

OECD
Wirtschaftsberichte

Deutschland

SONDERTHEMA
Wirtschaftliche Integration
der neuen Bundesländer

Mai 2001

Inhaltsverzeichnis

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	9
I. Jüngste Tendenzen und Aussichten	29
Überblick	29
Der Wirtschaftsaufschwung hatte sich 1999 verstärkt	30
Kurzfristige Aussichten und Risiken	47
II. Finanzpolitik	49
Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung	49
Steuerreform	57
Rentenreform	63
Gesundheitsreform	67
Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	68
III. Überblick über Fortschritte bei der Strukturreform	73
Jüngste Arbeitsmarktreformen zur Bewältigung der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit	74
Produktmarktreformen zur Verstärkung des Wettbewerbs	86
Gesamtüberblick und weiterer Handlungsbedarf	107
IV. Die wirtschaftliche Integration der neuen Länder	119
Einleitung	119
Die Entwicklung von Produktion, Beschäftigung und Einkommen	121
Wichtigste Bestimmungsfaktoren der wirtschaftlichen Leistung der neuen Bundesländer	135
Die Kapitalausstattung hat sich verbessert, die Produktivität des Unter- nehmenssektors bleibt aber hinter dem zu erwartenden Niveau zurück	138
Die Lohnstückkosten haben sich nicht dem Wettbewerbsniveau angepasst	152
Folgerungen für die Politik	158
Schlussbetrachtungen	170
Anmerkungen	175
Literaturverzeichnis	191
<i>Anhang :</i>	
Wirtschaftspolitische Chronik	201
Kästen	
1. Änderungen der deutschen Arbeitsmarktstatistik	41
2. Fiskalische Auswirkungen der Veräußerung von UMTS-Lizenzen	53
3. Hauptkomponenten der Steuerreform	60

4.	Sind die Brieftarife in Deutschland im internationalen Vergleich hoch?.....	91
5.	Design und Ergebnis der deutschen UMTS-Auktion.....	97
6.	Öffnung der Netzwerkindustrien für den Wettbewerb: zwei unterschiedliche Reformstrategien.....	102
7.	„Grüne“ Preisgestaltung, Bestimmungen und Steuern am deutschen Strommarkt.....	105
8.	Überblick über Fortschritte bei der Strukturreform.....	112
9.	Staatliche Fördermaßnahmen für private Unternehmen in den neuen Ländern ...	143
10.	Die Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland.....	156
11.	Politikempfehlungen.....	172

Tabellen

1.	Verwendung des Inlandsprodukts.....	30
2.	Außenhandel nach Regionen.....	33
3.	Leistungsbilanz.....	36
4.	Arbeitsmarktentwicklung.....	40
5.	Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte.....	50
6.	Bundeshaushalt.....	51
7.	Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte.....	54
8.	Mittelfristige fiskalische Ziele für den Staatshaushalt.....	55
9.	Regelsteuersätze in den einzelnen OECD-Ländern.....	59
10.	Finanzielle Auswirkungen der Einkommen- und Unternehmensteuerreform von 2001.....	62
11.	Anwendung von Tarifverträgen.....	75
12.	Beschäftigung in Leiharbeitsunternehmen.....	78
13.	Verwendung von befristeten Arbeitsverträgen in Deutschland.....	79
14.	Befristete Arbeitsverträge in ausgewählten Ländern.....	80
15.	Eingliederungsbilanz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.....	83
16.	Der Markt für Telekommunikationsdienstleistungen.....	92
17.	Deregulierungsinduzierte Veränderungen der Telekommunikationspreise für private Haushalte.....	93
18.	Kumulierter deregulierungsinduzierter Rückgang der Strompreise für die Wirtschaft.....	100
19.	Strompreise in ausgewählten Ländern.....	101
20.	Kumulierter deregulierungsinduzierter Rückgang der Strompreise für private Haushalte.....	101
21.	Erdgaspreise in ausgewählten Ländern.....	108
22.	Wertschöpfung und Beschäftigung nach Wirtschaftsbereichen.....	125
23.	Die Höhe von Altersrenten.....	134
24.	Staatliche Transfers in die neuen Länder.....	136
25.	Infrastrukturausstattung je Einwohner der Länder und Gemeinden.....	139
26.	Qualifikationsstruktur der innerdeutschen Migranten.....	151
27.	Wiederholte Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.....	158
28.	Ausgabenstruktur der Länder und Gemeinden.....	164

Abbildungen

1. Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse	31
2. Geschäftsklima	34
3. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.....	37
4. Aufschlüsselung der Veränderungen der Gesamtbeschäftigung	38
5. Internationale Wettbewerbsfähigkeit	42
6. Inflationsumfeld	43
7. Zinsentwicklung	44
8. Realzinssätze	46
9. Zinsstrukturkurve	47
10. Einkommensteuer-Regelsätze vor und nach der Reform	58
11. Projizierte Entwicklung des Altenquotienten	64
12. Effektive Grenzbelastung durch primären und sekundären Finanzausgleich	70
13. Verhältnis offene Stellen/Arbeitslose	85
14. Telekommunikationspreise in den EU-Staaten	94
15. Preise für Mobiltelefondienste und Marktpenetration	98
16. Wachstumsbeitrag zur Wertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen	121
17. Wirtschaftsergebnisse nach Sektoren	122
18. BIP und Beschäftigung	126
19. Entwicklung der Löhne und Renten	128
20. Arbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen in den neuen Ländern	128
21. Erwerbsquoten und Beschäftigungsgrad, 2000	130
22. Die Einkommensverteilung der privaten Haushalte	132
23. Zusammensetzung des Haushaltseinkommens nach Quellen	135
24. Infrastrukturdefizite aus der Sicht der Unternehmen	140
25. Kapitalintensität im Unternehmenssektor	141
26. Pro-Kopf-Anlageinvestitionen	145
27. Kapitalintensität und Produktivität im Verarbeitenden Gewerbe	147
28. Bevölkerungsdichte in den neuen und alten Bundesländern	148
29. Innerdeutsche Migration	150
30. Lohnstückkosten nach Wirtschaftsbereichen	153
31. Effektivlöhne und Tarifabschlüsse	155
32. Öffentliche Investitionen, Einnahmen und Verschuldung	161
33. Beschäftigung im öffentlichen Dienst	162

STATISTISCHE ECKDATEN FÜR DEUTSCHLAND, 2000

LAND

Fläche (1 000 km ²)	357.0	Wichtigste Städte, Juni 1999 (Tsd. Einwohner)	
Landwirtschaftliche Nutzfläche (1 000 km ²)	195.4	Berlin	3 393
Wald (1 000 km ²)	104.3	Hamburg	1 702
		München	1 194
		Köln	963
		Frankfurt	645
		Essen	601
		Dortmund	590
		Stuttgart	581
		Düsseldorf	569
		Bremen	542

BEVÖLKERUNG

Gesamtbevölkerung (Tsd.)	82 127	Erwerbspersonen insgesamt (Tsd.)	40 614
Einwohnerzahl je km ²	230	Beschäftigte (Tsd.)	38 534
Natürlicher Bevölkerungszuwachs, netto (Tsd.), 1999	-77	<i>davon:</i> Land-, Forstwirtschaft, Fischerei und gewerbliche Jagd	978
Wanderungssaldo (Tsd.), 1999	205	Industrie (einschl. Baugewerbe)	11 313
		Private Dienstleistungen	26 244

PRODUKTION

BIP (Mrd DM)	3 976	Entstehung des BIP (%)	
BIP pro Kopf der Bevölkerung (US-\$)	22 812	Land-, Forstwirtschaft, Fischerei und gewerbliche Jagd	1.2
Bruttoanlageinvestitionen (% des BIP)	21.4	Industrie (einschl. Baugewerbe)	30.1
Pro Kopf der Bevölkerung (US-\$)	4 881	Dienstleistungen	68.8

STAAT

Staatsverbrauch (% des BIP)	18.9	Zusammensetzung des Bundestags:	Sitze
Lfd. Einnahmen des Staats (% des BIP)	44.4	SPD	298
Öffentliche Verschuldung, 1999 (Verhältnis zu den lfd. Einnahmen des Staats)	136.3	CDU	198
		CSU	47
		B90/Grüne	47
		FDP	43
		PDS	36
		Letzte Wahlen: September 1998	
		Nächste Wahlen: 2002	

AUSSENHANDEL

Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen (% des BIP)	33.4	Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen (% des BIP)	33.0
Wichtigste Exporte (% der gesamten Warenausfuhr):		Wichtigste Importe (% der gesamten Wareneinfuhr):	
Land-, forst- u. fischereiwirtschaftl. Erzeugnisse	0.9	Nahrungsmittel	6.9
Grundstoffe und Halbfabrikate	21.4	Grundstoffe und Halbfabrikate	14.8
Verarbeitete Nahrungsmittel, Tabakwaren	3.6	Fertigwaren	68.3
Sonstige Konsumgüter	9.7	<i>davon:</i> Vorerzeugnisse	9.9
Investitionsgüter	58.2	Enderzeugnisse	58.4
Enderzeugnisse	6.2	Sonstige Einfuhren	10.0
Insgesamt	100.0	Insgesamt	100.0

WÄHRUNG

Unveränderlicher Umrechnungskurs	1.95583	Parität Euro/ US-\$ (Durchschnitt Tageskurse):	
		Gesamtjahr 2000	1.0851
		März 2001	1.1010

Anmerkung: Eine internationale Vergleichstabelle mit grundlegenden 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 7. Mai 2001 statt.

*

Nach Änderungen auf Grund der Diskussionen während dieser Prüfung erteilte der Ausschuss am 6. April 2001 seine endgültige Zustimmung zur Veröffentlichung dieses Berichts.

*

Der letzte Wirtschaftsbericht über Deutschland ist im November 1999 veröffentlicht worden.

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Die Wirtschaft hat sich erholt, sieht sich aber noch einigen großen Herausforderungen gegenüber

Die deutsche Wirtschaft wuchs im Jahr 2000 um 3%, die höchste seit 1992 verzeichnete Rate. Auch wenn sich die derzeitige Abschwächung des Welthandels in diesem und im nächsten Jahr voraussichtlich dämpfend auswirken wird, dürften die inländischen Wachstumskräfte doch relativ robust bleiben, so dass nur mit einer moderaten Verlangsamung des BIP gerechnet wird. Das ist weitgehend der Tatsache zuzuschreiben, dass sich die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland verbessert haben, vor allem dank der großen Einkommen- und Unternehmensteuerreform, die 2001 in Kraft tritt. Der vorliegende *Wirtschaftsbericht* beginnt mit einer Untersuchung der wichtigsten makroökonomischen Faktoren, die den Aufschwung beeinflussen, und einer Darstellung der Projektionen des OECD-Sekretariats (Kapitel I). Im Bereich der Finanz- und Strukturpolitik sind allerdings noch große Herausforderungen zu bewältigen, und diese werden in den nachfolgenden Abschnitten betrachtet (Kapitel II und III). Wenngleich der Umfang des von der Bundesregierung angekündigten mittelfristigen Defizitabbaus geringer ist als in mehreren anderen OECD-Ländern, wird die Einhaltung der Ziele angesichts der erheblichen mit der Steuerreform verbundenen Einnahmeausfälle und verschiedener sich für 2001 und die Jahre danach abzeichnenden Haushaltsrisiken eine strikte Ausgabenkontrolle erfordern. Die für dieses und nächstes Jahr zu erwartende Verlangsamung des Wirtschaftswachstums verstärkt die Notwendigkeit, die Strukturreform an den Produkt- und Arbeitsmärkten – im Rahmen einer stabilitäts- und wachstumsorientierten makroökonomischen Politik – fortzusetzen, um das Wachstumspotential der deutschen Wirtschaft gegenüber seinem derzeitigen Niveau, das von der OECD auf rd. 2% geschätzt wird, zu erhöhen. Abschließend zieht der Bericht, etwas mehr als zehn Jahre nach der Wiedervereinigung, eine Bilanz der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern und leitet davon einige Politikempfehlungen mit dem Ziel ab, dem Prozess der Angleichung an den Westen, der sich stärker auf die Marktkräfte stützen sollte, neue Impulse zu verleihen (Kapitel IV).

Die Wirtschaft belebte sich im Jahr 2000 unter dem Einfluss der dynamischen Exporte und Investitionen ...

Die deutsche Wirtschaft hat sich nach einer bis Mitte 1999 anhaltenden Wachstumspause vor allem dank einer starken Beschleunigung der Exporte wieder belebt. Diese Erholung wurde zwar größtenteils von der raschen Expansion des Welthandels getragen, doch konnte die deutsche Exportwirtschaft auch Marktanteile hinzugewinnen. Darin spiegelte sich eine deutliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wider, die auf die Euro-Abwertung in den Jahren 2000 und 1999 sowie die Tatsache zurückzuführen ist, dass die Lohnstückkosten weitgehend konstant geblieben sind, wohingegen sie im Euroraum insgesamt zugenommen haben. Im Zuge der rasch expandierenden Auslandsnachfrage wuchsen die Ausrüstungsinvestitionen ebenfalls kräftig, und die damit verbundene Ausweitung der Importe kompensierte den Wachstumsbeitrag der starken Exporte bis zu einem gewissen Grade. Die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen – namentlich die Aussichten auf das Inkrafttreten der großen Einkommen- und Unternehmenssteuerreform im Jahr 2001 – haben vermutlich auch zu dem positiven Investitionsklima beigetragen. Die Bauwirtschaft glitt jedoch erneut in die Rezession ab, vor allem wegen einer weiteren Kontraktion in Ostdeutschland. Das Beschäftigungswachstum hat sich im vergangenen Jahr erheblich verstärkt, aber ein großer Teil dieses Anstiegs war offenbar geringfügigen Beschäftigungen zuzuschreiben, die von neu an den Arbeitsmarkt gelangenden Personen angenommen wurden. Die Arbeitslosenquote sank von 8,3% im Jahr 1999 auf 7,8% im Jahr 2000, während sich die Teuerungsrate auf Verbraucherstufe, hauptsächlich wegen der steigenden Energiepreise, um 1,3 Prozentpunkte erhöhte.

... mit dem nachlassenden Welthandel dürfte sich das BIP-Wachstum jedoch abschwächen, wobei diese Verlangsamung aber durch die günstigen binnenwirtschaftlichen Bedingungen begrenzt werden dürfte

Auf Grund der in diesem Jahr erwarteten Verlangsamung der Welthandelsexpansion wird der Beitrag der Nettoexporte zum Wachstum zurückgehen, indessen dürften die Exporte unter dem Einfluss der projizierten Erholung des Welthandels im Verlauf des Jahres 2002 wieder anziehen. Die inländische Endnachfrage wird in diesem und im nächsten Jahr wahrscheinlich etwas stärker werden. Der private Verbrauch wird im Jahr 2001 auf Grund der Einkommensteuersenkungen und verbesserten Arbeitsmarktbedingungen zunehmen. Die Investitionstätigkeit (Ausrüstungen) dürfte kräftig bleiben, sie profitiert von den (trotz verschärfter Abschreibungsregeln) niedrigeren Steuern, der hohen Kapa-

zitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe und dem günstigen Investitionsklima in Verbindung mit der Lohnmäßigung, wie sie in den großenteils bis Frühjahr 2002 geltenden Tarifverträgen verankert ist. In der Bauwirtschaft ist allerdings mit einer weiterhin schwachen Entwicklung zu rechnen. Alles in allem gehen die Projektionen davon aus, dass sich das BIP-Wachstum 2001 auf 2¼% abschwächt und 2002 dann wieder auf 2½% steigt. Die Arbeitslosenquote dürfte von 7,8% im Jahr 2000 auf 6¾% im Jahr 2002 sinken, und die Teuerungsrate dürfte sich mit der Umkehr der Ölpreiseffekte verlangsamen. Mögliche Prognosefehler in beiden Richtungen dürften sich in etwa die Waage halten, solange die globale Konjunkturabschwächung nicht stärker ausfällt als projiziert: Bei einem anhaltenden Rückgang der Arbeitslosigkeit könnte größerer Lohndruck entstehen, was wiederum die Investitionen dämpfen könnte. Andererseits könnten die Steuerensenkungen eine stärkere Ausweitung des privaten Verbrauchs nach sich ziehen, als in den Projektionen unterstellt.

Die monetären Bedingungen sind im Hinblick auf die Wirtschaftstätigkeit im Großen und Ganzen neutral ...

Die monetären Bedingungen waren 1999 akkommodierend, wurden aber in der Folge neutraler. Zwischen Ende 1999 und Oktober 2000 hat die Europäische Zentralbank (EZB) die Zinssätze in mehreren Schritten um insgesamt 2¼ Prozentpunkte angehoben, um wachsenden Inflationsgefahren im Zusammenhang mit der Konjunkturerholung im Euroraum und insbesondere dem starken Anziehen der Öl- und der Importpreise entgegenzuwirken. Die kurzfristigen Marktsätze sind dementsprechend gestiegen, die langfristigen Sätze blieben in diesem Zeitraum jedoch praktisch unverändert, was auf stabile Inflationserwartungen hindeutet. In jüngerer Zeit kam es zu einem Rückgang der Marktsätze. Auf Grund dieser Entwicklungen sind die langfristigen Realzinssätze auf ihren niedrigsten Stand seit 1995 gesunken. Die EZB hat seit Oktober letzten Jahres keine weiteren Zinsanpassungen vorgenommen, die OECD-Projektionen gehen aber gleichwohl von einer Reduzierung der kurzfristigen Sätze aus. Von den monetären Bedingungen dürfte daher keine Bremswirkung auf das BIP-Wachstum ausgehen.

Der staatliche Haushaltssaldo hat sich weiter verbessert ...

Der staatliche Haushaltssaldo hat sich in den letzten zwei Jahren dank des über Erwartungen hohen Einkommensteueraufkommens wie auch der Sparmaßnahmen weiter verbessert. Im staatlichen Haushaltssaldo trat im Jahr 2000 – bedingt durch

Einmaleinnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Mobilfunklizenzen – ein Umschwung zu einem Überschuss von 1,5% des BIP ein. Die Sondereinnahmen aus der Veräußerung der Lizenzen beliefen sich auf 2,5% des BIP. Bei Ausklammerung dieser Einnahmen verringerte sich das Defizit um 0,4% des BIP und mithin weniger als 1999, während der strukturelle (konjunkturbereinigte) Saldo weitgehend unverändert blieb.

... 2001 wird jedoch eine Konsolidierungspause eintreten ...

Die öffentlichen Finanzen werden 2001 durch die Einnahmeausfälle, die auf Grund der in diesem Jahr in Kraft getretenen Stufe der Einkommen- und Unternehmensteuerreform entstehen, stark belastet werden. Diese kommen zu den im Rahmen der vorherigen Stufen des Reformprojekts gewährten Steuererleichterungen hinzu. Die geringeren Transferleistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosengeldzahlungen und der moderate Lohnabschluss im öffentlichen Dienst werden auf der Ausgabenseite eine gewisse Entlastung bringen, mit weiteren Konsolidierungsfortschritten ist aber wohl nicht zu rechnen. Nach Einschätzung des OECD-Sekretariats wird das gesamtstaatliche Defizit bei Ausklammerung der UMTS-Einnahmen um rd. $\frac{3}{4}$ % des BIP höher ausfallen als 2000 und in etwa dem Defizitziel entsprechen, das in dem der EU vorgelegten Stabilitätsprogramm der Bundesrepublik vorgegeben ist (1½%). Da sich die Schuldentilgung im Zusammenhang mit den UMTS-Erlösen auf die Jahre 2000 und 2001 verteilt, wird die Verschuldung in diesem Jahr jedoch weiter zurückgehen, und dürfte sich zwischen 2000 und 2002 von 60% auf rd. 58% des BIP (Maastricht-Definition) verringern.

... und es wird strikter Ausgabendisziplin bedürfen, damit die Haushaltskonsolidierung danach weiter vorankommt

Die Bundesregierung hat ihre Absicht bekräftigt, den Prozess der Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel fortzusetzen, auf gesamtstaatlicher Ebene bis zum Jahr 2004 und auf Bundesebene zwei Jahre später einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Wenngleich das vorgesehene Tempo des Defizitabbaus im Vergleich zu mehreren anderen OECD-Ländern langsam ist, erscheinen die angestrebten Ziele angesichts der erheblichen Einnahmeausfälle im Zusammenhang mit der schrittweisen Umsetzung der Einkommen- und Unternehmensteuerreform doch akzeptabel. Umso mehr bedarf es jedoch einer strikten Ausgabenkontrolle, wenn sichergestellt werden soll, dass die Zielvorgaben eingehalten werden. Denn es bestehen in der Tat Risiken, dass die Konsolidierung trotz des im Sommer 1999 vorgelegten Sparpakets einem weniger

strikten Pfad folgen könnte als vorgesehen. Die Rentenreform kommt zwar voran, doch könnten die Einsparungen geringer ausfallen als ursprünglich geplant. Die Sozialausgaben werden in einigen Bereichen ausgeweitet, und in der Pflegeversicherung entstehen nach den Überschüssen, die in den ersten Jahren nach ihrer Einführung erzielt worden waren, nunmehr Defizite. Zudem besteht die Gefahr von Ausgabenüberschreitungen bei den gesetzlichen Krankenkassen. Auf Grund der bereits umgesetzten bzw. noch ausstehenden Einkommensteuersenkungen sowie der Ausweitung der Familienförderung könnten höhere Einnahmeverluste entstehen, als in den Projektionen unterstellt. Ferner könnte das mittelfristige Wachstum hinter der amtlichen Projektion von 2½% zurückbleiben. Die notwendige Ausgabendisziplin muss mit weiteren Strukturreformen Hand in Hand gehen, um ökonomisch wichtige Sparprioritäten zu identifizieren – namentlich im Hinblick auf Subventionen zur Erzielung einer effektiveren Kontrolle der Sozialausgaben und zur Umsetzung von Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor.

Eine umfassende Einkommensteuerreform wird derzeit umgesetzt

Die wesentliche Einkommen- und Unternehmensteuerreform, deren zentrale Elemente im vorigen *Wirtschaftsbericht* bereits herausgestellt worden waren, wurde im letzten Jahr vom Parlament verabschiedet und trat im Januar 2001 in Kraft. Sie führt in diesem Jahr zu bedeutenden Steuersenkungen in Höhe von insgesamt mehr als 1% des BIP; einige der Maßnahmen werden schrittweise innerhalb eines Fünfjahreszeitraums eingeführt. Die Regelsätze in der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurden erheblich abgesenkt, und die Bemessungsgrundlage für Gewinnsteuern wurde verbreitert. Nach Abschluss der Reform wird Deutschland bei den Einkommen- und Körperschaftsteuersätzen unter den OECD-Ländern einen mittleren Rang einnehmen und nicht mehr der Ländergruppe mit den höchsten Sätzen angehören. Alles in allem wird die Reform die Allokation der Investitionen verbessern, die Attraktivität der Bundesrepublik als Unternehmensstandort erhöhen und auch Arbeitsanreize verstärken.

Die Rentenreform nimmt konkrete Gestalt an und muss vorsichtig beobachtet werden

Die Begrenzung des Fiskaleffekts der zunehmenden Alterung der Bevölkerung auf das staatliche umlagefinanzierte Rentensystem ist ein ganz wesentlicher Bestandteil des von der Bundesregierung im September 2000 vorgelegten Haushaltskonsolidierungsprogramms. Der Bundestag hat mitt-

lerweile einen Gesetzentwurf verabschiedet, und die neuen gesetzlichen Regelungen sollen im Frühjahr 2001 in Kraft treten. Mit der Reform wird das Rentensystem um eine kapitalgedeckte Zusatzvorsorge auf freiwilliger Basis ergänzt, wobei die staatliche Förderung wahlweise entweder durch Zulagen oder steuerliche Freibeträge bis zu einer gewissen Höhe erfolgt. Gleichzeitig wird das Niveau der umlagefinanzierten Renten in Relation zu den Durchschnittslöhnen schrittweise abgesenkt. Beide Elemente stellen wichtige Schritte zur Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit des gesamten Systems dar, und Reformen dieser Art wurden in früheren *Wirtschaftsberichten* über Deutschland bereits vorgeschlagen. Angesichts des hiermit verbundenen langen Zeithorizonts ist jedoch unklar, ob diese Maßnahmen ausreichen werden, um die Beitragssätze auf dem angestrebten Niveau zu stabilisieren, und weitere Schritte zur Konsolidierung des Rentensystems könnten sich als notwendig erweisen. In der Tat verpflichtet die neue Gesetzgebung die Bundesregierung, Maßnahmen zu ergreifen, wenn es sich abzeichnen sollte, dass die angestrebten Beitragssätze nicht eingehalten werden. Zudem wäre es aus fiskalischen Gründen vorzuziehen, die kapitalgedeckte Zusatzkomponente zum umlagefinanzierten System z.T. obligatorisch zu machen, anstatt die Beitragszahlungen steuerlich zu begünstigen; solche Alternativen sollten daher erwogen werden. Die Festlegung des Spektrums der für eine solche kapitalgedeckte Säule der Altersvorsorge zulässigen Anlageinstrumente war ebenfalls Gegenstand der Debatte. In dieser Hinsicht sollten die Bestimmungen maximale Anlageerrenditen zulassen und gleichzeitig die langfristige Solvenz der (beitragsorientierten) Vorsorgesysteme gewährleisten. Das könnte am besten dadurch erreicht werden, dass den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der von den Fonds zu unterhaltenden Pflichtreserven im Zusammenhang mit gewissen Anlageinstrumenten mehr Gewicht beigemessen wird als der Beschränkung des Spektrums der zulässigen Anlageinstrumente selbst.

***Das Urteil des
Bundesverfas-
sungsgerichts zum
bundesstaatlichen
Finanzausgleich***

Zur Verteilung der Pro-Kopf-Steuererinnahmen auf die Bundesländer werden im Rahmen des Finanzausgleichs – nach einer primären Steueraufteilung – Steuererinnahmen von den finanzstärkeren auf die finanzschwächeren Länder übertragen, und die Länder mit unterdurchschnitt-

sollte als eine Gelegenheit für tief greifende Reformen genutzt werden ...

lichen Pro-Kopf-Einnahmen erhalten zudem vom Bund Ergänzungszuweisungen. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Klärung der Maßstäbe gefordert, die solchen Transfers zu Grunde liegen sollten. Die Bundesregierung sollte diese Gelegenheit zur Behebung erkannter Mängel nutzen, die die Allokationseffizienz des Systems behindern. Gegenwärtig haben die effektiven Grenzsteuersätze, denen sich die Bundesländer gegenübersehen, die zusätzliche Steuereinnahmen erwirtschaften, konfiskatorischen Charakter. Es kann erwartet werden, dass das zu ineffizienten Entscheidungen im Hinblick auf Bemühungen der Bundesländer zur Steigerung ihrer eigenen Steuereinnahmen führt, und empirische Befunde deuten darauf hin, dass das tatsächlich der Fall ist. Ein System, das den gegenwärtigen ehrgeizigen sozialen und politischen Zielsetzungen in Bezug auf eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungskraft gerecht würde, könnte darin bestehen, in größerem Umfang über einen Mehrjahreszeitraum pauschale Finanzausweisungen an die finanzschwächeren Länder vorzunehmen und die jährlichen Transferquoten unter Berücksichtigung der Finanzkraft der einzelnen Länder abzusenken. Ferner sind Korrekturmaßnahmen in dem Maße notwendig, wie die Einkommensumverteilung nach dem derzeit geltenden System Bundesländer mit einer geringen Bevölkerungsdichte benachteiligt.

... und die Auswirkungen der neuen Steuer- und Rentengesetzgebung auf die föderalen Finanzbeziehungen verstärken die Notwendigkeit einer größeren Einnahmeautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften

Indessen sollten sich die Reformen nicht auf das System des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern beschränken. Wie im *Wirtschaftsbericht 1998* dargelegt, ist seit vielen Jahren ein säkularer Trend zur Lockerung der Verknüpfung zwischen autonomen Steuereinnahmen und Ausgabenkompetenzen der Länder und Gemeinden zu beobachten. Überdies besteht die Gefahr, dass die Verpflichtungen der Kommunen im Bereich der Sozialausgaben zunehmen, wenn die Ersatzquoten in dem umlagefinanzierten Rentensystem in den nächsten Jahren reduziert werden und infolgedessen vermehrt Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen, die von den nachgeordneten Regierungsebenen erbracht werden, geltend gemacht werden. Diese Entwicklungen lassen die im *Wirtschaftsbericht 1998* unterstrichene Notwendigkeit, die Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu erhöhen, noch dringlicher erscheinen.

***Die Arbeitsmarkt-
abkommen haben
sich weiter in
Richtung auf
größere Flexibi-
lität entwickelt,
und dieser Trend
muss durch Poli-
tikmaßnahmen
gestützt werden***

Wie im vorherigen *Wirtschaftsbericht* ausgeführt, bestand ein wesentliches Element der wirtschafts- und sozialpolitischen Strategie der Bundesregierung in der Einrichtung von Roundtable-Gesprächen zwischen den Sozialpartnern und der Regierung mit dem Ziel, eine gemeinsame Strategie für Beschäftigung und Wachstum (das Bündnis für Arbeit) zu entwickeln. In wichtigen Punkten haben diese Gespräche offenbar zu positiven Ergebnissen geführt. Im Bündnis für Arbeit wurde ein breiter Konsens darüber erzielt, dass die Lohnpolitik längerfristig orientiert und in erster Linie auf die Beschäftigungsausweitung gerichtet sein sollte. Die relativ moderaten Tarifabschlüsse, die im Jahr 2000 zumeist für die Dauer von zwei Jahren ausgehandelt wurden, stellen eine Bekräftigung dieser Vereinbarung dar. Bemerkenswert ist, dass diese Abschlüsse in einer Phase rasch steigender Öl- und Energiepreise zustande kamen. Bei den Tarifverhandlungen bestätigte sich auch der Trend zu größerer Flexibilität auf Betriebsebene, denn häufig wurden die Öffnungsklauseln erneuert. Gleichwohl war in den letzten Jahren eine Tendenz zur Unterschreitung der Tarifvereinbarungen zu beobachten, und die Nichteinhaltung von Tarifverträgen ist besonders in Ostdeutschland ein verbreitetes Phänomen. Alles in allem passen sich die Arbeitsmarktinstitutionen an, aber noch nicht in hinreichendem Maße, um die erheblichen am deutschen Arbeitsmarkt fortbestehenden Ungleichgewichte zu bewältigen. Die staatlichen Stellen sollten den Prozess der Einführung größerer Flexibilität in das Tarifverhandlungssystem unterstützen. Die neuen gesetzlichen Regelungen geben den Arbeitnehmern – außer unter bestimmten Bedingungen – einen Rechtsanspruch auf die Umwandlung eines Vollzeitverhältnisses in ein Teilzeitarbeitsverhältnis. Wenngleich diese Maßnahme der Nachfrage nach mehr Teilzeitarbeitsplätzen entgegenkommen könnte, birgt sie die Gefahr einer Verteuerung der Lohnkosten. Es ist zu begrüßen, dass die Restriktionen für die Einstellung älterer Arbeitnehmer im Rahmen befristeter Arbeitsverträge gelockert wurden. Andererseits wurden die Möglichkeiten für eine Verlängerung befristeter Arbeitsverhältnisse weiter eingeschränkt, was weniger Flexibilität im Hinblick auf die Arbeitszeit zulässt.

***Die Besteuerung
des Faktors Arbeit
muss weiter abge-
senkt werden***

Es wurden Schritte zur Verstärkung der Arbeitsanreize unternommen, es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich. Die Bestimmungen, wonach ältere Arbeitslose Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten, ohne zur Arbeitsuche

verpflichtet zu sein, liefen 2000 aus und wurden nicht verlängert. Darin ist ein begrüßenswerter Schritt zu einer besseren Nutzung der Arbeitskraft älterer Personen zu sehen. Die Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit und der Lohnnebenkosten bildet nach wie vor ein aktuelles Thema, trotz der Fortschritte im Zusammenhang mit der schrittweisen Reduzierung der Einkommensteuersätze im Rahmen der Einkommensteuerreform. Die effektiven Grenzsteuersätze sind für Sozialhilfeempfänger – wie im *Wirtschaftsbericht 1996* dargelegt wurde – auf Grund der hohen Leistungskürzungsraten immer noch besonders hoch. Gegenwärtig sind Modellversuche im Gange, die effektive Besteuerung des Faktors Arbeit durch die Gewährung beschäftigungsabhängiger Ergänzungsleistungen zu verringern. Es sind aber auch Reformen notwendig, um die Bereitstellung von Sozialhilfeleistungen besser in das System der Arbeitsplatzvermittlung zu integrieren.

Die Regulierungsreform der Netzwerkindustrien hat sich als erfolgreich erwiesen, es bedarf jedoch weiterer Politikmaßnahmen

Die Liberalisierung der Produktmärkte ist vorangekommen, obwohl es im Bereich der Regulierung noch viele Herausforderungen gibt, die angegangen werden müssen. Bei der Liberalisierung der Netzwerkindustrien wurden wesentliche Fortschritte erzielt. Im Telekommunikationssektor, bei der Stromversorgung sowie dem Postdienst hat Deutschland wesentliche Fortschritte gemacht und die Märkte rascher geöffnet, als es die EU-Richtlinien verlangten. Die Neuregelung in der Gasversorgung bringt ebenfalls eine weitreichendere Marktöffnung mit sich als in vielen anderen europäischen Ländern, hier sollte das Reformtempo jedoch beschleunigt werden. Im Telekommunikationssektor hat sich die Regulierungsreform als sehr erfolgreich erwiesen, was sich in spürbaren Preissenkungen, einer größeren Produktvielfalt sowie einem qualitativ besseren Dienstleistungsangebot niederschlug. Zu Preissenkungen kam es auch im Stromsektor, wohingegen bei der Reform des Gassektors bisher nur wenig Fortschritte erzielt wurden und die Regulierungsreform der Bahn im Hinblick auf eine Wettbewerbsöffnung ebenfalls nur bescheidene Ergebnisse erbrachte. Jeglichen Versuchen, die Weiterentwicklung wettbewerbsoffener Netzwerkindustrien hinauszuzögern – ob sie von den ehemaligen Monopolisten oder von anderer Seite kommen – muss widerstanden werden, und es könnten weitere Politikinitiativen notwendig sein, um den Wettbewerb auf diesen Märkten zu stärken. Staatliche

Eingriffe in diesen Bereichen sind auf Grund der potentiell sehr erheblichen Wohlfahrtsgewinne für die Verbraucher und des höheren Produktivitätswachstums, das sich damit für die Gesamtwirtschaft ergeben könnte, gerechtfertigt. Wichtige weiterhin anstehende Fragen sind:

- Im Telekommunikationssektor ist der Wettbewerb bei Ortsgesprächen – ähnlich wie in den meisten anderen Ländern nach der Marktliberalisierung – am stärksten unterentwickelt, so dass Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zur „letzten Meile“ erforderlich sind. Generell sollte an einer strikten sektorspezifischen Regulierung für die Deutsche Telekom festgehalten werden, solange der Ex-Monopolist die Telekommunikationsinfrastruktur dominiert.
- Was die Deutsche Post betrifft, so wurden die derzeit gültigen Tarife für die Briefbeförderung, die im internationalen Vergleich hoch erscheinen, bis Ende 2002 verlängert. Diese Verlängerung hat höhere Kosten für die Verbraucher und eine Minderung der Wettbewerbsfähigkeit für die Unternehmen zur Folge. Daher ist eine Abschaffung dieser Monopolrechte angezeigt. Darüber hinaus sollte die Deutsche Post privatisiert werden, um mögliche Interessenkonflikte der Eigner in der Zukunft auszuschalten.
- Im Bereich der Bahn sollten die Befugnisse der Regulierungsbehörde gestärkt werden. Als eine weitere Maßnahme sollte die Bereitstellung von Verkehrsleistungen vom Netzbetrieb abgekoppelt werden, um einen diskriminierungsfreien Zugang zum Netz sicherzustellen.
- Da an den Strom- und Gasmärkten vertikal integrierte Konglomerate dominieren, ist der diskriminierungsfreie Zugang zu den Netzwerken noch immer bedroht. Daher ist zur Förderung des Wettbewerbs eine weitgehendere Trennung der Bereiche Erzeugung, Verteilung und Übertragung auf den Strom- und Gasmärkten erforderlich. Zudem sollte die Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde sowohl für Strom als auch Gas näher in Erwägung gezogen werden.

Die staatlichen Beteiligungen an Banken sollten schrittweise abgebaut werden, und bei den Ladenöffnungszeiten ist eine weitere Liberalisierung notwendig

Wichtige Regulierungsfragen stellen sich auch im Hinblick auf nicht leistungsgebundene Sektoren:

- Die Gemeinden oder Länder fungieren üblicherweise als Gewährträger für die *öffentlich-rechtlichen Banken*, wodurch sich deren Refinanzierungskosten – besonders im Falle der Landesbanken – im Vergleich zu privaten Geschäftsbanken effektiv verringern. Es gibt jedoch keine überzeugenden Gründe dafür, weshalb Banken – namentlich solche, die im kommerziellen Bankgeschäft tätig sind – sich überhaupt in öffentlicher Hand befinden sollten, da leistungsfähige Dienste auch von privaten Banken bereitgestellt werden könnten. Daher sollten die öffentlich-rechtlichen Banken privatisiert werden.
- Im Einzelhandel werden vergleichsweise restriktive Bestimmungen über Rabatte und Zuschläge ersatzlos gestrichen. Dies verschafft dem deutschen Einzelhandel im elektronischen Geschäftsverkehr gegenüber ausländischen Konkurrenten eine gleichwertigere Position; außerdem dürfte dadurch ganz allgemein der Wettbewerb im Einzelhandel verstärkt werden. Zudem sollten die Bestimmungen über die Ladenöffnungszeiten weiter liberalisiert werden, und mehrere Landesregierungen haben solche Schritte gefordert, bislang sind aber noch keine neuen Gesetzesvorlagen eingebracht worden.

Die Fortschritte in den neuen Bundesländern sind uneinheitlich: während der Lebensstandard bemerkenswert gestiegen ist, kam der Konvergenzprozess über die Marktkräfte nicht in gleicher Weise voran

Von Anfang an sollte die Politik der finanziellen Unterstützung für die neuen Bundesländer zwei Zwecken dienen.

- Erstens waren die Hilfen in Anerkennung der Tatsache, dass sich solide wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen nicht von einem Tag auf den anderen aufbauen lassen, als Ausgleich für die verschiedenen Nachteile gedacht, denen sich Unternehmen und private Haushalte in den neuen Bundesländern gegenübersehen. Diese waren auf die fundamentalen Verzerrungen zurückzuführen, die das nicht funktionsfähige planwirtschaftliche System der Deutschen Demokratischen Republik allen wirtschaftlichen Aktivitäten aufgezwungen hatte.

- Zweitens sollte mit der finanziellen Förderung der Weg für die Errichtung neuer wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen geebnet werden, von denen erwartet wurde, dass sie nach einer Übergangsperiode ein selbsttragendes Wachstum in den neuen Bundesländern hervorbringen würden.

Was das erste Ziel betrifft, war die Politik erfolgreich. Unter dem Einfluss des hohen Niveaus der Investitionshilfen wie auch der Einkommensstützung für die privaten Haushalte verzeichneten die ostdeutschen Bundesländer in der ersten Hälfte der neunziger Jahre ein kräftiges BIP-Wachstum, das seine Impulse hauptsächlich von der Bauwirtschaft bezog. Die Löhne nahmen rasch zu, ebenso die Transfereinkommen, nachdem das umfassende westdeutsche Sozialversicherungssystem bereits zu Beginn der neunziger Jahre vollständig auf die neuen Bundesländer ausgedehnt worden war. Gegen Ende der neunziger Jahre hatten die Nettoeinkommen der privaten Haushalte im Osten in realer Rechnung schätzungsweise rd. 85% des westlichen Niveaus erreicht. Auch in anderer Hinsicht haben sich die Lebensverhältnisse dem westdeutschen Niveau angenähert. Ökologisch stark belastete Industriestandorte wurden saniert, und das Emissionsniveau wurde auf die im Westen geltenden Standards verringert, der Wohnungsbestand wurde weitgehend erneuert, und es wurden neue Infrastrukturen geschaffen. Indessen wurde das zweite Ziel, ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum zu erreichen und damit zum Westen aufzuschließen, noch nicht realisiert. Das Wachstum verlangsamte sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auf niedrige Zuwachsraten, die selbst hinter den im Westen verzeichneten Raten zurückblieben. Infolgedessen stagnierte das reale Pro-Kopf-BIP in den neuen Bundesländern bei rd. 60% des Niveaus in den alten Bundesländern. Diese Entwicklungen vollzogen sich vor dem Hintergrund anhaltend hoher Transfers von West- nach Ostdeutschland, die in den neunziger Jahren auf Nettobasis jährlich etwa 4½% des westdeutschen BIP ausmachten, unter Ausklammerung von Steuervergünstigungen und bestimmter Übernahmen ostdeutscher Schulden durch Bundeseinrichtungen. 1999 entsprachen diese Transferleistungen einem Drittel des BIP der neuen Bundesländer. Die Gesamtaborption in den neuen Ländern, die größtenteils mit diesen Transfers finanziert wurde, übertraf die inländische Produktion um 50%.

Der in den letzten zehn Jahren erfolgte Strukturwandel hätte die neuen Bundesländer auf einen Pfad starken Wachstums bringen müssen ...

Gleichwohl hätte eine Reihe von Faktoren, die den in den letzten zehn Jahren eingetretenen Strukturwandel kennzeichneten, günstige Voraussetzungen dafür schaffen müssen, die ostdeutsche Wirtschaft auf einen Pfad starken Wachstums zu bringen. Der Infrastrukturkapitalstock wurde wesentlich erneuert und erweitert. Ebenso wurde der Kapitalstock des ostdeutschen Unternehmenssektors rasch ausgebaut, unterstützt durch massive Investitionsförderung seitens des Bundes und der neuen Länder. Im Verarbeitenden Gewerbe hat die durchschnittliche Kapitalintensität (Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten) 1999 Schätzungen zufolge 92% des Niveaus der alten Bundesländer erreicht, wenngleich es innerhalb des Sektors große Unterschiede gibt und die Kapitalintensität in der Fertigwarenproduktion im Durchschnitt deutlich hinter dem Westniveau zurückbleibt.

... aber die Produktivität blieb schwach, und die Lohnstückkosten sind nicht auf ein wettbewerbsfähiges Niveau zurückgegangen, während sich die vereinigungsbedingten Herausforderungen als immens und hartnäckig erwiesen

Dass es nicht gelungen ist, einen selbsttragenden Pfad starken Wachstums zu erreichen, muss z.T. dem Ausmaß und dem hartnäckigen Fortbestand der Herausforderungen im Zusammenhang mit dem ersten Übergangsschock zugeschrieben werden. In der Tat offenbarte die Öffnung der ostdeutschen Wirtschaft für den Wettbewerb, dass ihre strukturellen Mängel zu gravierend waren, um rasch durch Umstrukturierung oder Lohnmäßigung behoben werden zu können. Folglich mussten große Teile der ostdeutschen Industrie stillgelegt werden. Die anschließende Reindustrialisierung musste von vorn beginnen, und die hier erzielten Ergebnisse werden bis zu einem gewissen Grad durch die gleichzeitige Kontraktion in der Bauwirtschaft verdeckt. Das Verarbeitende Gewerbe expandierte in der Tat kräftig, und innerhalb dieses Bereichs verzeichneten wachstumsstarke Branchen wesentliche Verbesserungen in ihrem Exportgeschäft. Allerdings sind auch zwei weitgehend wirtschaftspolitisch bedingte Merkmale der ostdeutschen Wirtschaft dafür verantwortlich, dass die effektiven Wachstumsergebnisse in den letzten zehn Jahren gedämpft waren und hinter ihrem Potential zurückgeblieben sind.

- Der Produktivitätsabstand gegenüber dem Westen ist wesentlich größer, als es die Lücke bei der Kapitalintensität vermuten lässt.

- Die durchschnittlichen Lohnstückkosten in der ostdeutschen Wirtschaft sind nicht auf ein wettbewerbsfähiges Niveau gefallen. Obwohl sich die Lohnstückkosten erheblich reduziert haben – vor allem im Verarbeitenden Gewerbe –, liegen sie gleichwohl immer noch deutlich über dem westdeutschen Niveau.

Die Investitionsförderung nach der Vereinigung verzerrte die Wirtschaftsstruktur dahingehend, dass sie zu kapitalintensiv wurde, während die Produktivitätsfortschritte bescheiden blieben

Die massive Subventionierung der Unternehmen nach der Vereinigung führte zu verschiedenen Verwerfungen. Einiges deutet darauf hin, dass die Ressourcenallokation durch fortdauernde Kapitalsubventionen zu Gunsten kapitalintensiver Industrien und der Bauwirtschaft verzerrt wurde. Dabei wurden Investitionen zu einem gewissen Grad in Bereichen niedriger Produktivität induziert. Außerdem wurde in einer Reihe von Branchen die Kapitalintensität der Produktion auf ein im Vergleich zum Westen hohes Niveau getrieben, während die damit verbundenen relativen Produktivitätsgewinne nur bescheiden waren. Im Verarbeitenden Gewerbe konzentriert sich dieses Phänomen weitgehend auf den Grundstoffsektor und hängt hauptsächlich mit Maßnahmen zusammen, die in den ersten Jahren nach der Vereinigung ergriffen wurden. Angesichts dieser negativen Entwicklungen hat die Bundesregierung die Sonderabschreibungen 1998 abgeschafft und die Förderkonzepte zu Gunsten kleiner und mittlerer Unternehmen sowie Erweiterungsinvestitionen umgestaltet.

Der rasche Anstieg der Arbeitskosten, der durch massive Transfers abgestützt wurde, behinderte die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten

Das zweite Merkmal – Lohnstückkosten oberhalb des Wettbewerbsniveaus – ist hauptsächlich den raschen Lohn erhöhungen zuzuschreiben, die unmittelbar nach der Währungsunion mit Westdeutschland einsetzten. Die Währungsunion implizierte *ceteris paribus* einen erheblichen Kostenschub beim Faktor Arbeit in den neuen Bundesländern, dessen Neutralisierung es zumindest erfordert hätte, eine längere Frist vor weiteren nominalen Lohnerhöhungen verstreichen zu lassen. Stattdessen einigten sich die Sozialpartner auf einen im Voraus festgelegten Lohnpfad mit dem Ziel einer raschen Anpassung an das westdeutsche Lohnniveau, was in den ersten Jahren nach der Vereinigung zu sehr starken Lohnsteigerungen führte, und in der Folge setzte sich der Prozess der Lohnangleichung an das Westniveau fort, wenn auch in

wesentlich langsamerem Tempo. Diese Lohnschübe hatten zur Folge, dass viele ostdeutsche Betriebe wettbewerbsunfähig wurden. Trotz des umfangreichen Personalabbaus nach der Vereinigung und der anhaltend schwachen Beschäftigungsausweitung auf dem ersten Arbeitsmarkt in der Zeit danach hat das Produktivitätswachstum nicht ausgereicht, um die Lücke bei der Wettbewerbsfähigkeit zu schließen. Diese Situation wäre ohne die massiven Transfers aus dem Westen nicht tragbar gewesen. Die Subventionen an die Industrie haben effektiv dazu beigetragen, die Überlebensfähigkeit der Unternehmen trotz des Lohnkostenanstiegs zu sichern, und die entlassenen Arbeitskräfte erhielten Einkommensstützung in Form von Arbeitslosengeld- und ähnlichen Transferleistungen. Gleichzeitig wurde der Rückgang der Beschäftigung durch Arbeitsbeschaffungs- und Ausbildungsmaßnahmen gedämpft, während Frühverrentungsprogramme die Erwerbsbeteiligung reduzierten. Da im Hinblick auf die Gewährung von Finanzhilfen zur Überwindung ererbter Schwierigkeiten keine klare Rückzugsstrategie formuliert und angewendet wurde, besteht die Gefahr, dass die Kompensationsmaßnahmen, mit denen den neuen Bundesländern während der Übergangsphase geholfen werden sollte, die Abhängigkeit des Ostens von solchen Transferleistungen verstetigen und das Einsetzen eines selbsttragenden Wachstums behindern.

Die Produktivitätslücke lässt sich zum Teil auch durch spezifische Faktoren erklären, die die ostdeutsche Wirtschaft beeinflussen.

Während die ostdeutsche Erwerbsbevölkerung generell als hoch qualifiziert gilt und die Migration nach Westdeutschland offenbar nicht zu einer systematischen Aushöhlung des Qualifikationsangebots im Osten geführt hat, mangelt es offenbar aber doch an Kompetenzen im Management- und Marketingbereich, was die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Produkte beeinträchtigt und das effektive Produktivitätsniveau gedrückt haben könnte. Verschiedene andere Faktoren wie eine etwas niedrigere Kapazitätsauslastungsrate, eine im Vergleich zum Westen unterschiedliche Größenstruktur im Unternehmenssektor, eine geringere Bevölkerungsdichte, der begrenzte Zugang zu neuen internationalen Märkten und die Krise auf den früheren Absatzmärkten (im Osten und in der ehemaligen Sowjetunion) sowie mangelnde Vernetzungen zwischen den Unternehmen könnten eine weitere Erklärung für einen Teil der Produktivitätslücke gegenüber dem Westen liefern.

Die Finanz- und Strukturpolitik muss sich stärker auf die Marktkräfte stützen, um die Konvergenz mit den alten Ländern zu erreichen

In Zukunft muss sich die Finanz- und Strukturpolitik sehr viel stärker als bisher auf die Marktkräfte stützen, um die wirtschaftliche Konvergenz mit Westdeutschland zu erreichen. In der Tat wurde in den Anfang der neunziger Jahre veröffentlichten *OECD-Wirtschaftsberichten über Deutschland* warnend darauf hingewiesen, dass eine massive und lang anhaltende finanzielle Unterstützung zu schwerwiegenden Verzerrungen in der ostdeutschen Wirtschaftsstruktur führen könnte. Desgleichen wurde die Auffassung vertreten, dass über dem Marktausgleichsniveau liegende Lohnvereinbarungen die Konvergenz mit dem Westen wegen der negativen Wirkungen auf Investitionen und Arbeitsplatzschaffung gefährden könnten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hält die OECD folgende Punkte für besonders wichtig:

- Die staatlichen Ausgaben müssen gestrafft und weiterhin verstärkt zur Behebung von Engpässen in der Infrastruktur eingesetzt werden, damit für eine Entfaltung der Marktkräfte mehr Raum entsteht.
- Die Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems muss gestärkt werden.
- Die finanzielle Unterstützung der Unternehmen muss weiter zurückgeführt und umstrukturiert werden. Desgleichen sollten Arbeitsbeschaffungs- sowie Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen reduziert und ebenfalls umgestaltet werden.
- Die hohe Arbeitslosigkeit im Osten verstärkt die Notwendigkeit einer umfassenden Reform des gesamtdeutschen Arbeitsmarkts.

Die Infrastrukturentwicklung muss weitergeführt werden, und die staatliche Ausgabenstruktur sollte eine Neuorientierung erhalten, die dem Wirtschaftswachstum förderlich ist

Die Infrastrukturentwicklung muss weitergeführt werden, wobei jedoch selektiver vorgegangen werden sollte als bisher. Wachstumshemmnisse, die von einer unzureichenden Infrastrukturausstattung herrühren, müssen auf Projektbasis anhand von Kosten-Nutzen-Analysen identifiziert werden. Grobe Ost-West-Vergleiche im Hinblick auf die jeweilige Infrastrukturausstattung können eine detaillierte Projektevaluierung nicht ersetzen. Zur Unterstützung solcher Infrastrukturinvestitionen werden weiterhin Transfers aus dem Westen benötigt werden. Es müssen aber auch Umstrukturierungen in den ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalten vorge-

nommen werden. Über weite Strecken der neunziger Jahre haben die Regierungen in den neuen Ländern einen abnehmenden Teil ihrer Einnahmen für Investitionsfinanzierungen aufgewendet – während die Verschuldung gestiegen ist –, und bei den Infrastrukturausgaben ist offenbar eine Schiefelage zu Gunsten von Bereichen entstanden, die für eine Förderung der wirtschaftlichen Integration des Ostens nicht von vorrangiger Bedeutung sind. Zur Korrektur dieser Ungleichgewichte sind Maßnahmen auf folgenden Gebieten erforderlich:

- Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor wurde in den letzten zehn Jahren zwar erheblich abgebaut, aber noch immer ist der Personalbestand überhöht und sollte weiter reduziert werden. Bei der funktionalen Verteilung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor haben Bereiche wie zentrale Verwaltung, soziale Dienstleistungen und Kultur offenbar ein starkes Übergewicht, und das sollte korrigiert werden. Darüber hinaus lässt das gegenwärtige System der Beamtenbesoldung in Deutschland – außer einem Ost-West-Gefälle, das verringert wird – keine Lohnspreizung nach Regionen und Tätigkeitsbereichen zu. Dies sollte geändert werden, um Anreize für die erforderlichen Reallokationen zu schaffen.
- Die Gebühren für öffentliche Dienstleistungen müssen stärker am Markt ausgerichtet werden.
- Es sollten mehr Anstrengungen unternommen werden, um nicht staatliche Einrichtungen und Verbände in die Bereitstellung der bisher direkt vom Staat erbrachten sozialen und kulturellen Dienste einzubeziehen.

