ausländische Anteilseigner in der Tat nur geringfügig reduzieren. Einer Schätzung zufolge würden überdies 85% aller deutschen Anteilseigner höhere Steuern auf Dividendeneinkommen entrichten als nach dem derzeitigen System. Bei der Evaluierung der politischen Lösungen für die Probleme der Doppelbesteuerung und der steuerlichen Diskriminierung Gebiets-

Tabelle 12 **Grenzsteuerbelastung für gebietsansässige und gebietsfremde Anteilseigner<sup>1</sup>**  
Prozent

	Vollanrechnungsverfahren		Halbeinkünfteverfahren	
	Grenzsteuersatz für Anteilseigner <sup>2</sup>		Grenzsteuersatz für Anteilseigner <sup>2</sup>	
	19.9	48.5	19.9	48.5
Inländische Anteilseigner	19.9	48.5	32.5	43.2
Ausländische Anteilseigner	43.9	63.9	39.9	61.3

1. Die abgeleiteten Steuersätze sind um die Gewerbesteuer und den Solidaritätszuschlag auf die Steuerschuld bereinigt. Beim Halbeinkünfteverfahren werden die Gewinne auf der Ebene der Körperschaft mit einem Steuersatz von 25% belastet. Für Gebietsansässige werden die ausgeschütteten Gewinne (nach der Unternehmensbesteuerung) zu 50% in die Bemessungsgrundlage für die persönliche Einkommensteuer einbezogen. Bei den Vollanrechnungsverfahren werden die Gewinne auf Unternehmensebene mit einem Satz von 30% besteuert, und Gebietsansässige erhalten für die auf die Dividende gezahlte Körperschaftsteuer eine Steuergutschrift.
2. Nach den Bestimmungen des Steuerentlastungsgesetzes für 2002. Es wird unterstellt, dass für Gebietsansässige und Gebietsfremde der gleiche Satz für die persönliche Einkommensteuer gilt.

Quelle: OECD.

fremder ist zu bedenken, dass Dividendenanrechnungsverfahren zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Gebietsansässigen umso weniger erforderlich sind, je niedriger das Niveau der persönlichen Einkommensteuersätze ist. Auch unter diesem Gesichtspunkt erweist sich eine Senkung der Einkommensteuersätze als notwendig.

## Rentenreform

In früheren Wirtschaftsberichten wurde dargelegt, dass eine Reform der Rentenversicherung unumgänglich ist, um das System angesichts der Alterung der Bevölkerung auf eine solide Finanzgrundlage zu stellen. Wenn sich die Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung auch erst in einem Jahrzehnt beschleunigen wird, sind fiskalische Maßnahmen bereits heute erforderlich, um die budgetären Anpassungslasten möglichst gering zu halten. Aus der Perspektive generationsübergreifender Gerechtigkeit wird sich die Verlagerung der fiskalischen Belastung auf die jüngere Generation umso stärker erhöhen, je später die Rentenreform umgesetzt wird. Schon jetzt wirken sich die demographischen Entwicklungen im Verein mit Anreizen zur Frühverrentung negativ auf die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung aus: Der 1998 in der Rentenversicherung verzeichnete Ausgabenanstieg um 3% lag erheblich über der (im Juni 1998 erfolgten) jährlichen Pro-Kopf-Rentanpassung von 0,44% im Westen und 0,89% im Osten.

## *Die Rentenreformstrategie*

In der Rentenpolitik ist die neue Bundesregierung zweigleisig vorgegangen. Erstens wurden von der früheren Bundesregierung beschlossene Sparmaßnahmen im Januar 1999 als sozialpolitisch nicht akzeptabel ausgesetzt. Kernpunkt der Rentenreform der vorherigen Regierung war die Einführung eines auf der Lebenserwartung basierenden demographischen Faktors in der Rentenanpassungsformel. Diese Maßnahme, deren Inkrafttreten für 1999 vorgesehen war, sollte eine allmähliche Absenkung der Eckrentenquote um 6 Prozentpunkte bis 2030 bewirken. Ferner sollten die Rente wegen geminderter Erwerbsfähigkeit und die Berufsunfähigkeitsrente 1999 in einer Erwerbsminderungsrente zusammengefasst werden, bei der die Anspruchsberechtigung allein nach medizinischen Kriterien und ohne Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation – wie es bis dahin der Fall war – beurteilt werden sollte. Beide Maßnahmen wurden von der neuen Bundesregierung unter dem Vorbehalt ausgesetzt, dass spätestens 2001 ein neues Reformpaket umgesetzt wird.

Zweitens zielen neue Maßnahmen sowohl auf die Einnahme- als auch die Ausgabenseite des Systems ab. Längerfristig strebt der Bundesarbeitsminister an, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2010 bei rd. 19% zu stabilisieren. Die Regierung räumt der Senkung der Beitragssätze – vorwiegend unter dem Aspekt der Reduzierung der Lohnnebenkosten – hohe Priorität ein. Deshalb wurden die Erträge aus den neuen im April 1999 eingeführten Energiesteuern dafür genutzt, die Rentenversicherungsbeiträge (entsprechend dem Energiesteueraufkommen von 8½ Mrd DM) um 0,8 Prozentpunkte auf 19,5% der versicherungspflichtigen Entgelte zu ermäßigen. Mit dem Inkrafttreten weiterer Stufen der ökologischen Steuerreform sind für die kommenden Jahre neue Beitragssatzsenkungen geplant. Darüber hinaus wurde durch die Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht auf geringfügige Beschäftigung und bestimmte Arten selbständiger Tätigkeit („Scheinselbständigkeit“) die Bemessungsgrundlage erweitert. Die Arbeitgeber sind zur Entrichtung von Rentenversicherungsbeiträgen selbst dann verpflichtet, wenn der geringfügig Beschäftigte auf die Aufnahme in die gesetzliche Rentenversicherung verzichtet. Andererseits können Beschäftigte Leistungsansprüche in der Rentenversicherung erwerben, wenn sie ebenfalls Rentenversicherungsbeiträge leisten.

Auf der Ausgabenseite beschloss die Regierung, die nettolohnbezogene Rentenanpassungsformel für die Jahre 2000 und 2001 auszusetzen und die Renten stattdessen entsprechend der Inflationsrate anzupassen. Der Grund für diese Entscheidung ist darin zu sehen, dass die Nettolöhne durch die Einkommensteuerreform 1999 aufgebläht wurden, und sich bei Anwendung der derzeitigen Anpassungs-

formel – im Verein mit höheren Tarifabschlüssen – erhebliche finanzielle Belastungen für die Rentenversicherung und den Bundeshaushalt ergeben würden. Die Rentenanpassungen nach 2002 werden ferner dadurch beeinflusst, dass das Kindergeld aus der zu Grunde liegenden Nettolohnbasis herausgerechnet wird. Ohne diese Änderung würden die für 2000 und 2002 vorgesehenen Kindergelderhöhungen die Rentenzahlungen in den Folgejahren stark steigen lassen.

Der Bundesarbeitsminister hat darüber hinaus zwei Hauptelemente für eine Strukturreform vorgeschlagen. Einmal sollen Arbeitnehmer danach verpflichtet werden, Beiträge an eine kapitalgedeckte Rentenversicherung ihrer Wahl zu entrichten. Diesem Vorschlag zufolge sollen die Pflichtbeiträge allmählich von 0,5% auf 2,5% des Bruttoarbeitsentgelts steigen. Der Vorschlag hätte auch Auswirkungen auf die Ausgaben der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung: Da die Rentenanpassungen an die Nettolohnentwicklung gekoppelt sind, würde die Ersatzquote des umlagefinanzierten Systems in dem Maße sinken, in dem die Nettolöhne durch die Beiträge an die kapitalgedeckte Altersversorgung reduziert werden. Wenn der Vorschlag auch nicht vom Bundeskabinett gebilligt wurde, spielt er in der aktuellen politischen Debatte doch weiterhin eine wichtige Rolle. Der Bundesarbeitsminister hat zudem die Einführung einer bedarfsorientierten Grundrente vorgeschlagen.

### ***Bewertung der erreichten Fortschritte***

Eine einseitige Konzentration auf das Politikziel der Beitragssatzstabilität führt nicht unbedingt zu einer Verbesserung der Finanzlage der Rentenversicherung. In der Tat ergibt die derzeitige Teilumstellung von der Beitragsfinanzierung auf höhere Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, durch die eine Senkung der Beitragssätze ermöglicht wurde, keinen positiveren Finanzsaldo des Systems. Die Aufgabe, das System auf eine tragfähige fiskalische Grundlage zu stellen, könnte durch die Koppelung der Rentenfinanzen an Ökosteuern sogar erschwert worden sein, da letztere ganz anderen wirtschaftspolitischen Erwägungen unterliegen, wodurch ein höheres Maß an Unsicherheit im Hinblick auf den Modus der Einnahmeerzielung erzeugt wird. Ebenso können vorübergehend wirksame Ad-hoc-Korrekturen der Rentenanpassungsformel, wie im vorliegenden Fall, zwar einen wesentlichen Beitrag zu den Haushaltskonsolidierungsbemühungen leisten, andererseits ist bei solchen Eingriffen in leistungsdefinierte Rentensysteme aber die Gefahr vertrauensmindernder Effekte gegeben und sie sollten auf festen Regeln basierende Konsolidierungsmaßnahmen in der Rentenversicherung nicht ersetzen. Auch ist bisher noch nicht klar, in welchem Umfang sich die Einbeziehung der geringfügigen

Beschäftigung und Scheinselbständigkeit aufkommenssteigernd auswirken wird. Da durch den erweiterten Versichertenkreis jedoch zusätzliche Rentenansprüche entstehen, wird der budgetäre Druck lediglich in die Zukunft verschoben.

Die Eindämmung der Frühverrentung sollte ein vordringliches Politikanliegen bleiben. Wie in früheren Wirtschaftsberichten dargelegt wurde, zeigen die Erfahrungen in Deutschland und andernorts, dass Erwerbsunfähigkeitsrenten tendenziell als Ersatz für andere Frühverrentungsprogramme fungieren, sofern arbeitsmarktbezogene Gesichtspunkte bei den Anspruchskriterien nicht ausgeschlossen werden. Es ist daher angemessen, die Gewährung von Erwerbsunfähigkeitsrenten ausschließlich von medizinischen Kriterien ohne Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage abhängig zu machen. Die revidierte Gesetzgebung, in der diese Anforderung gelockert wurde, scheint in dieser Hinsicht unzulänglich. Es wurde auch vorgeschlagen, die Möglichkeiten für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben durch die Einführung eines zusätzlichen Programms auszuweiten, in dessen Rahmen auf der Grundlage von Tarifvereinbarungen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanzierte Vollrenten ausbezahlt würden. Darüber wird derzeit bei den Gesprächen zwischen Tarifpartnern und Regierung über ein „Bündnis für Arbeit“ (vgl. Kapitel III) diskutiert. Noch ist unklar, ob dieser Ansatz zu niedrigeren Arbeitskosten führen würde als das derzeitige System, aus fiskalischer Sicht sollte aber zumindest gewährleistet sein, dass das Ergänzungssystem versicherungsmathematisch neutral ist.

Der Vorschlag, den umlagefinanzierten Rentenanteil zu verringern und diesen durch eine kapitalgedeckte Komponente zu ergänzen, erscheint vielversprechend. In dem Ausmaß wie kapitalgedeckte Systeme eine höhere nationale Ersparnisbildung anregen, können sie die negativen Effekte demographischer Veränderungen reduzieren. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass in einem Mischsystem die mit dessen einzelnen Komponenten verbundenen spezifischen Risiken „diversifiziert“ werden: Während der umlagefinanzierte Teil durch demographische Entwicklungen beeinflusst wird, reagiert er auf Kapitalmarktschwankungen weitgehend unempfindlich. Für kapitalgedeckte Rentenversicherungen gilt im Allgemeinen das Gegenteil.

Ebenso könnte der Vorschlag zur Einführung einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung in das Rentensystem dazu beitragen, die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung auf eine tragfähige Grundlage zu stellen. Hier kommt es entscheidend auf die Konzeption an. Fiskalisch gesehen wäre eine gezielte Orientierung der staatlichen Renten an den Bedürftigen nur dann sinnvoll, wenn das Gesamtvolumen der aus Pflichtbeiträgen oder Steuern finanzierten Leistungen

zurückgeschnitten würde. Andernfalls würde eine bedarfsabhängige Komponente in der gesetzlichen Rentenversicherung lediglich das Umverteilungsvolumen innerhalb des Systems erhöhen, ohne zur Haushaltskonsolidierung beizutragen. Die Einführung einer solchen Mindestrente wäre dann fiskalisch vorteilhaft, wenn die Pflichtbeiträge und die Leistungen im Gesamtsystem gesenkt und einer Ergänzung der gesetzlichen Renten durch freiwillige Beiträge größerer Spielraum eingeräumt würde. Die Kombination einer bedarfsabhängigen Grundsicherung mit einer flexiblen kapitalgedeckten Säule des Rentensystems wäre eine geeignete Reformoption. Angesichts des Umverteilungscharakters von Mindestrenten würden diese wohl am besten aus dem allgemeinen Steueraufkommen anstatt durch lohnbezogene Beiträge finanziert. Dies schließt nicht aus, dass ein auf Beiträgen beruhendes umlagefinanziertes Segment im Gesamtsystem der Rentenversicherung beibehalten wird.

## **Entwicklungen im Gesundheitssektor**

### ***Das Gesundheitswesen: eine neue Reformrunde***

Das Gesundheitswesen wurde bereits im *Wirtschaftsbericht* 1997 eingehend erörtert, der auch detaillierte Reformempfehlungen enthielt. Die neue Bundesregierung hat unverzüglich Reformmaßnahmen im Gesundheitswesen eingeleitet und im Einklang mit ihrer Gesamtstrategie, die auf die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge abzielt, die Notwendigkeit betont, die Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung stabil zu halten. Diese Vorgabe soll durch ein gesetzlich fixiertes Globalbudget erreicht werden, in dem die Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenkassen festgeschrieben sind und das entsprechend der Beitragsbemessungsgrundlage steigen wird. Die wachsende Nachfrage nach medizinischen Leistungen und die steigenden Kosten sollen durch höhere Effizienz wettgemacht werden. Gleichzeitig soll bei der Finanzierung des Gesundheitswesens das „Solidaritätsprinzip“ gegenüber dem „Versicherungsprinzip“ wieder stärker betont werden und es wird angestrebt, die Qualität der medizinischen Versorgung zu verbessern und die Rechte der Patienten im Hinblick auf Schadensersatz bei Behandlungsfehlern zu stärken. Eine Rationierung medizinischer Leistungen, etwa durch Einführung von Wartelisten, ist in den Plänen der Bundesregierung nicht vorgesehen.

Die Betonung der Ausgabenkontrolle fällt in eine Zeit rascher Kostenexpansion: Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherungsträger sind im ersten Halbjahr 1999 deutlich gestiegen, und einigen Projektionen zufolge könnte das System zum Jahresende erneut ein Defizit aufweisen. Besonders Besorgnis erregend

war der außergewöhnlich rasche Anstieg bei den Arzneimittelausgaben, der offenbar nur teilweise mit einer Grippeepidemie im ersten Vierteljahr in Zusammenhang stand, sowie den Krankenhauskosten. Der Kostenzuwachs im Krankenhaussektor erklärt sich u.a. aus einem höheren Tarifabschluss im öffentlichen Dienst zu Jahresbeginn, der nicht durch Effizienzsteigerungen ausgeglichen wurde. Insgesamt entsprach die Entwicklung dem in anderen Ländern beobachteten Muster: Sofern Reformen im Gesundheitswesen nicht vollständig umgesetzt werden, können sie die Finanzlage lediglich für ein oder zwei Jahre stabilisieren, bevor sich die zuvor beobachtete Tendenz zu Ausgabensteigerungen erneut durchsetzt. Im *Wirtschaftsbericht* 1998 wurde der Schluss gezogen, dass der Reformprozess noch nicht abgeschlossen sei, da es den gesetzlichen Krankenkassen an Handlungsspielraum zur Kostenkontrolle bei den Leistungen mangle, während das System der Leistungserbringer mit offenkundig vorhandenen Überkapazitäten durch mangelnde Integration und Ineffizienz gekennzeichnet sei.

Bei ihrem Amtsantritt machte die Bundesregierung zunächst mehrere von ihrer Vorgängerin eingeführte Reformen wieder rückgängig. Zuzahlungen für Arzneimittel und andere Leistungen wurden aufgehoben oder reduziert, und die den gesetzlichen Krankenkassen eingeräumte Möglichkeit, bei Nichtinanspruchnahme von Leistungen Rabatte zu gewähren und Patienten Kosten zu erstatten, anstatt an den Leistungserbringer direkt zu zahlen, wurde abgeschafft. Gleichzeitig wurden die Zahlungen an die Krankenkassen der neuen Länder über den Risikostrukturausgleich, die ursprünglich als vorübergehende Maßnahme gedacht waren, auf unbestimmte Zeit verlängert, mit der Begründung, dass dadurch die „Solidarität“ wieder hergestellt werde. Während die Abschaffung der Beitragsrückgewähr zur Wiederherstellung der Einheitlichkeit in einem solidarisch finanzierten System beitragen könnte, besteht nach der Rücknahme der (durch Regelungen zur Unterstützung chronisch Kranker flankierten) Zuzahlungsmaßnahmen nicht mehr der gleiche Anreiz zum verantwortungsvolleren Gebrauch von Arzneimitteln, der das Solidaritätsprinzip offenbar nicht verletzte. In der Tat könnte der rasche Anstieg der Arzneimittelausgaben im ersten Halbjahr 1999 teilweise auf die Schwächung dieses Anreizes zurückzuführen sein. Die Verlängerung des Risikostrukturausgleichs für die neuen Länder wirkt wie eine zusätzliche fiskalische Ausgleichsmaßnahme<sup>20</sup>. Ihr Effekt könnte darin bestehen, den im Westen beheimateten Krankenkassen stärkere Anreize zur Aufnahme von Mitgliedern im Ostteil des Landes zu bieten, womit mehr Wettbewerb erreicht werden könnte.

Kern des neuen Systems, das bei Zustimmung beider parlamentarischer Instanzen<sup>21</sup> Anfang 2000 in Kraft treten soll, bildet ein Globalbudget für jede Krankenkasse sowie für die gesetzliche Krankenversicherung insgesamt, wobei das

Gesamtausgabenwachstum im Gesundheitswesen gesetzlich auf die Zuwachsrates der Beitragsbemessungsgrundlage begrenzt werden soll<sup>22</sup>. Das tatsächliche Budget wird in mehreren Stufen festgelegt, wobei das Zusammenwirken der Krankenkassen auf Länderebene eine wichtige Rolle spielt: Die Globalbudgets für die Krankenhäuser und für die Ärzte werden auf Länderebene und nicht auf der Ebene der einzelnen Krankenkasse festgesetzt. Hausärzte werden nunmehr ein festes Budget erhalten, und ihre Zahl wird auf 60% aller niedergelassenen Ärzte (Allgemeinmediziner und Fachärzte) in einem Gebiet beschränkt<sup>23</sup>. Die Krankenkassen erhalten größere Autonomie zu direkten Verhandlungen mit Gruppen von Ärzten und Krankenhäusern über ein Paket medizinischer Leistungen, ohne zuvor die Zustimmung der Kassenärztlichen Vereinigungen einholen zu müssen. Die Krankenkassen müssen gleichwohl kollektiv handeln. Wenn eine einzelne Krankenkasse ihr Budget überschreitet, bleiben ihr zwei Jahre, um diesen Zustand zu korrigieren, wobei die Fortschritte in dieser Hinsicht von den zuständigen Aufsichtsbehörden sowie dem jeweiligen Landesverband der Krankenkassen überwacht werden. Bei einer drohenden Budgetüberschreitung können die zuständigen Stellen und Verbände Präventivmaßnahmen ergreifen, einschließlich der Beauftragung von Beratungsunternehmen zur Prüfung der Krankenkasse.

Die Arzneimittelbudgets werden sich an den (um altersbezogene und andere Faktoren bereinigten) Pro-Kopf-Ausgaben der Krankenversicherungsbereiche mit den niedrigsten Aufwendungen orientieren. Die Arzneimittelausgaben stellen in Deutschland, ebenso wie in anderen Ländern, seit langem ein großes Problem dar, und auch dieses Jahr droht erneut eine Überschreitung der Budgetobergrenze. Die Bundesregierung schlägt nunmehr die Einführung einer Positivliste sowie eine Verschärfung der preislichen Kontrollen vor. Wird das für Arzneimittel vorgesehene Budget künftig von den Ärzten überschritten, wird dies in den folgenden Budgets in gewissem Umfang regresspflichtig berücksichtigt, was sich jedoch in der Vergangenheit nicht als effektives Instrument erwiesen hat.

Im Hinblick auf die Leistungserbringer sind wesentliche Veränderungen bei der Krankenhausfinanzierung sowie der Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung vorgesehen. Nach einer Reihe von Verzögerungen wird für die Krankenhäuser ab 2003 schließlich eine leistungsbezogene Abrechnung eingeführt, so dass die Krankenkassen (in kollektivem Vorgehen) dann das Recht haben werden, Verträge mit teuren Krankenhäusern zu kündigen, solange ein Mindestversorgungsniveau in der jeweiligen Region gewährleistet ist<sup>24</sup>. Die Krankenkassen werden von den Ländern nach und nach die Finanzierung von Investitionen und Instandhaltung der Krankenhäuser übernehmen, und dieser Prozess soll bis 2008 abgeschlossen sein<sup>25</sup>. Im Gegenzug werden sie Einfluss auf die Krankenhausplanung nehmen

können, wengleich die Planungshoheit letztlich weiterhin bei den Ländern liegt. Im Hinblick auf die bessere Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung, die seit langem ein Problem im Gesundheitswesen darstellt, wird die Fähigkeit der Krankenhäuser eingeschränkt, Operationen zu übernehmen, die normalerweise vom ambulanten Sektor durchgeführt werden, während es ihnen jedoch möglich sein wird, in einigen Bereichen bei Vorliegen schwerer Krankheitsbilder Leistungen zu erbringen. Ärzten des ambulanten Sektors werden bestimmte Rechte im Hinblick auf die Versorgung ihrer Patienten bei Krankenhausaufenthalten eingeräumt. Es ist beabsichtigt, dass Hausärzte in gewisser Weise eine „Lotsenfunktion“ erfüllen, und Patienten, die vor Aufsuchen eines Facharztes ihren Hausarzt konsultieren, wird ein finanzieller Anreiz gewährt.

Der Wettbewerb zwischen den gesetzlichen Krankenkassen sowie zwischen diesen und den privaten Krankenkassen wird beschränkt. Um die Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOK) zu unterstützen, dürfen Betriebskrankenkassen sich erst nach zehnjährigem Bestehen für die Allgemeinheit öffnen und müssen sämtliche Verwaltungskosten auf ihre Versicherten umlegen. Im Bereich der privaten Krankenversicherungen müssen die Prämien für ältere Versicherte gesenkt werden (was eine Einführung versicherungsfremder Elemente in diesem Sektor bedeutet), wobei diese Maßnahme durch einen 10%igen Aufschlag für alle Versicherten zwischen 21 und 60 Jahren finanziert werden soll.

### ***Sind die Reformen mittelfristig angemessen?***

Eine entscheidende Frage lautet, ob die vorgeschlagene Gesundheitsreform das System mittelfristig auf einen tragfähigen Kurs bringt oder ob die Reform, wie in der Vergangenheit, lediglich zu kurzfristigen Einsparungen führen und eine weitere Reformrunde zu einem späteren Zeitpunkt erforderlich machen wird. Derzeit herrscht der Eindruck vor, dass die grundlegenden Ziele möglicherweise nicht erreicht werden:

- Da sich immer wieder gezeigt hat, dass die Gesundheitsausgaben tendenziell rascher steigen als die Einkommen, ist zu bezweifeln, ob ein fester Beitragssatz eine geeignete Vorgabe darstellt, auch wenn es sich hier um ein wichtiges Arbeitsmarktziel der Regierung handelt. Wie im *Wirtschaftsbericht* 1997 bereits dargelegt wurde, könnte eine Option darin bestehen, die Arbeitgeberbeiträge einzufrieren und den Verbrauchern die Entscheidung darüber zu überlassen, welchen Preis sie zu zahlen bereit sind, was jedoch ein der Entscheidungsfindung und dem Wettbewerb förderliches

Umfeld voraussetzt, das sich bisher noch nicht entwickeln konnte. Um das erklärte Ziel zu erreichen, könnten letztlich doch gewisse Restriktionen erforderlich sein, entweder durch eine direkte Rationierung von medizinischen Leistungen oder durch Nachfrageeinschränkungen mit Hilfe von Anreizen wie etwa Zuzahlungen. Das Problem wird am besten durch die dieses Jahr drohende Überschreitung des Arzneimittelbudgets veranschaulicht, die eine Rationierung in irgendeiner Form notwendig machen wird, wenn das Budget eingehalten werden soll.

- Die Reformstrategie im Gesundheitswesen stützt sich auf die Effektivität strikt vorgegebener Globalbudgets; wie wirksam diese sein werden, ist jedoch noch nicht abzusehen, da die vorgesehenen Sanktionen und Instrumente nicht sehr streng erscheinen. Überschreitet eine einzelne Krankenkasse ihr Budget, so ist sie dem Druck der anderen Kassen in Form einer Prüfung durch diese ausgesetzt. Mit Ausnahme von Fällen, in denen eine Krankenkasse recht spezifische Probleme in Bezug auf die Verwaltungskosten aufweist, dürfte eine Untersuchung durch andere Kassen zu dem Resultat gelangen, dass die Ursache in generellen, alle Kassen betreffenden Faktoren zu suchen ist. Ein solches Ergebnis könnte als Begründung für Beitragssatzerhöhungen dienen. Die Tatsache, dass sich alle Krankenkassen gemeinsam mit den Leistungserbringern auseinander setzen müssen, macht eine solche Entwicklung wahrscheinlich, da einzelne Krankenkassen nur wenig Spielraum haben.
- Ein Schlüsselement zur Unterstützung von Globalbudgets ist die Einführung einer Positivliste für Arzneimittel, doch werden sich die erhofften Einsparungen, wie die Erfahrungen in anderen Ländern gezeigt haben, u.U. als Illusion herausstellen. Es besteht die Gefahr, dass nicht auf der Liste stehende Medikamente durch teurere, dort aufgeführte Produkte ersetzt werden, und der Verwaltungsaufwand sollte nicht unterschätzt werden: Eine bereits früher vorgeschlagene Positivliste umfasste über 1 000 Seiten. Eine Negativliste wäre ein geeigneteres und einfacher zu handhabendes Instrument. Ein Problem allgemeinerer Art ist mit verbindlichen Arzneimittelbudgets verbunden: Das Ziel eines integrierten Gesundheitswesens besteht darin, Einsparungen bei den Gesamtkosten für ein bestimmtes Niveau der Gesundheitsversorgung zu realisieren; Arzneimittel sind hier lediglich ein Element (Input), und wenn sie schärferen Restriktionen unterworfen werden als andere medizinische Behandlungsformen, könnte das Ergebnis eine weniger effektive und kostspieligere Gesundheitsversorgung sein.

- Die Gesundheitsreform verschafft den Krankenkassen im Kollektiv formal eine recht starke monopsonistische Verhandlungsmacht gegenüber den Leistungserbringern. Doch sind die Einflussmöglichkeiten der Krankenkassen im Hinblick auf den Abbau überschüssiger Krankenhauskapazitäten begrenzt, da die Verantwortung für jede Umstrukturierung letztlich weiterhin den Ländern obliegt. Maßnahmen zur engeren Verzahnung von ambulanter und stationärer Behandlung scheinen eher formaler als substantieller Natur zu sein.
- Wenn der Einzelne auch weiterhin das Recht hat, die Krankenkasse zu wechseln, steuert das Gesundheitswesen mit dieser Reform effektiv auf die Schaffung einer einheitlichen Krankenkasse zu, da die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Kassen stark eingeschränkt ist. Die Krankenkassen haben verstärkt die Möglichkeit, mit Gruppen von Leistungserbringern zu verhandeln, ohne die Zustimmung der Kassenärztlichen Vereinigungen einholen zu müssen; doch könnte die Tatsache, dass alle Krankenkassen kollektiv verhandeln müssen, die Flexibilität dieses Mechanismus verringern, der nach wie vor von Anpassungen und Experimentierfreude auf lokaler Ebene abhängig ist.

Insgesamt können die im Blick auf das Gesundheitssystem eingeführten Reformen als dirigistisch charakterisiert werden, und es ist weder ersichtlich, dass sich ein bestandsfähiges System entwickelt, noch dass mittelfristig eine tragfähige Situation erreicht wird.

### III. Strukturpolitik: Ein Überblick

In früheren *Wirtschaftsberichten* wurde ein breites Spektrum spezifischer Strukturmaßnahmen für Deutschland empfohlen, die darauf abzielen, die Flexibilität der Arbeitsmärkte zu erhöhen und den Wettbewerb an den Produktmärkten zu steigern. Bei Beurteilung der mittelfristigen Aussichten wurde im *Wirtschaftsbericht Deutschland 1998* festgehalten, dass das Bündel bereits eingeführter Maßnahmen – wenn es auch unvollständig war – erste Wirkung zeigte in Form von Produktivitätsfortschritten und steigender Beschäftigung. Es wurde die Auffassung vertreten, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit zurückgehen könnte, aber immer noch zu hoch sei, und es zusätzlicher weitreichender Reformen bedürfe, um bei Arbeitskosten und Beschäftigungsflexibilität ein Niveau zu erreichen, das eine optimale Nutzung der beträchtlichen Humanressourcen Deutschlands ermöglicht. In der Zwischenzeit hat die neue Koalitionsregierung eine Reihe der zuvor eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen, auf denen diese Beurteilung basierte, wieder zurückgenommen. Dem Abbau der Arbeitslosigkeit gilt nach wie vor höchste Priorität, doch lässt das umfangreiche Reformprogramm in gewissen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik eine signifikante Abweichung von dem in der *OECD-Beschäftigungsstrategie* empfohlenen Konzept erkennen. Der erste Abschnitt dieses Kapitels enthält einen Überblick über die wesentlichen Akzentverschiebungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Im zweiten Abschnitt werden die mit der Deregulierung des staatlichen Versorgungssektors und der Förderung des Wettbewerbs an den Produktmärkten generell gesammelten Erfahrungen untersucht, während im letzten Abschnitt die Bereiche aufgezeigt werden, in denen weiterer Handlungsbedarf besteht.

#### **Bewältigung der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit: Jüngste Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktreform**

##### *Eine Neuorientierung der Politik: Suche nach einem neuen Konsens*

Die neue Bundesregierung verfolgt im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ein anderes Konzept als ihre Vorgängerin. Das Ziel der Förderung einer beschäftig-

gungsorientierten Lohnentwicklung wurde zunächst dahingehend interpretiert, dass Produktivitätsfortschritte 1999 in vollem Umfang für Lohnerhöhungen genutzt werden sollten; und obwohl über die Notwendigkeit einer Senkung der Lohnnebenkosten Einvernehmen besteht, laufen entsprechende Maßnahmen offenbar auf eine Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf die Unternehmen und Verbraucher und weniger eine Reduzierung der Gesamtsteuerbelastung und der staatlichen Ausgaben hinaus. Eine Reform des Tarifverhandlungssystems zählt derzeit nicht zu den Prioritäten, wenngleich in früheren *Wirtschaftsberichten* darauf verwiesen wurde, dass dies ein Bereich ist, wo die Möglichkeit besteht, bereits vorhandene spontane Trends zu stärker marktorientierten Ergebnissen zu nutzen. Darüber hinaus stützt sich die Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit in erheblichem Maße auf eine Beschränkung des Arbeitskräfteangebots, die durch Förderung von Frühverrentung und Teilzeitarbeit von älteren Arbeitnehmern erzielt werden soll. Das gleiche Ziel wird mit den Bemühungen verfolgt, durch den Abbau von Überstunden eine Umverteilung der Arbeit zwischen Arbeitskräften zu erreichen. Eine gewisse Kontinuität ist bei der weiteren Betonung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, der Modernisierung des Systems der dualen Berufsausbildung sowie dem Erwerb zusätzlicher beruflicher Qualifikationen festzustellen; aber selbst hier gibt es vom Ansatz her Unterschiede.

Generell ist die neue Politikstrategie, die dem *Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan* zu Grunde liegt, darauf angelegt, die bestehenden Marktinstitutionen, Tarifverhandlungsstrukturen und Regulierungen zu wahren, wobei ein behutsames Herangehen an Innovationen mit der Suche nach Konsens verknüpft wird. Die Bundesregierung hat sich nicht gebunden gefühlt, vor der Lancierung ihrer Politikinitiativen die Zustimmung der Sozialpartner einzuholen. Gleichwohl hat sie in dem Bemühen um Konsens im Rahmen ihres *Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplans* Roundtable-Gespräche zwischen Sozialpartnern und der Regierung eingerichtet, um eine gemeinsame Strategie für Beschäftigung und Wachstum (das *Bündnis für Arbeit*) zu entwickeln. Im Rahmen des *Bündnisses* sind Arbeitsgruppen zu den verschiedenen Themen gebildet worden, auf die sich die neue Strategie stützen wird. Zu den wichtigsten in den Bündnis-Gesprächen behandelten Themen zählen:

- Förderung von Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeiten, Abbau von Überstunden und Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben;
- Schaffung flexiblerer Möglichkeiten für das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben;

- Förderung einer beschäftigungsfreundlichen Tarifpolitik und Senkung der Lohnnebenkosten;
- Erschließung neuer Beschäftigungsfelder für gering qualifizierte Arbeitnehmer;
- Modernisierung des Systems der dualen Berufsausbildung und Stärkung des Erwerbs zusätzlicher beruflicher Qualifikationen;
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch eine umfassende Unternehmensteuerreform

Im Juli 1999 gaben der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände eine gemeinsame Erklärung heraus, in der es u.a. heißt, dass zum Abbau der Arbeitslosigkeit eine mittelfristig orientierte Tarifpolitik erforderlich ist und Produktivitätsfortschritte der Beschäftigungsförderung dienen sollen. Allerdings beginnt sich im Hinblick auf die Modalitäten, mit denen diese Ziele erreicht werden könnten, noch kein Konsens abzuzeichnen. Generell befinden sich die meisten Politikmaßnahmen noch im Planungsstadium oder sind noch nicht beschlossen worden. Ob der gegenwärtige Politikprozess letztlich zu einem kohärenten und effektiven Politikrahmen führen wird, lässt sich zu diesem Zeitpunkt daher nicht beurteilen.

### ***Größere Lohn- und Arbeitskostenflexibilität***

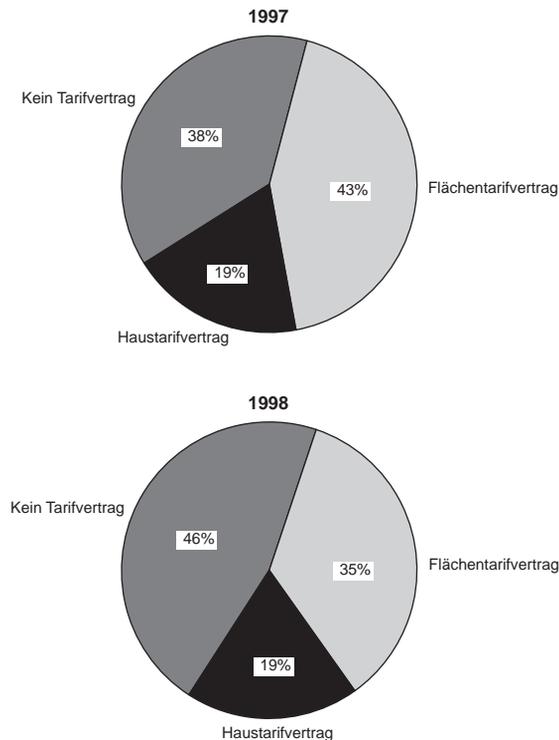
Obwohl bei Abfassung des *Wirtschaftsberichts Deutschland 1998* noch nicht gesagt werden konnte, ob eine erhöhte Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt das Lohnverhalten dauerhaft verändert hat, wurde darin doch ein gewisser Optimismus zum Ausdruck gebracht, dass die sinkenden Lohnstückkosten in der Tat auf einen Rückgang der natürlichen Arbeitslosenquote (natural rate of unemployment) hindeuten könnten. Bei einer Arbeitslosenquote von 9% in den alten und 18% in den neuen Bundesländern (und einer Unterbeschäftigung im weiteren Sinne von 15% im Jahr 1998 unter Berücksichtigung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und damit verbundener Programme) wurden jedoch weitere Reformen für notwendig erachtet, um sicherzustellen, dass die Lohnkosten dem mit Vollbeschäftigung zu vereinbarenden Produktivitätsniveau besser angepasst sind. Spezifische Probleme wurden in den neuen Bundesländern gesehen, wo das Wachstum durch das im Verhältnis zur Produktivität überhöhte Lohnniveau zu sehr in Richtung auf eine Substitution von Arbeit durch Kapital verzerrt ist. Es wurde festgestellt, dass die Institutionen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt zwar einen Anpassungsprozess durchlaufen, sich dieser aber angesichts der Größenordnung der bestehenden Probleme nicht rasch genug vollzieht.

Die oben stehende Beurteilung wurde vor dem Hintergrund eines informellen Trends zu größerer Dezentralisierung abgegeben. Das deutsche Lohnfindungssystem reagiert de facto, wenn auch nicht de jure, auf den wirtschaftlichen Druck, dem nicht nur die neuen, sondern auch die alten Bundesländer ausgesetzt sind. Wenngleich der branchenweite Tarifvertrag weiterhin dominiert, suchen doch mehr und mehr Unternehmen, Haustarifverträge mit den Gewerkschaften oder Betriebsräten auszuhandeln. Seit 1991 ist die Zahl der Unternehmen, in denen Tarifverträge direkt zwischen einer Gewerkschaft und der Unternehmensleitung abgeschlossen wurden, um 70,5% gestiegen, und dieser Trend hielt 1998 an, wobei die Firmentarifverträge in Westdeutschland um 9,5% und in Ostdeutschland um 4,7% zunahmen<sup>26</sup>. Dennoch behält der Flächentarifvertrag seine dominierende Stellung: 1998 waren rd. 21,5 Millionen Beschäftigte an Flächen- und 3 Millionen Beschäftigte an Firmentarifverträge gebunden<sup>27</sup>. Außerdem geht der Trend zunehmend dahin, die branchenweiten Lohnrunden für die neuen und alten Bundesländer gemeinsam zu führen, wenn auch weiterhin gewisse Sonderkonditionen eingeräumt werden. Gelegentlich werden in die Tarifverträge Öffnungsklauseln für betriebliche Regelungen aufgenommen, und Betriebe mit geringer Beschäftigtenzahl – insbesondere in den neuen Bundesländern – dürfen u.U. niedrigere Entgelte zahlen. Die wichtigsten Instrumente zur Berücksichtigung unternehmensspezifischer Bedingungen bei den Tarifverträgen sind Beschäftigungs- und Härtekláuseln, die den Unternehmen die Möglichkeit geben, unter Tarif zu entlohnen, sofern sie dafür die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsniveaus garantieren. Wenngleich mit diesen Instrumenten bis zu einem gewissen Grad implizit anerkannt wird, dass ein Trade-off zwischen Lohn- und Beschäftigungsniveau besteht, wird hierauf oft nur dann zurückgegriffen, wenn die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens bereits einen kritischen Punkt erreicht hat.

Die Tatsache, dass das bestehende Instrumentarium nicht ausreicht, den Bedürfnissen einzelner Unternehmen und ihrer Belegschaft gerecht zu werden, hat eine wachsende Zahl von Unternehmen veranlasst, aus Branchentarifverträgen auszusteigen. In der Regel setzt dieser Schritt den Austritt aus dem entsprechenden Arbeitgeberverband voraus. Die Arbeitgeberverbände sehen sich einem tendenziellen Rückgang ihrer Mitgliederschaft gegenüber, der sich in den vergangenen Jahren beschleunigt hat<sup>28</sup>. Besonders ausgeprägt ist dieser Trend offenbar in den neuen Bundesländern, wo in den vergangenen Jahren hohe Tariflohnsteigerungen vereinbart wurden, um zu dem Westlohniveau aufzuschließen. Aus einer neueren Studie geht hervor, dass die Zahl der einem branchenweiten Tarifvertrag im privaten Sektor unterliegenden Beschäftigten zwischen 1995 und 1998 in Westdeutschland um 4,4 Prozentpunkte auf 67,8% und zwischen 1996 und 1998 in Ostdeutschland um 5,7 Prozentpunkte auf 50,5% zurückgegangen ist<sup>29</sup>. Nach einer anderen über einen

Zweijahreszeitraum bei ostdeutschen Industriebetrieben durchgeführten Panelerhebung nahm die Zahl der nicht an einen branchenweiten Tarifvertrag gebundenen Unternehmen zwischen 1997 und 1998 von 38% auf 46% zu (Abb. 12). Zwei Drittel der Unternehmen, die einen Firmentarifvertrag oder keinen Tarifvertrag anwenden, zahlen unter Tarif<sup>30</sup>, und in den meisten Fällen, in denen Firmen aus dem Flächentarifvertrag ausgestiegen sind, wurde die Tarifnorm denn auch unterschritten. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Unternehmen, die keinen Tarifvertrag anwendeten, kostendeckend oder mit Gewinn arbeiteten, während die Verlustunternehmen überwiegend nach Tarifvertrag zahlten.

Abbildung 12 **Tarifverträge in der ostdeutschen Industrie**  
Jeweiliger prozentualer Anteil der Unternehmen<sup>1</sup>



1. Anzahl der befragten Unternehmen: 171.

Quelle: Institut für Wirtschaftsforschung Halle, *Industrieumfrage 1998*, Halle, 1999.

Die Nichteinhaltung von Tarifverträgen ist ebenfalls ein häufiges Phänomen: Schätzungen einer Studie zufolge wenden 18% der Unternehmen in Westdeutschland und 30% der Unternehmen in Ostdeutschland Betriebsvereinbarungen an, die insofern streng genommen rechtswidrig sind, als sie von den Bestimmungen des Tarifvertrags abweichen, zu dessen Einhaltung die betreffenden Unternehmen verpflichtet sind. Wenn es keine Öffnungsklauseln gibt, dürfen tarifvertraglich gebundene Unternehmen nur zu Gunsten der Arbeitnehmer von Regelungen des Tarifvertrags abweichen, was nach Interpretation der Arbeitsgerichte höhere Löhne oder kürzere Arbeitszeiten bedeutet. Dagegen akzeptieren die Belegschaften in der Regel eine geringere Entlohnung oder flexiblere Arbeitszeitregelungen, da sie erwarten, dass derartige Maßnahmen zu einer größeren Arbeitsplatzsicherheit bzw. zur Vermeidung von Entlassungen führen, und in vielen Fällen sind Beschäftigungsgarantien ausdrücklicher Bestandteil des Vertrags. Angesichts der weitgehenden Nichteinhaltung von Tarifvereinbarungen fordern die Gewerkschaften jedoch ein gesetzliches Verbandsklagerecht, und die Bundesregierung erwägt derzeit, die Arbeitsgesetzgebung dementsprechend zu ändern.

Ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts von April 1999 wurde weitgehend dahingehend interpretiert, dass die Gewerkschaften bereits jetzt ein solches Recht für ein breites Spektrum von Firmenvereinbarungen besitzen. Außerdem bestätigte das Bundesarbeitsgericht den bestehenden Rechtsgrundsatz, wonach Beschäftigungsgarantien keinen Ausgleich für Senkungen des Arbeitsentgelts oder Verlängerung der Arbeitszeit darstellen können. Das Gerichtsurteil bezieht sich nur auf geltendes Recht, die Verantwortung für eine etwaige Novellierung liegt beim Gesetzgeber. Die verbreitete Nichteinhaltung tariflicher Bestimmungen, insbesondere in den neuen Bundesländern, ist als ein Indiz dafür zu sehen, dass Kollektivvereinbarungen versagen können, wenn es darum geht, den spezifischen Anforderungen einzelner Unternehmen und ihrer Belegschaft gerecht zu werden. Die Ergebnisse der bei ostdeutschen Industrieunternehmen durchgeführten Panelerhebung erhärten diese Auffassung. Von den Unternehmen, die unter Tarif entlohnen, geben drei Viertel an, dass sie bei einer Rückkehr zur Zahlung nach Tarif entweder in die Verlustzone abgleiten oder höhere Verluste einfahren würden. Ein Zehntel der unter Tarif entlohnenden Unternehmen geben an, dies wäre für sie existenzbedrohend, während vier Fünftel erklären, dass Arbeitsplätze abbauen zu müssen, und ein Drittel würde die Investitionsabsichten reduzieren. Sollten die Gewerkschaften ein Verbandsklagerecht mit Erfolg ausüben, bestünde für einen Großteil der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren Betriebe in Ostdeutschland, die Gefahr, in Vereinbarungen hineingezwungen zu werden, die nachteilige Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit haben. Angesichts der schwebenden Rechtslage erscheinen institutionelle Reformen, die den Spielraum für Regelungen auf Betriebsebene erweitern, dringlicher denn je.

Allgemeinverbindlichkeitserklärungen sind in den neuen Bundesländern gestiegen – von sieben 1991 auf 163 1998, als eine besonders starke Zunahme zu verzeichnen war; damit haben sie sich dem Niveau in den alten Bundesländern angenähert. Im gleichen Zeitraum ging die entsprechende Zahl in Westdeutschland zurück (und zwar von 615 auf 425), obwohl auch dort 1998 ein Wiederanstieg zu beobachten war<sup>31</sup>. Wenngleich der Anteil der für allgemein verbindlich erklärten Tarifverträge an der Gesamtzahl der Tarifverträge in Deutschland niedrig ist (1,2%), steht diese Praxis doch dem Erfordernis einer Flexibilisierung der Tarifverträge im Wege, insbesondere in Branchen wie der Bauwirtschaft, die Allgemeinverbindlichkeitsregelungen unterliegen, aber einem großen Umstrukturierungsdruck ausgesetzt sind.

Seit 1999 kann der Bundesminister für Arbeit den Geltungsbereich von Tarifverträgen in der Bauwirtschaft eigenständig auf die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ausdehnen, die von einem ausländischen Unternehmen entsandt worden sind. Zuvor war für eine derartige, verbindliche Erweiterung des Geltungsbereichs eines Tarifvertrags durch den Minister die Zustimmung der Vertreter der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften erforderlich, und dies ist in allen anderen Bereichen noch immer der Fall. Darüber hinaus kann die Regelung nunmehr auf alle tarifvertraglich erfassten Lohngruppen angewendet werden und beschränkt sich nicht mehr auf den Mindestlohn. In Ausübung der neuen Befugnisse hat der Minister in einem ersten Schritt eine Verordnung erlassen, die erhöhte Mindestlöhne in der Bauwirtschaft für allgemeinverbindlich erklärt, mit dem Ziel, die deutschen Arbeitskräfte am Bau vor einem Niedriglohnwettbewerb durch ausländische Arbeitskräfte, auch aus EU-Ländern, zu schützen.

In früheren *Wirtschaftsberichten* wurde argumentiert, dass eine größere Lohnspreizung im Niedriglohnbereich einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für geringqualifizierte Kräfte leisten könnte. Diese Frage hat in der Politikdebatte zunehmende Bedeutung gewonnen und wird auch im Bündnis für Arbeit diskutiert. Bisher hat sich die Diskussion weitgehend auf eine „Subventionierung“ der Löhne am unteren Ende der Lohnverteilung konzentriert. Die „Benchmarking-Gruppe“ des Bündnisses für Arbeit hat eine degressive Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für Niedriglohnbezieher vorgeschlagen<sup>32</sup>. Während der Vorschlag noch geprüft wird, deutet eine Reihe von Studien darauf hin, dass eine generelle Lohnsubventionierung von Niedriglohnempfängern die Staatsfinanzen erheblich belasten würde, wenn damit deutliche Beschäftigungseffekte erzielt werden sollen<sup>33</sup>. Ferner würde die Wirksamkeit solcher Maßnahmen davon abhängen, ob die Leistungen dem Arbeitnehmer oder dem Arbeitgeber ausbezahlt würden. Mit einer Senkung der Arbeitnehmerbeiträge würden Arbeitslosen mehr Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung geboten, aber ohne eine entspre-

chende Anpassung der Löhne nach unten sind wahrscheinlich nur geringe Auswirkungen auf die Arbeitskosten und die Arbeitsnachfrage zu erwarten, so dass davon möglicherweise kaum Impulse für einen Abbau der Arbeitslosigkeit ausgehen. Ebenso würde eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (oder die Gewährung von Lohnzuschüssen in einer anderen Form) die Arbeitskosten zwar direkt reduzieren, doch wäre eine größere Spannweite der Löhne notwendig, um die damit verbundenen Haushaltsbelastungen in Grenzen zu halten. Es wäre daher unzumutbar, allein durch Rückgriff auf budgetäre Maßnahmen einen „Niedriglohnssektor“ zu schaffen. Was Not tut, ist ein Tarifverhandlungssystem, das – flankiert durch entsprechende Änderungen bei den Sozialleistungen – die Chancen für Arbeitslose (oder nicht mehr am Arbeitsmarkt auftretende Personen) mit niedrigem Qualifikationsniveau verbessert, durch Lohnzugeständnisse wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Ohne diese Grundvoraussetzung könnten sich Lohnsubventionen mittelfristig sogar insofern als kontraproduktiv erweisen, als sie für die Sozialpartner Anreize für „Moral Hazard“ mit sich bringen, bei Tarifverhandlungen höhere Löhne für diesen Bereich des Arbeitsmarkts zu vereinbaren.

Die Lohnnebenkosten sind in Deutschland hoch und stellen ein bedeutendes Hindernis für eine Ausweitung der Beschäftigung dar, da sie eine große Diskrepanz zwischen Arbeitskosten und Nettoarbeitsentgelt schaffen. Außerdem können die effektiven Grenzsteuersätze für Arbeitslose beim Abschleifen der Leistungen auf ein sehr hohes Niveau ansteigen. Wie im *Wirtschaftsbericht Deutschland 1996* erörtert wurde, sehen sich Sozialhilfeempfänger innerhalb eines breiten Einkommensintervalls bei Verminderung der Transfers effektiven Grenzsteuersätzen von 100% gegenüber. Bei gewissen Beschäftigungsformen und Familiensituationen kann der Abstand zwischen Marktlohn und Sozialhilfeleistungen entweder gering oder sogar inexistent sein. Hierdurch entstehen Negativanreize für Arbeitsangebot und -nachfrage, und einschlägige Untersuchungen deuten denn auch darauf hin, dass von den beschäftigungsfähigen Sozialhilfeempfängern insgesamt nur etwa 10% einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Ganz allgemein fördern diese Faktoren Inaktivität und Schwarzarbeit unter den Arbeitslosen und verringern die Bereitschaft der Unternehmen zu Personaleinstellungen. Eine Reform des Steuer- und Abgabensystems zur Erhöhung der Arbeitsanreize und Senkung der Arbeitskosten ist daher wichtig.

### ***Flexibilisierung der Arbeitszeit und Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen***

Erhebliche Fortschritte sind in den vergangenen Jahren bei der Zulassung flexiblerer Arbeitszeitregelungen auf Betriebsebene erzielt worden. Solche Rege-

lungen haben auch dazu gedient, den Trend zu Arbeitszeitverkürzungen zu unterstützen; die tarifliche wöchentliche Regelarbeitszeit ging 1998 nochmals leicht zurück, auf 37,38 Stunden in den alten und 39,25 Stunden in den neuen Bundesländern. Für dieses und das kommende Jahr sind weitere Arbeitszeitverkürzungen geplant. In der Regel können Überstunden durch eine geringere Stundenzahl zu anderen Zeiten innerhalb eines Jahres ausgeglichen werden. In manchen Tarifverträgen sind sogar längere Ausgleichsperioden von bis zu zwei Jahren oder mehr vorgesehen, und in der chemischen Industrie kann die Arbeitszeit projektgebundener Beschäftigter innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren ausgeglichen werden. Andere Tarifverträge ermöglichen auch eine flexible Arbeitszeitgestaltung auf Belegschaftsbasis. In der chemischen Industrie kann die Regelarbeitszeit von 37,5 Stunden je nach betrieblicher Vereinbarung zwischen 35 und 40 Stunden variieren. Einige Vereinbarungen in der Metall- und Elektroindustrie lassen Arbeitszeitreduzierungen auf 30 Stunden zu, wenn dies der Vermeidung von Entlassungen dient. Die kürzere Arbeitszeit kann durch permanent längere Arbeitszeiten von bis zu 40 Stunden für einen Teil der Belegschaft kompensiert werden. Trotz dieser Flexibilität streben sowohl die Gewerkschaften als auch die Bundesregierung einen Abbau von Überstunden zur Förderung der Vollzeitbeschäftigung an.

Altersteilzeitregelungen haben in den Tarifverträgen an Bedeutung gewonnen: Im vergangenen Jahr hat sich die Zahl derartiger Regelungen nahezu verdreifacht und ist zwischen Ende 1997 und Ende 1998 von 70 auf 200 gestiegen. Seit 1996 fördert die Bundesanstalt für Arbeit die Teilzeitbeschäftigung älterer Arbeitskräfte, indem sie sowohl dem altersteilzeitarbeitenden Arbeitnehmer 70% des früheren Vollzeit-Nettoarbeitsentgelts garantiert als auch dem Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge auf der Basis von bis zu 90% der Lohnbemessungsgrundlage erstattet, vorausgesetzt, dass der infolge der verminderten Arbeitszeit frei werdende Arbeitsplatz durch die Einstellung eines Arbeitslosen oder Übernahme eines Ausgebildeten wiederbesetzt wird. In den meisten Altersteilzeittarifverträgen ist eine weitere Aufstockung des Arbeitsentgelts durch den Arbeitgeber vorgesehen, und häufig ist darin die Verteilung der Teilzeitbeschäftigung über den zulässigen Zeitraum von bis zu zehn Jahren festgelegt. Die Zahl der Arbeitskräfte, die solche Regelungen in Anspruch nehmen möchten, ist verhältnismäßig niedrig, allerdings liegen keine Daten über die jüngste Entwicklung vor.

Die Beschäftigungsschutzbestimmungen wurden 1999 durch die Senkung des Schwellenwerts, bis zu dem Betriebe nicht dem Kündigungsschutzgesetz unterliegen, von 10 auf 5 Beschäftigte erneut verschärft. Hiermit wurde die 1996 eingeführte Neuregelung zum Kündigungsschutz rückgängig gemacht, mit der der höhere Schwellenwert für die Beschäftigtenzahl graduell eingeführt wurde. Obwohl dies

ein relativ begrenzter Liberalisierungsschritt war, gibt es doch Belege dafür, dass kleinere Unternehmen dadurch ermutigt wurden, über die Beschäftigungsschwelle von fünf Personen hinaus zu expandieren<sup>34</sup>. Außerdem wurden die sozialen Kriterien für die Auswahl der bei Massentlassungen freizusetzenden Arbeitskräfte weitgehend wieder eingeführt.

### ***Verringerung der verzerrenden Effekte von Arbeitslosengeld und verwandten Sozialleistungen***

Die neue Bundesregierung hat auch eine Reihe der in den vergangenen Jahren eingeführten Maßnahmen, mit denen der Zugang zu Sozialleistungen gestrafft worden war, wieder rückgängig gemacht<sup>35</sup>:

- Arbeitslosengeldempfänger sind von der Verpflichtung befreit worden, sich alle drei Monate beim Arbeitsamt zu melden, um die damit verbundenen Verwaltungskosten zu senken. Ferner wurde die maximal zumutbare Pendelzeit zwischen Wohnung und Arbeitsstätte von 3 auf 2½ Stunden (Vollzeitbeschäftigung) reduziert.
- Abfindungen werden nicht mehr auf die Arbeitslosenversicherungsleistungen angerechnet, wie dies seit 1997 der Fall war. Abfindungen werden von den Unternehmen zur Erhöhung der Akzeptanz von Entlassungen und Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten bezüglich der Einhaltung der Kündigungsschutzbestimmungen benutzt. Durch die Gesetze von 1997 wären die indirekte Subventionierung von Entlassungen schrittweise abgebaut worden, was auch die Anreize zur aktiven Arbeitsuche verstärkt hätte. Die Bundesregierung erwartet, dass aus den Gesprächen zwischen den Sozialpartnern Empfehlungen an die Tarifverhandlungsparteien hervorgehen, eine Ersatzregelung in die Tarifverträge aufzunehmen, die mehr Unterstützung für Weiterbildungsmaßnahmen vorsieht.
- Das gesetzlich festgelegte Mindestniveau für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die vom Arbeitgeber in den ersten sechs Wochen der Fehlzeit zu leisten ist, wurde auf 100% des Bruttolohns angehoben. Hiermit wird eine im Oktober 1996 eingeführte Bestimmung rückgängig gemacht, die das gesetzlich festgelegte Mindestniveau auf 80% des Bruttolohns absenkte. Überstundenvergütungen werden (im Gegensatz zur Situation vor 1996) jedoch weiterhin aus der Lohnbasis herausgenommen. Diese Kehrtwende hat in der Praxis wohl keine größeren Veränderungen bewirkt, denn die 100%ige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist Bestandteil vieler Tarifverträge geblieben.

Eine andere Neuregelung, die für die Arbeitslosen wichtig sein könnte, betrifft die im Falle wiederholter Arbeitslosigkeit gezahlten Leistungen. Wie in der Vergangenheit erhalten Arbeitslose, die eine Beschäftigung zu einem geringeren als dem zuvor bezogenen Lohn annehmen, wenn sie in einem Dreijahres-Zeitraum erneut ihren Arbeitsplatz verlieren, Arbeitslosengeldleistungen auf der Basis des früheren Arbeitsentgelts. Bisher durften diese Leistungen das im letzten Beschäftigungsverhältnis erzielte Nettoarbeitsentgelt jedoch nicht übersteigen. Diese Begrenzung wurde inzwischen in der Absicht abgeschafft, die Anreize für die Aufnahme einer Niedriglohnbeschäftigung zu erhöhen.

Die Sozialversicherungspflicht ist nun auch auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Arbeitsverhältnisse mit einer geringen Wochenstundenzahl und einem Arbeitsentgelt, das 630 DM nicht überschreitet) und „Scheinselbständige“ ausgedehnt worden. Schon seit einigen Jahren ging es in der politischen Debatte um Pläne, die Zahl der sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse einzuschränken (vgl. *OECD Wirtschaftsbericht Deutschland* 1998). Ziel der Bundesregierung war es, Einnahmen vom Einkommensteuersystem auf die Sozialversicherungen umzuschichten, den Sozialversicherungsschutz auszudehnen, die effektive Subventionierung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse zu reduzieren und den Missbrauch solcher Beschäftigungsformen für ein Umgehen der Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen abzustellen<sup>36</sup>. Für beide Beschäftigungsformen haben sich die Neuregelungen als recht komplex und undurchsichtig herausgestellt<sup>37</sup> und bürdeten sowohl den Unternehmen, die Personen im Rahmen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse einstellen, als auch den Finanzämtern erhebliche Verwaltungskosten auf. Die Finanzämter müssen mehrere Millionen Zulassungsanträge für sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse genehmigen (von der ersten Million Anträge wurden 200 000 zurückgewiesen) und die Arbeitgeber benötigen nun mehr personenbezogene Angaben als vorher. Für Arbeitskräfte, die eine Freistellungsbescheinigung besitzen, ändert sich die Situation für Arbeitgeber und Arbeitnehmer kaum. In den anderen Fällen besteht der Haupteffekt darin, dass das Nettoarbeitsentgelt um rd. 22% sinken würde, wenn die Sozialabgaben nicht durch höhere Arbeitsentgelte kompensiert werden, was die Betroffenen zwingt, entweder eine solche Beschäftigung aufzugeben oder letztlich höhere Löhne zu fordern.

Aus ersten Berichten geht hervor, dass die geringfügige Beschäftigung nach Inkrafttreten der Neuregelung deutlich zurückgegangen ist, vor allem wegen der Kündigung vieler Arbeitnehmer. Nach einer vom Deutschen Industrie- und Handelstag im Mai 1999 durchgeführten Umfrage war mit dem Wegfall von 800 000 geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu rechnen<sup>38</sup>, und vorläufige Ergebnisse einer anderen Erhebung deuten darauf hin, dass sich die Zahl dieser Beschäfti-

gungsverhältnisse im zweiten Quartal 1999 um 500 000 verringert hat<sup>39</sup>, allerdings ermittelte diese Erhebung für das erste Quartal auch einen Anstieg in einer ähnlichen Größenordnung. Offensichtlich betrifft dies hauptsächlich Personen, die eine geringfügige Beschäftigung als Nebenerwerb zu einer Haupttätigkeit ausüben. Inwieweit geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in reguläre Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden, lässt sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht beurteilen<sup>40</sup>. Die Bundesregierung plant nun eine Überarbeitung der neuen Kriterien für die Scheinselbständigkeit, um deren Anwendung zu erleichtern. In der Tat bedarf es eindeutigerer und transparenterer Kriterien für die Entscheidung, unter welchen Bedingungen Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten sind, wenn von der Maßnahme keine Negativanreize auf das Arbeitsangebot ausgehen sollen.

### ***Verbesserungen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Wiedereingliederung in das Erwerbsleben***

Nach einer Phase der schrittweisen Reduzierung wurden die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) von der früheren Bundesregierung im Verlauf von 1998 deutlich ausgebaut. Auf Grund des drastischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern unmittelbar im Anschluss an die Wiedervereinigung wurden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überwiegend in Ostdeutschland eingesetzt. Im Laufe der Zeit hat sich die Rolle der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aber gewandelt. Ihr Umfang erreichte 1992 mit einer durchschnittlichen Teilnehmerzahl in Ostdeutschland von 388 000 Personen an Beschäftigungschaffenden Maßnahmen und weiteren 489 000 Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen einen ersten Höchststand. Vor dem Hintergrund einer sich stabilisierenden Beschäftigungslage und einer weniger günstigen Beurteilung der Effektivität aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurde deren Angebot schrittweise reduziert, um die Staatsausgaben zu senken<sup>41</sup>. Bis Januar 1998 war die Zahl der Teilnehmer an Beschäftigungschaffenden und Weiterbildungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern auf 177 000 bzw. 125 000 gesunken. Im Anschluss an diese Phase kam es aber offenbar zu einer Neueinschätzung der Rolle aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und der Einführung neuer Programme als Instrument, die hohe Arbeitslosigkeit kurzfristig zu dämpfen. Im November 1998 erreichten die Teilnehmerzahlen an Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland mit 442 000 bzw. 181 000 neue Höchstwerte. Auch in den alten Bundesländern wurden die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen intensiviert<sup>42</sup> (Abb. 4).

Ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Ziel der neuen Bundesregierung ist, keine Langzeitarbeitslosigkeit entstehen zu lassen, und im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels sind zahlreiche Kriterien für das Angebot aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gelockert und die Ausgaben auf einem hohen Niveau gehalten worden. Im Gesamtjahr 1999 sollen mehr Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vermittelt werden als im Jahr zuvor. Insgesamt sollen die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen um 16,1% auf 45,3 Mrd DM (1,2% des BIP) ausgeweitet werden<sup>43</sup>, was 56% des Betrags entspricht, der für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeleistungen aufgewendet wird. Die Maßnahmen werden auch als Beitrag zur Einhaltung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU betrachtet. Zu den wichtigsten Änderungen zählen:

- Der Zugang zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen steht jetzt auch Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens sechs und nicht mehr nur von zwölf Monaten offen, wie dies bisher der Fall war.
- Personen im Alter von 55 Jahren und darüber, die als eine weitere Problemgruppe identifiziert worden sind, können für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren gefördert werden. Die Bedingungen für Eingliederungszuschüsse zu Gunsten älterer Arbeitnehmer sind gelockert worden.
- Arbeitsförderungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor – die z.B. von Kommunen oder Arbeitsförderungsgesellschaften durchgeführt werden – erhalten gegenüber Maßnahmen im Unternehmenssektor größeres Gewicht. Die in Unternehmen durchgeführten Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)<sup>44</sup> werden auf besonders benachteiligte Personen konzentriert.
- Strukturanpassungsmaßnahmen, die bisher auf die neuen Bundesländer beschränkt waren, sind auf die alten Bundesländer ausgedehnt worden, und für ganz Deutschland wurde ein neues Maßnahmenfeld „Verbesserung der wirtschaftsnahen und touristischen Infrastruktur“ eingeführt.
- Der Geltungsbereich von Überbrückungsgeld bei Existenzgründungen von Arbeitslosen ist ausgedehnt worden.
- Ein neues Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit wurde aufgelegt (siehe weiter unten).

Die Erfahrungen mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Ostdeutschland sind nicht positiv, was sich wahrscheinlich z.T. daraus erklärt, dass es ihnen unter den gegebenen Umständen zwangsläufig an Zielorientierung mangelte: Erfahrungen anderer OECD-Länder deuten darauf hin, dass solche Maßnahmen ganz gezielt auf Problemgruppen zugeschnitten sein müssen, wenn sie ein effektives

Instrument zur Wiedereingliederung Arbeitsloser in den regulären Arbeitsmarkt darstellen sollen<sup>45</sup>. Dass Beschäftigungschaffende Maßnahmen die Möglichkeiten bieten können, arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen eine direkte Beschäftigungserfahrung zu vermitteln, kann als Vorteil für sich angesehen werden. Bei einer umfassenden Beurteilung müssen jedoch auch andere Nutzeffekte und Kosten mit ins Bild genommen werden. Für Deutschland, wo aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den neuen Bundesländern massiv eingesetzt wurden<sup>46</sup>, zeigen neuere ökonometrische Studien auf der Basis von Panel-Mikrodaten, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis kaum effektiv waren, verglichen mit einem Regime des Bezuges von Arbeitslosengeld oder -hilfe. Bei Weiterbildungsmaßnahmen ist die Bilanz dagegen offenbar etwas besser: Wenn die mikroökonomischen Untersuchungen für Ostdeutschland auch uneinheitliche Ergebnisse liefern, scheint die Teilnahme an Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen doch geringfügig positive Beschäftigungseffekte zu haben<sup>47</sup> (Anhang I). Darüber hinaus können mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bedeutende Mitnahmeeffekte verbunden sein, und es besteht die Gefahr, dass unternehmerische Aktivität im privaten Sektor durch öffentliche Beschäftigungsprogramme verdrängt wird<sup>48</sup>. Einige Berechnungen lassen zudem vermuten, dass die Kosten von Arbeitsförderungsmaßnahmen höher sind als die dadurch erzielten Einsparungen in Form niedrigerer Ersatzleistungen und Mehreinnahmen aus höherer Beschäftigung<sup>49</sup>.

## **Verbesserung von Qualifikationen, unternehmerischer Dynamik und Wettbewerb**

### *Verbesserung von Qualifikationen und technologischem Know-how*

Wie im *Wirtschaftsbericht Deutschland 1998* dargelegt wurde, ist die Anpassung der Ausbildungsordnungen für Lehrlinge an die neuen Qualifikationsanforderungen ein entscheidendes Element bei der Modernisierung des bisher erfolgreichen dualen Systems der Berufsausbildung in Deutschland, doch scheint sich der Fortschritt auf diesem Gebiet verlangsamt zu haben. Zu Beginn des Ausbildungsjahrs 1999/2000 sind 30 neue Ausbildungsordnungen hinzugekommen, und im Ausbildungsjahr 2000/2001 sollen weitere 20 Ausbildungsordnungen eingeführt werden. Die Weiterentwicklung des Systems der dualen Berufsausbildung ist auch ein Thema bei den Gesprächen im Rahmen des *Bündnis für Arbeit*. In der Vergangenheit konzentrierten sich die Diskussionen oft auf die Frage, ob verbindliche Zusagen in Bezug auf die Zahl der von den Arbeitgebern jedes Jahr zur Verfügung gestellten Ausbildungsplätze gemacht werden sollten. Bisher haben die Arbeitgeberverbände dies als unrealistisch zurückgewiesen.

Zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit trat im Januar 1999 ein neues staatliches Förderprogramm in Kraft, mit dem arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Jugendliche in 100 000 zusätzliche Ausbildungs- oder Arbeitsförderungsmaßnahmen mit Ausbildungsinhalten vermittelt werden sollen. Hauptziel der Initiative ist es, jungen Menschen größere Chancen zu geben, eine betriebliche Berufsausbildung zu erwerben. Zu diesem Zweck werden denjenigen, die im Rahmen des dualen Ausbildungssystems noch kein Lehrstellenangebot erhalten haben, kurze ein- bis dreimonatige Trainingsprogramme angeboten. Ferner werden außerbetriebliche Ausbildungsplätze eingerichtet, um insbesondere in den neuen Bundesländern den Mangel an betrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten zu kompensieren. Jugendlichen, die für die Teilnahme an regulären Ausbildungsprogrammen im Rahmen des dualen Systems der Berufsausbildung nicht geeignet sind, werden einjährige zusätzliche berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen angeboten. Ein letzter Pfeiler des Programms sind Finanzierungszuschüsse für regionale Projekte, die auf die Schaffung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze abzielen.

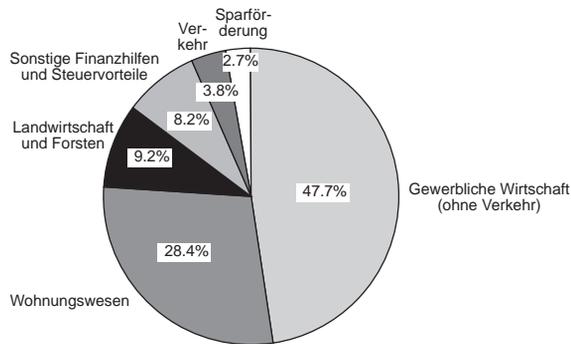
Die ersten Erfahrungen mit diesen Maßnahmen zeigen, dass sie von Jugendlichen sehr stark in Anspruch genommen werden, und eine beträchtliche Zahl von Teilnehmern hat die angebotenen Kurzzeitprogramme bereits absolviert. Da sich 60% der Teilnehmer noch in einer Ausbildungsmaßnahme befinden, ist es allerdings zu früh, den Erfolg des Programms zu beurteilen.

### ***Verstärkung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten***

#### *Subventionen und staatliche Hilfen*

Der Subventionsabbau ist langsam, aber stetig vorangekommen, jedoch werden ab 1999 auf Grund der höheren Steuervergünstigungen in Verbindung mit dem ermäßigten Energiesteuersatz für Industrie und Landwirtschaft geringere Fortschritte zu verbuchen sein. Die gesamten Subventionen (im Subventionsbericht der Bundesregierung definiert als Regierungs-Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) aller Regierungsebenen und der EU sollen von 120,8 Mrd DM im Jahr 1997 auf 115,6 Mrd DM in diesem Jahr zurückgehen, wobei etwa drei Viertel auf die alten Bundesländer entfallen. Das Kürzungsvolumen für Bund und Länder liegt allerdings nur bei 1 Mrd DM: 2 Mrd DM ergeben sich auf Grund niedrigerer Zahlungen der EU im Anschluss an die Reformen des Agrarpreisstützungssystems. Der Hauptgrund für die nur mäßigen Fortschritte bei den nationalen Subventionsprogrammen ist eine Ausweitung der Steuervergünstigungen um rd. 3,5 Mrd DM, bedingt durch den ermäßigten Energiesteuersatz (20% des Regelsteuersatzes), der Unternehmen in der Industrie und der Landwirtschaft zugestanden wurde (vgl. Kapitel IV). Die vom

Abbildung 13 **Subventionen des Bundes**  
Anteile am Gesamtvolumen in Prozent<sup>1</sup>



1. Im Jahr 1998. Einschl. Steuervergünstigungen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, *Subventionsbericht*, 1999.

Bund gewährten Subventionen (einschl. Steuervergünstigungen) werden voraussichtlich von 43 Mrd DM in diesem Jahr auf 45 Mrd DM im Jahr 2000 steigen, wobei Reduzierungen auf Grund der angekündigten Steuerreform durch Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem ermäßigten Energiesteuersatz überkompensiert werden. Wie bisher wird rd. die Hälfte der Subventionen dem Unternehmenssektor zufließen (Abb. 13), wobei die Förderung des Kohlebergbaus der wichtigste Einzelposten ist (Kapitel IV). Die Subventionen des Bundes für die neuen Bundesländer werden voraussichtlich nur geringfügig auf rd. 12 Mrd DM sinken.

In den Bereichen Subventionen und staatliche Hilfen stellt sich für die Politik eine Reihe von Fragen. Deutschland hat vorgeschlagen, innerhalb des Rahmens der Regionalförderung die Regeln für staatliche Hilfen an die Industrie sowohl für die alten wie auch die neuen Bundesländer beizubehalten. Das würde bedeuten, dass 40% der Bevölkerung, gleichmäßig verteilt auf neue und alte Länder, in Gebieten leben, die auf Fördermittel für ihre Entwicklung angewiesen sind. Wenngleich sich aber sowohl der Fördergebietsumfang als auch der Bevölkerungsanteil großzügig ausnehmen, machen die Ausgaben für Westdeutschland nur etwa ein Zehntel der in die neuen Bundesländer fließenden Mittel aus. Spezifische Programme in den alten und neuen Bundesländern sind außerdem von Seiten der EU kritisiert und einer EU-

Prüfung unterzogen worden. Hierzu zählen die immer wieder fortgeschriebenen Hilfen für bestimmte Unternehmen in den neuen Bundesländern sowie Finanzhilfen und Bürgschaften an die Landesbanken. Die EU hat in einem Beschluss festgestellt, dass eine Landesbank von der Landesregierung Subventionen in Form extrem billiger Kapitalspritzen erhalten hat, und die Rückzahlung dieser Beträge gefordert. Trotz ihrer erklärten Absicht, die Subventionen abzubauen, verteidigt die Bundesregierung nachdrücklich das gegenwärtige System. Ein weiteres grundsatzpolitisches Problem, das bereits in früheren *Wirtschaftsberichten* erörtert wurde, betrifft die staatlichen Bürgschaften für diese Banken, die ihnen die Kreditaufnahme zu optimalen Bedingungen (AAA-Rating) ermöglichen und damit deren Kapitalkosten reduzieren. Diese Bürgschaften verzerren die wettbewerblichen Bedingungen im Bankensektor, ein Problem, das ähnlich wie in Österreich dadurch angegangen werden könnte, dass für diese Leistung einfach eine Gebühr erhoben wird.

In den neuen Bundesländern hatte eine Reihe privatisierter Unternehmen mit Schwierigkeiten beim Umstrukturierungsprozess zu kämpfen, was zu Nachverhandlungen über Änderungen ihrer Privatisierungskontrakte geführt hat: 1998 wurden 850 neue Fälle in Angriff genommen, während 1 250 Fälle abgeschlossen wurden<sup>50</sup>. In einigen Fällen sind solche Nachverhandlungen notwendig, um das Unternehmen vor der Schließung zu bewahren, und das Bundesamt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS), das die Verantwortlichkeiten der Treuhandanstalt übernommen hat, ist seit 1997 befugt, im Rahmen konzertierter Aktionen in diesen Fällen finanzielle Unterstützung zu leisten. Bisher war das BVS in Zusammenarbeit mit den Bundesländern und anderen Parteien an 156 Aktionen dieser Art beteiligt. 1998 wurden 27 neue Fälle aufgenommen (d.h. weniger als in den vorangegangenen Jahren), doch haben sich die Kosten pro Fall auf rd. 10 Mio DM verdoppelt. Das Mandat des BVS ist mittlerweile unbegrenzt verlängert worden, und die neuen Bundesländer üben derzeit Druck aus, um in der Organisation größere Kontrollbefugnisse zu erlangen. Es dürfte gleichwohl unwahrscheinlich sein, dass ostdeutsche Unternehmen, die sich auch nach fast zehnjähriger Subventionierung noch immer nicht auf dem Markt behaupten können, durch weitere Subventionen den Absprung schaffen. Aus diesem Grund sollten Rettungsaktionen für Unternehmen in den neuen Bundesländern nicht über Subventionen finanziert werden, sondern die Finanzierung sollte vielmehr den Banken oder anderen geeigneten Marktakteuren überlassen werden. Was das allgemeine Aufbauprogramm Ost betrifft, das bis zum Jahr 2004 in Kraft bleibt, so sind die Investitionszuschüsse mittlerweile stärker auf das Verarbeitende Gewerbe und die Innenstadtbereiche konzentriert (vgl. *OECD Wirtschaftsbericht Deutschland 1998*), doch lässt die Koordination zwischen den zahlreichen Programmen noch immer zu wünschen übrig. Richtet man den Blick auf die Zukunft, so wird sehr bald eine Strategie zur Umstrukturie-

rung der Finanzhilfen für Ostdeutschland entwickelt werden müssen. Angesichts der Tatsache, dass die Mängel, die Ostdeutschland als Unternehmensstandort aufweist, erheblich abgebaut worden sind und einige Gebiete in Ostdeutschland sogar mit einer besseren Infrastruktur ausgerüstet sind als gewisse Regionen in Westdeutschland, sollte die Subventionierung der neuen Bundesländer insgesamt nicht über das Jahr 2004 hinaus fortgesetzt werden. Vielmehr sollten die Subventionen auf der Basis für ganz Deutschland geltender Regeln gewährt werden.

### *Liberalisierung des Elektrizitätssektors*

Das neue Gesetz zur Liberalisierung der Stromerzeugung und -verteilung (Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts) ist erst seit Mitte 1998 in Kraft, doch sind die Preise für Industriekunden bereits um 20-30% gesunken. Dieser Preisrückgang erklärt sich aus der drohenden Öffnung des Netzzugangs für Dritte, denn der effektive Zugang ist noch immer begrenzt. Netzbetreiber (die gleichzeitig auch Erzeuger sind) haben Dritten den Zugang häufig auf Grund technischer Probleme oder mit dem Hinweis darauf verweigert, dass die bestehenden Versorgungsverträge verbindlich seien. Dem sind die Wettbewerbsbehörden mit dem Argument begegnet, die Zugangsverweigerung stelle einen Missbrauch einer dominanten Marktposition dar, und sie haben eine Reihe von Verfahren in die Wege geleitet, um die Stichhaltigkeit der Aussagen zu prüfen, dass technische Probleme den Zugang verhindern würden und die unter den zuvor herrschenden Monopolbedingungen geschlossenen Verträge unantastbar sind. Die Durchleitungsentgelte werden in breiten Kreisen noch immer als zu hoch und als ein Hindernis für mehr Wettbewerb angesehen<sup>51</sup>. Auf Drängen der Bundesregierung zur Einführung einer Neuregelung laufen derzeit Verhandlungen zwischen dem Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) und dem Verband deutscher Stromerzeuger über eine neue Verbändevereinbarung, die unter anderem ein deutlich niedrigeres Durchleitungsentgelt für Ferntransporte elektrischer Energie vorsieht.

Eine Reihe von Problemen ist im Hinblick auf die Rolle der Stadtwerke und die Angemessenheit des wettbewerblichen Umfelds, in dem diese operieren, aufgetaucht. (Fragen im Zusammenhang mit der Bedeutung, die Umweltzielen bei der Liberalisierung des Stromsektors beigemessen wird, werden in Kapitel IV erörtert). Die Stadtwerke (ungefähr 550 an der Zahl, von denen 500 nur als Verteiler fungieren) sind Eigentum von Städten oder Gemeinden, häufig besitzen große Erzeuger/Netzbetreiber aber erhebliche Beteiligungen daran. So haben die Stadtwerke in vieler Hinsicht eine marktbeherrschende Stellung inne. Nach geltendem Recht können sie bis zum Jahr 2005 entscheiden, ob sie für einen bestimmten Zeitraum als Alleinkäufer operieren wollen, und 150 haben sich dafür entschieden. Trotz

dieser offenbar starken Position haben die Unternehmen mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen, und fordern von der Bundesregierung deshalb besondere Schutzmaßnahmen. Solchen Forderungen sollte nicht nachgegeben werden. Das Problem bei den Stadtwerken besteht darin, dass es sich gewöhnlich um kleine Betriebe handelt und sie andere kommunale Aktivitäten, wie den öffentlichen Verkehr quersubventionieren<sup>52</sup>. Ihre Anpassungsfähigkeit ist ebenfalls begrenzt. Sie dürfen keinen Strom an andere Städte liefern und in den meisten Fällen ist ihnen die Möglichkeit zu fusionieren durch die auf kommunaler und Länderebene bestehenden Vorschriften verwehrt. Im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Strommarkts müssen Überlegungen angestellt werden, wie die Rahmenbedingungen, unter denen die Stadtwerke operieren, dem neuen Umfeld angepasst und wie sie den Privatunternehmen gleichgestellt werden können. Es kann sogar hinterfragt werden, ob in diesem Sektor kommunale Aktivität überhaupt notwendig ist.

Was Wettbewerbsfragen im Elektrizitätssektor insgesamt betrifft, scheint klar zu sein, dass eine strikte Durchsetzung von Wettbewerbsregeln effektiv Ergebnisse bringt. Die Wettbewerbsbehörden haben ihre Möglichkeiten jedoch weitgehend ausgeschöpft und vieles wird davon abhängen, wie die Gerichte bei den Überprüfungsverfahren letztlich entscheiden, insbesondere in Bezug auf die Gültigkeit von Versorgungsverträgen. Es ist schwierig, Wettbewerbspolitik auf einem Markt durchzusetzen, der noch immer durch dominierende Unternehmen und Möglichkeiten zur Aufrichtung von Zutrittsschranken gekennzeichnet ist, und die Probleme werden dadurch verschärft, dass die Wettbewerbsbehörden keine Befugnis haben, eine unverzügliche Umsetzung von Maßnahmen zu verlangen. Solche Befugnisse sind der Regulierungsbehörde im Telekommunikationssektor erteilt worden. Bei den gegenwärtigen Machtstrukturen im Stromsektor kann jede Unterlassungsanordnung sofort angefochten werden, und Gerichtsentscheidungen könnten sich bis zu fünf Jahren hinziehen. In der Zwischenzeit würde der Wettbewerb behindert und Konkurrenten, die unter dem Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung leiden, könnten sogar aus dem Markt gedrängt werden. Bei einer Verpflichtung zu unverzüglicher Umsetzung müsste der marktbeherrschende Akteur den Bestimmungen ungeachtet eines anstehenden Gerichtsentscheids sofort nachkommen.

### *Telekommunikation*

Wie im Elektrizitätssektor, bestand der unmittelbare Effekt der Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts seit Anfang 1998 in einer deutlichen Preissenkung (um rd. 85%) für Ferngespräche im Festnetz. In diesem Bereich sind neue Wettbewerber aktiv, und einige von ihnen bauen rasch ihre eigenen Netze auf. Gefördert

wurde der Wettbewerb durch liberale Regulierungen hinsichtlich der Zusammenschaltungsgebühren, den Verzicht auf Infrastrukturverpflichtungen für Wettbewerber sowie einen nutzerfreundlichen Zugang zu konkurrierenden Netzbetreibern über ein und dieselbe Rufnummer. Demgegenüber haben sich die Tarife für Ortsgespräche nicht wesentlich verändert, da der Ex-Monopolist hier dominierend bleibt.

Es gibt mehrere – strukturelle wie auch regulierungsbedingte – Gründe, warum sich der Wettbewerb im Bereich der Ortsgespräche nicht rascher entwickelt hat. Auf lokaler Ebene könnte mehr Wettbewerb vor allem über das Breitband-Kabelnetz entstehen. Zum Zeitpunkt der Privatisierung der Telekom hat die Bundesregierung jedoch beschlossen, die Kontrolle des Netzes dem früheren Monopolisten zu überlassen und dieses nicht für einen potentiellen Wettbewerber zu öffnen. Ferner kontrolliert die Telekom den Zugang zum Kabelnetz, und die Regulierungsbehörde hat die hierfür in Rechnung gestellten hohen Preise mit der Begründung akzeptiert, dass die Investitionskosten (einschl. der Überinvestitionen) trotz geringer Auslastungsquoten voll an die Kunden weitergegeben werden sollten<sup>53</sup>. Die ineffiziente Nutzung des Netzes und die Möglichkeit einer Wettbewerbsstimulierung blieben dabei offenbar unberücksichtigt<sup>54</sup>. Schwierig gestaltet sich auch die Festlegung des Mietpreises für die Anschlussleitungen an die Ortsnetze, hier geht es um das Problem der so genannten „letzten Meile“. Wenn die Regulierungsbehörde auch den vom Monopolisten ursprünglich geforderten Preis gesenkt hat, scheint dieser noch immer ein Wettbewerbshindernis darzustellen. Der Mietpreis für die Teilnehmeranschlussleitungen ist effektiv höher als die den Verbrauchern berechneten monatlichen Gebühren. Der Entscheidung lagen auch Kostenberechnungen zu Grunde, die einen kurzen Abschreibungszeitraum für das Netz – und mithin hohe Preise – akzeptierten. Gleichwohl dürfte die Vergabe von Frequenzen für den funkgestützten Zugang zu den Ortsnetzen zur Einführung von Wettbewerb im Ortsnetzbereich beitragen.

### *Betriebsbeschränkungen im Einzelhandel*

Die Ladenöffnungszeiten sind in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern nach wie übermäßig restriktiv (Tabelle 13). Mehrere Bundesländer haben unilaterale Maßnahmen zur Verlängerung der Ladenöffnungszeiten ergriffen und die bestehenden Regelungen damit zum Kippen gebracht. Um Konflikte mit der einschlägigen Bundesgesetzgebung zu vermeiden, haben mehrere Länder die längeren Ladenöffnungszeiten auf Tourismuszentren und Kureinrichtungen beschränkt oder nur in Verbindung mit kulturellen Veranstaltungen erlaubt, ein Vorgehen, das ihrer Auffassung nach gesetzlich zulässig ist. Es wurde der Einwand vorgebracht, dass diese Initiative zu Wettbewerbsverzerrungen im Einzelhandel führe. Einige Länder

Tabelle 13 **Ladenöffnungszeiten in europäischen Ländern<sup>1</sup>**

	An Werk- und Samstagen	An Sonntagen
Österreich	6.00 - 19.30; Samstag: 6.00 - 17.00	Ausnahmen für Familienbetriebe 1 Ruhetag pro Woche
Belgien	5.00 - 20.00; Freitag: 5.00 - 21.00	
Tschechische Republik	keine Regelung	
Dänemark	0.00 - 24.00; Montag ab 6.00, Samstag: 0.00 - 17.00	geschlossen
Finnland	7.00 - 21.00; Samstag: 7.00 - 18.00	12.00 - 21.00
Frankreich		geschlossen
<b>Deutschland</b>	6.00 - 20.00; Samstag: 6.00 - 16.00	geschlossen
Griechenland	6.00 - 20.00; im Sommer: 6.00 - 21.00	geschlossen
Ungarn	keine Regelung	
Irland	0.00 - 24.00	wie an Werk- und Samstagen
Italien	7.00 - 22.00, höchstens 13 Stunden	an 8 Sonntagen im Jahr geöffnet
Luxemburg	6.00 - 20.00; einmal wöchentlich bis 21.00; Samstag: 6.00 - 18.00	6.00 - 13.00
Niederlande	6.00 - 22.00	an 12 Sonntagen im Jahr geöffnet
Portugal	6.00 - 24.00	8.00 - 13.00
Spanien	0.00 - 24.00	
Schweden	0.00 - 24.00	wie an Werk- und Samstagen
Schweiz	Regelung auf kantonaler Ebene	
Vereinigtes Königreich	0.00 - 24.00	10.00 - 16.00

1. In einigen Ländern wie Frankreich, Deutschland und Österreich gelten für Tourismuszentren besondere Regelungen.

Quelle: OECD.

haben auf diese Kritik reagiert und mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs zu Gunsten einer generellen Verlängerung der Ladenöffnungszeiten im Bundesrat eine weitere Deregulierung gefordert.

## Gesamtüberblick und Spielraum für weitere Maßnahmen

Eine Gesamtbeurteilung der strukturpolitischen Reformen in Deutschland muss mit der Feststellung beginnen, dass viele der ersten bescheidenen Reformfortschritte, die von der OECD als angemessene nationale Ausgestaltung der Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie beurteilt worden waren, mittlerweile wieder rückgängig gemacht worden sind. Das hat zusammen mit ausgebauten Arbeitslosenunterstützungsleistungen und den Maßnahmen, die die Erwerbsbeteiligung effektiv reduzieren, wahrscheinlich kaum zu einer Verbesserung der Kapazität der Wirtschaft zur Schaffung neuer Arbeitsplätze geführt. Im wichtigen Bereich der Lohnverhandlungen orientiert sich die Politik daran, spontanen Entwicklungen in Richtung auf eine

stärkere Differenzierung zu widerstehen, indem vorgeschlagen wird, den Sozialpartnern größere Befugnisse zur Anfechtung lokal ausgehandelter Lohnabschlüsse einzuräumen und die Befugnisse der Bundesregierung zur verbindlichen Ausweitung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen auf Nicht-Tarifpartner zu vergrößern. Bis heute ist das Ziel, von Seiten der Sozialpartner eine effektive Verpflichtung auf gesamtwirtschaftliche Lohnflexibilität zu erhalten (bei der man argumentieren könnte, sie stelle zumindest einen gewissen (unvollständigen) Ersatz für mikroökonomische Strukturreformen dar) noch immer nicht über eine vage Grundsatzklärung hinausgekommen. Unklar ist auch, zu welchen Ergebnissen die Roundtable-Diskussionen führen werden, die derzeit im Rahmen des *Bündnisses für Arbeit* stattfinden. Die OECD vertritt nach wie vor die Auffassung, dass es zur Schaffung einer angemessenen Zahl von Arbeitsplätzen in Deutschland sowohl einer größeren Flexibilität für die Unternehmen bedarf, damit diese sich den wandelnden ökonomischen Bedingungen anpassen können, als auch verstärkter Anreize und größeren Handlungsspielraums für individuelle Initiativen. Kasten 5 enthält, ausgehend von früheren Prüfungen der Umsetzung der *Beschäftigungsstrategie* und der daraufhin ergriffenen nationalen Maßnahmen eine Zusammenfassung der OECD-Politikempfehlungen für die Schaffung moderner und dynamischer Arbeits- und Produktmärkte.

Im Bereich der Lohnfindung müssen Rechtsposition und Befugnisse einiger Einrichtungen, wie beispielsweise der Betriebsräte, neu definiert werden. Der Spielraum für betriebliche Vereinbarungen über Entgelte und Arbeitsbedingungen ist unzureichend, und es gilt, den Widerspruch zu beheben, der derzeit zwischen der offiziellen Ablehnung einer Anpassung der Löhne an die lokalen Bedingungen und der bereits akzeptierten Lösung besteht, Konzessionen bei Löhnen und Arbeitsbedingungen gegen größere Arbeitsplatzsicherheit auszuhandeln. Entscheidungen über die genaue Ausgestaltung derartiger Kompromisse (Trade-offs) werden am besten auf lokaler Ebene getroffen, und in dieser Hinsicht müssen die Vorschläge zur Stärkung der Befugnisse der Sozialpartner im Bereich der Anfechtung lokaler Tarifverträge auf die Klärung rechtlicher Fragen begrenzt werden. Auch die Erweiterung des Spielraums für die obligatorische Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen auf Nichtvertragsparteien ist wenig hilfreich und widerspricht dem Grundsatz der Wahrung der Tarifautonomie der Vertragsparteien. Ebenso wenig scheint die Vereinheitlichung der Lohnrunden für Ost- und Westdeutschland, wie sie zunehmend zu beobachten ist, ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Kapazität der ostdeutschen Unternehmen zur Arbeitsplatzschaffung zu sein. Obwohl es sich hierbei um eine Entscheidung handelt, die in den Zuständigkeitsbereich der Sozialpartner fällt, sollte die Bundesregierung einer derartigen Entwicklung entgegenwirken.

## Kasten 5 Überblick über Fortschritte bei der Strukturreform

Seit dem vorjährigen Wirtschaftsbericht wurde eine Reihe von Politikmaßnahmen umgesetzt, und in gewissen Bereichen kam es zu einer Kursänderung. Nachstehend sind die im gesamten Zeitraum seit der ersten Überprüfung im *OECD-Wirtschaftsbericht* 1996 durchgeführten Aktionen zusammengefasst.