Die Subventionen müssen reduziert und umstrukturiert werden

Mit den besonderen Subventionen für die ostdeutsche Industrie wurde ursprünglich ein vorübergehender Ausgleich für komparative Nachteile bei den ökonomischen Rahmenbedingungen gegenüber dem Westen bezweckt. Mit den sich bessernden Bedingungen in verschiedenen Bereichen verliert dieses Argument an Bedeutung. Um weitere Verzerrungen der Wirtschaftsstruktur im Zusammenhang mit Subventionen zu vermeiden, sollten diese daher weiter zurückgeführt und umgestaltet werden:

- Die jüngste Tendenz, in ganz Deutschland die gleichen Subventionierungsregeln anzuwenden, sollte verstärkt und fortgesetzt werden. Soweit die Sonderförderung bis zum Jahr 2004 festgeschrieben ist, sollten diesbezügliche Maßnahmen möglichst bald beschlossen und bekannt gegeben werden, damit die Unternehmen ihrerseits die notwendigen Anpassungen in Angriff nehmen können. Bei einem einheitlichen Subventionssystem für ganz Deutschland würden die neuen Bundesländer weiterhin den größeren Pro-Kopf-Anteil an den Finanzhilfen erhalten, da sie gegenüber den alten Bundesländern nach wie vor größere Strukturschwächen aufweisen.
- Der Anteil der den Unternehmen für die Fortbildung von Führungskräften und Belegschaft gewährten Finanzhilfen sollte auf Kosten der Investitionszuschüsse erhöht werden.
- Die Vielfalt der sowohl vom Bund als auch von den Ländern bereitgestellten Förderprogramme vergrößert wahrscheinlich die mit staatlichen Hilfen verbundenen Verzerrungseffekte und begünstigt einen „Subventionswettbewerb“ zwischen den Bundesländern. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Förderprogramme zwischen den beteiligten Regierungen zu koordinieren.
- Zudem sollten alle Programme fortlaufend evaluiert und nach einem im Voraus bekannt gegebenen Zeitplan, der ihr schrittweises Auslaufen vorsieht, abgewickelt werden. Diese Bedingungen, mit denen die Erzielung unangemessener wirtschaftlicher Vorteile (*rent seeking*) weitgehend eingeschränkt werden könnte, sollten nicht auf die neuen Bundesländer beschränkt sein.

Die Arbeitsmarktbedingungen im Osten unterstreichen die Notwendigkeit flexiblerer Arbeitszeitregelungen und umfassender Reformen

Ein im Vergleich zur Produktivität hohes Lohnniveau, eine geringe Arbeitslosigkeit und eine niedrige Quote bei der Ost-West-Migration sind nicht miteinander zu vereinbarende Ziele, wenn die hohen Transferleistungen nicht zementiert werden sollen. Das Lohnwachstum müsste über mehrere aufeinander folgende Jahre hinter der Entwicklung der Arbeitsproduktivität zurückbleiben, damit die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland auf einen eindeutigen Abwärtstrend in Richtung auf das westdeutsche Niveau gebracht wird. Da die Hochlohnpolitik ein Hemmnis für die Schaffung von Arbeits-

plätzen darstellt, ist darin auch kein wirksames Mittel zu sehen, um die Abwanderung nach dem Westen zu verhindern. Gleichwohl können Pendler- und Migrationsbewegungen nach Westdeutschland insofern positiv sein, als dadurch die Beschäftigungsaussichten der ostdeutschen Erwerbsbevölkerung verbessert werden, das Humankapital am primären Arbeitsmarkt erhalten bleibt bzw. weiterentwickelt wird und ganz allgemein die Konvergenz der Wirtschaftstätigkeit zwischen dem Osten und dem Westen gefördert wird. Aus der Sicht der ostdeutschen Länder kommt der Umsetzung der verschiedenen Elemente der Arbeitsmarktreform, die in der *OECD-Beschäftigungsstrategie für Deutschland* insgesamt empfohlen wurden, eine besonders hohe Priorität zu. Dies gilt vor allem für die Notwendigkeit, eine Lohndifferenzierung zuzulassen, die unterschiedlichen Qualifikationen und Konjunkturbedingungen Rechnung trägt. Wenngleich die Arbeitsmarktlage nach der Vereinigung schwierig war und Arbeitslose unter solch außergewöhnlichen Umständen in Beschäftigungsprogrammen zu halten ein Wert in sich selbst zukommen mag, muss doch festgestellt werden, dass sich die auf breiter Basis angewandten Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nicht als wirksam erwiesen haben. Anstatt Arbeitslose wieder in eine reguläre Beschäftigung zu bringen, wurden diese Maßnahmen effektiv als ein kostspieliges Instrument der Sozialpolitik eingesetzt. Sie sind auch kein nützliches Mittel, um junge Menschen in den neuen Ländern zu halten; sie sollten daher erheblich eingeschränkt und soweit reduziert werden, dass die Programme und die anschließende Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse besser gehandhabt werden können, als es gegenwärtig der Fall ist. Programmevaluierungen durch unabhängige Stellen sollten institutionalisiert werden, um den Spielraum für Korrekturmaßnahmen zur Verbesserung der Effektivität der Programme als Vermittlungsinstrumente zu erweitern.

Zusammenfassung

Obwohl sich die Wirtschaftstätigkeit auf Grund externer Faktoren verlangsamen wird, dürfte Deutschland in den nächsten zwei Jahren gleichwohl ein solides Wachstum erreichen. Das erklärt sich zum einen durch einen höheren Grad an Wettbewerbsfähigkeit und zum anderen durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen. Es sind aber immer noch viele wichtige Herausforderungen zu bewältigen. Ein maßgeblicher Faktor bei diesen positiven Aussichten ist die in diesem Jahr

in Kraft tretende Einkommen- und Unternehmensteuerreform. Von wesentlicher Bedeutung sind auch die moderaten Lohnabschlüsse, die häufig für einen Zweijahreszeitraum vereinbart wurden. Um die mittelfristigen Konsolidierungsziele in der Finanzpolitik zu erreichen, bedarf es einer strikten Ausgabenbegrenzung. Im Rahmen einer stabilitäts- und wachstumsorientierten makroökonomischen Politik sind weitere Strukturereformen notwendig, um die Kapazität der Wirtschaft, Arbeitsplätze zu schaffen, zu steigern und damit die künftigen Wachstumsaussichten zu verbessern und um die langfristige Tragfähigkeit der Renten- und Gesundheitssysteme zu untermauern. Einer Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsmärkte muss hohe Priorität beigemessen werden, und die Besteuerung der Arbeit sollte weiter gesenkt werden, um die Arbeitsanreize zu verstärken und die Kräftenachfrage zu steigern. Gute Fortschritte sind bei der Wettbewerbsöffnung der Netzwerkindustrien erzielt worden, angesichts der bedeutenden potentiellen Nutzeffekte, die von einer Förderung des Wettbewerbs in diesen Sektoren und auf den Produktmärkten ganz allgemein zu erwarten sind, wäre es jedoch angezeigt, die Regulierungsreform zu forcieren. Die Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern haben sich seit 1990 bemerkenswert verbessert. Zwar bleibt noch viel zu tun, um die ererbten Probleme zu bewältigen, doch wurden Rahmenbedingungen geschaffen, die es den neuen Bundesländern erlauben müssten, auf einen Pfad starken Wachstums einzuschwenken, und der starke Aufschwung in der Fertigwarenproduktion im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe signalisiert eine vielversprechende Entwicklung. Damit dieser Aufschwung an Breite gewinnt und einen anhaltenden Prozess wirtschaftlicher Konvergenz herbeiführt, wird die Finanz- und Strukturpolitik jedoch größeres Gewicht auf Effizienzsteigerungen legen und sich wesentlich stärker als in der Vergangenheit auf die Marktkräfte stützen müssen. Dies erfordert Politikanpassungen in verschiedenen Bereichen, darunter eine weitere Zurückschneidung und Neugestaltung der finanziellen Hilfen an die Industrie, eine Überprüfung der Ausgabenprioritäten der neuen Länder und ein stärker fokussiertes Konzept für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Umsetzung solcher Politikereformen dürfte eine weitgehendere Integration der neuen Länder gewährleisten und gleichzeitig zu einer Verbesserung der gesamtdeutschen Wirtschaftsergebnisse beitragen.

I. Jüngste Tendenzen und Aussichten

Überblick

Die deutsche Wirtschaft verzeichnete in den letzten beiden Jahren eine breit fundierte Erholung, wenngleich sich die Wirtschaftstätigkeit im zweiten Halbjahr 2000 abschwächte. Die Konjunktur begann im zweiten Halbjahr 1999 an Fahrt zu gewinnen, da sich das Exportwachstum unter dem Einfluss einer wieder stärkeren Auslandsnachfrage nach deutschen Erzeugnissen sowie einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beschleunigte. Die private Inlandsnachfrage wurde in der Folge sowohl durch die kräftige Ausweitung der Ausrüstungsinvestitionen auf Grund der zunehmenden Kapazitätsauslastung als auch durch die Erholung des privaten Verbrauchs dank des Anstiegs der verfügbaren Realeinkommen stimuliert. Infolgedessen beschleunigte sich das Wachstum der Wirtschaftstätigkeit und erreichte im ersten Halbjahr 2000 einen Höhepunkt. Danach hat sich die Konjunktur im zweiten Halbjahr, bedingt durch die höheren Erdöl- und Importpreise, die einen dämpfenden Effekt auf die verfügbaren Realeinkommen und die Gewinne ausübten, wieder abgeschwächt. Wegen des beschleunigten Importwachstums nahmen die Nettoimporte ab. Die starken Beschäftigungszuwächse vor allem im Bereich der Teilzeitbeschäftigung bewirkten bei zugleich beträchtlichen Zugängen zur Erwerbsbevölkerung eine Senkung der Arbeitslosenquote. Das Beschäftigungswachstum konzentrierte sich in erster Linie auf den Dienstleistungssektor, und hier vor allem auf unternehmensnahe Dienstleistungen. Im Verarbeitenden Gewerbe wurde die Nachfrage nach Arbeitskräften bis zu einem gewissen Grad durch den kostensteigernden Effekt des Öl- und Importpreisanstiegs gedämpft. Da die derzeitigen Lohnabschlüsse auf eine Fortsetzung des nur geringen Lohnauftriebs hindeuten, ist nicht mit Zweitrundeneffekten der höheren Öl- und Importpreise zu rechnen, so dass die Gesamtinflation mit dem Abklingen der negativen Terms-of-Trade-Effekte zurückgehen dürfte. Das Wirtschaftswachstum dürfte weiterhin leicht über der Potentialrate liegen, wobei die aus der Einkommensteuerreform resultierenden Ankurbelungseffekte zusammen mit einem Ölpreisrückgang und langsamer steigenden Importpreisen die Inlandsnachfrage stützen werden, während die Exportentwicklung wohl dem Wachstum der Exportmärkte folgen wird, das den Projek-

tionen zufolge im Jahr 2001 nachlassen und im darauf folgenden Jahr wieder steigen könnte. Von den monetären Bedingungen im weiteren Sinne – unter Berücksichtigung des jüngsten Rückgangs der langfristigen Zinssätze und einer projizierten Senkung der Leitzinsen – dürfte keine Bremswirkung auf die Wirtschaftstätigkeit ausgehen.

Die wirtschaftliche Erholung hatte sich 1999 verstärkt

Die Wirtschaftsaktivität erholte sich im zweiten Halbjahr 1999 zusehends, da sich zunächst das Export- und dann das Nachfragewachstum der privaten Haushalte beschleunigten (Abb. 1 und Tabelle 1), was im Verein mit der zunehmenden Kapazitätsauslastung eine Belebung der Ausrüstungsinvestitionen auf zweistellige Wachstumsraten im ersten Halbjahr 2000 bewirkte, die sich im zweiten Halbjahr 2000 aber

Tabelle 1 **Verwendung des Inlandsprodukts**
Prozentuale Veränderung gegenüber der Vorperiode in Preisen von 1995

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ¹	2002 ¹
Privater Verbrauch	1.0	2.0	1.0	0.7	2.0	2.6	1.6	2.2	2.2
Staatsverbrauch	2.4	1.5	1.8	-0.9	0.5	-0.1	1.4	0.5	0.5
Anlageinvestitionen insgesamt	4.0	-0.7	-0.8	0.6	3.0	3.3	2.4	2.1	2.9
Bauinvestitionen	6.9	-1.8	-2.8	-1.5	-1.0	0.5	-2.5	-1.2	0.1
Ausrüstungsinvestitionen	-1.0	1.5	2.8	4.0	9.4	7.4	9.0	6.1	6.1
Vorratsveränderung ²	0.3	0.3	-0.5	0.2	0.4	0.2	0.2	0.2	0.0
Gesamte Inlandsnachfrage	2.3	1.7	0.3	0.6	2.4	2.4	2.0	2.0	2.0
Nettoausfuhr ²	0.1	0.1	0.5	0.8	-0.3	-0.8	1.0	0.2	0.5
Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen	7.6	5.7	5.1	11.3	7.0	5.1	13.2	8.7	7.4
Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen	7.4	5.6	3.1	8.4	8.6	8.1	10.2	8.4	6.4
BIP zu Marktpreisen	2.3	1.7	0.8	1.4	2.1	1.6	3.0	2.2	2.4
<i>Nachrichtlich:</i>									
Gesamtbeschäftigung ³	-0.2	0.2	-0.3	-0.2	0.9	1.1	1.5	0.9	0.8
Sparquote der privaten Haushalte	11.6	11.2	10.8	10.4	10.2	9.9	9.8	10.2	9.9
Relative Lohnstückkosten im									
Verarbeitenden Gewerbe	1.1	7.7	-3.0	-4.6	2.2	-0.3	-6.6	..	..
Exportmarktwachstum im									
Verarbeitenden Gewerbe	11.5	10.3	6.4	10.2	8.8	6.6	13.0	8.0	8.0
BIP-Deflator	2.5	2.0	1.0	0.8	1.1	0.9	-0.4	1.1	1.4
Deflator des privaten Verbrauchs	2.6	1.9	1.7	2.0	1.1	0.3	1.4	1.8	1.5
Arbeitslosenzahl (in Millionen) ³	3.3	3.2	3.5	3.9	3.7	3.4	3.2	3.1	2.9
Arbeitslosenquote (in % der									
Erwerbspersonenzahl) ³	8.2	7.9	8.6	9.5	8.9	8.3	7.8	7.3	6.8
Saldo der Leistungsbilanz (in % des BIP)	-1.1	-0.8	-0.3	-0.1	-0.2	-0.9	-1.1	-1.3	-0.8

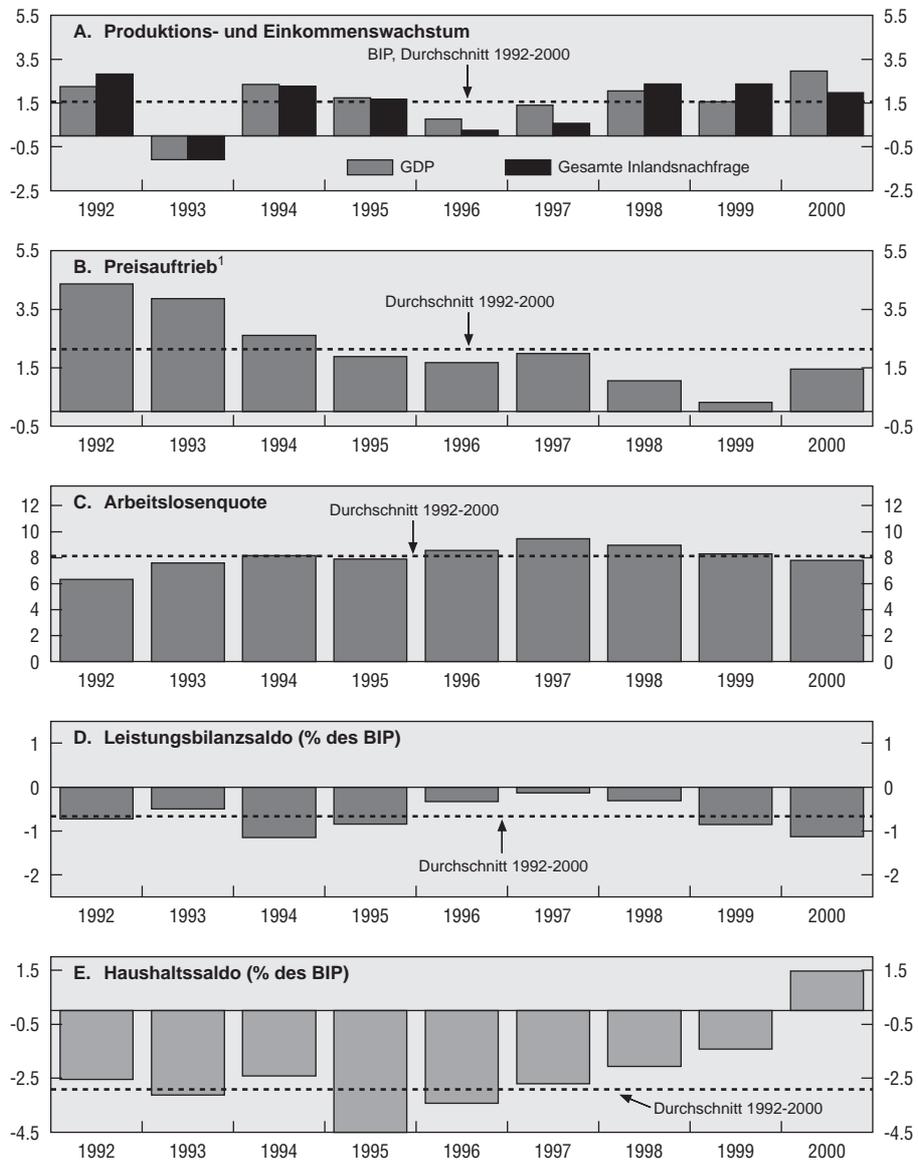
1. OECD-Projektionen.

2. Beiträge zum BIP-Wachstum.

3. Gemäß der Arbeitskräfteerhebung.

Quelle: OECD.

Abbildung 1 Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse
Prozent



1. Anstieg des Deflators des privaten Konsums.
Quelle: OECD.

wieder abschwächte. Das Wachstum des privaten Verbrauchs hat sich im ersten Halbjahr 2000 gefestigt, bevor es dann in der zweiten Jahreshälfte, als die verfügbaren Realeinkommen durch die höheren Öl- und Importpreise beeinträchtigt wurden, wieder nachließ. Das raschere Wachstum der Importe, das auf die Stärkung der Inlandsnachfrage folgte, führte zu einer Verringerung der Nettoausfuhren. Der Konvergenzprozess zwischen den neuen und alten Bundesländern erlitt einen Rückschlag, da die rasche Ausweitung der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe und der unternehmensnahen Dienstleistungen durch einen weiteren Rückgang im Baugewerbe kompensiert wurde. Das gesamte reale BIP-Wachstum beschleunigte sich von knapp über 1½% (auf Jahresbasis) im ersten Halbjahr 1999 auf etwa 4% im ersten Halbjahr 2000, bevor sich die wirtschaftliche Expansion auf rd. 2% verlangsamte.

Mit der Beschleunigung des Exportwachstums ...

Das gesamte Exportwachstum beschleunigte sich Mitte 1999, so dass es im zweiten Halbjahr 1999 eine Jahresrate von ca. 13% erreichte, und 2000 hielt der Aufschwung das ganze Jahr hindurch mit unveränderter Dynamik an. Diese starke Erholung vollzog sich vor dem Hintergrund einer deutlichen Belebung des Wachstums der ausländischen Absatzmärkte für Warenexporte von einer Jahresrate von etwa 4% im ersten Halbjahr 1999 auf rd. 13% im zweiten Halbjahr 1999 und auf 12½% im Jahr 2000, da die wirtschaftliche Expansion in Nordamerika ihre Dynamik beibehielt und in Europa eine Konjunkturerholung einsetzte (Tabelle 2). Die daraus in Deutschland resultierenden Marktanteilsgewinne für Industriegütererzeugnisse waren z.T. darauf zurückzuführen, dass die deutschen Exporte einen hohen Investitionsgüteranteil aufweisen und von der starken Investitionsgüternachfrage der Handelspartner profitieren, z.T. aber auch auf die deutliche Verbesserung der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit nach der Euro-Abwertung¹. Auch gegenüber den anderen EWU-Ländern hat die deutsche Wirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen, da sich die entsprechenden relativen Lohnstückkosten in Deutschland verbesserten, was zu Marktanteilsgewinnen innerhalb der Europäischen Union beitrug.

... und der Verbesserung der Inlandsnachfrage ...

Mit der Beschleunigung des Exportwachstums und der anhaltenden Zunahme der Auftragseingänge – insbesondere aus dem Ausland – hatte sich das Geschäftsklima 1999 deutlich verbessert und verharnte auch im ersten Halbjahr 2000 auf hohem Niveau (Abb. 2). Dies stimulierte die Ausrüstungsinvestitionen, eine Entwicklung, die durch die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe, die im Laufe des Jahres 2000 wieder ihre nach der Vereinigung verzeichneten Höchstwerte erreichte, weiter gefördert wurde. Außerdem könnten angesichts der im Rahmen der Steuerreform ab 2001 geplanten Verschärfung der Abschreibungsregelungen einige Unternehmensinvestitionen in das Jahr 2000 vorgezogen worden sein.

Tabelle 2 **Außenhandel nach Regionen**

	1996	1997	1998	1999	1.Hj. 1999	2.Hj. 1999	1.Hj. 2000	1.Hj. 1999	2.Hj. 1999	1.Hj. 2000
	Prozent. Veränderung gegenüber dem Vorjahr							Anteil am Gesamthandel		
Ausfuhr nach¹										
EU-Ländern	3.1	8.7	9.6	6.4	2.9	10.0	16.0	58.6	56.3	57.9
davon: Euroraum	3.4	7.1	10.2	7.1	3.7	10.6	15.7	45.3	43.1	44.6
EFTA-Ländern	-3.1	6.3	10.0	0.6	0.3	0.8	11.4	5.2	5.2	5.0
Mittel- und osteuropäischen Ländern	17.1	28.8	11.4	-5.6	-13.9	2.9	20.8	9.5	10.1	9.8
davon: Russland	..	43.4	-13.4	-31.8	-54.1	1.3	37.9	0.9	1.2	1.0
Nordamerika ²	9.7	30.3	16.1	11.0	4.2	17.6	23.9	10.3	11.0	10.9
Japan	12.5	-2.7	-11.0	11.1	4.4	17.7	26.6	2.0	2.1	2.1
Asien ³	5.3	8.3	-25.1	1.3	-12.7	17.0	28.4	3.5	3.8	3.8
Mittel- und Südamerika	4.7	28.3	20.4	0.9	-1.9	3.3	10.4	2.7	3.1	2.5
Sonstigen Ländern	4.2	12.6	2.3	1.0	-1.9	3.7	14.5	8.2	8.5	8.1
Gesamtausfuhr	4.9	12.6	7.7	4.5	-0.1	9.1	17.4	100.0	100.0	100.0
<i>Nachrichtlich:</i> Anteil des Maschinen- und Fahrzeugbaus an der Gesamtausfuhr	48.9	50.2	52.0	52.0	52.4	51.6	51.0			
Einfuhr aus¹										
EU-Ländern	3.5	9.1	6.5	3.9	0.1	7.8	14.7	55.0	53.0	53.0
davon: Euroraum	2.8	8.5	7.4	3.6	0.2	7.1	13.1	44.2	42.1	42.0
EFTA-Ländern	4.6	7.0	3.2	2.9	-3.8	9.6	16.5	4.9	5.3	4.8
Mittel- und osteuropäischen Ländern	6.7	20.6	13.3	14.0	13.9	14.1	24.8	10.7	10.8	11.2
davon: Russland	13.4	12.1	-13.1	26.4	23.1	29.7	36.6	2.1	2.0	2.4
Nordamerika ²	7.4	19.0	13.8	7.5	2.4	10.2	24.8	8.9	8.8	9.3
Japan	-5.1	11.7	5.7	3.3	-3.5	10.6	25.0	4.8	4.8	5.1
Asien ³	-4.9	13.6	1.0	5.8	-2.8	14.2	33.8	4.7	5.1	5.3
Mittel- und Südamerika	0.8	16.6	6.9	5.6	3.9	7.3	12.0	2.1	2.0	2.0
Sonstigen Ländern	8.4	15.6	2.9	15.5	5.6	25.3	31.7	9.0	10.1	9.9
Gesamteinfuhr	3.6	11.8	6.9	6.0	1.5	10.7	19.0	100.0	100.0	100.0

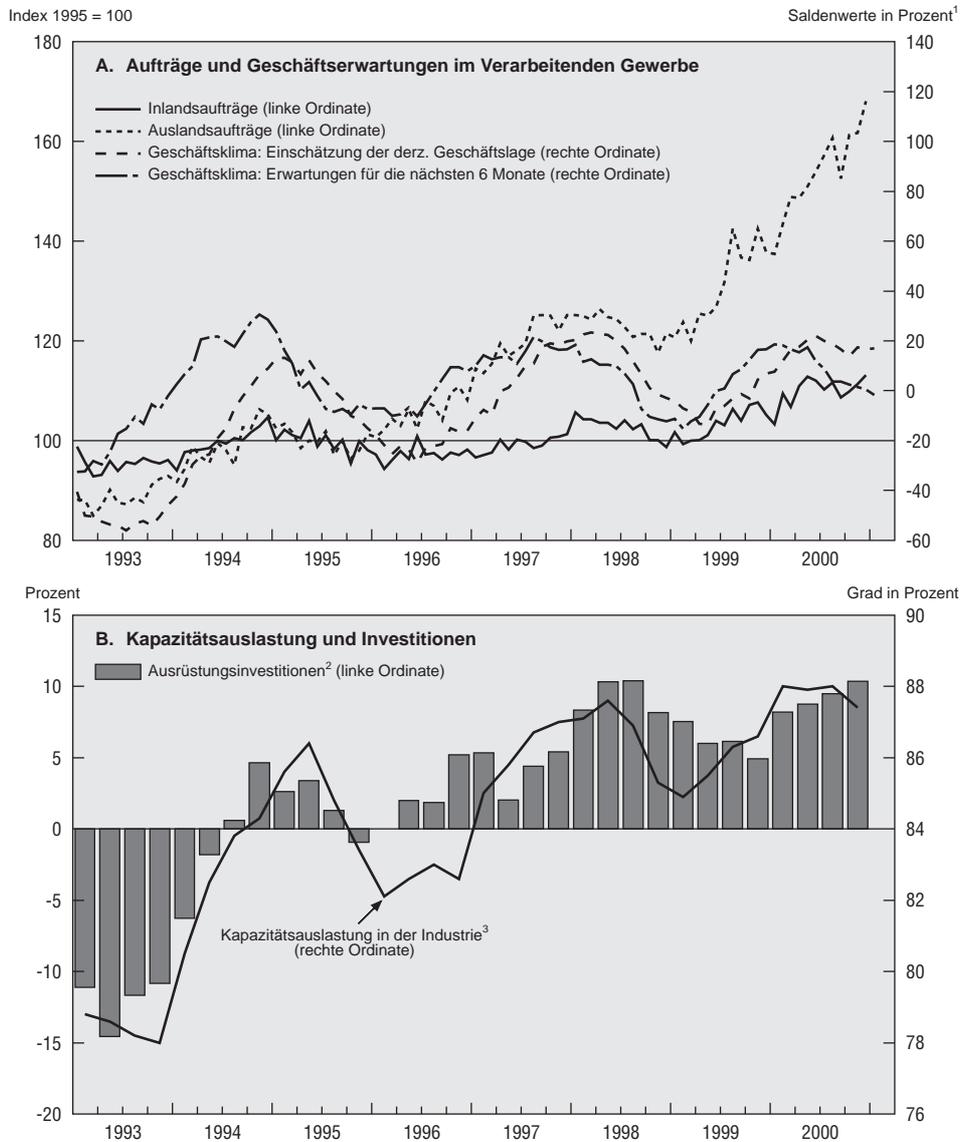
1. Fob, einschl. Ergänzungen.

2. Vereinigte Staaten und Kanada.

3. Dynamische Volkswirtschaften Asiens.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik, OECD, Foreign Trade Statistics Series A..

Die Erträge der nicht finanziellen Unternehmen haben sich 1999 leicht verschlechtert, verharrten aber gleichwohl auf dem zweithöchsten Niveau der neunziger Jahre². Die Verschlechterung der Terms of Trade um 5% im Jahr 2000 (Statistiken der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) deutet auf eine weitere Komprimierung der Gewinnspannen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene hin, zumal es den Erzeugern nicht möglich war, die durch die höheren Öl- und Importpreise bedingten Kostensteigerungen zur Gänze auf die Endpreise abzuwälzen, was z.T. in einem Rückgang

Abbildung 2 **Geschäftsklima**

1. Saldo der positiven und negativen Antworten. Ein Stand von null entspricht der Normallage.
 2. In Preisen von 1995. Prozentuale Veränderung gegenüber der Vorperiode.
 3. Bezieht sich auf Westdeutschland.
- Quelle: Ifo Institut für Wirtschaftsforschung; Deutsche Bundesbank und OECD, *Main Economic Indicators*.

des BIP-Deflators um 0,4% im Jahr 2000 zum Ausdruck kommt. In einigen Wirtschaftssektoren kam es zu einer Gewinnkomprimierung, so z.B. im Verkehrssektor wegen der höheren Produktionsmittelkosten und im Baugewerbe auf Grund des Nachfragerückgangs. Andererseits melden die Industrieunternehmen, insbesondere größere und stärker exportorientierte Betriebe, Gewinnsteigerungen³.

Die Bauinvestitionen haben sich 1999 kaum ausgeweitet, da die gemäßigt positive Entwicklung in den alten Bundesländern durch die weiterhin rückläufige Bautätigkeit in den neuen Bundesländern z.T. wettgemacht wurde. Die Baukonjunktur verzeichnete im Jahr 2000 einen starken Einbruch. Das war vor allem durch den anhaltenden Anpassungsprozess in den neuen Bundesländern bedingt. Der Wohnungsbau erwies sich als besonders schwach, was mit der Einschränkung der Förderung für eigengenutztes neues Wohneigentum zusammenhängen könnte. Infolge des Haushaltskonsolidierungsprozesses sind auch die Aufträge des öffentlichen Sektors erheblich zurückgegangen.

Die verfügbaren Realeinkommen der privaten Haushalte profitierten 1999 von dem äußerst geringen Verbraucherpreisanstieg, und der reale Verbrauch der privaten Haushalte wuchs um über 2½%. Das Konsumklima war sowohl 1999 als auch 2000 volatil, was sich einerseits durch die höheren Energiepreise und andererseits durch die Aussicht auf weitere Einkommensteuersenkungen erklärte. Während der private Verbrauch im ersten Halbjahr 2000 um eine Jahresrate von 2% expandierte, schwächte sich diese Rate in der Folge als Reaktion auf die zunehmende Teuerung und die Verschlechterung der Perspektiven für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung auf ¾% ab.

... erreichte das Wachstum im ersten Halbjahr 2000 seinen Höhepunkt

Das Exportwachstum erreichte im ersten Halbjahr 2000 seinen Höhepunkt und die Auftragseingänge aus dem Ausland nahmen weiter kräftig zu, bevor sie sich Anfang 2001 abschwächten (Abb. 2). Zugleich wurden die binnenwirtschaftlichen Wachstumsimpulse schwächer, da die inländischen Auftragseingänge im Verarbeitenden Gewerbe im zweiten Halbjahr 2000 nicht mehr ganz so lebhaft waren. Mit der Beschleunigung des Importwachstums im zweiten Halbjahr 2000 verringerte sich der Nettowachstumsbeitrag des Außensaldos und verstärkte somit die Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit. Betrachtet man die Auftragsstruktur, so fällt auf, dass die Inlandsbestellungen bei Konsumgütern gesunken sind, während sich die Auslandsaufträge bis Ende 2000 stark erhöht haben. Darin spiegelt sich die Tatsache wider, dass Deutschland für die Aufrechterhaltung des Wachstums stärker auf seine Exporte angewiesen ist, während bei seinen wichtigsten Handelspartnern die Abhängigkeit vom privaten Verbrauch vergleichsweise größer ist.

Infolge der negativen Terms-of-Trade-Entwicklung und der rascheren Zunahme der Importe im Jahr 2000 hat sich der Handelsbilanzüberschuss weiter verringert

(Tabelle 3). Diese Verschlechterung lässt sich z.T. durch ein höheres Defizit im Energiebereich erklären, das zwischen dem ersten Halbjahr 1999 und dem ersten Halbjahr 2000 infolge der Energiepreissteigerungen um etwa 14 Mrd DM gestiegen ist. Da sich auch die Dienstleistungsbilanz weiter verschlechtert hat, ist das Leistungsbilanzdefizit trotz einer günstigeren Entwicklung beim Faktoreinkommen auf nahezu 1½% des BIP angewachsen.

Das starke Beschäftigungswachstum ermöglichte einen Rückgang der Arbeitslosigkeit ...

Zwischen dem zweiten Quartal 1999 und dem letzten Quartal 2000 war der Beschäftigungsanstieg in Personen recht kräftig, er betrug fast 2½% (saisonbereinigt über 900 000 Stellen). In Erwerbstätigenstunden war die Ausweitung allerdings mit einem Anstieg von knapp ½% weniger eindrucksvoll, obgleich der Rückgang der effektiven Arbeitstage im Jahr 2000 die Differenz zwischen den beiden Konzepten überzeichnet (Abb. 3, Feld A)⁴. Bei einer unveränderten Zahl der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden wäre der Beschäftigungsanstieg in Personen dennoch sehr viel niedriger gewesen. Die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung erklärt mit hin einen Großteil der Beschäftigungszunahme in Personen. Ein maßgebender Faktor für diese Entwicklung war im April 1999 die Einführung der Sozialversicherungspflicht für im Nebenerwerb ausgeübte geringfügige Beschäftigten⁵. Es

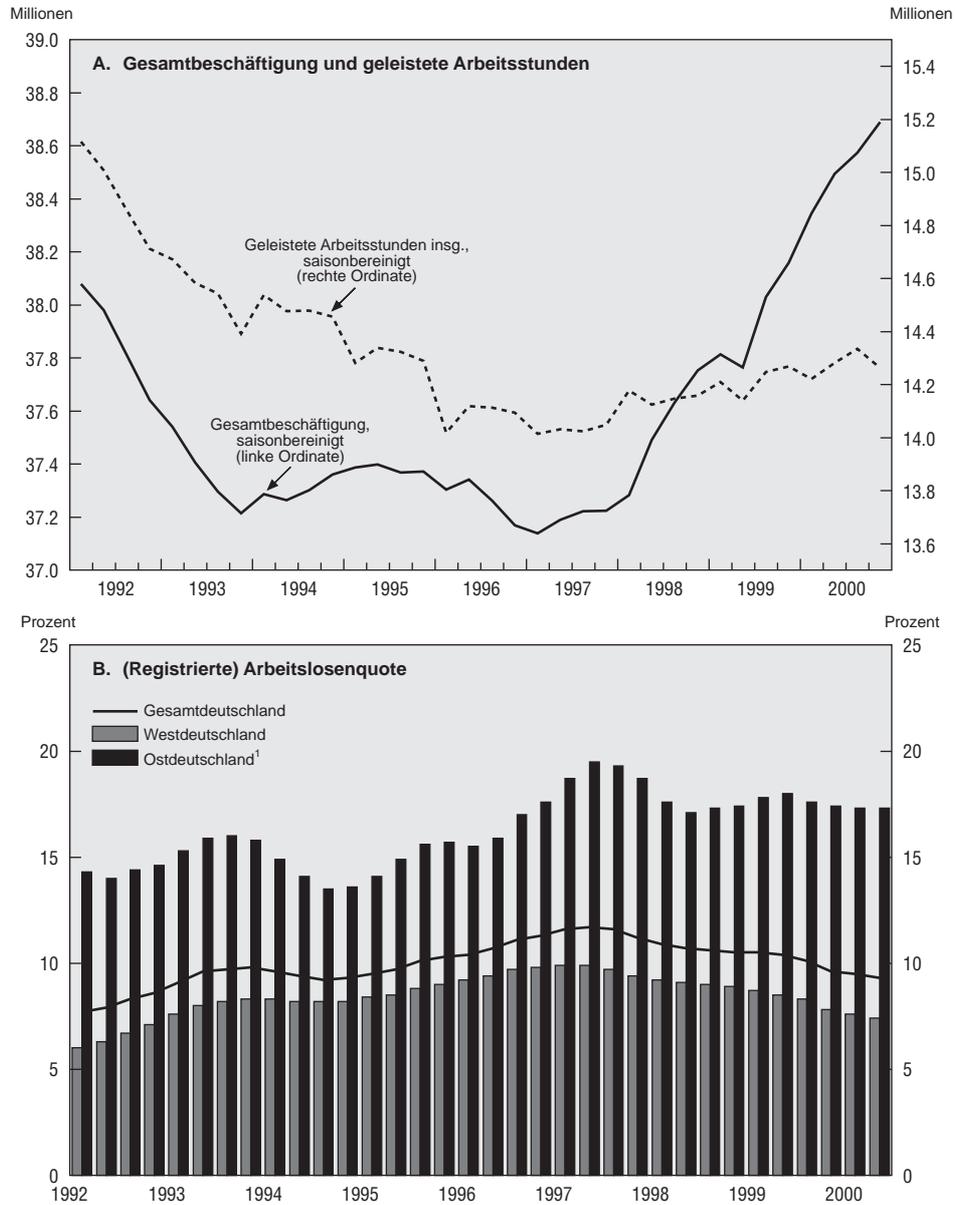
Tabelle 3 **Leistungsbilanz**
Mrd DM

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Warenhandel	68.1	82.7	93.2	106.3	125.1	140.2	133.8	120.7
Ausfuhr (fob) ¹	632.7	696.4	749.9	786.5	885.9	953.7	996.5	1 165.8
Einfuhr (fob) ¹	564.6	613.7	656.7	680.2	760.8	813.6	862.7	1 045.1
Dienstleistungen	-55.9	-66.4	-67.3	-68.4	-74.7	-83.3	-96.0	-107.9
davon: Reiseverkehr	-44.3	-51.6	-51.4	-53.0	-54.1	-56.5	-58.3	-61.8
Erwerbs- und Vermögenseinkommen	27.4	4.9	0.2	1.4	-2.5	-11.6	-23.4	-16.9
davon: Kapitalerträge	26.6	4.5	1.6	3.2	-0.8	-9.9	-21.6	-15.0
Übertragungen	-55.7	-59.9	-55.7	-51.3	-52.7	-53.3	-50.3	-53.3
davon:								
Nettoleistungen zum EU-Haushalt	-27.3	-31.7	-30.0	-27.6	-28.5	-30.4	-27.1	-30.7
Sonstige öffentliche Übertragungen	-14.1	-12.9	-10.3	-7.7	-8.3	-6.9	-6.5	-7.4
Saldo der Leistungsbilanz	-16.2	-38.8	-29.7	-12.0	-4.8	-8.0	-35.9	-57.3
(In % des BIP)	-0.5	-1.1	-0.8	-0.3	-0.1	-0.2	-0.9	-1.4

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

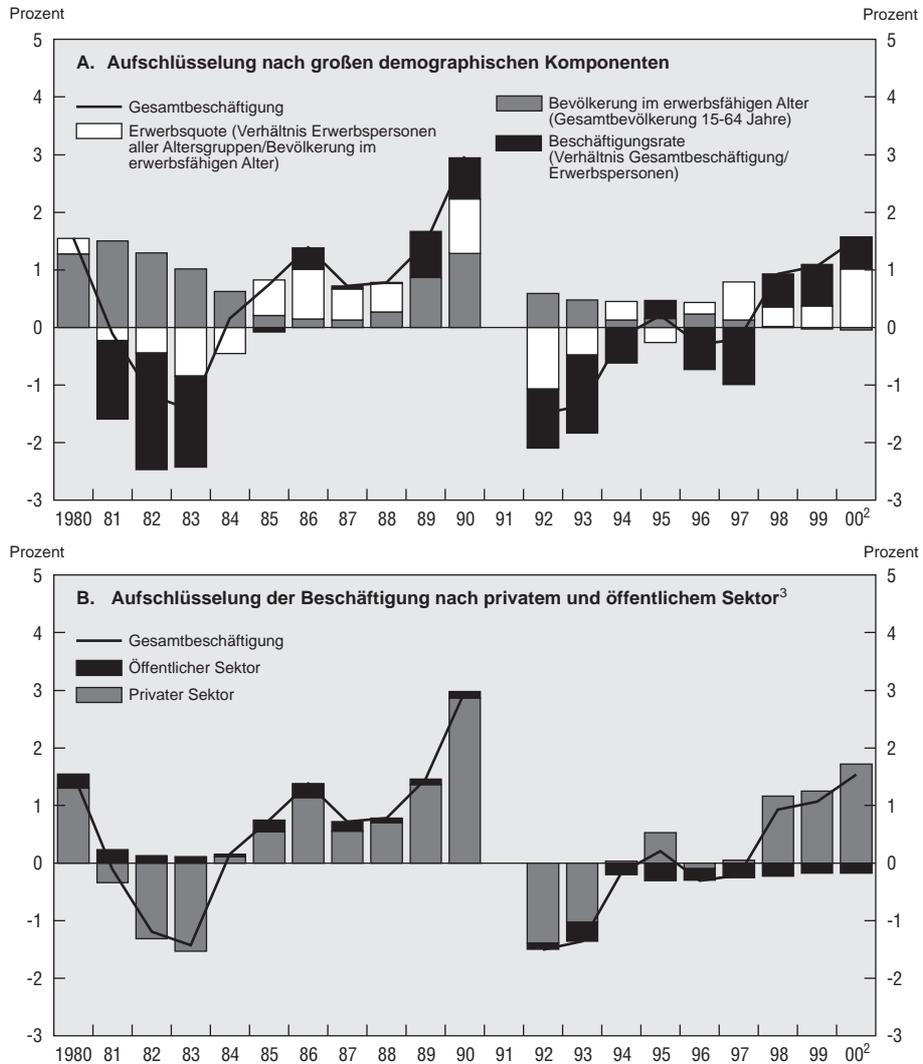
Quelle: Deutsche Bundesbank, *Zahlungsbilanzstatistik*.

Abbildung 3 Beschäftigung und Arbeitslosigkeit



1. Angaben vor dem 3. Quartal 1992 nicht verfügbar.
 Quelle: Deutsche Bundesbank; Bundesanstalt für Arbeit und OECD.

Abbildung 4 **Aufschlüsselung der Veränderungen der Gesamtbeschäftigung¹**
Veränderungen in Prozent



1. Vor 1991 beziehen sich die Angaben auf Westdeutschland nach dem alten System der VGR.
 2. Schätzungen mit Ausnahme für die Gesamtbeschäftigung und die Erwerbspersonen.
 3. 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.
- Quelle: Statistisches Bundesamt und OECD.

scheint also, dass es in der Zusammensetzung der geringfügigen Beschäftigung zu Substitutionseffekten durch die Verlagerung von Neben- zu Haupterwerbstätigkeiten kam. Da das Verdienlimit für geringfügig Beschäftigte unter der durchschnittlichen Höhe des Arbeitslosengelds liegt, kam die Ausweitung der geringfügigen Nebenbeschäftigung vor allem durch den Eintritt zahlreicher marginaler Arbeitskräfte in das Erwerbsleben zustande.

Im Jahr 2000 wurde ein starkes Beschäftigungswachstum im privaten Sektor verzeichnet, das sich allerdings gegen Jahresende nach der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums wieder abgeschwächt hat (Abb. 4). Im Baugewerbe setzte sich der Arbeitsplatzabbau weiter fort. Das Produktivitätswachstum hat sich 2000 beschleunigt. Die Diskrepanz zwischen dem Beschäftigungsanstieg in Erwerbstätigenstunden und dem Anstieg in Personen hatte allerdings auch erhebliche Unterschiede bei dem auf Stunden bzw. Personen basierenden Produktivitätswachstum zur Folge, wobei das Stundenproduktivitätswachstum doppelt so hoch war wie das Produktivitätswachstum je Beschäftigten.

Die günstigen Beschäftigungstrends hatten sowohl eine relativ starke Reaktion beim Arbeitskräfteangebot als auch einen Rückgang der Arbeitslosigkeit zur Folge. Nach den Statistiken der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hat sich die Zahl der Erwerbspersonen zwischen dem zweiten Quartal 1999 und dem letzten Quartal 2000 um etwa drei Viertel Millionen erhöht, und die Arbeitslosigkeit ist gleichzeitig um rd. 50 000 gesunken, was einen Rückgang der Arbeitslosenquote um $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt auf etwas über $7\frac{1}{2}\%$ zur Folge hatte (saisonbereinigt, Abb. 4). Die registrierte Arbeitslosenquote fiel im Vergleich dazu, bedingt durch die unterschiedlichen Definitionen (Kasten 1) um mehr als einen vollen Prozentpunkt. Die beschäftigungsschaffenden Maßnahmen wurden in etwa parallel zur Verbesserung der Arbeitsmarktbedingungen eingeschränkt (Tabelle 4). Regional entwickelte sich die Arbeitslosigkeit 2000 ziemlich unterschiedlich, wobei in den alten Bundesländern ein markanterer Rückgang als in den neuen Bundesländern zu verzeichnen war, wo die Arbeitslosigkeit der Männer sogar zugenommen hat. Eine ähnliche Diskrepanz war auch bei der Entwicklung der Jugend- und der Langzeitarbeitslosigkeit festzustellen, die in den alten Bundesländern erheblich gesunken, in den neuen Bundesländern hingegen angewachsen ist. Die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer (über 55 Jahre) wiederum ist sowohl im Osten als auch im Westen des Landes zurückgegangen.

... ohne dass es zu einem Druck auf die Löhne kam

Trotz der Erholung am Arbeitsmarkt hat sich der Lohnanstieg abgeschwächt. Die tariflich vereinbarten Stundenlöhne haben 1999 um etwa 3% zugenommen, auf Grund der Senkung der Lohnnebenkosten (vor allem der niedrigeren Beitragssätze zur Rentenversicherung) sowie des rascheren Wachstums der – relativ gering entlohnten – Teilzeitbeschäftigung fiel der Anstieg der Effektivverdienste je Arbeitnehmer jedoch weniger hoch aus. So hat sich das Bruttoeinkommen aus unselbstän-

Tabelle 4 **Arbeitsmarktentwicklung**
Tausend Personen

	Deutschland		Früheres Bundesgebiet		Neue Bundesländer	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
	Jahresdurchschnitt					
Erwerbspersonen	41 370	41 773				
<i>davon:</i>						
Arbeitslose ¹	3 428	3 247				
Erwerbstätige (im Inland)	37 942	38 526	31 977 ²	32 658 ²	5 965	5 874
<i>Nachrichtlich:</i>						
Registrierte Arbeitslose ³	4 099	3 885	2 756	2 529	1 344	1 359
Arbeitsmarktprogramme						
<i>davon:</i>						
Kurzarbeiter ⁴	50	47	37	34	13	13
Geförderte Arbeitsplätze ⁶	430	317	82	70	348	247
FuU-Maßnahmen ⁶	402	394	248	242	155	153
Vorruhestandsprogramme ⁷	809	791	511	516	271	266
	Arbeitslosenquote (%)					
Registrierte Arbeitslosigkeit	10.5	9.6	8.8	7.8	17.6	17.4
Registrierte Arbeitslosigkeit und Teilnehmer an ALMP in % der Erwerbsbevölkerung	15.5	14.0	12.0	10.9	29.4	27.5

1. Quelle: Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung; IAO-Definitionen.

2. Einschl. Berlin.

3. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

4. Von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte Programme; Teilnehmerzahl als Arbeitslosenäquivalent berechnet.

5. Von der Bundesanstalt für Arbeit geförderte öffentliche Beschäftigungsprogramme.

6. Vollzeitteilnehmer an von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten FuU-Maßnahmen und Deutsch-Sprachlehrgängen.

7. Von Bund, Bundesanstalt für Arbeit und gesetzlicher Rentenversicherung geförderte Programme. Ohne Erwerbsunfähigkeitsrenten.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Bundesanstalt für Arbeit; OECD.

diger Arbeit je Beschäftigten lediglich um etwas über 1% bzw. je geleisteter Arbeitsstunde um etwas mehr als 1½% erhöht. Im Jahr 2000 verringerte sich das Wachstum der Tariflöhne auf 2%, und die anhaltend negative Lohndrift hielt den Anstieg des Bruttoeinkommens je Beschäftigten bei 1¼%. Außerdem führten die Lohnverhandlungen in den meisten Fällen zu zweijährigen Tarifverträgen mit durchschnittlichen Lohnerhöhungen von rd. 2¼% für das Jahr 2001. Im schrumpfenden Baugewerbe fielen die Tarifabschlüsse niedriger aus (vgl. Kapitel III weiter unten). Auch im öffentlichen Dienst blieben die – bis zum Herbst 2002 festgeschriebenen – Lohnerhöhungen moderat.

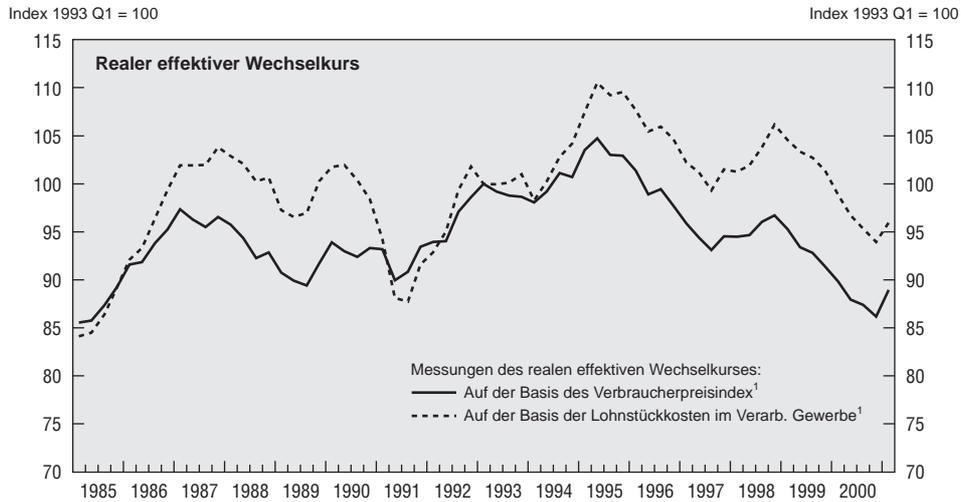
Kasten 1 **Änderungen der deutschen Arbeitsmarktstatistik**

Die Beschäftigungsstatistik des Statistischen Bundesamts wurde in den beiden vergangenen Jahren in zwei Etappen nach oben korrigiert. In der ersten Phase wurde wie im *Wirtschaftsbericht 1999* beschrieben, die Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) übernommen, wodurch sich die Beschäftigung, vor allem durch Einbeziehung der Stellen mit einer Arbeitszeit von weniger als 15 Wochenstunden – den so genannten geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen – um etwa 2½ Millionen Stellen erhöht hat. Die zweite Stufe, die im August 2000 in Kraft trat, zog eine weitere Aufwärtskorrektur der Zahl der „geringfügigen Jobs“ nach sich, wodurch sich die Gesamtbeschäftigung für 1998 von zuvor 34 Millionen auf 37½ Millionen erhöhte, was einem Anstieg um 10½% entsprach. Durch die Berichtigungen wurde auch der Tatsache Rechnung getragen, dass die früheren Schätzwerte ein Vergleich zum jährlichen Mikrozensus und zu den neuen Berichtsaufgaben zu niedrig angesetzt waren. Parallel dazu wurde auch die Zahl der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden nach unten korrigiert, so dass sich die Zunahme der geleisteten Arbeitsstunden insgesamt nur noch auf 5% belief. Da beim gesamtwirtschaftlichen Produktionsniveau keine Korrekturen vorgenommen wurden, sanken auch die jeweiligen Produktivitätsniveaus. Die Arbeitslosigkeitsdaten wurden ebenfalls gemäß der IAO-Definition berichtigt, so dass nunmehr alle Erwerbslosen ab 15 Jahren einbezogen werden, die sich in den vorangegangenen vier Wochen aktiv um eine Stelle bemüht haben und in der Lage sind, innerhalb von zwei Wochen eine Beschäftigung aufzunehmen. 1999 lag die auf Erhebungsdaten basierende Arbeitslosigkeit bei 3,4 Millionen, im Vergleich zu einer registrierten Arbeitslosenzahl von nahezu 4,1 Millionen; bezogen auf die Arbeitslosenquoten waren dies 8,3% bzw. 10,5%. Der registrierten Arbeitslosigkeit liegen umfassendere Daten zu Grunde als dem erhebungsbasierten Konzept. So werden alle bei Arbeitsämtern registrierten Arbeitsuchende gezählt, einschließlich der Inhaber von Stellen mit weniger als 15 Wochenstunden, die eine Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden für eine Dauer von mehr als 7 Tagen suchen. Die Bundesanstalt für Arbeit bereinigt sodann die Beschäftigungsdaten, um Doppelzählungen bei der Berechnung der registrierten Arbeitslosenquote zu vermeiden.