Ursprünglicher Vorschlag	Unternommene Aktionen	Bewertung bzw. Empfehlung der OECD
<b>A. Fortschritte bei der Arbeitsmarktreform</b>		
<b>I. Größere Flexibilität der Lohn- und Arbeitskosten</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung der Lohndifferenzierung, mehr Vereinbarungen auf Betriebs-ebene und Öffnungsklauseln.</li> </ul>	<p>Der Mindestlohn in der Bauwirtschaft wurde Mitte 1997 als allgemeinverbindlich erklärt.</p> <p>Die Möglichkeiten für eine administrative Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen auf nicht tarifgebundene Parteien wurden 1999 erweitert.</p>	<p>Bei den Lohnverhandlungen sollte größere Flexibilität vorgesehen werden; Erweiterung des Rechtsrahmens für Tarifverhandlungen; Beseitigung der administrativen Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erleichterung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und Verringerung der Anreize zur Frühverrentung.</li> </ul>	<p>Anhebung des Eintrittsalters für die Frühverrentung; Subventionierung von Altersteilzeit unter gewissen Bedingungen; Verschärfung der Anspruchskriterien für Erwerbsunfähigkeitsrenten. Einige Maßnahmen 1999 zurückgenommen.</p>	<p>Erwägung weiterer Maßnahmen zur Anhebung des Rentenalters (strengere Anspruchskriterien, versicherungsmathematische Rentenabschläge) und Beschränkung von Übergangsregelungen auf ein Mindestmaß.</p>
<b>II. Stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeit und Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Änderung von Bestimmungen, die die Basis für inflexible Arbeitspraktiken bilden.</li> </ul>		<p>Überprüfung der Regulierungseffekte.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Liberalisierung der Bedingungen für die Erneuerung befristeter Arbeitsverträge.</li> </ul>	<p>Verlängerung der Höchstdauer von Vertragserneuerungen und Möglichkeit mehrfacher Verlängerungen; Erleichterungen bei Leiharbeitsverhältnissen. Die Zeiträume sind seither verlängert und die Genehmigungsaufgaben vereinfacht worden.</p>	<p>Evaluierung der Beschäftigungseffekte und ggf. Fortsetzung der Reformen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erleichterung von Teilzeitarbeit.</li> </ul>	<p>Flexiblere Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst; Subventionierung von Altersteilzeit.</p>	<p>Vermeidung weiterer Subventionen für Altersteilzeit.</p>

*(Fortsetzung nächste Seite)*

*(Fortsetzung)*

Ursprünglicher Vorschlag	Unternommene Aktionen	Bewertung bzw. Empfehlung der OECD
– Reform des Kündigungsschutzes.	Erweiterung der Ausnahmen von dem allgemeinen Kündigungsschutzgesetz; Lockerung der Sozialklausel bei Kündigungen. Beide Maßnahmen 1999 zurückgenommen.	Liberalisierung des Kündigungsschutzes.
<b>III. Abbau der Verzerrungen im Zusammenhang mit Arbeitslosengeld- und ähnlichen Transferleistungen</b>		
– Verbesserung der Anreizstruktur der Leistungen.	Anhebung der Altersgrenzen für den verlängerten Arbeitslosengeldbezug um drei Jahre; Anrechnung von Entlassungsabfindungen auf das Arbeitslosengeld, 1999 zurückgenommen.	Abschaffung der verlängerten Arbeitslosengeldbezugsdauer für Ältere; Vergrößerung des Abstands zwischen dem Sozialhilfeniveau und dem Erwerbseinkommen von Niedrigeinkommensfamilien.
– Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für Stellenangebote, schärfere Sanktionen und strengere Kontrollen.	Qualifikationskriterien als Begründung für die Ablehnung eines Arbeitsangebots nicht länger zulässig; engere Definition des zumutbaren Entgelts; interne Überprüfung der Kriterien; Verstärkung der Kontrollen, was aber 1999 zurückgenommen wurde.	Evaluierung der revidierten Zumutbarkeitskriterien für die Annahme und Ablehnung von Stellenangeboten und ggf. Verschärfung.
– Senkung der Sozialversicherungsbeitragsätze.	Vorübergehende Kürzung gewisser Sozialtransfers; Anhebung der Mehrwertsteuer, um weitere Beitragssatzerhöhungen zu vermeiden; Verabschiedung des Rentenreformgesetzes (wurde 1999 wieder zurückgenommen); Senkung der Beitragsätze zur Rentenversicherung durch die Einführung neuer Ökosteuern; Ausdehnung der Beitragspflicht zur Sozialversicherung auf geringfügig Beschäftigte und Scheinselbständige.	Verminderung der Sozialausgaben; Prüfung weiterer Maßnahmen, um die Finanzierung des Rentensystems sicherzustellen (Renteneintrittsalter, Grundrente, Kapitalfundierung). Wahrung der Flexibilität von geringfügiger Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit durch Neudefinition der einschlägigen Bestimmungen für Beitragszahlungen.
– Vereinfachung des Einkommensteuersystems und Senkung der Grenzsteuersätze.	Gesetze zur Reform der Einkommensteuer wurden 1999 umgesetzt. Weitere Steuerformen werden ausgearbeitet.	Fortsetzung der Steuerreform und Senkung der Steuersätze.

*(Fortsetzung nächste Seite)*

<i>(Fortsetzung)</i>		
<b>Ursprünglicher Vorschlag</b>	<b>Unternommene Aktionen</b>	<b>Bewertung bzw. Empfehlung der OECD</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reduzierung der Großzügigkeit der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Stärkung der Anreize zur Missbrauchvermeidung.</li> </ul>	<p>Senkung der vom Gesetz geforderten Lohnfortzahlung im Krankheitsfall von 100% auf 80%, wurde 1999 zurückgenommen.</p>	<p>Reduzierung der Großzügigkeit der Mindestleistungen im Krankheitsfall.</p>
<b>IV. Verbesserung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abschaffung der Regelung, wonach die Teilnahme an diesen Maßnahmen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründet.</li> </ul>	<p>Ausbildungsmaßnahmen begründen keinen neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr.</p>	<p>Fortsetzung der Reform.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gezielte Ausrichtung der Maßnahmen auf Risikogruppen.</li> </ul>	<p>Flexiblere Arbeitsverträge für zuvor arbeitslose Personen. Erweiterung der Befugnisse der Kommunen für die Einführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; Einführung einer neuen Kreditfazilität für die anfallenden Nichtlohnkosten; Ausweitung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (sowohl Weiterbildungs- als auch Arbeitsförderungsmaßnahmen) und Lockerung der Anspruchskriterien.</p>	<p>Überwachung der Wirksamkeit von Arbeitsverträgen für Arbeitslose, insbesondere im Hinblick auf Arbeitsförderungsmaßnahmen. Eingrenzung der neuen Befugnisse der Kommunen zur Durchführung von Arbeitsförderungsmaßnahmen und Vermeidung einer bloßen Verschiebung von Leistungsempfängern von einer staatlichen Ebene auf eine andere. Gezielte Ausrichtung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf Risikogruppen und Umschichtung der Mittel zu Gunsten von Weiterbildungsmaßnahmen. Evaluierung aller Programme.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kopplung von Beschäftigungssubventionen an Löhne, die unterhalb des marktüblichen Niveaus liegen.</li> </ul>	<p>Absenkung der zulässigen Lohnbemessungsgrundlage. Auslaufen der Sonderbedingungen für die neuen Länder.</p>	
<b>B. Verbesserung von Qualifikationen, Unternehmerischer Dynamik und Wettbewerb</b>		
<b>V. Verbesserung der Qualifikationen der Arbeitskräfte</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wahrung bzw. Wiederherstellung der Attraktivität des dualen Ausbildungssystems, Klärung der Beziehungen zum Hochschulwesen.</li> </ul>	<p>Überarbeitung der Ausbildungsordnungen für Lehrlinge und Einführung neuer Berufsbilder. Einführung eines öffentlichen Förder-</p>	<p>Fortsetzung der Reform der Ausbildungsordnungen und Wahrung der durch die Ausbildung von Lehrlingen entstehenden Vorteile. Keine Einfüh-</p>
<i>(Fortsetzung nächste Seite)</i>		

*(Fortsetzung)*

Ursprünglicher Vorschlag	Unternommene Aktionen	Bewertung bzw. Empfehlung der OECD
– Verkürzung der Hochschul- ausbildung und Ausrichtung auf stärker berufsbezogene Studiengänge.	programms zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungs- plätze.  Grundsätzliche Einigung zwischen Bund und Ländern über eine Hochschulreform.	rung einer Ausbildungsabgabe. Beobachtung der Effizienz öffentlicher Förderprogramme; Vermeidung einer Subven- tionierung von Ausbildungs- maßnahmen.  Verkürzung der Hochschul- ausbildung und stärkere Praxisorientierung. Stärkere Leistungsorientierung der Hochschulen. Erweiterter Rückgriff auf Studiengebüh- ren bzw. Studiendarlehen.

#### VI. Förderung der Entwicklung und Verbreitung von technologischem Know-how

- |                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| – Vertiefung der Finanz-<br>märkte, Förderung von<br>Wagniskapital und Abbau<br>regulierungsbedingter<br>Hindernisse. | Inkrafttreten von Gesetzen<br>zur Flexibilisierung der<br>Finanzmärkte, Erleichterung<br>des Zugangs der Unternehmen<br>zu Risikokapital und Ände-<br>rung der Corporate-Gover-<br>nance-Struktur. | Überprüfung der Entwick-<br>lung des Risikokapitalmarkts;<br>Einführung von Pensionsfonds.<br>Die Einführung negativer<br>Anreize für Risikokapital im<br>Rahmen der Steuerreform sollte<br>vermieden werden. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### VII. Förderung eines positiven unternehmerischen Klimas

- |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| – Erleichterung von Unter-<br>nehmensneugründungen.                                                      | Beschleunigte Abschreibungs-<br>möglichkeiten für neu gegrün-<br>dete Unternehmen; Lohnkos-<br>tenzuschüsse für neu gegrün-<br>dete Kleinbetriebe.                                                                                                                                       | Weiterer Abbau regulierungs-<br>bedingter Hindernisse.                                                                               |
| – Verbesserung der Mana-<br>gementkenntnisse der neu-<br>en Firmeninhaber in den<br>neuen Bundesländern. | Keine größeren Änderungen.                                                                                                                                                                                                                                                               | Förderung von Projekten zur<br>Verbreitung von Know-how.                                                                             |
| – Reduzierung der<br>Gesamtsteuerlast.                                                                   | Abschaffung der Vermögen-<br>steuer und der Gewerbesteuer.<br>Senkung der Erbschaftsteuer.<br>Reduzierung der Steuerlast für die privaten<br>Haushalte, aber vorübergehend<br>stärkere Belastung des Unter-<br>nehmenssektors; eine Unter-<br>nehmensteuerreform ist in<br>Vorbereitung. | Umsetzung einer Steuerreform<br>mit drastischem Abbau von<br>Steuervergünstigungen und<br>einer Absenkung der Grenz-<br>steuersätze. |

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung)

Ursprünglicher Vorschlag	Unternommene Aktionen	Bewertung bzw. Empfehlung der OECD
<b>VIII. Verstärkung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten</b>		
– Vereinfachung der Genehmigungsverfahren.	Vereinfachung der Genehmigungsverfahren und Lockerung des Zugangs zu Handwerksberufen.	Überwachung der Wirksamkeit der neuen Bestimmungen; Fortsetzung der Reform und Modernisierung der Handwerksordnung.
– Liberalisierung der Ladenschlusszeiten.	Verlängerung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten im Jahr 1997.	Weitere Liberalisierung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten.
– Förderung des Wettbewerbs in den netzgebundenen Sektoren.	Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationssektors und rasches Entstehen von Wettbewerb. Das Wettbewerbsgesetz wurde auf netzgebundene Sektoren und den Verkehrsbereich ausgedehnt. Telekom-Regulator eingesetzt.	Überwachung der Effektivität der Regelungen zur Durchsetzung der Netzöffnung und Förderung wettbewerbsorientierter Märkte. Förderung der Umstrukturierung kommunaler Stromerzeuger und Ablehnung der Forderungen nach speziellem Schutz für diese Erzeuger. Ebenso wenig sollte Forderungen nach einem Schutz der Interessen des alten Telekommunikationsmonopolisten nachgegeben werden.
– Die kommunalen Dienstleistungsunternehmen müssen sich stärker am Markt orientieren.	Keine größeren Änderungen.	Abschaffung der steuerlichen Vorzugsbehandlung öffentlicher Versorgungsbetriebe.
– Fortsetzung der Privatisierungen.	Teilprivatisierung der Deutschen Telekom.	Beschleunigung des Privatisierungsprozesses.
– Subventionsabbau.	Insgesamt Senkung der Subventionen an die Bauwirtschaft, doch Verlangsamung beim Abbau der Kohlesubventionen. Subventionen an Ostdeutschland auf neue Grundlage gestellt.	Vermeidung neuer Industriesubventionen; Aufstellung eines Zeitplans für den Abbau bestehender Subventionen; Einstellung der Steuervergünstigungen. Reform der Regionalförderung.

Gleichzeitig sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Leistungskürzungsraten (benefit withdrawal rates) im Sozialhilfesystem zu reduzieren und die Ersatzquoten im Fall einer nur niedrigen Differenz zum Erwerbseinkommen zu senken. Mit den neuen Regeln, die die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen auch bei geringfügiger Beschäftigung und Scheinselbständigkeit vorsehen, ist ein Großteil an

Arbeitsmarktflexibilität verloren gegangen. Es ist daher auch etwas paradox, dass es bei der Politikdebatte nunmehr um die Frage geht, die Entwicklung eines Niedriglohnsektors durch Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge zu fördern. Was die geringfügige Beschäftigung und die Scheinselbständigkeit betrifft, sollten die Regeln für die Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen neu definiert werden, so dass die Flexibilität in diesem Segment des Arbeitsmarkts verstärkt wird und keine neuen Schranken für eine selbständige Erwerbstätigkeit errichtet werden. Was den Niedriglohnsektor allgemeiner gesehen betrifft, so muss das Steuer- und Transfersystem überarbeitet werden, doch kann die staatliche Politik hier nicht als Ersatz für eine Lohnverteilung dienen, die die Beschäftigungsaussichten der Geringqualifizierten verbessert. Hier wird ein umfassender Ansatz benötigt und weniger der Rückgriff auf die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen oder Arbeitsentgelten im Rahmen einer ansonsten unveränderten Politik.

Die deutliche Anhebung der für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Ressourcen sowie die Lockerung der Anspruchskriterien für die Teilnahme an diesen Maßnahmen erscheinen nicht gerechtfertigt angesichts der empirischen Evidenz – insbesondere für Ostdeutschland –, dass hohe Ausgaben für derartige Programme keinen effektiven Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen leisten. Diese Programme gehen mit hohen Mitnahmeeffekten einher und verdrängen wirtschaftliche Aktivität sowie nicht subventionierte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollten Gruppen mit hohem Risiko vorbehalten sein und nicht zur Verringerung des effektiven Arbeitsangebots eingesetzt werden, wie dies in den neuen Bundesländern der Fall ist. Mit den eingesparten Finanzmitteln könnte u.a. eine Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit finanziert werden. Um die Effizienz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu steigern, sollten alle Programme einer Evaluierung unterzogen und die Mittel eher zu Gunsten von Weiterbildungs- als von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingesetzt werden. Was den Bereich Aus- und Weiterbildung generell betrifft, so ist es wichtig, die hohe Leistungsfähigkeit des deutschen Systems der dualen Berufsausbildung zu sichern und weiterzuentwickeln, was eine verstärkte Anpassung der Qualifikationsprofile sowie eine Erweiterung der Ausbildungsordnungen voraussetzt. Es dürfte sich lohnen, ein „Baukastensystem“ in Erwägung zu ziehen, das eine Kombination mehrerer kurzer, auf ein spezifisches Qualifikationsprofil zugeschnittener Fortbildungsmodule ermöglicht. Bei Maßnahmen, die auf eine kurzfristige Ankurbelung der Nachfrage nach Lehrlingen abzielen, besteht die Gefahr, dass die Auszubildenden nicht in jene Berufe vermittelt werden, die ihnen längerfristig die besten Aussichten bieten. Derartige Programme müssen daher sorgfältig beobachtet werden, um diese Gefahr auf ein Mindestmaß zu reduzieren, und sie dürfen nicht dazu führen, dass die betriebliche Ausbildung an Bedeutung verliert.

Was die Produktmärkte und die ökonomische Effizienz allgemein betrifft, so stellen die umfangreichen Subventionen nach wie vor ein großes Problem dar, und es ist wichtig, dass die Bundesregierung bei ihrer erklärten Politik des Subventionsabbaus vorankommt. Die Regionalförderung für die Weiterentwicklung in den neuen Bundesländern muss auf einem einheitlichen Kriterienkatalog für ganz Deutschland beruhen. Die anderen großen Probleme im Wettbewerbsbereich betreffen die restriktiven Ladenöffnungszeiten, die weiter liberalisiert werden müssen, und die nach wie vor bestehenden Wettbewerbsschranken im Energie- und Telekommunikationssektor. Die Wettbewerbsbehörden des Bundes haben aktiv zur Öffnung dieser Märkte beigetragen, doch sind noch Aktionen in bestimmten Bereichen notwendig:

- Im Stromsektor muss der Wettbewerb durch einen Regulierungsrahmen gefördert werden, der unter anderem einen nichtdiskriminierenden Netzzugang garantiert, und die Stadtwerke sollten keinen speziellen Schutz genießen. So muss betrachtet werden, wie diesen Einrichtungen – vielleicht auf dem Privatisierungsweg – mehr Befugnisse zur Umstrukturierung eingeräumt werden kann. Zur Erfüllung der Umweltziele sollten in diesem Bereich effizientere Mittel eingesetzt werden (Kapitel IV).
- Im Bereich der Telekommunikation muss die Bundesregierung den Wettbewerb insbesondere auf dem Gebiet der Ortsgespräche fördern. Forderungen nach einem Schutz der Interessen des Ex-Monopolisten sollten abgelehnt werden. Um potentielle Interessenkonflikte zu reduzieren, sollte die Bundesregierung ihre verbleibenden Anteile an der Telekom so rasch wie möglich verkaufen.

Wenn sich die Liberalisierung der Märkte auch in den am stärksten betroffenen Bereichen in einem deutlichen Preisrückgang insbesondere für die Geschäftskunden niedergeschlagen hat, ist doch nach wie vor ein erheblicher Spielraum für weitere Effizienzsteigerungen vorhanden.

## IV. Ein umweltverträglicheres Wachstum

### Einleitung

Fragen der nachhaltigen Entwicklung haben in der politischen Entscheidungsfindung der OECD-Länder vor allem seit der Konferenz in Rio von 1992 eine immer größere Rolle zu spielen begonnen und sind zu einer Spitzenpriorität für die Arbeit der OECD geworden. Auch Deutschland ist von diesem Trend stark beeinflusst worden. So wurde 1994 das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Grundgesetz verankert, das „den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für künftige Generationen“ als ein Grundziel des Staats anerkennt. Die künftigen Umweltziele Deutschlands sind ehrgeizig und weit reichend und bauen auf den beeindruckenden Resultaten der letzten fünfzehn Jahre auf, in denen die Luft- und Wasserqualität merklich verbessert und zugleich ein hohes Maß an Flexibilität unter Beweis gestellt wurde. Zu den Umweltzielen zählen u.a. die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um ein Viertel bis Mitte des kommenden Jahrzehnts, der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie und die weitere Verbesserung der Umweltbedingungen im städtischen und ländlichen Raum. Da aber die einfachsten und kostengünstigsten Verbesserungsmöglichkeiten wahrscheinlich schon ausgeschöpft sind, besteht das ökonomische Kernproblem in der Frage, wie die Umweltziele so erfüllt werden können, dass die Kosten im Hinblick auf Beschäftigung und Wachstum für die jetzigen Generationen so gering wie möglich gehalten werden. Es wird sorgfältig darauf geachtet werden müssen, dass die Trade-offs – oder anders gesagt die Komplementaritäten – zwischen umwelt- und wirtschaftspolitischen Zielen richtig eingeschätzt werden. Dabei stellen sich komplexe Probleme, zumal die klimapolitischen Weichenstellungen auch ganz entscheidend davon abhängen, ob andere Länder zur Zusammenarbeit gewonnen werden können, und dies wird wiederum die Wahl des in Frage kommenden Instrumentariums beeinflussen.

Das Kapitel untersucht die ökonomischen Fragen, die sich im Zuge der Verlagerung der Umweltpolitik von der Behebung lokaler Umweltexzesse zur Konzipierung und Umsetzung einer Umweltstrategie zur Verwirklichung eines nachhaltigen Wachstums ergeben. Der erste Teil des Kapitels enthält eine Beschreibung der

Umweltziele Deutschlands und einen kurzen Überblick über bereits erzielte und voraussichtliche künftige Umweltergebnisse. Daran anschließend wird auf den politischen und institutionellen Hintergrund eingegangen, der de facto zu einer komplexen ordnungsrechtlichen Struktur geführt hat, bei der die Korrelationen zwischen den ökologischen und ökonomischen Effizienzzielen nicht nur unklar sind, sondern oftmals auch nicht vollständig evaluiert wurden. Besonders kontrovers sind die Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen auf die Beschäftigung. Vor diesem Hintergrund werden im dritten Abschnitt die wirtschaftspolitischen Fragen und Optionen skizziert, die sich beim Versuch der Umsetzung der aktuellen und künftigen Umweltziele insofern ergeben, als die vorliegenden Daten darauf hindeuten, dass einige dieser Ziele ohne zusätzliche politische Maßnahmen womöglich nicht erfüllt werden können und die entsprechenden Kosten wahrscheinlich höher sein werden als bisher. Analog dazu werden im vierten Abschnitt wichtige sektorspezifische Fragen, einschließlich der Politik im Elektrizitäts-, Kohle-, Verkehrs- und Agrarsektor, näher untersucht. Im letzten Abschnitt werden schließlich die großen Fragen zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen.

## **Umweltfragen: Anliegen, Ziele und Ergebnisse**

### *Umweltanliegen ...*

Charakteristisch für Deutschland ist die hohe politische und gesellschaftliche Sensibilisierung für ökologische Fragen, für die es mehrere Gründe gibt. Deutschland ist gekennzeichnet durch hohe Bevölkerungsdichte, starke Industrialisierung und intensive Landwirtschaft. Das Verkehrsnetz ist dicht und das Verkehrsaufkommen weist hohe Zuwachsraten auf. Im Zuge der wachsenden europäischen Integration ist Deutschland zu einer wichtigen Achse des Transitverkehrs in alle Richtungen geworden. Zudem ist Deutschland seit eh und je mit Problemen des grenzüberschreitenden Verkehrs konfrontiert: Das Land verfügt über eine lange Küstenlinie; es hat gemeinsame Grenzen mit neun anderen Ländern, und das Quellgebiet der meisten Flüsse liegt außerhalb der deutschen Grenzen. Nachdem die importierte Luftverschmutzung aus den osteuropäischen Planwirtschaftsländern in der Vergangenheit große Probleme aufgeworfen hat, ist Deutschland heute sowohl „Importeur“ als auch „Exporteur“ umweltverschmutzender Stoffe.

Nach dem Krieg war ein außergewöhnlich rasches Wirtschaftswachstum zu beobachten; in den sechziger Jahren kam jedoch in der Öffentlichkeit Besorgnis über die Verschlechterung der Wasserqualität und die wachsende Luftverschmutzung auf, die damit in Verbindung gebracht und als potentielle Bedrohung für die menschliche Gesundheit angesehen wurden. Die Verschmutzung der Luft und der

Gewässer durch Emissionen der privaten Haushalte und der Industrie rückten mit dem Waldsterben und den Waldschäden sowie der großen Algenplage in der Nord- wie auch der Ostsee verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Zugleich wurde die Öffentlichkeit auch durch verschiedene Unfälle in der chemischen Industrie sensibilisiert – und später dann durch Tschernobyl. Das Bewusstsein für Umweltprobleme nahm in den achtziger und neunziger Jahren weiter zu, verstärkt durch die Umweltsituation in den neuen Bundesländern, wobei sich der Schwerpunkt von lokalen Umweltproblemen auf globale Fragen – und globale Verpflichtungen – im Zusammenhang nicht nur mit den Treibhausgasen, sondern auch mit dem Einsatz der natürlichen Ressourcen allgemein erweiterte. Gegen Mitte der neunziger Jahre erachteten 50% der Bevölkerung die Umweltsituation als schlecht oder sehr schlecht (Umweltbundesamt 1997b).

### ***... führten zur Formulierung weit reichender Umweltziele***

Als Reaktion auf die wachsende Sensibilisierung der Öffentlichkeit wurde die Umweltpolitik in den neunziger Jahren sowohl erweitert als auch vertieft, was dazu geführt hat, dass der weit gefasste Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ zu einem globalen Ziel der staatlichen Politik wurde<sup>55</sup>, und in diesem Rahmen spielt sich denn auch die derzeitige Debatte über den Umgang mit natürlichen Ressourcen ab. Die deutsche Umweltstrategie basiert auf sechs großen Zielen, die als Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung betrachtet werden. Sie lauten folgendermaßen<sup>56</sup>:

- Schutz des Klimas und der Ozonschicht;
- Schutz des ökologischen Gleichgewichts;
- Schonung der Ressourcen;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- Entwicklung umweltverträglicher Formen der Mobilität;
- Verbreitung einer Umweltethik.

Über diese allgemeinen Zielvorstellungen wurde auf breiter Basis im Hinblick darauf diskutiert, spezifischere umweltpolitische Ziele und Richtwerte zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung festzulegen. Im Umweltaktionsprogramm der EU sind ebenfalls spezifische Ziele enthalten<sup>57</sup>. Die großen Orientierungen und Richtwerte sind (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) in Tabelle 14 aufgelistet. Die Bundesregierung ist bislang nur relativ wenige spezifische Verpflichtungen eingegangen; wichtige Ausnahmen hiervon sind die internationalen Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Eliminierung von ozonschichtzerstörenden Substanzen sowie der schrittweise Ausstieg aus der Atomenergie<sup>58</sup>.

Tabelle 14 **Große Umweltziele und spezifische Zielvorgaben**

Ziel	Spezifische Zielvorgaben		Von anderen Einrichtungen vorgeschlagene Zielwerte
	Deutsche Bundesregierung	EU	
<b>Schutz des Klimas</b>	CO <sub>2</sub> -Reduktion um 25% bis 2005 (Basisjahr 1990).  UNFCCC: Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen.	Kioto-Protokoll: Reduktion um 21% bis 2008/12 im Rahmen der EU-Vorgabe einer Reduktion um 8%.  EAP: Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration.	Unterschiedliche Vorschläge, die weit über die politischen Zielvorgaben hinausgehen.
<b>Beendigung des Abbaus der Ozonschicht</b>	Montrealer Protokoll	Eliminierung ozonschichtschädigender Substanzen. Ausnahmen nur bis zu 5% des Verbrauchs von 1990.	Reduktion der Konzentration in der Stratosphäre auf 1,3 ppb Chlorid (UBA, 1995).  Verbot von H-FCKW (SRU, 1996).
<b>Reduzierung der Eutrophierung in Flüssen und Seen</b>	Abkommen der Dritten Nordseekonferenz zur Senkung der Stickstoffemissionen um 50%.	EAP (1993): Signifikante Verringerung der Stickstoffemissionen in Flüssen und Seen mit einer Konzentration von >50 mg/l. Stabilisierung und Reduktion einer Stickstoffkonzentration im Grundwasser bis 2000.	Wuppertal Institut (1996): Abschaffung chemischer Düngemittel bis 2010; Reduktion d. Stickstoffemissionen um 60% bis 2010 bzw. 80-90% bis 2020.
<b>Verringerung des sauren Regens</b>	SO <sub>x</sub> : Senkung des Emissionsniveaus von 1990 um 80% bis 2005.  NO <sub>x</sub> : erwarteter Rückgang um 19%, aber keine weiteren Zielwerte.	EAP (1993): SO <sub>x</sub> -Reduktion um 35% bis 2000 (gegenüber 1985).  NO <sub>x</sub> -Stabilisierung auf dem Niveau von 1990.	Wuppertal Institut (1996): SO <sub>2</sub> -Reduktion um 80-90% bis 2010.  NO <sub>x</sub> -Reduktion um 80% bis 2005. NH <sub>3</sub> -Reduktion um 80-90% bis 2010. SRU (1994): NO <sub>x</sub> -Reduktion um 80% bis 2010.
<b>Verbesserung des städtischen Umfelds</b>		EAP (1993): SO <sub>x</sub> - und NO <sub>x</sub> -Reduktion wie oben. Lärmpegel von weniger als 65 dB(A) in Nacht-Äquivalenzniveaus.	Wuppertal Institut (1996): NO <sub>x</sub> - und SO <sub>2</sub> -Reduktion wie oben. SRU (1994): VOC-Reduktion um 80% bis 2005 (Basisjahr 1987). Lärm: 55 dB(A) tagsüber, 35-45 dB(A) nachts. UBA (1994): Lärm: unter 65 dB(A) tagsüber, später unter 50 dB(A).

Tabelle 14 (Forts.) **Große Umweltziele und spezifische Zielvorgaben**

Ziel	Spezifische Zielvorgaben		Von anderen Einrichtungen vorgeschlagene Zielwerte
	Deutsche Bundesregierung	EU	
<b>Erhaltung der biologischen Vielfalt</b>	10% der Landesfläche Deutschlands als Verbundnetz von Naturschutzgebieten.	EAP (1993): Verbundnetz von Naturschutzgebieten.	SRU (1994): 10% der Landesfläche Deutschlands sollten aus Naturschutzgebieten bestehen; 5% ohne menschlichen Eingriff. Wuppertal Institut (1996): Stabilisierung der städtischen Flächennutzung.
<b>Senkung des Abfallvolumens</b>	BMU (1997): Verantwortungsbewusster Umgang mit Produkten. Prioritäten der Abfallwirtschaft: Vermeidung, Recycling, Entsorgung. Geschlossener Stoffkreislauf.	EAP (1993): Effizienter und nachhaltiger Ressourceneinsatz. Abfallvermeidung; Recycling: Abfallentsorgung mit Energierückgewinnung, Verbrennung und Deponierung. Recyclingquoten von >50% für Papier, Glas, Plastik. Pro-Kopf-Abfallproduktion max. 300 kg/Kopf je Mitgliedsland.	SRU (1996): Präferenz zu Gunsten Recycling.
<b>Verbesserung der Wasserressourcen, Wasserqualität</b>	Güteklasse II in Flüssen <sup>1</sup> .	EAP (1993): Nachhaltiger Einsatz von Wasserressourcen.	SRU (1987): In allen Gewässern sollte eine Mindestwasserqualität der Güterklasse II erreicht werden.
<b>Erhaltung von Wald- und Fischbeständen</b>	BMU (1997): Erhaltung der ökologischen Funktionen des Walds. Nachhaltige Fischwirtschaft.	EAP (1993): Erhaltung der ökologischen Funktionen des Walds. Verstärkte Aufforstung.	UBA (1994): Erhaltung lokaler Mischwälder.
<b>Erhaltung und Wiederherstellung der Bodenqualität</b>	BMU (1997): Minimierung schädlicher Depositionen. Flächennutzung mit möglichst geringen ökologischen Folgen.	EAP (1993): Aufstellung von Flächennutzungsplänen für besonders anfällige ländliche Gebiete.	UBA (1994): Reduktion der Bodenerosion auf 5-10 t/ha/a; langfristige Stabilisierung der Böden. Wuppertal Institut (1996): Reduktion der Bodenerosion um 80-90% bis 2010.

*Anmerkung:* Definitionen und Quellen finden sich im Glossar und im Literaturverzeichnis.

1. Güteklasse II bezieht sich auf Wasser, das minimal verschmutzt, für den menschlichen Konsum und einen Großteil der aquatischen Flora und Fauna jedoch geeignet ist.

*Quelle:* OECD.

Ausschlaggebend für die Erfüllung der Umweltziele sind sowohl das Ressourcenmanagement, wie die Erhaltung der biologischen Vielfalt durch bessere Flächennutzung und Schutz des Waldes, als auch das Umweltmanagement. Als Grundlage für die komplexe Aufgabe des Ressourcen- und Umweltmanagements wurden drei längerfristige Regeln beschlossen<sup>59</sup>:

- *Regeneration*: Die Nutzungsrate erneuerbarer Naturgüter darf auf Dauer nicht deren Regenerationsrate überschreiten.
- *Substitution*: Die Nutzungsrate nicht erneuerbarer Naturgüter darf nicht die Rate der Substitution durch andere Ressourcen oder Kapital überschreiten.
- *Anpassungsfähigkeit*: Die Emissionsniveaus dürfen nicht höher sein als die Assimilationsrate der Umwelt.

Das Umweltmanagement umfasst Probleme der städtischen Umweltverschmutzung etwa durch Smog, die Übersäuerung, die für die Verschlechterung der Wasserqualität (und damit wiederum die Gefährdung der biologischen Vielfalt) und das Waldsterben verantwortlich ist, aber auch die Vermeidung von Algenplagen in Küsten- und inländischen Gewässern (Eutrophierung) sowie Maßnahmen zur Verhinderung der Erderwärmung. Um diese Ziele zu erreichen, ist es notwendig, sowohl die Treibhausgasemissionen, insbesondere von CO<sub>2</sub>, zu verringern, als auch die Einleitung von Schwefel und Stickoxid in die Luft und von Nitraten in Gewässer zu reduzieren. Was die anderen Treibhausgase betrifft – Methan (CH<sub>4</sub>); Stickoxid (N<sub>2</sub>O); Fluorkohlenstoffe (PFC<sub>s</sub>, HFC<sub>s</sub>); Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>); Kohlenmonoxid (CO), und andere Stickoxide (NO<sub>x</sub>) –, so wurde bisher keine umfassende Minderungs politik mit Festlegung spezifischer Zielwerte konzipiert, obgleich die interministerielle Arbeitsgruppe „CO<sub>2</sub>-Reduktion“<sup>60</sup> Vorschläge für entsprechende Leitwerte ausgearbeitet hat, wie dies auch die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags getan hat (1995). Trotz des Mangels an eindeutigen quantitativen Zielwerten hat die Bundesregierung gleichwohl eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet. Großes Gewicht ist auch auf die Abfallverringerung gelegt worden, nicht nur, um Umweltprobleme auf lokaler Ebene wie Bodenzerstörung und Verschmutzung der Wasserressourcen zu vermeiden, sondern auch, um die Naturressourcen der Welt generell zu schützen.

Wenn die Reduzierung spezifischer Emissionen auch einen positiven Einfluss auf die Erfüllung mehrerer Umweltziele haben könnte, entstehen doch zuweilen auch Konflikte zwischen den einzelnen Maßnahmen. Zum Beispiel zieht die Minderung der NO<sub>x</sub>-Emissionen im Kfz-Verkehr mittels Katalysatoren, die die Übersäuerung reduzieren und die Umweltsituation in den Städten verbessern sollen, zugleich größere Kohlendioxidemissionen bei jedem gegebenen Verkehrsaufkommen nach

sich, und durch Dieselfahrzeuge dürften zwar die Treibhausgasemissionen reduziert werden, doch können die Emissionen karzinogener Stoffe dadurch erhöht werden.

### ***Es wurden beeindruckende Fortschritte erzielt, wenn auch nach wie vor Probleme bestehen***

Die Verbesserung der Umweltergebnisse in den letzten beiden Jahrzehnten ist beeindruckend. Erhebliche Fortschritte wurden bei der Verringerung der Schadstoffe aus stationären Quellen (z.B. industrielle Feuerungsanlagen und Wärmekraftwerke), wie etwa von Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), Partikeln und einigen Schwermetallen erzielt, und durch umfangreiche Investitionen in kommunale und industrielle Kläranlagen konnte eine deutliche Verbesserung der Wasserqualität erzielt werden. So konnte 1993 in der OECD-Publikation *Umweltpolitik auf dem Prüfstand* festgestellt werden, dass es Deutschland gelungen ist, das Wirtschaftswachstum von der Entwicklung verschiedener wichtiger Schadstoffe „abzukoppeln“:

- Die Treibhausgasemissionen, insbesondere von Kohlendioxid, sind von 1990 bis 1995 rasch zurückgegangen, doch war diese Entwicklung vor allem auf die wirtschaftliche Umstrukturierung in den neuen Bundesländern zurückzuführen, wo die Emissionen um nahezu die Hälfte gesenkt wurden (Tabelle 15 und 16). Diese spezielle Entwicklung ist vor allem dem Prozess

**Tabelle 15 Kohlendioxidemissionen**

Mio Tonnen

	Alte Bundesländer		Änderungen in % 1990/ 1995	Neue Bundesländer		Änderungen in % 1990/ 1995	Deutschland		Änderungen in % 1990/ 1995
	1990	1995		1990	1995		1990	1995	
Verbrennungsbedingte Emissionen:									
Energieerzeugung und -umwandlung	275.6	276.7	0.4	163.9	96.5	-41.1	439.4	373.2	-15.1
Industrie	120.7	111.5	-7.6	49.0	15.3	-68.7	169.7	126.8	-25.3
Verkehr	138.8	144.6	4.1	19.8	26.2	32.1	158.6	170.7	7.6
Haushalte	138.8	157.2	13.3	59.4	28.8	-51.5	198.2	186.1	-6.1
Kleinverbraucher, Gewerbe	45.5	41.4	-9.0	24.3	9.5	-60.8	69.8	50.9	-27.1
Andere (einschl. Militär)	12.9	10.2	-21.2	7.7	2.3	-70.7	20.6	12.5	-39.6
Industrieprozesse	22.0	22.0	0.2	5.6	3.2	-42.5	27.5	25.2	-8.4
Internationaler Luftverkehr	11.1	13.5	22.2	0.5	0.3	-32.8	11.6	13.9	19.8
<b>Insgesamt</b>	<b>708.8</b>	<b>722.1</b>	<b>1.9</b>	<b>305.4</b>	<b>172.3</b>	<b>-43.6</b>	<b>1 014.2</b>	<b>894.5</b>	<b>-11.8</b>

Quelle: Stein und Strobel (1997).

Tabelle 16 Emissionen von Treibhausgasen

	1990	1995 <sup>1</sup>	Vorausschätzungen für 2005 <sup>1</sup>	Änderungen 1990/1995	Änderungen 1990/2005
	Megagramm			Prozent	
CO <sub>2</sub>	1 025 000 x 10 <sup>3</sup>	908 300 x 10 <sup>3</sup>	883 200 x 10 <sup>3</sup>	-11	-14
CH <sub>4</sub>	5 682 000	4 788 000	3 004 000	-16	-47
N <sub>2</sub> O	226 000	210 000	159 000	-7	-30
CF <sub>4</sub>	355	218	105	-16	-71
C <sub>2</sub> F <sub>6</sub>	42	27	11	-35.7	-74
SF <sub>6</sub>	163	251	186	+54	+14
NMVOG	3 155 000	n.v.	2 700 000	n.v.	-14
NO <sub>x</sub>	2 640 000	n.v.	2 130 000	n.v.	-19
CO	10 742 000	n.v.	5 400 000	n.v.	-50
H-FCKW	200	2 214	7 991	+107	+3 896

Anmerkung: Die Definitionen finden sich im Glossar.

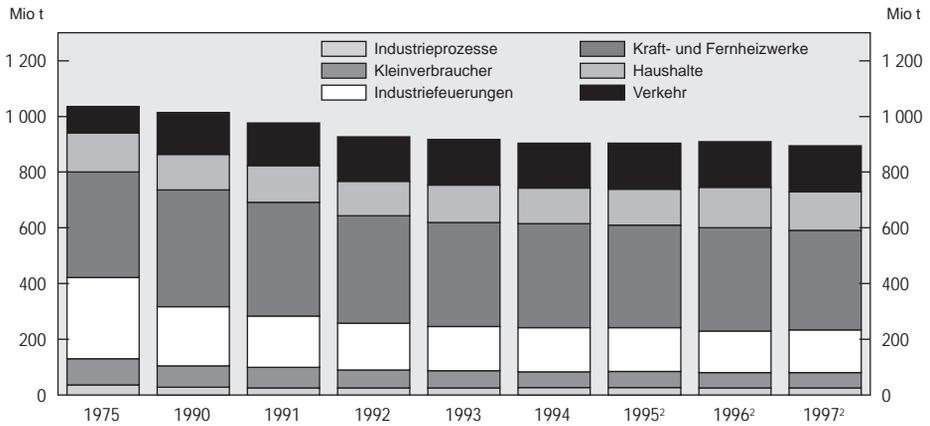
1. Einschl. der 1996 beschlossenen klimapolitischen Maßnahmen.

Quelle: BMU (1997).

der Entindustrialisierung zu verdanken, obgleich auch neue, die Energieeffizienz steigernde Investitionen hierzu beigetragen haben. Lediglich die verkehrsbedingten Emissionen haben sich durch den raschen Aufholprozess beim privaten Kfz-Bestand stark erhöht. Die jüngsten Schätzungen weisen darauf hin, dass die Kohlendioxidemissionen in Deutschland seit 1995 langsamer sinken, wobei der Anstieg im Jahr 1996 dem ungewöhnlich kalten Winter zugeschrieben wird (Abb. 14)<sup>61</sup>. Allerdings handelt es sich dabei noch um vorläufige Angaben, die auch vor dem Hintergrund des seit 1995 langsameren BIP-Wachstums gesehen werden müssen.

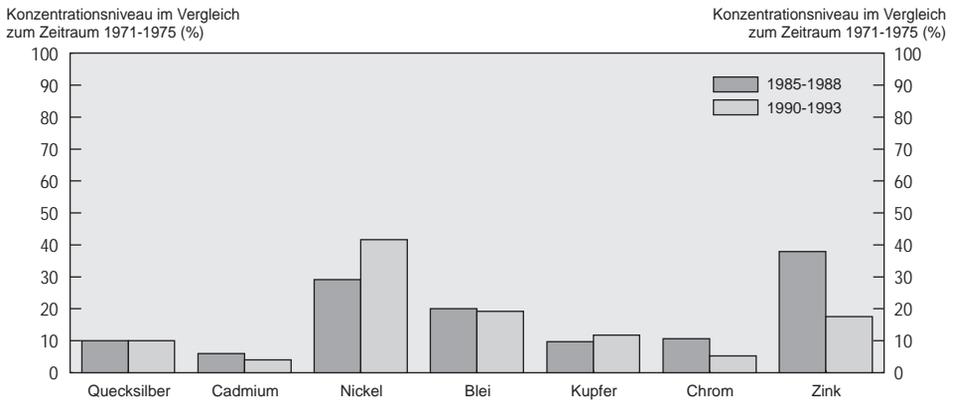
- Durch die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen wurde die Qualität der Oberflächengewässer insbesondere in den alten Bundesländern verbessert. Mit wenigen Ausnahmen konnte in den meisten Flüssen die Qualitätsklasse II (d.h., allgemein gesagt, für den menschlichen Verbrauch geeignetes Wasser) erreicht werden. Die Hauptschadstoffe wie Nitrate, Schwermetalle, gefährliche Stoffe usw. (siehe Abb. 15) wurden drastisch reduziert und die ökologischen Funktionen vieler Flüsse wieder hergestellt<sup>62</sup>. Die verbleibenden Schadstoffbelastungen wie z.B. durch Kadmium sind sehr gering und kaum kontrollierbar, da sie aus diffusen Quellen stammen und oft durch Erosion alter Ablagerungen entstehen<sup>63</sup>.
- Die Emissionen von Stickoxiden und flüchtigen organischen Verbindungen sind in den achtziger und neunziger Jahren zurückgegangen.

Abbildung 14 **Kohlendioxidemissionen<sup>1</sup>**



- 1. Ab 1991 Gesamtdeutschland.
  - 2. Vorläufige Werte (Stand Dezember 1998).
- Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

Abbildung 15 **Schwermetallbelastung des Rheins an der niederländischen Grenze<sup>1</sup>**  
Konzentrationsniveau 1971-1975 = 100



- 1. In mg/kg. Die Konzentrationen in der Elbe sind um vergleichbare Prozentsätze reduziert worden. Da die Verschmutzung dort aber ursprünglich sehr viel stärker war, bedarf es weiterer Verbesserungen, um ein in absoluter Rechnung mit dem Rhein vergleichbares Belastungsniveau zu erreichen.
- Quelle: Bundesumweltministerium (BMU).

Trotz dieser Fortschritte erweist sich die Erfüllung der Umweltziele in mehreren Bereichen als schwierig.

- Schätzungen der Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2005 weisen darauf hin, dass Deutschland bei Berücksichtigung aller bis 1996 getroffenen politischen Entscheidungen wahrscheinlich weit hinter seinem diesbezüglichen Emissionsziel zurückbleiben wird (Anhang II). Die im Anschluss daran ergriffenen politischen Initiativen, namentlich die Energiesteuer, die im April 1999 in Kraft trat, reichen nicht aus, um diese Schlussfolgerung wesentlich zu korrigieren<sup>64</sup>.
- Nachdem die Emissionen von Stickoxid (NO<sub>x</sub>) und flüchtigen organischen Verbindungen in den achtziger und neunziger Jahren gesunken waren, werden sie nun voraussichtlich wieder zunehmen (Anhang II). In beiden Fällen werden die Emissionen als zu hoch erachtet und tragen zu Waldschäden und Sommersmog in städtischen Ballungsräumen bei (Kasten 6).
- Die punktuellen Schadstoffquellen in Oberflächengewässern konnten wirksam unter Kontrolle gebracht werden, die diffusen Verschmutzungsquellen stellen jedoch nach wie vor ein Problem dar: Etwa 60% der Stickstoffbelastung in Flüssen stammen aus derartigen Quellen, obgleich eine gewisse Tendenz zur Verbesserung zu beobachten ist. Ein großer Teil hiervon ist auf Abflüsse aus der Landwirtschaft, auf Entwässerungs- oder Erosionseffekte und vor allem auf die Grundwasserverschmutzung zurückzuführen (Tabelle 17). Um die Schadstoffbelastung aus diffusen Quellen in den Griff zu bekommen, sind offensichtlich zusätzliche und neuartige politische Initiativen erforderlich.

Tabelle 17 **Stickstoffeinleitungen in Flüssen**

1995

	Tausend Tonnen	Prozent		Tausend Tonnen	Prozent
<b>Diffuse Quellen</b>	460	60	<b>Punktquellen</b>	315	40
<i>davon:</i>			<i>davon:</i>		
Niederschläge	20	3	Industrie	60	7
Landwirtschaftliches			Behandeltes		
Sickerwasser	20	3	Regenwasser	20	3
Drainage	45	6	Haushaltsabwässer	235	30
Erosion	45	6			
Grundwasser <sup>1</sup>	330	42			

1. 90% davon stammen aus landwirtschaftlichen Quellen.

Quelle: BMWi (1996).

### Kasten 6 **Trotz geringerer Schadstoffbelastung haben sich die Waldschäden nicht signifikant verringert**

Waldschäden werden seit 1984 beobachtet, als das Problem bereits weit verbreitet war und die Hälfte aller Bäume umweltbedingte Schadensanzeichen aufwiesen. Bis Anfang der neunziger Jahre ging der Prozentsatz der Bäume ohne Schadensmerkmale (Schadstufe 0) zurück, während der Prozentsatz von mittelstark oder stark geschädigten Bäumen (Schadstufen 2 und 3) sowie abgestorbenen Bäumen (Schadstufe 4) zunahm. Seit 1991 zeigen die Daten für das vereinigte Deutschland einen Rückgang der Schädigungen. Dies ist freilich vor allem auf erhebliche Verbesserungen in den neuen Bundesländern zurückzuführen, wo die unmittelbaren Emissionseffekte auf den Baumbestand offenbar durch die Stilllegung industrieller Emissionsquellen, die wesentlich geringere Verwendung von Braunkohle als Brennstoff für Haushaltsfeuerungsanlagen und die Modernisierung der Produktionsanlagen gemindert wurden. In einigen der alten Bundesländer, insbesondere im Nordwesten des Landes, nehmen die Schädigungen weiter zu.

Durch Sonnenlicht hervorgerufene komplexe chemische Reaktionen zwischen verschiedenen Schadstoffen tragen zu den Waldschäden bei. Die wichtigsten Schadstoffe sind Schwefeldioxyde (SO<sub>2</sub>), Stickoxide (NO<sub>x</sub>), Ammoniak (NH<sub>3</sub>) und Ozon (O<sub>3</sub>). Durch das Wirkungsgefüge dieser verschiedenen Stoffe werden die Bäume direkt geschädigt, indem die Funktionen der Blätter eingeschränkt werden oder indem im Waldboden vermehrt Substanzen angelagert werden, die langfristig Schäden an den Baumwurzeln hervorrufen. Da die betreffenden Substanzen dem Boden nur langsam entzogen werden, wird eine Emissionsminderung nur ganz allmählich zu einer Verringerung der Schäden durch die verunreinigten Böden führen<sup>1</sup>. Trotz der bisher erzielten Emissionsminderungen sind die Schadstoffablagerungen in den Wäldern immer noch zu hoch. Versauerung und Eutrophierung durch Schwefel- und Stickstoffemissionen sind nach wie vor die Hauptursachen der Schäden. Nach Angaben der Bundesregierung lagen die säurebildenden Ablagerungen 1993 lediglich in 16% der Waldflächen unter der kritischen Depositenrate. Hinsichtlich der Stickstoffeutrophierung liegen nur 5% aller Waldflächen unter der vertretbaren Höchstgrenze<sup>2</sup>. Wenn auch die Emissionen deutschen und ausländischen Ursprungs deutlich verringert wurden, werden die schädlichen Effekte der Anhäufung von Schadstoffen im Waldboden doch noch lange Zeit wirksam bleiben<sup>3</sup>.