Dank des höheren Produktivitätswachstums und des schwächeren Euro hat sich die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessert

Die Lohnstückkosten blieben 2000 weitgehend konstant, da der moderate Anstieg der Bruttoarbeitsverdienste durch Produktivitätssteigerungen ausgeglichen wurde. Andererseits hat die 1999 und 2000 eingetretene deutliche Abwertung des realen effektiven Wechselkurses die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands verbessert. In gemeinsamer Währung berechnet, ergab sich bei den deutschen relativen Lohnstückkosten gegenüber den Handelspartnerländern in diesem Zeitraum eine erhebliche Verbesserung (Abb. 5).

Abbildung 5 Internationale Wettbewerbsfähigkeit



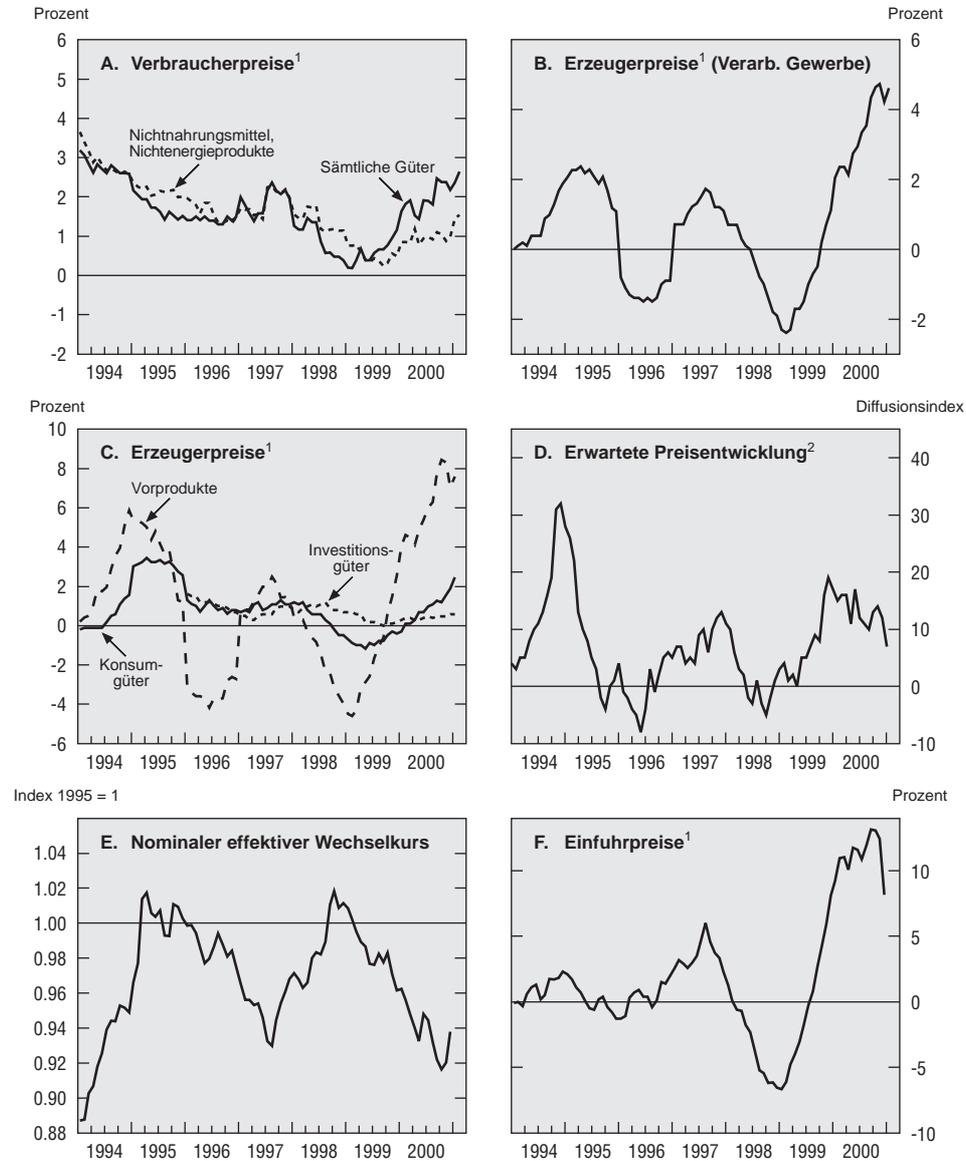
1. Gewogener Außenwert der D-Mark gegenüber den Währungen von 41 Industrieländern.
 Quelle: OECD.

Dennoch hat die Inflation nach der Ölpreishaussse etwas angezogen

Das Inflationsumfeld hat sich zwar verschlechtert, kann aber insgesamt als nach wie vor günstig bezeichnet werden. Der Anstieg des Verbraucherpreisindex hat sich – vor allem infolge der zweistelligen Zuwachsraten bei der Energiekomponente des Index – von rd. ½% Mitte 1999 auf 2½% im Herbst 2000 beschleunigt. Nach einem leichten Rückgang Ende 2000 verstärkte sich der Verbraucherpreisauftrieb – z.T. infolge der Energiesteuererhöhungen – Anfang 2001 wieder auf 2½%. Die Kerninflation, gemessen als Anstieg des Verbraucherpreisindex ohne Energie- und Nahrungsmittelpreise, hat sich weniger beschleunigt; sie nahm von knapp ½% Mitte 1999 auf rd. 1½% zu Beginn des Jahres 2001 zu (Abb. 6). Der stärkere Wettbewerb in den Netzwerkindustrien – insbesondere im Telekommunikationssektor – hat zur Eindämmung der Inflation beigetragen.

Die höheren Import- und Erdölpreise wirkten sich über die Erhöhung des Erzeugerpreisanstiegs sowohl direkt als auch indirekt auf die Preisentwicklung aus. Dies trifft vor allem auf das Verarbeitende Gewerbe zu, wo die Erzeugerpreise in etwa doppelt so rasch stiegen wie der Verbraucherpreisindex (Abb. 5). Außerdem

Abbildung 6 Inflationsumfeld

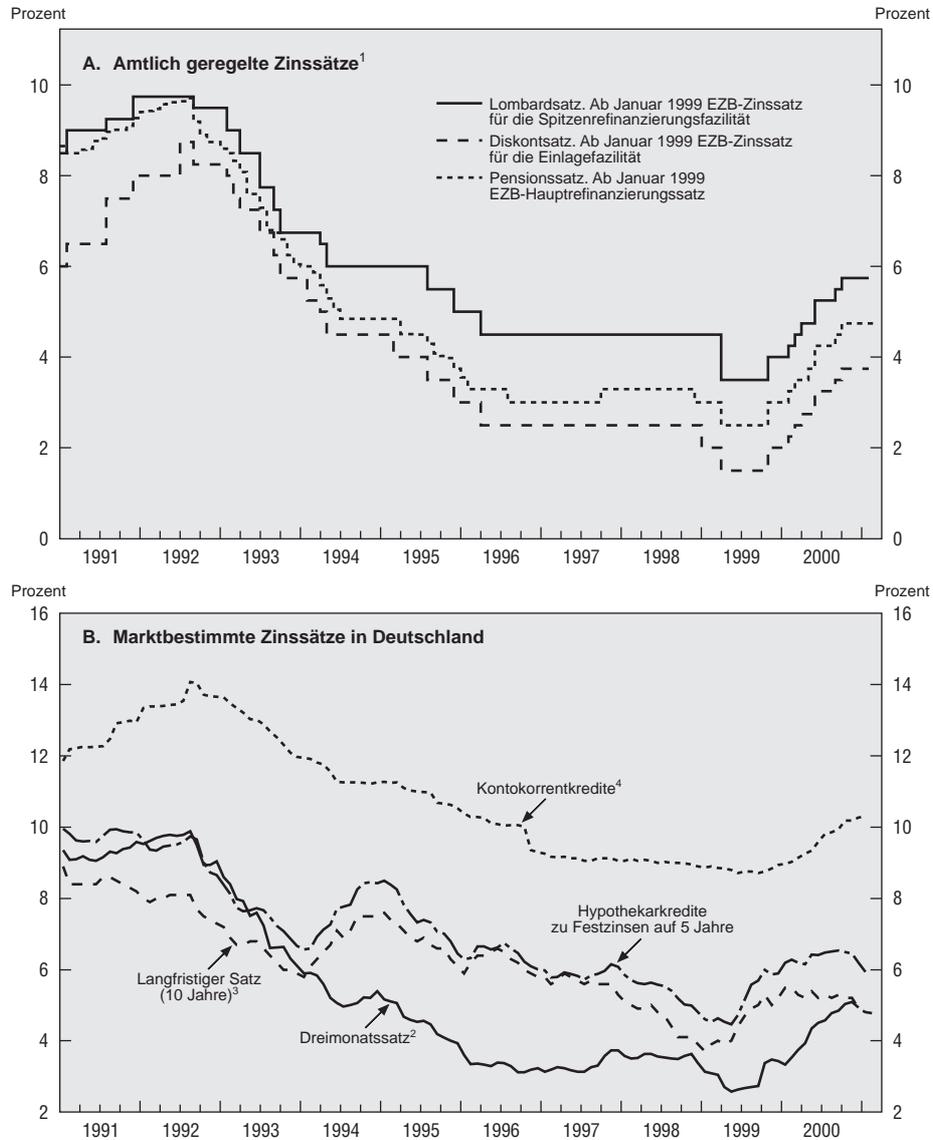


1. Prozentuale Veränderung über 12 Monate.

2. Differenz zwischen höheren und niedrigeren Preiserwartungen. Saisonbereinigt.

Quelle: Ifo Institut für Wirtschaftsforschung; Deutsche Bundesbank und OECD, *Main Economic Indicators*.

Abbildung 7 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.

haben sich 1999 die Erwartungen einer höheren Inflation verstärkt, im Jahr 2000 aber teilweise wieder zurückgebildet. Bei einem Importpreisniveau, das im Winter 2000 um mehr als 8½% über dem entsprechenden Vorjahreswert lag, schienen die Inflationsaussichten anfällig gegenüber etwaigen weiteren externen Angebotschocks, wenn diese Gefahr auch im Zuge der Erholung des Euro und des Ölpreisrückgangs von Ende 2000 nachließ.

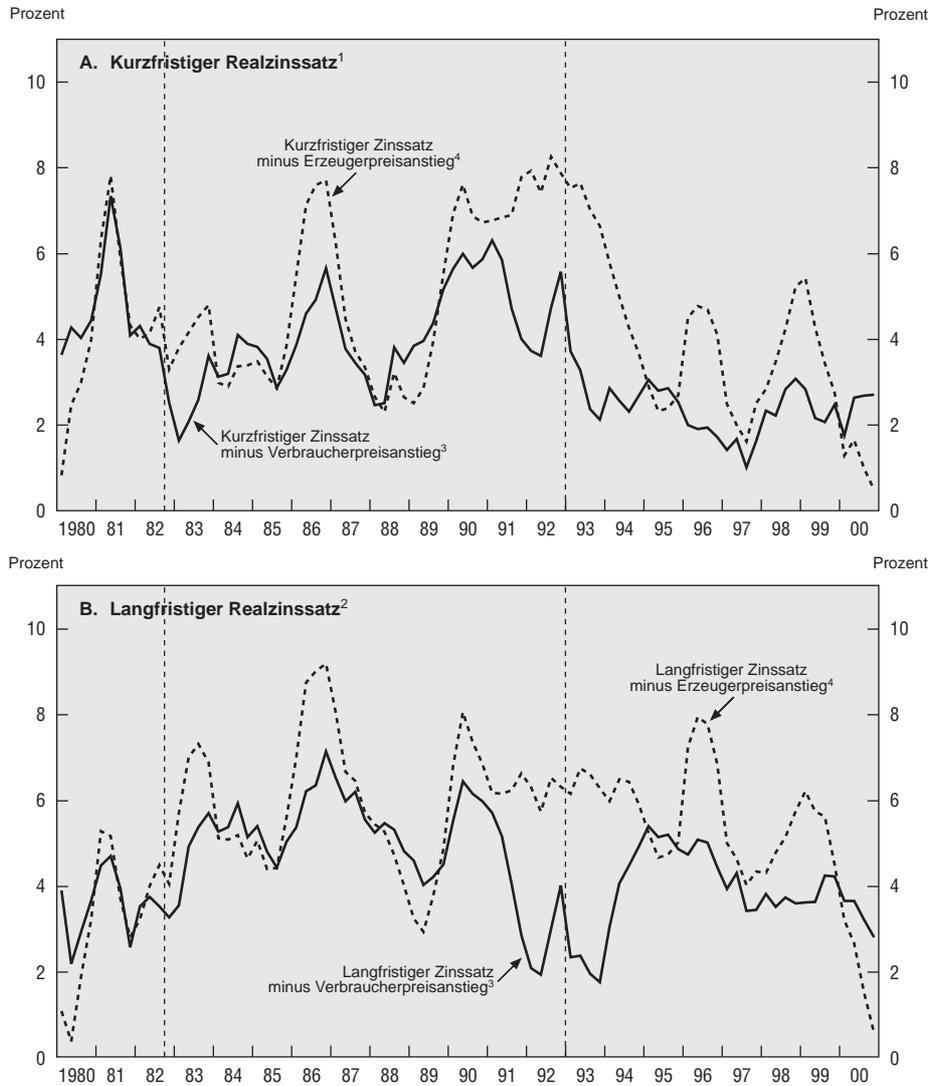
Trotz gewisser Erhöhungen der Leitzinssätze sind die monetären Bedingungen in Deutschland nach wie vor wachstumsfördernd

Der geldpolitische Kurs wurde im Berichtszeitraum restriktiver gestaltet. Um den wachsenden inflationären Spannungen infolge des wirtschaftlichen Aufschwungs im Euroraum zu begegnen, aber auch, um einem etwaigen zusätzlichen Inflationsdruck auf Grund der höheren Erdöl- und Importpreise vorzubeugen, hat die Europäische Zentralbank die Zinssätze zwischen November 1999 und Oktober 2000 schrittweise angehoben. Zusammengenommen beliefen sich die Erhöhungen sämtlicher amtlich geregelter Zinssätze auf 225 Basispunkte, wobei deren Struktur unverändert blieb (Abb. 7, Feld A). Die langfristigen Zinssätze, gemessen an Staatsschuldverschreibungen mit zehnjähriger Laufzeit, blieben während der Periode der monetären Straffung mit rd. 5¼% praktisch unverändert und sanken Anfang 2001 auf 4¾% (Abb. 7, Feld B), was darauf hindeutet, dass die Inflationserwartungen angesichts der geldpolitischen Maßnahmen gedämpft blieben. Im Übrigen hat sich das Zinsgefälle gegenüber gleichwertigen US-amerikanischen Staatsobligationen im selben Zeitraum kaum verändert.

Die Zinsen für Titel mit kürzerer Laufzeit zogen als Reaktion auf die höheren Leitzinssätze an (Abb. 8). Die realen langfristigen Zinssätze sanken jedoch unter das in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verzeichnete Niveau. Andererseits deuten die im Jahr 2000 am deutschen Aktienmarkt eingetretenen Kursrückgänge darauf hin, dass Aktienfinanzierungen weniger günstig geworden sind.

Die Zinsstrukturkurve hat sich seit Mitte 1999 abgeflacht und verlief im Herbst 2000 nahezu horizontal, bevor sie sich Ende 2000 nach unten verlagerte, so dass die Zinsen für Wertpapiere mit mehr als dreijähriger Laufzeit unter ihren entsprechenden Vorjahreswert sanken. Alles in allem dürfte davon trotz der höheren kurzfristigen Zinssätze ein Stabilisierungseffekt auf die Wirtschaftstätigkeit ausgehen, da die längerfristigen Zinssätze auf den deutschen Kreditmärkten relativ stärker ins Gewicht fallen (Abb. 9). Außerdem hat der reale effektive Wechselkurs im vergangenen Jahr an Wert verloren (wenn sich der Euro Ende 2000 auch erholt hat). Im Übrigen rechnen die derzeitigen OECD-Projektionen mit einer Senkung der kurzfristigen Zinssätze. Mithin dürfte von den monetären Bedingungen im weiteren Sinne in Deutschland keine Bremswirkung auf das BIP-Wachstum ausgehen.

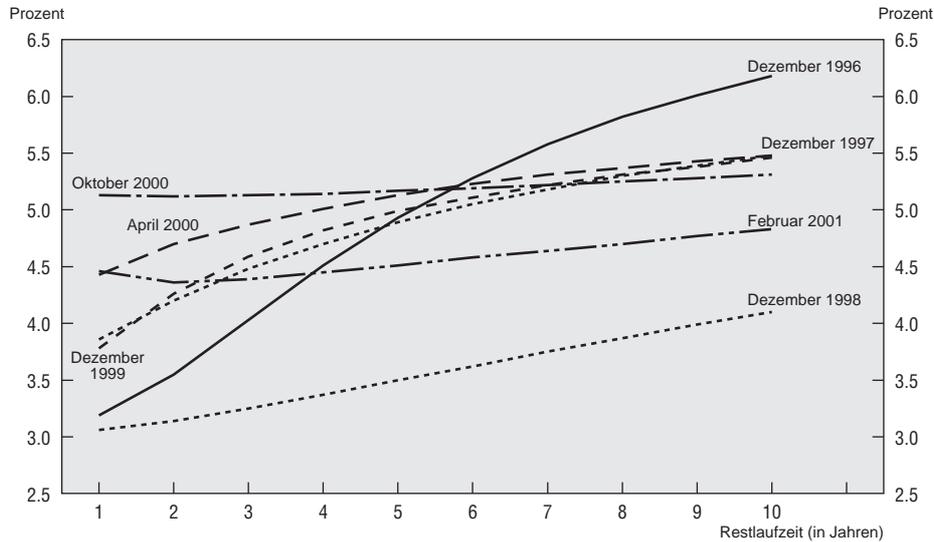
Abbildung 8 **Realzinssätze**
 Quartalsdurchschnitte in Prozent



Die senkrechten Linien bezeichnen Konjunkturtiefstände.

1. Dreimonats-Interbankensatz. 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 über vier Quartale.
 4. Gemessen an der prozentualen Veränderung des Erzeugerpreisindex über vier Quartale.
- Quelle: Deutsche Bundesbank und OECD, *Main Economic Indicators*.

Abbildung 9 Zinsstrukturkurve



Quelle: Deutsche Bundesbank.

Kurzfristige Aussichten und Risiken

Das Wachstum dürfte sich in diesem Jahr abschwächen, 2002 jedoch wieder anziehen

Auf Grund der in diesem Jahr erwarteten Verlangsamung der Welthandels-expansion wird der Beitrag der Nettoexporte zum Wachstum wahrscheinlich zurückgehen. 2002 dürfte sich das Exportwachstum unter dem Einfluss der projizierten Erholung des Welthandels wieder verstärken. Die kräftige Inlandsnachfrage dürfte sowohl in diesem als auch im kommenden Jahr eine Wachstumsstütze sein. Beim privaten Verbrauch wird für 2001 eine beträchtliche Beschleunigung projiziert, da die verfügbaren Realeinkommen durch die Einkommensteuersenkungen sowie die niedrigeren Energie- und die weniger anziehenden Importpreise gestärkt werden dürften. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit wird ebenfalls konsumstützend wirken. Die Ausrüstungsinvestitionen dürften weiter kräftig zunehmen, sie profitieren von den (trotz verschärfter Abschreibungsregeln) niedrigeren Steuern, der anhaltend hohen Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe, den gesunkenen Zinssätzen und dem günstigen Investitionsklima in Verbindung mit der Lohnmäßigung, wie sie in den größtenteils bis Frühjahr 2002 geltenden Tarifverträgen veran-

kert ist. Im Baugewerbe wird allerdings mit einer Fortsetzung der Rezession in diesem Jahr gerechnet, und auch im Jahr 2002 wird von diesem Sektor kein nennenswerter Wachstumsbeitrag erwartet. Ursächlich hierfür sind die anhaltende Kontraktion in der ostdeutschen Bauwirtschaft, die Überkapazitäten im Wohnungsbau und die schwache Nachfrage des öffentlichen Sektors. Alles in allem gehen die Projektionen davon aus, dass sich das BIP-Wachstum 2001 auf 2¼% abschwächt, bevor es sich 2002 wieder leicht auf 2½% erholt. Die Beschäftigung wird weiter expandieren, allerdings in weniger raschem Tempo. Im Verein mit einer langsameren Zunahme der Erwerbsbeteiligung wird dies einen Rückgang der Arbeitslosenquote von 7,8% im Jahr 2000 auf 6¾% im kommenden Jahr bewirken. Bei nachgebenden Energiepreisen dürfte sich die Inflation im Verlauf des Jahres 2001 abschwächen.

Mögliche Prognosefehler in beiden Richtungen dürften sich in etwa die Waage halten, solange die globale Konjunkturabschwächung nicht stärker ausfällt als erwartet: Bei einem anhaltenden Rückgang der Arbeitslosigkeit könnte größerer Lohndruck entstehen, was wiederum die Investitionen und das Wachstum dämpfen könnte. Andererseits könnten die Steuersenkungen letztlich eine stärkere Ausweitung des privaten Verbrauchs nach sich ziehen als in den Projektionen unterstellt und für ein kräftigeres Wachstum sorgen.

II. Finanzpolitik

Die Bundesregierung legte im Juni 1999 ein auf mehrere Jahre angelegtes Sparpaket vor, um die Defizitentwicklung auf einen den mittelfristigen Konsolidierungsplänen entsprechenden Abwärtspfad zu bringen. Die Notwendigkeit eines Sparpakets ergab sich aus einer Reihe neuer Anforderungen, durch die voraussichtlich starke Belastungen auf die öffentlichen Haushalte zukommen, namentlich die geplante Neuregelung des Familienleistungsausgleichs sowie erhebliche Einnahmeausfälle im Zusammenhang mit den ehrgeizigen Steuerreformplänen. Der erste Teil dieses Kapitels befasst sich mit der jüngsten Haushaltsentwicklung und bewertet den Spielraum für eine Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung vor dem Hintergrund eines nachlassenden, aber immer noch robusten Wachstums und der Umsetzung der großen Einkommen- und Unternehmensteuerreform. Künftige Ausgabenbegrenzungen scheinen notwendig und diese sollten durch Strukturreformen in mehreren Bereichen flankiert werden. Abschließend werden in dem Kapitel die wichtigsten strukturpolitischen Themen behandelt, die für die mittelfristige Ausrichtung der Finanzpolitik von maßgeblicher Bedeutung sind, nämlich Steuerreform, Rentenreform, Gesundheitsreform und Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung

Die Haushalte 1999 und 2000

Das gesamtstaatliche Defizit (Definition des Maastricht-Vertrags) ging 1999 auf 1,4% des BIP zurück, und verringerte sich somit insgesamt um 0,7 Prozentpunkte (Tabelle 5). Alle Gebietskörperschaften profitierten von über den Vorausschätzungen liegenden Steuereinnahmen. Das höhere Aufkommen aus der Körperschaftsteuer und der veranlagten Einkommensteuer war größtenteils durch eine Erholung der Unternehmensgewinne und die zeitverzögerten Effekte des Auslaufens der Sonderabschreibungen für die neuen Bundesländer bedingt. Die Erträge aus indirekten Steuern wuchsen ebenfalls kräftig, was aber größtenteils der Einführung der Energiesteuer im Jahr 1999 sowie noch nachwirkenden Effekten der Mehrwertsteueranhebung von 1998 um 1 Prozentpunkt zuzuschreiben war. Die Energiesteuereinnahmen wurden der Rentenversicherung zugeführt, und die Beitragssätze

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

	1995 ¹	1996	1997	1998	1999	2000 ²
Sektor Staat (Maastricht-Definition)	-116.8	-122.5	-99.3	-77.8	-55.0	58.3
(ohne UMTS-Erlöse)						(-41.1)
(In % des BIP)	-3.3	-3.4	-2.7	-2.1	-1.4	+1.5
(ohne UMTS-Erlöse)						(-1.0)
<i>davon:</i>						
Gebietskörperschaften³	-109.4	-121.9	-95.2	-54.4	-54.9	-65½
Bund	-50.5	-78.5	-63.4	-56.6	-51.3	-46½
Westdeutsche Länder ⁴	-28.6	-32.3	-24.9	-17.6	-11.7	-12½
Westdeutsche Gemeinden ⁴	-12.4	-6.1	-4.7	5.7	5.0	2
Ostdeutsche Länder ⁴	-16.4	-15.0	-13.8	-8.9	-7.2	-5
Ostdeutsche Gemeinden ⁴	-1.9	-2.6	-1.4	-0.8	-0.4	0
Bundeseigene Fonds ⁵	0.5	12.6	13.1	23.8	10.6	-3½
Überleitung zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung⁶	7.4	12.5	-6.0	-28.6	-10.9	+19½
Sozialversicherung	-14.9	-13.1	1.9	5.1	10.8	+5.1
Konjunkturbereinigt, in % des potentiellen BIP	-2.7	-2.4	-1.6	-1.1	-0.4	-0.5

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. Westberlin; Ostdeutsche Länder einschl. Ostberlin.

5. ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Entschädigungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz, Fonds Deutsche Einheit, Erblastentilgungsfonds.

6. Einschl. Kredittransaktionen, Privatisierungseinnahmen, zeitlicher Abgrenzung und Gewinnabführungen der Bundesbank an einen Tilgungsfonds bis 1995.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Finanzbericht und Vorlagen; Deutsche Bundesbank; Monatsbericht; OECD.

zur gesetzlichen Rentenversicherung wurden entsprechend gesenkt. Die Konsolidierung kam auch von der Ausgabenseite her zustande, da der Staatsverbrauch auf Bundesebene und die Zinsausgaben niedriger waren als veranschlagt (Tabelle 6)⁶. Zudem wurden alle Haushaltsebenen, insbesondere die Länder- und Gemeindehaushalte, durch einen weiteren Personalabbau im öffentlichen Dienst und relativ geringe Lohnerhöhungen entlastet. Ferner haben die Gemeinden ihre Investitionsausgaben nochmals eingeschränkt, vor allem in den neuen Ländern. Der Überschuss in der Sozialversicherung hat sich 1999 nahezu verdoppelt, was jedoch weitgehend auf diskretionäre Maßnahmen zur Wiederherstellung der gesetzlich vorgeschriebenen Finanzreserven in der Rentenversicherung zurückzuführen war. Dagegen wies die Pflegeversicherung zum ersten Mal seit ihrer Einführung im Jahr 1995 ein Defizit aus.

Tabelle 6 **Bundeshaushalt**
Mrd DM

	1998 Ergebnis	1999		2000		2001
		Ansätze	Ergebnis	Ansätze	Ergebnis	Ansätze
Ausgaben	456.9	485.7	482.8	478.8	478.0	477.0
(In % des BIP)	(12.1)	(12.5)	(12.5)	(12.0)	(12.0)	(11.5)
<i>davon:</i>						
Staatsverbrauch	90.7	94.7	92.7	93.8	92.8	85.9
Zinszahlungen	56.2	81.5	80.4	78.5	76.6	77.0
Investitionen	13.5	14.1	13.9	13.9	13.2	14.0
Übertragungen und Kredite	298.5	296.5	295.8	293.4	295.5	301.2
<i>davon:</i>						
An andere Verwaltungs- ebenen	78.8	48.6	53.0	48.8	51.5	45.7
Sonstige	217.7	247.9	242.9	244.5	244.1	255.6
Einnahmen	400.3	432.1	431.5	429.2	431.3	433.2
(In % des BIP)	(10.6)	(11.1)	(11.1)	(10.8)		(10.5)
<i>davon:</i>						
Steuern	341.5	371.7	376.3	387.5	388.8	384.6
Sonstige	58.8	60.4	55.2	41.7	42.7	48.5
Finanzierungssaldo	-56.6	-53.6	-51.3	-49.6	-46.7	-43.9
(In % des BIP)	(-1.5)	(-1.4)	(-1.3)	(-1.2)	(-1.2)	(-1.1)

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; OECD.

Die Bruttoverschuldung blieb dank Privatisierungserlösen von insgesamt 0,6% des BIP mehr oder weniger konstant bei rd. 61% des BIP (Definition des Maastricht-Vertrags).

Im Jahr 2000 verringerte sich das Defizit im Bundeshaushalt unter Ausklammerung der Erlöse aus der Veräußerung der UMTS-Mobilfunklizenzen um 0,1% des BIP. Die Ausgaben blieben etwas hinter den Ansätzen im Etat zurück, der durch niedrigere Zinsaufwendungen entlastet wurde, die größtenteils aus der Umstrukturierung von Schulden resultierten. Die durch die Arbeitslosigkeit bedingten Ausgaben verringerten sich, da die Arbeitslosenzahlen im Zuge der Arbeitsmarkterholung zurückgingen und die Anspruchskriterien für den Bezug von Arbeitslosengeld verschärft wurden. Andererseits sind die Zuschüsse an die Rentenversicherung erneut gestiegen, was sich sowohl aus dem wachsenden Ökosteuer-Aufkommen, das die Rentenfinanzierung beeinflusst, als auch den höheren Haushaltszuweisungen für die Kindererziehungszeiten der Rentenversicherten erklärt. Der Haushalt wurde auch durch unvorhergesehene Ausgaben wie die Entschädigungen für Zwangsarbeiter im Zweiten Weltkrieg und die privaten Haushalten gewährten Heizkostenzuschüsse belastet. Im Haushaltsplan war von einer Verringerung der Einnahmen ausgegangen worden, da (zum Teil wegen der Steuersenkungen von 2000) mit einem schwachen Einkommensteueraufkommen sowie geringeren Privatisierungserlösen gerechnet

wurde; im Ergebnis hielten sich die Einnahmen jedoch in etwa auf dem Niveau von 1999, vor allem, weil die Einkommensteuererträge höher ausfielen als erwartet. Die Erlöse aus der Veräußerung von Anteilen an der Telekom und der Deutschen Post wurden gemäß einer früheren Vereinbarung über die Finanzierung der Pensionsverbindlichkeiten der Post vom Bund an die Postunterstützungskassen abgeführt.

Auf Länderebene hat sich das Defizit in Westdeutschland vergrößert, in Ostdeutschland dagegen verringert. Die Länder profitierten von über Erwartungen hohen Steuereinnahmen, und der Ausgabenzuwachs war in den neuen Bundesländern geringer als in den alten Bundesländern, weil dort größere Personaleinsparungen vorgenommen und die Investitionsausgaben weiter eingeschränkt wurden. Aus ähnlichen Gründen schrumpften die Überschüsse der Gemeinden in Westdeutschland, während die Kommunalhaushalte in den neuen Bundesländern ausgeglichen waren. Der Überschuss in der Sozialversicherung hat sich 2000 verringert, da der Überschuss der Rentenversicherung gegenüber 1999, als eine Auffüllung der Schwankungsreserve auf das gesetzlich vorgeschriebene Niveau erforderlich war, stark gesunken ist. Die Pflegeversicherung und die Krankenkassen schlossen mit einem mehr oder weniger ausgeglichenen Saldo ab. Die Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wirkte sich auf die Einnahmeentwicklung sowohl der Renten- als auch der Krankenversicherung günstig aus.

Wenn die Sondereinnahmen aus der Veräußerung der UMTS-Lizenzen in einer Größenordnung von 2,5% des BIP bei der Berechnung des Haushaltssaldos berücksichtigt werden, ergibt sich für die öffentlichen Haushalte ein Umschwung zu einem Überschuss von 1,5% des BIP (vgl. Kasten 2). Bei Ausklammerung dieser Einnahmen hätte sich das Defizit jedoch lediglich um 0,4 Prozentpunkte vermindert, und der strukturelle (konjunkturbereinigte) Haushaltssaldo blieb mehr oder weniger unverändert. Die Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen werden zur Schuldentilgung eingesetzt – ein Drittel im Jahr 2000 und zwei Drittel im Jahr 2001 –, was in diesen und in den darauf folgenden Jahren zu Zinseinsparungen führt. Die Privatisierungserlöse erreichten insgesamt 0,3% des BIP. Alles in allem sank die Bruttoschuldenquote um 1,1%.

Haushalt 2001

Auf die Staatsfinanzen kommt 2001 mit der Einleitung der wichtigsten Stufe der Einkommen- und Unternehmensteuerreform eine starke Belastung zu. Nach den amtlichen Steuerschätzungen werden damit auf Kassenbasis Einnahmeausfälle von 45 Mrd DM, d.h. mehr als 1% des BIP, verbunden sein, die noch zu den Steuerentlastungen der vorangegangenen Stufen der Steuerreform in den Jahren 1999 und 2000 hinzukommen (vgl. Tabelle 10 weiter unten)⁷ Der Bundeshaushalt für 2001 sieht eine Reduzierung des Defizits um 6 Mrd DM (über 0,1% des BIP) gegenüber dem Haushaltsplan von 2000 (und ohne Berücksichtigung der Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahr 2000) vor (Tabelle 5). Während mit einem

Kasten 2 Fiskalische Auswirkungen der Veräußerung von UMTS-Lizenzen

Die Versteigerung der für zwanzig Jahre geltenden Mobilfunklizenzen der dritten Generation (UMTS) im Jahr 2000 brachte Erlöse von nahezu 100 Mrd DM bzw. 2½% des nominalen BIP. Entsprechend den Eurostat-Richtlinien werden die Erlöse im Jahr 2000 in der öffentlichen Haushaltsrechnung als einmalige Einnahme aus dem Verkauf eines immateriellen Vermögensgegenstands verbucht, was in den staatlichen Finanzierungssalden zu einem Überschuss in der Größenordnung von 1½% des BIP führt. Auf Grund des einmaligen Charakters der Transaktion wird es zu keiner entsprechenden Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos kommen. Die Bundesregierung hat beschlossen, die Erlöse für die Tilgung von Staatsschulden zu verwenden, wobei ein Drittel auf das Jahr 2000, und der Rest auf 2001 verteilt wird. Die durch die Schuldentilgung bedingten Zinseinsparungen belaufen sich jährlich auf rd. 0,1% des BIP. Die Bundesregierung plant, bis zum Jahr 2004 etwa vier Fünftel dieser Zinseinsparungen für die Finanzierung von Projekten zu verwenden, denen für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Wachstumspotentials der Wirtschaft große Bedeutung beigemessen wird: Bahninfrastruktur (hauptsächlich Transfers an die Deutsche Bahn), Bildung und FuE. Über diesen Zeithorizont hinaus wurden keine Ausgabenentscheidungen getroffen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Zinseinsparungen für eine weitere Schuldentilgung zu nutzen. Eine vollständige Bewertung des Budgeteffekts der Erlöse müsste auch die Tatsache berücksichtigen, dass die Auktionsausgaben des Jahres 2000 unter Annahme sonst gleicher Bedingungen für die Zukunft Steuerminderungen implizieren. In welchem Ausmaß diese eintreten werden, hängt davon ab, welche Gewinne künftig im Zusammenhang mit den Lizenzverkäufen erzielt werden.

geringeren Steueraufkommen gerechnet wird, sollen andere Einnahmen, vor allem aus Privatisierungen, steigen, so dass sich der Einnahmerückgang insgesamt in Grenzen halten dürfte.⁸ Die Bundesausgaben sollen nominal leicht zurückgehen und der Staatsverbrauch soll ebenfalls verringert werden. Die Zinseinsparungen auf Grund der Schuldentilgung im Zusammenhang mit den UMTS-Lizenzverkäufen werden hauptsächlich für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten im Schienen- und im Straßenverkehr und zu einem Teil für andere Zwecke verwendet, vor allem Forschung und Bildung. Die Transferzahlungen sollen sich insgesamt verringern, wobei größere Einsparungen von dem projizierten Rückgang der Arbeitslosigkeit erwartet werden. Dagegen werden die Zuschüsse an die Rentenversicherung erneut steigen, z.T. wegen der weiteren bereits beschlossenen Ökosteueranhebungen (siehe weiter unten). Andere Sozialtransfers sollen ebenfalls ausgeweitet werden. Dies gilt z.B. für das Wohngeld, aber auch erweiterte steuerliche Absetzmöglichkeiten der Fahrtkosten für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte (Tabelle 5). Weitere Risiken entstehen u.a. durch die Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit der BSE-Krise.

Tabelle 7 **Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte**
Einschließlich Sozialversicherung

	1998	1999	2000	2001	2002
	Mrd DM				
Laufende Einnahmen¹	1 656.4	1 724.5	1 765.3	1 766.5	1 832.4
<i>davon:</i>					
Direkte Steuern	434.5	463.9	496.6	453.0	481.9
Sozialversicherungsbeiträge	727.7	733.6	741.9	757.3	774.8
Indirekte Steuern	437.5	472.1	478.8	498.3	521.8
Einnahmen aus Vermögen und Unternehmertätigkeit	56.7	54.9	48.0	57.9	53.9
Laufende Ausgaben¹	1 696.3	1 737.9	1 760.5	1 785.3	1 827.4
<i>davon:</i>					
Staatsverbrauch	722.4	738.0	750.3	761.5	772.4
Vermögensübertragungen	136.1	137.3	131.7	131.0	136.0
Subventionen	69.4	67.6	67.3	66.7	66.4
Sozialversicherungsausgaben für private Haushalte	712.9	731.9	743.3	759.0	780.1
Sonstige laufende Übertragungen	53.7	63.1	67.9	67.2	72.5
Ersparnis, netto	-39.9	-13.4	4.8	-18.8	5.0
Nettoinvestitionsausgaben	37.9	41.6	-53.5	51.2	55.5
Bruttoinvestitionen	68.6	71.4	70.9	71.5	72.2
Vermögensübertragungen, netto	-33.3	-34.4	58.8	-45.5	-49.0
Abschreibungen	64.0	64.2	65.6	65.8	65.8
Nettofinanzierungssaldo	-77.8	-55.0	55.8	-70.0	-50.5
	In % des nominalen BIP				
<i>Nachrichtlich:</i>					
Nettofinanzierungssaldo, Maastricht-Definition	-2.1	-1.4	1.5	-1.7	-1.2
Nettofinanzierungssaldo, konjunktur- bereinigt (potentielles BIP)	-1.1	-0.4	-0.5	-1.3	-1.0
Finanzverbindlichkeiten	63.0	60.6	59.7	58.0	57.7

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

Die Steuersenkungen werden sich auch in erheblichem Maße auf die Haushalte der Länder und Gemeinden auswirken, die (vor weiteren Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs) einen Anteil von 42,5% bzw. 15% des Einkommensteueraufkommens erhalten. Wahrscheinlich werden die Länder, und vor allem die Gemeinden, mit einer weiteren Kürzung ihrer Investitionsausgaben reagieren. Bei den Personalkosten, die den größten Posten bei den konsumtiven Ausgaben darstellen, insbesondere für die Länder und Gemeinden, wirkt sich der relativ moderate Tarifabschluss im öffentlichen Dienst entlastend aus, und auf allen staatlichen Ebenen sind weitere

Personaleinsparungen geplant. Dennoch werden sich die Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden wohl verschlechtern, und für die Gebietskörperschaften insgesamt gehen die Projektionen des OECD-Sekretariats davon aus, dass das Defizit im Jahr 2001 auf 1,7% des BIP ansteigt und damit um $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte höher liegt als im Jahr 2000 (ohne Berücksichtigung der Erlöse aus dem Verkauf der UMTS-Lizenzen). Dies steht weitgehend in Einklang mit dem im Deutschen Stabilitätsprogramm vorgegebenen Defizitziel ($1\frac{1}{2}\%$ des BIP). Da sich die Tilgung der öffentlichen Schulden im Zusammenhang mit den UMTS-Erlösen auf die Jahre 2000 und 2001 verteilt, wird sich der Schuldenstand im laufenden Jahr jedoch weiter verringern. 2002 wird der Konsolidierungskurs wieder aufgenommen und das strukturelle Defizit dürfte sich dann leicht verbessern. Die Schuldenquote wird 2002 wahrscheinlich auf rd. 58% (Maastricht-Definition) sinken.

Mittelfristige Ziele

Die Bundesregierung hat ihre Entschlossenheit zur Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung sowohl in dem der EU-Kommission unterbreiteten Deutschen Stabilitätsprogramm als auch in dem dem Deutschen Bundestag vorgelegten mittelfristigen Finanzplan bekräftigt. Diese Programme sehen für das Jahr 2004 einen ausgeglichenen Haushalt auf gesamtstaatlicher Ebene vor. Den amtlichen Projektionen zufolge wird der Bundeshaushalt 2004 immer noch ein Defizit ausweisen, die Bundesregierung strebt jedoch an, diesen zwei Jahre später ins Gleichgewicht zu bringen. Weitere finanzpolitische Zielsetzungen bis zum Jahr 2005 betreffen die Senkung der Schulden-, der Steuer- und der Staatsausgabenquote (Tabelle 8).

Tabelle 8 **Mittelfristige fiskalische Ziele für den Staatshaushalt**

In Prozent des BIP

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ausgaben ohne UMTS-Erlöse	48.6	48.0	46.5	45½	44½	44.0
Ausgaben mit UMTS-Erlösen (die als eine negative Vermögens- übertragung behandelt werden)		45½				
Steuer- und Sozialbeitragsquote	43.1	43.0	41	41	40½	40½
Staatsdefizit	-1.4	-1.2 ¹	-1½	-1	-½	0
Schuldenquote	61.1	60.0	58.0	57½	56½	54½

1. Ohne UMTS-Erlöse.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Zwar fiel das Steueraufkommen im Jahr 2000 höher aus als erwartet, doch wird die Umsetzung der Einkommen- und Unternehmensteuerreform im Jahr 2001 im Verein mit weiteren, bis zum Jahr 2005 stufenweise in Kraft tretenden Steuererleichterungen in den kommenden Jahren einen deutlichen Rückgang der Steuerquote (Steuern im Verhältnis zum BIP) zur Folge haben. Zudem hat die Bundesregierung, wie im vorherigen *Wirtschaftsbericht* dargelegt, Mitte 1999 ein umfassendes Programm mit detaillierten Sparmaßnahmen vorgelegt, von denen einige jedoch effektiv darauf hinauslaufen, die Sparanstrengungen vom Bund auf andere staatliche Ebenen zu verlagern. Eine Dämpfung des Wachstums der Rentenausgaben und eine Reduzierung des Personalaufwands sind wichtige Elemente dieses Programms, und diese Elemente wurden z.T. bereits in den Haushalt 2000 aufgenommen. Es könnten aber weitere Sparmaßnahmen notwendig sein, um die Konsolidierungsziele zu erreichen. Wie weiter oben erwähnt, sollen einzelne Sozialleistungen ausgeweitet werden. Die Rentenreform kommt zwar voran, doch besteht die Gefahr, dass die damit verbundenen Einsparungen geringer sein könnten als angenommen (vgl. den Abschnitt über die Renten weiter unten). Außerdem werden auf Grund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts die Lohnersatzleistungen nach einer breiter definierten Lohnbemessungsgrundlage berechnet, wodurch sich die Ausgaben effektiv erhöhen. Die umlagefinanzierte Pflegeversicherung erwirtschaftet seit 1999 Defizite, und angesichts der Erweiterung ihres Leistungsangebots ist es wahrscheinlich, dass auch in Zukunft Defizite auftreten werden. Da über weitere Reformen des Krankenversicherungssystems noch beraten wird, besteht zudem das Risiko künftiger Ausgabenüberschreitungen der Krankenkassen und entsprechender Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge. Darüber hinaus ergeben sich auch auf der Einnahmeseite Haushaltsrisiken. Bis zu einem gewissen Grade werden sich die Steuersenkungen auf Grund der mit der Reform verbundenen positiven Anreizwirkungen wahrscheinlich selbst tragen. Es ist aber nicht auszuschließen, dass infolge der bereits umgesetzten oder noch anstehenden Einkommensteuersenkungen und der Ausweitung der familienbezogenen Leistungen über Erwartungen hohe Einnahmeausfälle entstehen, da entsprechende Schätzungen mit einer großen Unsicherheitsmarge behaftet sind. Dies gilt vor allem angesichts der Tatsache, dass die geplanten Steuersenkungen z.T. zeitlich vorgezogen und für 2005 zusätzliche Steuerentlastungen gesetzlich beschlossen wurden (siehe weiter unten).

Vorsicht ist auch im Hinblick auf die den mittelfristigen Konsolidierungsplänen zu Grunde liegende Wachstumshypothese angebracht. Sie setzt für das reale BIP bis Mitte des Jahrzehnts eine jährliche Zuwachsrate von durchschnittlich 2,5% an. Es besteht jedoch das Risiko, dass diese Rate nicht erreicht wird. In den letzten zehn Jahren betrug das jährliche reale Wachstum im Durchschnitt 1,6%, und nach Schätzungen des OECD-Sekretariats könnte die Zuwachsrate des Produktionspotentials derzeit bei rd. 2% liegen. Mehrere Faktoren lassen darauf schließen, dass sich das Potentialwachstum in jüngster Zeit erhöht hat und in den nächsten Jahren weiter zunehmen könnte. Die Arbeitsmärkte scheinen heute auf Grund flexiblerer

Tarifvereinbarungen anpassungsfähiger zu sein als noch vor einigen Jahren, der Produktmarkt Wettbewerb in den netzgebundenen Industrien hat sich verstärkt, und es steht zu erwarten, dass die Einkommen- und Unternehmensteuerreform ebenfalls zu einer Steigerung des Produktionspotentials beiträgt. Daher könnte die Potentialwachstumsrate in den nächsten fünf Jahren durchaus wesentlich höher sein als 2%. Andererseits würde der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der in den nächsten Jahren und Jahrzehnten in Deutschland zu erwarten ist, das Potentialwachstum erheblich verlangsamen, wenn diese Entwicklung nicht durch eine bedeutende Zunahme der Erwerbsbeteiligung kompensiert wird, und ob es effektiv hierzu kommen wird, ist unklar (vgl. den Abschnitt über die Renten weiter unten). Was konjunkturelle Schwankungen der Wirtschaftsaktivität betrifft, legen die kurzfristigen OECD-Projektionen überdies den Schluss nahe, dass sich das reale Wachstum in den nächsten zwei Jahren verringern und in diesem Jahr bei 2¼% liegen wird. Für 2002 wird zwar eine gewisse Erholung projiziert, in welcher Richtung sich der Konjunkturzyklus danach entwickeln wird, lässt sich jedoch noch nicht absehen. Alles in allem scheint es, dass die Annahme eines durchschnittlichen Realwachstums von 2½% bis in die zweite Hälfte dieses Jahrzehnts hinein mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist und sich als zu optimistisch erweisen könnte. Sollte ein solches Wachstum aber nicht erreicht werden, wären die mittelfristigen Konsolidierungsziele der Bundesregierung gefährdet.

Daher sind strikte Ausgabenkontrollen unerlässlich, um eine Einhaltung der Konsolidierungsziele zu gewährleisten. Wie bereits im *Wirtschaftsbericht 1999* ausgeführt, muss ein zurückhaltendes Ausgabengebahren mit weiteren Strukturreformen kombiniert werden, um ökonomisch wichtige Sparprioritäten zu identifizieren. Subventionen und Steuervergünstigungen sind in den letzten Jahren etwas abgebaut worden, ihr Gesamtumfang wird aber immer noch auf rd. 8% des BIP geschätzt, so dass umfangreiche Kürzungen vor allem hier ansetzen könnten⁹. Eine effektivere Kontrolle der Sozialausgaben sowie effizienzsteigernde Maßnahmen im öffentlichen Sektor sind ebenfalls erforderlich. Wichtige Fragen in diesem Zusammenhang werden im Folgenden angesprochen.

Steuerreform

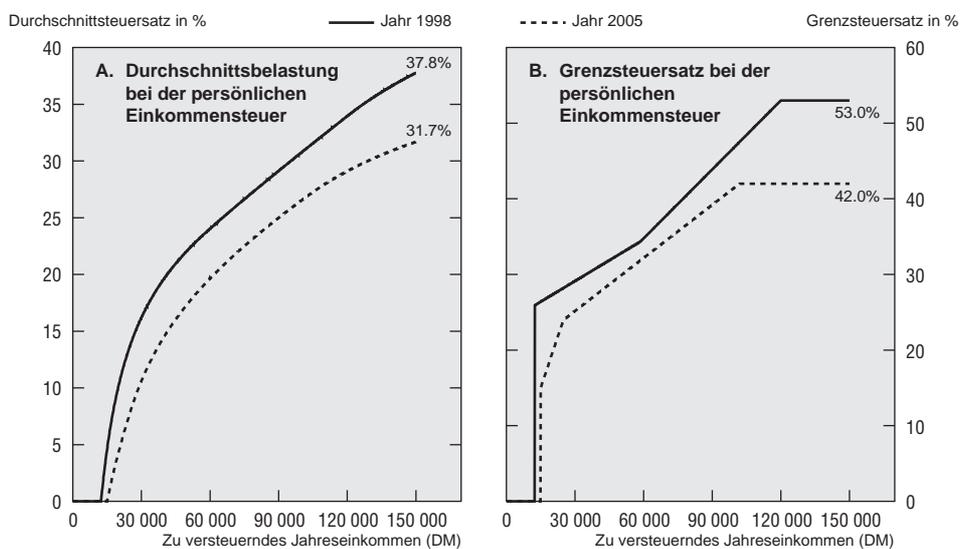
Einkommens- und Unternehmensbesteuerung

In Deutschland wird seit 1999 eine stufenweise Reform der Einkommen- und Unternehmensteuer umgesetzt, die auf verschiedenen Reformgesetzen beruht. Im Sommer 2000 passierte das Kernstück der Reform, das Steuersenkungsgesetz, sowohl den Bundestag als auch den Bundesrat. Hiermit endete schließlich eine über die ganze zweite Hälfte der neunziger Jahre geführte kontroverse Debatte über eine Einkommensteuerreform in Deutschland. Die Hauptkomponenten des Reformgesetzes wurden bereits im letzten *Wirtschaftsbericht* erörtert. Im Laufe des Ver-

mittlungsverfahrens zwischen Bundestag und Bundesrat wurden jedoch einige wichtige Elemente geändert bzw. hinzugefügt, auf die im Folgenden eingegangen wird. Kasten 3 gibt einen Überblick über die wichtigsten Änderungen in der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung, die zwischen 1999 und der Endstufe der Reform im Jahr 2005 eingeführt werden.

Was die Besteuerung persönlicher Einkommen betrifft, wurden die ursprünglich für 2002 geplanten Steuersenkungen auf das Jahr 2001 vorgezogen. Darüber hinaus werden die für die Endstufe der Reform vorgesehenen Regelsätze bei der Einkommensteuer unter das zunächst geplante Niveau gesenkt. Zwischen 2000 und 2005 wird der Eingangsteuersatz um 7,9 Prozentpunkte auf 15,0% reduziert, und der Spitzensteuersatz wird um 9 Prozentpunkte auf 42,0% ermäßigt (Abb. 10)¹⁰. Alles in allem wird Deutschland damit bei den Einkommensteuertarifen unter den OECD-Ländern einen mittleren Rang einnehmen und nicht mehr – wie noch bis vor kurzem – der Ländergruppe mit den höchsten Steuersätzen angehören (Tabelle 9).

Abbildung 10 Einkommensteuer-Regelsätze vor und nach der Reform



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Tabelle 9 Regelsteuersätze in den einzelnen OECD-Ländern

	Prozent		
	1986	1991	1999
Vereinigte Staaten	46.0	34.0	35.0
Japan	43.0	38.0	34.5
Deutschland¹	56.0-36.0	50.0-36.0	40.0-30.0
ab 2001			25.0
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 ²	50.0	30.0	34.0
Belgien	45.0	39.0	39.0
Dänemark	50.0	38.0	32.0
Finnland	33.0	23.0	28.0
Griechenland ³	49.0	46.0	35.0-40.0
Island	51.0	45.0	30.0
Irland	50.0	43.0	28.0
Luxemburg	40.0	33.0	30.0
Mexiko ⁴	39.2	35.0	35.0
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 ⁵	4.0-10.0	4.0-10.0	7.8
Türkei	46.0	49.0	25.0
Durchschnittlicher Eingangssatz ⁶	43.5	36.3	32.9
Bandbreite (zwischen Höchst- und Mindestsatz) ⁶	28.0	27.0	15.0
Standardabweichung ⁶	7.0	6.8	4.0

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. Er bleibt bei den Angaben in der Tabelle unberücksichtigt. Auch die Gewerbesteuer ist nicht inbegriffen.
2. Bei den Angaben für 1986 handelt es sich um nationale Daten.
3. Die letzte Spalte bezieht sich auf 1997 anstatt 1999.
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* (2000).

Kasten 3 Hauptkomponenten der Steuerreform

1999 wurde mit der schrittweisen Umsetzung von Maßnahmen zur Einkommen- und Unternehmensteuerreform begonnen und nach der derzeitigen Gesetzgebung wird es bis zum Jahr 2005 weitere Änderungen der Einkommensteuerparameter geben. Die Maßnahmen sind größtenteils in separaten Gesetzen verankert und sollen in mehreren aufeinanderfolgenden Stufen durchgeführt werden. Beschlossen wurde auch die stufenweise Einführung von Ökosteuern (auf Strom und Kraftstoffe). Dieser Kasten gibt einen Überblick über die wichtigsten seit 1999 verabschiedeten Maßnahmen.

I. Besteuerung persönlicher Einkommen

- Senkung des Eingangsteuersatzes: von 25,9% im Jahr 1998 auf 23,9% (Januar 1999); 22,9% (Januar 2000); 19,9% (Januar 2001); 17% (Januar 2003) und 15% (Januar 2005).
- Ermäßigung des Spitzensteuersatzes von 53% im Jahr 1998 auf 51% (Januar 2000), 48,5% (Januar 2001), 47,0% (Januar 2003) und 42% (Januar 2005). Bis zum Jahr 2000 gelten für gewerbliche Einkünfte niedrigere Spitzensteuersätze, doch wird diese Regelung im Jahr 2001 abgeschafft (vgl. nachstehend unter „Personengesellschaften“).
- Anhebung des Grundfreibetrags in jährlichen Stufen (außer in den Jahren 2002 und 2004) von 12 300 DM (1998) auf 15 000 DM (2005). Das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge werden in den Jahren 2000 und 2002 heraufgesetzt (die für 2002 vorgesehene Erhöhung ist noch nicht gesetzlich verabschiedet).

II. Unternehmensbesteuerung

Kapitalgesellschaften:

- Senkung des Steuersatzes für thesaurierte Gewinne (bisher 40%) und ausgeschüttete Gewinne (bisher 30%) auf einheitlich 25% im Jahr 2001.
- 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 steuerpflichtig sind, nicht zur Verfügung steht, wurde dieses System wegen der ungleichen Behandlung von Gebietsansässigen und Gebietsfremden kritisiert. Im Jahr 2002 soll das Anrechnungsverfahren abgeschafft und Unternehmen und Anteilseigner als völlig getrennte Wirtschaftseinheiten behandelt werden. Gewinne auf Unternehmensebene werden mit 25% besteuert. Ausgeschüttete Gewinne werden zu 50% in die Bemessungsgrundlage für die persönliche Einkommensteuer des Anteilseigners einbezogen und mit dessen jeweiligem Einkommensteuersatz besteuert.
- Steuerbefreiung der Gewinne von Kapitalgesellschaften aus der Veräußerung von Beteiligungen an anderen inländischen Kapitalgesellschaften ab dem Jahr 2002.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Personengesellschaften:

- Senkung des Spitzensteuersatzes von 47% im Jahr 1998 auf 45% (Januar 1999) und 43% (Januar 2000). Ab 2001 Abschaffung der Vorzugssteuersätze für gewerbliche Einkünfte.
- Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer (mit dem 1,8fachen Steuermessbetrag) von der Einkommensteuerschuld im Jahr 2001.
- Anhebung des steuerlichen Freibetrags für Betriebsveräußerungen von 60 000 DM auf 100 000 DM im Jahr 2002. Für Unternehmer im Alter von 55 Jahren oder darüber Wiedereinführung des halben Einkommensteuersatzes (bei einmaliger Veräußerung) im Jahr 2001.

Zu den Gegenfinanzierungsmaßnahmen gehören u.a.:

- 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 (Abzinsgebot) 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.
- Senkung des Schwellenwerts für die Vollbesteuerung von Kapitalgewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften von mindestens 10% auf eine Beteiligungsquote von mindestens 1% des Gesellschaftskapitals (mit Ausnahme von Beteiligungen an anderen Unternehmen, die von der Kapitalgewinnsteuer befreit sind, siehe weiter oben) im Jahr 2002.
- Absenkung der degressiven Abschreibung für Ausrüstungsinvestitionen auf 20% (von 30%); Reduzierung der linearen Abschreibung für Gebäude auf 3% (von 4%) im Jahr 2001.
- Anpassung der Abschreibungstabellen an realitätsnähere Nutzungsdauern im Jahr 2001.

III. 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 verwendet. Die Steuern wurden im April 1999 eingeführt und sollen in jährlichen Stufen von 2000 bis 2003 angehoben werden (Einnahmen in Höhe von 22,3 Mrd DM im Jahr 2001).

Was die Unternehmensteuern betrifft, so sah der Gesetzentwurf für Personengesellschaften die Option vor, wie Kapitalgesellschaften veranlagt zu werden. Mit dieser Regelung sollte ein Ausgleich für den (mit steigendem Gewinn) größer werdenden Abstand zwischen dem Einkommensteuer-Spitzensatz – der für einbehaltene

und ausgeschüttete Gewinne von Personengesellschaften Anwendung findet – und dem für Kapitalgesellschaften geltenden einheitlichen Körperschaftsteuersatz von 25% geschaffen werden. Diese Option erwies sich jedoch als technisch komplex und wäre für Personengesellschaften mit einem erheblichen Maß an Unsicherheit verbunden gewesen. Deshalb wurde im Zuge des Vermittlungsverfahrens hierauf verzichtet. Stattdessen können Personengesellschaften jetzt einen pauschalierten Betrag der Gewerbesteuer von ihrer Einkommensteuerschuld abziehen. Zwar wird dies effektiv zu einer gleichmäßigeren Besteuerung der Gewinne von Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften führen, doch ist auch dieser Ansatz mit gewissen Nachteilen verbunden¹¹.

Eine weitere Neuregelung ist die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen aus Beteiligungsbesitz für Kapitalgesellschaften ab dem Jahr 2002. Angeblich verhinderte die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bisher umfangreiche Wiederverkäufe von Beteiligungen, die in der Vergangenheit von Banken, anderen Finanzintermediären und Wirtschaftsunternehmen erworben worden waren. Somit könnte man davon ausgehen, dass sich die Eigentumsstrukturen in der deutschen Wirtschaft nach dem Jahr 2002 erheblich verändern werden, was generell zu einer effizienteren Kapitalallokation führen müsste. Aus demselben Grund dürften sich auch die Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen erhöhen. Die Steuerbefreiung gilt jedoch nicht für Personengesellschaften, d.h. sie ist gegenüber der Rechtsform des Unternehmens nicht neutral. Zur Behebung dieser Verwerfung sollten daher weitere Maßnahmen erwogen werden (Tabelle 10).

Tabelle 10 **Finanzielle Auswirkungen der Einkommen- und Unternehmensteuerreform von 2001¹**

In Mrd DM

	Erwartete Mehr-/Mindereinnahmen (Finanzbasis)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Unternehmensbesteuerung						
Steuerentlastung	-23.3	-34.8	-37.1	-35.6	-35.6	-35.8
Gegenfinanzierungsmaßnahmen ²	+6.3	+14.3	+21.6	+23.7	+24.3	+21.4
Nettosteuerentlastung	-17.0	-20.5	-15.5	-11.8	-11.2	-14.4
Einkommensteuertarif	-28.4	+1.3	-13.8	-13.2	-51.5	-52.8
Gesamtes Nettoentlastungsvolumen	-45.4	-19.2	-29.3	-25.1	-62.8	-67.2

- = Steuerentlastung; + = Steuerbelastung

1. Auf Kassenbasis.

2. Einschl. der Anpassung der amtlichen Abschreibungstabellen an die wirtschaftliche Nutzungsdauer.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; OECD.

Die jüngsten Energiebesteuerungsmaßnahmen bewirken Verzerrungen

Angesichts des starken Ölpreisanstiegs im Jahr 2000 wurden zunehmend Forderungen laut, auf weitere Erhöhungen der Energiesteuersätze, die nach der derzeit geltenden Gesetzgebung in drei Schritten von 2001 bis 2003 erfolgen sollten, zu verzichten. Wengleich die betreffenden Gesetze unverändert blieben und die Ökosteuern wie vorgesehen angehoben werden, hat die Bundesregierung auf die Forderungen nach Einkommensausgleich doch in der Weise reagiert, dass sie Transferleistungen und Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit dem Heizöl- und Treibstoffverbrauch einführte. Familien mit geringem Einkommen werden in der Heizperiode 2000/2001 durch die Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses entlastet. Die Höhe dieses Zuschusses richtet sich nach der Größe der Wohnfläche des Empfängers. Außerdem wird die im Einkommensteuerrecht verankerte Entfernungspauschale für die Fahrtkosten zum und vom Arbeitsplatz erhöht und von privaten Kraftfahrzeugen auch auf andere Transportmittel ausgedehnt.

Zwar sind Umweltsteuern ein sinnvolles Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, doch ist das gegenwärtige System der Energiebesteuerung im Hinblick auf eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen nicht effizient (vgl. den *Wirtschaftsbericht 1999*). Daher sollte die Energiebesteuerung in Zeiten, in denen die Preise für Brenn- und Treibstoffe nach oben driften, nicht vom Umfang her beschränkt, sondern daran gegangen werden, das Steuersystem so zu reformieren, dass es mit den Emissionsminderungszielen für Treibhausgase besser im Einklang steht. Auch sind die Initiativen, die zum Ausgleich der durch die höheren Energiepreise bedingten Einkommensverluste ergriffen wurden, nicht mit dem primären politischen Anliegen, der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, vereinbar. Wengleich die Heizkostenzuschüsse Einmalcharakter haben sollen, mindern sie doch die Anreize für einen sparsamen Umgang mit Heizenergie, wenn sich die Verbraucher darauf verlassen, bei jedem Energiepreisanstieg einen Einkommensausgleich zu erhalten. Die Ausdehnung der Entfernungspauschale auf andere Verkehrsmittel reduziert die steuerlichen Fehlanreize, die zu Gunsten der Benutzung von Pkw bestanden. Generell wird durch eine Subventionierung der Fahrtkosten aber keine Reduzierung des Verkehrsaufkommens erzielt, sondern eher ein noch stärkeres Aufkommen finanziell begünstigt. Aus Gründen des Umweltschutzes sollte die Entfernungspauschale daher nicht in ihrem Geltungsbereich erweitert, sondern abgeschafft werden, und dies würde auch einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung des Subventionsniveaus leisten¹².

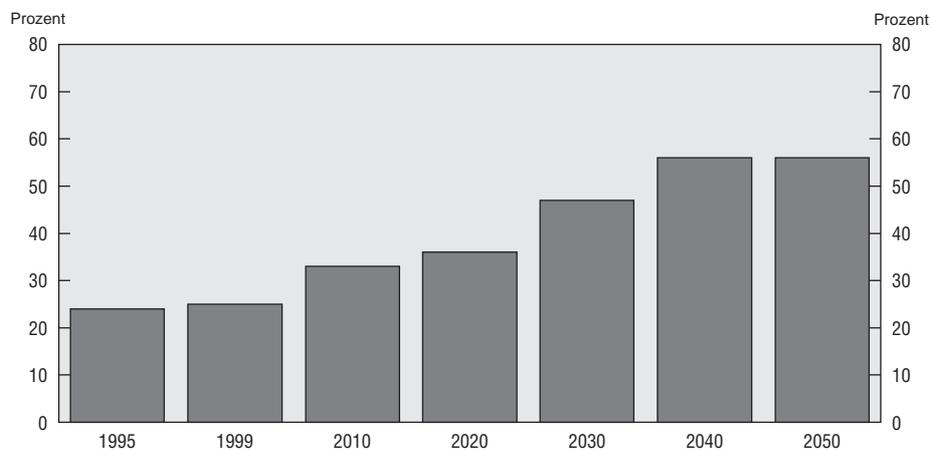
Rentenreform

Die Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit des umlagefinanzierten Rentensystems ist ein wesentlicher Bestandteil des von der Bundesregierung im Juni 2000 vorgelegten „Zukunftsprogramms“. Das bestehende leistungsdefinierte System steht bereits unter Druck, und der rasche Anstieg des Anteils der älteren Bevölke-

zung, der in den nächsten drei Jahrzehnten zu erwarten ist, wird dafür sorgen, dass Deutschland zu dem kleinen Kreis von OECD-Ländern gehört, die ein sehr starkes Wachstum der staatlichen Rentenausgaben verzeichnen. Nach den jüngsten Bevölkerungsprojektionen des Statistischen Bundesamtes wird sich der Altenquotient – definiert als das prozentuale Verhältnis der 65-jährigen und älteren Personen zur Altersgruppe 20 bis 64 Jahre – von 25% im Jahr 1999 auf 56% im Jahr 2040 erhöhen (Abb. 11)¹³. Ohne eine tiefgreifende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung werden daher beträchtliche Anhebungen der Beitragssätze erforderlich sein, mit entsprechenden Effekten auf die Arbeitskosten.

Die von der Vorgängerregierung beschlossenen gesetzlichen Maßnahmen, die auf eine Absenkung des Rentenniveaus abzielten, wurden von der neuen Regierung nicht umgesetzt, und die Rentenanpassung orientierte sich im Jahr 2000 nicht an der Nettolohnentwicklung, sondern dem Verbraucherpreisanstieg (vgl. den vorangegangenen *Wirtschaftsbericht*)¹⁴. Im Januar 2001 verabschiedete der Bundestag ein neues Reformgesetz, das im Frühjahr 2001 in Kraft treten soll, voraussetzt, dass es schließlich die Zustimmung beider Häuser des Parlaments erhält. Zu seinen wichtigsten Elementen gehören die Einführung einer freiwilligen kapitalgedeckten Zusatzvorsorge, die von staatlicher Seite durch Zulagen und Steuervergünstigungen gefördert

Abbildung 11 **Projizierte Entwicklung des Altenquotienten¹**
In Prozent



1. 65-Jährige und Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in Prozent. Bei den Projektionen wurde ein Einwanderungsüberschuss von 100 000 Personen jährlich unterstellt.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

wird, sowie eine schrittweise Absenkung der Eckrentenquote der umlagefinanzierten Rentenversicherung. Die Reform zielt darauf ab, den Beitragssatz des umlagefinanzierten Systems bis 2020 auf einem Niveau von weniger als 20% der Löhne zu stabilisieren und bis 2030 nicht über 22% hinausgehen zu lassen (gegenüber 19,1% im Jahr 2001). Die Ersatzquoten sollen in der Weise gesenkt werden, dass sich die Eckrente für Neurentner von derzeit fast 70% der Nettolohnbasis im Jahr 2030 auf 67-68% der Lohnbasis vermindert, während das Rentenniveau insgesamt – einschließlich der Rentenbezüge aus der kapitalgedeckten Komponente – steigen soll¹⁵. Wenngleich Einzelheiten im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens noch ausgehandelt werden, lassen sich die wichtigsten Elemente der Reform wie folgt zusammenfassen:

- Freiwillige Beiträge zu kapitalgedeckten Altersvorsorgeplänen aller Pflichtversicherten in der gesetzlichen umlagefinanzierten Rentenversicherung werden vom Staat durch die Zahlung von Zulagen oder in Form von Abzügen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage gefördert, und zwar bis zu einer bestimmten Höhe, die mit der Kinderzahl steigt. Es wird die jeweils günstigste Fördervariante für die betreffende Person angewandt. Der Höchstbetrag der finanziell geförderten Beiträge soll in drei gleichen Schritten in den Jahren 2004, 2006 und 2008 angehoben werden. Dieser Betrag wird von 1% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (2002) auf 4% (2008) ansteigen. Die Aufwendungen für die zusätzliche Altersvorsorge sind steuerfrei, und in der Ansparphase auch die Zinsen und Erträge, die dann aber in der Auszahlungsphase zu versteuern sein werden. Die Zusatzvorsorge erfolgt entweder im Rahmen betrieblicher Versorgungspläne oder auf individueller Basis. In den Tarifvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern kann die Art der zu wählenden Altersversorgung festgelegt werden. Die mit staatlichen Mitteln geförderte Altersvorsorge muss lebenslange gleichbleibende oder steigende Leistungen garantieren, die mindestens der Höhe der eingezahlten Beiträge entsprechen. Die Altersvorsorgepläne unterliegen zudem weiteren Auflagen, die die Sicherheit der für die Altersvorsorge angelegten Gelder erhöhen sollen.
- Die Renten werden künftig langsamer steigen, als es nach dem alten bis 1999 geltenden Anpassungsverfahren der Fall gewesen wäre. Während die Rentenanpassung in der Vergangenheit an die Nettolohnentwicklung gekoppelt war, stellt die neue Anpassungsformel bei den Renten der heutigen und künftigen Rentenbezieher nurmehr auf die Bruttolöhne, unter Ausklammerung von Veränderungen der Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung, ab. Steuerrechtsänderungen (sowie Veränderungen der Höhe der Beiträge zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung) haben daher auf die Renten keine Auswirkungen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Renten infolge der zwischen 2001 bis 2005 stufenweise eingeführten

Einkommensteuersenkungen nicht steigen werden. Hinzu kommt, dass sich der für die Rentenhöhe maßgebliche bestimmende Lohn in den Jahren 2002, 2004, 2006 und 2008 um den Maximalbetrag verringern wird, der von der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden kann. Ab 2011 wird die Rentenanpassung weiter durch einen jährlich abgezinsten Ecklohn gedämpft.

- Kindererziehungszeiten werden bei der Berechnung des Rentenanspruchs aufgewertet. Für Ehegatten wird außerdem ein Optionsrecht für ein Splitting der Rentenansprüche eingeräumt, was für den überlebenden Ehegatten höhere Leistungen bringen kann.

Die Reduzierung des umlagefinanzierten Rentenanteils und seine Ergänzung durch eine kapitalgedeckte Komponente ist angesichts der erheblichen durch die Alterung der Bevölkerung auf die deutsche Volkswirtschaft zukommenden Belastungen ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer solideren finanziellen Grundlage des Gesamtsystems, und wurde in früheren *Wirtschaftsberichten* wiederholt empfohlen. Wie darin argumentiert wurde, bietet ein solches Mischsystem den Vorteil, die Risiken zu diversifizieren, die einerseits bei einem umlagefinanzierten System mit demographischen wie auch politischen Faktoren und andererseits bei einem kapitalgedeckten System mit den Kapitalmarktentwicklungen verbunden sind. Die vorgesehenen Maßnahmen sind auch mit dem Ziel einer Reduzierung der Lohnnebenkosten vereinbar – zumindest insofern, als die Beiträge zur kapitalgedeckten Rentenversicherung effektiv aus dem allgemeinen Steueraufkommen mitfinanziert werden, und mehr noch, wenn die Eigenbeiträge der Arbeitnehmer von diesen nicht als Abgabe, sondern als Ersparnis betrachtet werden. Die Beschränkung des Förderkatalogs auf Anlageformen, die nach der Ansparphase lebenslange gleichbleibende oder steigende Leistungen garantieren, trägt dazu bei, die Gefahr des *Moral Hazard* zu begrenzen, die sich ergeben würde, wenn die Beitragszahler die Möglichkeit hätten, sich den für die Altersversorgung angesparten Gesamtbetrag auszahlen zu lassen und gleichzeitig Sozialhilfeleistungen in Anspruch zu nehmen. Für 65-jährige und ältere Personen sowie Erwerbsgeminderte führt die Rentenreform denn auch eine besondere Art bedarfsabhängiger Transfers ein, die sich von den üblichen Sozialhilfeleistungen insofern unterscheiden, als Einkommen und Vermögen der Kinder des Betroffenen bei der Bedürftigkeitsprüfung unberücksichtigt bleiben. Die Festlegung des Spektrums der zulässigen Anlageinstrumente war Gegenstand der politischen Debatte. Eine Mitnahme des gebildeten Kapitals bei Betriebswechsel muss im Interesse der Arbeitsmarktflexibilität möglich sein. Darüber hinaus sollten die Bestimmungen maximale Anlagerenditen zulassen und zugleich die langfristige Solvenz der Vorsorgesysteme gewährleisten. Das könnte am besten dadurch erreicht werden, dass den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der von den Fonds zu unterhaltenden Pflichtreserven im Zusammenhang mit gewissen Anlageinstrumenten mehr Gewicht beigemessen wird als einer bloßen Beschränkung des Spektrums der zulässigen Anlageinstrumente.

Angesichts des hiermit verbundenen langen Zeithorizonts ist jedoch unklar, ob die vorgesehenen Maßnahmen ausreichen werden, um die Beitragssätze des umlagefinanzierten Systems auf dem angestrebten Niveau zu stabilisieren. Es besteht die Gefahr, dass die künftige Entwicklung der Beschäftigung und der Erwerbsquote weniger günstig verläuft als von amtlicher Seite angenommen¹⁶. Die Reduzierung der Ersatzquoten nimmt sich angesichts des dramatischen für die nächsten 30 Jahre projizierten Anstiegs des Altenquotienten bescheiden aus¹⁷. Deshalb könnten sich weitere Maßnahmen zur Konsolidierung des Rentensystems als notwendig erweisen, und in der Tat verpflichtet die neue Gesetzgebung die Bundesregierung, Schritte zu ergreifen, wenn sich abzeichnen sollte, dass die angestrebten Beitragssätze nicht erreicht werden. Dies könnte mit einer Erweiterung des Spielraums für die freiwillige Eigenvorsorge kombiniert werden (vgl. den *Wirtschaftsbericht 1999*). Erleichtert würde eine entsprechende Reform durch eine explizite Verknüpfung der künftigen Renten mit der Lebenserwartung und eine Erhöhung der Abschläge für kurze Beitragszeiten, wodurch die Anreize für die Frühverrentung vermindert würden. Bei der kapitalgedeckten Säule eine teilweise Versicherungspflicht einzuführen, anstatt die Beitragszahlungen steuerlich zu begünstigen, wäre aus fiskalischen Gründen vorzuziehen, und eine solche Alternative sollte in Betracht gezogen werden. Wichtig wäre auch eine Vereinheitlichung der steuerlichen Regelungen für die verschiedenen Rentenversicherungsarten. Außerdem sollte, wie in früheren *Wirtschaftsberichten* argumentiert, die Zuerkennung von Erwerbsunfähigkeitsrenten ausschließlich von medizinischen Kriterien ohne Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage abhängig gemacht werden.

Gesundheitsreform

Die neuen Maßnahmen der Gesundheitsreform 2000 traten im Januar 2000 in Kraft. Zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen wurden für die Krankenhäuser und für die Ärzte Budgets festgesetzt. Derzeit wird eine Positivliste für zu erstattende Arzneimittel konzipiert, die die Bemühungen um Ausgabeneinsparungen unterstützen soll. Die Liste soll 2002 eingeführt werden. Die Bereitstellung von Gesundheitsvorsorgeleistungen wurde erweitert. Darüber hinaus erhielten die Krankenkassen 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 Verträge zwischen den Krankenkassen und den Leistungserbringern können die Möglichkeit einer (freiwilligen) „Lotsenfunktion“ der Hausärzte vorsehen, wobei Patienten, die vor Aufsuchen eines Facharztes ihren Hausarzt konsultieren, ein finanzieller Anreiz gewährt wird. Was die Vergütung von Krankenhausleistungen betrifft, so soll ab 2003 eine stärker leistungsbezogene Abrechnung eingeführt werden. Sie basiert auf Pauschalpreisen für Behandlungsfälle – man spricht hier von dem System der „diagnosebezogenen Fallgruppen“ – und wird an die Stelle des derzeitigen Mischsystems aus Tagessätzen, einheitlichen Fallpauschalen und Verwaltungskosten treten¹⁸.

Ein wichtiges Ziel der Bundesregierung in der Gesundheitspolitik besteht darin, die Beitragssätze stabil zu halten. Dieses Ziel wurde für das Jahr 2000 erreicht, und die Beitragssätze sind sogar leicht zurückgegangen. Die Strategie der Eindämmung der Gesundheitskosten stützt sich weitgehend auf die Effektivität sektoraler Budgets. Frühere Erfahrungen legen indessen den Schluss nahe, dass Ausgabenplafondierungen zwar kurzfristig zu einer Kostendämpfung beitragen können, aber kein geeignetes Instrument sind, um die Effizienz der Erbringung von Gesundheitsleistungen auf mittlere Sicht zu verbessern (*Wirtschaftsberichte 1997 und 1999*). Einige der umgesetzten Maßnahmen, insbesondere die Erweiterung der Möglichkeiten für Vertragsbeziehungen zwischen den Krankenkassen und den Leistungsanbietern, die Stärkung der Funktion des Hausarztes als Lotse im Gesundheitssystem und die geplante Änderung des Systems der Krankenhausvergütung sind Schritte in die richtige Richtung, die wahrscheinlich zu Effizienzsteigerungen führen werden. Sie gehen aber nicht weit genug, um ein in sich konsistentes und auf mittlere Sicht tragfähiges Gesundheitssystem aufzubauen. Die Krankenkassen stehen im Wettbewerb um Mitglieder, sie können aber nicht auf der Basis von Leistungen oder Kosten miteinander konkurrieren. Ihnen sollten mehr Befugnisse zugestanden werden, direkt mit den Leistungsanbietern zu verhandeln. Die Investitionsfinanzierung der Krankenhäuser und die Finanzierung von Krankenhausinstandhaltung und sonstiger Kosten wird weiterhin zwischen den Bundesländern und den Krankenversicherungsträgern aufgeteilt sein, so dass für die Bundesländer Anreize bestehen bleiben, Überkapazitäten zu schaffen. Generell bedarf es einer grundlegenden Reform, und entsprechende Reformstrategien wurden im *Wirtschaftsbericht Deutschland 1997* dargelegt.

Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Im Jahr 2002 müssen auf Grund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts von Ende 1999 Maßnahmen zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ergriffen werden. Zur Herstellung weitgehend einheitlicher Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet werden in Deutschland im Rahmen des Finanzausgleichssystems – nach der primären Steueraufteilung – Steuereinnahmen von den finanzkräftigeren an die finanzschwächeren Bundesländer übertragen, und Länder mit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuererträgen erhalten zusätzlich Bundesergänzungszuweisungen. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Klärung der Maßstäbe gefordert, die solchen Transfers zu Grunde liegen sollten. In einem weiteren Gesetzgebungsschritt muss der Gesetzgeber das System dann entsprechend diesen Maßstäben neu regeln. Damit das Finanzausgleichssystem verfassungsgerecht bleibt, muss der erste Teil der Gesetzgebung bis Anfang 2003 und der zweite bis Januar 2005 in Kraft treten. Wichtig ist, dass diese vorgeschriebene Neuregelung als eine Gelegenheit genutzt wird, identifizierte Schwachstellen zu beheben, die die Allokationseffizienz des Systems beeinträchtigen.

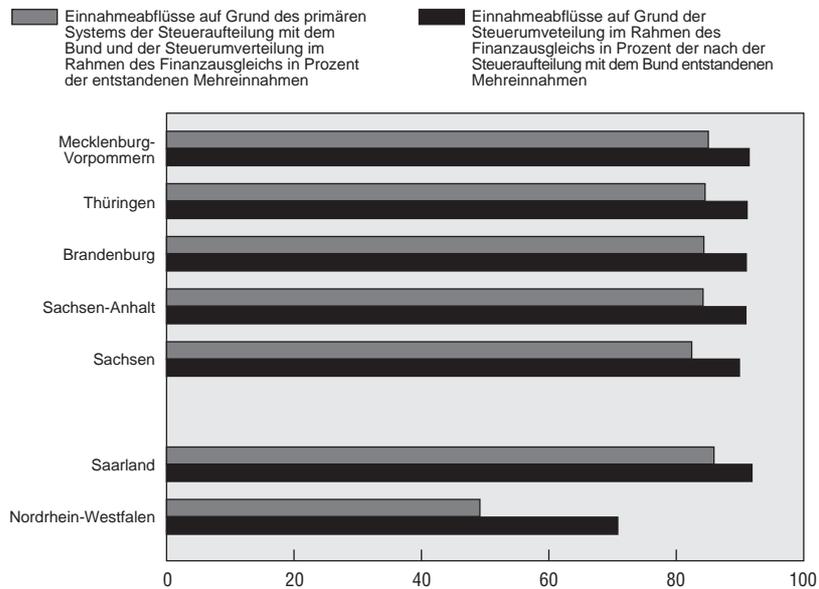
Wie im *Wirtschaftsbericht 1998* dargelegt, besteht der Hauptschwachpunkt des derzeitigen Finanzausgleichssystems in Negativanreizen, die mit den hohen effektiven Abflüssen der in einem Bundesland zusätzlich erwirtschafteten Steuereinnahmen verbunden sind, zu denen es gemäß den Regeln der sekundären Steuerverteilung zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern kommt. Auf Grund der Konstruktion des Systems entstehen sowohl für die reicheren als auch für die ärmeren Bundesländer Belastungen. Im Fall der finanzstarken Länder transferiert das Finanzausgleichssystem einen Teil des zusätzlichen Steueraufkommens nach der primären Steuerverteilung zu den ärmeren Bundesländern. Bei weniger finanzkräftigen Bundesländern verringern zusätzliche Steuereinnahmen nach der Steuerverteilung den Anspruch auf Ausgleichstransfers von den reicheren Ländern und vom Bund. In der Tat verlieren einzelne Bundesländer zwischen 86% und 49% ihres zusätzlichen Einkommensteueraufkommens (1999), gemessen als prozentualer Anteil der nach der primären Steuerverteilung mit dem Bund verbleibenden Einnahmen. Die neuen Bundesländer gehören zu den Ländern mit den höchsten Verlustraten, die zwischen 82½% und 85% liegen. Diese Raten sind sogar noch höher, wenn der primäre Finanzausgleich ebenfalls als ein Abfluss von Ländersteuereinnahmen berücksichtigt wird (Abb. 12).

Bei einem derart hohen Niveau der effektiven Besteuerung zusätzlicher Einkommensteuereinnahmen bietet das System wenig Anreize, attraktive Standortbedingungen für Unternehmen zu schaffen und die Entwicklung steuerpflichtiger Aktivitäten zu fördern (ungeachtet der Tatsache, dass solche Anreize in anderer Hinsicht bestehen)¹⁹. In der Tat gibt es empirische Evidenz, dass die effektive Grenzbelastung der Ländereinnahmen erhebliche negative Effekte auf den Steuereinzug durch die Bundesländer hat, obwohl es offenbar technische Verbesserungen bei der Durchführung von Steuerprüfungen gibt^{20,21}. Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof die steuerliche Betriebsprüfung in den neuen Bundesländern kritisiert. Er stellte in seinem Jahresbericht 2000 an die Bundesregierung fest, dass die Prüfungsfrequenz in den neuen Ländern bei Unternehmen aller Größenklassen weit hinter der der alten Länder lag. Nach Einschätzungen des Rechnungshofs sind in Ostdeutschland zwischen einem Drittel und über der Hälfte der benötigten Betriebsprüferstellen nicht besetzt, was gravierende Steuerausfälle zur Folge hat und ein unverzügliches Handeln der Bundesländer erfordert²².

Daher ist die Einführung eines stärker anreizorientierten Systems notwendig. Zu diesem Zweck müsste die Verbindung zwischen dem Niveau der Ausgleichstransfers und der jährlichen Entwicklung der Finanzkraft der Länder, gemessen an ihren Steuereinnahmen, gelockert werden. Wie im *Wirtschaftsbericht 1998* ausgeführt, könnte eine derartige Reform, die mit ehrgeizigen Umverteilungszielen im Einklang steht, dadurch erreicht werden, dass finanzschwächere Länder Pauschalzahlungen erhalten, deren Höhe für einen mehrjährigen Zeitraum festgelegt ist. In einer zweiten Stufe könnten die Steuern in Abhängigkeit der nach der ersten Stufe bestehenden Finanzkraft zwischen den Ländern umverteilt werden. Da die Finanz-

Abbildung 12 **Effektive Grenzbelastung durch primären und sekundären Finanzausgleich¹**

Prozent



1. 1999. Es wird unterstellt, dass einem Land zusätzl. Einkommensteuereinnahmen von 1 Mio DM entstehen.
 Quelle: B. Huber und K. Lichtblau, 2000.

ausstattung der ärmeren Länder bereits in der Stufe der Pauschalzahlungen verbessert würde, könnte die Transferquote für die Umverteilung der Steuereinnahmen auf Jahresbasis reduziert werden. Nach Ablauf des Referenzzeitraums würden die Allokation der Pauschaltransfers überprüft und neue Allokationen festgelegt werden²³. Da die in regelmäßigen Abständen revidierten Pauschalzuweisungen die langfristige wirtschaftliche Entwicklung der Länder widerspiegeln dürften, wird dieses System die Negativanreize für die Länder, ihre eigene Einnahmehasis zu verbreitern, wahrscheinlich nicht vollständig beseitigen. Gleichwohl wäre das reformierte System stärker anreizorientiert als die derzeit geltende Regelung.

Ein weiterer Aspekt, der in der politischen Debatte an Bedeutung gewonnen hat, besteht darin, dass die Einnahmeverteilung im gegenwärtigen Finanzausgleichssystem Bundesländer mit hoher Bevölkerungsdichte zu bevorteilen scheint. Bei der Festlegung einer Messgröße für den Finanzbedarf der Länder wird im Rahmen des Ausgleichssystems davon ausgegangen, dass der Finanzbedarf mit zuneh-

mender Bevölkerungsdichte steigt. Die drei Stadtstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) sowie die Länder mit größeren Städten und Gemeinden erhalten daher Agglomerationsprämien. Diese steigen mit der Gemeindegröße. Die Hypothese, der zufolge der Finanzbedarf mit der Bevölkerungsdichte zunehme, wurde vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil in Frage gestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat um die Überprüfung der Frage gebeten, ob ein hoher Ballungsgrad in einem Bundesland oder eine besonders dünne Besiedlung einen finanziellen Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht eine Prüfung des Zusammenhangs zwischen Steuerkraft und Agglomeration angemahnt. Im Urteil wurde explizit auf drei dünn besiedelte ostdeutsche Bundesländer Bezug genommen. Empirische Arbeiten, die nach dem Gerichtssentscheid im Hinblick auf die Angemessenheit der Ausgleichszahlungen an die Stadtstaaten durchgeführt wurden, kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Während eine Untersuchung ergab, dass das Umverteilungssystem den zusätzlichen Ausgabenbedarf der Stadtstaaten mehr als kompensiert, gelangte eine andere Studie zu dem Schluss, dass sogar höhere Prämien gerechtfertigt sein könnten, um den Stadtstaaten einen Ausgleich für die ihnen insgesamt entstehenden finanziellen Nachteile zu bieten²⁴. Auch wurde festgestellt, dass der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung auf der Ebene der Landesregierungen neutral ist²⁵. Andere Arbeiten, bei denen sowohl die Kosten auf Länder- als auch auf Gemeindeebene in Betracht gezogen wurden, kamen zu dem Ergebnis, dass dünn besiedelte Bundesländer wesentlich höhere Pro-Kopf-Ausgaben für die Gewährleistung eines bestimmten Standards in der Infrastrukturausstattung tätigen müssen²⁶. Wenngleich diese Studien im Hinblick auf die im Einzelnen betrachteten Regierungsebenen sowie den gewählten methodischen Ansatz voneinander abweichen, werfen sie doch Zweifel auf, ob das Ausmaß, in dem Länder mit größerer Siedlungsdichte im Rahmen des Finanzausgleichsystems Kompensation für die unterstellten höheren Pro-Kopf-Kosten der öffentlichen Leistungserstellung erhalten, angemessen sind. Desgleichen werden bei der Ermittlung der Finanzausstattung, über die die Flächenländer vor der Umverteilung verfügen, die kommunalen Steuereinnahmen bei dem derzeitigen Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem nur zur Hälfte berücksichtigt. Empirische Befunde legen indessen den Schluss nahe, dass diese Regelung dünn besiedelte Räume benachteiligt, weil sie geringere Pro-Kopf-Einnahmen erzielen als Agglomerationen²⁷. Wenn ein im ganzen Bundesgebiet einheitlicher Standard der Infrastruktur angestrebt wird, müssten diese Verwerfungen im Umverteilungssystem daher beseitigt werden. Dies gilt besonders für die neuen Bundesländer, wo Infrastrukturlücken gegenüber den westdeutschen Ländern festgestellt wurden (vgl. Kap. IV weiter unten).

Bei der Reform sollte aber auch die Frage der Verteilung der Steuererhebungs- und Ausgabenkompetenzen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen angegangen werden. Wie im *Wirtschaftsbericht 1998* dargelegt, ist seit vielen Jahren ein säkularer Trend zu einer Lockerung der Verknüpfung zwischen autonomen Steuer-

einnahmen und Ausgabenkompetenzen der Länder und Gemeinden zu beobachten. Überdies besteht das Risiko, dass die Verpflichtungen der Gemeinden im Bereich der Sozialausgaben in dem Maße zunehmen werden, wie die Ersatzquoten in dem umlagefinanzierten Rentensystem in den nächsten Jahren reduziert und infolgedessen vermehrt Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen, die von den nachgeordneten Regierungsebenen erbracht werden, geltend gemacht werden. Diese Entwicklungen verstärken die im Bericht 1998 hervorgehobene Notwendigkeit, die Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu erhöhen²⁸.

III. Überblick über Fortschritte bei der Strukturreform

Der vorherige *Wirtschaftsbericht* enthielt eine ausführliche Beschreibung der Neuorientierung in der Arbeitsmarktpolitik, die nach dem Amtsantritt der neuen Bundesregierung erfolgte. Ein wesentliches Element des struktur- und sozialpolitischen Konzepts der Regierung war die Einrichtung von Gesprächsrunden zwischen den Sozialpartnern und der Regierung mit dem Ziel, eine gemeinsame Strategie zur Förderung von Beschäftigung, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (das Bündnis für Arbeit) zu entwickeln. Dem Bündnis gelang es, einen breiten Konsens über Beschäftigungsförderung zu erreichen, und es hat insbesondere dazu beigetragen, die negativen Auswirkungen des jüngsten Ölpreisschocks in Grenzen zu halten. Hinsichtlich der Fortschritte bei der Arbeitsmarktreform im Allgemeinen ergibt sich jedoch ein uneinheitliches Bild. Was die Produktmärkte anbelangt, wurden in den letzten Jahren beträchtliche Erfolge bei der Liberalisierung der Netzwerkindustrien erzielt. Im Bereich der Telekommunikation, der Stromversorgung und der Postdienste hat Deutschland die Märkte schneller geöffnet, als es die europäischen Bestimmungen verlangen. Die Neuregelung in der Gasversorgung bringt ebenfalls eine weitreichendere Öffnung der Märkte mit sich als in vielen anderen europäischen Ländern, doch hat das Reformtempo hier nachgelassen. In Bezug auf die Postdienste hat die Bundesregierung nun entschieden, die weitere Marktöffnung an Fortschritte auf europäischer Ebene zu knüpfen. Über die Regulierungsreform für die Wasserversorgung wird noch diskutiert, und im Hinblick auf mehr Wettbewerb im Schienenverkehr wurden keine großen Fortschritte erzielt.

Der erste Teil dieses Kapitels befasst sich mit den jüngsten Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik. Im zweiten Teil werden dann die Erfolge und die Unzulänglichkeiten bei der Regulierungsreform erörtert. Der letzte Abschnitt zeigt die Bereiche auf, in denen weiterer Handlungsbedarf besteht.

Jüngste Arbeitsmarktreformen zur Bewältigung der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit

Größere Lohn- und Arbeitskostenflexibilität

In der *OECD-Beschäftigungsstrategie* wurden Lohn- und Arbeitskostenflexibilität als wesentliche Elemente einer erfolgreichen Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit identifiziert. In der Vergangenheit hatte die Lohnentwicklung der hohen und wachsenden Arbeitslosigkeit oft nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen. Wie im letzten *Wirtschaftsbericht* dargelegt, kam im Bündnis für Arbeit ein breiter Konsens darüber zustande, dass die Lohnpolitik in erster Linie auf die Erhöhung der Beschäftigung ausgerichtet sein sollte. Um die Verwirklichung dieses Ziels zu erleichtern, einigten sich die Bündnispartner auf eine Reihe informeller Richtlinien für die Tarifverhandlungen: Die vereinbarten Lohnerhöhungen sollen das Produktivitätswachstum nicht übersteigen, mehrjährige Tarifverträge sollen einjährigen vorgezogen werden und es soll mehr Raum für Lohndifferenzierung auf regionaler oder Branchenebene zugelassen werden. Die relativ moderaten Tarifabschlüsse, die im Frühjahr 2000 zumeist für die Dauer von zwei Jahren ausgehandelt wurden, stellten eine weitgehende Bekräftigung dieser Vereinbarungen dar. Bemerkenswert ist, dass diese Abschlüsse in einer Phase rasch steigender Öl- und Energiepreise zustande kamen und die Gewerkschaften angesichts des sich verstärkenden Preisanstiegs keinen zusätzlichen Teuerungsausgleich forderten.

In früheren *OECD-Wirtschaftsberichten über Deutschland* wurde der auf Betriebsebene zu beobachtende Trend zur Lohnflexibilisierung ausführlich beschrieben. Bei den 2000 geführten Tarifverhandlungen bestätigte sich dieser Trend, denn häufig verständigten sich die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände auf eine Verlängerung der Öffnungsklauseln, die in den letzten Jahren in vielen Branchen eingeführt worden waren²⁹. Bis zu einem gewissen Grad trugen die im Jahr 2000 geschlossenen Branchentarifverträge auch den unterschiedlichen konjunkturellen Bedingungen in verschiedenen Wirtschaftszweigen und Regionen Rechnung. Im ostdeutschen Baugewerbe z.B., das sich seit vier Jahren in einer Rezession befindet und erhebliche Beschäftigungseinbußen verzeichnen musste, werden die Lohnsteigerungen sowohl im Jahr 2000 als auch 2001 weit unter dem Bundesdurchschnitt liegen. In den letzten Jahren war aber auch ein Trend zu einer Unterschreitung des tarifvertraglichen Lohn- und Gehaltsniveaus zu beobachten – wobei Unternehmen entweder aus dem entsprechenden Arbeitgeberverband austraten oder Tarifvereinbarungen nicht einhielten –, was darauf hindeutet, dass sich die Arbeitsmarktinstitutionen nicht hinreichend angepasst haben, um die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt zu bewältigen. Mitte 1999 entlohnten in Ostdeutschland lediglich 55% und in Westdeutschland 68% aller Unternehmen noch entsprechend den mit Gewerkschaften ausgehandelten Tarifverträgen (vgl. Tabelle 11)³⁰.

Tabelle 11 **Anwendung von Tarifverträgen**
In Prozent, 1999¹

	Betriebe	Beschäftigte
Ostdeutschland		
Mit Branchentarif	21 (26)	46 (44)
Mit Haustarif/Firmentarif	5	11
Ohne Tarifvertrag	74	43
Orientierung am Branchentarifvertrag, aber ohne Bindung	29	22
Westdeutschland		
Mit Branchentarif	44 (49)	65 (65)
Mit Haustarif/Firmentarif	3	8
Ohne Tarifvertrag	52	27
Orientierung am Branchentarifvertrag, aber ohne Bindung	20	13

1. Die Werte in Klammern beziehen sich auf das Jahr 1997.

Quelle: R. Schäfer und I. Wahse (2000).

Die Zahl der Allgemeinverbindlichkeitserklärungen durch den Bundesminister für Arbeit, mit denen der Geltungsbereich von Tarifverträgen auf nicht tarifgebundene Parteien ausgedehnt wird – womit Außenseiterwettbewerb begrenzt werden soll –, ging 1999 zurück. Insgesamt betrafen sie 1,1% der Tarifverträge, gegenüber 1,2% im Jahr 1998. Die meisten dieser Allgemeinverbindlichkeitserklärungen beziehen sich auf Rahmenvereinbarungen, die die allgemeinen Arbeitsbedingungen regeln, wie Arbeitszeiten und Prämienzahlungen. Bei rd. 7% bestimmen sie aber auch das Niveau der Arbeitsentgelte, wie dies in Bezug auf die Mindestlöhne im Baugewerbe der Fall ist. Das Recht des Arbeitsministers, den Geltungsbereich von Tarifvereinbarungen auch ohne die Zustimmung der Sozialpartner auszudehnen, wurde von Bauunternehmen in den neuen Ländern angefochten. Das Bundesverfassungsgericht entschied jedoch im Sommer 2000, dass solche nicht von den Sozialpartnern gebilligten Allgemeinverbindlichkeitserklärungen nicht verfassungswidrig sind.

Stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeit und Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen

In den achtziger Jahren sowie der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurden zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit generelle Arbeitszeitverkürzungen eingeleitet. Ende 1999 wurden nach der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik im Herbst 1998 (vgl. *Wirtschaftsbericht 1999*) erneut Forderungen gestellt, die Arbeitszeiten allgemein zu reduzieren. Alles in allem hat sich die Politik der Arbeitszeitverkürzungen nicht als erfolgreiches Instrument zum Abbau der Arbeitslosigkeit erwiesen³¹. Wie im letzten *Wirtschaftsbericht Deutschland* dargelegt, sind in den vergan-

genen Jahren aber erhebliche Fortschritte bei der Zulassung flexiblerer Arbeitszeitregelungen auf Firmenebene erzielt worden. Dieser Trend setzt sich fort, und Erhebungen zufolge verfügten 1999 35% der Beschäftigten in Westdeutschland und 33% der Beschäftigten in Ostdeutschland über Arbeitszeitkonten³². Solche Konten ermöglichen den Ausgleich von Überstunden durch eine geringere Stundenzahl zu einem anderen Zeitpunkt, und zwar innerhalb einer bestimmten Zeitspanne, die von einer kurzen Periode bis zu mehreren Jahren reichen kann. Bei Langzeitkonten handelt es sich in einigen Fällen um auf D-Mark lautende Wertguthaben, die auf dem Kapitalmarkt angelegt werden. Die Guthaben können dann später genutzt werden, um ein „Sabbatjahr“ zu nehmen oder vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Im Herbst 2000 einigten sich die Sozialpartner zum ersten Mal branchenweit (in der Stahlindustrie) auf einen Tarifvertrag, der Arbeitszeitkonten zulässt, die sich über die gesamte Lebensarbeitszeit erstrecken. Analog dazu hat die „Benchmarking-Gruppe“ des Bündnisses für Arbeit – eine Sachverständigengruppe, die sich mit Fragen der Arbeitszeit und anderen in den Bündnisgesprächen behandelten Themen befasst – im Februar 2000 die Auffassung vertreten, dass künftige Arbeitszeitregelungen weder die Investitionstätigkeit hemmen noch zu höheren Kosten, verkürzten Betriebsnutzungszeiten oder einer Verschärfung der Qualifikationsungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt führen sollten. Vielmehr sollten sie einen Ausgleich zwischen den individuellen Präferenzen der Arbeitnehmer und den betrieblichen Erfordernissen schaffen³³. Allerdings hat sich das Bündnis für Arbeit selbst diese Auffassung bislang noch nicht zu eigen gemacht.

Die Bundesregierung hat neue Gesetze zur Förderung der Teilzeitarbeit eingeführt. Ab Januar 2001 haben die Arbeitnehmer gesetzlichen Anspruch auf die Umwandlung eines Vollzeitarbeitsverhältnisses in ein Teilzeitarbeitsverhältnis. Die Firmenleitung kann den Antrag des Arbeitnehmers abweisen, wenn sie betriebliche Gründe (die z.T. vorher festgelegt sein können) für die Aufrechterhaltung des Vollzeitarbeitsverhältnisses geltend machen kann. Darüber hinaus sollen Teilzeitkräfte, die ihre Arbeitszeit verlängern wollen, bei der Besetzung freier Stellen Vorrang vor externen Bewerbern erhalten. Diese Maßnahme könnte der Nachfrage der Arbeitnehmer nach mehr Teilzeitarbeit entgegenkommen. Sie droht jedoch die Arbeitskosten und die Rechtsunsicherheit zu erhöhen, weil u.U. eine große Zahl von Gerichtsentscheidungen erforderlich sein wird, um zu einem Konsens über die Definition der betrieblichen Gründe zu gelangen, die Unternehmen von der Verpflichtung befreien, Vollzeitbeschäftigten einen Teilzeitarbeitsplatz einzuräumen. Rechtsunsicherheit führt zu erhöhten Transaktionskosten und kann somit der Schaffung neuer Arbeitsplätze entgegenstehen. Allerdings gibt das Gesetz den Sozialpartnern die Möglichkeit, die Ablehnungsgründe in Tarifverträgen festzulegen, was wiederum zu einer Verringerung der Rechtsambiguität beitragen könnte.

Die Zahl der Tarifverträge, die einen Anspruch auf Altersteilzeit vorsehen, hat weiter zugenommen. Der zulässige Verteilzeitraum der Altersteilzeit beträgt bis zu

10 Jahren, und oft arbeiten die betroffenen Arbeitnehmer während der ersten Hälfte dieser Zeit weiter auf Vollzeitbasis, um sich während der zweiten Hälfte freustellen zu lassen (vgl. *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 1999*). Diese Regelung gestattet effektiv eine Subventionierung der Frühverrentung durch die Bundesanstalt für Arbeit, vorausgesetzt, dass für die teilzeitbeschäftigten älteren Mitarbeiter Arbeitslose eingestellt oder Ausgebildete übernommen werden. Die meisten im Jahr 2000 geschlossenen Tarifverträge beinhalteten die Einführung, Verlängerung oder Abänderung von Altersteilzeitregelungen. Ende 2000 waren derartige Regelungen Bestandteil von 530 Tarifverträgen, die sich auf etwa 15,4 Millionen Beschäftigte erstrecken, und die Bundesanstalt für Arbeit subventionierte 35 000 an solchen Programmen teilnehmende Arbeitnehmer³⁴.

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, die als Nebenerwerb ausgeübt werden, unterliegen nunmehr denselben versicherungs- und steuerrechtlichen Bestimmungen wie reguläre Arbeitsverhältnisse (auf Voll- oder Teilzeitbasis). Dadurch hat sich für geringfügige Nebenbeschäftigungen die gesamte Steuer- und Abgabenlast erhöht, während sich für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse auf Haupterwerbsbasis kaum etwas geändert hat (für diese gilt jetzt in der Regel anstelle der früheren Pauschalbesteuerung die Sozialversicherungspflicht)³⁵. Es gibt Anzeichen dafür, dass es zu einer Substitution von geringfügigen Nebenbeschäftigungen durch geringfügige Hauptbeschäftigungen gekommen ist. Die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen hat sich entsprechend geändert³⁶, wobei der Anteil der Studenten, der Rentner und vor allem der Hausfrauen gestiegen ist. Diese Arbeitskräftereallokation deutet auf eine hohe Elastizität des Kräfteangebots in diesem Arbeitsmarktsegment hin. Die durch die differenzierte steuerliche Behandlung verschiedener Beschäftigungsarten entstehenden Wohlfahrtsverluste könnten somit erheblich sein. Es ist nicht klar, ob die Neuregelung per saldo zu einer Zunahme der regulären Teilzeit- oder Vollzeitarbeitsplätze beigetragen hat³⁷. Eine weitere wichtige Frage wird sein, ob geringfügige Beschäftigungsverhältnisse den Übergang in reguläre Arbeitsverhältnisse erleichtern, insbesondere für Arbeitslose. Hierzu ist nur wenig bekannt. Der Übergang von einer geringfügigen Beschäftigung in ein reguläres Teilzeit- oder Vollzeitarbeitsverhältnis wird durch einen hohen impliziten Grenzsteuersatz behindert, der in einigen Fällen über 100% liegen könnte³⁸.

Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung hat sich als recht komplex erwiesen, da die Sozialversicherungsbeiträge und die steuerliche Behandlung jetzt von einer Reihe von Arbeitnehmermerkmalen abhängen (vgl. *Wirtschaftsbericht 1999*). Sie bürdet den Unternehmen, die die Sozialversicherungsbeiträge und Steuerabgaben berechnen und weiterleiten müssen, einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand auf. Insbesondere in einigen Dienstleistungsbranchen sahen sich verschiedene Unternehmen vorübergehend Personalengpässen gegenüber, als Arbeitnehmer, die bis dahin eine geringfügige Beschäftigung als Nebentätigkeit ausgeübt hatten, ihre Verträge als Reaktion auf die Neuregelung kündigten. Im

Laufe der Zeit ist es den meisten Unternehmen aber offenbar gelungen, entweder Ersatzkräfte – auf Voll- oder Teilzeitbasis – einzustellen oder die Arbeit durch Einführung von Arbeitszeitkonten oder Zahlung von Überstundenzuschlägen auf die übrige Belegschaft umzulegen³⁹.

Leiharbeitsunternehmen, die ihre Mitarbeiter für einen begrenzten Zeitraum anderen Unternehmen überlassen, können ebenfalls ein wichtiges Instrument zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität und zur Förderung des Übergangs in reguläre Arbeitsverhältnisse darstellen. Die vorliegenden Daten lassen in der Tat den Schluss zu, dass Leiharbeitsunternehmen eine wichtige Rolle dabei spielten, ein besseres Gleichgewicht zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage herzustellen, und zur Senkung der Arbeitslosigkeit beizutragen (Tabelle 12). Die Leiharbeitsunternehmen haben ihre Mitarbeiterzahlen in den vergangenen Jahren deutlich erhöht: Zwischen 1996 und 1999 war ein Anstieg von 57% zu verzeichnen, wobei das Beschäftigungswachstum allein 1999 12% betrug. Rund 0,7% aller Arbeitnehmer stehen bei einem Leiharbeitsunternehmen unter Vertrag (1999). Etwa 60% der von Leiharbeitsunternehmen neu eingestellten Kräfte waren zuvor nicht beschäftigt und rd. 20% über ein Jahr lang arbeitslos. In den meisten Fällen enden Leiharbeitsverhältnisse vor Ablauf von drei Monaten, und viele der Leiharbeitnehmer erhalten letztlich eine feste Anstellung. Die rasche Expansion dieser Branche vollzog sich trotz strenger gesetzlicher Auflagen⁴⁰. Eine Lockerung der bestehenden Restriktionen könnte der Beschäftigung insgesamt förderlich sein, wenngleich die verfügbaren Daten in dieser Hinsicht nicht eindeutig sind, da eine einseitige Liberalisierung der Regelungen für Zeitarbeitskräfte und nicht der Beschäftigungsschutzbestimmungen generell in einigen Fällen erhebliche Veränderungen der Beschäftigungsstruktur nach sich ziehen könnte^{41,42}.