1. BML (1996b), (1997).

2. BML (1997).

3. Für das Jahr 2005 wird eine weitere Verringerung auf 0,26 Mio t Staub, rd. 0,55 Mio t SO<sub>2</sub> und 1,74 Mio t NMVOC (vgl. Glossar) erwartet. Die Reduzierung der Stickoxide (NO<sub>x</sub>) dürfte im Jahr 2005 lediglich 2,14 Mio t erreichen (BML, 1997).

- Obgleich die Stickstoffemissionen von 1985 bis 1995 um etwa ein Viertel gesenkt wurden, blieb diese Minderung doch weit hinter der auf der Dritten Nordseekonferenz von 1990 geforderten Reduktion von 50% zurück. Die Küstengebiete an der Nord- und Ostsee sind durch Schadstoffe aus den Flüssen wie auch aus der Luft belastet. Die durch Flüsse und Direktleitungen verursachte Nährstoffbelastung des Meeres trägt vor allem in der

Ostsee weiterhin zur Verschärfung der Eutrophierungsprobleme bei. Die Nährstoffe stammen insbesondere aus der Landwirtschaft und aus Kläranlagen, während an der sonstigen Schadstoffbelastung vor allem der Luftverkehr und die Kraftwerke maßgebend beteiligt sind.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass hinsichtlich der Umweltqualität in vielen Bereichen erhebliche Fortschritte erzielt wurden, und die Projektionen lassen bedeutende Verbesserungen im Vergleich mit dem Status quo ante erkennen. Jedoch wurden einige umweltpolitische Zielwerte, etwa bei den Kohlendioxidemissionen und der Nitratbelastung in Flüssen, signifikant verfehlt. In anderen Bereichen werden die Richtwerte, selbst wenn sie eingehalten werden, u.U. nicht ausreichen, um die Umweltziele im Hinblick auf die Luftverschmutzung in Städten und den Schutz der Wälder zu verwirklichen. Darüber hinaus gilt es auch weitere Herausforderungen zu bewältigen: Mit der beabsichtigten schrittweisen Stilllegung der Kernreaktoren werden letztlich zwangsläufig auch die Kohlendioxid- und andere Reduktionsziele schwerer zu verwirklichen sein, während zugleich die auf nationaler Ebene festgelegten Zielwerte in den kommenden Jahrzehnten weiter verschärft werden müssen, wenn die weltweite Kohlendioxidkonzentration stabilisiert werden soll (OECD 1999a). Diese umweltpolitischen Probleme werfen Fragen auf, die über die bloße Verschärfung der bereits bestehenden politischen Maßnahmen hinausgehen: Wie lassen sich Maßnahmen und Ziele mit größtmöglicher Kostenwirksamkeit konzipieren? Hierbei geht es nicht nur um ökonomische Grundsatzfragen, sondern auch um Fragen institutioneller, rechtlicher und politischer Art, da die Urteile über den Nutzen von Umweltzielen – und oftmals auch über die damit verbundenen Kosten – letzten Endes äußerst subjektiv sind.

## **Rahmen für die Konzipierung der Umweltpolitik**

### *Abwägen zwischen regulatorischen und ökonomischen Instrumenten*

#### *Kosteneffektivität umweltpolitischer Maßnahmen*

In der nachstehenden Diskussion taucht immer wieder die Frage auf, ob der an der Verbesserung der Umweltergebnisse gemessene Nutzen umweltpolitischer Maßnahmen in einem sinnvollen Verhältnis zu den Kosten steht. Die Beweggründe für die staatlichen Interventionen liegen klar zu Tage: Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der wirtschaftlichen Aktivitäten werden bei der derzeitigen Preisstruktur nicht voll berücksichtigt – Beispiele hierfür sind der Verkehr oder auch der Verbrauch von Kohlestrom. Prinzipiell gesehen bestände die ökonomische Antwort

darin, die gesellschaftlichen Externalitäten in der Preisgestaltung zu berücksichtigen und zu versuchen, ein „angemessenes“ Niveau der Umweltqualität (bzw. -verschmutzung) zu den geringstmöglichen Kosten zu erreichen, indem der marginale (Gesamt-)Umweltschaden den marginalen Umweltschutzkosten gleichgesetzt wird. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass einerseits die Verursacher der Umweltverschmutzung proportional zu dem von ihnen verursachten Schaden für die Kosten aufkommen und dass andererseits die Ressourcenallokation auf Entscheidungen basiert, bei denen alle ökologischen Konsequenzen voll berücksichtigt werden. Derartige Externalitäten sind jedoch u.U. schwer messbar – und der Begriff des Grenzschadens ist viel zu statisch für eine Situation, in der die „nachhaltige Entwicklung“ durch kumulative Umweltschäden aufs Spiel gesetzt werden könnte. Außerdem besteht bei Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Externalitäten bei den Preisen die Gefahr hoher kurzfristiger Kosten durch ernste Störungen des Wirtschaftsgefüges. In der Praxis werden die spezifischen Leitwerte und Ziele für die Umweltpolitik daher, wie aus den folgenden Erörterungen ersichtlich wird, hauptsächlich im Rahmen des politischen Prozesses unter Einbeziehung der meisten wirtschaftlichen Interessengruppen festgelegt. Dieser Prozess ist aber nicht sehr explizit; denn selbst auf Projektebene – ausgenommen bei einigen Verkehrsprojekten – spielen formale Kosten-Nutzen-Analysen im Vergleich zu gesetzlichen und regulatorischen Erwägungen, vor allem bei den Verwaltungsgerichten, eine sehr untergeordnete Rolle<sup>65</sup>. Die politische Frage, die hier untersucht werden muss, lautet, ob bei diesem Prozess eine effektive Relation zwischen Nutzen und Kosten umweltpolitischer Maßnahmen hergestellt wird.

Aber auch wenn auf bestimmte Umweltprobleme zugeschnittene Maßnahmen von der Allokationseffizienz her nicht optimal sind, können diese doch so gestaltet werden, dass sie im Einzelfall eine gute Kosten-Nutzen-Relation aufweisen. Zur Kostenminimierung ist es lediglich erforderlich, dass die marginalen Kosten für die Bekämpfung der Umweltverschmutzung aus sämtlichen Quellen bzw. für sämtliche Emissionen gleich sind. Ist dies nicht der Fall, so könnte es geschehen, dass Ressourcen aus solchen Sektoren oder Tätigkeitsbereichen abgezogen werden, in denen die Einhaltung der Bestimmungen relativ kostspielig ist, um auf diese Weise potentielle Effizienzgewinne zu erzielen. Dies ist besonders wichtig in Deutschland, wo die umweltpolitischen Maßnahmen eine Vielzahl von Sektoren und Tätigkeitsbereichen erfassen (Tabelle 18), die möglicherweise alle unterschiedliche marginale Umweltschutzkosten – einschließlich Monitoring-Kosten – aufweisen. Selbst innerhalb sehr weit definierter Sektoren könnten die marginalen Umweltschutzkosten zwischen den einzelnen Industrieanlagen und industriellen Prozessen erheblich voneinander abweichen. Da zur Erfüllung der Umweltziele vor allem regulatorische Instrumente eingesetzt werden, sind diese ganz spezifisch auf den jeweiligen Sektor,

Tabelle 18 **Umweltpolitische Kernziele und Wirtschaftsaktivitäten**

Betroffene Wirtschaftszweige/-aktivitäten	CO <sub>2</sub> - und Treibhausgas- emissionen	Luftver- schmutzung, SO <sub>x</sub> - und NO <sub>x</sub> - Emissionen	Wasser	Boden	Biologische Vielfalt
Landwirtschaft	**	*	***	***	****
Verbrauch/private Haushalte	***	*	*		**
Industrie	***	***	**		*
Energieerzeugung	***	***	*		**
Transport und Verkehr	***	***			**
Abfallbeseitigung	***	**	***	***	*
Importaktivitäten		**	**	*	

Anmerkung: Bedeutungsgrad: \*\*\* = sehr bedeutend, \* = weniger bedeutend.

Quelle: OECD.

ja sogar auf den jeweiligen Prozess zugeschnitten. Die Frage lautet, ob es ein integrierendes System gibt, bei dem die – im Zeitablauf variablen – Umweltschutzkosten in anderen Sektoren bzw. für andere Emissionsquellen mit berücksichtigt werden. Ohne ein solches System könnten Fortschritte bei den Umweltergebnissen weitgehend von solchen Sektoren oder Aktivitäten zu leisten sein, die leicht zu regulieren bzw. zu kontrollieren sind, jedoch nicht unbedingt auch die niedrigsten Grenzkosten aufweisen.

Rein theoretisch wäre es möglich, Regulierungen zu konzipieren, bei denen effiziente Ergebnisse gewährleistet sind; allerdings sind die hierfür erforderlichen Informationen nur selten verfügbar. Im Falle Deutschlands wurden die ordnungsrechtlichen Vorschriften, wie weiter unten ausgeführt, in enger Abstimmung mit den Verursachern der Verschmutzung umgesetzt und vielfach so ausdifferenziert, dass ausgeprägte sektor- und emissionsquellenspezifische Unterschiede der Umweltschutzgrenzkosten möglicherweise vermieden werden konnten. Ein solches Ergebnis lässt sich leichter erzielen, wenn ein Großteil der Maßnahmen unter die Kategorie der „No-regret“-Strategien fällt oder in einem Umfeld umgesetzt wird, in dem die marginalen Umweltschutzkosten ohnehin niedrig sind. Mehrere deutsche Untersuchungen<sup>66</sup> sind zu dem Schluss gekommen, dass die Ressourcen u.U. nicht effizient genutzt werden, was auf mangelnde Information und Aufklärung bzw. Versagen der Institutionen oder des Markts zurückzuführen ist. In einem solchen Fall können umweltpolitische Maßnahmen ohne volkswirtschaftliche Wohlfahrtsverluste umgesetzt werden, so dass alle Beteiligten nur Vorteile davon haben. Derartige „No-regret“-Optionen können realisiert werden, wenn die betroffenen Akteure über die Rentabilität der betreffenden Maßnahmen informiert sind oder wenn z.B. optimale

technische Verfahren bereits anderweitig entdeckt wurden und nunmehr in Form von Regulierungen durchgesetzt werden. Daraus folgt, dass die marginalen Kosten für die Verringerung der Luftverschmutzung mit einer entsprechenden Informationspolitik u.U. erheblich reduziert werden könnten: Ein besonders anschauliches Beispiel hierfür sind die Kohlendioxidemissionen, die bis 1997 relativ einfach zu reduzieren waren (siehe weiter unten). Selbstverpflichtungsabkommen werden gewöhnlich empfohlen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich bestimmte Umweltschutzgewinne leicht erzielen lassen und Informationen in großem Umfang ausgetauscht werden.

Das Umweltbundesamt hat ex post mehrere Kosten-Nutzen-Analysen von Umweltmaßnahmen durchgeführt und ist zu dem Schluss gekommen, dass die Umweltschutzrendite (das Verhältnis zwischen Kosten und Gesamtnutzen) je nach Art der gewählten Instrumente von 1:1,5 bei der Lärmbekämpfung bis zu 1:20 im Fall von Kraftwerk-Entschwefelungsanlagen variiert<sup>67</sup>. Hohe Renditen könnten auf Perioden hindeuten, in denen „No-regret“-Maßnahmen möglich bzw. in denen die marginalen Umweltschutzkosten niedrig waren. Aus diesen Studien geht jedoch nicht hervor, ob auch tatsächlich die vom Kosten-Nutzen-Verhältnis her optimalen Instrumente gewählt wurden (d.h. ob die gleichen Ziele nicht auch mit geringeren Kosten hätten erreicht werden können) und ob die gesamtwirtschaftlichen Kosten auf ein Minimum reduziert wurden. Selbst wenn die Regulierungen kostenoptimal waren, hat sich die Aufmerksamkeit außerdem zunehmend der richtigen Relation zwischen ordnungsrechtlichen und ökonomischen Instrumenten, wie Umweltsteuern und/oder handelbare Emissionsrechte, zugewendet, da in Zukunft mit höheren marginalen Umweltschutzkosten und strikteren ökologischen Zielwerten zu rechnen ist. Unter diesen Umständen könnte es erforderlich sein, die Regulierungen entsprechend anzupassen und zu koordinieren und den Akzent verstärkt auf Maßnahmen zu legen, die sich zwecks Angleichung der Umweltschutzkosten vermehrt ökonomischer Instrumente bedienen. Wirtschaftliche Instrumente können ordnungsrechtliche Vorschriften nicht voll ersetzen; in vielen Fällen ergänzen sie sich vielmehr weitgehend. Wesentlich ist jedoch, dass das Regulierungssystem mit dem verstärkten Einsatz ökonomischer Instrumente, wo diese angemessen sind, kompatibel sein muss.

### *Verknüpfungen mit wirtschaftlichen Zielen*

Wenn ökonomische Instrumente eine größere Rolle bei der Erfüllung der Umweltziele spielen sollen, rückt die Frage der Markteffizienz in den Vordergrund. Subventionen und Steuervergünstigungen (für Kfz-Beförderungsausgaben, Subventionen für Landwirtschaft und Kohlebergbau usw.) sowie wettbewerbsbeschrän-

kende Regulierungen sind zur Erreichung von Beschäftigungs- und Wettbewerbszielen eingesetzt worden, wobei umweltschädigende Nebeneffekte häufig außer Acht gelassen wurden. Auf diese Weise kam es zu Inkongruenzen zwischen makroökonomischen und ökologischen Zielsetzungen. Um in der Umweltpolitik zu einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis zu gelangen, müssen bei allen öffentlichen Programmen klarere und stärker aufeinander abgestimmte Ziele festgelegt werden. Instrumente, die bei den Emissionsquellen bzw. den Umweltschäden ansetzen, können nur in Märkten mit geeigneten ökonomischen Anreizen und entsprechenden Preissignalen wirksam sein. In diesem Sinn verstärken sich ökonomische und ökologische Effizienz gegenseitig. Wo Wettbewerbsbeschränkungen bestehen und die einzelnen Märkte durch Regulierungen und staatliche Interventionen verzerrt sind, können auch ökonomische Instrumente – wie Umweltsteuern – nicht gezielt eingesetzt werden und es besteht dann die Gefahr, dass der Effekt der Maßnahmen sowohl in wirtschaftlicher als auch in ökologischer Hinsicht hinter den Zielen zurückbleibt.

Bei dem Bestreben ökologische Instrumente zu konzipieren, die wirtschaftlichen wie auch Umweltzielen gerecht werden, gilt das Augenmerk in Deutschland speziell der These, wonach die Umweltsteuereinnahmen dazu verwendet werden könnten, durch steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit (und durch Erhöhung des relativen Preises der Umwelt) die Beschäftigung zu fördern. Die Überzeugung, dass es ein Potential für eine „doppelte Dividende“ gibt, bildet eines der Fundamente der von der Bundesregierung verfolgten Strategie. Zwei Studien (die „DIW/Greenpeace-Studie“ und die IEW-Studie) finden ausgeprägt positive Beschäftigungseffekte für eine solche Politik. Andere Studien sind hinsichtlich der Möglichkeit positiver Beschäftigungseffekte oder einer potentiellen doppelten Dividende weniger optimistisch. Eine umfassendere Studie, die die deutsche Umweltpolitik im europäischen Kontext betrachtet und die Rolle der Politikkoordination untersucht, sieht ein gewisses Potential für eine solche doppelte Dividende innerhalb der EU; sie erwähnt aber zahlreiche unsichere Einflussfaktoren, die dazu führen könnten, dass die Wohlfahrtseffekte negativ statt positiv sind. Die Beschäftigung könnte sich zwar ausweiten, aber nicht in wesentlichem Maße, und diese Zunahme wird möglicherweise nicht ausreichen, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen. Zwei andere Studien gelangen hingegen zu der entgegengesetzten Schlussfolgerung, nämlich dass Umweltsteuern die Arbeitslosenquote in die Höhe treiben. Die Analysen beziehen sich auf verschiedene Arten und Niveaus zweckmäßig konzipierter Umweltsteuern; erwähnenswert ist, dass die unterstellte Kohlendioxidsteuer (wie auch das entsprechende Steueraufkommen) oft hoch ist – ein Ergebnis, das durch das „Grüne Modell“ der OECD bestätigt wird.

Die Kontroverse um die doppelte Dividende, bei der es sich im Wesentlichen darum handelt, ob die Einführung von Umweltsteuern (die ja z.T. auch von den nicht erwerbstätigen Mitgliedern der Gesellschaft zu tragen sind) den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten im Stande ist, zeigt deutlich, wie stark die Effektivität umweltpolitischer Maßnahmen von einer politischen Grundorientierung abhängt, die nicht durch umweltfremde, sektorale Erwägungen verzerrt ist. Umwelteffekte und ökonomischer Nutzen werden, wie bereits erwähnt, umso signifikanter sein, je einheitlicher die marginalen Umweltschutzkosten sind, was ein diskriminierungsfreies Konzept voraussetzt. So gesehen würde der Versuch, ein sektoral konzipiertes Umweltsteuersystem (das für Verursacher und Emissionen unterschiedliche Sätze festlegt) auf ein selektives regulatorisches System aufzupropfen, die Aussichten auf eine doppelte Dividende tendenziell schmälern. Die folgenden Ausführungen über die Entwicklung der deutschen Umweltpolitik von der Schaffung eines komplexen Regulierungssystems bis hin zur Einführung des Energiesteuersystems im April 1999 gehen davon aus, dass eine doppelte Dividende von signifikantem Ausmaß im Hinblick sowohl auf die Beschäftigungs- wie auch die Umweltergebnisse davon abhängt, dass ein breit fundiertes Konzept für den Einsatz ökonomischer Instrumente entwickelt wird, das in sich geschlossen ist und bei dem sich die verschiedenen Komponenten wechselseitig verstärken.

### ***Auswirkungen der föderalen Struktur im institutionellen Bereich***

Die institutionellen Rahmenbedingungen haben einen maßgebenden Einfluss auf die Festlegung der umweltpolitischen Ziele und Leitwerte wie auch auf die Wahl der Instrumente, was bei Vorschlägen für die künftige Orientierung der Umweltpolitik berücksichtigt werden muss. Deutschland ist ein Bundesstaat, und die Kompetenzen für die Gestaltung der Umweltpolitik sind zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt. Nach einer Grundgesetzänderung erhielt der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung, die Lärmbekämpfung, den Strahlenschutz und das Strafrecht in Bezug auf Umweltschutzangelegenheiten. In diesen Politikbereichen haben vom Bund erlassene Regulierungen Vorrang vor Entscheidungen der Länder und Gemeinden. Für Wasserwirtschaft und Raumordnung, Naturschutz und Landschaftspflege kann der Bund jedoch nur Rahmengesetze erlassen, die durch Landesgesetze ausgefüllt werden müssen. Bundesgesetze und -verordnungen können jedoch ihrerseits durch etwaige auf europäischer Ebene bestehende Mindeststandards eingeschränkt werden. In jenen Fällen, in denen der Bund lediglich eine „Rahmenkompetenz“ besitzt, ist eine Koordinierung auf Länderebene erforderlich, und es sind auch die Länder, die anschließend die Gesetze erlassen müssen. Die Gesetzgebung der Länder wie-

derum gibt vielfach den Rahmen für die Umsetzung der umweltpolitischen Maßnahmen durch die Kommunen vor. Insbesondere bei direkten Regulierungsinstrumenten besteht auf kommunaler Ebene ein erheblicher Ermessensspielraum.

Innerhalb des Bundes liegt die Zuständigkeit für die Ressourcen- und Umweltpolitik nicht allein beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Dies ist einmal dadurch bedingt, dass die Zuständigkeit für die Ressourcen- und Umweltpolitik seit jeher bei den Ministerien liegt, auf deren Kompetenzbereich sich die betreffenden Maßnahmen auswirken. In der Wasserwirtschaft etwa sind Trinkwasserqualität und Wasserversorgung Sache des Gesundheitsministeriums, während die Wasserwirtschaft im ländlichen Raum sowie Überschwemmungs- und Küstengebietsmanagement unter die Kompetenzen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten fallen. Die Wasserwege werden vom Bundesministerium für Verkehr verwaltet und die Energiepolitik fällt unter die Zuständigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums. Eine derartige Kompetenzaufteilung mag für die Koordinierung zwischen ökologischen und sonstigen Politikzielen vorteilhaft sein, erfordert aber ganz besondere Anstrengungen, um die Konsistenz der umweltpolitischen Instrumente in den verschiedenen Bereichen sicherzustellen. Jedes Ministerium hat seine eigene Gruppe für Umweltfragen, und es existiert ein dichtes Netzwerk von interministeriellen Ausschüssen, wenn auch unklar ist, wie diese Koordinierung in der Praxis funktioniert. Die Koordinierung könnte u.U. dadurch verbessert werden, dass die Entscheidungen durch formale Kosten-Nutzen-Analysen oder Kosteneffektivitätsanalysen untermauert werden.

### *Einfluss der EU-Regulierungen*

EU-weite Umweltbestimmungen wirken in zunehmendem Maße sowohl stimulierend als auch hemmend auf die Fähigkeit des Bundes und der Länder, rechtsetzende Maßnahmen im Umweltbereich zu ergreifen. Für die Luftverschmutzung wurden in verschiedenen EU-Richtlinien Mindeststandards für verschiedene Emissionen (SO<sub>2</sub>, VOC, Blei, NO<sub>x</sub>) festgelegt<sup>68</sup>. Obgleich Wasserwirtschaft und Wasserqualität sowohl lokale als auch grenzüberschreitende Aspekte aufweisen, wurden von der Europäischen Kommission bereits 1972 verschiedene Richtlinien für den Gewässerschutz erlassen. Für zahlreiche Arten von Gewässern wurden Standards für die Wassergüte festgelegt, verbunden mit Monitoring- und Informationsauflagen für die jeweiligen nationalen Regierungen, wodurch das Subsidiaritätsprinzip de facto begrenzt wird. Eine der Hauptsorgen der Europäischen Kommission gilt der Gefahr, dass nationale Umweltregulierungen den freien Güterverkehr auf dem Binnenmarkt einschränken. So wurde etwa bei den Abfallwirtschaftsmaßnahmen

kritisiert, dass Deutschland sich für Maßnahmen entschieden hat, die sich in Marktzutrittsbarrieren für ausländische Konsumgüterlieferanten niederschlagen könnten<sup>69</sup>. Ebenso ist der Gestaltungsspielraum bei den Energiesteuern durch die Notwendigkeit begrenzt, Energieimporte aus anderen Mitgliedstaaten weder direkt noch indirekt zu diskriminieren<sup>70</sup>.

Der EU-Rahmen gibt in der Tendenz Regulierungsinstrumenten und Mindeststandards den Vorzug (Kasten 7) und schließt eine Reihe von Politikoptionen von vornherein aus. Häufig haben Regulierungen und Richtlinien deshalb Vorrang, weil die Kommission ihre Kompetenzen in diesem Bereich leichter ausüben kann als bei der Besteuerung und die Entscheidungen lediglich eine einfache Mehrheit erfordern. Allerdings macht das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen es auch unwahrscheinlich, dass besonders restriktive Standards beschlossen werden. Hingegen sind für EU-weite ökonomische Instrumente wie etwa Umweltsteuern einstimmige Entscheidungen erforderlich, die bei einer Gemeinschaft mit stark divergierenden Interessen weniger leicht zu Stande kommen. Ein konkretes Beispiel dafür ist die Tatsache, dass die Verhandlungen über die von der Kommission vorgeschlagenen CO<sub>2</sub>/Energiesteuer gescheitert sind.

### *Eine komplexe regulatorische Struktur ...*

Die oben beschriebenen institutionellen Strukturen haben dazu geführt, dass ein hochkomplexes Regulierungssystem entstand und ökonomische Instrumente nur minimal eingesetzt werden. Es gibt in Deutschland kein einheitliches Umweltgesetzbuch, sondern vielmehr ein Gewirr von Gesetzen und Bestimmungen, die bisweilen nicht miteinander zu vereinbaren sind. Die anfängliche vorrangige Betonung des Aspekts der öffentlichen Gesundheit, die mit einem starken Glauben an staatliche Kontrolle und soziale Planung einherging, führte zu gesetzlichen und regulatorischen Maßnahmen, die im Zuge der ständig hinzukommenden neuen Probleme, welche jeweils individuell geregelt werden mussten, zunehmend komplexer wurden. Aus dem gleichen Grund wurde das Gewicht tendenziell vor allem auf sektorspezifische Maßnahmen, z.B. für den Kraftwerkssektor, gelegt und weniger auf Maßnahmen gegen Emissionen aus sämtlichen Quellen oder gegen die allgemeineren Ursachen der Umweltprobleme. Viele umweltpolitische Maßnahmen (Bekämpfung der Luftverschmutzung oder auch zahlreiche Maßnahmen zur Sicherung der Wasserqualität) beruhen auf der direkten Regulierung bestimmter Emissionen. Die einschlägigen Gesetze und Richtlinien machen den einzelnen Werken vielfach zur Auflage, die besten verfügbaren Technologien einzusetzen. Die lokalen Regulierungsbehörden verfügen bei ihrer Entscheidung, welche Umweltschutzmaßnahmen

### Kasten 7 Die Rolle der EU in der Umweltpolitik

Die Europäische Gemeinschaft hat heute wesentlichen Einfluss auf die Konzipierung der umweltpolitischen Optionen und deren Umsetzung in Deutschland. Ende 1997 waren 212 EU-Richtlinien, 43 EU-Verordnungen und 77 EU-Entscheidungen in Kraft<sup>1</sup>. Bis 1987 war die EU-Umweltpolitik nicht ausdrücklich gesetzlich verankert, so dass die Maßnahmen auf den Erfordernissen des freien Binnenmarkts basierten. Seit dem Vertrag von Amsterdam, der 1997 in Kraft trat, stehen der EU jedoch mehrere umweltpolitische Interventionsmittel zur Verfügung: die Gemeinschaftliche Umweltpolitik, die Binnenmarktpolitik sowie die Gemeinschaftspolitik mit umweltpolitischen Auswirkungen. Jeder Mechanismus erfordert einen anderen Entscheidungsfindungsprozess, einschließlich unterschiedlicher Befugnisse für das Europäische Parlament.

Die *Gemeinschaftliche Umweltpolitik* erkennt die Bedeutung der Nachhaltigkeit an und unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip. Das Parlament besitzt Mitentscheidungsgewalt. Entscheidungen mit steuerpolitischen Aspekten, etwa über eine CO<sub>2</sub>-Steuer oder die nationale Energieversorgung, bilden Ausnahmen und können nur einstimmig getroffen werden. Die Mitgliedsländer können striktere Maßnahmen beschließen, doch müssen diese der Kommission notifiziert werden. Die Kommission ist dazu übergegangen, nationale Mindeststandards (etwa für die Wasserqualität und die Energiesteuern) festzulegen, die das Subsidiaritätsprinzip einschränken.

Auf der Ebene der *binnenmarktorientierten* Umweltpolitik werden die Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit und unter Beteiligung des Europäischen Parlaments beschlossen. Die einzelnen Länder haben das Recht, strengere Normen beizubehalten bzw. einzuführen, sofern diese den Handel zwischen den EU-Mitgliedsländern nicht beeinträchtigen und durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse oder spezifische Probleme des jeweiligen Landes begründet sind. Jedoch entscheidet die Kommission über die Legitimität der Normen, so dass die Möglichkeit der Länder, auf spezifische nationale Probleme zu reagieren, in der Praxis begrenzt ist. Die gemeinschaftlichen Kompetenzen werden durch ausdrücklich spezifizierte supranationale Umweltprobleme nicht eingeschränkt.

Die Gemeinschaftspolitik in Bereichen wie *Verkehr, Landwirtschaft, Energie und regionale Entwicklung* müssen den Erfordernissen des Umweltschutzes und insbesondere dem Ziel der Nachhaltigkeit Rechnung tragen. Durch die z.T. erforderlichen Mehrheitsbeschlüsse bzw. die in anderen Fällen notwendige Einstimmigkeit kann dieser Mechanismus allerdings geschwächt werden, insbesondere wenn die Umweltziele eine grundlegende Änderung der sektorpolitischen Konzepte beispielsweise in der Landwirtschaft erfordern würden.

---

1. Welfens und Hillebrand, 1998.

jeweils angemessen sind, derzeit nur über einen begrenzten Ermessensspielraum. Um wirtschaftlich effizient zu sein, erfordern Direktregulierungen ein erhebliches Maß an vertikaler und horizontaler Koordinierung zwischen den verschiedenen staatlichen Stellen, was in der Praxis kaum möglich ist. Bei ökonomischen Instrumenten gibt es hingegen weniger Koordinierungsprobleme.

### *... die auf Vorsorge, Kooperation und dem Verursacherprinzip beruht*

Für die Konzipierung spezifischer Maßnahmen und Zielwerte wird von drei großen Grundsätzen ausgegangen: Vorsorge, Kooperation und Verursacherprinzip. Das Vorsorgeprinzip spielt seit 1971, als das Bundesumweltprogramm aktualisiert wurde, eine Schlüsselrolle. Seine Bedeutung liegt darin, dass es als Ausdruck der Forderung gesehen wurde, potentielle Emissionsquellen ex ante zu regulieren. Das führte wiederum zu Regulierungen, die die besten verfügbaren Technologien der Emissionsprävention entweder am Ende oder während der integrierten Produktionsprozesse spezifizieren (zur Auflage machen). Auch die Emissionsgrenzwerte basieren auf diesem Grundsatz. Das zweite Prinzip – die Zusammenarbeit – erfordert Maßnahmenkonzepte, die besonderes Gewicht auf den Konsens zwischen den betroffenen Parteien – insbesondere Verursacher und Regulierungsbehörde – legen. Der dritte Grundsatz, das Verursacherprinzip, wurde in Deutschland, ebenso wie dies die OECD tut, dahingehend interpretiert, dass die Kosten der Vermeidung oder Beseitigung einer Umweltbelastung von demjenigen zu tragen sind, „der für ihre Entstehung verantwortlich ist“<sup>71</sup>. Dieser Grundsatz wird insofern angewendet, als die Emittenten die Kosten für die von der Regulierungsinstanz geforderten Technologien oder andere Maßnahmen tragen müssen, wobei die Kosten jedoch nicht vollständig abgedeckt werden. In Deutschland wurde z.B. eine Reihe von direkten und indirekten Subventionen beschlossen, um im privaten Sektor und insbesondere in der Landwirtschaft umweltfreundliche Praktiken zu fördern (siehe weiter unten). Das Verursacherprinzip ist jedoch insofern recht begrenzt, als es keine Auflagen gibt, die die Verursacher laufender umweltschädlicher Emissionen dazu zwingen würden, die Gesellschaft als Ganzes für den hierdurch verursachten Schaden zu entschädigen.

Ein daraus resultierendes Schlüsselmerkmal der institutionellen Rahmenbedingungen ist die Rolle der Selbstverpflichtungen und die durchweg engen Beziehungen zwischen Verursachern und Regulierungsbehörden. Beide Aspekte sind eine Folge der großen Bedeutung, die der Zusammenarbeit bei der Politikformulierung beigemessen wird. Selbstverpflichtungen (Kasten 8) bestehen für so unterschiedliche Bereiche wie die CO<sub>2</sub>-Reduktion in der Industrie, den Ausstieg aus Fluorkohlenwasserstoffen, die Rückgabe von Altbatterien und die Entsorgung von Altautos<sup>72</sup>. Sogar im Abfallgesetz sind Selbstverpflichtungen vorgesehen, und auch die EU befürwortet diese Strategie. Zudem dienen Selbstverpflichtungen der Förderung umweltfreundlicher Technologien; das gilt z.B. für die Vereinbarung über die Senkung des Kraftstoffverbrauchs oder die Förderung des Dreiliterautos. Die Tatsache, dass ein solcher Mechanismus für die Aushandlung von Vereinbarungen im Geist einer engen Zusammenarbeit besteht, begrenzt die politischen Optionen (siehe weiter unten)

### Kasten 8 Selbstverpflichtungsabkommen/-vereinbarungen in der Umweltpolitik

Von Selbstverpflichtungsabkommen wird in Deutschland zur Umsetzung der Umweltpolitik ausgiebig Gebrauch gemacht, insbesondere in den Bereichen Klimaänderung und Abfallentsorgung: Es bestehen etwa 100 derartige Abkommen, und von den europäischen OECD-Ländern kommen lediglich die Niederlande annähernd an diese Zahl heran<sup>1</sup>. Die Abkommen werden zwischen Wirtschaftsverbänden und Regierung ausgehandelt und betreffen zumeist die Spezifizierung von Umweltschutzziele (d.h. sie sehen bestimmte Zielwerte vor). In der Abfallwirtschaft gibt es jedoch auch durchführungsbezogene Abkommen, in denen die Maßnahmen zur Erreichung der gesetzlich festgelegten Zielwerte spezifiziert werden. In Deutschland sind diese Abkommen rechtlich nicht bindend, da der Staat nicht über die gesetzliche Befugnis zur Unterzeichnung von Abkommen mit Verbänden verfügt. Allerdings werden häufig zusätzliche regulatorische Maßnahmen angedroht, wenn kein Abkommen zu Stande kommt oder wenn die vereinbarten Ziele nicht erfüllt werden.

Wenn die Bundesregierung Selbstverpflichtungsabkommen anstrebt, so geschieht dies u.a. aus dem Wunsch heraus, die Durchführungskosten gering zu halten und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu wahren. Außerdem werden derartige Abkommen in neuen umweltpolitischen Bereichen als nützlich angesehen, wo Gesetze und Regulierungen noch nicht praktisch erprobt sind. Darüber hinaus kann die Zusammenarbeit zwischen Staat und privater Wirtschaft in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken. Für die Wirtschaftsverbände bieten diese Abkommen im Vergleich zu ordnungsrechtlichen Vorschriften die Möglichkeit größerer Flexibilität. Außerdem können sich daraus wichtige indirekte Nebeneffekte in Form von Informationsverbreitung und Bewusstseinsbildung ergeben.

Derartige Abkommen sind aber auch mit erheblichen negativen Aspekten verbunden, auf die im vorliegenden *Wirtschaftsbericht* hingewiesen wird. Abkommen, in denen Umweltziele festgelegt werden, sind wahrscheinlich nicht besonders ehrgeizig und lassen die Interessen anderer Mitglieder der Gesellschaft unberücksichtigt. Die OECD ist zu dem Schluss gelangt, dass die ökologische Wirksamkeit derartiger Instrumente meist niedrig ist. Diese Feststellung gilt auch für Deutschland. So entspricht z.B. das Abkommen über die Senkung des durchschnittlichen Kfz-Treibstoffverbrauchs mehr oder minder dem ohnehin zu beobachtenden Trend, und im Abkommen mit der Industrie über die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen wurden die Ziele offenbar unterhalb des zur Beibehaltung des Status quo erforderlichen Niveaus festgelegt. Das Abkommen über die kostenlose Rücknahme von Altfahrzeugen ist ebenfalls nicht sehr ehrgeizig, da die betreffenden Autos ja noch einen gewissen Marktwert besitzen (siehe weiter unten)<sup>2</sup>. In anderen Fällen, die in diesem Kapitel erörtert werden, können Selbstverpflichtungsabkommen als Marktzutrittsbeschränkung für neue Konkurrenten dienen und somit wettbewerbs- und wohlstandsmindernd wirken. In den Abkommen werden für die einzelnen Unternehmen häufig identische Zielwerte festgelegt, statt die Bekämpfung der Umweltverschmutzung auf die Bereiche mit den geringsten Kosten zu konzentrieren. Dies schmälert die Kostenwirksamkeit derartiger Abkommen, wenn man sie mit dem Einsatz ökonomischer Instrumente vergleicht.

1. Vgl. *Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries: An Assessment*, OECD, Paris, 1999.

2. K. Rennings et al., „Voluntary Agreements in Environmental Protection: Experience in Germany and Future Perspectives“, *Business Strategy and the Environment*, 6, 1997.

und mag z.T. auch die ablehnende Haltung der Industrie gegenüber den Umweltsteuern erklären, die noch der parlamentarischen Zustimmung bedürfen und mithin durch allgemeinere fiskalische Zwänge gefährdet werden könnten.

### **Öffentliche Ausgaben**

Die Umweltpolitik ist mit erheblichen Kosten verbunden, obgleich die einzelnen Indikatoren mit Vorsicht interpretiert werden sollten. Die Emissionsminderungs- und Umweltschutzausgaben liegen in den alten Bundesländern bei etwa 1½% des BIP und damit im OECD-Vergleich auf einem relativ hohen Niveau (Tabelle 19), und auch die dem Umweltschutz dienenden Ausrüstungen repräsentieren mittlerweile erhebliche Kosten (Tabelle 20). Diese Ausgaben betreffen jedoch lediglich die Kosten für den nachsorgenden Umweltschutz (also die „Zusatz“-Kosten), nicht jedoch diejenigen Ausrüstungen, die zum Zweck der Emissionsminderung oder der Ressourceneinsparung in den Produktionsprozess integriert wurden. Vor allem aber bleiben dabei die erheblichen Ausgaben unberücksichtigt, die zur Verbesserung der Umweltergebnisse in den neuen Bundesländern aufgewendet wurden. Es liegen keine gesicherten Angaben über das Ausgabenvolumen in den neuen Ländern vor, und viele Projekte werden im Zusammenhang mit Beschäftigungsförderungsprogrammen durchgeführt, was die Kosten in die Höhe getrieben hat. Abgesehen von der Umrüstung der Kraftwerke und dem Bau von Kläranlagen – was in beiden Fällen dazu geführt hat, dass die Nutzergebühren in Ostdeutschland wesentlich höher als in Westdeutschland sind – wurden erhebliche Mittel für die Sanierung schadstoffbelasteter Industriestandorte und militärischer Anlagen aufgewendet<sup>73</sup>. Es lässt sich schwer sagen, ob diese Projekte unter dem Gesichtspunkt der kostenoptimalen Verwirklichung von Umweltzielen sinnvoll sind oder ob sie in erster Linie der Verbesserung der lokalen Arbeitsmarktbedingungen dienen. Die Beschäftigungsstatistiken vermitteln eine Vorstellung von den diesbezüglichen Gesamtausgaben in den neuen und alten Bundesländern; eine 1996 von den vier führenden Wirtschaftsforschungsinstituten gemeinsam veröffentlichte Erhebung gelangte zu dem Schluss, dass 1994 etwa 956 000 Menschen im Umweltschutz beschäftigt waren; das entspricht etwa 2,7% aller Erwerbspersonen bzw. nahezu dem Beschäftigungsanteil der Autoindustrie<sup>74</sup>.

### **Derzeitige Maßnahmen und mögliche Neuorientierungen**

Im Hinblick auf die ökonomischen Konsequenzen umweltpolitischer Maßnahmen dürfte es sinnvoll sein, die derzeit geltenden Instrumente in fünf Kategorien zu untergliedern:

Tabelle 19 **Ausgaben für Umweltsanierung und Umweltschutz**  
 In Prozent des BIP, Mitte der neunziger Jahre oder im letzten verfügbaren Jahr<sup>1,2</sup>

	Öffentlicher und privater Sektor	Nur öffentlicher Sektor
Vereinigte Staaten	1.6	0.7
Japan <sup>3</sup>	1.1	0.9
<b>Deutschland (West)<sup>4</sup></b>	<b>1.4</b>	<b>0.8</b>
Frankreich	1.4	1.0
Italien	0.9	0.5
Vereinigtes Königreich	0.3	0.4
Kanada	1.1	0.7
Australien	0.9	0.6
Österreich <sup>4</sup>	1.7	1.0
Dänemark	0.9	0.6
Finnland <sup>5</sup>	1.1	0.6
Griechenland	0.8	0.5
Ungarn	0.7	0.3
Island	..	0.3
Niederlande	1.8	1.3
Norwegen <sup>6</sup>	1.2	..
Polen	1.2	0.3
Portugal	0.7	0.6
Spanien	0.5	0.5
Schweden	1.2	0.8
Schweiz	1.6	1.0

1. Die Zahlen sind nicht unbedingt miteinander vergleichbar, da es im Hinblick auf Methodik und Erfassungsbereich Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern gibt.
2. Der Erfassungsbereich der Daten weicht in den einzelnen Ländern von Jahr zu Jahr ab. Generell waren die Veränderungen im Beobachtungszeitraum (1985-1997) recht moderat, wobei es einige Ausnahmen gibt (die u.a. auf Umstellungen bei der Datenerfassung und nicht unbedingt auf Änderungen bei den Umweltsanierungs- und Umweltschutzausgaben zurückzuführen sein könnten).
3. Für die laufenden Ausgaben des Unternehmenssektors sind keine Daten verfügbar.
4. Diese Daten sind wegen abweichender Definitionen und Methodologien nicht mit anderen Daten vergleichbar. Die OECD-Schätzungen für die Umweltsanierungs- und Umweltschutzausgaben des öffentlichen und privaten Sektors lauten auf 1,7% des BIP.
5. Einschl. einer Schätzung für die Umweltsanierungs- und Umweltschutzausgaben des öffentlichen Sektors.
6. Schätzungen des OECD-Sekretariats für 1990.

Quelle: OECD, *Environmental Indicators*, 1998.

- *Regulierungen, Gesetze, Richtlinien*, wie emissionsbezogene Gesetze und Verordnungen.
- *Ökonomische Instrumente*, namentlich Energiesteuern und Subventionen für alternative Energiequellen, Steuerbefreiungen, bezuschusste Darlehen, öffentliche Infrastrukturinvestitionen sowie Finanzierung von Forschung und Entwicklung.
- *Selbstverpflichtungen*, mit denen sich die Industrie, etwa die Branche der Autohersteller, verpflichtet, spezifische Umweltziele zu erfüllen.

Tabelle 20 **Kostenseite des Umweltschutzes in den alten Bundesländern**  
In Mrd DM (in jeweiligen Preisen)

	1975	1980	1985	1990	1994	1995
Umweltschutz-Anlagevermögen des Staates <sup>1</sup>	72	124	165	220	305	316
Umweltschutz-Anlagevermögen des produzierenden Gewerbes <sup>2</sup>	22	35	51	83	105	107
Umweltschutzinvestitionen Staat	4.7	8.1	6.8	10.4	10.8	10.6
Umweltschutzinvestitionen Produzierendes Gewerbe	2.5	2.7	5.6	7.2	4.8	4.2
Laufende Umweltausgaben Staat	3.0	4.7	6.4	9.3	13.5	13.5
Laufende Umweltausgaben Produzierendes Gewerbe	3.2	5.2	7.9	11.2	14.0	14.8
Anteil der Umweltausgaben am BIP	1.3	1.4	1.5	1.6	1.5	1.4

1. Öffentliches Umwelanlagevermögen, 1995: 91% Gewässerschutz, 7% Abfallbeseitigung.

2. Privates Umwelanlagevermögen, 1995: 55% Gewässerschutz, 29% Abfallbeseitigung.

Quelle: Umweltbericht 1998, BMU (1998).

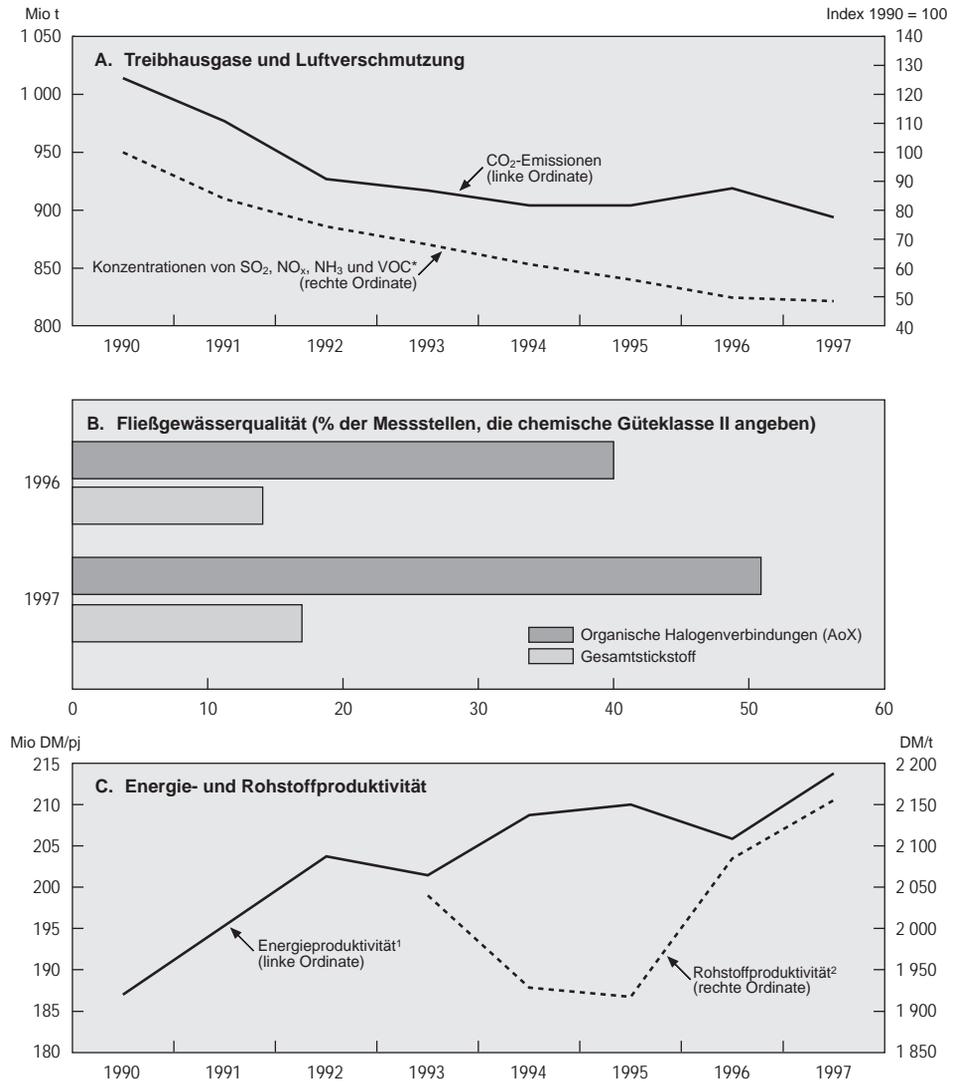
- *Information, Bildung und Ausbildung*, um das umweltpolitische Bewusstsein der Öffentlichkeit zu schärfen.
- *Forschung und Entwicklung*, namentlich interdisziplinäre Ansätze bei der Klimawirkungsforschung, bei energiesparenden Technologien usw.