Tabelle 12 **Beschäftigung in Leiharbeitsunternehmen**

	1996	1997	1998	1999
Durchschnittliche Leiharbeitnehmerzahl	175 798	200 541	245 780	275 838
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	..	14.1	22.6	12.2
Anteil an der Gesamtbeschäftigung	0.4	0.5	0.6	0.7
Einstellungen	149 936	183 243	233 091	270 536
davon: (in %)				
Unmittelbar vorher beschäftigt	38.2	36.1	37.5	38.4
Vorher nicht beschäftigt	61.8	63.9	62.5	61.6
Innerhalb der vorangegangenen				
12 Monate beschäftigt	41.1	42.8	41.3	40.7
Innerhalb der vorangegangenen				
12 Monate nicht beschäftigt	10.9	11.9	11.9	11.3
Überhaupt noch nicht beschäftigt	9.7	9.1	9.3	9.6

Quelle: Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG), Berlin, 2000; OECD.

Tabelle 13 **Verwendung von befristeten Arbeitsverträgen in Deutschland**
Erwerbstätige Arbeiter und Angestellte, Quoten in Prozent¹

	Juni 1985	April 1991	April 1995	April 1999
Bundesgebiet Ost				
Insgesamt		10.3	12.1	13.1
Unter 25 Jahre		13.0	17.0	27.1
Männer		9.8	10.4	12.2
Männer unter 20 Wochenstunden		..	..	31.9
Frauen		10.9	14.2	14.1
Frauen unter 20 Wochenstunden		..	..	19.2
Bundesgebiet West				
Insgesamt	5.4	5.1	5.5	7.1
Unter 25 Jahre	10.3	9.7	13.0	20.2
Männer	4.8	4.3	5.1	6.8
Männer unter 20 Wochenstunden	31.7	36.6	29.1	21.4
Frauen	6.3	6.2	5.9	7.6
Frauen unter 20 Wochenstunden	13.0	11.7	8.4	7.8

1. Einschl. öffentliche Bedienstete und im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Beschäftigte, ohne Personen in FuU-Maßnahmen. Mikrozensus-Daten.

Quelle: H. Rudolph (2000).

Befristete Arbeitsverträge haben ebenfalls an Bedeutung gewonnen. Der Anteil junger Menschen, die über befristete Verträge in den Arbeitsmarkt einsteigen, nimmt zu, und auch bei Teilzeitbeschäftigungen ist die Dauer vieler Arbeitsverträge im Voraus festgelegt (Tabelle 13). 1999 waren in Ostdeutschland 13,1% und in Westdeutschland 7,1% aller Arbeitsverhältnisse befristet⁴³. Allerdings liegen diese Zahlen noch immer unter denen vieler anderer europäischer Länder (Tabelle 14). In Deutschland gibt es zwei Arten befristeter Verträge⁴⁴. Im ersten Fall muss für die Befristung ein „sachlicher Grund“ angeführt werden. Dies gilt beispielsweise für eine Anstellung auf Probe, für Saisonarbeit oder für Vertretungen von Mitarbeitern auf Elternurlaub. Für die zweite Art der Befristung – auf die nur ein geringer Teil der Verträge entfällt – muss kein sachlicher Grund vorliegen, dafür ist die Vertragsdauer aber auf maximal 24 Monate mit begrenzten Verlängerungsmöglichkeiten innerhalb dieses Zeitraums beschränkt. Diese Variante war 1985 vorübergehend eingeführt und später bis Ende 2000 verlängert worden (vgl. *Wirtschaftsbericht 1999*).

Obwohl die Gewerkschaften die Abschaffung der nicht auf einem sachlichen Grund beruhenden Befristung von Verträgen verlangt hatten, weil sie weniger restriktiven Beschäftigungsschutzbestimmungen eine beschäftigungsfördernde Wirkung absprachen⁴⁵, wurden die Bestimmungen für befristete Arbeitsverträge im Herbst 2000 in einem neuen Gesetz zusammengefasst. Die neue Gesetzgebung verbindet früheres geschriebenes Recht mit Fallrecht und dürfte daher die Rechtsunsicherheit verringern. Beispielsweise sind für befristete Verträge des ersten Typs

Tabelle 14 **Befristete Arbeitsverträge in ausgewählten Ländern, 1998**
In Prozent der abhängig Erwerbstätigen

	Insgesamt	davon:	
		Nicht wegen Ausbildung	Wegen Ausbildung
Vereinigtes Königreich	7.0	6.6	0.4
Österreich	7.8	3.6	4.2
Italien	8.5	5.9	2.6
Deutschland	12.2	6.3	5.8
Niederlande	12.7	12.5	0.2
Frankreich	13.9	11.8	2.0
Portugal	17.4	16.9	0.6
Spanien	32.9	31.6	1.3

Quelle: H. Rudolph (2000). Daten aus der Eurostat Labour Force Survey.

zulässige Gründe jetzt gesetzlich festgelegt, was zuvor nicht der Fall war. Das neue Gesetz sieht auch eine Lockerung der für die befristete Beschäftigung älterer Arbeitnehmer geltenden Bestimmungen vor⁴⁶. Andererseits wurden die Möglichkeiten für die Verlängerung befristeter Verträge, für die keine „sachlichen Gründe“ vorliegen, weiter eingeschränkt. Dies wurde von der Industrie kritisiert, weil ihrer Ansicht nach damit ein erhebliches Maß an Freiheit verloren geht. Den Sozialpartnern wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, in den Tarifverträgen die Bedingungen festzulegen, unter denen befristete Verträge verlängert werden können. Im Allgemeinen hat die Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen für Zeit- und befristete Verträge positive Auswirkungen auf das Niveau der Beschäftigung wie auch das der Arbeitslosigkeit⁴⁷.

Verringerung der verzerrenden Effekte von Arbeitslosengeld und verwandten Sozialleistungen

Wie in früheren *Wirtschaftsberichten über Deutschland* dargelegt wurde, hatten Arbeitslose im Alter von 58 Jahren und darüber Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, ohne zur Annahme eines Stellenangebots verpflichtet zu sein. Diese zeitlich befristete Bestimmung, die von der OECD kritisiert worden war, weil sie effektiv Anreize zur Frühverrentung schuf und dies auf Kosten höherer Arbeitslosenversicherungsbeiträge, lief Ende 2000 ersatzlos aus⁴⁸.

Im Frühjahr 2000 erklärte es das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig, das Arbeitslosengeld ausschließlich nach dem monatlichen Grundgehalt zu berechnen, während die Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge auch Einmalzahlungen wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld umfasst. Die Umsetzung dieses Urteils hätte beinhalten können, entweder die Einmalzahlungen aus der

Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungen herauszunehmen und die bisherige Berechnung des Arbeitslosengelds beizubehalten oder die Beitragsbemessungsgrundlage unverändert zu lassen und stattdessen die Basis für die Berechnung des Arbeitslosengelds zu erweitern. Die Bundesregierung entschied sich für die zweite Möglichkeit wegen ihrer günstigeren Auswirkungen im Hinblick auf die Sicherung der Einnahmehasis des Arbeitslosenversicherungssystems. Ohne weitere Maßnahmen werden Leistungsniveau und Ersatzquoten zunehmen, womit sich die Arbeitsanreize verringern. Zudem müssten die Beitragssätze *ceteris paribus* ansteigen, was die Lohnnebenkosten erhöht; allerdings haben die jüngsten Beschäftigungszuwächse zu einer Minderung der Beitragslast geführt.

Die Gewährleistung einer besseren Integration der Sozialhilfe in das System der Arbeitslosenunterstützung ist nach wie vor ein ungelöstes Problem. Viele Arbeitslose erhalten zusätzlich Sozialhilfe, weil das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts nicht ausreichen. Sozialhilfeleistungen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, und diese sind zu einer starken Belastung für die kommunalen Haushalte geworden.

Die Gemeindeverwaltungen haben unterschiedliche Wege eingeschlagen, um ihre Haushalte zu entlasten und die Eingliederung bzw. Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den primären Arbeitsmarkt zu erleichtern. Da sich die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit nur auf Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. -hilfe erstrecken, haben viele Kommunen eigene Aktivierungsprogramme eingeleitet⁴⁹. In der Regel verschaffen sie Sozialhilfeempfängern befristet subventionierte Arbeitsplätze, entweder im privaten Sektor oder in kommunalen Beschäftigungsförderungsprogrammen⁵⁰. Damit soll zugleich die Arbeitsbereitschaft der Leistungsempfänger getestet werden⁵¹. Manche Gemeinden zahlen noch bis zu 12 Monate nach Aufnahme einer Beschäftigung auf dem primären Arbeitsmarkt zusätzliche Hilfen, um die starken Negativanreize zu reduzieren, die mit dem Entzug von Sozialhilfeleistungen verbunden sind (vgl. *Wirtschaftsbericht Deutschland 1996*). Darüber hinaus beobachten einige Gemeinden potentielle Problemgruppen und bieten Beratung an; damit wollen sie der Bildung von harten Kernen der Arbeitslosigkeit oder Nichtbeschäftigung vorbeugen. Derartige Initiativen scheinen die Zahl der Sozialhilfeempfänger gesenkt zu haben, weil sie einige Arbeitsunwillige davon abhielten, weiterhin Sozialhilfeansprüche geltend zu machen. Zugleich legen einzelne Beobachtungen den Schluss nahe, dass einige entmutigte Langzeitarbeitslose den Weg zurück in den primären Arbeitsmarkt gefunden haben. Kommunale Beschäftigungsprogramme müssen jedoch sorgfältig konzipiert werden, damit kein permanenter zweiter Arbeitsmarkt entsteht, auf dem die Beschäftigung von öffentlichen Subventionen in der einen oder anderen Form abhängt, und eine opportunistische Umschichtung der Lasten zwischen den Kommunen und der Arbeitsmarktverwaltung vermieden wird. Im Herbst 2000 trat ein neues Gesetz in Kraft, das die Zusammenarbeit zwischen den Sozialämtern und den Arbeitsämtern regelt. Darüber hinaus fördert die Bundes-

regierung mehrere Modellprojekte in diesem Bereich. Dennoch bedarf es einer besseren Abstimmung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie einer effizienteren Koordinierung von Aktivierungsmaßnahmen.

Verbesserungen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben

Die Bundesregierung misst der Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt höhere Priorität bei als Maßnahmen zur Unterstützung des zweiten Arbeitsmarkts. Daher wurden verschiedene Arten von Lohn- und Arbeitskostenzuschüssen eingeführt und den örtlichen Arbeitsämtern bei der Verwendung der Mittel mehr Ermessensspielraum zugestanden. Im August 1999 traten mehrere kleinere Änderungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Kraft, die einer besseren Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen und einer Reduzierung der Verwaltungskosten dienen sollen (vgl. *Wirtschaftsbericht 1999*)⁵². Hinsichtlich der Evaluierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind in letzter Zeit einige Fortschritte erzielt worden, aber es bleibt noch viel zu tun. Nach der Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten für diese Maßnahmen sind die örtlichen Arbeitsämter nun verpflichtet, einmal jährlich genau Rechenschaft abzulegen über ihre Erfolge bei der Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt⁵³. Im Herbst 1999 wurden die ersten Eingliederungsbilanzen veröffentlicht. Diese Bilanzen sollen, aufgegliedert nach Instrumenten und Regionen, Aufschluss geben über den relativen Erfolg von Weiterbildungskursen, Lohnsubventionen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Als wichtigster Indikator gilt der Anteil der Maßnahmenteilnehmer, die sechs Monate nach Beendigung der Förderung nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Ein weiterer Schritt wird die Einführung eines Indikators sein, an dem sich der Anteil der Teilnehmer ablesen lässt, die einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt gefunden haben. Darüber hinaus ist das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit dabei, einen Datensatz zu entwickeln, mit dessen Hilfe das Profil einzelner Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verfolgt und eine ökonometrische Wirkungsanalyse der Programme erstellt werden kann. Solche Forschungen sind für eine angemessene Evaluierung der Programme unverzichtbar. Die Eingliederungsbilanzen legen den Schluss nahe, dass die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen 1999 erfolgreicher waren als im Vorjahr. Da sich die Arbeitsmarktbedingungen 1999 jedoch generell gebessert haben, ist der gestiegene Anteil der sechs Monate nach Beendigung der jeweiligen Maßnahme nicht mehr arbeitslosen Teilnehmer noch nicht als Indiz dafür zu werten, dass die Effizienz der Programme zugenommen hat. Aber selbst dieser recht grobe Indikator weist auf eine in anderen Untersuchungen gewonnene Erkenntnis hin, nämlich dass auf eine direkte Integration in den ersten Arbeitsmarkt abzielende Maßnahmen in der Regel mehr Erfolg haben als andere Arten von Arbeitsförderungsmaßnahmen, namentlich solche, die den zweiten Arbeitsmarkt ins Spiel bringen (Tabelle 15; vgl. auch Kapitel IV).

Tabelle 15 Eingliederungsbilanz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
Anteil der ehemaligen Teilnehmer in Prozent

Maßnahme	Sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme nicht mehr als arbeitslos registriert	
	1998	1999
Überbrückungsgeld	89	91
Eingliederungszuschüsse ¹	72	81
Einstellungszuschüsse bei Neugründungen	59	77
Maßnahmen der beruflichen Fortbildung	66	68
Strukturanpassungsmaßnahmen für private Unternehmen ¹	49	66
Strukturanpassungsmaßnahmen ²	48	63
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	41	42

1. Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber.
2. Beschäftigungsschaffende Maßnahmen.
Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (2000); OECD.

Eine erste Evaluierung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit deutet darauf hin, dass hiermit relativ bescheidene Erfolge erzielt wurden. 1999 sind 176 100 Jugendliche in das Programm eingetreten. Die registrierte Jugendarbeitslosigkeit sank im Jahresverlauf um nahezu 9%, während die registrierte Arbeitslosigkeit aller Altersgruppen um etwa 4% zurückging. Der überdurchschnittliche Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit könnte als eine Folge des Programms gedeutet werden. Auf Grund der Struktur des deutschen Arbeitsmarkts unterliegen die Beschäftigungsaussichten für junge Arbeitskräfte jedoch wesentlich größeren konjunkturellen Schwankungen als die Arbeitsmarktaussichten generell⁵⁴. Daher wäre eine ähnliche Entwicklung auch ohne ein besonderes Programm zu erwarten gewesen. Die Beschäftigungseffekte des Sofortprogramms werden im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung derzeit einer Bewertung unterzogen⁵⁵. Parallel zum Sofortprogramm wurden die traditionellen Programme für Jugendliche mit einer wachsenden Teilnehmerzahl fortgeführt.

Zwei verschiedene Modellprojekte zur Bewältigung des Problems der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Kräfte werden in vier Bundesländern erprobt. Das eine zielt auf eine Verstärkung der Nachfrage nach Geringqualifizierten ab, das andere auf eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebots für Niedriglohnarbeitsplätze. Im Saarland und in einem Arbeitsamtsbezirk in Sachsen werden durch Subventionen die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für Unternehmen gesenkt, die Geringqualifizierte oder Langzeitarbeitslose einstellen. Die Anwärter erhalten Schulungen vor, während oder nach Ablauf ihrer subventionierten Beschäftigung, die bis zu 18 Monate dauern kann. Das Zuschussniveau sinkt mit zunehmendem Stundenlohn⁵⁶. In einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg erhalten arbeitslose oder entmutigte Arbeitskräfte, die eine Niedriglohnbeschäfti-

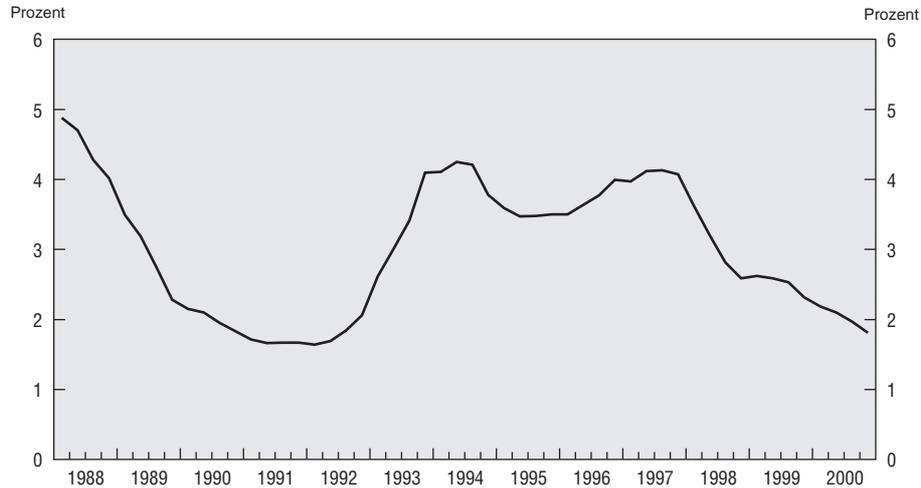
gung annehmen, während eines Zeitraums von bis zu 12 Monaten zusätzliche Hilfen. Die Höhe der Hilfen ist vom Einkommen und vom Familienstand abhängig. Diese Modellversuche sind in den jeweiligen Bundesländern auf eine kleine Teilnehmerzahl beschränkt. Der Bundesminister für Arbeit hat Forschungsarbeiten zur Evaluierung der individuellen Daten der Teilnehmer in Auftrag gegeben, die denen einer Vergleichsgruppe gegenübergestellt werden. Frühere Untersuchungen hatten gezeigt, dass direkte Zuschüsse an Niedriglohnbezieher oder zu den Lohnkosten für Arbeitsplätze mit geringer Produktivität zu einer starken Belastung der öffentlichen Finanzen, alles in allem jedoch nicht zu einer wesentlichen Beschäftigungsausweitung führen würden⁵⁷.

Verbesserung von Qualifikationen und technologischem Know-how

Im Herbst 2000 lockerte die Bundesregierung die Zuwanderungsbestimmungen und begann mit der Vergabe von Arbeitserlaubnissen (so genannten „Green Cards“) für ausländische Computer-Spezialisten⁵⁸. Sie reagierte damit auf die Klagen privater Unternehmen, denen die angespannte Arbeitsmarktsituation im IT-Bereich Probleme bereitet. Bei einer kürzlich durchgeführten Umfrage berichteten mehr als 50% aller Unternehmen, die IT-Dienstleistungen anbieten, über Schwierigkeiten bei der Einstellung von geeignetem Personal⁵⁹. Da von IT-Fachkräften offenbar auch Beschäftigungswirkungen auf gering qualifizierte oder angelehrte Arbeitskräfte ausgehen, wird in dem Fachkräftemangel eine Bremse für die Wirtschaftstätigkeit und das Beschäftigungswachstum gesehen. Diese Entwicklung macht deutlich, dass es trotz einer hohen Gesamtarbeitslosigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu Engpässen kommt, was sich auch an der hohen und wachsenden Zahl offener Stellen zeigt. Im Herbst 1999 waren 1,2 Millionen Stellen unbesetzt. Das Verhältnis Arbeitslose/offene Stellen scheint sich in Westdeutschland dem konjunkturellen Tiefstand zu nähern, den es 1991 auf dem Höhepunkt des Vereinigungsbooms erreicht hatte, was auf ein zunehmendes Missverhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hindeutet (Abb. 13). Diese Ungleichgewichte unterstreichen die Notwendigkeit einer Anpassung der Berufs- sowie der Sekundarschul- und Hochschulausbildung in Deutschland. Zudem muss das Konzept des „lebensbegleitenden Lernens“ als Maßnahme zur Sicherung der Beschäftigungstauglichkeit der Arbeitskräfte weitere Verbreitung finden.

Das Bündnis für Arbeit einigte sich darauf, zusätzliche Ausbildungskapazitäten im IT-Bereich zu schaffen und die Ausbildungsordnungen zügig dem sich wandelnden Bedarf anzupassen. Darüber hinaus kamen die Sozialpartner überein, die betriebliche Ausbildung zu stärken, da die als Ersatz angebotene Ausbildung in öffentlichen Einrichtungen häufig keine zufriedenstellenden Ergebnisse gebracht hatte. Begünstigt durch die verbesserte Konjunkturlage, überstieg das Angebot an Ausbildungsstellen Ende September 2000 zum ersten Mal seit Mitte der neunziger Jahre wieder die Nachfrage. Es besteht aber weiterhin eine erhebliche Kluft zwischen

Abbildung 13 **Verhältnis offene Stellen/Arbeitslose**
Arbeitslose je offene Stelle, Westdeutschland



Quelle: E. Magvas, und Spitznagel (2000); Deutsche Bundesbank und OECD.

den verschiedenen Regionen und Berufen. Während in Süddeutschland Lehrstellen unbesetzt bleiben, kann das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen in den neuen Ländern nicht mit der Nachfrage Schritt halten. In der Vergangenheit wurden die Diskrepanzen durch öffentlich subventionierte Ausbildungsplätze gemindert. Nun plant die Bundesregierung, 5% der für das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit bestimmten Mittel für zusätzliche Mobilitätshilfen für Jugendliche zu verwenden, die Ausbildungsstellen in von ihrem Wohnort weiter entfernten Betrieben annehmen wollen. Bereits in der Vergangenheit haben die Arbeitsämter Jugendlichen zu diesem Zweck gewisse Zuschüsse gewährt. Allerdings wurde das Zuschussniveau angesichts der Höhe der Fahrtkosten und des Gefälles bei den Lebenshaltungskosten oft als unzureichend empfunden. Wie in den Vorjahren hat die Bundesregierung die bestehenden Ausbildungsordnungen weiter angepasst und neue Ausbildungsfelder geschaffen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden.

Eine umfassende Reform des staatlichen Hochschulwesens scheint zur Verbesserung des Qualifikationsniveaus der deutschen Erwerbsbevölkerung unerlässlich zu sein. Während die Zahl der Hochschulabsolventen in Deutschland seit den siebziger Jahren gestiegen ist und damit auch das durchschnittliche Qualifikationsniveau der

Erwerbsbevölkerung, hat die Qualität der Hochschulausbildung offenbar nachgelassen⁶⁰. Angesichts der Tatsache, dass in Deutschland ein drastischer Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu erwarten ist, wird die Qualität der Bildung jedoch zu einem noch wichtigeren Kriterium für das Produktionspotential der Wirtschaft. Mehrere Erklärungen wurden für die nachlassende Qualität der Hochschulausbildung angeführt. Da Wettbewerb zwischen den Hochschulen durch Bundes- und Landesgesetze bzw. -verordnungen behindert wird, die auf gleichwertige Examen und Diplome abzielen, erfolgen Anpassungen an sich wandelnde Bedürfnisse in der Regel mit erheblicher Verzögerung. Darüber hinaus dürfen öffentliche Hochschulen (außer in wenigen Ausnahmefällen) keine Studiengebühren erheben. Folglich wird der Lehrauftrag häufig als eine unangenehme Last empfunden, während die Studenten die Universitäten größtenteils als eine freie Ressource betrachten. Außerdem sind die Anreize, eine angemessene Unterrichts- und Forschungsleistung zu erbringen, für Hochschullehrer eher gering, wenn sie erst einmal eine Professur auf Lebenszeit erhalten haben⁶¹. Aus diesen Gründen hat die deutsche Monopolkommission vor kurzem grundlegende Reformmaßnahmen vorgeschlagen. Danach sollte den Hochschulen vor allem mehr Autonomie in Bezug auf die Erhebung von Studiengebühren und die Einführung leistungsorientierter Vergütungsregeln für Hochschullehrer zugestanden werden⁶². Eine ähnliche Position bezieht eine Sachverständigengruppe des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, die ebenfalls detaillierte Vorschläge im Hinblick auf eine Reform der Arbeitsverträge für Hochschullehrer ausgearbeitet hat. Es ist daher zu begrüßen, dass die Bundesregierung ein Gesetz vorbereitet, mit dem leistungsorientierte Elemente in die Vergütungsordnung der Hochschullehrer eingebracht und die Regeln für die Professur auf Lebenszeit geändert werden sollen. Darüber hinaus wurden den Hochschulen neue Möglichkeiten eingeräumt, um Lehrpläne einzuführen, die auf eine Verkürzung der Studienzeit und eine verbesserte internationale Vergleichbarkeit der Diplome abzielen.

Produktmarktreformen zur Verstärkung des Wettbewerbs

Die Reform der Produktmärkte ist in Deutschland weiter vorangeschritten. Im Einzelhandel werden das Rabattgesetz und die Zugabeverordnung abgeschafft, eine weitere Verlängerung der Ladenöffnungszeiten steht aber noch aus. Auf die Länder und Gemeinden wird wachsender Druck ausgeübt, sich aus dem Bankgeschäft zurückzuziehen, wenn hier auch noch nicht hinreichende Fortschritte erzielt worden sind. Die Regulierungsreformen in den Netzwerkindustrien sind vorangekommen, wenn auch in unterschiedlichem Tempo. Mitte der neunziger Jahre wurde die Deutsche Bahn AG gegründet, aber in Bezug auf den Wettbewerb sind seither nur bescheidene Fortschritte erzielt worden. Andererseits wurde der Ex-Monopolist auf dem Markt für Postdienstleistungen vor kurzem teilprivatisiert, und verhältnismäßig große Segmente des gesamten Markts sind für den externen Wettbewerb geöffnet

worden. Recht deutlich waren die Fortschritte auf dem Telekommunikationsmarkt, der sich von einem sehr stark regulierten Markt zu einem der Vorreiter in Europa entwickelt hat, wie der rasche Rückgang der meisten Telekommunikationspreise zeigt, wenn diese auch nach wie vor über dem Durchschnitt der Länder liegen, in denen die Telekommunikationsmärkte bereits früher liberalisiert wurden. Demgegenüber deuten die Preisindikatoren für den Strommarkt darauf hin, dass trotz der jüngsten Verbesserungen des Regulierungsrahmens noch ein erheblicher Spielraum für weitere Preissenkungen vorhanden ist. Ein ähnliches Deregulierungskonzept wurde auf dem Erdgasmarkt angewendet, doch sind bis jetzt noch keine wettbewerblichen Marktstrukturen entstanden, und die Preise für Industriekunden und private Haushalte sind noch immer höher als in den meisten anderen europäischen Ländern.

Einzelhandel

Die deutschen Verordnungen, die die Höhe von Rabatten und Zugaben begrenzen, gerieten durch eine neue EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr unter Druck, die festlegt, dass Internet-Anbieter der Rabattgesetzgebung ihres Herkunftslandes unterliegen. Damit hätten vergleichsweise restriktive Bestimmungen in Deutschland die deutschen Anbieter benachteiligt. Infolgedessen beschloss die Bundesregierung, diese Bestimmungen ersatzlos abzuschaffen. Hingegen sind die Ladenöffnungszeiten noch immer relativ streng reguliert. Erfahrungen anderer OECD-Länder⁶³ zeigen, dass eine weitere Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten wahrscheinlich sowohl die Gesamtbeschäftigung in diesem Sektor als auch die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher erhöhen würden, wenngleich die ersten Erfahrungen, die in Deutschland auf Firmenebene mit den jüngst liberalisierten Ladenöffnungszeiten gesammelt wurden, ein gemischtes Bild zeichnen⁶⁴. Im Sommer 2000 setzten sich einige Landesregierungen für eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten ein, bisher sind aber noch keine Gesetzgebungsinitiativen in diesem Sinne ergriffen worden.

Bankwesen

Der bereits seit langem zwischen der Europäischen Kommission und den deutschen Behörden bestehende Konflikt über den Status der öffentlichen Kreditinstitute, die nahezu 40% des Gesamtvolumens der Bankgeschäfte auf sich vereinen, dauerte auch 2000 an⁶⁵. Diese Banken befinden sich generell im Besitz der Länder und Gemeinden, die gleichzeitig auch als Gewährträger dieser Banken fungieren. Daher sind die Refinanzierungskosten für öffentlich-rechtliche Banken – insbesondere die Landesbanken – niedriger als für private Geschäftsbanken, wodurch der Wettbewerb potentiell verzerrt wird⁶⁶. Die Europäische Kommission stuft die daraus resultierende Minderung der Refinanzierungskosten als unrechtmäßige Subvention ein. Die öffentliche Trägerschaft sowie die Gewährträgerhaftung werden oft mit den

Dienstleistungspflichten öffentlich-rechtlicher Banken begründet, wie beispielsweise der Bereitstellung einer Basis-Finanzinfrastruktur. Auf voll wettbewerbs-offenen Märkten würden aber auch die privaten Banken tendieren, flächendeckende Basis-Finanzdienstleistungen anzubieten. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein, könnte der Staat eine Ausschreibung für die Bereitstellung von Universaldienstleistungen durch die privaten Geschäftsbanken veranstalten. Folglich ist das Argument, öffentliche Kreditinstitute seien für die Bereitstellung von Basis-Finanzdienstleistungen unerlässlich, nicht überzeugend. Außerdem dienen öffentliche Finanzinstitute oft auch als Instrument der kommunalen oder regionalen Wirtschaftspolitik, indem sie Darlehen zu ermäßigten Zinssätzen vergeben. Auch hier gilt, dass private Geschäftsbanken, sofern hinreichende öffentliche Mittel zur Verfügung stehen, diese Aufgaben übernehmen könnten, wodurch zudem die Transparenz der Wirtschaftspolitik verbessert würde. Wenn Bund und Länder auch weiterhin die Auffassung vertreten, dass die deutschen öffentlich-rechtlichen Banken nicht unter die Gerichtsbarkeit der Europäischen Kommission fallen, kamen im Herbst 2000 doch Pläne auf, die größte öffentlich-rechtliche Bank in eine private Geschäftsbank und eine öffentlich-rechtliche Förderbank aufzuspalten. Außerdem strebt die Bundesregierung die Einführung eines marktorientierten Garantiesystems an, wobei gleichzeitig die Funktion der öffentlich-rechtlichen Banken als Anbieter rein öffentlicher Dienstleistungen aufrechterhalten werden soll. Öffentlich-rechtliche Banken gaben bekannt, dass sie auf Garantien verzichten könnten. Ferner beabsichtigt eine große kommunale Sparkasse, in naher Zukunft an die Börse zu gehen, und andere wirtschaftlich erfolgreiche öffentlich-rechtliche Banken könnten ihrem Beispiel folgen. Wenn dies auch einen Verlust öffentlicher Garantien bedeuten würde, könnten die Banken doch durch die Änderung ihres rechtlichen Status von gewissen Beschränkungen ihres Aktivgeschäfts befreit werden (namentlich von dem „Territorialitätsprinzip“, das Sparkassen die Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit ausschließlich in dem Hoheitsgebiet gestattet, in dem sie registriert sind).

Bahn

Die Wirksamkeit der Regulierungsreform der Deutschen Bahn (DB) in Bezug auf die Einführung von Wettbewerb war bislang recht bescheiden. Die Deutsche Bahn wurde 1994 privatisiert, doch befinden sich noch immer alle Anteile der DB AG Holding im Besitz des Bundes. Die DB kontrolliert fünf getrennte Gesellschaften, die für die Geschäftsfelder Fahrweg und Personenbahnhöfe, Personenfern- und -nahverkehr sowie Güterverkehr zuständig sind. Die Produktivität der DB, gemessen in Verkehrseinheiten je Einheit Arbeitsinput, ist seit 1993 durch Maßnahmen wie Personalabbau und Schließung von Bahnverbindungen um über 100% gestiegen. Allerdings ist die Rentabilität der Deutschen Bahn insgesamt noch immer gering. Während der Personenfernverkehr Gewinne abwirft, erwirtschaften andere Geschäftsbereiche entweder Verluste oder arbeiten gerade eben kostendeckend.

Eine große Schwachstelle des Regulierungskonzepts für die Deutsche Bahn ist das Fehlen einer wirklichen Trennung zwischen den Bereichen Schiene und Bahnhöfe auf der einen und der Verkehrsleistungen auf der anderen Seite. Der Interessenkonflikt, der naturgemäß entsteht, wenn sich die Schieneninfrastruktur und die Verkehrsleistungen in ein- und derselben Hand befinden, hat Probleme ausgelöst, was die Entstehung wettbewerblicher Marktstrukturen hinausgezögert hat⁶⁷. Obwohl private Bahnunternehmen und andere Einrichtungen in Länder- oder Gemeindebesitz bewiesen haben, dass sie in der Lage sind, auf Strecken, die vom ehemaligen Monopolisten entweder aufgegeben oder vernachlässigt wurden⁶⁸, Verkehrsleistungen zu kundengerechten Bedingungen zu erbringen, ist der Marktanteil der Wettbewerber der Deutschen Bahn mit rd. 6% im Personennahverkehr und 3% im Güterverkehr noch immer sehr niedrig. Der Zugang zum Markt für Bahndienstleistungen ist prinzipiell frei, doch haben Wettbewerber des ehemaligen Monopolisten beim Bundeskartellamt Klage dagegen erhoben, dass die Gebührenstruktur für die Trassennutzung diskriminierend sei und den Marktzutritt verhindere. In der Tat hatte der Unternehmensbereich Netz der Deutschen Bahn Gesellschaften mit hohem Verkehrsvolumen für gewöhnlich Rabatte eingeräumt, die ihren Schwestergesellschaften zugute kamen. Schätzungen des Bundeskartellamts zufolge waren die Gebühren für die Trassennutzung im Personennahverkehr für die DB Regio AG um durchschnittlich 25% niedriger als für deren Konkurrenten⁶⁹. Im Sommer 2000 forderte das Bundeskartellamt die DB auf, diese Praxis einzustellen. Als Reaktion hierauf führte die Deutsche Bahn im Jahr 2001 dann eine Gebührenstruktur ohne Mengenrabatt ein. Ferner haben Wettbewerber beim Eisenbahnbundesamt Klage erhoben, weil die DB Netz AG die Schienwege nicht in gutem Zustand halte. Angeblich stellt die DB die Wartung einer Strecke ein, sobald sie für ihre eigene Geschäftstätigkeit nicht mehr genutzt wird. Auf derartigen Strecken musste das Fahrtempo erheblich eingeschränkt werden, womit sie nicht mehr wettbewerbsfähig waren oder sogar geschlossen werden mussten. In einzelnen Fällen ordnete das Eisenbahnbundesamt die Wiederaufnahme der Streckenwartung durch die Deutsche Bahn an. Im Herbst 2000 wurde bekannt, dass die Deutsche Bahn mit Verlusten von mehreren Milliarden D-Mark zu rechnen hatte, da sie weder dem Verschleiß des bestehenden Schienenparks angemessen Rechnung getragen, noch den Bau neuer Trassen tatkräftig in Angriff genommen habe.

Die Deutsche Bahn und die Eisenbahnergewerkschaft verteidigen die vertikal integrierte Struktur der Deutschen Bahn mit dem Argument, durch die gleichzeitige Bereitstellung von Schienennetz und Verkehrsleistungen würden sich Skalenvorteile ergeben. Da das deutsche Grundgesetz aber vorsieht, dass der Bund über Mehrheitsanteile an der Schienengesellschaft verfügen muss, würde ein Festhalten an der bestehenden Struktur bedeuten, dass die DB auch weiterhin ein öffentliches Unternehmen mit beherrschender Marktstellung bleibt⁷⁰. In der Tat wird in dem jüngst veröffentlichten Bericht einer dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen zugeordneten Expertenkommission eine Trennung zwischen

Schiene und Verkehrsleistungen empfohlen⁷¹. Damit könnte das „natürliche“ Monopol Schiene in öffentlichem Besitz verbleiben und der Wettbewerb im Bereich Bahndienstleistungen gefördert werden. Die Expertenkommission schlug ferner die Einrichtung einer einflussreichen, unabhängigen Regulierungsbehörde vor, um zu vermeiden, dass die Deutsche Bahn ihre marktbeherrschende Position bei der Bereitstellung von Bahndienstleistungen missbraucht.

Postdienstleistungen

Im Vergleich zu vielen anderen EU-Ländern ist die Liberalisierung der Postdienstleistungen in Deutschland recht weit vorangeschritten. Bereits 1999 wurden nahezu zwei Drittel des Umsatzes am Markt für Postdienstleistungen in wettbewerbsoffenen Bereichen erwirtschaftet⁷². Nur der Bereich Beförderung von Briefsendungen ist nach wie vor streng reguliert und z.T. ausschließlich dem Ex-Monopolisten, der Deutschen Post AG (DP AG), vorbehalten⁷³. Auf die Deutsche Post entfallen rund zwei Drittel der Umsätze am gesamten Postmarkt, bzw. rd. 50% in Segmenten, die für den Wettbewerb geöffnet wurden, jedoch 98% des nur geringfügig liberalisierten Briefmarkts⁷⁴.

Die Deutsche Post ist seit kurzem in eine Reihe von Rechts- und Regulierungsstreitigkeiten verwickelt, die sich auf den Marktzugang und die Frage der Quersubventionierungen beziehen. In über 600 Fällen hat die Deutsche Post rechtliche Schritte gegen die Regulierungsbehörde eingeleitet, die neuen Marktteilnehmern eingeschränkte Lizenzen zur Briefbeförderung eingeräumt hatte. Die Deutsche Post verklagte ferner auch Wettbewerber direkt. Im Sommer 2000 entschieden die Gerichte, die Forderungen der Deutschen Post seien weitgehend nicht fundiert. Dennoch hielten die Klagen der Deutschen Post potentielle Wettbewerber vom Markteintritt ab, was bis zu einem gewissen Grad erklären dürfte, warum der Marktanteil der Deutschen Post für diese Dienstleistungen noch immer bei nahezu 100% liegt. Ermittlungen der Europäischen Kommission zufolge weigert sich die Deutsche Post, Briefe mit inländischem Absender, die aus Kostengründen im Ausland eingeworfen wurden, an Empfänger in Deutschland auszuliefern, was den *Remailing*-Bestimmungen der Europäischen Union widerspricht⁷⁵. Ferner monierte die Europäische Kommission, die Deutsche Post nutze die in ihrer geschützten Domäne erwirtschafteten überhöhten Gewinne zur Finanzierung nicht kostendeckender Preise in den wettbewerbsoffenen Bereichen⁷⁶. Im Oktober 2000 setzte die Deutsche Post diesen Praktiken ein Ende und gab bekannt, dass der Rechtsstreit über den internationalen Postversand im Rahmen eines bilateralen Abkommens mit einer anderen Postbehörde beigelegt worden sei.

Die Deutsche Post wurde im Herbst 2000 teilprivatisiert (bei der Erstemission wurden 25% veräußert). Obgleich die derzeit gültigen Tarife für die Briefbeförderung, die im internationalen Vergleich hoch scheinen (vgl. Kasten 4), im August 2000 auslaufen sollten, wurden sie auf eine Intervention der Bundesregierung

Kasten 4 Sind die Briefftarife in Deutschland im internationalen Vergleich hoch?

In jüngster Zeit sind drei Untersuchungen über die Angemessenheit der Tarife für die Beförderung von Briefsendungen in Deutschland veröffentlicht worden:

- In einem Bericht der Deutschen Post wurde geltend gemacht, dass die Preise im internationalen Vergleich nicht übermäßig hoch seien¹. In dieser Untersuchung wird der Preis für die Beförderung von Standardbriefen in Deutschland mit dem Tarif für prioritäre Briefe in anderen Ländern verglichen. Allerdings wird nicht der konkrete Beweis geführt, dass die Beförderung von Standardbriefen in Deutschland und die Beförderung prioritärer Briefe in anderen Ländern äquivalent sind. Außerdem werden die Preise unter Zugrundelegung von Kaufkraftparitäten umgerechnet und um Arbeitskostenunterschiede berichtet. Dieses Verfahren muss natürlich zu einer übermäßigen Bereinigung führen, da zwischen hohen Löhnen und hohen Lebenshaltungskosten ein enger Zusammenhang besteht². Insofern jedoch die Lohnkosten die Aufteilung einer auf Marktmacht basierenden Rente widerspiegeln, mag eine derartige Anpassung nicht gerechtfertigt sein.
- Der Deutsche Verband für Post und Telekommunikation (DVPT) hat einen Vergleich über in Kaufkraftparitäten umgerechnete Tarife für Standardbriefe durchgeführt, bei dem aber die Briefbeförderungsqualität in keiner Weise berücksichtigt wurde. Laut dieser Untersuchung berechnet die Deutsche Post unter allen Industrieländern die höchsten Preise³.
- Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post hat versucht, das Problem der Qualitätsunterschiede dadurch zu bewältigen, dass für den Vergleich äquivalente Produkte herangezogen wurden. Ferner verglich sie die Preise für einen Korb von Leistungen, der nicht nur Standardbriefe, sondern auch die ganze Palette von Dienstleistungsprodukten am Markt für Briefsendungen umfasste. Diese Methode ist dem begrenzteren Ansatz vorzuziehen, wenn die Preise für die verschiedenen Beförderungsmodalitäten in den einzelnen Ländern voneinander abweichen. Die Ausgaben für diesen Korb von Dienstleistungen wurden über die Kaufkraftparitäten in einem gemeinsamen Nenner umgerechnet. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass der so errechnete Preisindex nur in einem Land (Italien) über dem deutschen Niveau liegt⁴.

Während die von der Deutschen Post verwendete Methode eine zu starke Korrektur der Preise zu ihren eigenen Gunsten zur Folge hat und die Untersuchung des Verbraucherverbands in entgegengesetzter Richtung verzerrt ist, ist das von der Regulierungsbehörde angewendete Konzept wohl am besten geeignet, den verschiedenen Messproblemen Rechnung zu tragen. Die in der Studie angeführten Belege zeigen eindeutig, dass die Deutsche Post innerhalb ihrer geschützten Domäne hohe Preise berechnet⁵.

1. Research Services International (2000).

2. Das ist der Kern des Balassa-Samuelsson-Theorems, das von den empirischen Daten in überwältigendem Maße bestätigt wird. Jüngere Angaben zu EWU-Ländern und weitere Literaturhinweise finden sich bei de Grauwe und Skudelny (2000).

3. DVPT (1999).

4. Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2000), a.a.O.

5. Im Herbst 2000 erklärte die Deutsche Post schließlich, dass der Preis für die Beförderung eines Standardbriefs eine Gewinnspanne von rd. 10% enthalte und briefbezogene Dienstleistungen für 35% der Einnahmen und für über 75% der Gesamtgewinne verantwortlich seien.

Tabelle 16 **Der Markt für Telekommunikationsdienstleistungen**

	1998	1999	2000
Lizenzen ¹			
Übertragungswege-Lizenzen ²	190	245	265
Sprachtelefondienst-Lizenzen ²	79	147	175
Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen ²	1 222	1 593	1 780
Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (Jahresende)	22	57	95 ³
Internetverbindungen			
(Veränderung gegenüber dem Vorjahresende, in %)	40.4	56.0	60.0 ³
Verkehrsvolumen			
(Verbindungsminuten, Veränderung geg. dem Vorjahr, in %)	10.5	17.4	26.0 ³
Anteil der DT AG (in %)	94.1	81.8	76.0 ³
Einnahmen (Veränderung gegenüber dem Vorjahr, in %)		11.0	10.0 ³
davon:			
Festnetzdienste		-8.5	
Mobiltelefonie		33.9	
Sonstige Dienste (einschl. Internetzugang)		25.2	
Beschäftigung			
(Veränderung gegenüber dem Vorjahresende, in %)		3.0	6.1 ³
Anteil der DT AG (in %)	81.6	76.1	75.0 ³

1. Einschl. Lizenznehmer, die noch keine Dienstleistungen anbieten.

2. Schätzungen.

3. Stand Spätsommer 2000.

Quelle: Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2000); Website der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post; OECD.

bei der Regulierungsbehörde hin bis Ende 2002 verlängert. Das Auslaufen der Exklusivlizenz der Deutschen Post war ursprünglich für 2002 vorgesehen, doch beschloss die Regierung, die Frist wegen des langsamen Liberalisierungsfortschritts auf europäischer Ebene bis 2007 zu verlängern. Schätzungen des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste (WIK) zufolge könnte die Abschaffung dieser Lizenz Preissenkungen von durchschnittlich rd. 30%, eine größere Produktvielfalt wie auch eine bessere Anpassung an die Bedürfnisse des Kunden zur Folge haben⁷⁷. Die Auffassung, wonach eine volle Wettbewerbsöffnung des Markts für die Beförderung von Briefsendungen erhebliche Vorteile mit sich bringen könnte, wird auch von der deutschen Monopolkommission geteilt, die dafür plädiert, die Exklusivlizenz nicht über das Jahr 2002 hinaus zu verlängern⁷⁸. Obwohl die Bundesregierung ebenfalls der Meinung ist, dass eine Abschaffung der Exklusivlizenz eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung von Wettbewerb darstellt⁷⁹, hat sie doch erklärt, eine weitere Marktöffnung in Deutschland würde nicht ohne entsprechende Schritte in anderen europäischen Ländern erfolgen. Eine Verlängerung des Monopols der Deutschen Post im Bereich der Beförderung von Briefsendungen hat höhere Kosten für die Verbraucher, eine verminderte Wettbewerbsfähigkeit für die Unternehmen sowie, bedingt durch die Quersubventionierungen, negative Wettbewerbseffekte auch in anderen Sektoren zur Folge.

Tabelle 17 Deregulierungsinduzierte Veränderungen der Telekommunikationspreise für private Haushalte

Prozentuale Veränderung gegenüber Dezember 1997 (1995¹)

	Telekommunikationsdienstleistungen im Festnetz				Mobil- telefondienst- leistungen ²	Telefon- apparat ³
	Anschluss- und Grundgebühr	Orts- gespräche	Fern- gespräche	Auslands- gespräche		
1998						
März	0.0	0.0	0.6	-13.8	-38.2	-37.9
Juni	0.8	0.7	1.3	-13.1	-38.2	-38.2
September	0.8	0.7	1.3	-13.1	-43.2	-38.2
Dezember	0.8	0.7	1.3	-13.1	-51.3	-38.2
1999						
März	0.8	8.1	-37.5	-13.8	-51.7	-38.2
Juni	0.8	8.1	-42.1	-31.0	-53.9	-41.4
September	0.8	8.1	-42.5	-31.0	-55.0	-41.4
Dezember	0.8	8.1	-42.5	-31.0	-55.3	-43.0
2000						
März	0.8	8.1	-45.8	-54.0	-57.5	-43.0
Juni	0.8	7.3	-47.0	-55.6	-59.9	-48.4
September	0.8	7.3	-47.1	-55.6	-60.9	-48.4
Dezember	0.8	7.3	-47.3	-55.6	-61.5	-48.7

1. Mobilfunkgespräche und -geräte.

2. Die Mobiltelefondienstleistungen wurden 1992 bereits teilweise dem Wettbewerb geöffnet.

3. Der Markt für Telekommunikationsendgeräte wurde bereits 1989 liberalisiert.

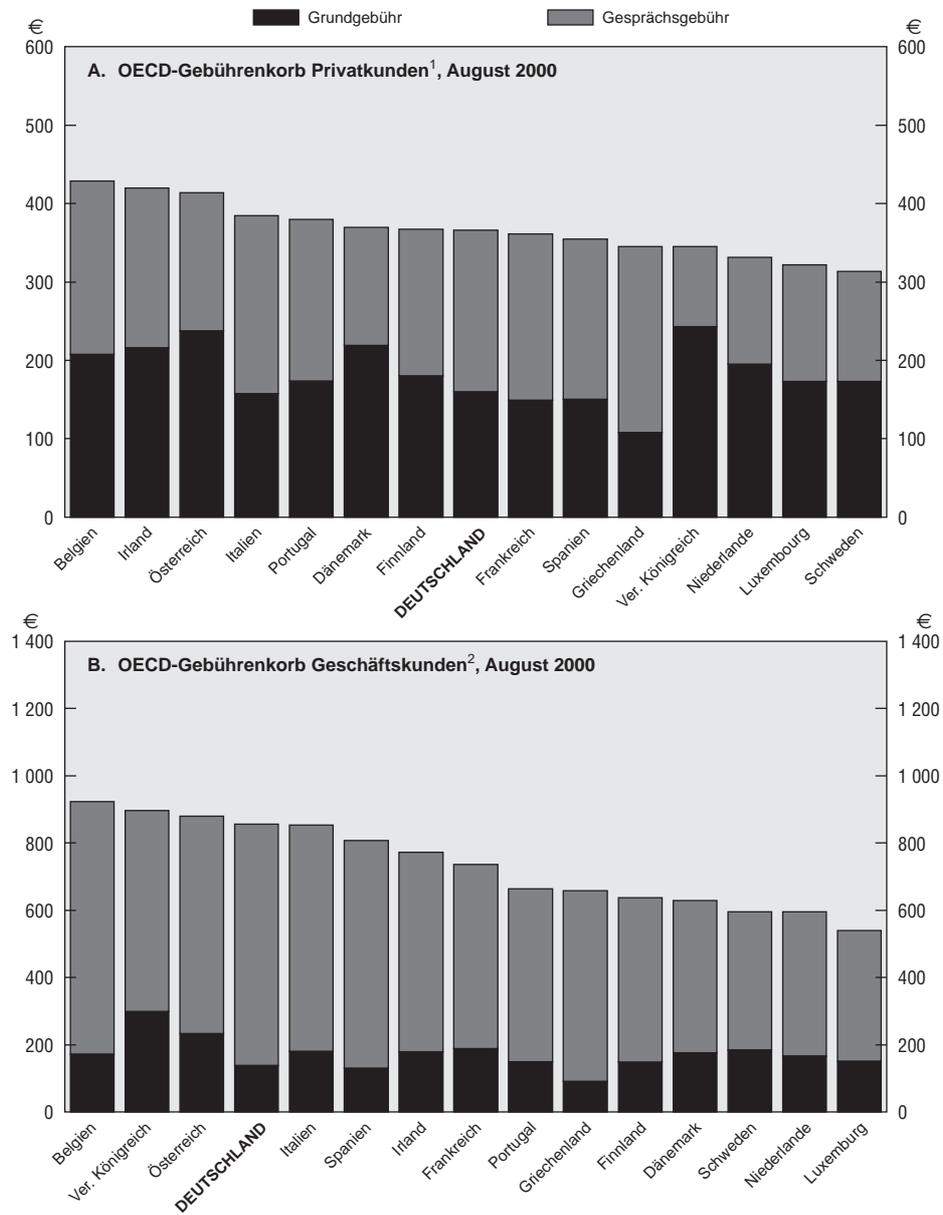
Quelle: Statistisches Bundesamt; OECD.

Telekommunikation

Die Regulierungsreform im Telekommunikationssektor hat sich bisher, von den Preissenkungen, der größeren Produktvielfalt und der Verbesserung der Dienstleistungsqualität her gesehen, als großer Erfolg erwiesen. Der Wettbewerb hat sich rasch entwickelt, und für seine Fortdauer sorgt auch der schnell zunehmende Bestand an Telekommunikationsinfrastrukturen (Tabelle 16)⁸⁰.

Den Verbrauchern kommen die sinkenden Preise direkt zugute. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts sind die Verbraucherpreise für Festnetz-Telekommunikationsleistungen seit Dezember 1997 um durchschnittlich 17% zurückgegangen (Tabelle 17)⁸¹. Die größten Preissenkungen wurden im Bereich der Auslandsgespräche verzeichnet, gefolgt von inländischen Ferngesprächen. Ende 2000 lagen die Minimaltarife für die häufigsten Arten nationaler und internationaler Ferngespräche in der Regel um bis zu 90% unter dem Preisniveau von 1997, was sich u.a. aus den hohen Ausgangspreisen erklärt. Die Preise am Markt für Mobilfunkdienstleistungen, dessen Liberalisierung 1992 begann, sind seit Anfang 1995 um über 60% gefallen⁸², und die Preise für Telekommunikationsendgeräte sind um nahezu 50% zurückgegangen⁸³.

Abbildung 14 Telekommunikationspreise in den EU-Staaten



1. Der zusammengesetzte Korb umfasst Auslands- und Mobilfunkgespräche. Preise einschl. MWSt.

2. Der zusammengesetzte Korb umfasst Auslandsgespräche und Verbindungen zum Mobilfunknetz. Preise ohne MWSt.

Quelle: OECD, *Communications Outlook*, 2001.

Gewissen Belegen zufolge könnte der tatsächliche Preisrückgang noch ausgeprägter gewesen sein, als dies im Preisindex erfasst wird⁸⁴. Im Vergleich zu anderen Ländern, in denen die Märkte früher liberalisiert wurden, sind die Durchschnittspreise des Ex-Monopolisten in Deutschland aber nach wie vor hoch (Abb. 14), was darauf hindeutet, dass die Marktstrukturen trotz der bisherigen Fortschritte noch immer nicht voll für den Wettbewerb geöffnet sind⁸⁵.