Von diesen Instrumenten beruhen die Direktregulierungen und Selbstverpflichtungen auf Nicht-Markt-Mechanismen, weshalb faktisch kaum eine Möglichkeit besteht, relative Preissignale zu setzen. Mit wachsender Kostenintensität der ordnungsrechtlichen Eingriffe – und zumal der Spielraum für „No-regret“-Maßnahmen bzw. für kostengünstige Umweltschutzmaßnahmen zunehmend ausgeschöpft ist – könnte es sich jedoch als notwendig erweisen, das bisherige umweltpolitische Konzept durch einen neuen Policy Mix zu ersetzen.

### **Ressourcenmanagement**

Im Hinblick auf die Verwendung erneuerbarer wie auch nichterneuerbarer natürlicher Ressourcen konzentriert sich die Debatte in Deutschland häufig auf den Einsatz aller Ressourcen; einer der Indikatoren für die Fortschritte bei der Verwirklichung der Nachhaltigkeit ist der gesamte Materialeinsatz (in Tonnen) je BIP-Einheit (Abb. 16)<sup>75</sup>. Als Rechtfertigung für Recycling und Materialprüfungen wird häufig eher die Notwendigkeit der Schonung der weltweiten Ressourcen als die Verringerung von Schadstoffen ins Treffen geführt, obgleich die langfristige Angebotselastizität bei vielen Ressourcen offenbar hoch ist. Überdies mag der Raubbau bei erneuerbaren Ressourcen wie Tropenwäldern oder Fischbeständen durchaus ein globales Problem darstellen, binnenwirtschaftliche Maßnahmen eines einzelnen Landes können jedoch keinen wesentlichen unmittelbaren Beitrag zu dessen Milderung leisten. Hier bedarf es vielmehr internationaler Abkommen.

Abbildung 16 Inländische Indikatoren für die Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung



\* Siehe Glossar.

1. Definiert als Verhältnis des BIP in konstanten Preisen von 1991 zum Primärenergieverbrauch (ausgedrückt in Petajoule – pj).
2. Definiert als Verhältnis des BIP in konstanten Preisen von 1991 zur inländischen Entnahme von nichterneuerbaren Rohstoffen (z.B. Erze, Steine und Erden usw.) sowie zur Einfuhr von Gütern (Rohstoffe, Halbwaren, Fertigwaren). Alle Güter sind in Tonnen angegeben.

Quelle: BMU; BMWi.

Bei den inländischen Ressourcen betreffen die Probleme vor allem den Waldschutz, die Artenvielfalt sowie – in geringerem Maße – die Wasserwirtschaft<sup>76</sup>. Die Waldbewirtschaftung folgt seit dem 19. Jahrhundert dem Grundprinzip, dass die Holzeinschlagsrate in etwa der Regenerationsrate entsprechen muss<sup>77</sup>. Um die durch die Umweltverschmutzung in den Wäldern verursachten Schäden zu beheben, müssen Maßnahmen zur Reduktion eines breiten Spektrums von Emissionen ergriffen werden (Kasten 6). Um hingegen die positiven Externalitäten des Waldes zu nutzen, die aus dem Freizeitwert und dem Schutz der Artenvielfalt resultieren, muss u.U. das System der Finanzhilfen für Forstbesitzer so umgestaltet werden, dass den gesellschaftlichen Präferenzen besser Rechnung getragen wird (Kasten 9). Was die Artenvielfalt betrifft, so gelten rd. 50% aller Wirbeltiere und etwa ein Drittel der Farn- und Blütenpflanzen derzeit als in ihrem Fortbestand bedroht, während zwei Drittel aller Biotopie gegenwärtig gefährdet sind<sup>78</sup>. Dies ist sowohl auf die hohe Schad- und Nährstoffbelastung als auch auf die in der Vergangenheit übliche intensivere Bodennutzung in der Landwirtschaft zurückzuführen. Im Hinblick auf die Luftverschmutzung bedarf es eindeutig politischer Rahmenbedingungen, die auch die sektorübergreifenden Effekte berücksichtigen, und der Agrarpolitik sollte ebenfalls größere Aufmerksamkeit gewidmet werden, was bis zu einem gewissen Grad unter die Zuständigkeit der EU-Politik fällt. In diesem Bereich scheint das Verursacherprinzip nicht zu gelten. Bestehende landwirtschaftliche Praktiken werden vielmehr als status quo betrachtet, und wenn von Verbesserungen die Rede ist, sind damit über Subventionen finanzierte Landschaftsschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt gemeint<sup>79</sup>.

### ***Das Klimaschutzprogramm***

Das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung<sup>80</sup> enthält über 130 Maßnahmen zur Reduktion von CO<sub>2</sub>- und anderen Treibhausgasemissionen einschließlich Maßnahmen mit dem Ziel der Kohlenstoffeinbindung in Wäldern. Auf der Liste dieser Aktivitäten sind alle Arten von Politikinstrumenten vertreten:

- Die meisten Programme sehen *staatliche Hilfen* z.B. für alternative Energieträger, Steuerbefreiungen, zinsverbilligte Kredite, Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und Finanzmittel für Forschung und Entwicklung vor. Die Preise fossiler Brennstoffe werden erst seit der Einführung einer neuen Energiesteuer im April 1999 partiell um die Differenz zwischen den Marktpreisen und den durch ihren Einsatz entstehenden gesamtwirtschaftlichen Kosten korrigiert. Das Fehlen einer Steuer, die die Umweltexternalitäten voll widerspiegelt, hat dazu geführt, dass alternative Energieträger subventioniert

### Kasten 9 Berücksichtigung der positiven Externalitäten der Wälder

Die Wälder liefern nicht nur Holz für gewerbliche Zwecke, sondern auch eine Reihe von nicht marktbestimmten Dienstleistungen, wie etwa Schutz der biologischen Vielfalt oder Möglichkeiten der Freizeitgestaltung. Deshalb stellt sich die Frage, wie hoch diese externen Effekte zu veranschlagen sind und wie sie von den Waldbesitzern am besten berücksichtigt werden können.

In einem so dicht bevölkerten Land wie Deutschland werden Wälder in hohem Maß zur Freizeitgestaltung genutzt. In mehreren Studien wurde abzuschätzen versucht, inwieweit die Menschen bereit sind, hierfür einen Preis zu zahlen. Die Ergebnisse gemäß subjektiver Bewertungen (*contingent valuation*) und auf der Basis der Reisekosten durchgeführten Arbeiten beziffern diesen Preis mit etwa 100 DM je Besucher und Jahr, wobei die Antworten von Besuchern mit unterschiedlicher Aufenthaltsdauer in Waldgebieten auf das gesamte Jahr hochgerechnet wurden<sup>1</sup>. Da die Besucherhäufigkeit in dicht bevölkerten städtischen Einzugsgebieten höher ist, wäre den Wäldern in diesen Gebieten auch ein entsprechend höherer gesellschaftlicher Wert beizumessen.

Weniger häufig wurde in den Studien die Bereitschaft untersucht, einen Preis für die Erhaltung der biologischen Vielfalt, den Schutz vor Lärm und Luftverschmutzung oder die Wasserqualität zu zahlen. Soweit dies aber effektiv untersucht worden ist, enthalten die betreffenden Studien keine gesonderten Schätzungen für Waldflächen, sondern schließen andere Naturgebiete mit ein. Eine landesweite Erhebung über den Schutz der biologischen Vielfalt ergab eine Zahlungsbereitschaft von 20-33 DM monatlich<sup>2</sup>. Eine Befragung, die sich auf sämtliche ökologischen Funktionen bezog, ergab Monatswerte von 45-67 DM, wovon lediglich 2,50-5,00 DM auf den Erholungswert entfielen, auf den Artenschutz hingegen 16 DM<sup>3</sup>. Da die Summe der verschiedenen Teilschätzwerte für die Zahlungsbereitschaft im Allgemeinen niedriger ist als die Gesamtschätzung, stehen diese Schätzungen zumindest nicht im Widerspruch zueinander.

Die gemäß dem Prinzip subjektiver Bewertungen durchgeführten Studien ergeben einen vergleichsweise hohen nicht marktbestimmten Wert für die Erholungs- und Umweltschutzfunktionen des Waldes. Eine Zahlungsbereitschaft von über 100 DM – möglicherweise rd. 200 DM – pro Person und Jahr ergibt bei einer Bevölkerung von gut 80 Millionen eine Zahlungsbereitschaft von insgesamt 8-16 Mrd DM. Zum Vergleich dazu entsprach der Holzabsatz der deutschen Forstwirtschaft 1996 3,2 Mrd DM.

Angesichts des hohen nicht marktbezogenen Werts der Waldfunktionen im Vergleich zum Holzabsatz stellt sich die Frage, ob die Waldflächen in Deutschland optimal sind und ob die Waldbesitzer nicht durch entsprechende Anreize dazu veranlasst werden sollten, den ökologischen und Freizeitwert der Wälder in Rechnung zu stellen. Die Ergebnisse der Studien, bei denen subjektive Bewertungen zu Grunde gelegt wurden, können nicht als Richtschnur für die Definition der optimalen Waldfläche herangezogen werden, über den idealen Waldtyp scheint jedoch kein Zweifel zu bestehen: reife Baumbestände mit natürlichem Habitat. Die Profitmaximierung in der Holzwirtschaft dürfte dem allgemeineren Ziel der Maximierung des gesellschaftlichen Mehrwerts der Wälder kaum gerecht werden, so lange nur die Holzpreise als Anreiz fungieren.

Die privaten ebenso wie die staatlichen Forstverwaltungsbetriebe erhalten bereits Fördermittel, z.B. für die Folgen der Gewitterschäden von 1999, für die Kosten zur Verhinderung weiterer Waldschäden auf Grund der Luftverschmutzung oder einfach in Form direkter

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Einkommenstransfers. Die meisten dieser Programme stehen nicht ausdrücklich in Beziehung zum nicht marktbezogenen Wert der Wälder. Es wurde eine Änderung in dem Sinne vorgeschlagen, dass die Fördermittel künftig entsprechend den von den Waldbesitzern erbrachten Dienstleistungen vergeben werden, wobei diese Dienstleistungen mit Hilfe eines Ökopunktesystems gemessen werden sollen, das als Indikator für die Erzielung einer gesellschaftlich wünschenswerten Waldqualität dienen würde<sup>4</sup>. Ein solches System könnte einen Teil der Direktregulierungen bezüglich der ökologischen Ziele der Forstverwaltung ersetzen. Derartige Preisanreize für die Bereitstellung ökologischer und freizeitorientierter Dienstleistungen könnten die gesellschaftliche Effizienz der Forstverwaltung u.U. erhöhen.

1. Ein Überblick über die Ergebnisse findet sich bei Elsasser, 1996.
2. 1991.
3. Holm-Müller et al., 1991.
4. Linckh, 1997.

oder anderweitig geschützt werden müssen. Die Bundesregierung hält eine EU-weite CO<sub>2</sub>/Energiebesteuerung für notwendig. Es wird damit gerechnet, dass die verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen infolge der höheren Benzinsteuern wie auch der Maßnahmen, die die Attraktivität des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPN) verbessern sollen, zurückgehen werden.

- In Deutschland gibt es eine beachtliche Zahl *emissionsbezogener Gesetze und Verordnungen*, und diese sind noch verschärft worden. Einen wesentlichen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion verspricht man sich von der Novellierung der Wärmeschutzverordnung (WSchV), die bis zum Jahr 2005 eine CO<sub>2</sub>-Minderung von 7 Mio t bringen soll<sup>81</sup>, der Novellierung der Heizungsanlagenverordnung (mit einer CO<sub>2</sub>-Reduktion von 9,7 Mio t bis 2005) und der Novellierung der Kleinf Feuerungsanlagenverordnung (mit einer CO<sub>2</sub>-Reduktion von 1,4 Millionen Tonnen bis 2005<sup>82</sup>).
- Derzeit sind zwei wichtige *Selbstverpflichtungsabkommen* in Kraft: Zum einen machte der Verband der Automobilindustrie (VDA) 1995 die freiwillige Zusage, bis zum Jahr 2005 den spezifischen Kraftstoffverbrauch in Deutschland hergestellter und verkaufter Fahrzeuge, gemessen am Stand von 1990, um 25% zu senken; die durch den BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) vertretene deutsche Wirtschaft erklärte 1996 ihre Bereitschaft, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2005 um 20% gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern. Die Reduktionsziele sind jedoch oft als spezifische Verhältniszahlen (wie z.B. CO<sub>2</sub> je Produkteinheit) und nicht in

absoluten Emissionswerten ausgedrückt. Die Bundesregierung hat ihrerseits davon abgesehen, zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zusätzliche regulatorische Instrumente für den Kraftstoffwirkungsgrad einzuführen. Hinzu kommt, dass die Wirtschaft mit der neuen Energiesteuer nur zu 20% des Regelsteuersatzes belastet wird. Die Selbstverpflichtung der Wirtschaft wird ergänzt durch eine Liste von Reduktionszielen und ein Beobachtungssystem. Das Gesamtreduktionsziel von 20% setzt sich aus sektorspezifischen Vorgaben zusammen, die von den einzelnen, dem BDI angehörenden Verbänden vereinbart wurden.

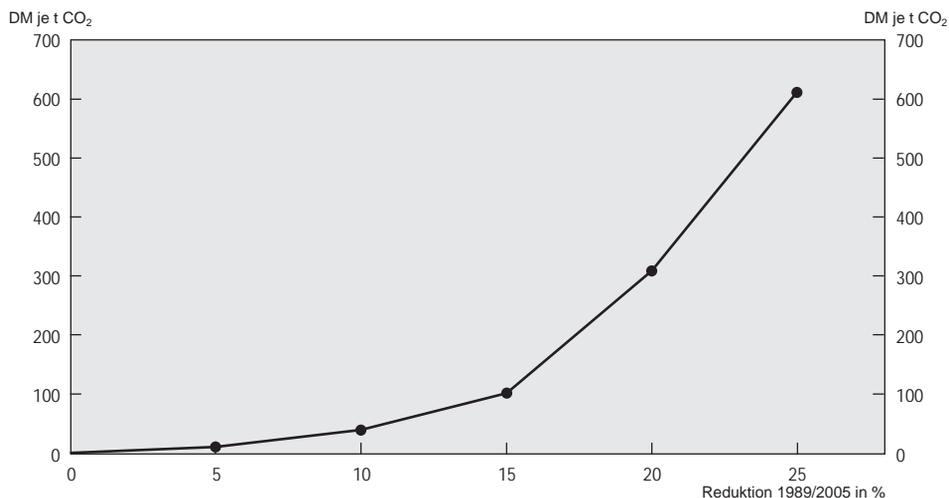
- Die Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung umfassen die Bereitstellung umfangreicher Finanzmittel für *Information und Bildung* in Fragen Klimaschutz sowie die Ausbildung von Experten<sup>83</sup>. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und der übrigen Welt dürfte der Grad der Sensibilisierung der deutschen Öffentlichkeit in Bezug auf Klimaänderungen und Klimaschutzmaßnahmen relativ hoch sein.
- *Forschungsarbeiten zum Thema Klimaänderungen* werden, vor allem im naturwissenschaftlichen Bereich, bereits seit geraumer Zeit gefördert. Die jüngsten Anstrengungen konzentrieren sich auf interdisziplinäre Ansätze der Klimawirkungsforschung wie auch auf die Klimaschutzpolitik.
- Auch die Entwicklung erneuerbarer Energien und energiesparender Technologien wird aus dem *FuE-Haushalt* gefördert. Die seit jeher prioritär auf die Kernenergie ausgerichtete Forschungsfinanzierung hat oft Anlass zu Kritik gegeben. Der IEA-Prüfbericht über die Energiepolitik Deutschlands ging diesbezüglich sogar noch weiter und stellte fest: „Die FuE-Finanzierung im Energiesektor ist mithin zu einem Instrument politischer Kräfte geworden, die damit ihr Umweltengagement demonstrieren wollen“, was dazu führe, dass Fördermittel eher für bestimmte Lieblingsprojekte als für zukunfts-trächtige Technologien vergeben würden<sup>84</sup>.
- Andererseits hat sich die Bundesregierung zum Ausstieg aus der Kernenergie verpflichtet, deren Beitrag zur Stromerzeugung gegenwärtig rd. 30% beträgt. Die Auswirkungen des Kernkraftausstiegs auf die Treibhausgasemissionen sind unklar, weil sie davon abhängen, in welchem Tempo die Kernkraftwerke abgeschaltet werden und welche Alternativen eventuell zur Verfügung stehen werden, um die fehlenden Kapazitäten zu ersetzen<sup>85</sup>. Es liegt jedoch auf der Hand, dass der Kernkraftausstieg die Erreichung der Umweltziele der Bundesregierung zusätzlich erschweren und wirtschaftlich effiziente Maßnahmen umso notwendiger machen wird.

*Die Zeit niedriger Umweltschutzkosten geht zu Ende*

Nach einer Phase, in der die Verbesserung der Umweltergebnisse wahrscheinlich relativ gesehen kaum Kosten verursacht hat, werden weitere Fortschritte fortan wohl kostenaufwendig sein. Wie Abbildung 17 zeigt, waren die Grenzkosten einer CO<sub>2</sub>-Emissionsreduzierung um bis zu 10% vermutlich relativ gering, und ähnliche Schlüsse lassen sich im Hinblick auf die Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft ziehen, in deren Rahmen die CO<sub>2</sub>-Reduktion in den ersten Jahren rasch und offenbar relativ leicht vonstatten ging. Drei Viertel der vorgeschlagenen Minderung der spezifischen Emissionen (d.h. Emissionen je Produkteinheit) um insgesamt 20% waren 1996 bereits erreicht. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen erhöhten sich jedoch 1997 in den betreffenden Industriezweigen auf 170,3 Mio t gegenüber 162,3 Mio t im Jahr 1996 (Tabelle 21). Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), das die Einhaltung der Selbstverpflichtungserklärung beobachtet, führt diesen Rückschlag darauf zurück, dass die Reduktionsstrategien nach einer Phase niedriger Kosten (so genannte „No-regret“-Strategien) teurer zu werden begannen<sup>86</sup>. Sofern dies zutrifft, dürfte es kaum möglich sein, das bisherige Emissionsminderungstempo aufrechtzuerhalten. Desgleichen zeigt auch die Entwicklung der übrigen Emissionen, dass weitere Fortschritte fortan schwerer zu erzielen sein dürften.

Bei den bisher umgesetzten Maßnahmen liegt das Schwergewicht auf Direktregulierungen, Subventionen und Selbstverpflichtungsvereinbarungen, so dass es von den relativen Preisen her kaum Anreize für eine sparsame Verwendung fossiler Energieträger gibt. Für die Energieeffizienz dürfte dies bereits negative Folgen gehabt haben. Tabelle 22 zeigt die projizierten sektoralen Emissionsreduktionen auf Grund der bis 1996 eingeführten Maßnahmen. Eine Emissionsminderungsstrategie, die die verfügbaren technologischen Möglichkeiten besser zu nutzen im Stande wäre, würde eine etwas andere sektorale Struktur erfordern (Spalte 4). Es bedarf wahrscheinlich zusätzlicher Reduktionsfortschritte im motorisierten Individualverkehr, beim privaten Energieverbrauch und bei der Energieerzeugung. Um diese Fortschritte tatsächlich realisieren zu können, müssten jedoch Änderungen in Bezug auf die Preisrelationen (z.B. über die Steuern) vorgenommen werden, um den negativen externen Effekten von Treibhausgas- und anderen Emissionen Rechnung zu tragen. Unverhältnismäßig größer dürften die durch ungeeignete Instrumente bedingten Effizienzverluste in der Regel sein, wenn noch ehrgeizigere Umweltziele ins Auge gefasst werden.

Abbildung 17 **Grenzkosten der CO<sub>2</sub>-Reduktion in den alten Bundesländern**



Quelle: Ergebnisse des IKARUS-Modells von Stein und Strobel (1997), Tabelle 139.

**Tabelle 21 CO<sub>2</sub>-Minderungen in den am Selbstverpflichtungsabkommen beteiligten Branchen**

Verband	Basisjahr (1990)	1996	1997	Minderung		Ziel- erreichung <sup>3</sup>
				CO <sub>2</sub> -Emissionen in Millionen Tonnen	In Prozent	
Kali-Industrie	4.8	1.1	1.1	3.7	77.7	102.5
Zementindustrie <sup>1</sup>	13.0	10.2	10.0	3.0	23.0	75.3
Kalkindustrie <sup>1,2</sup>	2.7	2.4	2.5	0.3	9.2	78.6
Keramische Fliesen und Platten	0.7	0.5	0.4	0.2	35.2	87.0
Ziegelindustrie	2.4	2.3	2.2	0.2	6.6	68.4
Feuerfest-Industrie <sup>1,2</sup>	0.4	0.3	0.3	0.1	28.2	112.4
Eisen schaffende Industrie	69.9	57.9	63.4	6.5	9.3	67.2
NE-Metallindustrie	14.6	12.7	13.4	1.2	8.4	79.2
Chemische Industrie	65.5	49.2	51.1	14.4	22.1	..
Holzschliff-, Zellstoff-, Papier- und Pappeindustrie	14.4	13.2	13.5	0.9	6.2	117.2
Glasindustrie <sup>1</sup>	6.4	6.0	6.2	0.2	2.5	70.6
Textilindustrie <sup>1</sup>	5.8	3.9	3.9	1.9	33.4	163.2
Zuckerindustrie	4.5	2.6	2.3	2.2	48.0	70.0
<b>Insgesamt</b>	<b>205.1</b>	<b>162.3</b>	<b>170.3</b>	<b>34.8</b>	<b>17.0</b>	<b>85.0</b>
Staatliche Energieversorgung	289.0	264.0	261.0	28.0	9.7	80.8

1. Basisjahr 1987.

2. Westdeutschland.

3. Die Zielsetzungen weichen in den einzelnen Sektoren voneinander ab.

Quelle: Buttermann und Hillebrand (1998).

**Tabelle 22 Optimale Zusammensetzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Energieverbrauch in den alten Bundesländern**

	Ist-Werte für 1989	Für 2005 erwartete Werte <sup>1</sup>	Änderungen in % 1989/2005	Optimale Reduktion um 8% <sup>2</sup>
	Mio t CO <sub>2</sub>			
Energieerzeugung	227	209	-8	-13
Industrie	160	131	-18	-19
Verkehr	134	159	+19	+12
Haushalte	115	119	+3	0
Kleinverbraucher	54	46	-15	-19
<b>Insgesamt</b>	<b>690</b>	<b>664</b>	<b>-4</b>	<b>-8</b>

1. Erwartete Emissionen unter Berücksichtigung der 1996 geltenden klimapolitischen Maßnahmen; gemäß Stein und Strobel (1997).
2. Prozentuale Emissionsänderungen gegenüber 1989 nach Simulationen des IKARUS-Modells. Zu den aus den gegenwärtigen Maßnahmen resultierenden Minderungen um -4% im Referenzszenario wurden die Ergebnisse einer Optimierungsrechnung mit Hilfe des IKARUS-Modells für die kostengünstigsten Reduktionen von bis zu 10% addiert.

*Quelle:* Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis von Stein und Strobel (1997), Tabellen 113 und 138.

Soweit bereits Preisanreize existieren, dürften diese durch regulatorische und gesetzliche Barrieren in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt werden. So werden Wärme-schutzinvestitionen in Mietwohnungen häufig unterlassen, weil die Eigentümer die ihnen dadurch entstehenden Kosten nicht über Mieterhöhungen decken dürfen und die Mieter nicht das Risiko eingehen wollen, das von ihnen selbst investierte Geld beim Auszug aus der Wohnung zu verlieren<sup>87</sup>. Aus ähnlichen Gründen besteht für die Bundesbahn kaum ein Anreiz, ihre Kosten durch Steigerung der Energieeffizienz niedrig zu halten, und bis zu der jüngsten Liberalisierung waren die Stromerzeuger keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt, der sie zu einer Erhöhung des Brennstoffwirkungsgrads veranlasst hätte. Wenn Anreize Privatverbraucher und Unternehmen zu energiesparenden Investitionen bewegen sollen, dann müssen sie so konzipiert sein, dass hieraus nicht nur den Investoren, sondern auch der Gesellschaft insgesamt ein Nutzen erwächst.

### *Ökologische Steuerreform*

Eine der wichtigsten Prioritäten der neuen Bundesregierung ist eine ökologische Steuerreform, durch die sich der Spielraum für den Einsatz ökonomischer Instrumente vergrößert. Die Umsetzung der Reform hat sich jedoch aus institutionellen und politischen Gründen als schwierig erwiesen. Die Reform, die im April 1999 in Kraft trat, führte zu einer leichten Anhebung der Benzinsteuern und der Dieselsteuer um 6 Pfennig je Liter. Die Steuern auf leichtes Heizöl und Erdgas

wurden beträchtlich erhöht, und es wurde eine Stromsteuer eingeführt. Kernenergie und Kohle sind von der Energiesteuer ausgenommen, und die inländische Kohleförderung wird nach wie vor subventioniert. Angesichts der Befürchtungen der Öffentlichkeit hinsichtlich Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung werden die Wirtschaft und der Agrarsektor nur mit 20% des Regelsteuersatzes belastet (Kasten 10). Außerdem wurde die Nettosteuerbelastung der Unternehmen nach oben begrenzt. Die Unternehmen haben Anspruch auf eine Steuerrückerstattung, wenn die ihnen durch die neue Energiesteuer entstehenden Kosten um mehr als 20% höher sind als die rechnerischen Einsparungen auf Grund der verminderten Sozialversicherungsbeiträge (die Arbeitgeberbeiträge wurden um 0,40 Prozentpunkte gesenkt). Ursprünglich sollte der energieintensive Sektor ganz von der Steuer befreit werden, was sich allerdings als nicht durchführbar erwies und zudem möglicherweise gegen die EU-Bestimmungen über staatliche Beihilfen verstoßen hätte. Die Einnahmen aus der Energiesteuer sind dazu verwendet worden, die Senkung der Sozialversicherungsabgaben zu finanzieren, denn es wird davon ausgegangen, dass hierdurch die weiter oben definierte doppelte Dividende in Form geringerer Arbeitslosigkeit und besserer Umweltergebnisse entsteht. Der Steuernachlass für die Wirtschaft und die Tatsache, dass das Schwergewicht – wie bei der Stromsteuer – auf dem Endverbraucher liegt, haben verteilungspolitische Auswirkungen, denn die Steuerlast wird hierdurch von den Unternehmen auf Verbraucher und Geringverdiener verlagert<sup>88</sup>.

Die Energiesteuersätze sind wahrscheinlich insofern ineffizient, als sie nicht auf den von den einzelnen Energiequellen ausgehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen basieren. Die Sätze der CO<sub>2</sub>-Steuer sind sehr unterschiedlich (Tabelle 23)<sup>89</sup>. Die neue Steuer wird nicht auf die zur Stromerzeugung eingesetzten Energieträger Gas und Öl erhoben, die indessen in den meisten Kraftwerken weiterhin der bereits zuvor geltenden Besteuerung unterliegen; mit der neuen Steuer belegt wird nur der Strom an sich. Kohle, der CO<sub>2</sub>-intensivste Energieträger, ist völlig von der Steuer befreit. Die Benzinsteuern sind etwa zehnmals so hoch wie die Steuer auf Mineralöl und Erdgas und – indirekt – wie die Steuer auf die zur Stromerzeugung genutzten fossilen Brennstoffe. Außerdem wird Benzin offenbar sehr hoch besteuert im Vergleich zu Dieseldieselmotorkraftstoff, dessen Preis aus verkehrs- und wettbewerbspolitischen Überlegungen relativ niedrig gehalten wurde<sup>90</sup>. Und wenn auch die Steuern auf Dieseldieselmotorkraftstoff niedrig sind, so sind doch die Fixkosten bei Lastkraftwagen und anderen Dieselfahrzeugen hoch. Bei der Entscheidung, Kohle nicht zu besteuern, haben natürlich örtliche Beschäftigungserwägungen eine wichtige Rolle gespielt, doch sollte damit ferner auch vermieden werden, der Kernkraft einen relativen Vorteil zu verschaffen, was dem Kernziel des Atomausstiegs zuwidergelaufen wäre<sup>91</sup>. Eine Kohlesteuer hätte zudem importierte gegenüber im Inland erzeugter Energie, insbesondere aus Kernkraft, begünstigt. Den EU-Bestimmungen zufolge ist es nämlich nicht zulässig,

### Kasten 10 Ökosteuern und Wettbewerbsfähigkeit

In Bezug auf die Einführung einer allgemeinen Energiebesteuerung oder einer spezifischen CO<sub>2</sub>-Steuer hat sich die Frage der Wettbewerbsfähigkeit schon immer als ein Hemmschuh erwiesen. In Ländern, in denen eine CO<sub>2</sub>-Steuer erhoben wird (z.B. Schweden, Dänemark, Norwegen), waren die energieintensiven Wirtschaftssektoren seit jeher entweder ganz von der Steuer befreit oder hatten Anspruch auf ermäßigte Steuersätze. Die traditionellen Argumente gegen die einseitige Einführung einer für alle Wirtschaftsbereiche geltenden CO<sub>2</sub>/Energiesteuer dürften im Falle Deutschlands sogar noch schwerer wiegen. Die energieintensiven Unternehmen haben einen hohen Anteil an der Industrieproduktion, die Wirtschaft ist stark exportorientiert, und auf den Märkten herrscht ein lebhafter Preiswettbewerb. Hinzu kommt, dass die deutsche Energieversorgung im Vergleich zu Frankreich, dem größten Konkurrenten Deutschlands auf dem Elektrizitätsmarkt, weit kohlenstoffintensiver ist. Eine hohe Steuer auf Kohlestrom würde die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im Bereich der Stromerzeugung erheblich mindern.

Angesichts der Probleme bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit betont die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Energiebesteuerung auf europäischer Ebene und befürwortet ein Energiesteuerniveau, das hoch genug ist, um die Verhaltensweisen effektiv zu beeinflussen. Es ist indessen unwahrscheinlich, dass es schon bald zu einer solchen Harmonisierung kommt. Für ein EU-weites Energiebesteuerungssystem liegen drei Vorschläge vor, ohne dass bisher eine Einigung erzielt worden wäre. Die beiden ersten sahen eine breit fundierte zusätzliche Mindestbesteuerung sämtlicher Energieträger (mit Ausnahme erneuerbarer Energien) vor, die eine CO<sub>2</sub>- und eine Energiekomponente enthalten sollte. Sie sollte schrittweise eingeführt werden bis zu einem Niveau von 10 US-\$ je Barrel-Äquivalent. Für energieintensive Industriezweige wurden Steuerbefreiungen vorgeschlagen. Diese Vorschläge stießen bei den meisten Mitgliedsländern auf starken Widerstand. 1997 unterbreitete die Kommission einen neuen Vorschlag, der statt einer zusätzlichen Mindestbesteuerung eine Mindestbesteuerung unter Berücksichtigung aller bereits existierenden Energiesteuern umfasste und die Besteuerung von Strom als Endprodukt vorsah. Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit haben, die Modalitäten der Steuerberechnung selbst festzulegen und energieintensive Industriezweige gegebenenfalls von der Steuer auszunehmen<sup>1</sup>. Dieser Vorschlag wurde auf dem Kölner Gipfeltreffen im Jahr 1999 von den Mitgliedsländern verworfen. Steuermaßnahmen müssen jedoch einstimmig gefasst werden.

Beim Argument der Wettbewerbsfähigkeit ist Vorsicht geboten. Erstens könnten die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Steuer dazu genutzt werden, andere wettbewerbsverzerrende Steuerarten zu reduzieren (wie z.B. die Steuer auf Arbeit oder die Körperschaftsteuer), was die Wettbewerbsfähigkeit der weniger energieintensiven Unternehmen fördern würde<sup>2</sup>. Zweitens sind die Effekte der CO<sub>2</sub>-Steuer auf die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Sektoren im Vergleich zu den Effekten anderer Faktoren (Wechselkurs, Tariflöhne und Gesamtbelastung der Unternehmen durch ordnungsrechtliche Anforderungen) gering. Das Problem der Wettbewerbsfähigkeit wird im Allgemeinen zu eng gesehen. Worauf es letzten Endes ankommt, ist das Konzept des dynamischen komparativen Vorteils – der langfristig vielleicht gar nicht bei den energieintensiven Sektoren liegt – sowie die Fähigkeit der Wirtschaft, sich flexibel auf Veränderungen der Preisrelationen einzustellen.

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung)

Außerdem sind die Belege dafür, dass es tatsächlich zu signifikanten Transfereffekten kommt (d.h. zu einer Abwanderung der Emittenten aus Ländern mit bestimmten Umweltauflagen in Länder ganz ohne oder mit weniger strengen Auflagen) sehr schwach<sup>3</sup>. Es stimmt zwar, dass die unkoordinierte Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer zu einer unerwünschten Verlagerung von Produktionskapazitäten führen könnte, die später, wenn auch andere Länder eine CO<sub>2</sub>-Steuer einführen würden, nur mit hohem Kostenaufwand wieder umzukehren wäre. Diese unnötigen Kosten könnten hingegen weitgehend vermieden werden, wenn die Steuer stufenweise eingeführt würde (z.B. in Verbindung mit einem vorübergehenden emissionsunabhängigen Kompensationssystem), weil die Wirtschaftsakteure dann genügend Zeit hätten, die nötigen Anpassungen vorzunehmen und auch die nationalen Behörden ihre jeweiligen Klimaänderungsstrategien nach und nach aufeinander abstimmen könnten.

Als Alternative zu einer EU-weiten Energiebesteuerung läge es im Interesse Deutschlands, die Schaffung eines internationalen Markts für den Handel mit Treibhausgasemissionsrechten zu unterstützen. Das würde die mit der Einhaltung der Kioto-Reduktionsziele verbundenen globalen Kosten verringern, als die Emissionsminderung dort erfolgen könnte, wo die entsprechenden Kosten am niedrigsten sind. In dem Maße, wie ein Teil der Emissionsquoten eine Zeit lang nach dem „Besitzstandsprinzip“ (d.h. proportional zu den Emissionen der Vergangenheit) berechnet werden kann, wäre ein Emissionshandelssystem für die Unternehmen mit geringerem Kostenaufwand verbunden als eine reine CO<sub>2</sub>-Steuer, was zu seiner Akzeptanz beitragen und zudem für die nötigen Umweltschutzanreize im Grenzbereich sorgen würde. Das Gleiche ließe sich auch mit einer EU-weiten CO<sub>2</sub>-Steuer in Verbindung mit einem Kompensations- oder Steuergutschriftsystem erreichen, soweit dieses nicht die Emissionsreduktionsanreize verändert.

1. Bill, 1999.
2. Barker, 1999.
3. Adams, 1997.

Energieeinfuhren an der Grenze mit einer je nach dem für die Stromerzeugung verwendeten Energieträger unterschiedlichen Steuer zu belegen, was in der Praxis ohnehin nicht realisierbar wäre.

Im Rahmen ihrer globalen Haushaltsstrategie für das Jahr 2000 und darüber hinaus kündigte die Bundesregierung im Juni für den Zeitraum 2000-2003 eine Anhebung der spezifischen Steuersätze für Benzin und Dieselkraftstoff um jährlich 6 Pfennig je Liter sowie eine Erhöhung der Stromsteuer um jährlich 0,5 Pfennig je kWh an. Mit Ausnahme von 200 Mio DM (dieser Betrag steigt mit zunehmendem Aufkommen aus der Stromsteuer), die in die Förderung erneuerbarer Energiequellen fließen sollen, soll mit den Steuereinnahmen die Senkung des Rentenbeitragssatzes

Tabelle 23 **Implizite CO<sub>2</sub>-Besteuerung von Energieträgern**

Produkt	Steuerbelastung <sup>1</sup>		Energie- intensität	Emissions- faktor <sup>2</sup>	Steuerbelastung <sup>1</sup>		
	1998	Erhöhung ab 1. April 1999			1998	Erhöhung ab 1. April 1999	Insg. seit 1. April 1999
	DM/Liter	DM/Liter	MJ/Liter	kg CO <sub>2</sub> /MJ	DM/t CO <sub>2</sub>		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = [(1)/(3)/ (4)x1 000]	(6) = [(2)/(3)/ (4)x1 000]	(5) + (6)
Motorenbenzin <sup>3</sup>	0.98	0.06	34.20	0.072	397.99	24.37	422.36
Dieselmotorenstoff	0.62	0.06	38.60	0.074	217.06	21.01	238.07
Heizöl	0.08	0.04 (0.008)	40.80	0.074	26.50	13.25	39.74
	DM/kWh	DM/kWh		kg CO <sub>2</sub> / kWh	DM/t CO <sub>2</sub>		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[(1)/ (4)x1 000]	(6)=[(2)/ (4)x1 000]	(5)+(6)
Erdgas	0.0036	0.00032 (0.000640)	..	0.202	17.86	15.87	33.73
Strom	..	0.02 (0.0040)	..	0.560 <sup>4</sup>		35.71	35.71

Anmerkung: Die in Klammern gesetzten Werte sind Sondertarife für die Industrie und die Landwirtschaft.

1. Ohne MwSt.

2. Quelle: Umweltbundesamt.

3. Für verbleites und bleifreies Benzin gelten unterschiedliche Steuersätze.

4. Für Strom ergibt sich aus dem zu Grunde gelegten Energiemix (Stand 1994) und den geschätzten Wirkungsgraden der Kraftwerke eine CO<sub>2</sub>-Emission von etwa 0,560 kg je erzeugter Kilowattstunde, wobei für Kernkraft, Wasser- und Windkraft sowie andere regenerative Stoffe CO<sub>2</sub>-Neutralität unterstellt wird.

Quelle: Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

von gegenwärtig 19,5% auf 18,5% (im Jahr 2003) finanziert werden. An der Steuererstattung für Unternehmen soll einstweilen festgehalten werden, wenn dies mit der Zeit auch immer schwieriger werden dürfte, wenn Mittel und Wege gefunden werden, die Bestimmung zu umgehen. Um eine solche Entwicklung zu verhindern und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aufrechtzuerhalten, hat das Bundesfinanzministerium vorgeschlagen, lediglich den Endverbrauch mit der Energiesteuer zu belegen. Über Vorschläge, Energie-Audits einzuführen, deren Kosten u.U. auf die Steuerschuld eines Unternehmens angerechnet werden können, wird zurzeit noch beraten. Im Großen und Ganzen hat es den Anschein, dass sich das globale Energiesteuerniveau zwar in die richtige Richtung entwickelt, doch bleibt die von den verschiedenen rechnerischen CO<sub>2</sub>-Steuersätzen her ineffiziente Struktur im Wesentlichen unangetastet. Ferner dürfte die Besteuerung des Endverbrauchs aus ökologischer Sicht insofern ein Schritt in die falsche Richtung sein, als hierdurch der Anreiz für einen optimalen Energiemix verringert würde.

## **Luftverschmutzung**

Die Bekämpfung der Luftverschmutzung hat sich, was die Reduzierung der Emissionen ortsfester Anlagen und die beschleunigte Einführung der besten verfügbaren Technologien betrifft, als recht wirksam erwiesen<sup>92</sup>. Detaillierte Direktregulierungen mit strengen Kriterien für die Genehmigung des Betriebs ortsfester Emissionsquellen von Luftschadstoffen haben die Luftverschmutzung verringert. Durch die Vorgabe maximal zulässiger Schadstoffkonzentrationen für die unter die Regulierungen fallenden Anlagen wird die jeweils einsetzbare End-of-pipe-Technologie wirksam bestimmt. Auch die Bestimmungen für den Verkehrsbereich machen den Einsatz ganz bestimmter Technologien (z.B. Katalysatoren) erforderlich, die allerdings noch durch Steuervergünstigungen ergänzt werden. Weitere Verbesserungen gegenüber diesen Emissionsgrenzwerten sind beim gegenwärtigen Stand der Technik schwer vorstellbar.

Die Höhe der Umweltschutzkosten ist zwar je nach Art der ortsveränderlichen Schadstoffquellen recht unterschiedlich – und dies dürfte mit fortschreitender Emissionsreduktion künftig auch auf ortsfeste Anlagen zutreffen –, doch sind den Möglichkeiten der Effizienzverbesserung mit Hilfe ökonomischer Instrumente relativ enge Grenzen gesetzt. Wenn Steuern, Abgaben oder Emissionsrechte eingeführt werden sollen, müssen Emissionen nahe an ihrer jeweiligen Quelle messbar sein. Bei vielen Gasen ist dies in ortsfesten Großfeuerungsanlagen möglich, in kleineren Anlagen dagegen kostenaufwendig und im Falle ortsveränderlicher Schadstoffquellen wie z.B. Pkw und Lkw oft überhaupt nicht durchführbar. Eine Studie über die Regulierung der Stickoxid-Emissionen ( $\text{NO}_x$ ) durch handelbare Emissionsrechte ergab, dass dieses Instrument nur bei ortsfesten Anlagen einsetzbar ist, die technologisch relativ homogen sind<sup>93</sup>. Internationale Erfahrungen zeigen, dass auch in technologisch homogenen Sektoren durch sorgfältig zielgerichtete Emissionsabgaben, vor allem im Hinblick auf Stickoxide, Verbesserungen erzielt werden können (Kasten 11). Bei ortsveränderlichen Schadstoffquellen dürfte es sich als notwendig erweisen, mehrere Instrumente, einschließlich ökonomischer Maßnahmen, die auf einer Besteuerung weniger der Emissionen an sich als vielmehr der Inputs beruhen, miteinander zu kombinieren. Das ändert jedoch nichts an dem Grundprinzip, wonach die Umweltpolitik auf einheitliche Grenzkosten des Umweltschutzes für alle Schadstoffquellen abzielen sollte.

Für einen wirksamen Einsatz ökonomischer Instrumente ist es wichtig, dass diese sich nicht auf Gebiete mit besonders hoher Schadstoffkonzentration (so genannte *hot spots*) beziehen. Anderenfalls müssen diese Instrumente auf die jeweilige lokale Situation hinsichtlich Ort und Zeitpunkt der Emissionen abgestimmt

### Kasten 11 NO<sub>x</sub>-Steuer in Schweden: Positive Erfahrungen

Im Gegensatz zu CO<sub>2</sub>- sind NO<sub>x</sub>-Emissionen in starkem Maße von den Verbrennungsbedingungen abhängig, so dass eine diesbezügliche Ökosteuer nicht auf den Energieverbrauch, sondern vielmehr direkt auf die entsprechenden Emissionen erhoben werden muss. Die Kosten der Emissionsmessung sind jedoch hoch. Um diese Art von Problemen zu vermeiden, wurde die 1992 in Schweden eingeführte NO<sub>x</sub>-Steuer auf eine kleine Gruppe industrieller Großanlagen und Kraftwerke beschränkt, von denen anzunehmen war, dass die Monitoring-Kosten im Verhältnis zu den Einsparungen an potentiellen Umweltschutzausgaben relativ niedrig sein würden\*. Die Steuer basiert auf der gemessenen oder veranschlagten Emissionsmenge, wobei die Unternehmen zwischen diesen beiden Möglichkeiten wählen können. Um eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den zu dieser Steuer veranlagten Großanlagen und kleineren Wettbewerbern zu vermeiden (und keinen Anreiz zur Substitution kleiner Heizkessel zu schaffen), fließen die Einnahmen aus dieser Steuer praktisch vollständig wieder den an diesem System teilnehmenden Emittenten zu, und zwar proportional zu der von ihnen erzeugten Endenergie. Nettozahler sind bei diesem System somit Anlagen, die im Verhältnis zu der von ihnen erzeugten Energiemenge hohe Emissionen verursachen.

Nach 20-monatigem Betrieb wurden die Ergebnisse von einer Kommission geprüft. Das Emissionsvolumen hatte sich um 55% verringert, wobei der Kostenaufwand 5-20 skr je Kilo (bei Durchschnittskosten von rd. 10 skr/kg) betrug. Unter der Annahme, dass der Steuersatz den gesamtwirtschaftlichen Wert der NO<sub>x</sub>-Emissionsminderung widerspiegelt, gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass sich die Wohlfahrtsgewinne auf rd. 250 Mio skr beliefen. Es wurde überdies festgestellt, dass Änderungen der Betriebsverfahren einer gegebenen Anlage erhebliche Auswirkungen auf den Schadstoffausstoß haben können, ohne dass irgendetwas an der eingesetzten Technologie geändert wird. Um ein emissionsbewusstes Verhalten unter den Beschäftigten zu fördern (und somit Steuern einzusparen), wurden in einigen Anlagen Lohnprämien für erzielte Emissionsminderungen gezahlt.

\* Wegen näherer Einzelheiten vgl. S. Smith, „Environmental and public finance aspects of the taxation of energy“, *Oxford Review of Economic Policy*, 14, Nr. 4, 1998.

werden. Im Extremfall unterscheiden sich aber ökonomische Instrumente, die auf die örtlichen Gegebenheiten zugeschnitten sein müssen, kaum von Direktregulierungen für bestimmte Emissionsquellen<sup>94</sup>. Ein anderer Begrenzungsfaktor besteht darin, dass z.B. Feuerungsanlagen für fossile Brennstoffe in der Regel eine Vielzahl unterschiedlicher Gefahrstoffe ausstoßen. Die Steuersätze müssten also individuell auf jeden dieser Stoffe abgestimmt werden – es ist unklar, wie dies geschehen soll. Da z.B. viele der emittierten Stoffe gleichzeitig erzeugt werden, müssten die Steuersätze der Komplementarität der Prozesse Rechnung tragen, die zum Entstehen von Emissionen führen. Da dies in vielen Fällen kaum realisierbar ist, dürften die Regulatorbehörden letztlich doch wieder gezwungen sein, auf die Direktregulierung von Anlagen oder Prozessen zurückzugreifen. Der Emissionsausstoß von Großfeue-

rungsanlagen dürfte sich daher mit dem vorhandenen System leichter und effizienter kontrollieren lassen als mit Hilfe eines komplexen Gefüges von Steuersätzen. Notwendig ist eine sorgfältige Abschätzung von Kosten und Nutzen unterschiedlicher Umweltschutzstrategien. Die internationalen Erfahrungen zeigen diesbezüglich, dass ökonomische Instrumente dort eine Rolle spielen könnten, wo nur ein Stoff bzw. nur eine geringe Anzahl von Stoffen freigesetzt wird, oder wo die emittierten Stoffe in einem festen Mengenverhältnis zueinander stehen. Ein Beispiel hierfür ist das von den Vereinigten Staaten landesweit eingeführte Emissionshandelsprogramm für die bei der Stromerzeugung anfallenden Schwefeldioxidemissionen, das zur Lösung des Problems der sauren Niederschläge beitragen soll; dieses Programm hat in der Tat gegenüber Instrumenten der Steuerung und Kontrolle Kosteneinsparungen bei der Emissionsreduzierung ermöglicht (Kasten 12)<sup>95</sup>. Es hat sich zudem gezeigt, dass dieses System auch mit der Kontrolle gebietsweise besonders hoher Schadstoffkonzentrationen zu vereinbaren ist.