Da der Zugang zur letzten Meile auf kurze Sicht nicht anfechtbar ist, hat der marktbeherrschende Netzbetreiber, die Deutsche Telekom AG (DT AG), die Grund- und Anschlussgebühren für den Endverbraucher bisher noch nicht gesenkt, und die Preise für Ortsgespräche haben sich nicht nennenswert verändert. Die DT AG war keinem regulierungsbedingten Druck unterworfen, ein anderes Vorgehen zu wählen: Die DT AG ist zwar verpflichtet, ihren Konkurrenten Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung (TAL) zu geben, doch sind die Entgelte, die sie ihren Wettbewerbern – in Übereinstimmung mit einer Verordnung der Regulierungsbehörde – für den Zugang berechnen darf, höher als die Anschluss- und Grundgebühren der DT AG für ihre eigenen Endkunden. Die neuen Netzbetreiber müssen ihren Kunden mit analogem Anschluss daher höhere Anschluss- und Grundgebühren in Rechnung stellen als die DT AG, obwohl sie Ortsgespräche und besondere Dienstleistungen, wie Hochgeschwindigkeitsdatentransfer, zu niedrigeren Tarifen anbieten⁸⁶. Das bedeutet, dass ein vollständiger Wechsel zu einem anderen Netzbetreiber, auch in Bezug auf die Teilnehmeranschlussleitung, nur für Kunden mit einem sehr großen Volumen an Ortsgesprächen oder mit spezifischen Bedürfnissen interessant ist. Infolgedessen liegt der Anteil der DT AG im Ortsnetzbereich nach wie vor bei weit über 95% und geht nur langsam zurück. Um die Entwicklung des Wettbewerbs zu fördern lehnte die Regulierungsbehörde im Winter 1999 Pläne der Deutschen Telekom für eine drastische Senkung der Verbraucherpreise für Ortsgespräche ab und machte eine derartige Preissenkung von vorangegangenen Kürzungen bei den Zusammenschaltungsentgelten abhängig⁸⁷. Anfang 2001 stellte die DT AG einen Antrag auf Genehmigung noch höherer Gebühren für die Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitungen. Am 30. März 2001 senkte die Regulierungsbehörde die Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (letzten Meile) um 5%.

Mit dem stetigen Anstieg der Zahl der Verträge über den Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung sind gleichwohl Anzeichen dafür vorhanden, dass sich in Bezug auf den Zugang zur letzten Meile – und mithin zu Ortsgesprächen – derzeit wettbewerbliche Marktstrukturen herausbilden (Tabelle 16, 4. Zeile)⁸⁸. Allerdings haben neue Anbieter bei der Regulierungsbehörde jüngst eine Klage eingereicht, wonach die DT AG oft den Zugang zum Ortsnetzbereich versperrte, indem sie die Bereitstellung von Kollokationsräumen für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung sowie die Installation der für die Schaltung von Teilnehmeranschlussleitungen notwendigen Hardware hinauszögerte⁸⁹. Bei den Techniken zur Umgehung des Festnetzes sind in jüngster Zeit gewisse Fortschritte erzielt worden, nachdem die Regulierungsbehörde für die WLL-Systeme (WLL – *wireless*

local loop, drahtlose Teilnehmeranschlüsse) notwendige Frequenzen vergeben und die DT AG Teile ihrer regionalen Kabel-TV-Gesellschaften veräußert hat. Jedoch hat die DT AG an all diesen TV-Gesellschaften Anteile behalten und es offensichtlich vorgezogen, Aktienpakete an Investoren zu verkaufen, die bisher noch keine Telekommunikationsdienstleistungen angeboten haben.

Die Preise für den Internetzugang sind rasch zurückgegangen, was zu einer massiven Ausweitung der Internetnutzung geführt hat⁹⁰. Es sind Hinweise dafür vorhanden, dass die Zahl der Internetanschlüsse in zwei aufeinander folgenden Jahren um über 50% gestiegen ist und die Zahl der Internetnutzer im Jahresverlauf 2000 um nahezu 75% zugenommen hat. Ähnlich wie bei der Entwicklung in anderen Segmenten des Telekommunikationsmarkts hat die DT AG den Wettbewerb unter den Anbietern von Internetdienstleistungen jedoch behindert. Im Jahr 2000 führte die Internet-Tochter der Deutschen Telekom einen Internet-Pauschaltarif für Endkunden ein⁹¹. Auch die Wettbewerber boten Pauschalverträge an, doch wurden die meisten von ihnen dadurch, dass die DT AG die Zusammenschaltungsentgelte für sie, ebenso wie für ihre eigene Internet-Tochter, im Minutentakt abrechnete, konkurrenzunfähig und mussten ihr Pauschalangebot wieder zurücknehmen. Als Reaktion darauf ordnete die Regulierungsbehörde in einem Urteil an, die DT AG habe ihren Wettbewerbern eine Großhandels-Pauschalrate für die Standardleitung anzubieten. Ferner entschied die Regulierungsbehörde, dass die DT AG Internetanbietern nicht länger Mengenrabatte gewähren darf, die letztlich, bedingt durch deren marktbeherrschende Stellung, nur der Internet-Tochter der DT AG selbst zugute kommen. Die Internet-Tochter der DT AG hat inzwischen ihr Pauschalangebot für die Standardleitung zurückgezogen, und die DT AG hat vor einem Gericht eine Entscheidung erwirkt, der zufolge sie nicht länger verpflichtet ist, ihren Wettbewerbern eine Großhandelspauschale anzubieten.

Auf dem Markt für Mobilfunkdienstleistungen hat sich der Wettbewerb sehr dynamisch entwickelt, und der Marktanteil der Deutschen Telekom AG ist auf weniger als 40% zurückgegangen. Alles in allem zeichnet sich die Gebührenstruktur nach wie vor durch Spitzenlasttarife aus, die zu hohen Gebühren in der Hauptzeit an Werktagen und sehr viel niedrigeren Tarifen für Gespräche am Abend oder am Wochenende führen. Der Grad der Preisdiskriminierung deutet auf einen relativen Kapazitätsmangel hin, der auf den kräftigen Zuwachs des Verkehrsvolumens zurückzuführen ist (Abb. 15). Die Regulierungsbehörde versteigerte im Herbst 1999 zehn zusätzliche Frequenzblöcke, die im Jahr 2001 operationell sein werden. Ferner fand im Sommer 2000 eine Auktion von G3-Lizenzen statt (vgl. Kasten 5).

Bei der Regulierung der Telekommunikationsdienste wird der Akzent nach und nach immer stärker auf die Förderung der Entwicklung wettbewerblicher Infrastrukturen gelegt. Die Zusammenschaltungsentgelte, die bisher entfernungsabhängig waren, sollen ab Juni 2001 ausschließlich im Verhältnis zur Zahl der durchlaufenen Netzelemente pro Verbindung berechnet werden⁹². Das würde eine Senkung der Zusammenschaltungsgebühren um durchschnittlich 23% und voraussichtlich weitere

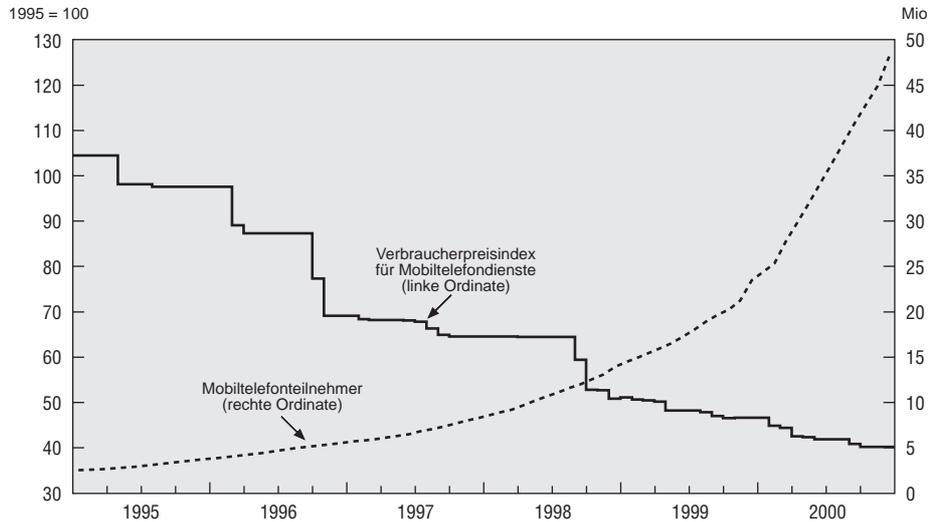
Kasten 5 Design und Ergebnis der deutschen UMTS-Auktion

Im Sommer 2000 bot die Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation Lizenzen für den neuen Mobilfunkstandard UMTS (*Universal Mobile Telecommunication System* oder 3G-Mobilfunknetze der dritten Generation) zum Verkauf an. Die Wettbewerber durften für höchstens drei der zwölf Frequenzblöcke Gebote abgeben. Mit zwei Blöcken ersteigerten sie eine kleine, mit drei Frequenzpaketen eine große Lizenz. Die meisten Experten stimmten darin überein, dass zwei Frequenzblöcke die Bereitstellung von Basis-UMTS-Dienstleistungen ermöglichen würden, dass für ein korrektes Angebot zusätzlicher Dienste aber weitere Blöcke notwendig wären. Daher beschloss die Regulierungsbehörde, die Entscheidung über die Ausstattung der Lizenzen der Auktion selbst zu überlassen. Damit war die Möglichkeit gegeben, im Rahmen des Vergabeverfahrens vier, fünf oder sechs Lizenzen zuzuteilen. Nach einer gewissen Vorauswahl unter den Bewerbern nahmen schließlich sieben unabhängige Bieter an der Auktion teil. Vier Bieter besaßen bereits eine Lizenz für ein 2G-Netzwerk, zwei Bieter veräußerten ihre 2G-Kapazitäten und ein Wettbewerber trat erstmals auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt auf.

Vor Beginn der Auktion rechneten die meisten Beobachter mit der Vergabe von vier Lizenzen als dem wahrscheinlichsten Ergebnis. Um einen Druck auf ihre Gewinnspannen im 2G-Geschäft zu vermeiden, hatten die marktbeherrschenden 2G-Netzbetreiber allen Grund, die Zahl der UMTS-Lizenzen bei dem Minimum von vier zu halten. Außerdem hofften die Ex-Monopolisten, dadurch weniger für den Aufbau von UMTS-Diensten ausgeben zu müssen und durch den Transfer eines Teils ihrer Klientel von 2G- zu 3G-Diensten Marketingausgaben einsparen zu können. Während viele Beobachter das Auktionsdesign aus diesem Grund als wettbewerbsfeindlich kritisierten, begründete die Regulierungsbehörde ihre Strategie mit der Optimierung des Potentials für technologische Innovationen.

Nachdem sich einer der Bieter, ein *Reseller* von 2G-Kapazitäten, von der Auktion zurückgezogen hatte, sah es vorübergehend so aus, als würden sechs Lizenzen mit je zwei Frequenzblöcken zu einem Durchschnittspreis von 11,4 Mrd DM je Lizenz vergeben. Die beiden Marktführer im 2G-Geschäft fuhren jedoch fort, für drei Frequenzblöcke zu bieten. Am Ende hatten sie den Durchschnittspreis für eine UMTS-Lizenz durch ihre Gebote auf nahezu 16,5 Mrd DM hochgetrieben, doch hatte sich keiner der verbleibenden Bieter von der Auktion zurückgezogen. Im Endeffekt wurden sechs Lizenzen mit je zwei Frequenzblöcken zugeteilt, mit denen Basis-UMTS-Dienstleistungen bereitgestellt werden können. Nach Abschluss der Auktion beklagten sich die Bieter über das Auktionsdesign. Die zwei Marktführer machten geltend, dass ein „Schönheitswettbewerb“ angemessener gewesen wäre. Die Wettbewerber kritisierten, dass die beiden Marktführer, insbesondere die DTAG, die Preise in dem Versuch, den Wettbewerb zu beschränken, in die Höhe getrieben hätten.

Abbildung 15 Preise für Mobiltelefondienste und Marktpenetration



Quelle: Statistisches Bundesamt und OECD.

Preisreduzierungen für Inlands- und Auslandsferngespräche nach sich ziehen. Allerdings hat die DT AG die Entscheidung des Regulierers in einem Rechtsstreit angefochten. Nach einer ersten Gerichtsentscheidung zu Gunsten der DT AG schwebt das Verfahren derzeit. Nachdem der Übergang zu einem wettbewerbsorientierten Netzwerk nun hinausgezögert ist, werden sich die privaten Wettbewerber wahrscheinlich mit Investitionen zurückhalten, so dass weitere Preissenkungen gefährdet sind.

Eine wichtige Frage für die Weiterentwicklung des Telekommunikationsmarkts betrifft den Zeitplan für die Lockerung der jetzigen DT AG Regulierung. Die umfassende Ex-ante-Regulierung⁹³ der DT AG wird damit begründet, dass die Märkte noch nicht voll für den Wettbewerb geöffnet sind. Da geplant ist, die Ex-ante-Regulierung außer Kraft zu setzen, sobald ein nachhaltiger Wettbewerb Tritt gefasst hat, muss die Regulierungsbehörde alle zwei Jahre über die erzielten Fortschritte Bericht erstatten. Die deutsche Monopolkommission ergänzt die Beurteilung und unterbreitet Vorschläge für den künftigen Regulierungsansatz. In ihrem ersten Zweijahresbericht kam die Regulierungsbehörde zu der Schlussfolgerung,

dass der Wettbewerb im Festnetzbereich noch immer von einer straffen Ex-ante-Regulierung abhängt⁹⁴. Während die deutsche Monopolkommission diese Ansicht weitgehend teilt⁹⁵, vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass sich der Wettbewerb in mehreren Marktsegmenten⁹⁶ bereits so weit entwickelt hat, dass auf mittlere Sicht, zumindest im Hinblick auf Firmenkunden, eine Aufhebung der Ex-ante-Regulierung möglich ist. Die Ex-ante-Regulierung könnte dann unter der Verantwortung der Regulierungsbehörde durch eine sektorspezifische Ex-post-Regulierung ersetzt werden. Es ist aber insofern Vorsicht geboten, als bei einer streng getrennten Beurteilung der einzelnen Teilmärkte die Gefahr besteht, dass den zwischen ihnen vorhandenen Wechselbeziehungen, die für die Nachhaltigkeit des Wettbewerbs von entscheidender Bedeutung sind, nicht gebührend Rechnung getragen wird. Solange die Deutsche Telekom AG die Telekommunikationsinfrastruktur und insbesondere den Bereich der letzten Meile dominiert, besteht bei einer Lockerung der Regulierung die Gefahr, dass Quersubventionierungen des Ex-Monopolisten den Wettbewerb an den Endverbrauchermärkten verzerren⁹⁷. Da die DT AG damit begonnen hat, Kombiprodukte anzubieten, bei denen an wettbewerbsoffenen Marktsegmenten bereitgestellte Dienstleistungen mit an monopolistischen Marktsegmenten angebotenen Dienstleistungen gebündelt werden, gewinnt dieser Aspekt immer mehr an Bedeutung⁹⁸.

Elektrizität

Der Strommarkt wird in den Bereichen Stromerzeugung und -verteilung von vertikal integrierten Konglomeraten und in der lokalen Verteilung (sowie in geringem Ausmaß auch der Erzeugung) von über 500 Stadtwerken dominiert, die auf Grund der strengen Regulierung ihrer Aktivitäten nur über begrenzte Flexibilität verfügen, auch wenn keine sektorspezifische Regulierungsbehörde existiert. Wie im letzten *Wirtschaftsbericht Deutschland* hervorgehoben wurde, haben Stromnetzbetreiber Dritten gegenüber den Zugang zum Netz verweigert oder eine Senkung der weithin als überhöht betrachteten Durchleitungsentgelte abgelehnt. Im Herbst 1999 bekräftigte das Bundeskartellamt aber erneut einen Beschluss, demzufolge die lokalen Verteiler Wettbewerbern Zugang zu ihren Netzen gewähren müssen. Nach diesem Beschluss gingen die Preise für Gewerbekunden sehr rasch zurück. In einigen Fällen konnten Großabnehmer sogar Preisnachlässe um 50% vereinbaren. Mittelständische Unternehmen richteten Einkaufspools ein, um durch die Bündelung der Nachfrage Mengenrabatte aushandeln zu können. Unter diesem Druck begannen auch die Stadtwerke, ihre Tarife für Industriekunden systematischer zu senken. Zwischen Dezember 1998 und Dezember 2000 gingen die Preise für industrielle Abnehmer im Durchschnitt um 15-23% zurück (Tabelle 18)⁹⁹. Trotz dieses Fortschritts sind die Tarife für Unternehmenskunden in Deutschland nach wie vor höher als in vielen anderen europäischen Ländern (nach Steuern), insbesondere für kleinere Abnehmer (Tabelle 19).

Tabelle 18 Kumulierter deregulierungsinduzierter Rückgang der Strompreise für die Wirtschaft

Prozentuale Veränderung gegenüber September 1998¹

	Strompreise auf der Basis von:		
	Tarifen	Sonderverträgen:	
		Niederspannung	Hochspannung
Dezember 1998	0.0	-0.1	-1.4
März 1999	-0.5	-0.9	-5.9
September 1999	-3.7	-6.9	-14.7
Dezember 1999	-7.5	-9.4	-18.4
März 2000	-14.0	-15.4	-22.7
Dezember 2000	-15.9	-14.7	-22.5

1. Unter Ausklammerung des steuerlich induzierten Preishochs zwischen April und Juni 1999.

Quelle: Statistisches Bundesamt; OECD.

Die schrumpfenden Gewinnspannen für Stromerzeuger haben die Struktur- anpassung im Elektrizitätssektor beschleunigt: Erzeuger verbinden sich miteinander, und die lokalen Versorger bilden entweder Partnerschaften, schließen sich mit anderen Versorgungsunternehmen zusammen oder werden von ihren Eigentümern, den Städten oder Gemeinden, verkauft. Mit dem Abbau des Kapazitätsüberhangs beschleunigt sich das Produktivitätswachstum, und die Beschäftigung in diesem Sektor nimmt ab. Die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes haben ihre eigene Stromerzeugung erheblich gedrosselt, was darauf hindeutet, dass die Deregulierung über eine vertiefte Spezialisierung effizienzsteigernd wirkt. Angesichts der Reduzierung der Ineffizienzen bei der Stromerzeugung dürften Befürchtungen, der Preisnachlass sei einzig und allein durch eine „ungesunde“ Komprimierung der Gewinnmargen bedingt und die Preise würden in Zukunft auf jeden Fall wieder anziehen, unbegründet sein.

Die Entwicklung des Wettbewerbs am Strommarkt für die privaten Haushalte schreitet offenbar sehr viel langsamer voran. Im Herbst 1999 gingen die Preise unter dem Einfluss der günstigen Angebote neuer überregionaler Stromanbieter zurück. Die lokalen Stromversorger reagierten darauf mit einer Senkung ihrer Standardtarife und der Einführung von Sondertarifen bei erhöhtem Stromverbrauch. Laut Verbraucherpreisstatistiken sanken die Preise für private Haushalte zwischen August 1999 und Dezember 2000 im Schnitt um 6,0%, wobei der Rückgang für private Haushalte mit hohem Verbrauch stärker war (Tabelle 20). Im Sommer 2000 zogen die Preise im Zuge der zweiten Stufe der ökologischen Steuerreform und als Folge „grüner Interventionen“ wieder an (vgl. Kasten 6). Trotz der Tarifrückgänge waren die Strompreise vor Steuern für private Haushalte in Deutschland aus mehreren Gründen noch immer höher als in anderen europäischen Ländern (Tabelle 19). Der Wechsel zu

Tabelle 19 **Strompreise in ausgewählten Ländern¹**
Deutschland = 100

	Für industrielle Abnehmer			Für private Verbraucher		
	Verbrauchertyp					
	Klein	Mittel	Groß	Klein	Mittel	Groß
Belgien	107	112	92	80	96	99
Spanien	71	93	96	61	74	75
Frankreich	62	80	84	68	75	80
Irland	92	97	96	73	66	70
Italien	93	115	112	37	133	34
Luxemburg ²	95	102	79	112	87	92
Niederlande ²	57	100	-	79	75	77
Österreich	92	-	-	63	79	87
Portugal	76	94	84	64	99	97
Finnland	40	55	48	62	53	49
Dänemark	40	73	-	84	59	56
Schweden	39	57	55	88	54	55
Vereinigtes Königreich	84	103	-	100	85	86
Griechenland	60	83	79	37	46	57

1. Ohne Steuern, Stand Juli 2000.

2. Januar 2000.

Quelle: L. de la Fuente (2001a, 2001b); OECD.

einem anderen Anbieter wurde für die Haushalte durch bürokratische Hindernisse erschwert. Aus diesem Grund lag der Anteil neuer Wettbewerber am Markt für Kleinverbraucher Ende 1999 noch immer bei nahe null. Im vergangenen Jahr nahm er zwar zu, doch wurden Ende 2000 Schätzungen zufolge nur 2-3% der privaten Haushalte von einem Wettbewerber des lokalen Stromanbieters versorgt.

Tabelle 20 **Kumulierter deregulierungsinduzierter Rückgang der Strompreise für private Haushalte**

Prozentuale Veränderung gegenüber August 1999

	Verbrauchertyp			
	Klein	Mittel	Groß	Groß Einschließlich Nachtstrom
Dezember 1999	-5.9	-7.0	-8.3	-6.1
März 2000	-6.5	-7.5	-9.0	-7.0
Dezember 2000	-6.0	-7.2	-8.4	-5.9

Quelle: Statistisches Bundesamt; OECD.

Kasten 6 **Öffnung der Netzwerkindustrien für den Wettbewerb: zwei unterschiedliche Reformstrategien**

Die Regulierungen, die zum einen für den Telekommunikationssektor und zum anderen für die Stromwirtschaft festgelegt wurden, spiegeln deutlich zwei unterschiedliche Reformstrategien für die Einführung von Wettbewerb in Netzwerkindustrien wider. So beruhte die Öffnung der Telekommunikationsmärkte größtenteils auf der Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsinstanz, die mit weitreichenden Machtbefugnissen zur Förderung eines nachhaltigen Wettbewerbs ausgestattet war. Die Rahmenbedingungen für die Regulierungsbehörde waren in einem neu erlassenen Telekommunikationsgesetz festgelegt, das eine umfassende Ex-ante- und Ex-post-Regulierung des Verhaltens des Ex-Monopolisten ermöglicht und sich auch auf den Zugang Dritter zu wesentlichen Einrichtungen sowie auf die Preise für die Endverbraucherprodukte des Ex-Monopolisten erstreckt. Neue Marktteilnehmer werden nur dann kontrolliert, wenn sie in einem bestimmten Marktsegment eine dominierende Stellung erlangen.

Im Gegensatz dazu wurde der Strommarkt auf dem Wege einer Novellierung der bestehenden Gesetze geöffnet, d.h. des Kartellgesetzes (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) und des Energiewirtschaftsgesetzes, das die Strom- und Gasversorgung regelt; es wurde jedoch keine unabhängige Regulierungsinstanz eingerichtet. Mit dem novellierten Kartellgesetz ist der Energiesektor den allgemeinen Wettbewerbsregeln unterworfen, und in dem Gesetz heißt es, dass marktbeherrschende Unternehmen zu angemessenen Bedingungen Zugang zu den Einrichtungen gewähren müssen, die für die Bereitstellung von Dienstleistungen wesentlich sind („*Essential-facility*“-Doktrin). Das novellierte Energiegesetz verlangt den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen zu diskriminierungsfreien Preisen. Die Zugangsbedingungen müssen individuell verhandelt werden, obwohl das Bundesministerium für Wirtschaft diesbezüglich Verordnungen erlassen kann. Bisher hat das Ministerium dies noch nicht getan, sondern sich damit begnügt, zwei Vereinbarungen zwischen Verbänden zu unterstützen, in denen Stromerzeuger, -verteiler und industrielle Stromkunden vertreten sind¹. Die beiden Vereinbarungen sind weit weniger detailliert als die Entscheidungen der Regulierungsbehörde im Telekommunikationsbereich. Insbesondere gibt es keine Ex-ante-Regulierung in Bezug auf die Durchleitungsgebühren. Beide Regulierungskonzepte haben zu Preisnachlässen und effizienteren Dienstleistungen geführt. Allerdings unterscheiden sich die beiden Sektoren in Bezug auf das Ausmaß, in dem die Versorgungsunternehmen über die Möglichkeit verfügen, durch ihre Kontrolle über die Einrichtungen, die für den Marktzugang Dritter wesentlich sind – wie z.B. die Netzwerke – den Wettbewerb zu beschränken. Das hat wiederum Auswirkungen auf das notwendige Maß an Marktregulierung. Im Telekommunikationssektor ist Wettbewerb zwischen Anbietern, die über ihre eigene Infrastruktur – namentlich ihr jeweiliges Netz – verfügen, weitgehend möglich. Das gilt in erster Linie für die Marktsegmente Mobiltelefone und Ferngespräche. Im Stromsektor und in anderen Netzwerkindustrien, wie Gasversorgung und Bahn, ist die Lage jedoch ganz anders. In diesen Sektoren lassen sich wettbewerbsoffene Netzwerke nur bis zu einem gewissen Grad verwirklichen. Das legt den Schluss nahe, dass es eines relativ restriktiven Regulierungskonzepts mit einer starken unabhängigen Regulierungsbehörde bedarf, wenn der Marktzugang gesichert und ein *Rent-seeking*-Verhalten von Seiten des Ex-Monopolisten verhindert werden soll. Aus dem gleichen Grund dürfte auch eine vollständige Entbündelung der vertikal

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

integrierten Einrichtungen – d.h. eine Trennung von Netzwerk, Übertragungs- und Verteilungsdiensten – erforderlich sein². Der Regulierungsrahmen müsste sogar noch restriktiver ausgerichtet sein – und auch Ex-ante-Preiskontrollen für den Endverbrauch umfassen –, wenn die letztgenannte Voraussetzung nicht erfüllt ist, wie dies im Strom- und Gassektor sowie bei der Bahn der Fall ist.

Andererseits sprechen aber auch einige Gründe für einen etwas liberaleren Ansatz im Stromsektor und in anderen Netzwerkbranchen. Viele sektorspezifische Regulierer können möglicherweise die Entwicklung eines einheitlichen Konzepts zur Förderung des Wettbewerbs behindern, und die Gefahr einer Vereinnahmung durch Sonderinteressen ist bei einer sektorspezifischen Regulierungsinstanz wahrscheinlich größer als bei allgemeinen Wettbewerbsbehörden. Eine Integration der Regulierungsinstanzen in die Wettbewerbsbehörde bzw. eine Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs letzterer auf sektorspezifische Fragen könnte zur Lösung dieses Problems beitragen. Außerdem könnte sich die spätere Auflösung sektorspezifischer bürokratischer Strukturen als schwierig erweisen, und da bürokratische Apparate versucht sein könnten, ihre Daseinsberechtigung durch einen gewissen Aktivismus unter Beweis zu stellen, könnte dies zu Überregulierung führen. Das deutsche Telekommunikationsgesetz regelt diese potentiellen Probleme, indem es einen automatischen Abbau der Regulierungen vorsieht, sobald sich wettbewerbliche Marktstrukturen entwickelt haben.

Alles in allem sprechen die meisten Argumente für eine recht strenge Regulierung der jüngst liberalisierten Netzwerkindustrien im Verein mit der Schaffung einer Regulierungsbehörde oder einer Erweiterung der Befugnisse der bestehenden Wettbewerbsbehörde. Der hier gewählte Ansatz sollte den bestehenden Marktstrukturen wie auch dem Ausmaß des potentiellen Wettbewerbs innerhalb des jeweiligen Sektors Rechnung tragen. Werden Regulierungsinstanzen eingerichtet, dann müssen diese jedoch unabhängig sein und mit Machtbefugnissen ausgestattet werden, die es ihnen ermöglichen, Untersuchungen durchzuführen und Sanktionen zu verhängen, ohne Gefahr zu laufen, mit anderen Regulierungsinstanzen in Konflikt zu geraten.

1. Der rechtliche Charakter der Verbändevereinbarungen ist unklar. Erstens besteht ein potentieller Konflikt mit dem allgemeinen Kartellgesetz, da diese Vereinbarungen einem Kartellvertrag ähneln. Zweitens ist noch nicht geklärt, ob diese Vereinbarungen für die einzelnen Netzbetreiber rechtsverbindlich sind.
2. Wegen ländervergleichender Daten zur Veranschaulichung der Effizienzvorteile einer Entbündelung von Stromübertragung und -erzeugung vgl. F. Steiner (2000).
3. Zu diesem Thema vgl. auch OECD (2000) sowie Monopolkommission (2000b).

Die Tatsache, dass für die Reform des Strommarkts ein anderer Regulierungsansatz gewählt wurde als für den Telekommunikationsmarkt, dürfte zum Teil erklären, warum sich der Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft langsamer entwickelte, obwohl auch andere Faktoren eine Rolle spielen (Kasten 7). Im Telekommunika-

tionssektor ist der Regulierungsrahmen so konzipiert, dass er den Ex-Monopolisten am Missbrauch seiner marktbeherrschenden Position hindert. Das Genehmigungsverfahren für die Endverbraucherpreise der DT AG verlängert die Reaktionszeiten des Ex-Monopolisten, was Wettbewerbern in Bezug auf ihre Preisstrategie einen „*First-mover*“-Marktvorteil einräumt. Anders verhält es sich am Strommarkt, wo die marktbeherrschenden Versorgungsunternehmen ihre Preise ohne Vorabgenehmigung senken können¹⁰⁰, so dass Ex-Monopolisten in der Lage sind, eine Preisstrategie zu verfolgen, die den Marktzugang von Wettbewerbern verhindern soll.

Es gibt eine Reihe von Entwicklungen, die die Transparenz am Strommarkt erhöhen und Angebot und Nachfrage effizienter aufeinander abstimmen helfen. Im Jahr 2000 wurden in Leipzig und Frankfurt Strombörsen eingerichtet. Um den Aufbau dieser Börsen zu erleichtern, kamen die Stromnetzbetreiber überein, die entfernungabhängigen Durchleitungsentgelte abzuschaffen und die Tarife für den Netzzugang Dritter zu veröffentlichen¹⁰¹. Außerdem erfolgt die Stromabrechnung für kleine Stromverbraucher nunmehr auf der Basis synthetischer Lastprofile, wodurch Realzeitmessungen mit teuren Messgeräten überflüssig werden. Außerdem wurde im Sommer 2000 ein Zentrum gegründet, das den Austausch verbraucherrelevanter Informationen erleichtern soll. Insgesamt entwickelt sich die deutsche Praxis, wenn sie auch immer noch auf dem Grundsatz des verhandelten Netzzugangs beruht, nach und nach doch in Richtung eines regulierten Zugangs, bei dem die Tarife veröffentlicht werden und keine Verpflichtung mehr besteht, beim Auslaufen eines Vertrags Preise und generelle Zugangsbedingungen systematisch neu zu verhandeln.

Angesichts des hohen Maßes an vertikaler Integration und Konzentration in diesem Bereich ist der diskriminierungsfreie Zugang zum Netz aber noch immer bedroht, was erneut die Vorteile aufzeigt, die die Einrichtung einer einflussreichen, unabhängigen Regulierungsbehörde bieten würde (vgl. Kasten 6). Obwohl Netzbetreiber gesetzlich verpflichtet sind, ihre Aktivitäten in den Bereichen Erzeugung, Verteilung und Übertragung voneinander zu trennen und auch getrennte Konten zu veröffentlichen, ist eine weitere Entflechtung notwendig, damit die Anreize zur Diskriminierung von Wettbewerbern beseitigt werden. Aus Untersuchungen des Verbands der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) geht hervor, dass die Gebühren für den Zugang Dritter in vielen Regionen in der Tat übermäßig hoch sind, und die Beschwerden, dass Netzbetreiber Konkurrenten den Zugang zum Netz durch bürokratische Hindernisse erschweren, mehren sich. Solange es keine Regulierungsbehörde gibt, die die Zugangspreise festlegt und die Durchleitung erzwingt, können sich die Verbraucher nur an eine sektorspezifische Vermittlerstelle, an die Gerichte oder an das Bundeskartellamt wenden. Allerdings dürfte dies auf Grund der u.U. langwierigen Gerichtsverfahren mit erheblichen verzögerungsbedingten Kosten für potentielle neue Anbieter verbunden sein¹⁰².

Kasten 7 „Grüne“ Preisgestaltung, Bestimmungen und Steuern am deutschen Strommarkt

Neben der Regulierungsreform zur Förderung des Wettbewerbs hat die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen zur Verwirklichung von Umweltzielen ergriffen:

- Wie in den „Konsensgesprächen“ zwischen Bundesregierung und führenden Energiekonzernen vereinbart, soll die Nutzung der Kernenergie, auf die derzeit in Deutschland nahezu ein Drittel der gesamten Elektrizitätserzeugung entfällt, schrittweise auslaufen. Die Nutzungsdauer der in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke wird begrenzt, und es werden keine neuen Baugenehmigungen für neue Kernkraftwerke erteilt. Für jedes Kernkraftwerk wurde ausgehend von einer durchschnittlichen Betriebszeit von 32 Kalenderjahren ein globales Stromerzeugungskontingent ermittelt, von dem die bisherigen Betriebsjahre abgezogen werden, um die zulässige Reststrommenge jedes Kernkraftwerks zu bestimmen. Diese Reststrommengen dürfen zwischen den einzelnen Kraftwerken übertragen werden. Während der verbleibenden Kernkraft-Nutzungsdauer werden ein ungestörter Betrieb der Kernkraftwerke und die Entsorgung des Atommülls gewährleistet. Die Bundesregierung wird auf der Basis dieser Abmachung den Entwurf einer Novelle zum Atomgesetz vorlegen. Endgültig soll die Vereinbarung von der Bundesregierung und der Stromwirtschaft erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens unterzeichnet werden.
- Es wurden Ökosteuern eingeführt, um die Stromnachfrage zu drosseln. Seit April 1999 wird der Stromverbrauch mit 0,02 DM je kWh besteuert. Dieser Steuersatz wird bis 2003 alljährlich im Januar um 0,005 DM je Kilowattstunde angehoben. Industrielle Großverbraucher unterliegen einer niedrigeren Steuerbelastung (rd. 20% des Regeltarifs).
- Die Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen für den Eigenverbrauch ist von der Stromsteuer befreit. Außerdem sind Betreiber von Kernkraftanlagen verpflichtet, den aus erneuerbaren Energien erzeugten Strom zu festen Mindestpreisen zu kaufen, um die Elektrizitätsgewinnung aus diesen Quellen zu fördern¹. Die daraus resultierenden Zusatzkosten werden auf alle Stromeinzelhändler verteilt.
- Die Stromerzeugung aus kleinen und mittleren Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK-Anlagen – in der Regel Blockheizkraftwerke) bleibt unbesteuert. Analog hierzu erhalten Betreiber von Gasturbinen-Anlagen zur Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung mit hohem Effizienzniveau Steuerrückerstattungen für als Input verwendetes Erdgas. Ferner sind Netzbetreiber unter gewissen Umständen verpflichtet, den aus Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Strom zu festen Mindestpreisen zu kaufen². Die aus dieser Maßnahme resultierenden Mehrkosten werden auf die Stromeinzelhändler verteilt.

Durch Steuervergünstigungen, Subventionen und Festlegung von Mindestpreisen werden Anlagen, die als umweltfreundlich gelten, vor den Folgen der Marktöffnung geschützt. In der Vergangenheit hatte die Bundesregierung die Entwicklung und Nutzung neuer Energieerzeugungsverfahren, die unter veränderten Marktbedingungen durch die Preissenkungen der traditionellen Energieerzeuger unter Druck geraten waren, großzügig gefördert. Ein der-

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

artiger Druck ist wirtschaftlich gesehen aber sicherlich effizient: Die Kapazitäten sollten so ausgelastet sein, dass die berechneten Preise den marginalen Betriebskosten entsprechen, und es sollte so lange nicht in zusätzliche Kapazitäten investiert werden, wie nicht volle Kostendeckung gewährleistet ist. Allerdings sollten die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen im globaleren Kontext der Umweltpolitik betrachtet werden, die auf eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen ausgerichtet ist. Der Ausstieg aus der Kernenergie wird die Notwendigkeit des Baus emissionsarmer Kraftwerke verstärken. Von dieser Warte aus betrachtet, dürfte eine gewisse Präferenz für neue Techniken sinnvoll sein. Jedoch sollten die Fördermaßnahmen für derartige Techniken mit der globalen Regulierung der Energiemärkte im Einklang stehen. Verpflichtungen zur Abnahme fester Kontingente von mit bestimmten Techniken erzeugtem Strom in Verbindung mit einer Festsetzung der Preise über dem Marktgleichgewichtsniveau werden nicht zu effizienten Ergebnissen führen. Dazu wären vielmehr – unabhängig von der angewendeten Technik – Subventionen für emissionsarme Kraftwerke bzw. echte CO₂-Steuern erforderlich. Das würde den Investoren klare Signale vermitteln, ohne dass die Wahl der Techniken verzerrt würde³.

1. Der Mindestpreis für photovoltaische Energie beträgt 0,99 DM/kWh, für Windenergie 0,121 bis 0,178 DM/kWh, für geothermische Energie 0,14 bis 0,175 DM/kWh, für Biomasseenergie 0,17 bis 0,20 DM/kWh, für Strom aus kleinen Wasserkraftwerken sowie für Gas zu gewerblichen Zwecken 0,13 bis 0,15 DM/kWh. Einige der Mindestpreise sollen in den kommenden Jahren schrittweise gesenkt werden.
2. Der Mindestpreis beträgt 0,09 DM/kWh. Er wird am 1. Januar eines jeden Jahres um 0,005 DM reduziert. Das Gesetz läuft Ende Dezember 2004 aus.
3. Vgl. *Wirtschaftsbericht Deutschland 1999*.

Gas

Im Gassektor wurde für die Regulierungsreform das gleiche Verfahren angewendet wie im Stromsektor, wenn auch mit einer großen Ausnahme: Die Öffnung der Gasmärkte basiert auf der „*Essential-facility*“-Klausel des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Unter Federführung des Bundesministers für Wirtschaft erreichten Anbieter- und Abnehmerverbände im Juli 2000 eine vorübergehende Vereinbarung über die allgemeinen Bedingungen des Netzzugangs für industrielle Großkunden und Großhändler, die bis Oktober 2001 in Kraft sein wird. Eine Anschlussvereinbarung soll auch die privaten Haushalte und industriellen Kleinabnehmer umfassen. Die vorläufige Vereinbarung fußt auf dem Grundsatz des verhandelten Zugangs, ohne dass die Höhe der Durchleitungsentgelte spezifiziert wird. Die Netzbetreiber sind aber übereingekommen, die Tarife zu veröffentlichen. Die überregionalen Durchleitungsentgelte sollen weiterhin von der Entfernung abhängen, die Gebühren für die Nutzung regionaler oder lokaler Netze hingegen sollen

entfernungsunabhängig werden. Die vorläufigen Bestimmungen für den Gasmarkt implizieren komplexe Verfahren für den Netzzugang Dritter und lassen wichtige Aspekte außer Acht, die für die Weiterentwicklung des Wettbewerbs von wesentlicher Bedeutung sind, wie beispielsweise der Zugang zu Speicheranlagen¹⁰³. Die Tatsache, dass es keine öffentliche Stelle gibt, die umfassende und rechtlich verbindliche Regeln aufstellt, hat bereits Probleme verursacht. In einem Fall, wo die Preise für den Netzzugang Dritter umstritten waren, handelte das Deutsche Bundeskartellamt eine vorläufige Vereinbarung aus, in der sich die Parteien darauf einigten, einen provisorischen Tarif anzuwenden und die Gasdurchleitung vorzunehmen. Die Wettbewerbsbehörde versprach, gemäß dem Wettbewerbsgesetz einen angemessenen kostenorientierten Preis zu ermitteln.

Im Winter 2000 beschloss die Bundesregierung, das Energiewirtschaftsgesetz zu novellieren, um den Gasnetzzugang Dritter zu fördern¹⁰⁴. Die Novelle wird aber wohl kaum für einen hinreichenden Wettbewerb sorgen, da der revidierte Entwurf weder eine vollständige Entflechtung der verschiedenen Aktivitäten fordert noch die Einrichtung einer Regulierungsinstanz vorsieht. Andererseits einigten sich die Verbände der deutschen Gasversorger und -abnehmer im Rahmen einer Vereinbarung für Großverbraucher auf die Beseitigung gewisser Schranken beim Netzzugang Dritter wie auch auf eine Vereinfachung des kommerziellen Speicherzugangs.

Die Auswirkungen der Marktöffnung lassen sich im voraus nur schwer abschätzen. Anders als bei der Stromerzeugung scheint es im Bereich der Gasversorgung keinen Kapazitätsüberhang zu geben. Daher würden Preissenkungen beim Gas hauptsächlich aus schrumpfenden Gewinnmargen bzw. einer Senkung der Endverbraucherkosten resultieren. Dennoch könnte der Preisrückgang erheblich sein. Laut einer Eurostat-Erhebung von Juli 2000 waren die Gaspreise in Deutschland höher als in vielen anderen europäischen Ländern (vgl. Tabelle 21). Inwieweit die potentiellen Preissenkungen effektiv vorgenommen werden, hängt von weiteren Fortschritten bei der Marktöffnung ab. Damit es zu einem nachhaltigen Wettbewerb kommt, bedarf es möglicherweise weiterer Schritte, wie etwa der Abkoppelung der Versorgungsbetriebe und der Einrichtung einer Regulierungsbehörde.

Gesamtbeurteilung und weiterer Handlungsbedarf

Wie im letzten *Wirtschaftsbericht Deutschland* dargelegt, bestand ein wichtiges Element des wirtschafts- und sozialpolitischen Ansatzes der Bundesregierung in der Einrichtung von Round-Table-Gesprächen zwischen den Sozialpartnern und der Regierung mit dem Ziel, eine gemeinsame Strategie für mehr Beschäftigung und Wachstum zu entwickeln. In wichtigen Punkten haben diese Gespräche offenbar zu positiven Ergebnissen geführt. 1999 wurde im Bündnis für Arbeit ein breiter Konsens darüber erzielt, dass die Lohnpolitik in erster Linie auf die Beschäftigungs-

Tabelle 21 **Erdgaspreise in ausgewählten Ländern**¹
Deutschland = 100

	Für industrielle Abnehmer			Für private Verbraucher		
	Verbrauchertyp					
	Klein	Mittel	Groß	Klein	Mittel	Groß
Belgien	94	85	84	92	100	97
Spanien	80	80	90	92	124	101
Frankreich	81	81	92	79	90	87
Irland	88	65	76	108	88	96
Italien	105	87	85	74	119	139
Luxemburg	97	101	115	85	83	97
Niederlande ²	82	78	-	79	73	83
Österreich	92	68	74	71	96	112
Portugal	232	122	-	94	182	-
Finnland	110	88	83	-	-	-
Dänemark	265	247	-	216	272	226
Schweden	116	113	120	72	94	101
Vereinigtes Königreich	67	58	60	77	77	82

1. Ohne Steuern, Stand Juli 2000.

2. Januar 2000 für Verbraucherpreise.

Quelle: L. de la Fuente (2000c, 2001d); OECD.

ausweitung ausgerichtet sein sollte. Die verhältnismäßig moderaten Tarifabschlüsse, die im Jahr 2000 zumeist für eine Dauer von zwei Jahren ausgehandelt wurden, stellten eine Bestätigung dieser Vereinbarung dar. Es ist bemerkenswert, dass diese Abschlüsse in einer Phase rasch steigender Öl- und Strompreise zustande kamen und die Gewerkschaften angesichts des sich verstärkenden Preisanstiegs keinen zusätzlichen Teuerungsausgleich forderten. Wichtig ist jedoch, dass sich die politischen Entscheidungsträger als Gegenleistung für eine moderate Haltung der Sozialpartner bei den Lohnabschlüssen nicht auf eine verstärkte Regulierung in anderen Bereichen einlassen. Die bevorzugte Rolle, die den Tarifabschlüssen bei der Rentenreform beigemessen wird, wenn es darum geht, kapitalgedeckte Altersvorsorgepläne mit steuerabzugsfähigen Beiträgen zu konzipieren, deutet darauf hin, dass ein derartiges Risiko durchaus bestehen könnte. Bei den Tarifverhandlungen bestätigte sich der Trend zu größerer Flexibilität auf Betriebsebene insofern, als Öffnungsklauseln häufig erneuert wurden. Die Arbeitsmarktinstitutionen passen sich an, doch reicht der Anpassungsgrad noch nicht aus, um der in Deutschland und insbesondere in den neuen Bundesländern fortbestehenden hohen Arbeitslosigkeit zu begegnen. Die staatlichen Stellen sollten den Prozess der Einführung größerer Flexibilität in die Tarifverhandlungen unterstützen. Wie im *Wirtschaftsbericht 1998* dargelegt wurde, wäre es in diesem Zusammenhang wichtig, den Rechtsgrundsatz, demzufolge von tarifvertraglichen Regelungen auf Betriebsebene nur zu Gunsten der Beschäftigten abgewichen werden darf, realistischer zu definieren. Gegenwärtig wird dieser

Grundsatz im Sinne von höherer Entlohnung interpretiert. In der derzeitigen Situation, in der Lohnmäßigung häufig als Preis für Beschäftigungssicherheit akzeptiert wird, erscheint das nicht angemessen. Die *Allgemeinverbindlichkeitserklärungen* durch den Bundesminister für Arbeit, mit denen der Geltungsbereich von *Tarifverträgen* auf nicht tarifgefundene Parteien ausgedehnt wird, schränken den „*Outsider*“-Wettbewerb ein und sollten daher gänzlich abgeschafft werden.

Der Trend zu flexibleren Arbeitszeitregelungen hält an. Die „Benchmarking-Gruppe“ des Bündnisses für Arbeit hat klar gemacht, dass die künftigen Arbeitszeitregelungen sowohl den individuellen Präferenzen der Arbeitnehmer als auch den Bedürfnissen der Arbeitgeber Rechnung tragen müssen, aber weder zu höheren Kosten noch zu einer Verschärfung der Qualifikationsungleichgewichte führen dürfen. Es wäre zu begrüßen, wenn sich das Bündnis für Arbeit diese Auffassung zu eigen machen würde. Was die neuen gesetzlichen Regelungen zu Teilzeitarbeit und befristeten Arbeitsverträgen betrifft, ist der Fortschritt gemischt. Der neu eingeführte Rechtsanspruch auf die Umwandlung eines Vollzeitverhältnisses in ein Teilzeitarbeitsverhältnis droht Rechtsunsicherheit in Bezug auf die konkreten Bedingungen derartiger Vertragsumwandlungen hervorzurufen, was sich nachteilig auf das Potential für die Schaffung neuer Arbeitsplätze auswirken könnte. Die neuen Einschränkungen hinsichtlich der Erneuerbarkeit befristeter Verträge könnten u.U. die Flexibilität der Beschäftigung begrenzen, obwohl befristete Arbeitsverträge, für die keine sachlichen Gründe vorliegen, in der Vergangenheit nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. In beiden Bereichen sollten die Auswirkungen der neuen Bestimmungen beobachtet und die Gesetze gegebenenfalls geändert werden. Demgegenüber ist die Lockerung der für die befristete Beschäftigung geltenden Bestimmungen im Fall älterer Arbeitnehmer ein nützlicher Schritt in Richtung auf eine Neubewertung des Arbeitseinsatzes älterer Menschen. Die Anreize für die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen sind jahrelang durch verschiedene Arten von Maßnahmen gemindert worden, und dieser Trend muss umgekehrt werden. Die Wiedereinführung der Verpflichtung zur aktiven Arbeitsuche für ältere Arbeitslosengeldempfänger – wie sie nach Auslaufen der Ausnahmeregelungen 2001 in Kraft treten wird – ist ein weiterer wichtiger Schritt in diese Richtung. Es muss aber noch mehr getan werden, um die im Rentensystem und bei anderen Sozialtransfers implizit vorhandenen Anreize zur Frühverrentung zu beseitigen.

Der empfundene Mangel an qualifiziertem IT-Personal deutet auf die unzureichende Profilanpassung der Qualifikationen hin, die sich im Laufe der Zeit entwickelt hat und in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarkts offenbar weiter voranschreitet. Es bedarf kontinuierlicher Bemühungen, um das deutsche Aus- und Weiterbildungssystem, namentlich durch Konzipierung neuer Lehrpläne sowie durch Nutzung des Spielraums zur Erweiterung bereits bestehender Lehrpläne, besser den Bedürfnissen anzupassen. Die Aus- und Fortbildung in Einrichtungen des öffentlichen Sektors ist kein effizienter Ersatz für die Ausbildung in Unternehmen der Privatwirtschaft. Die Mobilitätshilfen an Auszubildende, die in jüngster Zeit auf

breiterer Basis gewährt werden, verdienen daher, fortgesetzt zu werden. Wie bereits in früheren *OECD-Wirtschaftsberichten über Deutschland* dargelegt wurde, muss auch das System der Hochschulbildung dringend reformiert werden. Erste Schritte in diese Richtung werden derzeit unternommen. Was vor allem Not tut, ist ein höheres Maß an Wettbewerb zwischen den Universitäten, was auch das Recht auf die Erhebung von Studiengebühren sowie leistungsorientierte Vergütungen für Hochschullehrer umfasst.

Die Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit und der Lohnnebenkosten bildet nach wie vor ein aktuelles Thema, trotz der Fortschritte im Zusammenhang mit der schrittweisen Reduzierung der Einkommensteuersätze im Rahmen der Einkommensteuerreform. Die effektive Besteuerung der Arbeit ist für Sozialhilfeempfänger – wie im *Wirtschaftsbericht 1996* dargelegt wurde – auf Grund der hohen Leistungskürzungsraten besonders hoch. Gegenwärtig sind Modellversuche im Gang, die effektive Besteuerung des Faktors Arbeit durch die Gewährung beschäftigungsabhängiger Lohnergänzungsleistungen zu verringern. Derartige Maßnahmen würden aber nicht ausreichen, um das Problem der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter voll in den Griff zu bekommen. Die Arbeitsplatzvermittlung für Sozialhilfeempfänger ist noch nicht effizient genug. Daher sind Reformen notwendig, um die Gewährung von Sozialhilfeleistungen besser in das allgemeine System der Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsplatzvermittlung zu integrieren. Eine vorsichtige Lockerung der für Leiharbeitsunternehmen bestehenden Restriktionen ist einen Versuch und eine entsprechende Beobachtung des Experiments wert. Vor allem kommt es aber darauf an, das Lohnspektrum zu erweitern, um die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften zu steigern. Es ist im Hinblick auf die Erhöhung der Arbeitsanreize wenig hilfreich, dass die Arbeitslosenunterstützungsleistungen mit der Einbeziehung von Einmalzahlungen in die Lohnbemessungsgrundlage steigen werden. Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen müssen reduziert und gezielter auf die jeweiligen Problemgruppen zugeschnitten werden, wobei den Ergebnissen der für Effizienzverbesserungen im Bereich der Programmgestaltung notwendigen Evaluierungen Rechnung getragen werden muss.

Erhebliche Fortschritte sind in den vergangenen Jahren bei der Liberalisierung der Netzwerkindustrien erzielt worden. Im Telekommunikationssektor hat sich die Regulierungsreform von den Preissenkungen, der größeren Produktvielfalt und der Verbesserung der Dienstleistungsqualität her gesehen als großer Erfolg erwiesen. Im Vergleich zu vielen anderen EU-Ländern ist die Liberalisierung der Postdienstleistungen in Deutschland recht weit vorangeschritten. Auch im Elektrizitätssektor sind erhebliche Preissenkungen zu beobachten, wenn auch in geringerem Maße als im Telekommunikationssektor. Die Regulierungsreform der Bahn hält sich bislang relativ in bescheidenen Grenzen. Allen Netzwerkindustrien gemeinsam ist die Tatsache, dass die Ex-Monopolisten ihre Machtposition am Markt auszunutzen suchen, um die Entwicklung wettbewerboffener Märkte zu verhindern. Häufig wählen sie zu diesem Zweck Strategien, die rechtliche Schritte wegen Wettbewerbsbehinderung

nach sich ziehen. In diesen Fällen profitieren die Ex-Monopolisten davon, dass die zur Klärung der Angelegenheit eingeleiteten Gerichtsverfahren sehr langwierig sind. Die politischen Entscheidungsträger und Regulierungsinstanzen müssen wettbewerbsfeindlichen Bestrebungen energisch entgegenreten. Es bedarf vielmehr weiterer Politikinitiativen, die auch Änderungen des Regulierungsrahmens umfassen müssen, damit sich der Wettbewerb voll entfalten kann. Regulierungspolitische Maßnahmen in diesen Bereichen sind gerechtfertigt, da sie mit erheblichen potentiellen Wohlstandsgewinnen für die Verbraucher verbunden sind und zu einem stärkeren gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum beitragen dürften. Die wichtigsten Fragen, die es im Hinblick auf die Wettbewerbsentwicklung in den Netzwerkindustrien noch zu lösen gilt, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im Telekommunikationssektor ist der Wettbewerb – wie in vielen anderen Ländern mit liberalisierten Telekommunikationsmärkten – im Bereich der letzten Meile noch am stärksten unterentwickelt. Um den Wettbewerb hier zu verstärken, kommt es entscheidend darauf an, dass der Ex-Monopolist Deutsche Telekom seine verbleibenden Anteile am Kabel-TV-Netzwerk verkauft. Ganz allgemein gesehen sollte die sektorspezifische Ex-ante-Regulierung für die Deutsche Telekom so lange nicht gelockert werden, wie der Ex-Monopolist in der Telekommunikationsinfrastruktur eine dominierende Position innehat. Anderenfalls bestände nämlich die Gefahr, dass Quersubventionierungen des Ex-Monopolisten den Wettbewerb an den Endverbrauchermarkten verzerren.
- Was die Deutsche Post betrifft, so ist die Beförderung von Briefsendungen noch immer streng reguliert und z.T. ausschließlich dem Ex-Monopolisten, der Deutschen Post AG, vorbehalten. Obgleich die derzeit gültigen Tarife für die Briefbeförderung, die im internationalen Vergleich hoch scheinen, 2000 auslaufen sollten, wurden sie auf eine Intervention der Bundesregierung bei der Regulierungsbehörde hin bis Ende 2002 verlängert. Diese Verlängerung hat höhere Kosten für die Verbraucher und eine Minderung der Wettbewerbsfähigkeit für die Unternehmen zur Folge. Deshalb sollen die derzeit gültigen Tarife für die Briefbeförderung nicht über das Jahr 2002 hinaus verlängert werden, und die Monopolrechte müssen abgeschafft werden. Außerdem muss die Post vollständig privatisiert werden, um weitere Interessenkonflikte zwischen Trägerschaft und Regulierung auszuschließen.
- Eine große Schwachstelle des derzeitigen Regulierungskonzepts für die Bahn ist das Fehlen einer echten Trennung zwischen Schiene und Bahnhöfen auf der einen und Verkehrsleistungen auf der anderen Seite, wodurch der Ex-Monopolist die Möglichkeit hat, durch Ausübung seiner Marktmacht die Entwicklung von Wettbewerb zu verhindern. Die Bereitstellung von Verkehrsleistungen sollte daher vom Netzbetrieb abgekoppelt werden.

Kasten 8 Überblick über Fortschritte bei der Strukturreform

Seit dem letzten Wirtschaftsbericht wurde eine Reihe von Politikmaßnahmen umgesetzt. Nachstehend sind die im gesamten Zeitraum seit der ersten Überprüfung im *OECD-Wirtschaftsbericht* von 1996 durchgeführten Aktionen zusammengefasst.

Ursprünglicher Vorschlag	Unternommene Aktionen	Bewertung bzw. Empfehlung der OECD
A. Fortschritte bei der Arbeitsmarktreform		
I. Größere Flexibilität der Lohn- und Arbeitskosten		
<ul style="list-style-type: none"> Förderung der Lohn-differenzierung, mehr Vereinbarungen auf Betriebsebene und Öffnungsklauseln. 	<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"> Erleichterung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und Verringerung der Anreize zur Frühverrentung. 	<p>Anhebung des Eintrittsalters für die Frühverrentung; Subventionierung von Altersteilzeit unter gewissen Bedingungen; Verschärfung der Anspruchskriterien für Erwerbsunfähigkeitsrenten. Einige Maßnahmen 1999 zurückgenommen. Abschaffung der Sonderbehandlung älterer Arbeitsloser im Hinblick auf das Kriterium der Arbeitsuche.</p>	<p>Erwägung weiterer Maßnahmen zur Anhebung des Rentenalters (strengere Anspruchskriterien, versicherungsmathematische Rentenabschläge) und Beschränkung von Übergangsregelungen auf ein Mindestmaß.</p>
II. Stärkere Flexibilisierung der Arbeitszeit und Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen		
<ul style="list-style-type: none"> Änderung von Bestimmungen, die die Basis für inflexible Arbeitspraktiken bilden. 		<p>Überprüfung der Regulierungseffekte.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Liberalisierung der Bedingungen für die Erneuerung befristeter Arbeitsverträge. 	<p>Verlängerung der Höchstdauer von Vertragserneuerungen und Möglichkeit mehrfacher Verlängerungen; Erleichterungen bei Leiharbeitsverhältnissen. Für ältere Arbeitnehmer wurden die Bedingungen für die Vertragsverlängerung 2000 liberalisiert, ansonsten aber verschärft.</p>	<p>Evaluierung der Beschäftigungseffekte und Fortsetzung der Reformen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Erleichterung von Teilzeitarbeit. 	<p>Flexiblere Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst; Subventionierung von Altersteilzeit. Im Jahr 2000 Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf Teilzeitarbeit.</p>	<p>Vermeidung weiterer Subventionen für Altersteilzeit. Evaluierung der Effekte des Teilzeitanpruchs und ggf. Abschaffung.</p>

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Ursprünglicher Vorschlag	Unternommene Aktionen	Bewertung bzw. Empfehlung der OECD
<ul style="list-style-type: none"> Reform des Kündigungsschutzes. 	<p>Erweiterung der Ausnahmen von dem allgemeinen Kündigungsschutzgesetz; Lockerung der Sozialklausel bei Kündigungen. Beide Maßnahmen 1999 zurückgenommen.</p>	<p>Liberalisierung des Kündigungsschutzes.</p> <p>Lockerung der Bestimmungen für Leiharbeitsunternehmen und Evaluierung der Ergebnisse.</p>
<p>III. Abbau der Verzerrungen im Zusammenhang mit Arbeitslosengeld- und ähnlichen Transferleistungen</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Verbesserung der Anreizstruktur der Leistungen. 	<p>Anhebung der Altersgrenzen für den verlängerten Arbeitslosengeldbezug um drei Jahre; Anrechnung von Entlassungsabfindungen auf das Arbeitslosengeld, 1999 zurückgenommen. Großzügigere Arbeitslosengeldregelung für ältere Arbeitslose 2001 nicht verlängert.</p>	<p>Vergrößerung des Abstands zwischen dem Sozialhilfeniveau und dem Erwerbseinkommen von Niedrigeinkommensfamilien.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für Stellenangebote, schärfere Sanktionen und strengere Kontrollen. 	<p>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.</p>	<p>Evaluierung der Zumutbarkeitskriterien für die Annahme und Ablehnung von Stellenangeboten und ggf. Verschärfung.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Senkung der Sozialversicherungsbeitragssätze. 	<p>Vorübergehende Kürzung gewisser Sozialtransfers; Anhebung der Mehrwertsteuer, um weitere Beitragssatzerhöhungen zu vermeiden; Verabschiedung des Rentenreformgesetzes (wurde 1999 wieder zurückgenommen); Senkung der Beitragssätze zur Rentenversicherung durch die Einführung neuer Ökosteuern; Ausdehnung der Beitragspflicht zur Sozialversicherung auf geringfügig Beschäftigte und Scheinselbständige. Im Jahr 2000 Einführung von Modellprojekten für gering qualifizierte Arbeitskräfte.</p>	<p>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.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Vereinfachung des Einkommensteuersystems und Senkung der Grenzsteuersätze. 	<p>Gesetze zur Reform der Einkommensteuer wurden 1999, 2000 und 2001 umgesetzt.</p>	<p>Vereinfachung des Steuersystems und Beobachtung der Steuerreform.</p>

(Fortsetzung nächste Seite)

<i>(Fortsetzung)</i>		
Ursprünglicher Vorschlag	Unternommene Aktionen	Bewertung bzw. Empfehlung der OECD
<ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung der Großzügigkeit der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Stärkung der Anreize zur Missbrauchvermeidung. 	Senkung der vom Gesetz geforderten Lohnfortzahlung im Krankheitsfall von 100% auf 80%, wurde 1999 zurückgenommen.	Reduzierung der Großzügigkeit der Mindestleistungen im Krankheitsfall.
IV. Verbesserung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen		
<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung der Regelung, wonach die Teilnahme an diesen Maßnahmen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründet. • Gezielte Ausrichtung der Maßnahmen auf Risikogruppen. 	<p>Ausbildungsmaßnahmen begründen keinen neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr.</p> <p>Flexiblere Arbeitsverträge für zuvor arbeitslose Personen.</p> <p>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>Fortsetzung der Reform.</p> <p>Überwachung der Wirksamkeit von Arbeitsverträgen für Arbeitslose, insbesondere im Hinblick auf Arbeitsförderungsmaßnahmen.</p> <p>Eingrenzung der neuen Befugnisse der Kommunen zur Durchführung von Arbeitsförderungsmaßnahmen zur 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 Weiterbildungs- und sonstigen Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Evaluierung aller Programme.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Kopplung von Beschäftigungssubventionen an Löhne, die unterhalb des marktüblichen Niveaus liegen. 	Absenkung der zulässigen Lohnbemessungsgrundlage. Auslaufen der Sonderbedingungen für die neuen Länder.	
B. Verbesserung von Qualifikationen, unternehmerischer Dynamik und Wettbewerb		
V. Verbesserung der Qualifikationen der Arbeitskräfte		
<ul style="list-style-type: none"> • Wahrung bzw. Wiederherstellung der Attraktivität des dualen Ausbildungssystems, Klärung der Beziehungen zum Hochschulwesen. 	<p>Überarbeitung der Ausbildungsordnungen für Lehrlinge und Einführung neuer Berufsbilder.</p> <p>Einführung eines öffentlichen Förderprogramms zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze.</p> <p>Im Jahr 2000 Ausweitung der Mobilitätshilfen für Auszubildende.</p>	<p>Fortsetzung der Reform der Ausbildungsordnungen und Wahrung der durch die Ausbildung von Lehrlingen entstehenden Vorteile. Keine Einführung einer Ausbildungsabgabe. Beobachtung der Effizienz öffentlicher Förderprogramme; Vermeidung einer Subventionierung von Ausbildungsmaßnahmen.</p>
<i>(Fortsetzung nächste Seite)</i>		

(Fortsetzung)

Ursprünglicher Vorschlag	Unternommene Aktionen	Bewertung bzw. Empfehlung der OECD
<ul style="list-style-type: none"> • Verkürzung der Hochschulausbildung und Ausrichtung auf stärker berufsbezogene Studiengänge. 	Den Hochschulen wurde mehr Freiraum zur Einführung kürzerer Studiengänge mit international vergleichbaren Abschlüssen eingeräumt.	Verkürzung der Hochschulausbildung und stärkere Praxisorientierung. Stärkere Leistungsorientierung der Hochschulen. Erweiterter Rückgriff auf Studiengebühren bzw. Studiendarlehen.
VI. Förderung der Entwicklung und Verbreitung von technologischem Know-how		
<ul style="list-style-type: none"> • Vertiefung der Finanzmärkte, Förderung von Wagniskapital und Abbau regulierungsbedingter Hindernisse. 	Inkrafttreten von Gesetzen zur Flexibilisierung der Finanzmärkte, Erleichterung des Zugangs der Unternehmen zu Risikokapital und Änderung der Corporate-Governance-Struktur.	Überprüfung der Entwicklung des Risikokapitalmarkts; Einführung von Pensionsfonds.
VII. Förderung eines positiven unternehmerischen Klimas		
<ul style="list-style-type: none"> • Erleichterung von Unternehmensneugründungen. 	Beschleunigte Abschreibungsmöglichkeiten für neu gegründete Unternehmen; Lohnkostenzuschüsse für neu gegründete Kleinbetriebe.	Weiterer Abbau regulierungsbedingter Hindernisse.
<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Managementkenntnisse der neuen Firmeninhaber in den neuen Bundesländern. 	Keine größeren Änderungen.	Förderung von Projekten zur Verbreitung von Know-how.
<ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung der Gesamtsteuerlast. 	Abschaffung der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer. Senkung der Erbschaftsteuer. Reduzierung der Steuerlast für die privaten Haushalte, aber vorübergehend stärkere Belastung des Unternehmenssektors. 2001 große Einkommen- und Unternehmenssteuerreform.	Beobachtung der Steuerreform.
VIII. Verstärkung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten		
<ul style="list-style-type: none"> • 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.
<ul style="list-style-type: none"> • Liberalisierung der Ladenschlusszeiten. 	Verlängerung der gesetzl. Ladenöffnungszeiten im Jahr 1997.	Weitere Liberalisierung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten.
<ul style="list-style-type: none"> • Förderung des Wettbewerbs in den Netzwerkindustrien. 	Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationssektors und rasches Entstehen von Wettbewerb. Das Wettbewerbsgesetz	Überwachung der Effektivität der Regelungen zur Durchsetzung der Netzöffnung und Förderung wettbewerbsorientierter Märkte.

(Fortsetzung nächste Seite)

<i>(Fortsetzung)</i>		
Ursprünglicher Vorschlag	Unternommene Aktionen	Bewertung bzw. Empfehlung der OECD
	wurde auf netzgebundene Sektoren und den Verkehrsbereich ausgedehnt. Telekom-Regulator eingesetzt.	Erwägung der Einrichtung von starken unabhängigen Regulierungsbehörden für Strom, Gas und Bahn. 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 angestammten Marktführers nachgegeben werden.
<ul style="list-style-type: none"> Die kommunalen Dienstleistungen müssen sich stärker am Markt orientieren. 	Keine größeren Änderungen.	Abschaffung der steuerlichen Vorzugsbehandlung öffentlicher Versorgungsbetriebe.
<ul style="list-style-type: none"> Fortsetzung der Privatisierungen. 	Teilprivatisierung der Deutschen Telekom und der Deutschen Post.	Beschleunigung des Privatisierungsprozesses.
<ul style="list-style-type: none"> 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.
C. Förderung der nachhaltigen Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> Integration sektorbezogener Maßnahmen in einen gesamtwirtschaftlichen Rahmen mit klar definierten Umweltzielen. 		Wie im letzten <i>Wirtschaftsbericht</i> .
<ul style="list-style-type: none"> Steigerung der Kosteneffizienz umweltpolitischer Maßnahmen durch verstärkten Einsatz ökonomischer Instrumente. 		Wie im letzten <i>Wirtschaftsbericht</i> .
<ul style="list-style-type: none"> Festsetzung der Energiesteuern entsprechend der relativen Emissionsintensität und Harmonisierung der Sätze für die verschiedenen Energieträger und Wirtschaftsaktivitäten. 		Wie im letzten <i>Wirtschaftsbericht</i> .
<ul style="list-style-type: none"> Aufstellung eines Zeitplans für den Ausstieg aus der Kernenergie. 	Zeitplan aufgestellt.	

Weiterer Erwägung bedarf auch die Einrichtung einer starken, unabhängigen Regulierungsbehörde für die Bahn.

- Da an den Strommärkten vertikal integrierte Konglomerate dominieren, ist der diskriminierungsfreie Zugang zu den Netzwerken noch immer bedroht. Daher ist eine Trennung der Bereiche Stromerzeugung, -verteilung und -übertragung notwendig. Das gilt analog auch für den Gassektor. In beiden Sektoren gibt es keine umfassende und rechtsverbindliche Fixierung von Regeln durch eine staatliche Stelle. Daher sollte die Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde in Erwägung gezogen werden.

Wichtige Regulierungsfragen stellen sich auch im Hinblick auf nicht leitungsgebundene Sektoren:

- Die Gemeinden oder Länder fungieren üblicherweise als Gewährträger für die öffentlich-rechtlichen Banken, wodurch sich deren Refinanzierungskosten im Vergleich zu privaten Geschäftsbanken effektiv verringern. Hier liegt die Ursache für einen seit langem bestehenden Konflikt zwischen den deutschen Behörden und der Europäischen Kommission. Es gibt aber kaum überzeugende Gründe dafür, weshalb Banken sich überhaupt in öffentlicher Hand befinden sollten. Daher sollten die öffentlich-rechtlichen Banken privatisiert werden.
- Im Einzelhandel werden verhältnismäßig restriktive Bestimmungen über Rabatte und Zuschläge ersatzlos abgeschafft. Dadurch wird die Situation des deutschen Einzelhandels im elektronischen Geschäftsverkehr stärker der internationalen Wettbewerber angeglichen, und der Wettbewerb im Einzelhandel dürfte auf diese Weise generell gestärkt werden. Außerdem sollte die Regulierung der Ladenöffnungszeiten weiter liberalisiert werden, und einige Landesregierungen haben denn auch eine solche Initiative zugesagt. Bisher sind aber noch keine neuen Gesetzesvorlagen eingebracht worden.

Kasten 8 enthält, ausgehend von den früheren Prüfungen der Umsetzung der Beschäftigungsstrategie und der im Anschluss daran ergriffenen staatlichen Maßnahmen, eine Zusammenfassung der OECD-Politikempfehlungen für Struktur-reformen an den Arbeits- und Produktmärkten.

IV. Die wirtschaftliche Integration der neuen Länder

Einleitung

Die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands war in den zehn Jahren seit dem Fall der Mauer weitgehend durch die volle Integration der neuen Bundesländer in die westdeutsche Marktwirtschaft geprägt. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung hatten Analysten die Vorteile hervorgehoben, die von der Übernahme des westdeutschen Rechts- und Wirtschaftssystems und der Unterstützung durch Westdeutschland sowohl in finanzieller Hinsicht als auch in Bezug auf das Humankapital zu erwarten waren. Es wurden aber auch Bedenken dahingehend laut, dass voll integrierte Märkte für Güter und Produktionsfaktoren die Anpassungsfähigkeit der neuen Bundesländer möglicherweise überstrapazieren und Forderungen nach Transferleistungen zum Ausgleich der schwachen Position Ostdeutschlands auf derart integrierten Märkten auslösen könnten. In der Praxis zeigte sich dann, dass sowohl die positiven Erwartungen als auch die Warnungen gerechtfertigt waren. Mit der Vereinigung wurde das westdeutsche Rechts-, Wirtschafts- und Sozialsystem – praktisch mit einem Schlag – auf die neuen Länder ausgedehnt. Damit waren die neuen Bundesländer dem Schock eines hoch produktiven, wettbewerbsfähigen Umfelds ausgesetzt, in dem ihre Unternehmen enorme Schwierigkeiten hatten, zu den geltenden Löhnen konkurrenzfähig zu sein. Andererseits wurden die neuen Bundesländer sofort in das westdeutsche Solidaritätsprinzip einbezogen¹⁰⁵. Das bedeutete u.a., dass das ausgefeilte westdeutsche System der sozialen Sicherung vollständig und rasch auf die Bevölkerung im östlichen Teil des Landes ausgedehnt wurde, dass verstärkt Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingeführt wurden, um die Arbeitskräftefreisetzung in Ostdeutschland abzufedern, dass die neuen Bundesländer und Gemeinden massive öffentliche Transferleistungen sowohl vom Bund als auch von den alten Ländern empfangen, wodurch das Pro-Kopf-Steueraufkommen in der Bundesrepublik weitgehend vereinheitlicht wurde, und dass die neuen und privatisierten Unternehmen umfangreiche finanzielle Hilfen erhielten, um die mit dem Übergang verbundenen Wettbewerbsnachteile zu kompensieren.

Die Ergebnisse der Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft sind in mehrerlei Hinsicht beeindruckend. Weitgehend auf der Basis ehemals staatseigener und mittlerweile privatisierter Betriebe sowie mit Hilfe von Unternehmensneugründungen, auf die ein Großteil der gesamtwirtschaftlichen Produktion entfällt, wurden bestandsfähige Marktstrukturen etabliert. Die Arbeitseinkommen der Beschäftigten wie auch die Transfereinkommen der Nichtbeschäftigten sind rasch gestiegen. Ein Großteil des Wohnungsbestands wurde weitgehend erneuert und erweitert, es wurden in großem Ausmaß neue Infrastrukturen geschaffen, und die verheerenden, aus DDR-Zeiten übernommenen ökologischen Altlasten wurden beseitigt. Jedoch kam der wirtschaftliche Konvergenzprozess in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zum Stillstand. Das Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland stagnierte auf verhältnismäßig niedrigem Niveau. Es besteht nach wie vor eine erhebliche Produktivitätslücke gegenüber dem Westen, und die Arbeitslosenquoten sind doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Zu diesen Rückschlägen kam es in den neunziger Jahren in einem Umfeld nahezu unverändert hoher West-Ost-Transfers, die sich unter Ausklammerung von Steuervergünstigungen und gewissen Schuldenübernahmen durch Bundeseinrichtungen per Saldo auf jahresdurchschnittlich rd. 4½% des westdeutschen BIP beliefen.

Die Auswahl geeigneter Politikinstrumente zur Förderung eines raschen Konvergenzprozesses der ostdeutschen mit der westdeutschen Wirtschaft erwies sich als schwierig. Modelle auf Grund früherer Erfahrungen existierten nicht, und die politischen Entscheidungsträger waren gezwungen, auf der Basis äußerst begrenzter Informationen rasch zu handeln, und zwar in einer Vielzahl von Bereichen. Die *OECD-Wirtschaftsberichte* über Deutschland haben seit 1990 zur Politikdebatte über die wirtschaftliche Integration der neuen Bundesländer beigetragen. Gemäß der von der OECD Anfang der neunziger Jahre bezogenen Position sollte die Konvergenz mit der westdeutschen Wirtschaft über den Markt zustande kommen. Die Kernempfehlungen lauteten damals, dass die Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft und die notwendigen sozialen Unterstützungsleistungen umfangreiche Realtransfers aus den westdeutschen öffentlichen Haushalten erfordern würden, was aber nicht als ein großes Problem für die westdeutsche Wirtschaft angesehen wurde. Gleichzeitig wies die OECD warnend darauf hin, dass über dem Marktgleichgewichtsniveau liegende Lohnvereinbarungen in Ostdeutschland den Konvergenzprozess auf Grund der negativen Auswirkungen auf Investitionen und Arbeitsplatzschaffung gefährden könnten. Die OECD ging davon aus, dass eine massive und lang anhaltende finanzielle Unterstützung die wirtschaftliche Struktur Ostdeutschlands ernsthaft zu verzerren drohte. Aus diesem Grund dürfte die Hilfe nur vorübergehender Natur sein und müsse zeitlich degressiv gestaltet werden.

Die Entwicklungen, die sich in den zehn Jahren seit der Währungsunion und Wiedervereinigung vollzogen haben, unterstreichen die Bedeutung, die einer grundlegenden Bestandsaufnahme im Hinblick darauf zukommt, wie wirksam die Integrationsmaßnahmen waren und wie diese verbessert werden könnten. Das vor-

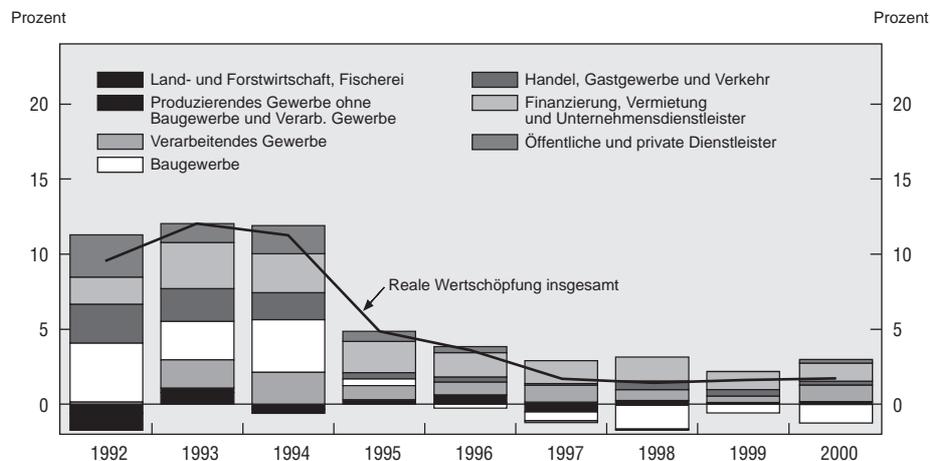
liegende Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Im nachstehenden Abschnitt werden die Hauptmerkmale der makroökonomischen und strukturellen Entwicklung Ostdeutschlands dargestellt. Daran anschließend wird versucht, die wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die wirtschaftlichen Ergebnisse der neuen Bundesländer zu ermitteln. Ausgehend von dieser Analyse wird dann im vierten Abschnitt eine Reihe von Politikoptionen vorgestellt, die den wirtschaftlichen Konvergenzprozess weiter vorantreiben dürften. Der letzte Abschnitt enthält Schlussbetrachtungen und eine Zusammenfassung des Kapitels.

Die Entwicklung von Produktion, Beschäftigung und Einkommen

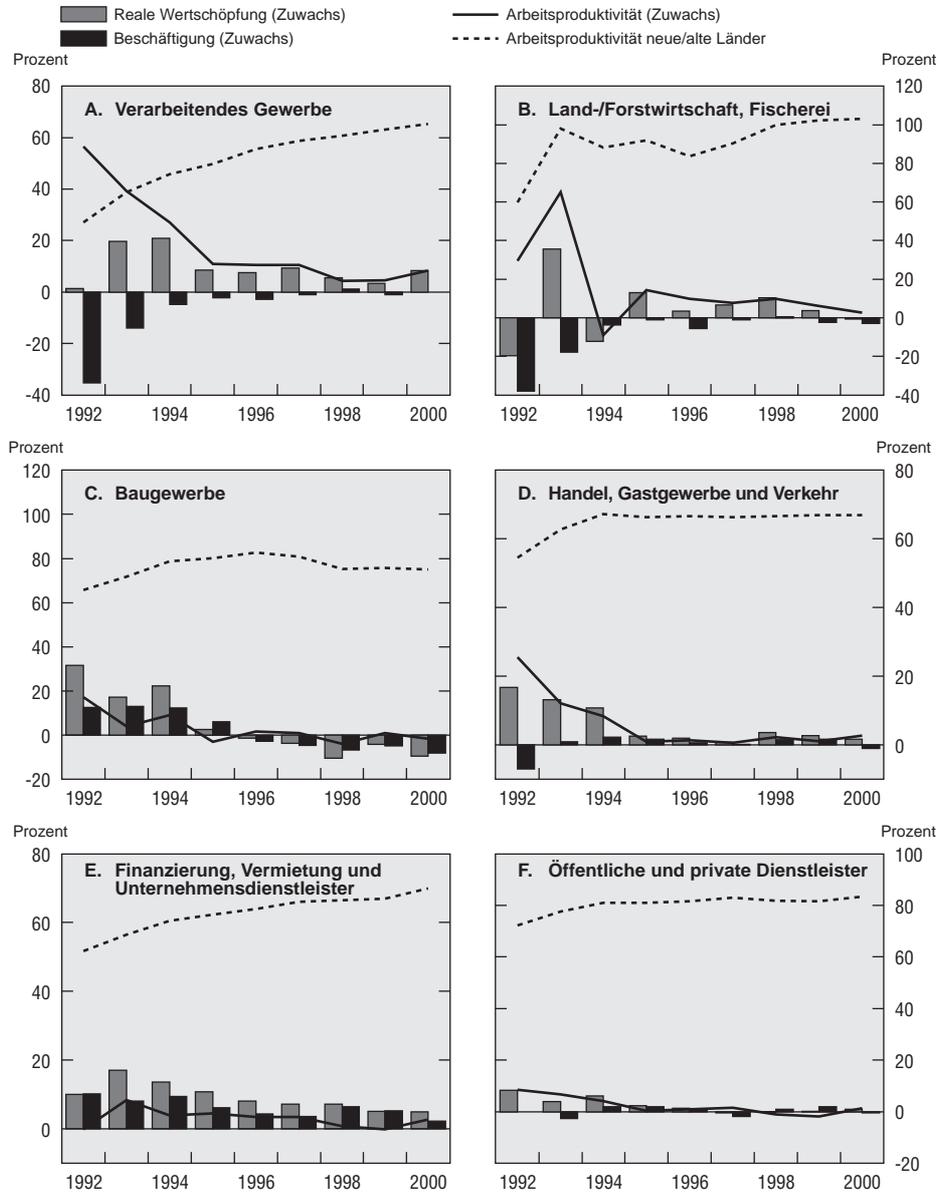
Nach einem lebhaften Start hat sich das Wachstum auf niedrigem Niveau abgeflacht ...

In den neuen Bundesländern unterlagen die Wachstums- und Beschäftigungsbeiträge der einzelnen Sektoren in den letzten zehn Jahren merklichen Schwankungen, was sich in der gesamtwirtschaftlichen Tätigkeit niederschlug (Abb. 16):

Abbildung 16 **Wachstumsbeitrag zur Wertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen¹**



1. Wertschöpfung in Preisen von 1995. Gesamtes Wachstum der Wertschöpfung aufgeschlüsselt nach gewichteter Summe des Wertschöpfungszuwachses nach Sektoren, wobei die Gewichtung den Sektoranteilen an der Gesamtwertschöpfung entspricht, die jährlich neu berechnet werden. Ohne Berlin.
Quelle: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" und OECD.

Abbildung 17 Wirtschaftsergebnisse nach Sektoren¹

1. Ohne Berlin.

Quelle: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder" und OECD.

- Der Zusammenbruch des Verarbeitenden Gewerbes in den Jahren 1990 und 1991 war der Hauptgrund für den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion zu Beginn des Jahrzehnts. Nachdem 1992 wieder ein langsames Wachstum eingesetzt hatte, expandierte der Sektor dann in den zwei darauffolgenden Jahren um Raten von rd. 20%. Seit Mitte der neunziger Jahre wies die Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes im Durchschnitt jährliche Zuwachsraten von über 7% auf und wurde damit zur Hauptantriebskraft des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Wenn der Exportanteil auch immer noch deutlich unter dem westdeutschen Niveau liegt, verzeichneten doch wachstumsstarke Branchen des Verarbeitenden Gewerbes in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung ihrer Exportergebnisse. Der Beschäftigungsabbau hielt jedoch an (Abb. 17)¹⁰⁶.
- In der ersten Hälfte des Jahrzehnts leistete der Bausektor den größten Wachstumsbeitrag. Die Vorreiterrolle der Bauwirtschaft erklärt sich vor allem aus den umfangreichen staatlichen Infrastrukturinvestitionen, der hohen Priorität, die die politischen Entscheidungsträger der Modernisierung und Erneuerung des ostdeutschen Wohnungsbestands beimaßen, sowie den beträchtlichen Unternehmensinvestitionen in Büro- und Betriebsgebäude. Die Investitionen des privaten Sektors wurden durch hohe Subventionen angekurbelt. Gegen Mitte des Jahrzehnts war der Anteil des Bausektors an der ostdeutschen Wertschöpfung dreimal so groß wie der entsprechende Anteil in Westdeutschland. Die Bauwirtschaft stellte auch die wichtigste Quelle für das Beschäftigungswachstum in der ersten Hälfte der neunziger Jahre dar. Dieses Bild änderte sich grundlegend in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, als der Bausektor von der wichtigsten Antriebskraft des gesamtwirtschaftlichen Wachstums zur stärksten Wachstumsbremse wurde. Zurückzuführen war dies auf den Kapazitätsüberhang sowohl im Wohnungsbau als auch im gewerblichen Bau, der weitgehend bedingt war durch die Sonderabschreibungen im Rahmen des Fördergebietgesetzes, die Ende 1998 schließlich ganz abgeschafft wurden. Im Zuge der sich verlangsamenden Bautätigkeit kam auch die Arbeitsplatzschaffung zum Stillstand und die Beschäftigung ging in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit zunehmenden Raten zurück (Abb. 17). Die Freisetzung von Arbeitskräften in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre war fast ausschließlich auf den Personalabbau im Bausektor zurückzuführen.
- Die unternehmensbezogenen und Finanzdienstleistungen wiesen, ausgehend von einer sehr bescheidenen Basis, eine rasche Expansion auf, wobei das niedrige Ausgangsniveau die Bedeutungslosigkeit dieser Sektoren zu DDR-Zeiten widerspiegelte. Obwohl sich das Wachstum in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verlangsamt hat, war es in dieser Periode doch dynamischer als in allen anderen Wirtschaftszweigen mit Ausnahme des

Verarbeitenden Gewerbes. Die Beschäftigung nahm während des gesamten Jahrzehnts weiter zu (Abb. 17).

Diese Entwicklungstendenzen spiegeln sich in der sektoralen Zusammensetzung der Bruttowertschöpfung wider. So wurden die größten dauerhaften Zuwächse im Verarbeitenden Gewerbe sowie bei den unternehmensbezogenen und Finanzdienstleistungen erzielt. Der Anteil des Bausektors an der gesamten Wertschöpfung ist noch immer sehr groß, geht nunmehr aber, nachdem er gegen Mitte des Jahrzehnts noch einmal stark zugenommen hatte, auf sein Niveau der frühen neunziger Jahre zurück. Trotz des stetigen Anstiegs des Wertschöpfungsanteils des Verarbeitenden Gewerbes liegt dessen Anteil an der Beschäftigung heute um etwa 11 Prozentpunkte unter dem Niveau von 1991. In der Tat entsprach die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe gegen Ende des Jahrzehnts insgesamt ungefähr einem Viertel ihres in der Endphase der DDR verzeichneten Stands, was sich aus dem Ausmaß der damaligen personellen Überbesetzung und dem langsamen Tempo der Arbeitsplatzschaffung nach der Wiedervereinigung erklärt. Alles in allem nähert sich die sektorale Zusammensetzung von Produktion und Beschäftigung derzeit schrittweise der für eine Marktwirtschaft typischen Struktur, wenn auch der Wertschöpfungsanteil des Bausektors – der das Zweieinhalbfache des entsprechenden Anteils in Westdeutschland ausmacht – noch immer sehr groß ist (Tabelle 22)¹⁰⁷.

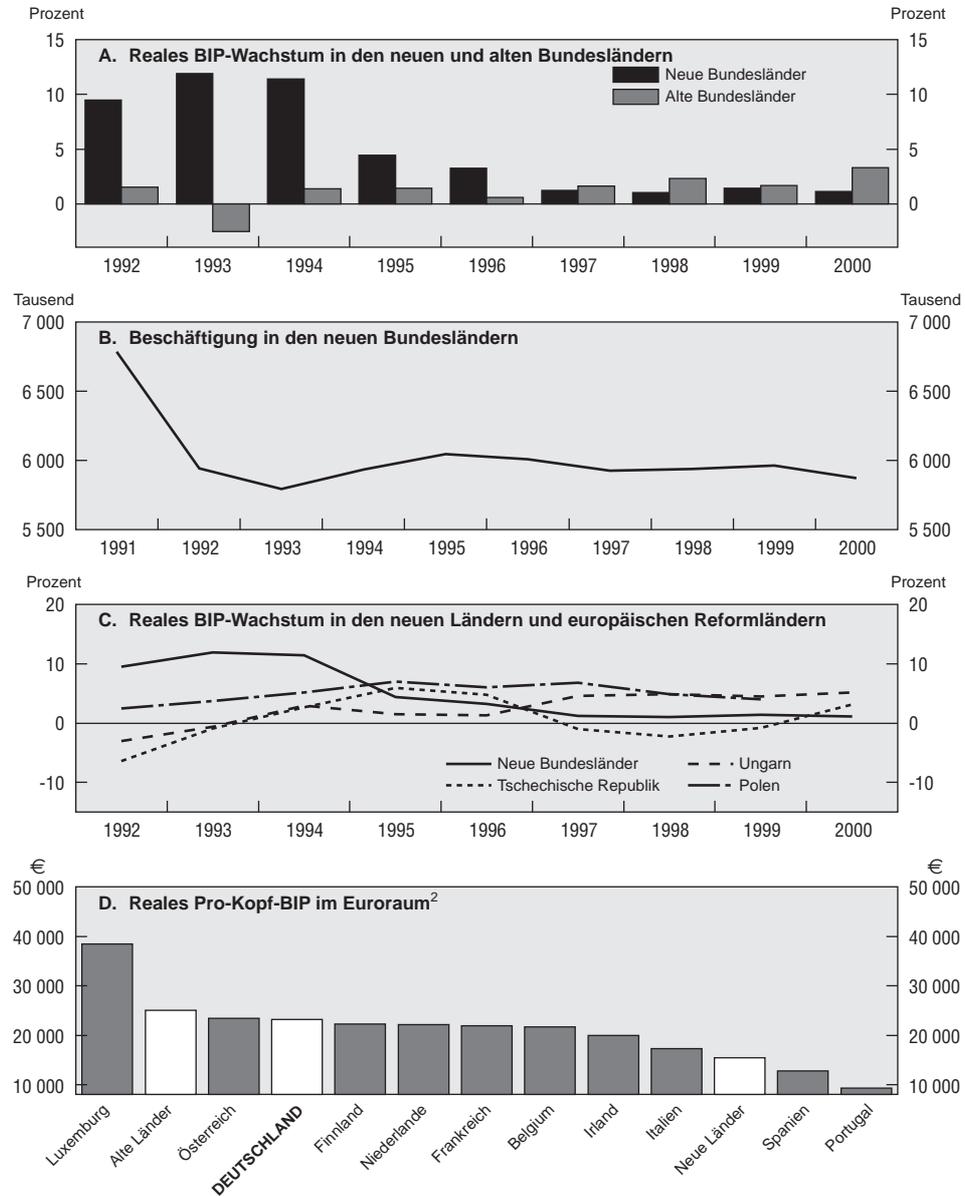
Nach dem Zusammenbruch von Produktion und Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe in den Jahren 1990 und 1991 war das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der ersten Hälfte des Jahrzehnts mit einer realen BIP-Zuwachsrate von jährlich rd. 10% sehr lebhaft¹⁰⁸. Seit Mitte des Jahrzehnts hat sich die Wirtschaftstätigkeit aber deutlich verlangsamt, und in den vergangenen vier Jahren blieb das Wachstum mit Raten von weniger als 2% sogar hinter dem Anstieg in Westdeutschland zurück. Obwohl die Abschwächung alle großen Wirtschaftssektoren betraf, wurde das gesamtwirtschaftliche Wachstum vor allem von der Rezession in der Bauwirtschaft in Mitleidenschaft gezogen. Hingegen sind jene Segmente der Wirtschaft, die ein verhältnismäßig kräftiges Wachstum verzeichnen – namentlich das Verarbeitende Gewerbe und die produktionsnahen Dienstleistungen – noch immer zu klein, um für ein robustes gesamtwirtschaftliches Wachstum zu sorgen. Insgesamt wuchs das reale BIP in den neuen Bundesländern zwischen 1991 und 2000 um etwa 54½% (gegenüber etwa 11½% in Westdeutschland), wobei der Anteil Ostdeutschlands am gesamtdeutschen realen BIP von 8½% auf 11½% stieg (jeweils ohne Berlin). Auf Pro-Kopf-Basis gemessen erreichte das reale BIP in den neuen Bundesländern im Jahr 2000 60½% des westdeutschen Niveaus und lag um etwa 27% unter dem EU-Durchschnitt. Auch wenn die Lücke in Bezug auf die Wirtschaftstätigkeit zwischen den neuen und alten Ländern im Schnitt noch immer sehr groß ist, haben doch einige ostdeutsche Regionen manche schwächeren Regionen in Westdeutschland überholt¹⁰⁹. Trotz des seit 1991 verzeichneten raschen Anstiegs der gesamtwirtschaftlichen Produktion ging die Beschäftigung zu Beginn der neunziger Jahre weiter zurück, hauptsächlich durch die Freisetzung von Arbeitskräften im

Tabelle 22 **Wertschöpfung und Beschäftigung nach Wirtschaftsbereichen**¹
Anteil in Prozent

		1991	1995	2000	2000 Alte Länder
Landwirtschaft und Fischerei	Wertschöpfung	3.1	2.3	2.6	1.2
	Beschäftigung	7.3	4.0	3.6	2.4
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe und Verarbeitendes Gewerbe	Wertschöpfung	6.7	3.9	3.7	2.2
	Beschäftigung	3.5	1.9	1.3	1.1
Verarbeitendes Gewerbe	Wertschöpfung	10.4	11.5	14.4	23.5
	Beschäftigung	25.8	15.0	14.8	22.9
Baugewerbe	Wertschöpfung	12.5	16.9	11.2	4.5
	Beschäftigung	10.3	17.4	13.4	5.9
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Wertschöpfung	15.5	16.3	16.3	18.1
	Beschäftigung	20.5	22.4	23.7	25.5
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	Wertschöpfung	18.1	20.4	25.3	31.3
	Beschäftigung	6.0	9.2	11.8	14.8
Öffentliche und private Dienstleister	Wertschöpfung	33.8	28.8	26.5	19.1
	Beschäftigung	26.6	30.1	31.3	27.4
Insgesamt	Wertschöpfung	100.0	100.0	100.0	100.0
	Beschäftigung	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Wertschöpfung zu Preisen von 1995.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; OECD.

Abbildung 18 BIP und Beschäftigung¹

1. Ohne Berlin.

2. 1999.

Quelle: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder" und OECD.

Verarbeitenden Gewerbe. Mitte der neunziger Jahre kam es, auch dank der massiven Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, vorübergehend zu merklichen Beschäftigungszuwächsen. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts gingen die Beschäftigtenzahlen dann aber erneut zurück; 2000 unterschritt die Beschäftigung ihr Niveau von 1991 um 13½% (Abb. 18)¹¹⁰.

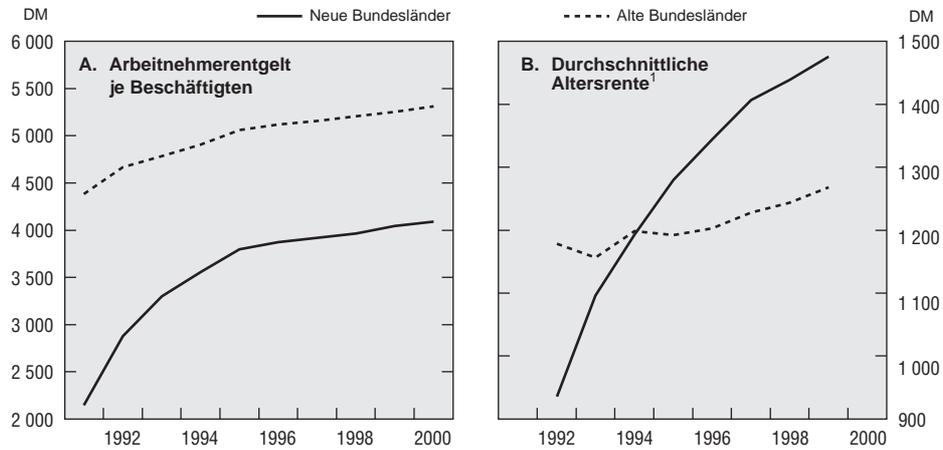
... wobei trotz der umfangreichen Freisetzung von Arbeitskräften eine erhebliche Produktivitätslücke fortbesteht

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre nahm die Arbeitsproduktivität rasch zu und stieg zwischen 1991 und 1995 von ungefähr einem Drittel des westdeutschen Niveaus auf rd. 55%¹¹¹. Ein solches Produktivitätswachstum von rd. 5% jährlich wurde in keinem osteuropäischen Übergangsland erreicht. Besonders stark waren die Produktivitätssteigerungen im Verarbeitenden Gewerbe, denn hier war der Anpassungsdruck größer als in den anderen Sektoren: Das Ausgangsniveau der Produktivität war auf Grund des aus dem alten System übernommenen, massiven Personalüberhangs sehr niedrig, während der von westdeutschen und ausländischen Unternehmen ausgehende Wettbewerbsdruck besonders groß war. Aber ähnlich wie bei der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion verlangsamte sich der Aufholprozess gegenüber den alten Bundesländern in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts, und die Arbeitsproduktivität lag 2000 über alle Wirtschaftsbereiche hinweg gerechnet bei rd. 68% bzw. im Verarbeitenden Gewerbe bei 65% des westdeutschen Niveaus¹¹². Da aber die beiden Volkswirtschaften im Hinblick auf die maßgeblichen Regeln des Wirtschafts- und Sozialsystems voll integriert sind, stellen ähnliche sektorspezifische Produktivitätsniveaus zwischen den neuen und alten Bundesländern eine Grundvoraussetzung für den wirtschaftlichen Konvergenzprozess dar.

Die Reallöhne haben stark angezogen ...

Zwischen 1991 und 2000 nahm das Bruttoarbeitseinkommen je abhängig Beschäftigten um rd. 91% zu, wodurch das ostdeutsche Niveau von 49% auf 77% der westdeutschen Arbeitseinkommen angehoben wurde. Die wichtigste Antriebskraft für den raschen Lohnanstieg war das Bestreben, eine rasche Angleichung an das westdeutsche Lohnniveau zu erreichen. Bereits 1991 hatten sich die Sozialpartner auf einen Lohnpfad geeinigt, der eine Lohnangleichung an das Westniveau innerhalb von fünf Jahren vorsah. Die Lohnerhöhungen fielen in den ersten drei Jahren nach der Wiedervereinigung sehr kräftig aus, und das heutige Lohnniveau gegenüber dem Westen ist noch immer in erster Linie auf jene Tarifverhandlungen der ersten Zeit zurückzuführen. In den vergangenen Jahren hat sich der Lohnanstieg abgeflacht, wobei die Abschwächung nicht nur moderatere Tarifabschlüsse, sondern auch die Tatsache widerspiegelt, dass die einzelnen Unternehmen z.T. erheblich unter Tarif zahlen (siehe weiter unten) (Abb. 19, linker Teil).

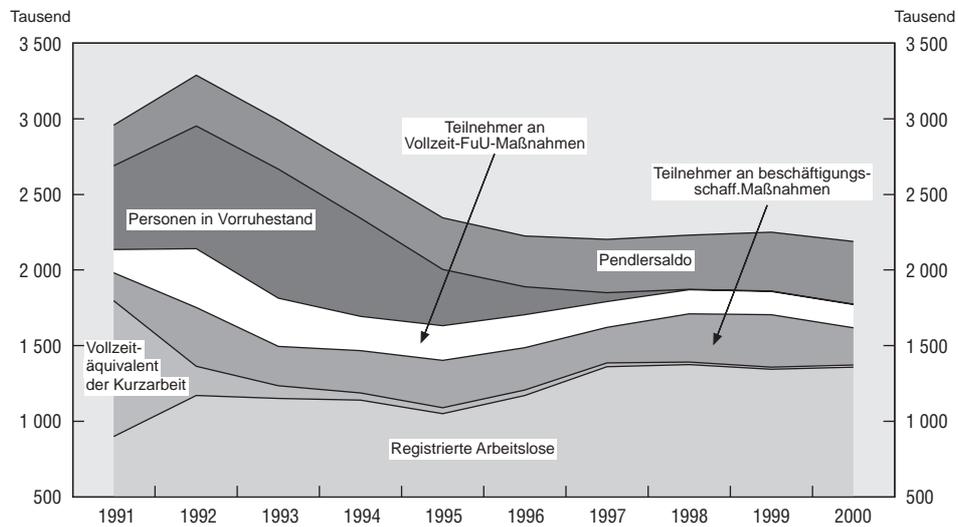
Abbildung 19 **Entwicklung der Löhne und Renten**
DM pro Monat



1. Gesetzliche Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten.

Quelle: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder"; Rentenbericht 2000 der Bundesregierung und OECD.

Abbildung 20 **Arbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen in den neuen Ländern**



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit und OECD.

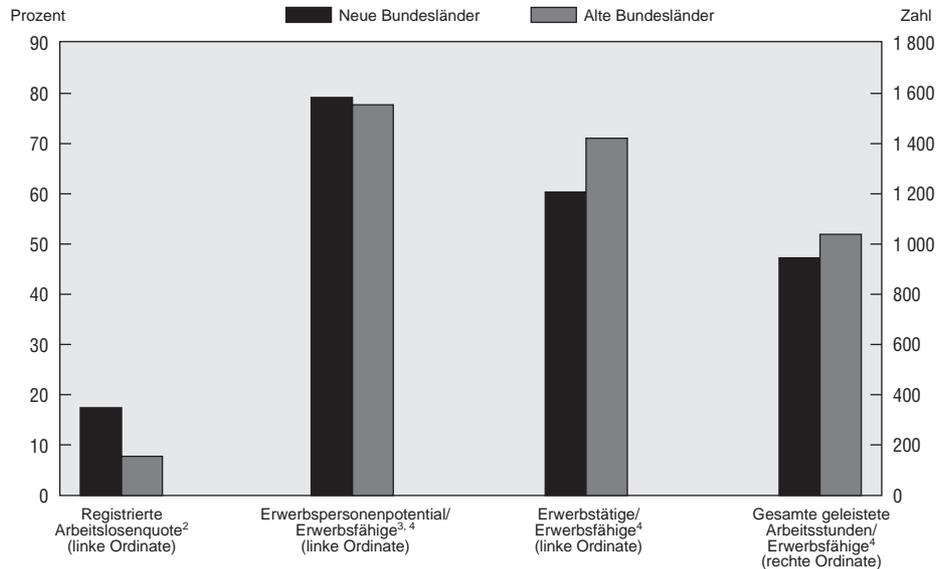
... und die Arbeitslosigkeit ist hoch

Mit dem Einbruch der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe Anfang der neunziger Jahre nahm die Arbeitslosigkeit entsprechend zu, wenngleich dieser Anstieg durch aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und Programme zur Reduzierung der Erwerbsbeteiligung gedämpft wurde (Abb. 20). Mit einem so raschen Strukturwandel, wie er sich in den neuen Bundesländern vollzieht, geht normalerweise ein hohes Maß an Fluktuationen in Form von Arbeitsplatzwechsel wie auch von Zu- und Abgängen in und aus Arbeitslosigkeit einher, was höhere Arbeitslosenquoten nach sich zieht, als unter anderen Umständen zu erwarten wäre¹¹³. In der Tat deutet die Häufigkeit des Arbeitsplatzwechsels auf eine hohe Dynamik am ostdeutschen Arbeitsmarkt hin: 1997 wechselten 14% der Angestellten ihren Arbeitgeber, gegenüber 9% in den alten Bundesländern, und seit der Vereinigung haben rund drei Viertel der Beschäftigten ihren Arbeitsplatz gewechselt¹¹⁴.

Gleichzeitig deuten die Verfestigung der hohen Arbeitslosigkeit wie auch die starke Langzeitarbeitslosigkeit auf ernste Mängel der Anpassungsmechanismen des Arbeitsmarkts hin. Amtlichen Statistiken zufolge beträgt die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit insgesamt etwa 30 Wochen¹¹⁵, d.h. mehr als in Westdeutschland, und rund ein Drittel der registrierten Arbeitslosen ist länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Da die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ALMP) – Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) – hauptsächlich auf Langzeitarbeitslose ausgerichtet sind, wäre die Langzeitarbeitslosigkeit ohne derartige Programme sogar noch höher. Zudem kehren die ALMP-Teilnehmer nach Abschluss einer oder mehrerer aufeinanderfolgender Maßnahmen oft sofort wieder in die Arbeitslosigkeit zurück, und Schätzungen zufolge könnte die tatsächliche Langzeitarbeitslosigkeit doppelt so hoch sein wie in den amtlichen Statistiken angegeben, wenn derartige Episoden wie eine einzige längere Periode der Arbeitslosigkeit betrachtet würden¹¹⁶. Aus ökonometrischen Studien geht hervor, dass gering Qualifizierte, Ältere und Frauen mit größerer Wahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind¹¹⁷. Obwohl die Beschäftigungsquote der gering Qualifizierten zu Beginn der neunziger Jahre ohnehin bereits sehr viel niedriger war als in den alten Bundesländern, ging sie in den darauffolgenden Jahren weiter zurück¹¹⁸.

... trotz der Bemühungen um eine Verringerung des Arbeitskräfteangebots

Unmittelbar nach der Wiedervereinigung wurden auf breiter Basis aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Verein mit Frühverrentungsprogrammen durchgeführt, die auf eine Reduzierung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen abzielten. Während die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen darauf ausgerichtet waren, das Humankapital der entlassenen Arbeitskräfte für eine spätere Wiederbeschäftigung zu erhalten und weiterzuentwickeln, wurden sie doch gleichzeitig auch als Sozialmaßnahmen betrachtet, um eine noch höhere Arbeitslosigkeit

Abbildung 21 Erwerbsquoten und Beschäftigungsgrad, 2000¹

1. Alte Länder einschl. Berlin, außer bei der Arbeitslosenquote.
 2. Registrierte Arbeitslose in Prozent der Zivilen Erwerbspersonen.
 3. Als Erwerbspersonen zählen Erwerbstätige, Erwerbslose, Teilnehmer an FuU-Maßnahmen in Vollzeitäquivalenten und Personen in Vorruhestand und Altersteilzeit (einschl. Pendler).
 4. Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter: Personen im Alter von 16 bis 65 Jahren.
- Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle und OECD.

zu vermeiden. Auf die einzelnen ALMP wurde im Lauf der Zeit in unterschiedlichem Umfang zurückgegriffen (vgl. *Wirtschaftsbericht 1999*)¹¹⁹. 2000 belief sich die Zahl der Vollzeitteilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Arbeitslosenunterstützungsempfänger, die nicht zur Annahme eines Beschäftigungsangebots verpflichtet waren, auf insgesamt 7,8% der Beschäftigtenzahl (Abb. 20). Jedoch ist die Unterauslastung des Faktors Arbeit insgesamt sogar noch größer: Die Zahl der Frühverrentungen wegen Arbeitslosigkeit expandierte rasch und lag 1999 bei insgesamt rd. 8% der Beschäftigten¹²⁰. Ferner sind auch die schlechten Beschäftigungsaussichten für einen Teil der Frühverrentungen wegen Erwerbsunfähigkeit verantwortlich.