In Deutschland behandeln die existierenden Bestimmungen die einzelnen Schadstoffquellen zuweilen unterschiedlich, was zu kostenineffizienten Emissionsschutzmaßnahmen führt. Ein Beispiel ist die Abfallverbrennung. Das neue Abfallgesetz lässt einen Wettbewerb zwischen Abfallverbrennungsanlagen und Industriemüllverbrennungsanlagen zu. Die Grenzwerte für die Emissionskonzentrationen sind für beide Arten von Anlagen identisch. Da aber die für die beiden Verbrennungsverfahren festgelegten Anforderungen bezüglich der besten verfügbaren Technologie voneinander abweichen, sind die Kosten für die Umweltschutzausrüstungen unterschiedlich hoch<sup>96</sup>. Die offensichtlich bestehenden Überkapazitäten an Abfallverbrennungsanlagen könnten u.a. auf die hohen Kosten zurückzuführen sein, die dem benachteiligten Sektor durch die Regulierung entstehen. Ein weiteres Beispiel ist die unterschiedliche Behandlung ortsfester und ortsveränderlicher Schadstoffquellen. Die Emissionen ortsveränderlicher Schadstoffquellen – vor allem im Verkehrsbereich – wurden in Bezug auf Stickoxide nicht annähernd so stark reduziert wie die ortsfester Quellen. Infolgedessen hat sich der Anteil der verkehrsbedingten Schadstoffemissionen auf fast 70% erhöht (vgl. weiter unten die Untersuchung der einzelnen Sektoren). Es liegt auf der Hand, dass sich Strategien zur weiteren Emissionsreduzierung auf diese ortsveränderlichen Schadstoffquellen konzentrieren müssen, so dass verkehrsbezogene Maßnahmen unumgänglich sein werden. Wahrscheinlich wird es einer Reduzierung des Verkehrsaufkommens wie auch weiterer Verbesserungen von Kraftstoffen und Motoren bedürfen, was eine ausgewogene Kombination von ökonomischen und regulatorischen Instrumenten voraussetzt.

## Kasten 12 Emissionshandel in den Vereinigten Staaten

Die Vereinigten Staaten verfügen gegenwärtig über zwei groß angelegte so genannte „Cap-and-Trade“-Programme (Schadstoffbegrenzungs- und Emissionshandelsprogramme). Der Handel mit  $\text{SO}_x$ -Emissionsrechten für die von Kraftwerken verursachten Emissionen begann im Rahmen eines landesweiten Programms 1995, und im Mai 1999 wurde für zwölf Bundesstaaten im Nordosten der Vereinigten Staaten der Handel mit  $\text{NO}_x$ -Emissionsrechten eingeführt. Die Durchführung des  $\text{SO}_x$ -Programms ist einer Novelle zum *Clean Air Act* (Luftreinigungsgesetz) von 1990 zufolge bundesgesetzlich geregelt, während das  $\text{NO}_x$ -Programm im Rahmen eines Selbstverpflichtungsabkommens zwischen den betreffenden Bundesstaaten abgewickelt wird. Die Möglichkeit des Emissionsrechthandels war zwar seit den siebziger Jahren im Rahmen einer ganzen Reihe ordnungsrechtlicher Programme gegeben, doch ist das  $\text{SO}_x$ -Programm das erste offenbar erfolgreiche seiner Art. Die früheren Programme waren insofern gescheitert, als nie ein richtiger Markt entstand, was der Tatsache zugeschrieben wird, dass diese Programme den bestehenden Regulierungs- und Auflagensystemen gewissermaßen aufgefropft wurden und der Handel derart weit gehenden Beschränkungen unterlag, dass er sich nur selten lohnte. Das  $\text{SO}_x$ -Programm ist das erste, bei dem der Emissionsschutz nahezu ausschließlich auf dem „Cap-and-Trade“-System, also Schadstoffbegrenzung und Emissionshandel, beruht.

### Das $\text{SO}_x$ -Programm

Dieses Programm zeichnet sich durch einige erwähnenswerte Merkmale aus: die Vergabe der Emissionsrechte wird nicht geographisch differenziert; sie beruht fast ausschließlich auf einem Leistungsstandard in Verbindung mit repräsentativen Niveaus für die Inanspruchnahme der Rechte, wenn auch in jedem Jahr ein geringer Prozentsatz im Auktionsverfahren zugeteilt wird; in den ersten Jahren war das Programm Großemittenten vorbehalten, ab 2000 sollen dann auch kleinere Emittenten an dem Programm teilnehmen; der Handel ist sehr flexibel – so besteht die Möglichkeit, nicht in Anspruch genommene Emissionsrechte für die spätere Verwendung sozusagen als „Guthaben zu verbuchen“ und Terminhandelsgeschäfte zu tätigen; der Handel ist nicht auf Schadstoffemittenten beschränkt, und die Berichtspflicht stellt keine große Belastung dar; die Strafen bei Nichteinhaltung sind hoch (2 000 \$ je Tonne, d.h. etwa das Zehnfache des gegenwärtigen Emissionsrechtspreises, und mindestens das Dreifache des Preises, der bei früheren Schätzungen zumeist angesetzt worden war). Das Ziel besteht darin, den gesamten  $\text{SO}_x$ -Ausstoß der Stromerzeugungsanlagen durch allmähliche Verschärfung der Auflagen ab 1995 auf 50% des Niveaus von 1980 zu senken.

Eine Evaluierung dieses Programms wird durch die Tatsache erschwert, dass viele Emittenten angesichts der Verunsicherung in der Frage, ob der Emissionshandel überhaupt realisierbar sein würde, ihre Emissionen über das notwendige Maß hinaus verringert haben, und dass sich dank der Kapazitätsausweitung und Deregulierung im Bereich des Schienenverkehrs die kostengünstige Option der Umstellung auf Brennstoffe mit niedrigem Schwefelgehalt in weit größerem Maßstab durchsetzen konnte. Das tatsächliche Emissionsvolumen blieb daher wesentlich hinter dem Zielwert zurück – wobei es in Erwartung eines künftig angespannteren Markts z.T. zur Bildung von Emissionsguthaben kam –, und die Emissionsrechtspreise lagen mehrere Jahre lang weit unter den ursprünglichen Prognosen, wenn sie auch seit Mitte 1998 gestiegen sind. Nachdem der Handel mit Emissionsrechten etwa ein

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Jahr lang kaum funktioniert hatte und so etwas wie ein einheitlicher Marktpreis nicht zu erkennen war, nahmen dann auf einmal die Transaktionen unabhängig von den offiziellen Auktionen rasch zu, und seit 1996 hat sich effektiv ein Marktpreis herausgebildet.

Die fehlende geographische Differenzierung führte nicht, wie z.T. befürchtet worden war, zur Entstehung so genannter „hot spots“, d.h. Stellen mit besonders hoher Schadstoffbelastung; die stärksten Emissionsreduzierungen wurden mitunter vielmehr in Gebieten erzielt, wo die Schadstoffkonzentrationen anfangs besonders hoch waren, und die von den Schadstoffquellen ausgehenden Emissionen müssen weiter begrenzt werden, um nicht gegen die Luftqualitätsstandards zum Schutz der menschlichen Gesundheit zu verstoßen. Vernünftige Schätzungen der durch den Emissionshandel erzielten Einsparungen legen den Schluss nahe, dass die Emissionsminderungskosten um ein Viertel bis ein Drittel gesenkt werden konnten, je nachdem, welches Alternativprogramm zum Vergleich herangezogen wird (Schmalensee et al., 1998).

### **Das NO<sub>x</sub>-Programm**

Dieses Programm ist mit dem SO<sub>x</sub>-Programm vergleichbar, wobei zwölf der in der *Ozone Transport Commission* vertretenen Bundesstaaten die Abwicklung dieses Programms der Bundesumweltbehörde übertragen haben. Das Ziel besteht darin, die NO<sub>x</sub>-Emissionen in der Sommerperiode (Mai bis September) – in zwei Stufen (1999 und 2003) – auf weniger als die Hälfte des Niveaus von 1990 zu reduzieren. Ein interessanter Unterschied gegenüber dem SO<sub>x</sub>-Programm liegt darin, dass die Nichteinhaltung der Bestimmungen durch den Entzug von Emissionsrechten geahndet wird, die dem Dreifachen der Emissionsüberschreitung entsprechen; einige Bundesstaaten behalten sich das Recht vor, die Nichteinhaltung auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet mit einer Strafe von bis zu 25 000 \$ je Tonne zu belegen. Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht darin, dass die Emittenten weiterhin verschiedenen technischen Normen unterliegen, die von der Bundesumweltbehörde aufgestellt werden. Zwar erfolgt die Zuteilung der – jeweils auf ein Jahr begrenzten – Emissionsrechte durch die einzelnen Bundesstaaten erst seit September 1998, doch begann ein eingeschränkter Emissionshandel bereits Ende 1997. Seither ist der Preis der Emissionsrechte für 1999 gestiegen; Ende 1998 belief er sich auf rd. 3 000 \$ je Tonne und erreichte im März 1999 mit gut 6 000 \$ seinen Höchststand, um dann im Juli 1990 auf unter 2 000 \$ abzusinken.

Insgesamt gesehen hat sich Deutschland im Hinblick auf die Reinhaltung der Luft für einen Ansatz entschieden, der auf der Festlegung von Emissionsgrenzwerten, der Spezifizierung der besten verfügbaren Technologien und der Genehmigungspflicht für schadstoffemittierende Anlagen basiert. Diese Strategie führte zu einer beachtlichen Reduzierung der meisten besonders gefährlichen Schadstoffe, die von ortsfesten Anlagen, vor allem Großfeuerungsanlagen, emittiert werden, wenn sich auch nicht mit Bestimmtheit sagen lässt, ob dieses Ergebnis zu den niedrigstmöglichen Kosten erzielt wurde. Für kleinere Anlagen gelten ähnliche Bestimmungen, während ein wachsender Anteil der Schadstoffemissionen auf ortsveränderliche

Quellen, z.B. im Verkehrsbereich, entfällt. Weitere Beiträge zur Emissionsreduktion müssen daher von den ortsveränderlichen Schadstoffquellen kommen, denn das zusätzliche Reduktionspotential im Bereich der ortsfesten Quellen dürfte nur zu hohen, weiter steigenden Kosten zu erschließen sein. Wahrscheinlich wird das Schwergewicht künftig mehr auf den ökonomischen Instrumenten liegen müssen, damit ehrgeizige Umweltziele mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand erreicht werden können. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass derartige Instrumente Regulierungen sinnvoll ergänzen können.

### ***Gewässerschutz***

Die ordnungsrechtlichen Bestimmungen schreiben vor, dass jedes Unternehmen bzw. jede Einrichtung vor der Einleitung von Abwasser in oberirdische Gewässer bei der zuständigen örtlichen Behörde eine Erlaubnis einholen muss<sup>97</sup>. Diese wird nur erteilt, wenn das Abwasser nach den allgemein üblichen Regeln der Technik behandelt wird. Außerdem wird eine Abwasserabgabe erhoben – wobei Abwasser praktisch die einzige Emissionsart ist, für die in Deutschland ein spezifisches ökonomisches Instrument konzipiert wurde<sup>98</sup>. Diese Abgabe wird jedoch nach diskriminierenden Regeln erhoben. Der Abgabesatz ermäßigt sich für Einleiter, die die beste verfügbare Technologie anwenden, und kann auch auf Grund örtlicher Besonderheiten niedriger sein. Da mit der Abgabe ursprünglich der Zweck verfolgt worden war, dort, wo die Grenzkosten der Umweltschutzmaßnahmen vergleichsweise niedrig sind, Anreize für zusätzliche Reduzierungen zu schaffen, sind die jüngsten Änderungen dieser Bestimmungen heftig kritisiert worden mit der Begründung, sie stellten die ursprüngliche Anreizfunktion der Abgabe in Frage<sup>99</sup>. Die Differenzierung der Abgabensätze nach eingesetzter Technologie und nach Schadstoffkonzentrationen verzerrt die Anreizstruktur der Abwasserabgabe<sup>100</sup>. Und ein besonders hoher Effizienzverlust entsteht dadurch, dass die Abgabe mit Investitionsausgaben für neue Kläranlagen oder deren Reparatur bzw. den Investitionen in die Behandlung eines bestimmten Stoffes in einer Abwasseranlage verrechnet werden kann. Das könnte nach Ansicht mancher Beobachter dazu führen, dass entweder „symbolische“ Investitionen getätigt werden, um keine Abwasserabgabe zahlen zu müssen<sup>101</sup>, oder aber dass Investitionen subventioniert werden, zu denen die Unternehmen ohnehin gesetzlich verpflichtet sind, was die Mitnahmeeffekte der Abgabe verstärkt.

Die Begrenzung diffuser Schadstoffeinträge in Gewässern hat mit der Begrenzung der von Punktquellen ausgehenden Schadstoffeinleitungen nicht Schritt gehalten, so dass sich der Anteil ersterer an der Nährstoffzufuhr heute auf 60% beläuft

und vor allem auf die Landwirtschaft entfällt. Bislang wird der Einsatz von Nährstoffen in der Landwirtschaft teilweise durch Bestimmungen für die landwirtschaftliche Praxis reguliert, so z.B. durch Bestimmungen über die Verwendung organischer Düngemittel oder durch Festsetzung jährlicher Höchstmengen für den Einsatz von Kunstdünger. Es wird jedoch nicht auf Preissignale, wie z.B. eine Stickstoffabgabe für Düngemittel, oder handelbare Emissionsrechte zurückgegriffen, obwohl derartige Instrumente u.U. zu einem effizienteren Düngemiteleinsatz beitragen könnten. In Ermangelung solcher Signale, und wenngleich bei der Verringerung der Gewässerbelastung erhebliche Fortschritte erzielt wurden, waren die vorhandenen Instrumente nicht wirksam genug, um eine kosteneffiziente Verwirklichung der Umweltschutzziele zu gewährleisten.

### ***Abfallentsorgung***

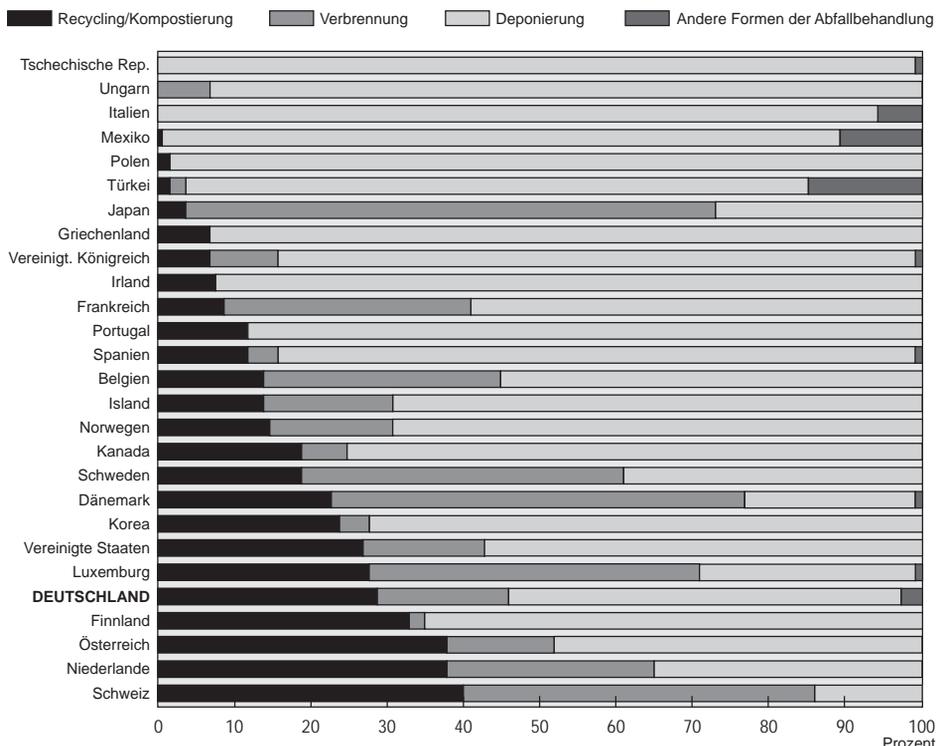
In Deutschland gibt es zwar eine ganze Reihe von Abfallproblemen, vor allem was Gefahrstoffe und radioaktive Abfälle betrifft, doch interessiert sich die Öffentlichkeit unverhältnismäßig stark für das Thema Verpackungen und andere konsumspezifische Abfallprobleme<sup>102</sup>. In den achtziger Jahren wuchs die Besorgnis hinsichtlich des in Zukunft zu erwartenden Abfallaufkommens, denn die meisten Projektionen deuteten darauf hin, dass mit der kontinuierlichen raschen Zunahme des Abfallvolumens die knappen Deponiekapazitäten einem immer stärkeren Druck ausgesetzt sein würden, wozu noch die Gefahr der Boden- und Gewässerverschmutzung hinzukam. Mit dem Abfallwirtschaftsgesetz von 1986 wurde daher folgende Zielhierarchie festgesetzt (in absteigender Reihenfolge der Bedeutung): Abfallvermeidung, Abfallverwertung und Abfallbeseitigung<sup>103</sup>. Diese umweltpolitische Logik wurde 1996 erweitert durch das Konzept der „Produktverantwortung“, bei dem der Hersteller für sein Erzeugnis sozusagen „von der Wiege bis zur Bahre“ verantwortlich ist. Besonders wichtig ist, dass der Hersteller oder Vertreiber eines Erzeugnisses diesem Gesetz zufolge durch eine Reihe von Verordnungen dazu verpflichtet werden kann, das Erzeugnis nach Gebrauch zurückzunehmen und einen zuvor festgelegten Teil des Abfalls der Wiederverwertung zuzuführen. Ebenso kann aber auch dem letzten Besitzer eines Produkts die Verantwortung für dessen Rückgabe nach Gebrauch übertragen werden. Die Bundesregierung hat zudem die Möglichkeit, die mit den einzelnen Abfallentsorgungsstufen verbundenen Kosten auf die verschiedenen beteiligten Parteien umzulegen. Bei der Umsetzung dieser Politik wurde großes Gewicht auf Selbstverpflichtungserklärungen der Wirtschaft gelegt (Kasten 13). An der Verringerung des Abfallaufkommens und an dem der Wiederverwertung zugeführten Abfallanteil gemessen, war die deutsche Abfallpolitik recht erfolgreich. Gegenwärtig wird etwa ein Drittel des gesamten Abfallaufkommens wieder verwertet,

### Kasten 13 **Freiwillige Selbstverpflichtungen im Bereich der Abfallentsorgung**

Die Ziele des Abfallgesetzes werden mit Hilfe von Selbstverpflichtungen umgesetzt, die in einigen Fällen durch Verordnungen ergänzt werden.

- Die *Verpackungsverordnung*, die bereits 1991 in Kraft trat, ist die weitreichendste Verordnung hinsichtlich der Abfallbehandlung. Hersteller und Vertreiber von Verpackungsmaterial werden darin zur Rücknahme ihres Verpackungsmaterials verpflichtet. Des Weiteren schreibt die Verordnung vor, welcher Teil des Abfalls – nach Materialgruppen – der Verwertung, und nicht der Beseitigung, zuzuführen ist. Der Begriff der Verwertung wurde im Zuge der jüngsten Novellierung der Verordnung erweitert und schließt jetzt neben dem reinen Recycling, das im Mittelpunkt der ersten Fassung stand, auch einige Formen der Verbrennung zum Zweck der Energierückgewinnung ein. Die Unternehmen haben die Wahl, ihren Pflichten individuell nachzukommen oder an einem gemeinsamen Sammelsystem teilzunehmen, das die einzelnen Aspekte der Abfallentsorgung organisatorisch zusammenfasst. Die Mehrheit der Unternehmen hat sich für die kollektive Lösung entschieden. Dies führte zur Gründung eines einzigen Abfallentsorgungsunternehmens – „Duales System Deutschland“ –, das die Sammlung von Verpackungsabfällen organisiert und Verträge mit Unternehmen schließt, die die Behandlung dieser Abfälle garantieren. Die am System teilnehmenden Verpackungsmaterialhersteller entrichten ein die Kosten des Systems deckendes Lizenzentgelt, was sie durch Aufdruck des Lizenzzeichens „Grüner Punkt“ dokumentieren. Erweitert wurde dieses System 1998 durch eine Verordnung, in der die Verwertungsstandards und Abfallsammelquoten festgelegt sind.
- Die *Batterieindustrie* verpflichtete sich 1998 zur Einrichtung eines Batterierücknahmesystems und zur Verbesserung der Kennzeichnung im Hinblick auf die in den Batterien enthaltenen Gefahrstoffe. Erweitert wurde dieses System 1998 durch eine Verordnung, in der die Verwertungsstandards und Sammelquoten festgelegt sind.
- Die *papierherstellende Industrie* verpflichtete sich 1994 freiwillig, die Verwertungsquote graphischer Papiere bis zum Jahr 2000 auf 60% zu erhöhen. 1995 war bereits eine Verwertungsquote von 72% erreicht.
- Das *Baugewerbe* – ohne die großen Bauunternehmen, die ihre eigene Abfallverwertungsstrategie entwickeln – hat im Rahmen einer Selbstverpflichtung zugesagt, die Menge der Bauabfälle zu reduzieren. Im Zeitraum 1995-2005 soll die Abfallmenge im Verhältnis zum Wert der Neubauten halbiert werden. Ob dieses Ziel erreicht werden wird, ist unklar (SRU 1998).
- Als Reaktion auf eine geplante Verordnung über die Verwertung von Altfahrzeugen hat die *Automobilindustrie* ein Selbstverpflichtungsabkommen über eine geänderte Rücknahmegarantie für Altfahrzeuge und Autoteile sowie eine Verringerung des Anteils nicht wieder verwertbarer Autoteile unterzeichnet. Die Bundesregierung bestand daraufhin nicht länger auf der ursprünglich geplanten Fassung der Altfahrzeug-Verordnung. Stattdessen wurde in der Novelle 1997 auf die Selbstverpflichtungserklärung verwiesen, mit der die Automobilhersteller fest zugesagt haben, bis zu zwölf Jahre alte Gebrauchtfahrzeuge entgeltlos zurückzunehmen. Der EU-Vorschlag einer EU-weiten Verordnung scheiterte am Veto mehrerer Regierungen, darunter auch der deutschen Bundesregierung, was damit begründet wurde, dass den Automobilherstellern der jeweiligen Länder dadurch Wettbewerbsnachteile entstehen würden.
- 1991 legte die Bundesregierung den Entwurf einer Verordnung über die Entsorgung von *Elektrogeräten und elektronischen Bauteilen* vor, in der die Rücknahme- und Verwertungspflichten festgelegt sind. Die Beratungen über diese Verordnung sind noch immer nicht abgeschlossen, und es wurden Vorschläge für Selbstverpflichtungsabkommen unterbreitet, über die jedoch noch keine endgültige Einigung erzielt wurde.

Abbildung 18 **Behandlung kommunaler Abfälle<sup>1</sup>**  
In Prozent der beseitigten Mengen



1. Mitte der neunziger Jahre. Kommunale Abfälle sind Abfälle, die von oder im Auftrag von Gemeinden gesammelt werden. Ausgenommen sind Abfälle kommunaler Kläranlagen und Abwasserreinigungseinrichtungen wie auch kommunaler Bauschutt. Für Italien sind keine Angaben zum Recycling verfügbar; für Irland liegen keine Angaben zur Verbrennung vor.

Quelle: OECD, *OECD Environmental Indicators*.

wobei der – relativ homogene – Recyclinganteil von Industriemüll rd. 60% beträgt (Abb. 18). Bei Verpackungen, die nur etwa 5% zum gesamten Abfallaufkommen beitragen, liegt der Recyclinganteil zwischen 79% (bei Verbundmaterialien) und 94% (Papier und Karton), und der Pro-Kopf-Verpackungsmaterialkonsum ist zwischen 1991 und 1995 von 95 kg auf 82 kg zurückgegangen.

Die Quoten für die stoffliche und energetische Abfallverwertung stehen teilweise im Widerspruch zu den grundlegenden Markttendenzen und haben eine Reihe ökonomischer und ökologischer Probleme aufgeworfen:

- Der Festlegung von Verwertungsquoten u.ä. ist eine Abfalldeponiestrategie auf der Basis eines Systems gestaffelter Gebühren vorzuziehen, die sich unmittelbar an den externen Faktoren (Volumen und Emissionen der Deponien) orientieren<sup>104</sup>. Hierzu müssten indessen die Abfallbehandlungsgebühren um die durch die Schadstoffabgabe an Luft und Boden entstehenden Kosten korrigiert werden. Gemäß den Rechnungslegungsbestimmungen für öffentlich-rechtliche Körperschaften dürfen die öffentlichen Abfallentsorgungsbetriebe gegenwärtig nicht einmal die vollen Kosten der Abfallsammlung, -verwertung und -beseitigung in Rechnung stellen<sup>105</sup>. Sie dürfen auch keine kalkulatorischen Kosten für Abfallverbrennung und -deponie in Ansatz bringen. Das oben beschriebene System würde die Abfallbeseitigung effizienter machen.
- Der der Wiederverwertung zugeführte Abfall wird meist über weite Entfernungen verbracht, so dass bei einer gründlichen Umweltverträglichkeitsprüfung der Abfallbehandlungsstrategie auch die dadurch entstehende Umweltbelastung berücksichtigt werden müsste<sup>106</sup>. Der restriktive Charakter der Abfallverwertungsquoten für Verpackungsmaterial zeigt sich deutlich an der Zunahme der Lagerbestände an Abfallmaterial (die Reaktion hierauf war 1998 eine Erhöhung der Zahl der zulässigen Behandlungsarten für Verpackungsmaterial, so dass nunmehr auch bestimmte Arten der Verbrennung möglich sind).
- Die Kennzeichnung des unter die Quotenregelung fallenden Materials ist eine weitere Quelle von Verzerrungen. Die Verpackungsverordnung verlangt, dass bei Abfallsammlung und -sortierung eine Trennung von Verpackungsmaterial und anderen wieder verwertbaren Abfällen aus demselben Material vorzunehmen ist; für ein effizientes Recycling müssten aus demselben Material bestehende Abfälle jedoch gleich behandelt werden, um unnötige Kosten zu vermeiden<sup>107</sup>.
- Durch die Quoten werden dem Rückgriff auf andere Abfallbehandlungsarten, die sich als ökologisch und ökonomisch sinnvoller erweisen könnten, Grenzen gesetzt. Nachdem die umweltschädlichen Gasemissionen dank des technologischen Fortschritts deutlich reduziert worden sind, könnten z.B. Verbrennungs- und Energierückgewinnungsanlagen eine effizientere und umweltfreundlichere Recycling-Alternative bieten.

Das deutsche Abfallentsorgungssystem muss durch Zulassung weiterer Abfallbehandlungsarten weiterentwickelt werden, damit Preissignale im Abfallentsorgungsprozess eine wichtigere Rolle spielen können.

Die Voraussetzung für eine stärkere Nutzung der Marktmechanismen ist die Schaffung effizienter Märkte, wozu es im Sektor der Abfallwirtschaft noch erheblicher Fortschritte bedarf. Die Gründung eines einzigen Abfallentsorgungsunternehmens, das im Namen aller am Dualen System teilnehmenden Verpackungshersteller operiert, ist wiederholt mit dem Hinweis kritisiert worden, sie beschränke den Wettbewerb zwischen den Abfallbehandlungsbetrieben auf verschiedenen Ebenen der Abfallentsorgung. Hinzu kommt, dass die Abfallentsorgungsindustrie durch einen hohen Konzentrationsgrad gekennzeichnet ist, was zum großen Teil durch die starke Stellung der kommunalen Entsorgungsbetriebe bedingt ist. Würde es keinerlei zentrale Abfallentsorgungsstelle geben, so wäre jedes mit Verpackungen arbeitende Einzelunternehmen selbst für die Abfallsammlung, -sortierung und -behandlung verantwortlich, was selbstverständlich weniger effizient wäre als eine kooperative Lösung. Gleichwohl sind bei diesem System Schwachstellen im Hinblick auf den Wettbewerb festzustellen, was auf Mängel des ordnungsrechtlichen Rahmens schließen lässt. Zwischen den Abfallsammelbetrieben gibt es praktisch keinen Wettbewerb. Ein Abfallsammelvertrag wird in jedem Einzugsbereich mit jeweils nur einem Unternehmen geschlossen, und dieser Vertrag läuft oft über einen Zeitraum von zehn Jahren, ohne dass eine Neuausschreibung vorgenommen zu werden braucht. Wenn die Novellierung der Verordnung von 1998 nunmehr auch offene Ausschreibungen und kürzere Verträge verlangt, wird der Wettbewerb auf diesem Markt wegen der langen Laufzeit der bestehenden Verträge doch noch geraume Zeit begrenzt sein. Negative Auswirkungen auf die Marktstruktur hatte aber vor allem die Bestimmung der Verpackungsverordnung, wonach die Abfallsammlung und -verwertung im Rahmen des Dualen Systems mit dem entsprechenden kommunalen System abzustimmen ist. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass etwa 25% der dem Dualen System angeschlossenen Entsorgungsunternehmen Kommunalbetriebe oder Unternehmen mit kommunaler Beteiligung sind.

Wie bereits in Kasten 13 ausgeführt, wurde ausgiebig von Selbstverpflichtungen der Wirtschaft Gebrauch gemacht, wobei aber in einigen Fällen der Vorwurf laut wurde, damit würde lediglich das erreicht, was sonst auf normalem Wege zu Stande gekommen wäre, und außerdem werde der privaten Wirtschaft dadurch ein unverhältnismäßig starkes Mitspracherecht in umweltpolitischen Fragen eingeräumt<sup>108</sup>. So hieß es z.B., dass die Garantie der kostenlosen Rücknahme für maximal zwölf Jahre alte Kraftfahrzeuge keinen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des Umweltziels der Schrottmengenreduzierung leiste (Schrott ist als Gefahrmüll eingestuft)<sup>109</sup>. Die meisten zu verschrottenden Autos sind mindestens zwölf Jahre alt, und das mittlere Verschrottungsalter liegt bei 13,2 Jahren. Auch die Zusage, die Kraftfahrzeuge kostenlos zurückzunehmen, ist insofern nichts Besonderes, als diese Fahrzeuge noch einen positiven Marktwert haben. Ganz allgemein lässt sich sagen,

dass die Zuverlässigkeit von Selbstverpflichtungen auf Grund der mit ihnen verbundenen Kosten für die teilnehmenden Unternehmen gefährdet ist, sofern Trittbrettfahreneffekte nicht ausgeschaltet werden können<sup>110</sup>. Außerdem könnte die Gefahr bestehen, dass die Teilnehmer am Dualen System im Wege von Selbstverpflichtungserklärungen Standards festlegen, die in ihrem eigenen Interesse liegen und ihnen Vorteile gegenüber potentiellen Konkurrenten verschaffen.

Insgesamt gesehen ist die Entwicklung in Richtung Produktverantwortung ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Internalisierung der Umweltkosten von Produkten in den besonders wichtigen Stadien ihrer Konzipierung und Herstellung. Die Tatsache, dass dem Recycling grundsätzlich Priorität eingeräumt wurde, hat jedoch zu einer Reihe ökonomischer und ökologischer Fehlentwicklungen geführt, und es sollte deshalb dafür gesorgt werden, dass Preissignale bei Entscheidungen über den endgültigen Bestimmungszweck von Abfällen eine wichtigere Rolle spielen. Verstärkt wurden diese Fehlentwicklungen noch dadurch, dass die industriellen Aktivitäten im Sektor der Abfallwirtschaft nicht unter Bedingungen des Marktwettbewerbs stattfinden.

### **Ausgewählte sektorspezifische Probleme**

Wenn die Maßnahmen zur Verwirklichung eines umweltverträglicheren Wirtschaftswachstums auch im Großen und Ganzen unter dem Gesichtspunkt der jeweiligen spezifischen Umweltziele betrachtet werden müssen, kann auf Grund der stark voneinander abweichenden Monitoring-Kosten doch eine sektorspezifische Anpassung erforderlich sein. Zum Beispiel dürfte die angestrebte Reduzierung der Stickoxidemissionen (NO<sub>x</sub>) für Autos und Lastkraftwagen andere Maßnahmen notwendig machen als für ortsfeste Großfeuerungsanlagen. Andererseits ziehen sektorspezifische Maßnahmen oft eine ganze Reihe von Umwelteffekten nach sich, die es zu berücksichtigen gilt. Nachstehend wird die Umweltpolitik in vier Schlüsselsektoren untersucht: Elektrizitätswirtschaft, Kohlebergbau, Verkehr und Landwirtschaft.

#### ***Elektrizität: Effizienz der Stromversorgung und Umweltschutz müssen miteinander in Einklang gebracht werden***

##### *Liberalisierung und die Förderung alternativer Energiequellen*

Die Liberalisierung in der Elektrizitätswirtschaft hatte sinkende Preise zur Folge, und es steht zu erwarten, dass diese Tendenz anhält, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind, dass sich der Wettbewerb weiterentwickeln kann (Kapitel III).

Aus dieser Entwicklung ergeben sich für die Umweltpolitik zwei Fragen: *a)* Sind niedrigere Strompreise (und übrigens auch niedrigere Öl- und Rohstoffpreise) mit der Erreichung der umweltpolitischen Ziele zu vereinbaren? *b)* Welche Politik sollte im Hinblick auf die Umstellung auf andere Energieträger verfolgt werden? Sollten insbesondere erneuerbare Energiequellen, die im Allgemeinen teurer sind als mit Gas oder Öl betriebene Kraftwerke, im Rahmen des Wettbewerbs auf dem Energiemarkt gefördert werden, und wenn ja, wie?

Die durch die Liberalisierung bedingte Wettbewerbsverschärfung übt auf die Stromerzeuger Druck aus, kostengünstige Energieträger zu wählen und dafür zu sorgen, dass bei der Umwandlung von Primärenergie in Strom ein möglichst hoher Wirkungsgrad erreicht wird. Wettbewerbsbedingte Effizienzsteigerungen sind aus ökologischer wie auch aus ökonomischer Sicht zu begrüßen. Unter Annahme sonst gleich bleibender Bedingungen hat diese Entwicklung langfristig gesehen eine geringere Attraktivität der Kernkraft (ganz im Sinn der umweltpolitischen Zielsetzung) wie auch der Kohle gegenüber Erdgas zur Folge. Damit der Markt jedoch effizient funktioniert, bedarf es – wie die IEA in ihrem Bericht über die Energiepolitik Deutschlands hervorgehoben hat – solider, verlässlicher Rahmenbedingungen und korrekter Preissignale. Niedrigere Strompreise könnten u.U. einen Anstieg des Verbrauchs bewirken; wie sie sich indessen auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen auswirken, hängt von der Wahl der Energieträger ab. Die beste Lösung im Hinblick auf die Reduktionsverpflichtungen von Kyoto würde, wie bereits erwähnt, darin bestehen, auf die durch die jeweiligen Primärenergien entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen eine Abgabe zu erheben oder handelbare Emissionsrechte vorzusehen, statt Strom an sich zu besteuern.

Im Zuge der Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft wurden spezielle Bestimmungen eingeführt, die vorsehen, dass der Preis des Netzzugangs für Strom aus erneuerbaren Energieträgern (Wind, Sonnenenergie, Biomasse usw.) über dem Markttarif liegt, wobei die Zusatzkosten wie Netzbetriebskosten behandelt und somit auf alle Kunden des betreffenden Netzes verteilt werden. Dieser Netzzugang ist auf 5% des eingespeisten Stroms begrenzt. Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, die auf Grund ihres hohen Wirkungsgrads als umweltfreundlich gelten, genießen insofern ebenfalls einen besonderen Schutz, als der Netzzugang Dritten unter bestimmten Bedingungen verweigert werden kann<sup>11</sup>. Im Zuge der Energiesteuerreform von April 1999 wurden die Hilfen weiter erhöht: Für Strom aus erneuerbaren Energieträgern gibt es eine Steuerrückerstattung in Form von Entwicklungszuschüssen, und für die Stromerzeugung in besonders energieeffizienten Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen wurde die bisher erhobene Steuer auf Mineralöl und Erdgas abgeschafft. Stützungsmaßnahmen, mit denen auf lokalen Märkten höhere Preise für erneuerbare

Energien sichergestellt werden, dürften sich auf einem liberalisierten Elektrizitätsmarkt, wo die Unternehmen die Möglichkeit haben, bestimmte Aktivitäten aus Hochkostenbereichen auszulagern, langfristig kaum als wirksam erweisen. Als Alternative wurde ein Quotensystem für Energie aus erneuerbaren Quellen vorgeschlagen, wobei sich aber die Frage stellen würde, wie hoch der Preis für diese Art von Strom wäre. Hinzu kommt, dass der privilegierte Netzzugang irgendwann nicht mehr mit dem liberalisierten europäischen Elektrizitätsmarkt zu vereinbaren sein dürfte. Allgemeiner gesehen sind Schutzmaßnahmen für zu Verstromungszwecken eingesetzte alternative Energieträger nur die zweitbeste Lösung; vorzuziehen wäre demgegenüber eine emissionsabhängige Besteuerung der Primärenergie. Wie bereits erwähnt, wäre hierfür aber wahrscheinlich eine Einigung auf EU-Ebene erforderlich.

Wenn eine angemessene Preisstruktur der verschiedenen für die Stromerzeugung verwendeten Primärenergiearten auch für alle Energieträger einheitlichere Wettbewerbsbedingungen schaffen würde (wobei die Kernkraft andere Fragen aufwirft) und dadurch spezielle Fördermaßnahmen weniger notwendig wären, bleibt doch im Hinblick auf Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen eine Reihe spezifischer Probleme zu lösen. Dass diese Systeme gegenwärtig nicht wettbewerbsfähig sind, ist offenbar durch verschiedene Faktoren bedingt<sup>112</sup>. Die Investitionskosten sind hoch, und die privaten Haushalte benötigen Energie zu Heizzwecken nur während eines Teils des Jahres, wo die Energieeffizienz dann effektiv hoch ist. Im übrigen Teil des Jahres ist dies dagegen nicht der Fall. Ein weiteres Problem besteht offenbar darin, dass Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, bei denen es sich um Stadtwerke handelt, wegen mangelnder Größe möglicherweise gar nicht effizient sein können. Das Gleiche gilt offenbar auch für die städtischen Elektrizitätswerke. Ob es daher ratsam ist, Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen grundsätzlich zu schützen, ist fraglich. Ein Ökosteuersystem ohne verzerrende Effekte würde dazu beitragen, dass sich die unvermeidliche Umstrukturierung der städtischen Stromerzeugungskapazitäten im Sinne von wirtschaftlicher Effizienz und Umweltschutz vollzieht.

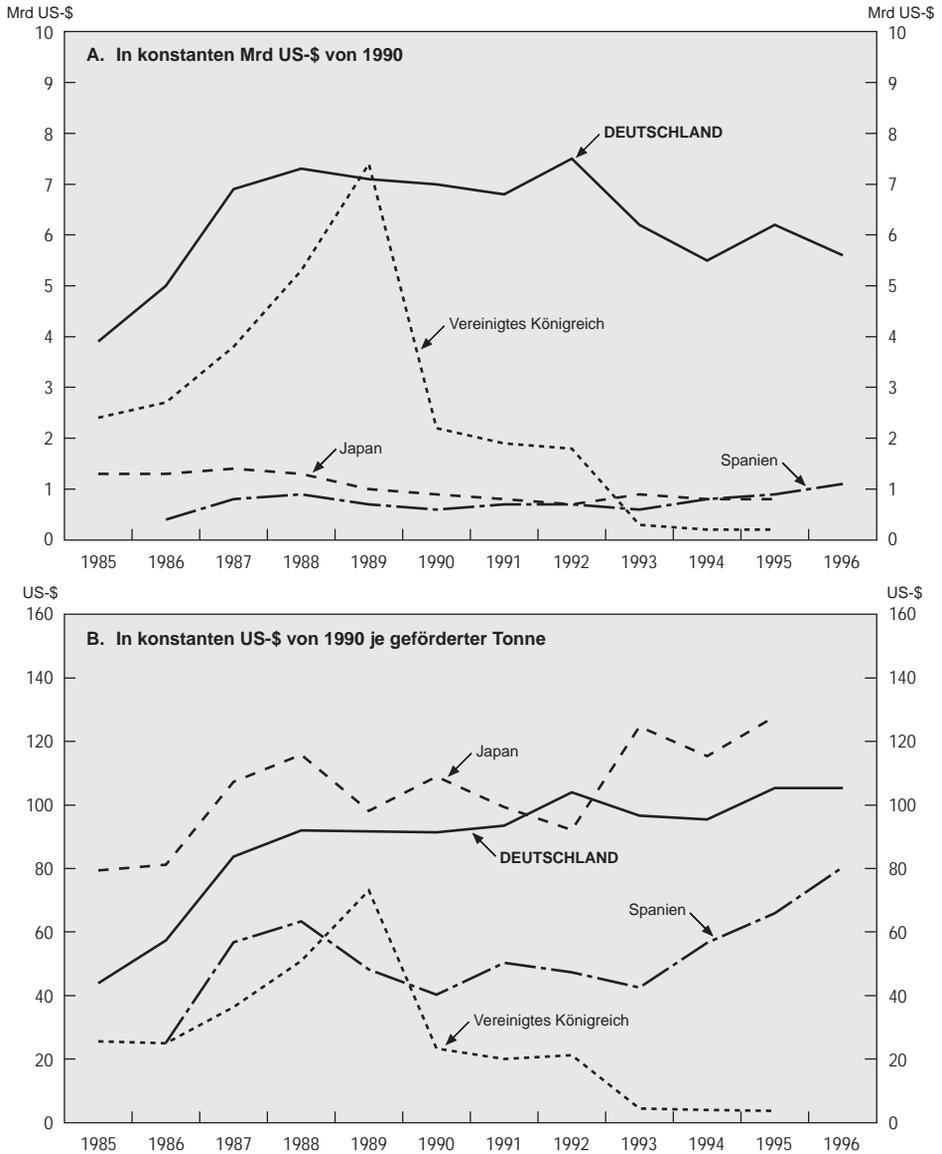
Wie bereits erwähnt, besteht ein wichtiges Ziel der Bundesregierung darin, die Kernkraftwerke, die in Deutschland derzeit noch rd. 30% zur Stromerzeugung beisteuern, eines Tages ganz abzuschalten. Es wird angestrebt, die Kernkraftwerke schrittweise und auf der Basis von Selbstverpflichtungserklärungen der betreffenden Unternehmen vom Netz zu nehmen, um sowohl die Versorgungssicherheit zu gewährleisten als auch Entschädigungszahlungen an die Kraftwerkseigentümer zu vermeiden. Dies ist eine politische Entscheidung, die die Erreichung der Umweltziele beeinträchtigen wird. Selbst wenn Kernkraftwerke durch Gasturbinen-Kraftwerke ersetzt würden, die relativ schnell in Betrieb genommen werden können, ist doch zu bedenken, dass diese Anlagen mit CO<sub>2</sub>- und anderen Schadstoffemissionen

verbunden sind. Natürlich könnte der technologische Fortschritt künftig neue Energiesparmöglichkeiten eröffnen, doch ist es wichtig, hinsichtlich der kurzfristigen volkswirtschaftlichen Kapazitäten zur Erschließung dieses Potentials nicht von unrealistischen Annahmen auszugehen. Ein Ausstieg aus der Kernenergie müsste daher von anderen konkreten Maßnahmen flankiert werden.

### ***Zielkonflikte im Kohlebergbau***

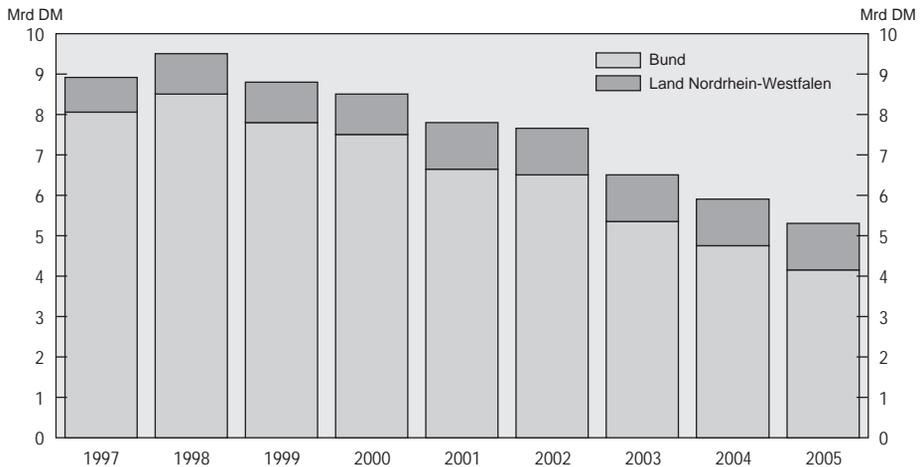
Die Kohleindustrie ist ein Beispiel für den Zielkonflikt zwischen eng definiertem wirtschaftlichem Interesse und weiter gefassten Konzepten wie wirtschaftlicher Wohlstand und Umweltschutz. Kohle wird nicht nur weiterhin subventioniert – allerdings bei sinkenden Förderbeträgen –, sondern in jüngster Zeit hat eine Landesregierung sogar alles darangesetzt zu erreichen, dass in ihrem Bundesland ein neues Kohlekraftwerk zwecks Sicherung der Arbeitsplätze errichtet wird. Hinzu kommt, dass die (CO<sub>2</sub>-emissionsintensive) Braunkohle in den neuen Ländern bis 2003 (diese Frist kann bis 2005 verlängert werden) durch eine Netzzugangsgarantie und einen höheren Tarif für mit Braunkohle erzeugten Strom geschützt ist. Zugleich besteht aber das erklärte Ziel der deutschen Kohlepolitik in einer Reduzierung des Absatzes subventionierter Kohle an die Kraftwirtschaft und die Stahlindustrie. Die deutschen Kohleförderungskosten sind gegenüber denen ausländischer Anbieter nicht wettbewerbsfähig und liegen mit rd. 50 US-\$/t Braunkohle bzw. 200 US-\$/t Steinkohle<sup>113</sup> weit über dem Weltmarktniveau, was in der Vergangenheit der Grund für die Subventionierung war. Einen Höchststand erreichten die Beihilfen im Zeitraum 1987-1995 mit jährlich rd. 12 Mrd DM<sup>114</sup>, was einem Subventionsbetrag je im Kohlebergbau Beschäftigten von jährlich ungefähr 100 000 DM<sup>115</sup> und einem Erzeugersubventionsäquivalent von über 100 \$ je Tonne entsprach (Abb. 19). An die Stelle des Kohlebergbau-Subventionsprogramms traten 1997 Direktzahlungen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>116</sup>. Die Kohlehilfen sollen im Zeitraum 1997-2005 von 8,9 Mrd DM auf 5,3 Mrd DM abgebaut werden, wenn dieser Abbau auch nicht besonders rasch vor sich geht (Abb. 20). Die neue Bundesregierung hat beschlossen, an diesem Plan festzuhalten. Die Entwicklung der Steinkohleförderung blieb von den verschiedenen Maßnahmen weitgehend unberührt. Nachdem die Fördermenge um das Jahr 1960 mit rd. 140-150 Mio t ihren Höchststand erreicht hatte, sank sie seitdem mehr oder minder kontinuierlich auf 46,5 Mio t im Jahr 1997. Im *IEA-Bericht Deutschland 1998* wurde indessen festgestellt, dass die Kohleproduktion im Vereinigten Königreich und in Frankreich rascher reduziert worden ist. Die Förderkapazitäten sollen bis zum Jahr 2005 weiter auf 30 Mio t verringert werden. Etwa die Hälfte der Kohlebergwerke soll im Zeitraum 1997-2005 stillgelegt werden<sup>117</sup>. Die Beschäftigung wird in diesem Sektor im selben Zeitraum

Abbildung 19 **Subventionen für die Steinkohleproduktion**  
Erzeugersubventionsäquivalente (PSE)



Quelle: Internationale Energie-Agentur (IEA).

Abbildung 20 **Finanzielles Unterstützungsprogramm für die Kohleindustrie (Kohlehilfen)**  
Geplante Zahlungen in Mrd DM



Quelle: Storchmann/Kyron (1997).

von 85 000 auf 36 000 zurückgehen. Zur Abwicklung dieses Prozesses schlossen sich die deutschen Kohlebergwerksunternehmen in der „Deutsche Steinkohle AG“ zusammen.

Obwohl Braunkohle nicht subventioniert wird und die Fördermenge reduziert wurde, haben zwei Bundesländer Maßnahmen ergriffen, um die Braunkohleproduktion über die Subventionierung des Baus von zwei neuen Kraftwerken aufrechtzuerhalten. Hinzu kommt, dass sich die VEAG (das supraregionale Stromversorgungsunternehmen der neuen Bundesländer) im Rahmen der Privatisierung der ostdeutschen Elektrizitätswirtschaft zur Modernisierung bestehender Braunkohlekraftwerke und zum Bau neuer Anlagen verpflichtet und hierfür Investitionen in Höhe von 20 Mrd DM zugesagt hat, wovon 1997 3 Mrd DM ausgegeben waren. Der Netzzugang zu höheren Tarifen ist bis zum Jahr 2003, u.U. sogar 2005, garantiert.

Die Subventionierung des Kohlebergbaus und die Förderung der Verwendung von Kohle für die Stromerzeugung widerspricht den klimapolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung, denn Kohle hat von allen fossilen Brennstoffen den höchsten CO<sub>2</sub>-Gehalt. Diese Politik hat zu einer Struktur der Kraftwirtschaft geführt, in der der Brennstoff Kohle eine sehr große Rolle spielt, so dass eine Umstellung auf

Brennstoffe mit geringerem CO<sub>2</sub>-Gehalt schwierig ist, weil die versunkenen Kosten (sunk costs) bei dieser Art von Kraftwerken, deren Betriebsdauer mehrere Jahrzehnte erreichen kann, besonders hoch sind. Hinzu kommt, dass selbst im Falle eines Subventionsabbaus die billige Importkohle die Betriebsdauer dieser Kraftwerke verlängern würde. In den nächsten zehn Jahren müssen gleichwohl mehrere Kraftwerke ersetzt werden, was Gelegenheit zur Schaffung eines kohärenten umweltpolitischen Rahmens bietet. Ein weiteres Festhalten an der Kohleooption würde die langfristigen Investitionen in eine Richtung lenken, die den klimapolitischen Zielen entgegengesetzt wäre.

### ***Transport und Verkehr***

Der Verkehr trägt in starkem Maße zu CO<sub>2</sub>- und anderen Luftschadstoffemissionen bei und ist der Grund für eine Vielzahl örtlicher Umweltprobleme wie z.B. Verkehrsstaus und Lärm. Obwohl sich die verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen 1996 und 1997 stabilisierten, lässt sich derzeit noch nicht sagen, ob diese Tendenz anhalten wird, wenn eine Belebung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität eintritt, denn die beim durchschnittlichen Kraftstoffverbrauch der Fahrzeuge erzielten Fortschritte sind tendenziell durch das wachsende Verkehrsaufkommen zunichte gemacht worden<sup>118</sup>. Dies gilt insbesondere für den Straßengüterverkehr, wo das beförderte Volumen im Zeitraum 1990-1995 um ein Viertel zugenommen hat, wie auch für den Flugverkehr (Inlands- und internationale Flüge). Mehrere Studien lassen darauf schließen, dass das gegenwärtige Transportpreisgefüge die von externen Faktoren ausgehenden Effekte nicht voll widerspiegelt<sup>119</sup>. Eine der Schätzungen<sup>120</sup> setzt den Anteil der nicht gedeckten gesamtwirtschaftlichen Kosten im deutschen Straßengüterverkehr mit rd. 2½% des BIP zu Beginn der neunziger Jahre an, wovon etwa die Hälfte auf Luftverschmutzung und CO<sub>2</sub>-Emissionen zurückging. Hierbei sind die Effekte der Schadstoffbelastung mit Sicherheit noch unterbewertet, denn die kalkulatorischen Kosten der Emissionen haben sich im Zuge der geänderten Umweltziele entsprechend erhöht. Selbst wenn man den Anstieg der Transportgebühren im betreffenden Zeitraum berücksichtigt, ist diese Schätzung außerordentlich vorsichtig.

In Deutschland basiert die Verkehrsplanung auf Kosten-Nutzen-Analysen, die Umweltverträglichkeitsprüfungen einschließen. Vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebene Studien haben jedoch gezeigt, dass Umweltfolgen noch nicht hinreichend berücksichtigt werden, der veranschlagte Geldwert nicht den jüngsten Forschungsergebnissen entspricht und Projekte weder im Verbund noch durch eine Gegenüberstellung mit anderen Verkehrsträgern geprüft werden<sup>121</sup>. Das Verkehrswesen muss unbedingt als integriertes Netzwerk komplementärer Verkehrsträger betrachtet

werden, statt dass es nach einzelnen Komponenten untergliedert wird, um festzustellen, welcher Verkehrsträger welchen Anteil an einem bestimmten Schadstoffaufkommen hat. In Ermangelung eines integrierten Konzepts werden in der verkehrspolitischen Debatte meist die Vorteile der Verkehrsträgersubstitution, d.h. die Umstellung von der Straße auf die Schiene, vom motorisierten Individualverkehr auf die öffentlichen Verkehrsmittel oder vom Flug- auf den Eisenbahnverkehr, hervorgehoben. In der Tat lassen die vorliegenden Daten darauf schließen, dass der Energieverbrauch je Dienstleistungseinheit sehr unterschiedlich ist<sup>122</sup>. Den Substitutionsmöglichkeiten sind jedoch aus wirtschaftlichen und technischen Gründen oft Grenzen gesetzt. Obwohl sich die Situation allmählich bessert, ist die Eisenbahn ineffizient betrieben worden, so dass sie gegenüber der Straße in vielen Bereichen nicht konkurrenzfähig ist. Hinzu kommt, dass die Beförderungskapazitäten des Eisenbahnstreckennetzes trotz eines Programms für den Neu- bzw. Ausbau von Umschlagbahnhöfen für den Kombinierten Ladungsverkehr (KV) Schiene/Straße begrenzt sind; 80% des Frachtaufkommens werden über nur 50% des Schienennetzes befördert, so dass eine bedeutende Netzausweitung erforderlich wäre, um den Substitutionsprozess zu beschleunigen. Das wirft aber die Frage nach dem Kostendeckungsgrad auf, der im Schienenverkehr offenbar niedrig ist.

Den umweltpolitischen Optionen sind in den Bereichen Luft- und Straßen-güterverkehr durch institutionelle Sachzwänge Grenzen gesetzt. Obwohl das im Luftverkehr verwendete Kerosin eindeutig Umwelteffekte hervorruft, wird es gegenwärtig nicht besteuert, und die Einführung einer Steuer setzt eine einstimmige Entscheidung im Rahmen der EU voraus. Was den Straßenverkehr betrifft, so deuten die meisten Indikatoren auf die Notwendigkeit hin, die Dieselsteuer anzuheben, was sowohl den Pkw- als auch den Lkw-Verkehr beeinträchtigen würde. Die Fixkosten der in Deutschland niedergelassenen Speditionsunternehmen sind jedoch höher als die vergleichbarer Unternehmen in den Nachbarländern, so dass die Bundesregierung unter Druck steht, eine Benachteiligung der inländischen Spediteure zu vermeiden. Die vorgeschlagene Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für ausländische Lkw würde gegen die EU-Bestimmungen über die Inländerbehandlung verstoßen. Am sinnvollsten wäre es, für alle Lkw eine Straßenbenutzungsgebühr einzuführen, was technisch gesehen bald möglich sein wird. Diese Umstellung würde indessen eine Änderung der ordnungsrechtlichen Bestimmungen erforderlich machen, um vor allem eine Senkung der vergleichsweise hohen Fixkosten zu erreichen, die auf dem Straßenverkehr lasten.

Das Spektrum der Maßnahmen in Bezug auf Personenkraftwagen reicht von freiwilligen Zusagen der Hersteller bis hin zu Änderungen der steuerlichen Behandlung. Die deutschen Automobilhersteller haben sich verpflichtet, den durchschnitt-

lichen Kraftstoffverbrauch der in Deutschland abgesetzten Autos bis 2005 um 25% gegenüber dem Stand von 1990 zu senken, und die Bundesregierung fördert die Entwicklung eines energiesparenden Autos mit einem Kraftstoffverbrauch von 3 Liter je 100 km. Der Verringerung des Kraftstoffverbrauchs der Motoren steht allerdings eine Erhöhung des Fahrzeuggewichts gegenüber (was den effektiven Verbrauch steigen lässt), weil der Kunde größere Fahrzeuge bevorzugt, die mehr Komfort und Sicherheit bieten. Das gegenüber den siebziger Jahren niedrigere Energiepreinsniveau hatte eine deutliche Veränderung der Kundenwünsche zur Folge. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, wurde die Kfz-Besteuerung 1997 geändert und ist heute mehr auf den Schadstoffausstoß als auf das Fahrzeuggewicht abgestellt. Für Altfahrzeuge, die für rd. 60% der gesamten Emissionsmenge verantwortlich sind, beträgt der Steuersatz jetzt etwa das Vierfache des Basissatzes. Die Differenzierung bei den Steuersätzen stellt aber nur einen Bruchteil dessen dar, was eigentlich zu erwarten wäre, wenn allein der Schadstoffausstoß berücksichtigt würde, und manche Beobachter sind der Auffassung, dass die Struktur der Steuersätze Dieselfahrzeuge gegenüber Benzinfahrzeugen begünstigt, was zu anderen umweltpolitischen Zielen im Widerspruch steht<sup>123</sup>. Es ist nach wie vor notwendig, bei der Besteuerung eine Verlagerung von der Art des Fahrzeugs zu dessen tatsächlicher Verwendung vorzunehmen. Die Benutzung motorisierter Individualverkehrsmittel wird auch durch eine Reihe steuerlicher Maßnahmen beeinflusst, die mit anderen politischen Zielsetzungen zusammenhängen. Wenn vor einigen Jahren die steuerliche Behandlung von Firmenfahrzeugen geändert wurde, so geschah dies aus fiskalischen Gründen; als Nebeneffekt hatte diese Maßnahme aber die Tendenz zu kleineren Firmenwagen zur Folge. Eine wichtige Rolle spielt auch die Möglichkeit, die Kosten für die Fahrt zur Arbeitsstelle und zurück von der Einkommensteuer abzusetzen, wenn das eigene Fahrzeug benutzt wird. Die neue Bundesregierung bemüht sich darum, diese Steuervergünstigung auf die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel auszudehnen, um das System verkehrsträgerneutraler zu gestalten.

Insgesamt wird es im Personen- wie im Güterstraßenverkehr einer verschärften Tarifgestaltung bedürfen. In der Praxis bedeutet dies eine Erhöhung der Benzinsteuern und eine noch stärkere Anhebung der Dieselsteuer. Dafür sollten auf der anderen Seite einige der fixen Steuern und Abgaben gesenkt werden, die für Pkw und Lkw gleichermaßen gelten. Im Hinblick auf die Eisenbahn gilt es, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Umweltzielen und wirtschaftlichen Erwägungen zu wahren. Die Effizienz muss in diesem Bereich verbessert werden, denn der Kostendeckungsgrad bei den Infrastrukturausgaben ist bei der Bahn der niedrigste von allen Verkehrsträgern überhaupt.

## **Landwirtschaft**

Produktionsbezogene Stützungsmaßnahmen haben zu einer Reihe von Umweltproblemen geführt, wozu namentlich Methanemissionen, ein hoher Nitratgehalt des Grundwassers und der immer stärkere Eingriff in natürliche Habitats zählen<sup>124</sup>. Diese Umweltprobleme sind durch den hohen Konzentrationsgrad des Viehbestands in bestimmten Regionen, intensive Bodennutzung und massiven Einsatz von Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln entstanden<sup>125</sup>. Obgleich die Stützungsmaßnahmen mittlerweile in geringerem Maße an die Produktion gebunden sind als in der Vergangenheit und die Subventionen für den Einsatz leichten Heizöls nach und nach abgebaut werden, erhalten die Landwirte vom Markt wie von der staatlichen Politik her doch nach wie vor die falschen Signale. Hinzu kommt, dass das Verursacherprinzip in diesem Bereich kaum angewendet wird. Die je Hektar ausgebrachte Düngemittelmenge ist durch Bestimmungen, nicht jedoch durch eine auf dem Stickstoffgehalt basierende Düngemittelabgabe begrenzt, die sich gleichzeitig auch auf den Düngemiteleinsatz innerhalb der gesetzlichen Limits auswirken würde. Stattdessen wird vielfach auf Subventionen zurückgegriffen; ein Beispiel hierfür ist der Wasserpfennig, der dazu dient, die Landwirte für die Einschränkung des Düngemiteleinsatzes zu entschädigen. Der ökologische Landbau expandiert zusehends und beansprucht heute 1,8% des Ackerlands. Die Erlöse aus dem ökologischen Landbau sind um etwa 15-35% niedriger als bei Anwendung konventioneller Anbaumethoden, so dass die Entwicklung dieses Sektors nicht nur durch die Präferenzen des Verbrauchers, sondern auch durch neue Subventionsprogramme der EU, der Bundesregierung und der Länder gefördert wird.

Im Agrarsektor würden Maßnahmen zur Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz zugleich zur Erreichung von Umweltzielen beitragen. Die derzeitigen produktionsgebundenen Hilfen müssen reduziert werden, doch ändert dies nichts an der Notwendigkeit, eine selektive Besteuerung der landwirtschaftlichen Produktionsmittel, wie z.B. Dünger, einzuführen. Besonders wichtig ist, dass die Anwendung des Verursacherprinzips auch auf diesen Sektor ausgedehnt wird.

## **Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf das Ziel nachhaltigen Wachstums**

Insgesamt gesehen haben sich die Emissionen vieler Luft- und Wasserschadstoffe in den letzten zwanzig Jahren ganz erheblich verringert, und die Umweltqualität der Wasserressourcen, des Bodens und der Luft hat sich vielerorts verbessert. Indessen hat sich in den neunziger Jahren das Tempo der Emissionsreduktion bei zahlreichen Schadstoffen gegenüber den achtziger Jahren verlangsamt, und die

erzielten Fortschritte waren zudem überwiegend auf die Entwicklung in den neuen Ländern zurückzuführen. Während das Emissionsvolumen in den alten Bundesländern vielfach stagnierte oder sogar stieg, schritt die Emissionsminderung in den neuen Ländern ähnlich rasch voran, wie dies früher in Westdeutschland der Fall war. Zwar wurden im Bereich der ortsfesten Schadstoffquellen mit Direktregulierungen und Selbstverpflichtungen die angestrebten Reduktionsziele erreicht, doch war dies bei den ortsveränderlichen oder diffusen Schadstoffquellen weniger der Fall. Die Tendenz zur Verlangsamung der Emissionsminderung könnte signalisieren, dass die Möglichkeiten für preiswerte oder gar kostenlose Umweltschutzmaßnahmen nahezu ausgeschöpft sind – zumindest in den alten Ländern – und dass Deutschland in Bezug auf eine ganze Reihe von Schadstoffen nunmehr in eine Phase eintritt, in der sich die Grenzkosten des Umweltschutzes erhöhen.

Sofern diese Analyse zutrifft, werden die in der Umweltpolitik eingesetzten Instrumente, d.h. Selbstverpflichtungen, Subventionen, Regulierungen, Aufklärung, Bildung und Ausbildung, möglicherweise nicht ausreichen, um die richtigen Anreize für weitere kostenminimale Emissionsreduktionen zu schaffen. Da zusätzliche Reduktionen nur mit steigenden Umweltschutzgrenzkosten zu erreichen sein dürften, wird es stärker als zuvor notwendig sein, in der Umweltpolitik von einem gesamtwirtschaftlichen Konzept auszugehen und die sektorspezifischen Maßnahmen enger in diesen Rahmen einzubinden. Im weiteren Verlauf wird darauf zu achten sein, dass die Umweltziele klarer definiert werden und der ordnungsrechtliche Rahmen dadurch ausgewogener gestaltet wird, dass verstärkt von ökonomischen Instrumenten Gebrauch gemacht wird. Wirtschaftliche Instrumente sind, sofern sie auf breiter Front eingesetzt werden, ein effizienteres Mittel, die Kosten von Umweltschutzmaßnahmen zu minimieren. In diesem Fall könnte die Umweltpolitik eine doppelte Dividende in dem Sinne erbringen, dass Arbeitsmarkt- und Umweltziele gleichzeitig verwirklicht werden, wohingegen eine selektivere Vorgehensweise zu einer ineffizienten Wahl und Kombination von Politikinstrumenten führen könnte. Die Ökosteuerreform von 1999 kann als ein Beispiel dafür betrachtet werden, wie beschäftigungs- und wettbewerbspolitische Anliegen die Verwirklichung der Umweltziele gefährden können. Die Folge ist, dass am Ende wahrscheinlich keines der gesetzten Ziele effektiv erreicht wird. Bei dem Bestreben, die umweltpolitischen Rahmenbedingungen ausgewogener zu gestalten, wird es entscheidend darauf ankommen, einen Regulierungsrahmen zu schaffen, der mit dem Einsatz ökonomischer Instrumente – wo diese sinnvoll sind – kompatibel ist. Vertreter der Hochschulen<sup>126</sup> sowie ein Ausschuss des Umweltministeriums<sup>127</sup>, haben Vorschläge für die Vereinheitlichung der Umweltschutzmaßnahmen in einem Umweltgesetzbuch unterbreitet, und diese Vorschläge sollten in die Tat umgesetzt werden.

In einigen Fällen, in denen die Monitoring-Kosten hoch oder die Emissionen außergewöhnlich komplex sind, mag der Einsatz ökonomischer Instrumente problematisch sein, in vielen Fällen dürfte er jedoch Vorteile bieten. Zum Beispiel sind die verkehrs- und agrarwirtschaftlich bedingten Umweltprobleme mit Hilfe regulatorischer Instrumente schwer in den Griff zu bekommen. Verkehrsbezogene Emissionen werden durch eine Vielzahl kleiner ortsveränderlicher Schadstoffquellen verursacht, die sich direkt kaum regulieren lassen. Durch die Landwirtschaft bedingte diffuse Schadstoffbelastungen können nicht unmittelbar an der Quelle kontrolliert werden. Generell lässt sich feststellen, dass nicht alle Anreizstrukturen einer rationalen Produktgestaltung und -entwicklung förderlich sind. Preiskorrekturen durch den Einsatz ökonomischer Instrumente dürften daher die bessere Lösung sein. Derartige Instrumente können sich u.U. auch bei der Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen als hocheffizient erweisen. Aus diesem Grund wird es sehr wichtig sein, die Energiesteuersätze dadurch sinnvoller zu gestalten, dass sie den relativen Emissionsintensitäten angepasst werden. Eine andere Möglichkeit wären handelbare Emissionsrechte, die sich besser in die vorgeschlagenen internationalen Quotenmechanismen einfügen würden. Was indessen das Problem der Erderwärmung betrifft, so kann Deutschland nicht hoffen, mit seiner inländischen CO<sub>2</sub>-Reduktionspolitik im Alleingang viel auszurichten, wenn hiervon sicherlich auch ein wichtiger Demonstrationseffekt ausgeht. Vielmehr müssen auf politischer Ebene auch Bemühungen unternommen werden, das Entstehen eines Ökosteuer- und Emissionshandelssystems auf internationaler oder europäischer Ebene zu fördern und projektorientierte Mechanismen zu schaffen. Deutschland ist ein gutes Beispiel dafür, weshalb solche Instrumente mit erheblichen Vorteilen verbunden sein können. Die Umweltschutzinvestitionen in den neuen Bundesländern haben sich, gemessen an den dadurch erzielten Verbesserungen der Umweltqualität in Europa, nachweislich in höherem Maße ausgezahlt, als dies der Fall gewesen wäre, wenn die gleichen Mittel in den alten Bundesländern investiert worden wären.

Ein entscheidender Bestimmungsfaktor für die Wirksamkeit potentieller Maßnahmen – ob diese nun sektorspezifisch oder gesamtwirtschaftlich angelegt sind – ist die Effizienz der einzelnen Märkte. In den Wirtschaftsberichten der letzten Jahre war auf die Ineffizienz einiger Märkte hingewiesen worden, die ihrerseits die Wirksamkeit der Umweltschutzmaßnahmen beeinträchtigen und zu schlechteren Ergebnissen beitragen könnten. Der Agrarsektor ist ein gutes Beispiel für Marktverzerrungen, von denen in bestimmten Regionen negative Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen, wie dies auch bei den staatlichen Hilfen für den Kohlebergbau zu beobachten ist. Die Tendenz zur städtischen Zersiedelung des Raums, die u.a. Auswirkungen auf die Bodennutzung, die biologische Vielfalt und die verkehrsbedingte Umweltbelastung hat, wird durch die Struktur der staatlichen Förderung des Eigen-

heimbaus noch verschärft, und das Mietrecht enthält für Wohnungseigentümer und Mieter nicht genügend Anreize für Energiesparmaßnahmen<sup>128</sup>. Zumindest könnte in Erwägung gezogen werden, die Heizungskosten in dieser oder jener Form in Mietvergleiche einzubeziehen, was nur minimale Änderungen der bestehenden Gesetze erfordern würde<sup>129</sup>. Der Strommarkt war noch bis vor kurzem hochgradig reguliert, und obwohl die Energiepreise auf hohem Niveau gehalten wurden, geschah dies doch kaum aus den richtigen Gründen; vielmehr wurden Innovation und rationelle Energieverwendung gehemmt. Ein Hindernis, das einem sinnvolleren Einsatz der Politikinstrumente bisher entgegensteht, ist das ungelöste Problem der Kernenergie, denn eine Einigung über einen verlässlichen Zeitplan für den Kernkraftausstieg steht immer noch aus. In allen genannten Beispielen sind die entsprechenden Märkte entweder praktisch inexistent oder nach wie vor hochgradig verzerrt. Die effektive Inangriffnahme der hier notwendigen mikroökonomischen Reformen würde sowohl zu höherer wirtschaftlicher Effizienz als auch zu einer kostengünstigeren Verwirklichung der Umweltziele führen.

## Glossar zu Kapitel IV

Anthropogen	Umweltprodukte oder Umweltstörungen, die durch den Menschen verursacht wurden oder durch Schadstoffemissionen als Ergebnis menschlicher Tätigkeiten entstanden sind
Biomasse	Gesamtzahl bzw. -masse aller innerhalb eines bestimmten Gebiets/Raums vorhandenen Organismen
Biotop	Kleinste Unterteilung eines Lebensraums, die durch ein hohes Maß an Einheitlichkeit der Umweltbedingungen sowie der Pflanzen- und Tierwelt gekennzeichnet ist
CH <sub>4</sub>	Methan
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
End-of-pipe (nachgeschaltete oder nachsorgende Umweltschutztechnik)	Technik, durch die Gasen und Flüssigkeiten nach Abschluss des industriellen Prozesses Schadstoffe entzogen werden, bevor diese in die Umwelt gelangen
Eutrophierung	Verschmutzungsprozess, zu dem es kommt, wenn ein Überangebot an ausgewaschenen Nährstoffen (Stickstoff und Phosphor) zur massenhaften Vermehrung von Algen und Wasserpflanzen führt, so dass die Fauna infolge Sauerstoffmangels zerstört wird
FCCC	Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen
Feststoffteilchen, Partikel	Winzige Ruß- oder ähnliche Feststoffteilchen in der Atmosphäre. Eine der wichtigsten Quellen derartiger Partikel sind Kfz-Abgase
FGD	Rauchgasentschwefelung
GHG	Treibhausgase
GW	Gigawatt oder $1 \text{ Watt} \times 10^9$
GWh	Gigawattstunde = $1 \text{ Gigawatt} \times 1 \text{ Stunde}$ , oder $1 \text{ Watt} \times 1 \text{ Stunde} \times 10^9$
HFC	Fluorkohlenwasserstoffe
IEA	Internationale Energieagentur
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
Mtoe	Millionen Tonnen Öleinheiten
MWh	Megawattstunde

N <sub>2</sub> O	Distickstoff-Monoxid
NMVOG	Flüchtige organische Verbindungen ohne Methan
NO <sub>x</sub>	Stickoxid
PFK	Perfluorkohlenstoff
Saurer Regen	Eine Form von Verschmutzung, bei der durch die Niederschläge Schwefel- und Salpetersäure aus der Atmosphäre ausgewaschen werden
Senke	Im vorliegenden Kontext ein Ort oder Prozess, durch den der Atmosphäre Treibhausgase entzogen werden
Sequestrierung	Laut Kioto-Protokoll definiert als Absorbierung von CO <sub>2</sub> , mittels Senken; das sind häufig Wälder, die noch im Wachstum begriffen sind
SO <sub>2</sub>	Schwefeldioxid
SO <sub>x</sub>	Schwefeloxid
TFC	Gesamter Endenergieverbrauch; die Differenz zwischen TPES und TFC setzt sich zusammen aus Nettoenergieverlusten bei der Stromerzeugung und der Herstellung synthetischer Gase, den Raffinerieprozessen und anderen energiewirtschaftlichen Verwendungszwecken und Verlusten
Toe	Tonnen Öleinheiten, definiert als 10 <sup>7</sup> kcal
TPES	Gesamtes Primärenergieangebot
TPES/BIP	Verhältnis des gesamten Primärenergieangebots (in Mtoe) zum BIP (gemessen in Mrd US-Dollar zu Preisen und Wechselkursen von 1990); Energieintensität
TW	Terawatt oder 1 Watt x 10 <sup>12</sup>
TWh	Terawatt x 1 Stunde oder 1 Watt x 1 Stunde x 10 <sup>12</sup>
Versauerung	Verursacht durch atmosphärische Emissionen von Schwefeldioxid und Stickoxiden, die durch den „sauren Regen“ zu Schwefel- und Stickstoffablagerungen in Boden- und Gewässerflächen führen (was die Flora und Fauna von Gewässern und Wäldern schädigt)
VOC	Flüchtige organische Verbindungen

## Literaturverzeichnis zum Kapitel IV

- Adams, J. (1997),  
“Environmental Policy and Competitiveness in a Globalised Economy: Conceptual Issues and a Review of the Empirical Evidence”, Arbeitspapier für einen Workshop on Economic Globalisation and the Environment, Wien.
- Barker, T. (1999),  
“Limits of the Tax Approach for Mitigating Global Warming”, in J. Hacker und A. Pelchen (Hrsg.), *Goals and Economic Instruments for the Achievement of Global Warming Mitigation in Europe*, Kluwer Academic Publishers.
- Beermann, Wilhelm (1998),  
“Neuordnung des Deutschen Steinkohlebergbaus”, *Glückauf*, Bd. 134, Nr. 9.
- Bill, S. (1999),  
“European Commission’s Experience in Designing Environmental Taxation for Energy Products”, in J. Hacker und A. Pelchen (Hrsg.), *Goals and Economic Instruments for the Achievement of Global Warming Mitigation in Europe*, Kluwer Academic Publishers.
- Böhringer, Christoph et al. (1997a),  
“Volkswirtschaftliche Effekte einer Umstrukturierung des deutschen Steuersystems unter besonderer Berücksichtigung von Umweltsteuern”. *Forschungsbericht 37*, Universität Stuttgart.
- Böhringer, Christoph et al. (1997b),  
“Ökosteuerstudien im Vergleich – eine wissenschaftliche Zwischenbilanz”, *Discussion Paper, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER)*, Stuttgart.
- Borchers, Jens (1996),  
“Privatisierung staatlicher Forstbetriebe”, *Eine ökonomische Analyse zur Deregulierung im Bereich der Forstwirtschaft*, Schriften zur Forstökonomie. Frankfurt.
- British Petroleum Company (BP) (1997),  
*Statistical Review of World Energy*, London.
- Bundesministerium für Landwirtschaft (BML) (1996a):  
“Agrarbericht der Bundesregierung”, *Bundesdrucksache*, Bonn.
- BML (1996b),  
*Waldzustandsbericht der Bundesregierung 1996*, Bonn.
- BML (1997),  
*Waldzustandsbericht der Bundesregierung 1997*, Bonn.
- Bundesumweltministerium (BMU) (1996),  
*Wasserwirtschaft in Deutschland*, Bonn.
- BMU (1997),  
*Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland*, Bonn.

- BMU (1998a),  
*Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms*, Bonn.
- BMU (1998b),  
*Umweltgesetzbuch (UGB-Kommission-Entwurf)*, Berlin.
- BMU (1998c),  
*Umweltbericht 1998*, Bonn.
- BMU (1998d),  
*Bericht der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über biologische Vielfalt*, Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (1998),  
*Energiedaten 97-98*.
- Bundesregierung (IMA) (1998),  
*4. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe "CO<sub>2</sub>-Reduktion"*, Bonn 1997.
- Buttermann, Hans Georg and Bernhard Hillebrand (1996),  
*Regionalwirtschaftliche Auswirkungen von Steuern und Abgaben auf den Verbrauch von Energie – Das Beispiel Nordrhein-Westfalen*, Essen.
- Buttermann, Hans Georg and Bernhard Hillebrand (1998),  
*Carbon dioxide-Monitoring in German Industry: Target Achievement in 1997*, RWI, Essen.
- Conrad, Klaus and Tobias Schmidt (1997),  
"Double dividend of climate protection and the role of international policy co-ordination in the EU – An applied general equilibrium analysis with the GEM-E3 model", *ZEW Discussion Paper*, 97-26.
- Deutscher Bundestag (1997),  
"Konzept Nachhaltigkeit – Fundamente für die Gesellschaft von morgen", *Zwischenbericht der Enquete-Kommission: Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung*, 13. Deutscher Bundestag, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1998a),  
*Abschlussbericht der Enquete-Kommission, Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung*, Drucksache 13/11200, 26. Juni 1998, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1998b),  
*Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung, Abschlussbericht der Enquete-Kommission*", *Schutz des Menschen und der Umwelt*, Drucksache 13/11200, 26. Juni 1998, Bonn.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1994),  
*Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform*, Studienbericht für Greenpeace, Berlin.
- DIW et al., (1996),  
*Updated Calculation of Jobs Induced by Environmental Protection in Germany*.
- Döring, Thomas, (1998),  
"Europäische Umweltpolitik nach Amsterdam", *Wirtschaftsdienst*, 1998/III.
- Elsasser, Peter (1996),  
"Der Erholungswert des Waldes". Monetäre Bewertung der Erholungsleistung ausgewählter Wälder in Deutschland" *Schriften zur Forstökonomie*, Frankfurt.

- Enquete-Kommission (1995),  
“Mehr Zukunft für die Erde”, *Schlussbericht der Enquete-Kommission “Schutz der Erdatmosphäre”*, des 12. Deutschen Bundestags, Bonn.
- EU (1992),  
*Aktionsprogramm für den Umweltschutz*.
- Faber, Malte et al. (1998),  
*Umdenken in der Abfallwirtschaft*, Heidelberg.
- Hansmeyer, Karl-Heinz (1989),  
“Fallstudie: Finanzpolitik in Dienste des Gewässerschutzes”, in Klaus Schmidt (Hrsg.), *Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik*, Band 2, Berlin, S. 47-76.
- Hampicke, U., K. Tampe, H. Kiemstedt, T. Horlitz, M. Walters, und D. Timp (1991),  
“Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes”, *Berichte des Umweltbundesamts*, 3/91, Berlin.
- Heinloth, Klaus (1997),  
*Die Energiefrage, Bedarf und Potentiale, Nutzung, Risiken und Kosten*, Braunschweig.
- Heister, Johannes et al. (1990),  
“Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten – Möglichkeiten zur Verringerung der Kohlendioxid- und Stickstoffemissionen”, *Kieler Studien* Nr. 237, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Hentrich, Steffen (1999),  
“Energieeinsparung im Ostdeutschen Mietwohnungsbestand: Mehr Investitionsanreize notwendig”, *Wirtschaft im Wandel*, 5.
- Hom-Müller, K., H. Hansen, M. Klockmann, und P. Luther (1991),  
“Die Nachfrage nach Umweltqualität in der Bundesrepublik Deutschland” *Berichte des Umweltbundesamtes*, 4/91, Berlin.
- Huckestein, Burkhard (1996),  
“Effizienzbedingungen ökonomischer Instrumente in der EU-Umweltpolitik. Voraussetzungen für den Einsatz von Umweltabgaben und -lizenzen auf Gemeinschaftsebene”, *Beiträge zur Umweltgestaltung*, Band A 135, Berlin.
- Institut für Empirische Wirtschaftsforschung (IEW) (1997),  
“Was kostet eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen?”, Beitrag Nr. 55, Universität Osnabrück.
- Internationale Energie-Agentur (1997),  
*Energiepolitik der IEA-Länder: Deutschland Prüfung 1998*, OECD.
- Jänicke, Martin und Helmut Weidner (1997),  
“Germany”, in Martin Jänicke et al., *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building*, Berlin.
- Klepper, Gernot et al. (1995a),  
“Industrial Metabolism”, *Kieler Studie* Nr. 268, Tübingen.
- Klepper, Gernot und Peter Michaelis (1995b),  
*Packaging Waste in the European Union*, LS Research, Banbury.
- Klepper, Gernot und Christian Scholz (1998),  
“Wirkung und Ausgestaltung einer ökologischen Steuerreform”, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 47, Nr. 1.
- Kloepfer, M. et al. (Hrsg.) (1990),  
*Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil*, Berlin.

- Köhler, S. (1994),  
“Bewertung des Waldes im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Vermögensrechnung”,  
*Spektrum*, Bd. 2, Bundesstatistik. Wiesbaden.
- Linckh, Günther, H. Sprich, H. Flaig, und H. Mohr (1997),  
*Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft. Voraussetzungen, Möglichkeiten, Maßnahmen*,  
Berlin.
- Maas, Claus (1987),  
“Einfluss des Abwasserabgabengesetzes auf Emissionen und Innovationen”, *Zeitschrift für  
Umweltpolitik und Umweltrecht*, Bd. 10, S. 65-85.
- Meyer-Renschhausen, Martin (1990),  
“Ökonomische Effizienz und politische Akzeptanz der Abwasserabgabe”, *Zeitschrift für  
Umweltpolitik und Umweltrecht*, Bd. 13, S. 43-66.
- Michaelis, Peter (1995),  
“Product Stewardship, Waste Minimization and Economic Efficiency: Lessons from Germa-  
ny”, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 38, No. 2, S. 231-243.
- Michaelis, Peter (1996),  
*Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik*, Heidelberg.
- Müller, E. (1986),  
*Innenwelt der Umweltpolitik – (Ohn) Macht durch Organisation?*, Westdeutscher Verlag.
- Neu, Axel D. (1995),  
“Subventionen ohne Ende? Steinkohlebergbau und Energieverbrauch in Deutschland”,  
*Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 248.
- OECD (1993),  
*Umweltpolitik auf dem Prüfstand. Bericht der OECD zur Umweltsituation und Umwelt-  
politik in Deutschland*, Paris.
- OECD (1998),  
*Landwirtschaft und Umwelt*, Paris.
- OECD (1999a),  
“Wirtschaftspolitische Herausforderungen im Zusammenhang mit der Klimaänderungs-  
problematik, *OECD-Wirtschaftsausblick* 65, Paris, Juni 1999.
- OECD, (1999b),  
*Voluntary Approaches For Environmental Policy In OECD countries: An Assessment*, Paris,  
1999.
- OECD, (1999c),  
*The Price of Water*, Paris.
- OECD, (1999d),  
*Implementing Domestic Tradeable Permits for Environmental Protection*, Paris.
- Rennings, K., K. Brockmann and H. Bergmann (1997),  
“Voluntary agreements in Environmental Protection: Experience in Germany and future  
perspectives”, *Business Strategy and the Environment*, Vol. 6, No 5.
- RWI, (1999a),  
*Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform*,  
*Deutscher Bundestag*, Januar 1999.
- RWI (1999b),  
*Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform*,  
Essen, Oktober 1999.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1998),  
“Vor weit reichenden Entscheidungen”, *Jahresgutachten* 1998/1999, Stuttgart.
- Scholz, Christian (1999),  
“Environmental Tax Reforms and the Double Dividends – A Theoretical and Empirical Analysis for Germany”, Mimeo, Kieler Institut für Weltwirtschaft.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (1996),  
*Umweltgutachten 1994*, Wiesbaden.
- SRU (1995),  
*Umweltgutachten 1985*, Wiesbaden.
- SRU (1996),  
*Umweltgutachten 1996*, Wiesbaden.
- SRU (1997),  
*Umweltgutachten 1997*, Wiesbaden.
- SRU (1998),  
*Umweltgutachten 1998*, Wiesbaden.
- SPD (1998),  
*Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*, Bonn.
- Stein, Gotthard und Bernd Strobel (Hrsg.) (1997),  
*Politikszenerarien für den Klimaschutz – Untersuchungen im Auftrag des Umweltbundesamtes*, Bd. I und Bd. II, Jülich.
- Storchmann, Karl-Heinz and Petros Kyro (1997),  
*Steinkohlebergbau im Ruhrgebiet – Entwicklung, Subventionen, Beschäftigungseffekte*, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Bochum.
- Umweltbundesamt (UBA) (1994),  
“Umweltqualitätsziele, Umweltqualitätskriterien und -standards: Eine Bestandsaufnahme”, UBA-Texte 64/94, Berling
- UBA (1997a),  
“Grundlagen für ein nationales Umweltindikatorensystem”, *Forschungsbericht* 10105016, UBA-FB 97-022, Berlin.
- UBA (1997b),  
*Nachhaltiges Deutschland – Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung*, Berlin.
- Verheyen, Roda und Joachim H. Spangenberg (1998),  
“Die Praxis der Kreislaufwirtschaft”, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Welfens, Paul und R. Hillebrand,  
“*Environmental Problems in the Single EU Market: Developments, Theory and New Policy Options*”, Europäisches Institut für Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Potsdam, Mimeo, 1998.
- Wuppertal (1995),  
Zukunftsfähiges Deutschland, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie.
- ZEW, (1999)  
“Was bringt die ökologische Steuerreform der deutschen Wirtschaft”, *ZEW Konjunkturreport*, Februar, 1999.

## Anmerkungen

1. Darüber hinaus bedurfte der vorgelegte Gesetzentwurf einer Reihe technischer Korrekturen und musste weiter diskutiert werden, all dies hat offenbar zu einer Eintrübung des Geschäftsklimas beigetragen. Die Aktienkurse haben auch nicht in dem Maße angezogen wie in anderen europäischen Ländern.
2. Auf der Basis der alten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, da bei Abfassung dieses Berichts über das Einkommenskonto der privaten Haushalte keine Angaben nach den neuen Berechnungen vorlagen.
3. Es handelt sich um folgende Branchen: Herstellung von Büromaschinen, DV-Geräten und -einrichtungen, Luft- und Raumfahrt, Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtenübermittlungstechnik, Herstellung von Kraftwagen und -teilen, Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle, *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*, Halle 1999.
4. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle, a.a.O.
5. Die Umstellung auf den Euro bedingte einige strukturelle und operationelle Anpassungen des deutschen Währungssystems. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, werden die Pflichtreserveeinlagen der Banken nunmehr verzinst. Eine wichtige Änderung des Finanzsystems besteht darin, dass die Geschäftsbanken keine Wechsel bei der Bundesbank mehr diskontieren können. Die Diskontfazilität, die eine Besonderheit des deutschen Refinanzierungssystems darstellte, wurde von den Kreditinstituten in großem Umfang als Refinanzierungsquelle genutzt. Die Konsequenzen für die Liquiditätssteuerung der Banken sind jedoch begrenzt, da die Inanspruchnahme des Diskontkredits dem Volumen nach begrenzt wurde und Wechsel nach wie vor als Sicherheiten für Notenbankkredite akzeptiert werden.
6. Bei dieser Art der Berechnung dürften die Realzinssätze jedoch zu hoch angesetzt sein, wenn man von den Inflationserwartungen ausgeht: Da es sich bei dem außergewöhnlich langsamen Preisanstieg oder sogar -rückgang, der 1998 verzeichnet wurde, wahrscheinlich nur um ein vorübergehendes Phänomen handelt, könnten die Inflationserwartungen – obgleich sie niedrig sind – doch über die 1998 gemessenen Teuerungsraten hinausgehen.
7. Vgl. den *Wirtschaftsausblick* 66 wegen einer Erörterung der Aussichten für den Euroraum.
8. Die Steuereinnahmen des Bundes übertrafen die dem Haushalt 1998 zugrunde liegenden amtlichen Projektionen um 9,7 Mrd DM (¼% des BIP). Die Gründe für unerwartet niedrige Steuereinnahmen in der Vergangenheit wurden im *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland* von 1998 untersucht.
9. Bei den Haushalten der Gemeinden im Westen ist ein Saldenumschwung von einem Defizit in Höhe von 5½ Mrd DM im Jahr 1997 zu einem Überschuss in etwa derselben Größenordnung eingetreten, und die ostdeutschen Kommunen konnten ihr Defizit, das 1997 noch

1½ Mrd DM betragen hatte, im Folgejahr auf 0,8 Mrd DM verringern. Wenngleich dieses Ergebnis z.T. den wieder kräftiger wachsenden Steuereinnahmen zuzuschreiben war, kam es doch hauptsächlich durch Ausgabenkürzungen zustande.

10. Es wurden keine weiteren Bemühungen zur Schließung eines innerdeutschen Stabilitätspakts unternommen, um „übermäßige“ Defizite einer staatlichen Ebene auf Kosten der anderen Ebenen zu verhindern.
11. Der Bund hat 1999 die Schulden von drei Nebenhaushalten – Erblastentilgungsfonds, Bundesbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes – in Gesamthöhe von 390 Mrd DM oder 10½% des BIP übernommen. Da der Bund bereits in der Vergangenheit für die Bedienung der in diesen Fonds akkumulierten Schulden aufkam, wird damit für mehr fiskalische Transparenz im öffentlichen Sektor gesorgt. Aus dieser Veränderung ergeben sich für 1999 höhere Zinszahlungen. Die Zuweisungen an Nebenhaushalte werden entsprechend gekürzt. Da dieser Entwicklung höhere Zuführungen an die Rentenversicherung und die Postunterstützungskasse gegenüberstehen, gehen die Gesamttransferleistungen jedoch nicht zurück.
12. Die erklärten Ziele der Bundesregierung beziehen sich noch auf das alte System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und sehen eine Rückführung des Haushaltsdefizits von 2% in diesem Jahr auf 1½% im Jahr 2000 vor.
13. Die im Grundgesetz enthaltene „goldene Regel“ schreibt vor, dass die Neuverschuldung nicht höher als die staatlichen Investitionen sein darf. Privatisierungserlöse werden dieser Definition zufolge zu den Einnahmen gerechnet.
14. Die Störungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in diesen Simulationen umfassen reale angebotsseitige Schocks, reale Schocks von Seiten der privaten Nachfrage und nominale Schocks. Wegen näherer Einzelheiten vgl. „Estimating prudent budgetary margins for 11 EU countries: a simulated SVAR model approach“, OECD, *Economic Department Working Paper No. 216*.
15. Die Gewerbesteuer verursacht deshalb Verzerrungen, weil Steuervorteile dazu führen, dass ein großer Teil der kleinen und mittleren Unternehmen von der Steuer ausgenommen bleibt. Überdies liegt der Grenzsteuersatz sehr hoch.
16. Im derzeitigen Steuersystem wird die externe Beteiligungsfinanzierung insofern zu Gunsten der Kreditaufnahme diskriminiert, als Zinszahlungen vollständig von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden können, während dies bei ausgeschütteten Gewinnen nicht möglich ist. Dieser Mangel kann durch die steuerliche Begünstigung einbehaltener Gewinne nicht behoben werden.
17. Dieses Ungleichgewicht ist sogar noch größer, wenn die Sozialversicherungsbeiträge, der Solidaritätszuschlag und die Gewerbesteuer mitberücksichtigt werden.
18. Eine Entscheidung des Bundesfinanzhofs vom Februar 1999 wurde weithin so interpretiert, dass die unterschiedliche steuerliche Behandlung von gewerblichem und nichtgewerblichem Einkommen selbst nach dem derzeit gültigen System der gespaltenen Steuersätze verfassungswidrig sein könnte.
19. Tatsächlich hat das derzeitige System der gespaltenen Steuersätze im Verein mit hohen und steigenden Sozialversicherungs-Beitragssätzen offenbar zur Zunahme der Scheinselbständigkeit beigetragen, die durch neue Bestimmungen in der Sozialgesetzgebung bekämpft werden soll, vgl. Kapitel III weiter unten.
20. Die schwierige Lage der ostdeutschen Krankenversicherung erklärt sich daraus, dass die Beitragsbemessungsgrundlage durch die hohe Arbeitslosigkeit und niedrigere Arbeitsver-

dienste als in den alten Ländern geschmälert wurde, während die Gesundheitsausgaben in der Regel dem West-Niveau entsprachen. Die Pro-Kopf-Arzneimittelkosten sind besonders hoch.

21. Das Gesundheitswesen fällt im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Länder, so dass das betreffende Gesetz voraussichtlich der Zustimmung des Bundesrats bedarf.
22. Die Beitragsbemessungsgrundlage bezieht sich auf die Wachstumsrate desjenigen Teils der Arbeitsverdienste, der für die Berechnung der bundesweiten Beiträge maßgebend ist. Für Ostdeutschland wird entweder die höchste Zuwachsrate der Lohnbemessungsbasis in den neuen Ländern oder die gesamtdeutsche Rate gelten.
23. Mit dieser Bestimmung wird das Angebot kontrolliert, indem sowohl die Zulassung weiterer Fachärzte als auch ein potentieller Zustrom neuer praktischer Ärzte aus den Krankenhäusern begrenzt wird.
24. Dies wird erfordern, dass die Länder ihre Bettenpläne aufgeben.
25. Um die Krankenkassen für die zusätzlichen Ausgaben von rd. 8 Mrd DM jährlich zu entschädigen, werden mehrere versicherungsfremde Leistungen (Sterbe- und Mutterschaftsgeld) von den Ländern übernommen.
26. Es gibt auch Fälle, in denen sich die zwischen einem Arbeitgeberverband und einer Gewerkschaft ausgehandelten Tarifverträge auf einzelne Unternehmen beziehen.
27. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahre 1998*, Bonn 1999. Wegen einer Zusammenfassung vgl. Lothar Clasen, „Tarifentwicklung 1998 – Differenzierte Abschlüsse“, *Bundesarbeitsblatt*, 3/1999, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1999. Detailliertere Beispiele von Tarifverträgen in unterschiedlichen Industriezweigen sind enthalten in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Tarifvertragliche Regelungen in ausgewählten Wirtschaftszweigen*, Bonn, 1999. 1998 waren 76% der Arbeitnehmer in Westdeutschland und 63% der Arbeitnehmer in Ostdeutschland in Unternehmen tätig, die einer Tarifbindung unterlagen.
28. In der Metall- und Elektroindustrie, die in Deutschland oft eine Trendsetterfunktion für die Tarifverhandlungen haben, ging die Zahl der Mitgliedsunternehmen des Arbeitgeberverbands Gesamtmetall in Westdeutschland von 57,5% im Jahr 1980 auf 44% im Jahr 1997 zurück. Die Zahl der in den alten Bundesländern in Mitgliedsunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer nahm zwischen 1980 und 1997 von 2,95 Millionen auf 2,08 Millionen ab. In den neuen Bundesländern fiel die entsprechende Zahl von 944 000 im Jahr 1990 auf 108 000 im Jahr 1997. Stark beeinflusst wird diese Entwicklung auch durch sektorale Verlagerungen und Personalabbau besonders in Ostdeutschland. Die regionalen Gesamtmetall-Mitgliederverbände reagieren derzeit auf die Tendenz der Unternehmen, aus Unzufriedenheit über die Tarifabschlüsse aus dem Verband auszutreten, mit der Einführung eines neuen Mitgliederstatus, der keine Tarifbindung vorschreibt.
29. Gemeinsame Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1999. Der Untersuchung liegt eine Panelerhebung des IAB zu Grunde, die sich auf 9 000 Unternehmen erstreckt – ein Stichprobenumfang, der für den privaten Sektor der deutschen Wirtschaft als repräsentativ angesehen wird. Vgl. S. Kohaut und C. Schnabel, *Tarifbindung im Wandel*, IW-Trends Nr. 2/1999.
30. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass sich etwa die Hälfte der Unternehmen in Bezug auf die von ihnen gezahlten Löhne an den branchenweiten Tarifverträgen orientiert, selbst wenn sie gesetzlich nicht dazu verpflichtet sind. 44% zahlen Löhne unter Tarif, 10% über Tarif. Vgl. B. Laschke, „Industriemfragen 1998 – Dokumentation der Hauptergebnisse“, *Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Diskussionspapier 86*, Halle 1999.

31. Die Angaben beziehen sich auf die Zahl derartiger Verträge im Januar des jeweiligen Jahres.
32. Der Begriff „Subventionen“ ist insofern nicht ganz angemessen, als Sozialversicherungsbeiträge keinem Risiko unterliegen, sondern nur vom laufenden Einkommen abhängen. Würde das Sozialversicherungssystem ausschließlich aus den Steuereinnahmen finanziert, wie dies in einer Reihe von Ländern der Fall ist, so könnten für die unteren Lohngruppen niedrige oder sogar Null-Steuersätze eingeführt werden, und im Mittelpunkt der Debatte stände dann nicht die Frage der Gewährung von Subventionen, sondern die Frage der Progressivität des Steuertarifs.
33. Es ist eine Reihe von Simulationen durchgeführt worden, in denen unterstellt wurde, dass Monatsverdienste von bis zu 1 400 DM oder 1 500 DM von der Sozialversicherungspflicht befreit sind und dass die Subventionen für Arbeitsentgelte von 2 800 DM oder 3 000 DM schrittweise auf Null reduziert werden. Für Teilzeitbeschäftigte errechnen sich die Finanzhilfen anteilmäßig. Schätzungen für die Zahl der neuen Arbeitsplätze, die im Rahmen dieses Programms geschaffen werden könnten, reichen von 50 000 bis 220 000. Unter der Annahme, dass 150 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden und die Arbeitsentgelte unverändert bleiben, veranschlagt das DIW (1999) die Bruttokosten des Programms auf insgesamt 14 Mrd DM. Die Nettokosten – nach Bereinigung um Einsparungen bei den Sozialleistungen und zusätzliche Steuereinnahmen – werden den Projektionen zufolge bei rd. 12 Mrd DM liegen. Vgl. auch: Stefan Bender, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolph und Ulrich Walwei, „Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht“, *IAB Kurzbericht* Nr.6, 1999; Hermann Buslei, Viktor Steiner, Felix Brosius, Peter Jacobebbinghaus und Ralf Martin, *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, Mai 1999.
34. Gemäß einer vom Deutschen Industrie- und Handelstag im Sommer 1998 durchgeführten Umfrage gaben 11% der unter die Neuregelung fallenden Unternehmen an, dass sie aufgrund der Liberalisierung Neueinstellungen vorgenommen hätten. Deutscher Industrie und Handelstag, *Impulse für den Arbeitsmarkt*, Bonn, August 1998.
35. Vgl. *OECD Wirtschaftsbericht Deutschland* (1997 und 1998) wegen näherer Einzelheiten.
36. Aus Informationen der Unternehmens-Panelerhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit geht hervor, dass der in den vergangenen Jahren beobachtete Zuwachs der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sowohl auf die Entstehung neuer als auch auf die Aufspaltung existierender Arbeitsplätze in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen ist. Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *The change in employment forms – empirical results and first explanatory approaches*, Nürnberg 1999.
37. Die neue Gesetzgebung trat im April 1999 in Kraft. Für Personen, die nur eine geringfügige Beschäftigung ausüben, hat der Arbeitgeber einen Beitrag von 12% des Arbeitsentgelts an die Rentenversicherung und 10% an die Krankenversicherung zu zahlen. Diese Beiträge treten an die Stelle der Pauschalsteuer in Höhe von 20% im alten System. Für den Arbeitnehmer besteht keine zusätzliche Abgaben- oder Beitragspflicht, jedoch kann er seine Rentenansprüche durch freiwillige Beitragsleistungen an das System erhöhen. Bei Kombination einer geringfügigen Beschäftigung mit einer regulären Beschäftigung zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von rd. 22%. Das ist eine Änderung gegenüber der bisherigen Praxis, wo Beschäftigungsverhältnisse für den Arbeitnehmer nicht zusammengerechnet wurden. Auf Arbeitgeberseite ersetzen diese Zahlungen die Pauschalsteuer von 20%. Außerdem muss der Arbeitnehmer auf sein kombiniertes Arbeitseinkommen Steuern zahlen, wozu er eine Lohnsteuerkarte braucht. Unter gewissen Bedingungen fällt die Krankenversicherungs-Beitragspflicht weg. Während die Verdienstgrenzen für geringfügige

Beschäftigungsverhältnisse in der Vergangenheit entsprechend der Lohnentwicklung regelmäßig nach oben revidiert wurden, sind sie fortan in West- wie in Ostdeutschland bei 630 DM eingefroren. Daher wird die geringfügige Beschäftigung mit der Zeit automatisch an Bedeutung verlieren. Auch Personen, die als scheinselfständig gelten, müssen Sozialversicherungsbeiträge wie abhängig Beschäftigte entrichten, und sie fallen effektiv unter diese Kategorie, wenn sie zwei der nachstehenden vier Bedingungen erfüllen: Sie beschäftigen keine sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer, sie sind nur für einen Auftraggeber tätig, sie erledigen für Beschäftigte typische Arbeiten und sie treten im Markt nicht unternehmerisch auf. Die gesetzlichen Bestimmungen haben sich jedoch als zu unscharf erwiesen und werden daher zur Zeit überarbeitet.

38. Deutscher Industrie- und Handelstag, *Mehr Kosten, Weniger Jobs*, Bonn, 1999.
39. Gemeinsame Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Bonn, und der Kienbaum Unternehmensberatung, Gummersbach, zitiert in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. Juli 1999.
40. Ein etwas größeres Angebot an offenen Stellen ist jüngst in einigen Bereichen mit einem überdurchschnittlich hohen Prozentsatz geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse beobachtet worden, doch könnte diese Entwicklung durch sehr vielfältige Faktoren bedingt sein.
41. Wie in früheren *Wirtschaftsberichten* dargelegt wurde, können aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (ALMP) ein wertvolles Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten für Arbeitslose mit besonders ungünstigen Arbeitsmarktmerkmalen darstellen. Ein Überblick über einige neue in Deutschland umgesetzte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik findet sich im *OECD Wirtschaftsbericht Deutschland* (1998).
42. Die Zahl der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat sich in der Folgezeit etwas verringert. Im Mai 1999 nahmen in Ostdeutschland 367 000 Personen an Arbeitsbeschaffungs- und 147 000 an Schulungsmaßnahmen teil.
43. Diese Zahl umfasst auch die Einkommensunterstützung für Beschäftigte, die dazu gedacht ist, die vorhandene Beschäftigung in Zeiten einer vorübergehend reduzierten Arbeitsnachfrage zu sichern, also z.B. Kurzarbeitergeld oder Schlechtwettergeld im Baugewerbe.
44. Vgl. *OECD Wirtschaftsbericht Deutschland*, 1997 und 1998, wo sich eine Beschreibung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen findet. Die Strukturanpassungsmaßnahmen schaffen Arbeitsplätze in bestimmten Bereichen wie Umwelt-, Sozial- und kulturelle Dienstleistungen, Denkmalschutz und Stadterneuerung.
45. Robert G. Fay (1996), „Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries“, *OECD Labour Market and Occasional Papers*, Paris, No. 18. John P. Martin (1999), „What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences“, *OECD Labour Market and Occasional Papers*, Paris, No. 35.
46. Im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist die Zahl der Teilnehmer an Schulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland siebenmal so hoch wie in Westdeutschland.
47. Die geringe Effektivität aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen dürfte mehrere Ursachen haben. Während der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben die betreffenden Personen weniger Zeit als Arbeitslosengeldempfänger, aktiv nach einem Arbeitsplatz zu suchen. Außerdem wird die Anwartschaftsdauer für den Bezug arbeitslosigkeitsbezogener Einkommensunterstützungsleistungen durch die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen verlängert. Die effektive Verlängerung der Leistungsbezugsdauer

dürfte dazu führen, dass die Suche nach einem regulären Arbeitsplatz weniger intensiv betrieben wird. Hier könnten Wechselwirkungen in Bezug auf eine langsame Abwärtskorrektur der von den Arbeitnehmern geforderten Mindestlöhne bestehen, wenn die im Rahmen der Programme gezahlten Entgelte höher sind als die Marktlöhne. Die Programme dürften auch nur einen sehr geringen Beitrag zur Verbesserung der vermarktbareren Qualifikationen der Arbeitslosen leisten. Zum Teil ist das auf die Tatsache zurückzuführen, dass die subventionierte Beschäftigung in Beschäftigungsgesellschaften oft für die Aktivitäten am Markt wenig relevant ist. Außerdem kann die hohe Subventionierung des Faktors Arbeit zu einer ineffizienten Kombination der Faktoren Kapital und Arbeit in subventionierten Produktionszweigen führen, die die Kapitalausstattung der betreffenden Unternehmen am Markt nicht richtig widerspiegelt. In extremen Fällen kann dies u.U. sogar zu einem Verlust an Qualifikationen in Bezug auf die am Markt geforderten Kompetenzen führen. Angesichts dieser Mängel könnte die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine negative Signalwirkung auf potentielle Arbeitgeber haben (Stigmatisierung). Dieses Problem wäre nicht in dem Maße gegeben, wenn die Programme eine marktorientierte Schulung anbieten würden.

48. In den Bereichen Gartenbau und Landschaftsgestaltung sind gewisse Anzeichen für Verdrängungseffekte vorhanden. Aus einer Erhebung über sämtliche gewerblichen Unternehmen dieser Branche geht hervor, dass diese ihre Geschäftsbereiche verändert haben, um der durch subventionierte Beschäftigungsverhältnisse bedingten Konkurrenz zu entgehen.
49. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, „Neue Bundesländer: Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozess 1990-1996“, *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 5, 1997.
50. Institut für Wirtschaftsforschung et al. (1999), *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland – Neunzehnter Bericht*, Halle.
51. Beispielsweise wird das Durchleitungsentgelt nur bei Stromtransporten über mehr als 100 km erhoben, obwohl damit nicht nachweislich höhere Kosten verbunden sind. Außerdem fördern die hohen Kosten auch nicht die Entwicklung einer Strombörse. V. Lang, „Die Rolle kommunaler Unternehmen im Strommarkt“, *Wirtschaftsdienst*, Nr. 4, 1999.
52. Um das Problem in die richtige Perspektive zu rücken, muss man sich vor Augen halten, dass die 900 Erzeuger dieser Art nur rd. 10% der Stromproduktion auf sich vereinen, obwohl sie rund ein Drittel des abgenommenen Stroms verteilen. Drei große Erzeuger, die auch Anteile an den kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen haben, vereinen 53% der Stromerzeugung auf sich, während auf die sechs größten insgesamt 80% entfallen.
51. Die Bundesländer bemühen sich auch um den Ausbau des Kabelnetzes für den Rundfunk, wodurch das Potential des Kabelnetzes für Telekommunikationsdienste verringert würde. Über dieses Thema finden derzeit Gespräche zwischen der Bundesregierung und den Ländern statt.
54. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation kann sich bei der Tarifgestaltung entweder auf Price-cap-Regulierungen oder auf Kostenvergleiche stützen. Die vom Ex-Monopolisten zur Unterbindung von Wettbewerb festgelegten niedrigen Preise geben dabei in gleichem Maße Anlass zu Besorgnis wie hohe Preise zur Ausnutzung einer Marktposition. Die Behörde verfügt also grundsätzlich über ausreichende Kompetenzen, zur Förderung des Wettbewerbs. Vgl. H. Lamouroux (1999), „Price-cap Regulierung und Telekommunikationsgesetz“, *Wirtschaftsdienst*, Nr. 5, 1999.
55. Vgl. BMU (1998a).
56. BMU (1997).

57. Der Prozess, in dessen Verlauf das Nachhaltigkeitskonzept in die Praxis umgesetzt werden soll und der mehrere komplementäre Achsen umfasst, ist noch nicht abgeschlossen. Auf der Ebene der Politikkonzipierung und Konsensbildung wurden im Juni 1996 Gespräche mit 130 Vertretern von Industrie, Umwelt- und Verbraucherverbänden, Gewerkschaften, Wissenschaftlern und allen Ebenen der staatlichen Verwaltung mit dem Ziel aufgenommen, einen nationalen umweltpolitischen Plan für nachhaltige Entwicklung aufzustellen. Obgleich über Rolle und Inhalt eines derartigen Plans keine Einigkeit erzielt wurde, wurde im April 1998 gleichwohl ein Maßnahmenprogramm erstellt. Mehrere Kommunen haben ebenfalls eigene Pläne konzipiert (Agenda-21-Prozess). Die amtierende Bundesregierung will die Diskussion fortsetzen, um so zu konkreten umweltpolitischen Zielwerten zu gelangen.
58. Dem Bericht der UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung von 1997 zufolge ist dieser Diskussionsprozess über die Festsetzung spezifischer Zielwerte noch nicht abgeschlossen. BMU (1997).
59. Diese Managementregeln wurden im Umweltgutachten 1996 des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU, 1996) und der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestags (Deutscher Bundestag, 1998b) vorgeschlagen.
60. Bundesregierung, IWG (1998).
61. DIW (1999a).
62. Ein Überblick über die Schadstoffreduktionsraten findet sich in OECD (1993). Dieser Minderungsprozess setzt sich fort, und auch in den neuen Bundesländern verbessert sich die Wasserqualität der Oberflächengewässer.
63. Klepper et al., 1995a.
64. Die Umwelteffekte der Energiesteuer werden von den meisten Beobachtern für gering gehalten; eine der diesbezüglichen Studien geht in einem optimistischen Szenario von einer weiteren Reduktion der Kohlendioxidemissionen um höchstens 2% aus. ZEW (1999). Darüber hinaus werden auch die Umwelteffekte der geplanten Erhöhungen des Energiesteuersatzes im Zeitraum 2000 bis 2003 gering veranschlagt. RWI (1999b).
65. Jänicke und Weidner, 1997.
66. Enquete-Kommission 1995, Deutscher Bundestag 1997.
67. Es ist unklar, wie die externen Effekte bewertet wurden und ob diese Bewertung für alle Studien nach einheitlichen Kriterien vorgenommen wurde. BMU (1998c).
68. Die europäischen Regelungen für Emissionen von Großfeuerungsanlagen basieren auf der deutschen Verordnung, was zeigt, dass es für einige große Länder möglich ist, durch Festlegung strenger Normen eine Vorreiterrolle zu spielen.
69. Die Quoten für Nachfüllbehälter in der Verpackungsverordnung oder das geplante Verkaufsverbot von Mineralwasser in Einwegflaschen (das zurückgenommen wurde) sind nur zwei Beispiele hierfür. Die freiwillige Rücknahmegarantie für Gebrauchtautos wurde von ausländischen Autoherstellern ebenfalls als diskriminierend für nicht in Deutschland niedergelassene Erzeuger kritisiert.
70. Zum Beispiel gab es in Finnland eine CO<sub>2</sub>-Steuer. Um jedoch die heimische Stromwirtschaft zu schützen, wurde eine Stromimportsteuer eingeführt. Laut Gerichtsentcheid verstieß dies gegen die EU-Bestimmungen. Vgl. *OECD Economic Survey of Finland 1999*.
71. BMU (1997), S. 8.

72. Rennings et al., 1997.
73. Zwei Beispiele vermitteln eine Vorstellung von der Größenordnung dieses Unterfangens. Im Braunkohletagebau mussten über 160 Kohlegruben eingeebnet, 38 500 Schuttablageplätze saniert und 750 Industriemülldeponien entsorgt werden. Im Jahr 1996 waren insgesamt 20 000 ha Land zur Wiederbenutzung freigegeben und 390 Mio Bäume gepflanzt worden. Von 1993 bis 1997 wurden rd. 7,1 Mrd DM und von 1998 bis 2002 rd. 6 Mrd DM an Finanzmitteln zur Verfügung gestellt. Im Fall des Uranbergbaus und des Industriekomplexes von Wismut wurden etwa 13 Mrd DM für die Sanierung flüssig gemacht.
74. Die Beschäftigung im Umweltschutz wird häufig nicht als Kostenindikator, sondern als Indikator für den zusätzlichen Nutzen der Umweltpolitik angeführt (DIW et al., 1996). Hierdurch werden jedoch fälschlicherweise arbeitsmarktbezogene Probleme mit Fragen des infolge umweltpolitischer Maßnahmen entgangenen Einkommens vermischt. Tatsächlich werden ja bei der Bewertung von Arbeit die Opportunitätskosten mit Null angesetzt.
75. Es wurden umfangreiche Arbeiten durchgeführt, um Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung zu konzipieren, und derzeit werden innerhalb einer dreijährigen Versuchsperiode, deren Abschluss für 1999 vorgesehen ist, 134 Indikatoren getestet. Diese Indikatoren umfassen soziale wie auch institutionelle Aspekte, was Rückschlüsse darauf zulässt, wie umfassend die nachhaltige Entwicklung im Rahmen des politischen Dialogs in Deutschland definiert wird.
76. Hinsichtlich Wassergebühren und Wasserwirtschaft vgl. OECD 1999c.
77. 46% der forstwirtschaftlichen Flächen in Deutschland befinden sich in Privatbesitz, vom verbleibenden Rest sind 20% Eigentum der Kommunen und 30% Eigentum der Länder. Die Staatsforste werden von den jeweiligen Bundesländern zentral verwaltet, die auch einen gewissen Einfluss auf die kommunale Forstverwaltung ausüben.
78. BMU (1998d)
79. BMU (1998d).
80. Bundesregierung, IMA (Interministerielle Arbeitsgruppe) (1998).
81. Alle Zahlenangaben stammen von Stein und Strobel (1997), Tabelle 84-87.
82. Bundesregierung, IMA (1998).
83. Bundesregierung, IMA (1998).
84. IEA (1997), S. 146 (engl. Fassung).
85. Eine überschlägige Berechnung vermittelt eine Vorstellung von den etwaigen Größenordnungen. Wenn der Anteil der durch die Stromerzeugung bedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen im Jahr 2005 wie projiziert 36% beträgt, und unter der Annahme, dass alle Kernkraftwerke, die mit 30% zur Stromversorgung beitragen, durch Anlagen mit durchschnittlichem CO<sub>2</sub>-Ausstoß ersetzt werden, ist die vorgesehene CO<sub>2</sub>-Reduktion gegenüber 1990 kaum realisierbar.
86. Butterman und Hillebrand (1998).
87. Hentrich (1999).
88. Klepper und Scholz (1998).
89. Die Steuersätze weichen auch dann stark voneinander ab, wenn ihre Berechnung nicht auf dem CO<sub>2</sub>-Gehalt, sondern auf Energieeinheiten (z.B. Joules) basiert.

90. Im derzeitigen Stadium können jedoch keine kategorischen Behauptungen aufgestellt werden, da auch die mit anderen Emissionen verbundenen externen Effekte berücksichtigt werden müssen.
91. Eine Möglichkeit hätte darin bestanden, die Brennelemente von Kernkraftwerken in Anlehnung an die bereits in den Niederlanden, Schweden und Japan existierenden Systeme zu besteuern. Hier ist das Argument der externen Effekte jedoch nicht sehr stichhaltig, und das Problem der Atomstromimporte wäre auch dann noch nicht gelöst.
92. Luftschadstoffemissionen werden in erster Linie durch das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchV) von 1974, die Großfeuerungsanlagenverordnung von 1983, die Kleinfeuerungsanlagenverordnung und die Technische Anleitung (TA) Luft geregelt. Diese Bestimmungen gelten für Kraftwerke, Industrieanlagen, viehwirtschaftliche Betriebe, Kraftfahrzeuge und Haushaltsgeräte einschließlich Heizungsanlagen. Sie werden entsprechend verschärft, wenn bei den besten verfügbaren Technologien weitere Fortschritte erzielt werden.
93. Heister et al. (1990).
94. Ebd. Diese NO<sub>x</sub>-Studie ergab zudem, dass die zugelassenen Einzugsgebiete sehr klein sein müssen, was zu einem sehr begrenzten Emissionshandel oder aber zu gebietsweise differenzierten Emissionsteuern führen dürfte, so dass deren Erhebung mit einem erheblichen Berechnungs- und Verwaltungsaufwand verbunden sein könnte.
95. Ein ausführlicherer Überblick über die bei der Umsetzung von Emissionshandelssystemen gemachten Erfahrungen findet sich in OECD 1999d.
96. SRU (1998).
97. Für die Wasserqualität von Oberflächengewässern gilt das Wasserhaushaltsgesetz. Der Bund verfügt lediglich über Rahmengesetzgebungskompetenz; Verwaltung und Kontrolle obliegen hingegen den Ländern und Gemeinden. Eine Ausnahme bildet die Abwasserabgabe, die Teil des Wasserhaushaltsgesetzes ist und auf Bundesebene verwaltet wird.
98. Die Kfz-Steuer wurde so geändert, dass sie fortan stärker an das geschätzte Emissionsvolumen gekoppelt ist.
99. SRU (1996). Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen stellte in seinem Umweltgutachten 1996 fest, dass die Abwasserabgabe, die einmal eine Lenkungsfunction erfüllt habe, zu einem reinen Finanzierungsinstrument geworden sei und die Argumente, die für die Erhebung dieser Abgabe angeführt werden, ebenso wie die ihnen zugrunde liegende wirtschaftliche Argumentation nicht überzeugend seien.
100. Vgl. z.B. Meyer-Renschhausen (1990) oder Maas (1987).
101. SRU (1996).
102. Die Frage der Atommüllentsorgung wurde ausführlich in IEA, 1998, behandelt.
103. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) trat im Oktober 1996 in Kraft.
104. Wegen eines praktischen Beispiels für die Anwendung einer diesem Zweck dienenden Deponieabgabe im Vereinigten Königreich vgl. David Pearce, „Cost Benefit Analysis and Environment Policy“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 4, 1998, sowie die darin enthaltenen Artikel.
105. Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Umweltgutachten* 1998, Wiesbaden 1998.

106. Abfälle zur Wiederverwertung dürfen ohne irgendwelche gesetzlichen Beschränkungen über jede beliebige Entfernung transportiert werden, während der Verbringung von Abfällen zum Zweck der Beseitigung vom Gesetz her Grenzen gezogen sind.
107. Die Folgen dieser ineffizienten Regelung wurden deutlich, als die privaten Haushalte die für Verpackungsmaterial vorgesehenen Abfallbehälter auch für die Entsorgung anderer Abfälle aus demselben Material benutzten. 1993 betrug der Anteil dieser anderen Abfälle (einschließlich nicht verwertbarer „Restabfälle“) 40% der in den Containern des freiwilligen Dualen Systems entsorgten Abfallmenge. Dies trug in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu einer finanziellen Krise des Dualen Systems bei, da dieses verpflichtet ist, den Abfallentsorgungsunternehmen auch die übrigen eingesammelten Abfälle zu vergüten. Siehe Guido Benzler, Marianne Halstrick-Schwenk, Paul Klemmer und Klaus Löbbe, „Wettbewerbskonformität von Rücknahmeverpflichtungen im Abfallbereich“, *Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Nr. 17, Essen, 1995.
108. Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Umweltgutachten* 1998, Wiesbaden 1998.
109. Der Anteil der Schrottabfälle – d.h. des nach Entnahme des gesamten sonstigen verwertbaren Materials verbleibenden Rests – beträgt nur 1,5% des Hausmüllaufkommens. Diese Abfälle sind jedoch als gefährlich eingestuft.
110. Im Dualen System hatten einige Unternehmen kein Lizenzentgelt für den „Grünen Punkt“ entrichtet, nutzten aber die Tatsache, dass die an diesem System teilnehmenden Unternehmen gemeinsam zur Erfüllung der vorgeschriebenen Verwertungsquoten beitragen. Um diese Lücke zu schließen, wurde die Verordnung 1998 novelliert, so dass die Unternehmen jetzt nachweisen müssen, dass sie entweder ihren Entsorgungspflichten individuell nachkommen oder an einem kollektiven Sammelsystem teilnehmen.
111. OECD, *Wirtschaftsbericht Deutschland*, 1998.
112. IEA (1998), S. 71 und 119.
113. Heinloth (1997).
114. Storchmann und Kyro (1997).
115. Neu (1995).
116. Vgl. *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, 1997.
117. Beermann (1998).
118. CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland: Weiterhin vom Zielpfad entfernt“, *DIW Wochenbericht*, 6/99, Februar (1999a).
119. *Efficient Transport for Europe: Policies for internalisation of External Costs*, CEMT, OECD, Paris, 1998.
120. Kageson (1993).
121. Vgl. *Entwicklung eines Verfahrens zur Aufstellung umweltorientierter Fernverkehrskonzepte als Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung*, Umweltbundesamt, Berlin, März 1998.
122. „Energieverbrauch im Verkehr in Deutschland“, *DIW Wochenbericht*, 10/99, März (1999b).
123. H.J. Luhmann, „Die neue Kfz-Steuer ist halbherzig“, *Der Tagesspiegel*, 25. Juni 1997. Die Notwendigkeit einer stärkeren Differenzierung der Steuersätze beruht demselben Artikel zufolge auf Berechnungen des Bundesumweltamts.

124. Im *OECD-Bericht zur Umweltsituation und Umweltpolitik in Deutschland* von 1993 war hervorgehoben worden, dass stickstoffhaltige Düngemittel in Deutschland relativ intensiv eingesetzt werden, und die Schlussfolgerung lautete, dass der Düngemittleinsatz je Flächeneinheit unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu hoch sei.
125. *Landwirtschaft und Umwelt – Problematik und strategische Ansätze*, OECD, Paris, 1998.
126. Kloepfer et al. (1990).
127. BMU (1998).
128. Hentrich (1999). Einige Schätzungen deuten auf ein Energieeinsparpotential in Altbauten von bis zu 90% hin. Durch ein spezielles Kreditprogramm sollen bessere Wärmeschutzmaßnahmen im Rahmen von Wohnungsrenovierungen gefördert werden.
129. Es gibt Vorschläge, wonach in die Beschreibung von zum Verkauf angebotenen Eigenheimen auch Informationen über die Heizkosten aufgenommen werden sollten.

## Anhang I

## Die Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (ALMP) sind in den neuen Bundesländern massiv eingesetzt worden, während hierauf in den alten Bundesländern in wesentlich geringerem Umfang zurückgegriffen wurde. Deshalb beziehen sich die meisten Evaluierungsstudien, die die Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse untersuchen, auf Ostdeutschland.

Das vorrangige Ziel aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen besteht darin, den Übergang aus Arbeitslosigkeit in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu fördern, und auf diesen Aspekt konzentrieren sich die Untersuchungen denn auch. Beispielsweise geht aus Erhebungsdaten über Abgänge aus der Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen über einen Achtjahreszeitraum in Sachsen-Anhalt hervor, dass im Durchschnitt rund ein Drittel der Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen im Anschluss daran eine Beschäftigung gefunden hat (Tabelle A.1). Die Mehrzahl der Teilnehmer, rd. 60%, mündeten erneut in Arbeitslosigkeit ein, während etwa 6% in eine Arbeitsförderungsmaßnahme überwechselten. Bei Arbeitsförderungsmaßnahmen war der Anteil der in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis wechselnden Personen geringer; er lag bei rund einem Fünftel.

Dass Weiterbildungsaktivitäten effektiver sind als Arbeitsförderungsmaßnahmen zeigt sich auch bei einem Vergleich der Häufigkeit erneuter Zugänge in registrierte Arbeitslosigkeit. Eine Zusammenfassung der Erkenntnisse, die sich aus den Leistungsstatistiken ergeben, findet sich im *Jahresgutachten 1995/96* des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1995.

Tabelle A1 **Abgänge aus Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Sachsen-Anhalt 1990-1997**

Prozent

Aus/In	Arbeitslosigkeit	Erwerbstätigkeit	Nicht-erwerbstätigkeit	FuU	ABM
FuU	60.8	31.3	2.2	..	5.7
ABM	64.9	22.4	4.8	7.9	..

Quelle: Institut für Wirtschaftsforschung, Halle, 1999.

Deskriptive Konzepte sind allerdings vom methodischen Ansatz her schwach, und ökonometrische Studien, die die Arbeitsmarktergebnisse von Teilnehmern an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit denen arbeitsloser Nichtteilnehmer unter Berücksichtigung einer potentiellen Selektivität der Teilnahme an einer Maßnahme vergleicht, sind vorzuziehen. Tabelle A.2 enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse ökonometrischer Studien für Ostdeutschland. Sie basieren alle auf Längsschnittdaten über die Übergänge einzelner Personen am Arbeitsmarkt. Methodisch beruhen die Ansätze entweder auf einem Hazardratenansatz, in dem die Abgangswahrscheinlichkeit von Teilnehmern und Nichtteilnehmern modelliert wird oder einem statistischen Matching-Ansatz, bei dem eine Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern konstruiert wird und dann die Durchschnittsergebnisse beider Gruppen verglichen werden. Wenn die Ergebnisse dieser Untersuchungen auch voneinander abweichen, so deuten sie dennoch auf leicht positive Beschäftigungseffekte für die Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen hin. Demgegenüber kommen die meisten Studien zu der Schlussfolgerung, dass die Beschäftigungseffekte der Teilnahme an Arbeitsförderungsmaßnahmen entweder insignifikant oder negativ sind.

**Tabelle A2 Ökonometrische Untersuchungen der Wirksamkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland**

Autoren	Zeitraum/Datensatz	Beschäftigungsauswirkungen	
		Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	
Eichler, Lechner, 1999	1992-97/AMSA	Positiv	
Hübler, 1997	1993-94/AMO	Männer:	Negativ
		Frauen:	Insignifikant
Kraus, Puhani, Steiner, 1998	1990-94/AMO	Negativ	
Steiner, Klaus, 1995	1990-92/AMO	Männer:	Insignifikant
		Frauen:	Negativ
		Weiterbildungsmaßnahmen	
Fitzenberger, Prey, 1995 1998	1990-94/SOEP	Außerbetrieblich:	Positiv
		Innerbetrieblich:	Nicht positiv
Hübler, 1997	1993-94/AMO	Männer:	Positiv
Kraus, Puhani, Steiner, 1997	1990-94/AMO	1990-92:	Negativ
		1992-94:	Positiv
Lechner, 1999	1990-96/SOEP	Insignifikant	
Pannenberg, 1995	1990-92/SOEP	Insignifikant	
Pannenberg, 1996	1990-94/SOEP	Positiv	
Staat, 1997	1992-94/SOEP	Insignifikant	
AMO:	Arbeitsmarktmonitor Ostdeutschland.		
AMSA:	Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt.		
SOEP:	Sozioökonomisches Panel.		
Quelle:	OECD.		

## Effizienzkosten

Für eine vollständige Evaluierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen müsste auch den potentiellen Mitnahme- und Verdrängungseffekten Rechnung getragen werden (Mitnahmeeffekte betreffen Ausgaben, die für die Erreichung eines bestimmten Arbeitsergebnisses eigentlich nicht notwendig sind, während sich Verdrängungseffekte auf die Möglichkeit beziehen, dass sich die Gesamtbeschäftigung nicht verändert und es lediglich zu einer Substitution zwischen Arbeitskräften kommt). In anderen Ländern durchgeführte Forschungsarbeiten deuten darauf hin, dass Arbeitsbeschaffungs-/Beschäftigungsschaffende Maßnahmen mit hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekten verbunden sind (Fay, 1996; Martin, 1998). Für Deutschland liegen allerdings nur wenige empirische Belege vor.

Vorläufige Angaben über Mitnahmeeffekte können einem laufenden Forschungsprojekt des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) entnommen werden. Im Rahmen des Projekts wurden 149 ausgewählte Unternehmen – 95 in West- und 54 in Ostdeutschland – über die Auswirkungen von Lohnsubventionen auf ihre Einstellungsentscheidungen befragt. 14% der befragten Unternehmen in Westdeutschland und 22% in Ostdeutschland gaben an, dass die gewährten Lohnkostenzuschüsse die geringere Produktivität der von ihnen eingestellten Förderperson mehr als kompensieren. Mit 32% war dieser Anteil bei Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) am höchsten. (Der Anteil derartiger Maßnahmen an der Gesamtheit der Lohnsubventionierungsprogramme für Unternehmen in den neuen Bundesländern belief sich im Dezember 1998 auf insgesamt 80%.) Ebenso erklärten 28% der westdeutschen und 30% der ostdeutschen Betriebe, dass sie dieselbe Person auch ohne Gewährung von Fördermitteln eingestellt hätten. Bei den ostdeutschen Betrieben, die SAM OfW in Anspruch nahmen, lag der Anteil bei 27%. Weitere 17% der Unternehmen in den alten und 22% der Unternehmen in den neuen Bundesländern gaben an, dass sie ohne Förderung für die eingestellte Person den Arbeitsplatz mit einer anderen Person besetzt hätten. Letztere Antwort zeigt aber nicht unbedingt den Umfang der Verdrängungseffekte an, da die Unternehmen in einigen Fällen eine andere geförderte Person eingestellt hätten.

Die Validität dieser Ergebnisse insgesamt ist insofern begrenzt, als ein verhältnismäßig kleiner Stichprobenumfang gewählt wurde und die Antworten bezüglich der Arbeitskräftenachfrage nicht denen einer Referenz-Kontrollgruppe von Unternehmen gegenübergestellt wurden, die keine Fördermittel erhalten. Es ist aber davon auszugehen, dass die Manager die Nutzeffekte, die ihren Unternehmen durch die Lohnsubventionierung entstehen, zu niedrig ausweisen. So könnte der tatsächliche Anteil der Unternehmen, in denen die Lohnsubventionierungen die geringere Produktivität geförderter Arbeitskräfte überkompensieren, wesentlich höher sein als angegeben. Das gleiche gilt für die Antworten auf die Frage, ob ohne Gewährung der Förderung dieselbe oder eine andere Person eingestellt worden wäre.

Daraus ist zu folgern, dass aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Subventionen eng auf Gruppen mit spezifischen Nachteilen am Arbeitsmarkt zugeschnitten sein müssen, wenn Mitnahmeeffekte auf ein Mindestmaß begrenzt werden sollen. Verdrängungseffekte werden aber wohl schwer einzudämmen sein.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Eichler, Martin, and Michael Lechner (1999), *An evaluation of public employment programmes in the East German state of Sachsen-Anhalt*, Universität St. Gallen.
- Fay R. (1996), "Enhancing the Effectiveness of Active labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 18, OECD, Paris.
- Fitzenberger, B. und H. Prey (1995), "Assessing the impact of training on employment – The case of East Germany", in: *ifo-Studien – Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung*, Nr. 43/1.
- Fitzenberger, B. and H. Prey (1998), "Beschäftigungs- und Verdienstwirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen im ostdeutschen Transformationsprozess: Eine Methodenkritik", in: F. Pfeiffer und W. Pohlmeier, *Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Nomos, Baden-Baden.
- Hübler, O. (1997), "Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 216/1.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB, 1999), "Betriebliche Einstellungshilfen – Erste Ergebnisse zu Förderstrukturen und betrieblichen Rahmenbedingungen", *Werkstattbericht 6/1999*, Nürnberg.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle et al. (1999), *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland – Neunzehnter Bericht*.
- Kraus, Florian, Patrick A. Puhani und Viktor Steiner (1997), "Employment effects of publicly financed training programs – the East German experience", Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, *Discussion Paper No. 97-33*, Mannheim.
- Kraus, Florian, Patrick A. Puhani und Viktor Steiner (1998), "Do public works programs work? – Some unpleasant results from the East German experience", Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, *Discussion Paper No. 98-07*, Mannheim.
- Lechner, M. (1999), *An evaluation of public-sector sponsored continuous vocational training programmes in East Germany*, Universität St. Gallen.
- Martin, J. (1998), "What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 35, OECD, Paris.
- Pannenberg, M. (1995), "Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie – Eine empirische Analyse für Deutschland", *Studien zur Arbeitsmarktforschung*, Campus, Frankfurt.
- Staat, M. (1997), *Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Nomos, Baden-Baden.
- Steiner, V. und F. Kraus (1995), "Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmassnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?" In V. Steiner und L. Bellmann, *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 192, Nürnberg.

## Anhang II

**Emissionsprojektionen bis 2005**

Angesichts der detaillierten ordnungsrechtlichen Anforderungen, die für die deutsche Umweltpolitik charakteristisch sind, ist eine Projektion der CO<sub>2</sub>-Emissionen mit einer Reihe von Problemen und Ungewissheiten verbunden. Mit dem IKARUS-Modell (Stein und Strobel, 1997) wird der Versuch unternommen, einen Projektionsrahmen zu schaffen, indem verschiedene Technologien, weitgehend aufgeschlüsselt nach Sektoren, spezifiziert werden. Auf diese Weise können die Projektionen zu spezifischen Maßnahmen und Sektoren in Bezug gesetzt werden. Da das Modell der Optimierung dient, wurde es auch dazu verwendet, kalkulatorische Preise für effiziente Emissionsminderungsmaßnahmen auf den verschiedenen Ebenen zu ermitteln. Die Kritik an diesem Modell bezieht sich u.a. auf die makroökonomischen Annahmen sowie auf die Art und Weise, wie die relativen Preise bei den Modellrechnungen Energieverbrauch und Emissionsvolumen beeinflussen.

Die von diesem Modell abgeleiteten CO<sub>2</sub>-Emissionswerte deuten darauf hin, dass Deutschland – unter Berücksichtigung aller bis 1996 beschlossenen Maßnahmen – sein Reduktionsziel im Jahr 2005 erheblich verfehlen wird (Tabelle A.3). Auch die Effekte der später ergriffenen umweltpolitischen Initiativen – wie z.B. die Einführung

**Tabelle A.3 Projektionen für die CO<sub>2</sub>-Emissionen**  
Bei gegenüber 1996 unveränderten Maßnahmen, in Mio t CO<sub>2</sub>

	1990	1995	Szenario		Prozentuale Veränderung
			2000	2005	1990/2005
Industrie	169.7	126.8	116.9	107.1	-36.9
Kleinverbraucher	75.7	51.9	61.6	56.5	-25.4
Private Haushalte	128.4	135.2	115.9	110.7	-13.8
Verkehr	184.9	196.1	223.0	224.0	21.1
Endenergieverbrauch	558.8	509.9	517.5	498.4	-10.8
Stromerzeugung	353.6	317.5	316.7	318.9	-9.8
Fernheizung	42.9	31.7	30.0	27.5	-35.9
Sonstige Energieerzeugung	43.0	24.0	21.0	19.0	-55.8
Energiesektor	439.4	373.2	367.8	365.3	-16.9
Emissionen insgesamt	998.2	883.1	885.3	863.7	-13.5

Quelle: Stein und Strobel (1997).

Tabelle A.4 **Entwicklung der Schadstoffemissionen**

In Kilotonnen

	1970	1980	1990	1996	2005 (Projektion)	Veränderung	
						Veränderung 1990/1996	Veränderung 1996/2005
						Prozent	
Schwefeldioxid (SO <sub>2</sub> )	7 720	7 510	5 326	1 850	990	-65	-46
Stickoxide (NO <sub>x</sub> )	2 690	3 330	2 640	1 868	2 130	-31	+14
Nicht methanhaltige flüchtige organische Verbindungen (NMVOC)	2 477	3 220	3 155	1 920	2 700	-41	+40
Staub	3 270	2 609	2 024	518	n.v.	-74	..

*Quelle:* BMU (1998a), IMA (1998).

einer Energiesteuer mit Wirkung von April 1999 – werden nicht ausreichen, um eine wesentliche Korrektur dieser Schlussfolgerung zu rechtfertigen. Die Auswirkungen der Energiesteuer auf die Umwelt werden von den meisten Beobachtern als nur gering erachtet, wobei eine der Studien – in einem grundsätzlich optimistischen Szenario – die dadurch zu erreichende zusätzliche CO<sub>2</sub>-Reduktion auf höchstens 2% veranschlagte (ZEW, 1999). Auch die für die Jahre 2000 und 2001 angekündigten Erhöhungen der Energiesteuern dürften keine signifikante Änderung bewirken. Den größten CO<sub>2</sub>-Reduktionsbeitrag leisten Aktivitäten außerhalb des Verkehrssektors. Die gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen werden 2005 voraussichtlich 863,7 Mio t betragen, gegenüber 998,2 Mio t im Jahr 1990. Das würde einer Reduktion von 13,5% entsprechen, während das Minderungsziel der Bundesregierung 25% beträgt. Für diese Zielverfehlung sind statistisch gesehen die privaten Haushalte, der Straßenverkehr und der Stromverbrauch verantwortlich. Was die übrigen Treibhausgase betrifft, so ist nur bei FCKW-Substituten ein Anstieg zu beobachten, der sich voraussichtlich auch weiter fortsetzen wird. Die prozentuale Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen liegt unter den für andere Treibhausgase, wie z.B. Methan und Stickstoff, erwarteten Werten (Tabelle 16).

Die Stickoxidemissionen, die in den achtziger und neunziger Jahren gesunken waren, werden voraussichtlich wieder zunehmen. Das gleiche gilt für flüchtige organische Verbindungen (VOC). Der für die nächste Zeit projizierte Anstieg ist sogar noch markanter. Trotz der bedeutenden Emissionsreduktion reichen die erzielten Fortschritte nicht aus, um Waldschäden und Waldzerstörung Einhalt zu gebieten, wenn auch das vorhergesagte massive Waldsterben in Deutschland vermieden wurde (Kasten 6).

*Anhang III***Wirtschaftspolitische Chronik****1998****Oktober**

Nach der Bundestagswahl tritt die neue Bundesregierung ihr Amt an.

**1999****Januar**

Der Euro-Umrechnungskurs der D-Mark wird auf 1,95583 festgesetzt, und die Verantwortung für die Gestaltung der Geldpolitik geht von der Bundesbank auf die Europäische Zentralbank über.

Das erste nach den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU vorgelegte Stabilitätsprogramm wird vom EU-Ministerrat gebilligt.

Das Steueränderungsgesetz 1998 tritt in Kraft. Es schreibt eine Berücksichtigung der aktuellen Sterbetafeln bei der Bewertung von Versorgungszusagen vor.

Das Steuerentlastungsgesetz 1999 tritt in Kraft. Es beinhaltet eine Absenkung der tariflichen Einkommensteuersätze und verringert die Steuerlast für die privaten Haushalte, wobei die Einnahmeausfälle durch eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage für Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit kompensiert werden.

Neue Sozialgesetze treten in Kraft, mit denen einige der von der früheren Bundesregierung eingeführten gesetzlichen Maßnahmen wieder rückgängig gemacht werden, namentlich der demographische Korrekturfaktor in der Rentenanpassungsformel, die Verschärfung der Anspruchskriterien für Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, die Lockerung des Kündigungsschutzes und die Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Die Befugnisse des Bundesarbeitsministers, Tarifverträge für die Bauwirtschaft auf nicht tarifgebundene Parteien auszudehnen, werden erweitert. Zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit wird ein staatliches Förderprogramm beschlossen, das darauf abzielt, 100 000 Stellen in Ausbildungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Jugendliche zur Verfügung zu stellen.

Eine neues Gesetz tritt in Kraft, mit dem die höheren Zuzahlungen für Patienten und Einschränkungen bei der Versorgung mit Gesundheitsleistungen, die von der früheren Bundesregierung eingeführt worden waren, aufgehoben werden.

## **März**

Der Bundesfinanzminister Oskar Lafontaine tritt zurück, sein Nachfolger ist Hans Eichel.

## **April**

Ein neues Gesetz tritt in Kraft, das die Sozialversicherungspflicht auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Arbeitsplätze mit einer geringen Wochenstundenzahl und einem Verdienst von höchstens 630 DM in West- bzw. 590 DM in Ostdeutschland) und Scheinselbständige ausdehnt, die bei Erfüllung gewisser Kriterien als abhängig Beschäftigte angesehen werden. Abfindungen werden nicht mehr auf das Arbeitslosengeld angerechnet.

Einführung neuer Energiesteuern, mit deren Aufkommen die Senkung des Beitragsatzes zur Rentenversicherung um 0,8 Prozentpunkte finanziert wird.

Die Steuerreformkommission legt Vorschläge zur Reform der Unternehmensbesteuerung vor.

Die EZB senkt den Satz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte um 50 Basispunkte auf 2,5%.

## **Mai**

Nach der offiziellen Steuerschätzung sind für 1999 gegenüber der Schätzung vom November 1998 Mehreinnahmen in Höhe von 10 Mrd DM zu erwarten.

## **Juni**

Die Bundesregierung legt ihr mittelfristiges Haushaltskonsolidierungspaket („Zukunftsprogramm 2000“) vor. Es sieht Haushaltseinsparungen vor, die von 30 Mrd DM im Jahr 2000 bis 49 Mrd DM im Jahr 2003 steigen. Zu wichtigen Maßnahmen auf der Ausgabenseite zählen ein weiterer Personalabbau, geringere Rentenanpassungen in den Jahren 2000 und 2001, Kürzungen bei den Sozialtransfers und globale Minderausgaben.

Der Entwurf eines Gesundheitsreformgesetzes wird dem Bundestag vorgelegt.

## **August**

Eine neue Gesetzgebung tritt in Kraft, die den Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einer breiteren Gruppe von Arbeitskräften mit begrenzten Beschäftigungsmöglichkeiten öffnet und gewisse Anspruchskriterien für den Bezug von Arbeitslosengeld neu regelt.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

PRINTED IN FRANCE

10 1999 15 5 P ISBN 92-64-56994-4 – No. 50958 1999