Trotz dieser Anstrengungen ist die ostdeutsche Erwerbsquote noch immer etwas höher als die westdeutsche, wobei die Differenz größtenteils auf die stärkere Erwerbsbeteiligung der Frauen zurückzuführen ist¹²¹. Außerdem ist die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit der Beschäftigten länger als in Westdeutschland (um mehr als 7%)¹²². Gemessen am Verhältnis des gesamten Arbeitsvolumens in Stunden zur

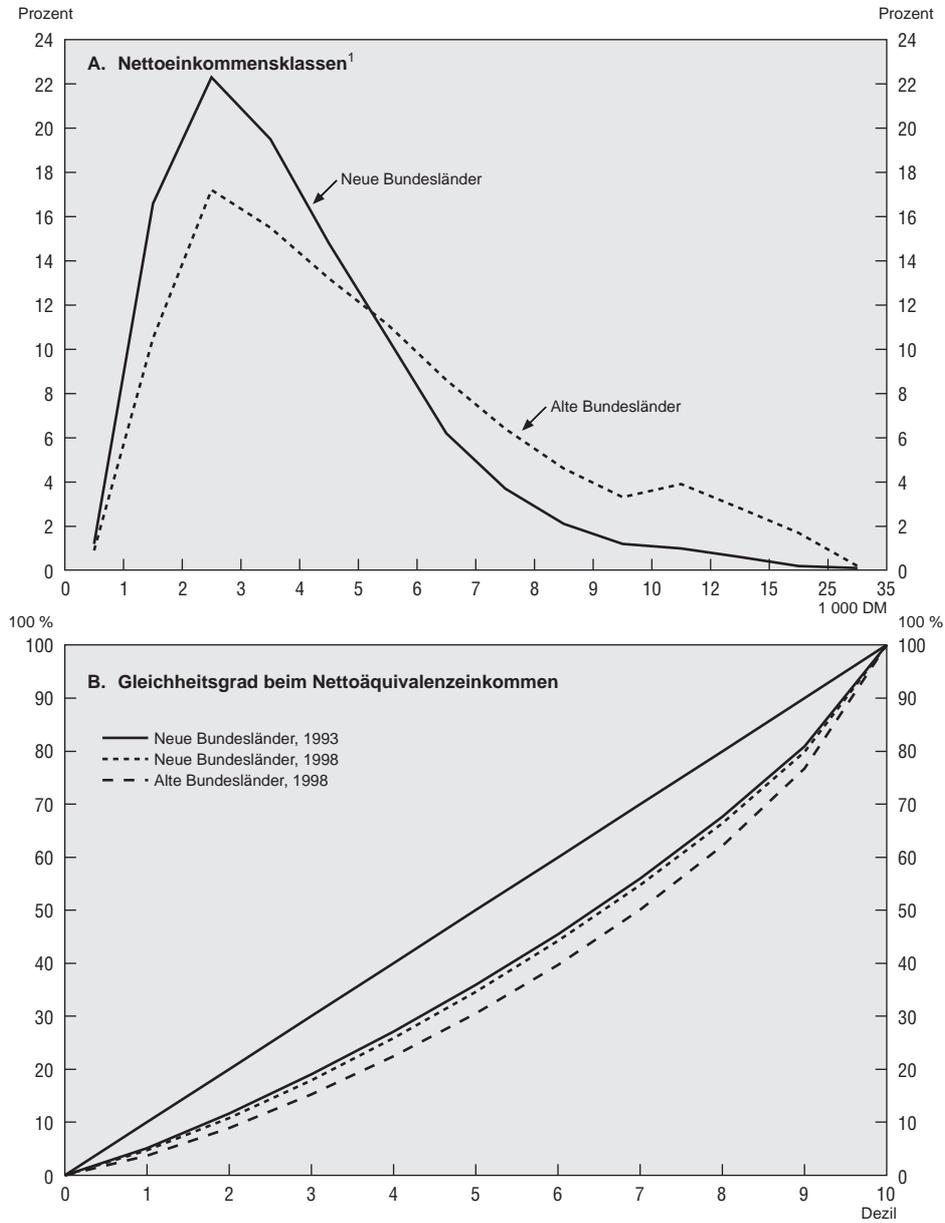
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist der Unterschied in der Beschäftigung – einschließlich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – zwischen Ost und West relativ moderat (Abb. 21). Obwohl aber das Arbeitskräfteangebot in den neuen Bundesländern möglicherweise weiter zurückgehen und sich dem westdeutschen Niveau annähern könnte, müssen die Arbeitsmarktbedingungen doch angepasst werden, wenn den Arbeitspräferenzen der ostdeutschen Bevölkerung Rechnung getragen werden soll.

Die Einkommen haben sich einander sehr viel rascher angenähert als die gesamtwirtschaftliche Produktion ...

Da auch die Transfereinkommen sehr stark zugenommen haben, hat sich das Einkommen der privaten Haushalte in den neuen Bundesländern weitgehend dem westdeutschen Niveau angeglichen. Den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1998 zufolge beliefen sich die durchschnittlichen Bruttowie auch Nettoeinkommen der privaten Haushalte auf insgesamt etwa 75% des Niveaus der alten Bundesländer, und Informationen aus anderen Quellen deuten ebenfalls auf ein Nettoeinkommensverhältnis von rd. 80% hin¹²³. Da die Verbraucherpreise (einschl. Mieten) in den neuen Bundesländern niedriger sind als in Westdeutschland, dürfte das gesamte verfügbare Nettoeinkommen der privaten Haushalte in realer Rechnung rd. 85% des westdeutschen Niveaus entsprechen. Für Ost- wie auch für Westdeutschland liegt der Schwerpunkt bei der Nettoeinkommensverteilung der privaten Haushalte in der gleichen Einkommensgruppe (zwischen 2 000 DM und 3 000 DM monatlich). Jedoch ist für Ostdeutschland eine stärkere Konzentration auf die Niedrigeinkommensgruppen zu beobachten als in Westdeutschland, wobei das Verhältnis bei den obersten Einkommensgruppen umgekehrt ist. Die Verteilung der Nettoeinkommen lässt ein recht hohes Maß an Einkommensgleichheit erkennen, was z.T. auf die Funktionsweise des Transfersystems zurückzuführen ist: Gemessen an den Nettoäquivalenzeinkommen, bei denen die Einkommen der einzelnen Familienmitglieder je nach ihrer Stellung im Haushalt gewichtet werden, hat sich die Einkommensverteilung in den neuen Ländern in den neunziger Jahren stärker gespreizt, ist aber noch immer „gleichförmiger“ als in Westdeutschland (Abb. 22)¹²⁴.

Da die Entwicklung der Arbeitslosengeld- und verwandten Leistungen wie auch die der Renten an die Lohnentwicklung gekoppelt ist, waren die starken Lohnzuwächse eine der maßgeblichen Gründe für den raschen Anstieg der Transfereinkommen privater Haushalte aus öffentlichen Quellen¹²⁵. Die Rentner profitierten hiervon in besonderem Maße. Nachdem die westdeutschen Rentenanpassungsbestimmungen auf Ostdeutschland ausgedehnt worden waren, folgten auf den ersten Schub von Rentenerhöhungen umfangreiche jährliche Anpassungen auf Grund der Lohnsteigerungen¹²⁶. Zwischen 1991 und 1999 sind die durchschnittlichen Altersrenten in den neuen Bundesländern um 140% gestiegen. Die gesetzlichen Altersrenten sind in Ostdeutschland im Durchschnitt höher als in Westdeutschland, und

Abbildung 22 Die Einkommensverteilung der privaten Haushalte



1. 1998. Anteil der Haushalte mit Nettoeinkommen innerhalb der jeweiligen Einkommensklasse in %.
 Quelle: Statistisches Bundesamt, 1998.

das Gleiche gilt auch für das Verhältnis zwischen durchschnittlicher Altersrente und durchschnittlichem Pro-Kopf-Arbeitseinkommen. Zurückzuführen ist diese Entwicklung in erster Linie auf die unterschiedlichen Beschäftigungsbiographien: Da in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung die Rentenhöhe an die Lebensarbeitszeit gekoppelt ist, sind die hohen Renten in den neuen Bundesländern weitgehend durch die im Vergleich zu Westdeutschland längeren zusammenhängenden Beschäftigungsperioden bedingt. In der DDR war zur wirtschaftlichen Planerfüllung ein sehr hoher Arbeitsinput notwendig, um die wirtschaftlichen Ineffizienzen zu kompensieren. Andererseits erhalten ostdeutsche Rentner im Vergleich zum Westen aber aus ähnlichen Gründen oft weniger Zusatzrenten aus anderen Quellen. Die Unterschiede zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Beschäftigungsbiographien sind bei den Frauen besonders ausgeprägt. So überstieg 1999 die durchschnittliche Altersrente der Frauen das Westniveau um 39½%, gegenüber einem Unterschied von nur 7½% bei den Männern (Abb. 19, rechtes Feld sowie Tabelle 23).

Die Aufschlüsselung der Haushaltseinkommen nach Quellen spiegelt die hohe Abhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft von Transferzahlungen wider. Öffentliche Transferleistungen machen 32% des durchschnittlichen Bruttoeinkommens aus, d.h. 10 Prozentpunkte mehr als in den alten Bundesländern. Zwischen 1993 und 1998 stieg der Transferanteil um 2½ Prozentpunkte. Wichtige Erklärungsfaktoren für diese Zunahme sind vor allem die Erhöhungen der Rentenbezüge und Kindergeldleistungen in ganz Deutschland. Neben den Renten übersteigt auch das Verhältnis zwischen dem Niveau der Arbeitslosengeld- und verwandten Leistungen sowie den Kindergeldleistungen einerseits und dem Einkommen abhängig Beschäftigter andererseits das westdeutsche Niveau. Der Einkommensanteil der Löhne und Gehälter ist genauso groß wie in den alten Bundesländern, der Beitrag der Einkommen aus selbständiger Tätigkeit und Vermögen hinkt hingegen hinter dem westdeutschen Niveau her (Abb. 23).

... und die Absorption übersteigt die Produktion ganz beträchtlich

Ein wesentliches Merkmal der ostdeutschen Wirtschaft ist die enorme Lücke zwischen der Gesamtabsorption (Verbrauch und Investitionen des privaten und öffentlichen Sektors) und der inländischen Produktion. 1994, d.h. im letzten Jahr, wo noch getrennte Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Ost- und Westdeutschland vorgelegt wurden, überstieg die Gesamtabsorption das BIP um über 50%. Dieses Verhältnis blieb mehr oder minder unverändert: 1999 machten die öffentlichen Nettotransferleistungen aus dem Westen rund ein Drittel des ostdeutschen BIP aus. Die Kapitalzuflüsse – einschließlich öffentlicher Darlehen – wurden auf insgesamt rd. 15% des BIP geschätzt¹²⁷. Mithin wurde ungefähr ein Drittel der Gesamtausgaben für den privaten Verbrauch, die Investitionen und den Staatsverbrauch in den neuen Bundesländern durch Transfers aus dem Westen bzw. Kapitalimporte finanziert. Mit einem Gesamtvolumen von rd. 50% des BIP sind die

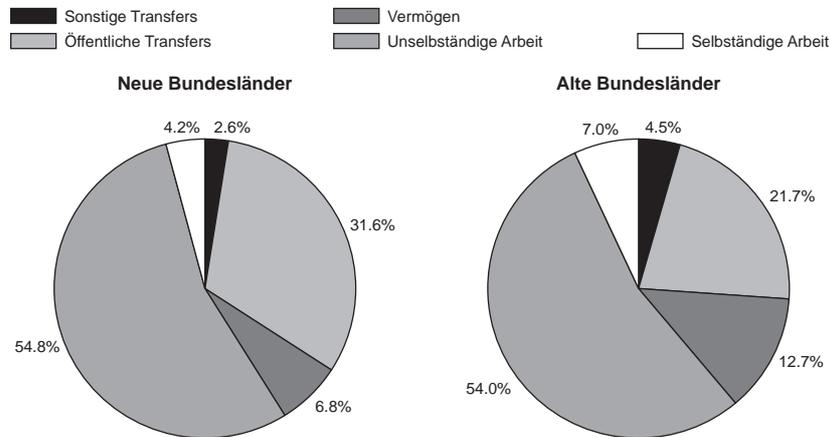
Tabelle 23 **Die Höhe von Altersrenten**¹
In Prozent

	Prozentuale Abweichung der Durchschnittsrenten in den neuen von denen in den alten Bundesländern ²				Durchschnittsrenten im Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt	
	Männer		Frauen		Neue Länder	Alte Länder
	Bestand	Zugänge	Bestand	Zugänge	Bestand, Männer und Frauen	
Ingesamt	+17.4	+2.8	+39.6	+51.0	37.4	24.9
Gesetzliches Rentenalter (65)	+28.5	+135.8	+60.7	+63.9	35.6	20.2
Frühverrentung						
Wegen Arbeitslosigkeit	-13.3	-15.5	+3.4	+7.2	46.2	39.9
Invalidität	-13.0	-16.3	+7.5	+0.2	44.5	38.6
Für Frauen	..	..	+5.9	+7.5	..	..
Langjährig Versicherte	-5.1	-6.9	+33.7	+33.7	51.6	38.9

1. 1999; Bestände zum 31. Dezember.

2. Ein „+“-Zeichen gibt an, dass die Renten in den neuen Bundesländern die in den alten Ländern übersteigen.

Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger; Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; OECD.

Abbildung 23 **Zusammensetzung des Haushaltseinkommens nach Quellen**

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Nettoimporte der neuen deutschen Bundesländer (die gleich den empfangenen Nettotransfers und Kapitalimporten sind) außergewöhnlich hoch¹²⁸.

Die Transfers des öffentlichen Sektors an die neuen Bundesländer umfassen Leistungen des Bundes, der westdeutschen Bundesländer und Gemeinden, der Sozialversicherung sowie der Europäischen Union. Rund 51½% der gesamten Bruttoleistungen sind Sozialleistungen, hauptsächlich zu Gunsten von Arbeitslosen und Rentnern. 12½% dienen der Finanzierung öffentlicher Investitionen und rd. 6% bestehen aus direkten Subventionen, 24½% sind allgemeine Finanzaufweisungen an staatliche Stellen, mit denen die niedrigere Einnahmekraft Ostdeutschlands kompensiert werden soll (Tabelle 24). Rund ein Viertel aller staatlichen Transfers beruhen auf Sondergesetzen (des Bundes) für die neuen Länder, und der Rest resultiert aus den Rechtsvorschriften des bundesdeutschen Steuer- und Sozialsystems¹²⁹.

Wichtigste Bestimmungsfaktoren der wirtschaftlichen Leistung der neuen Bundesländer

Die weiter oben erörterten makroökonomischen Indikatoren zeigen deutlich, dass bei der Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands und der Steigerung der Einkommen in den neuen Bundesländern viel erreicht

Tabelle 24 Staatliche Transfers in die neuen Länder

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A. Brutto- und Nettotransfers nach Aufkommensträger¹									
(Mrd DM)									
Ausgaben									
Bund	75.1	90.0	115.7	115.9	136.7	136.7	129.6	130.8	140.0
Westdeutsche Länder und Gemeinden	5.3	5.7	10.3	13.5	11.2	11.3	11.6	11.5	11.6
Fonds Deutsche Einheit	31.0	24.0	15.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sozialversicherung (netto) ²	18.7	34.2	23.0	29.8	33.3	30.9	34.7	31.9	36.0
Europäische Union	4.0	5.0	5.0	6.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Treuhandanstalt	8.8	13.7	23.0	23.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Einnahmen									
Bund	33.0	39.1	41.4	45.2	46.8	48.2	47.8	48.6	50.6
Bruttotransfers	142.9	172.6	192.0	194.0	188.1	186.0	183.0	181.2	194.6
Nettotransfers	109.9	133.5	150.6	148.8	141.3	137.7	135.1	132.6	144.0
In % des westdeutschen BIP ³	4.2	4.8	5.4	5.2	4.7	4.5	4.4	4.1	4.4
B. Bruttotransfers nach Verwendungszweck¹									
(Prozentualer Anteil)									
Unternehmensnahe Infrastruktur	12.4	9.9	8.6	10.1	13.0	13.3	13.2	12.9	12.6
Unternehmenssubventionen	2.5	4.7	7.6	7.5	8.0	7.0	6.3	6.4	5.8
Sozialleistungen	45.4	54.1	54.3	54.4	49.5	49.7	49.7	49.1	51.4
Allgemeine Finanzzuweisungen	28.0	22.3	20.0	19.5	23.5	24.6	25.0	25.8	24.5
Nicht aufteilbare Finanzzuweisungen	11.7	9.0	9.3	8.4	6.0	5.4	5.8	5.8	5.7
Insgesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Ohne Sonderabschreibungen, Schuldendienstausgaben und Kredite.

2. Ohne die Beiträge von Bund und Ländern

3. Westdeutsches BIP, ohne Berlin.

Quelle: Institut für Wirtschaftsforschung Halle; OECD.

worden ist. Dass es nicht gelungen ist, einen Pfad starken, selbsttragenden Wachstums zu erreichen, muss z.T. dem Ausmaß und dem hartnäckigen Fortbestand der Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Übergangsschock am Anfang zugeschrieben werden. In der Tat offenbarte die Öffnung der ostdeutschen Wirtschaft für den Wettbewerb, dass deren strukturelle Mängel zu gravierend waren, um rasch behoben werden zu können. Folglich mussten große Teile der ostdeutschen Industrie stillgelegt werden. Die anschließende Reindustrialisierung musste fast ganz von vorne beginnen. Ihre Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse werden bis zu einem gewissen Grad durch die seit Mitte der neunziger Jahre verzeichnete Kontraktion in der Bauwirtschaft verdeckt. Jedoch sind auch zwei Merkmale der ostdeutschen Wirtschaft mit dafür verantwortlich, dass die tatsächlichen Wachstums- und Beschäftigungsergebnisse der vergangenen zehn Jahre gedämpft blieben und nicht ihr Potential erreichten:

- Im ostdeutschen Unternehmenssektor weist die Arbeitsproduktivität einen Rückstand gegenüber dem westdeutschen Niveau auf, der deutlich größer ist als die Ost-West-Lücke bei der Kapitalintensität (gewerblicher Kapitalstock je Beschäftigten) vermuten lässt.
- Die Lohnstückkosten in Ostdeutschland haben im Durchschnitt kein wettbewerbsfähiges Niveau erreicht. Obwohl die Lohnstückkosten erheblich gesunken sind – insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe –, liegen sie noch immer über dem westdeutschen Niveau.

Das Produktionsvolumen bei einem gegebenen Arbeits- und Kapitalinput wird durch die Produktivität der Faktoren Arbeit und Kapital bestimmt. Damit also ein selbsttragendes Wachstum in Ostdeutschland in Gang kommen und die wirtschaftliche Konvergenz mit Westdeutschland erreicht werden kann, ist es von entscheidender Bedeutung, dass Arbeit und Kapital in den neuen Bundesländern ebenso produktiv beschäftigt werden wie in den alten Bundesländern. Ferner gilt, dass, selbst wenn diese Bedingung erfüllt wäre, dies nicht ausreichen würde, die neuen Bundesländer auf einem Pfad hohen Wachstums zu verankern, wenn die ostdeutschen Produkte noch nicht wettbewerbsfähig wären. Es ist also ebenso wichtig, dass die Lohnstückkosten das westdeutsche Niveau nicht überschreiten; vielmehr sollten sie darunter liegen. Nachstehend werden beide Aspekte näher beleuchtet. Welche Konsequenzen sich aus dieser Analyse für die Wirtschaftspolitik ergeben, wird im nächsten Abschnitt dargelegt.

Die Kapitalausstattung hat sich verbessert, die Produktivität des Unternehmenssektors bleibt aber hinter dem zu erwartenden Niveau zurück

Die Infrastruktur hat sich verbessert ...

Unmittelbar nach dem Fall der Mauer trat deutlich zu Tage, dass sich der spektakuläre Mangel an Infrastruktur und deren obsoleter Zustand als wesentliche Bremse für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der Wirtschaft erweisen würden. Angesichts der Tatsache, dass bestimmten Infrastrukturen besondere Bedeutung für die Exportwirtschaft zukommt, ist das nur langsame Wachstum der Exportgüterproduktion wahrscheinlich bis zu einem gewissen Grad auf diese ungünstigen Bedingungen zurückzuführen. Gleichwohl ist seit Beginn der neunziger Jahre beim Aufbau einer modernen Infrastruktur Beachtliches geleistet worden, wenn auch vor allem bei den Kommunalstraßen und Abwässerungssystemen Defizite fortbestehen.

Die Infrastrukturausstattung der neuen Bundesländer hat in den vergangenen zehn Jahren erheblich zugenommen. Jüngeren Schätzungen zufolge war der öffentliche Kapitalstock der ostdeutschen Bundesländer und Gemeinden zusammengekommen 1999 auf Pro-Kopf-Basis um rd. 70% höher als 1992 (bzw. um 53% unter Zugrundelegung einer engeren Definition, bei der staatliche Investitionen in solche Bereiche ausgeklammert bleiben, wo auch nicht zum Sektor Staat gehörende Akteure einen Beitrag zur Infrastruktur leisten, wie z.B. Energieversorgungsunternehmen). Das rasche Tempo des Aufbaus wird ferner auch daran ersichtlich, dass etwa die Hälfte des ostdeutschen Kapitalstocks aus den neunziger Jahren stammt, gegenüber nur etwas mehr als 20% in den alten Bundesländern. Trotz dieser Fortschritte ist der öffentliche Kapitalstock der neuen Bundesländer und Gemeinden auf Pro-Kopf-Basis noch immer signifikant geringer als im alten Bundesgebiet. Verglichen mit den westdeutschen Flächenländern, d.h. unter Ausklammerung der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin, beläuft sich die Lücke gemäß der weiter gefassten Definition auf 43% bzw. gemäß der engeren Definition auf 30%. Verglichen mit den finanzschwachen westdeutschen Flächenstaaten, verringert sich die Lücke etwas und sinkt auf 37½% bzw. 25½% (Tabelle 25)¹³⁰. Diese Relationen könnten u.U. anders aussehen, wenn für den Vergleich andere Basisgrößen herangezogen würden. So ist die Ost-West-Lücke im Hochschulsektor, wenn man die Zahl der Studenten zugrunde legt, kleiner als auf Pro-Kopf-Basis, während sie beim Straßennetz größer ist, wenn die Flächen miteinander verglichen werden. Gleichwohl würde dies nichts an der Schlussfolgerung ändern, wonach das westdeutsche Niveau im Durchschnitt noch nicht erreicht ist.

Allerdings scheinen die Infrastrukturinvestitionen der Bundesländer und Gemeinden zu Gunsten von Kultur, sozialer Sicherung, Krankenanstalten, Wohnungswesen und Raumordnung sowie zentraler Verwaltung verzerrt zu sein. Die

Tabelle 25 **Infrastrukturausstattung je Einwohner der Länder und Gemeinden**

	In Prozent der westdeutschen Flächenländer ¹		In Prozent der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer ²	
	1992	1999	1992	1999
Infrastruktur im engeren Sinn				
Zentrale Verwaltung	35.9	103.8	39.6	112.8
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	58.2	98.5	60.3	105.4
Rechtsschutz	59.1	82.4	69.5	102.6
Schulen	47.4	61.1	45.9	60.3
Hochschulen und sonstige Forschung	35.0	56.1	46.4	74.9
Kultur	122.2	146.9	186.2	220.3
Soziale Sicherung	116.8	119.4	139.6	146.6
Sport und Erholung	62.4	76.6	71.7	88.0
Krankenanstalten	71.2	110.9	81.2	131.1
Wohnungswesen und Raumordnung	8.4	92.5	10.1	109.3
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	96.9	79.7	77.8	64.1
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	44.5	53.2	45.0	53.4
<i>davon:</i> Straßen	38.1	49.3	38.1	49.2
Infrastruktur im engeren Sinn, insgesamt	50.1	69.9	52.9	74.3
Weitere Infrastruktur				
Kommunale Gemeinschaftsdienste	5.6	20.4	6.1	23.5
<i>davon:</i> Ortsentwässerung	5.2	19.8	5.8	23.5
Energie, Wasserwirtschaft, Dienstleistungen	12.8	73.8	11.3	65.1
Wirtschaftsunternehmen	2.2	16.9	3.3	26.8
Allgemeines Grundvermögen, Sondervermögen	1.3	46.1	1.4	50.1
Infrastruktur insgesamt	37.1	57.1	39.8	62.4

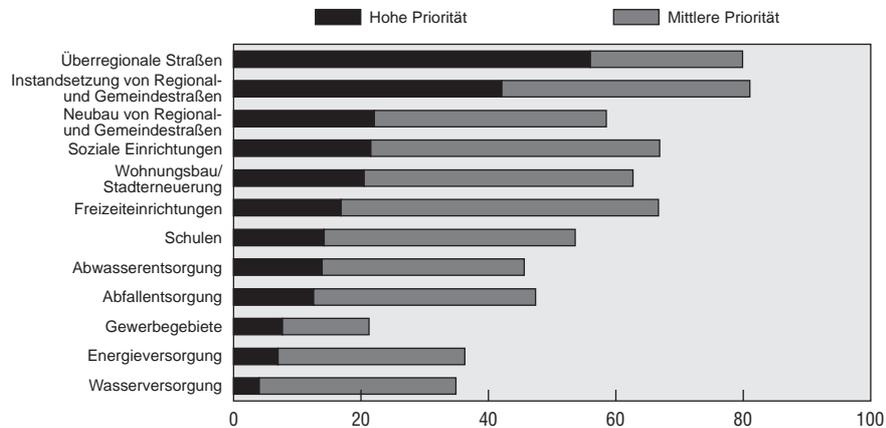
1. In den Flächenländern nicht eingeschlossen sind die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

2. Westdeutsche Flächenländer, die im bundesstaatlichen Finanzausgleich Zahlungen erhalten.

Quelle: B. Seidel und D. Vesper (2000).

Schätzungen legen den Schluss nahe, dass der mit Kultur und sozialer Sicherung zusammenhängende Pro-Kopf-Kapitalstock bereits 1992 signifikant über dem westdeutschen Durchschnittsniveau lag. Zurückzuführen ist dies weitgehend auf die Tatsache, dass diese Dienstleistungen in größerem Umfang als in Westdeutschland von staatlicher Seite bereitgestellt wurden. 1999 hatte sich der „Überhang“ weiter erhöht und belief sich auf insgesamt über 100% bzw. fast 50% der Kapitalausstattung der finanzschwächeren westdeutschen Bundesländer. Auch in den anderen drei Bereichen ist die Pro-Kopf-Kapitalausstattung beträchtlich höher als in Westdeutschland. So sehr diese Investitionen auch aus diversen Gründen zu begrüßen sind, zählen sie doch nicht zu den Schlüsselfaktoren für die Steigerung des wirtschaftlichen Wachstumspotentials. Bemerkenswert ist ferner, dass über ein Viertel der gesamten Infrastrukturlücke gegenüber dem Westen (in der umfassenderen Definition) die Ortsentwässerungssysteme der Gemeinden betrifft, die als Wachstumshemmnis weniger ins Gewicht fallen.

Abbildung 24 **Infrastrukturdefizite aus der Sicht der Unternehmen¹**
 Prozent der befragten Unternehmen



1. Die Umfrage wurde im Januar 1998 vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle bei Industrieunternehmen durchgeführt. Die Fragestellung lautete: In welche Bereiche der öffentlichen Infrastruktur sollte aus Sicht Ihres Unternehmens vorrangig investiert werden?

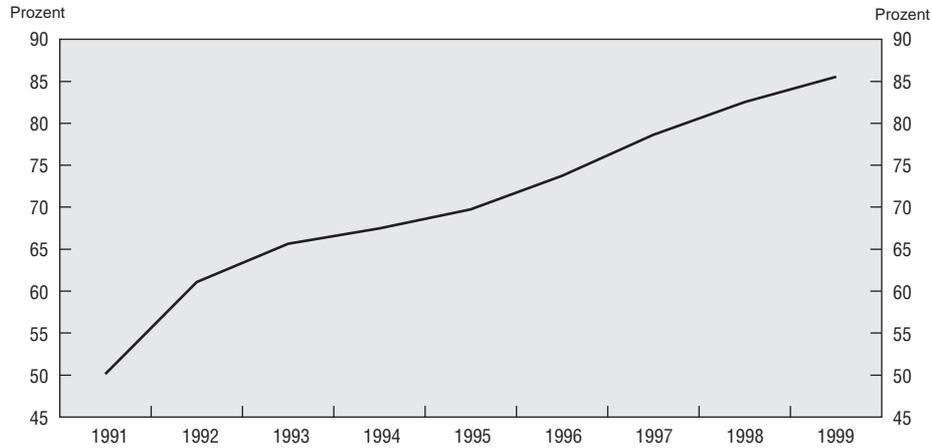
Quelle: M. Snelting, C. Schuhmacher, W. Komar und P. Franz, 1998.

In Bereichen allerdings, die für das Wirtschaftswachstum von größerer Bedeutung sein dürften – insbesondere der Straßenbau –, ist die Lücke offenbar noch immer beachtlich. Aus Erhebungen geht in der Tat hervor, dass Unternehmen der Verbesserung des Fernstraßennetzes, dem Bau neuer Straßen sowie der Modernisierung obsoleter Regionalstraßen höchste Priorität einräumen (Abb. 24). Die Infrastrukturlücke in diesen Bereichen dürfte bis zu einem gewissen Grade auch für die Produktivitätslücke zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern sowie, allgemeiner betrachtet, für die nur langsame Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mit verantwortlich sein.

... und der Kapitalstock des Unternehmenssektors wurde erweitert und modernisiert

Der Kapitalstock des ostdeutschen Unternehmenssektors wurde ebenfalls rasch ausgebaut. Gegenwärtig wird die durchschnittliche Kapitalintensität in Ostdeutschland (Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten im Unternehmenssektor) auf insgesamt 85½% des westdeutschen Niveaus geschätzt (gegenüber 50% im Jahr 1991), und im Verarbeitenden Gewerbe bleibt sie Schätzungen zufolge um nur 8% hinter dem westdeutschen Niveau zurück¹³¹. Disaggregierte Daten für das Verarbeitende

Abbildung 25 **Kapitalintensität im Unternehmenssektor¹**
Im Verhältnis zu den alten Ländern, in Prozent²



1. Kapitalstock je Beschäftigten.
 2. Neue Länder ohne Berlin; alte Länder einschl. Berlin.
- Quelle: A. Müller, 2001.

Gewerbe deuten jedoch auf große Unterschiede der Kapitalintensität zwischen den einzelnen Branchen hin, wobei die Intensität in der Fertigungsindustrie im Schnitt beträchtlich hinter dem westdeutschen Niveau zurückbleibt. Angesichts der im Vergleich zu Westdeutschland sehr viel höheren Zuwachsraten der Bruttoanlageinvestitionen dürfte überdies das derzeitige Durchschnittsalter des gewerblichen Kapitalstocks in den neuen Bundesländern mehr oder minder dem in den alten Bundesländern entsprechen (Abb. 25). Bestätigt wird dies durch Erhebungen über das Durchschnittsalter der Ausrüstungen in ost- und westdeutschen Unternehmen. Auch nach Einschätzung der Unternehmen selbst hat der technische Stand der Anlagen das Westniveau erreicht. Im IAB-Betriebspanel von 1999 schätzen nur 4% der ostdeutschen Unternehmen ihre Anlagen als veraltet oder völlig veraltet ein. Dieser Anteil ist seit der ersten Welle des Panels, die 1996 durchgeführt wurde, nahezu unverändert geblieben und entspricht dem Anteil bei den westdeutschen Betrieben (5%)¹³².

Obwohl der Aufbau des Kapitalstocks im Unternehmenssektor mit einem starken Anstieg der Arbeitsproduktivität einherging, zeigen empirische Untersuchungen, dass das Produktivitätsniveau im Unternehmenssektor im Vergleich zum Westen eigentlich deutlich über dem derzeit beobachteten Niveau liegen müsste. Besonders sichtbar ist dies im Verarbeitenden Gewerbe, wo die Arbeitsproduktivität 1999 rd. 65% des westdeutschen Niveaus betrug und damit um gut 25 Prozent-

punkte niedriger war, als nach der relativen Größe des Kapitalstocks zu erwarten gewesen wäre. Es wurden verschiedene Faktoren identifiziert, die einen Einfluss auf die Produktivitätslücke ausüben; diese reflektieren bis zu einem gewissen Grad Verzerrungen im Marktprozess, wenn sich die relative Bedeutung der einzelnen Faktoren auch schwer ermitteln lässt¹³³.

Subventionen haben zur Erneuerung des Kapitalstocks beigetragen, hatten aber auch signifikant verzerrende Effekte

Das rasche Wachstum des Kapitalstocks wurde durch die massiven staatlichen Hilfen für den Unternehmenssektor unterstützt. Angesichts der zunächst erheblichen Infrastrukturdefizite in den neuen Bundesländern erschienen Subventionen an die gewerbliche Wirtschaft zur Kompensierung von Wettbewerbsnachteilen gerechtfertigt. Mit diesen finanziellen Hilfen werden überwiegend Investitionen subventioniert, es werden aber auch Fördermittel für Forschungspersonal bereitgestellt, um Forschung und Entwicklung in Ostdeutschland anzuregen (Kasten 9). Die Subventionen an die neuen Bundesländer erreichten 1995 ihren Höchststand, gingen danach aber bis 1999 um rd. 20% zurück¹³⁴. Dennoch ist die Subventionierungsintensität in Ostdeutschland nach wie vor sehr viel stärker als in Westdeutschland; Schätzungen zufolge belief sich das Subventionsvolumen im Verhältnis zum BIP 1999 auf insgesamt das 3½-fache des Westniveaus¹³⁵. Wenn die Finanzhilfen zu Gunsten ostdeutscher Unternehmen wahrscheinlich auch positive Output- und Beschäftigungseffekte erzeugt haben, deuten die verfügbaren Daten doch gleichzeitig darauf hin, dass sie zu Verzerrungen in der Produktionsstruktur geführt haben, die das Produktivitätswachstum hinausgezögert haben dürften. Vor allem haben die Investitionshilfen und Sonderabschreibungen die Ressourcenallokation zu Gunsten kapitalintensiver Wirtschaftszweige, und hier wieder insbesondere des Bausektors, verzerrt¹³⁶. Im Zuge dieses Prozesses wurden bis zu einem gewissen Grade Investitionen in Zweigen niedriger Produktivität angekurbelt, und in einigen Wirtschaftszweigen wurde die Kapitalintensität der Produktion auf ein im Vergleich zu Westdeutschland hohes Niveau getrieben, während die damit verbundenen relativen Produktivitätsgewinne nur bescheiden waren¹³⁷. Die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Exportbasis wurde durch die Überexpansion des Bausektors behindert, was dort mit Gewinnraten verbunden war, die sich als nicht nachhaltig erwiesen. Auch andere Merkmale der ostdeutschen Wirtschaft, die sich negativ auf das Produktivitätswachstum auswirken, wie der Mangel im Produktmarketing sowie die ungünstigen Terms of Trade, hängen wahrscheinlich z.T. mit den durch das hohe Niveau der Subventionen bedingten Verzerrungen zusammen. Angesichts dieser Entwicklungen hat die Bundesregierung die Sonderabschreibungen für Investitionen 1998 abgeschafft und die Förderkonzepte zu Gunsten von mittelständischen Unternehmen und Erweiterungsinvestitionen umgestaltet.

Kasten 9 Staatliche Fördermaßnahmen für private Unternehmen in den neuen Ländern

Zur Stützung des Wiederaufbaus der ostdeutschen Wirtschaft richteten der Bund, die Regierungen der neuen Bundesländer ebenso wie die Förderbanken und die Europäische Union ab 1990 eine Vielzahl von Förderprogrammen für private Unternehmen ein, mit denen Investitionen, Unternehmensneugründungen, Forschung und Entwicklung sowie der Export gefördert werden sollten. Zusätzliche Mittel wurden zur Rettung ehemals staatseigener Betriebe verwendet, die sich im Besitz der Treuhandanstalt und ihrer Nachfolgeorganisation, der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, befanden. Ferner wurden – vor allem von der Bundesanstalt für Arbeit – Mittel für Beratung und Weiterbildung zur Verfügung gestellt.

Da die Bundesländer ihre eigenen Programme konzipiert haben, ist noch immer eine Vielzahl verschiedener Förderprogramme in Kraft (mehrere Hundert), doch konzentriert sich der Löwenanteil der gewährten Hilfe (rd. 90% der Mittel) seit jeher auf eine begrenzte Zahl von Instrumenten, die weiter unten näher beschrieben sind (ohne FuU- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen). Die Anspruchskriterien, die im Rahmen der einzelnen Instrumente bewilligten Fördervolumen und Fördersätze, sind wiederholt geändert worden. Ursprünglich hatte die Bundesregierung für den Zeitraum nach 1998, wo die erste Phase des zwischen Bund und Ländern vereinbarten Finanzplans auslief, einen schrittweisen Abbau des Fördervolumens vorgesehen. Da aber der Wiederaufbau der neuen Länder langsamer voranschritt als erwartet, wurden die großen Sonderförderprogramme für Ostdeutschland bis zum Jahr 2004 festgeschrieben. Für den Zeitraum nach 1998 wurden die Steuervergünstigungen neu gestaltet: Die Sonderabschreibungen für die neuen Länder entfallen künftig, und die steuerliche Förderung erfolgt fortan ausschließlich über das Instrument der steuerfreien Investitionszulagen. Außerdem sind die Fördermaßnahmen zu Gunsten kleiner und mittlerer Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes und der produktionsnahen Dienstleistungen umstrukturiert worden. Die Neugestaltung hat zu einer erheblichen Reduzierung der Steuervergünstigungen in den neuen Bundesländern geführt. Projektionen zufolge belaufen sich die durch die steuerlichen Vergünstigungen für Ostdeutschland bedingten Steuermindereinnahmen für die Jahre 1999 bis 2004 auf insgesamt ungefähr 35% des im Zeitraum 1991-1998 verzeichneten Niveaus. Auch die regionale Wirtschaftsförderung ist in den neunziger Jahren reduziert worden. So gingen die gesamten Subventionen in den neuen Bundesländern – gemäß der Definition des Subventionsberichts der Bundesregierung – zwischen 1995 (dem Jahr mit dem höchsten Subventionsvolumen) und 1999 um rd. 20% zurück¹. Insgesamt ist aber die Förderintensität in den neuen Ländern noch immer sehr viel stärker als in Westdeutschland. Bezogen auf das BIP wurden die Subventionen unter Zugrundelegung der Angaben des Subventionsberichts der Bundesregierung für 1999 insgesamt auf das 3½-fache des Westniveaus geschätzt (vgl. Ragnitz, 2000a). Die von den Ländern und Gemeinden bewilligten Fördermittel vereinen rd. 40% des Gesamtvolumens auf sich. Die Förderhöchstsätze schwanken zwischen 20% und 50% und müssen innerhalb der Vorgaben des EU-Fördergebietsrahmens für Ziel-I-Gebiete gehalten werden. Eine Akkumulation verschiedener Förderprogramme (Zuschüsse, Zulagen und Kredite) ist möglich, insgesamt dürfen diese aber bestimmte Förderhöchstgrenzen nicht überschreiten. Die wichtigsten, derzeit angewandten Instrumente sind:

(Fortsetzung nächste Seite)

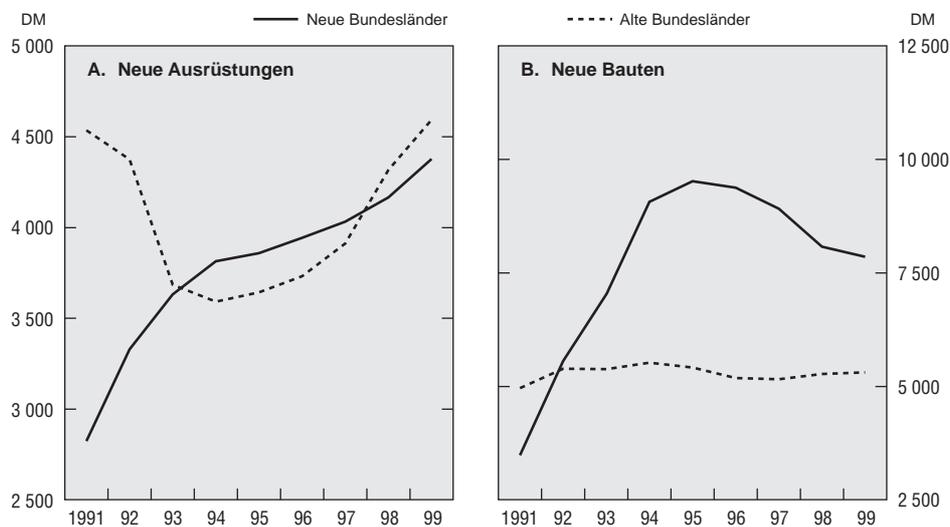
(Fortsetzung)

- *Investitionszuschuss.* Hierbei handelt es sich um eine steuerpflichtige Geldleistung, die von Bund und Ländern gemeinsam finanziert wird. Die Hilfe wird von Fall zu Fall bewilligt, ohne dass ein automatischer Rechtsanspruch besteht. Mit den Zuschüssen sollen wirtschaftlich benachteiligte Regionen („Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) durch die Förderung solcher Investitionen unterstützt werden, von denen erwartet wird, dass sie Beschäftigung und Weiterbildung steigern bzw. dem Innovationsprozess Impulse verleihen, oder die im Zusammenhang mit Unternehmensgründungen stehen. Für mittelständische Unternehmen erreichen die Fördersätze bis zu 50%, für die anderen Unternehmen bis zu 35%.
- *Investitionszulage.* Steuerfreie Geldleistung nach Abschluss einer Investition. Soweit die Anspruchskriterien erfüllt sind, besteht ein Rechtsanspruch auf entsprechende Finanzmittel. Zulagen werden für Ausrüstungs- und betriebliche Bauinvestitionen gewährt, die von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, Anbietern produktionsnaher Dienstleistungen sowie kleineren und mittleren Handwerksbetrieben getätigt werden. Ferner werden auch für Neubauten von Mietwohngebäuden sowie für die Renovierung von Mietbauten in Innenstadtgebieten Investitionszulagen gewährt. Die Fördersätze liegen zwischen 5% und 27,5%, je nach Art der Investition, der Größe des Unternehmens und der Region. Förderhöchstsätze finden nur bei Investitionen kleiner und mittlerer Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes und der produktionsnahen Dienstleistung Anwendung, die ihre Produktionskapazitäten erweitern und im Grenzgebiet zu Polen und der Tschechischen Republik angesiedelt sind. Ersatzinvestitionen in Großunternehmen werden derzeit mit 5% bezuschusst, diese Fördermaßnahme läuft aber Ende 2001 aus.
- *Kreditprogramme.* Auf Bundesebene werden vom Deutschen ERP-Programm und den Förderbanken (KfW, DtA) Vorzugskredite gewährt. Fördermittel werden an kleine und mittlere Unternehmen zur Finanzierung von Investitionsvorhaben und Unternehmensübernahmen wie auch an Personengesellschaften zur Förderung von Existenzgründungen, Erweiterung und Umstrukturierung von Unternehmen vergeben. Die Kredite sind mit Vorzugszinssätzen und besonderen Schuldentilgungskonditionen ausgestattet. Sie können als Eigenkapitalsurrogat fungieren. Neben der Direktförderung werden auch Kredite an Investitionsgesellschaften zwecks Refinanzierung von Aktienbeteiligungen an KMU eingeräumt. In den meisten Fällen laufen die Kredite über private Banken, die dann gegenüber den öffentlichen Banken haften. Die Privatbanken wiederum müssen sich normalerweise mit ihrem Eigenkapital an der Kreditfinanzierung beteiligen.
- *FuE-Förderprogramme* in Form von Finanzhilfen für kleine und mittlere Unternehmen zur Finanzierung von Forschungsprojekten und Forschungspersonal wie auch in Form von Fördermitteln für Forschungsnetzwerke.

1. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1999).

In der Tat übersteigen die gesamten Anlageinvestitionen auf Pro-Kopf-Basis das in den alten Bundesländern beobachtete Niveau zwar erheblich, doch ist dies im Wesentlichen auf die anormal hohen Bauinvestitionen zurückzuführen. Die Pro-Kopf-Ausrüstungsinvestitionen sind auch weiter stark gestiegen, liegen aber unter dem westdeutschen Niveau (Abb. 26)¹³⁸. Subventionsbedingte Fehlleitungen von Investitionen – die die Produktivität des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks negativ beeinflussen – lassen sich vielleicht am deutlichsten im Wohnungsbau beobachten. Im Jahr 2000 standen in Ostdeutschland nahezu 1 Million Wohnungen leer, doppelt so viel wie 1993. Die Leerstandsquoten reichten von 17% in Sachsen bis zu 9% in Thüringen. Sie spiegeln den Trend zum Auszug aus Altbauwohnungen zu Gunsten – subventionierter – Neubauten und in geringerem Ausmaß auch die Ost-West-Migration wider. Ein Großteil der Altbauwohnungen wurde mit Hilfe staatlicher Mittel renoviert, bevor die Bewohner auszogen. Um den wachsenden Kapazitätsüberhang zu reduzieren, werden jetzt außerdem Altbauten – hauptsächlich Plattenbauten – abgerissen, wobei die Länderregierungen die Abrisskosten tragen¹³⁹. Überdies wird gefordert, der Bund und die ostdeutschen Bundesländer sollten sich finanziell an der Rehabilitation dieser leerstands betroffenen Gebiete beteiligen. Die Gesamtauswirkungen dieses Phänomens auf die Ressourcenallokation könnten sich insofern noch ausweiten, als damit verbundene regionale Verlagerungen die Errichtung neuer Infrastrukturen notwendig machen können, wie öffentliche Verkehrsmittel, Abfallbeseitigung sowie Wasserver- und -entsorgung.

Abbildung 26 Pro-Kopf-Anlageinvestitionen



Quelle: Ifo Institut für Wirtschaftsforschung; Statistisches Bundesamt und OECD.

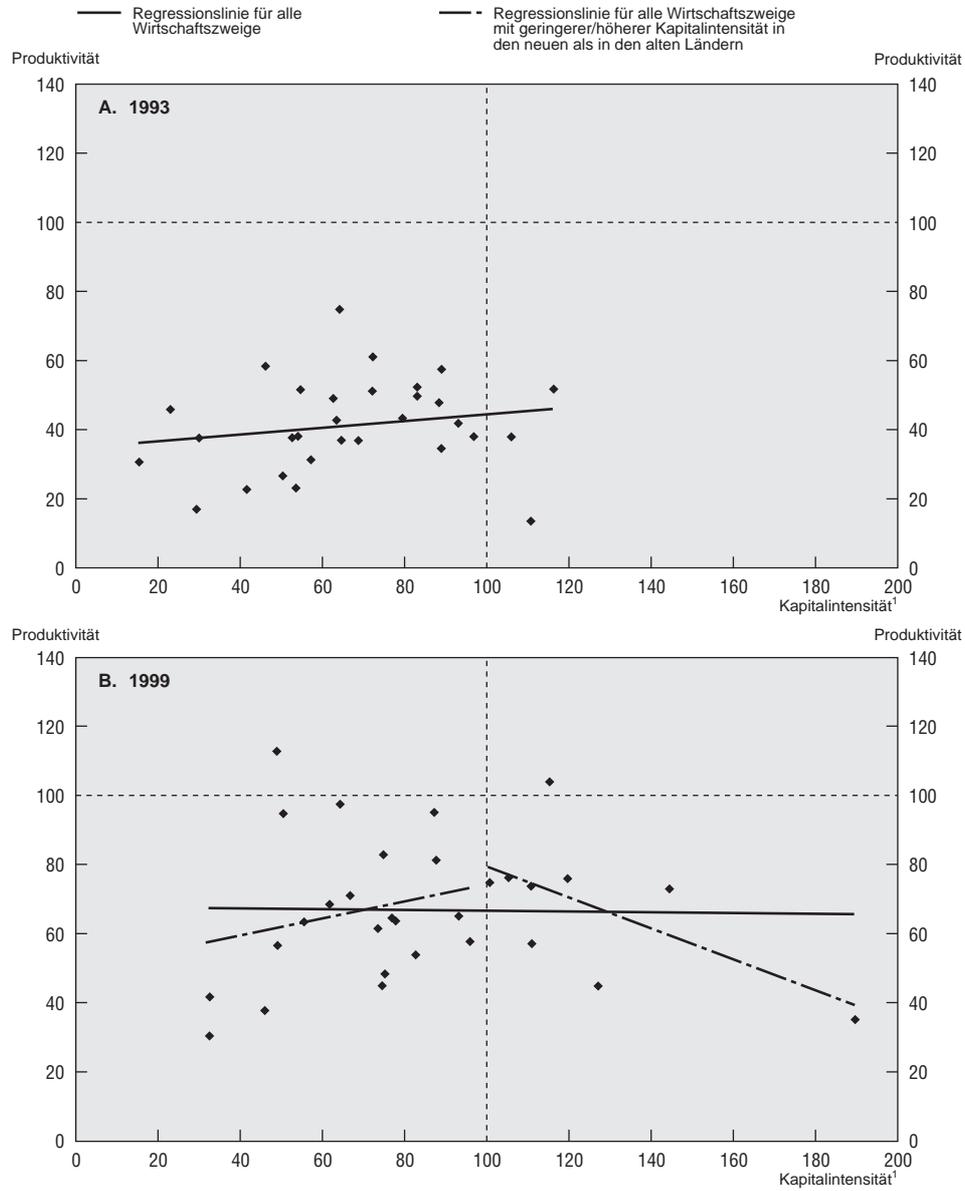
Es ist auffällig, dass im Verarbeitenden Gewerbe – dem einzigen Sektor, für den desaggregierte Daten sowohl über die Kapitalausstattung wie auch über die Produktivität auf Branchenebene verfügbar sind – die Arbeitsproduktivität im Verhältnis zum Westen keine positive Korrelation zur relativen Kapitalintensität aufweist. Eine solche positive Korrelation wäre jedoch zu erwarten, wenn die Verzerrungen der Produktionsstruktur nicht in Ostdeutschland stärker wären als in Westdeutschland. In der Gruppe von Wirtschaftszweigen, in denen die Kapitalintensität über das entsprechende westdeutsche Niveau hinaus angestiegen ist, besteht zwischen relativer Produktivität und Kapitalintensität sogar ein negativer Zusammenhang, wenn diese Korrelation auch nicht signifikant ist (Abb. 27). Die vorgenannte Gruppe vereint 51,8% des gesamten Bruttokapitalstocks des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern auf sich (1999). Demgegenüber entfallen im alten Bundesgebiet auf die gleichen Branchen 32,3% des Kapitalstocks¹⁴⁰. Das Missverhältnis zwischen Kapitalintensität und Produktivität konzentriert sich offenbar weitgehend auf den Grundstoffsektor und ist hauptsächlich auf Maßnahmen in den neunziger Jahren zurückzuführen. Im Bergbau übersteigt die Kapitalintensität das westdeutsche Niveau um 50%, während die Produktivität unter dem westdeutschen Niveau liegt. Jene Fälle, in denen das Missverhältnis zwischen Kapitalintensität und Produktivität am westdeutschen Standard gemessen besonders groß ist, werfen die Frage auf, ob die Investitionen ohne Subventionen überhaupt rentabel wären¹⁴¹.

Gleichzeitig haben wahrscheinlich die starken Anreize für Investitionen und kapitalintensive Sektoren eine Substitution von Arbeit durch Kapital ausgelöst und die Entwicklung der arbeitsintensiven Branchen, die weniger von den finanziellen Hilfen profitieren, wie beispielsweise der Dienstleistungssektor, negativ beeinflusst¹⁴². Jedoch gewinnen humankapitalintensive Produkte und Dienstleistungsaktivitäten zunehmende Bedeutung für die Gestaltung und den Verkauf von Industriegütern wie auch für ein hohes gesamtwirtschaftliches Produktivitätswachstum. So geht aus verschiedenen Untersuchungen hervor, dass die Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Produkte durch ungenügendes Marketing und einen Mangel an organisatorischen Fachkräften behindert wird¹⁴³. Diese Schwachstelle dürfte auch bis zu einem gewissen Grad erklären, warum ostdeutsche Unternehmen nur verhältnismäßig niedrige Erzeugerpreise für ihre Waren in Rechnung stellen können¹⁴⁴.

Mangelnde „Netzwerkbildung“ wirkt sich negativ auf die Produktivität aus

Die Produktivitätslücke gegenüber dem Westen wurde z.T. auch der im Vergleich zu den alten Bundesländern niedrigeren Unternehmensdichte zugeschrieben. Unternehmensnetze können positive Skalenvorteile und Übergreifeffekte (*spillover*) erzeugen, die ihrerseits wiederum zur Senkung der Inputpreise beitragen können. Bis zu einem gewissen Grade hängt die Existenz derartiger Netzwerke wahrscheinlich mit der jeweiligen regionalen Bevölkerungsdichte zusammen und ist mithin weniger durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beeinflussbar. Für Westdeutsch-

Abbildung 27 **Kapitalintensität und Produktivität im Verarbeitenden Gewerbe**
Im Verhältnis zu den alten Bundesländern, in Prozent

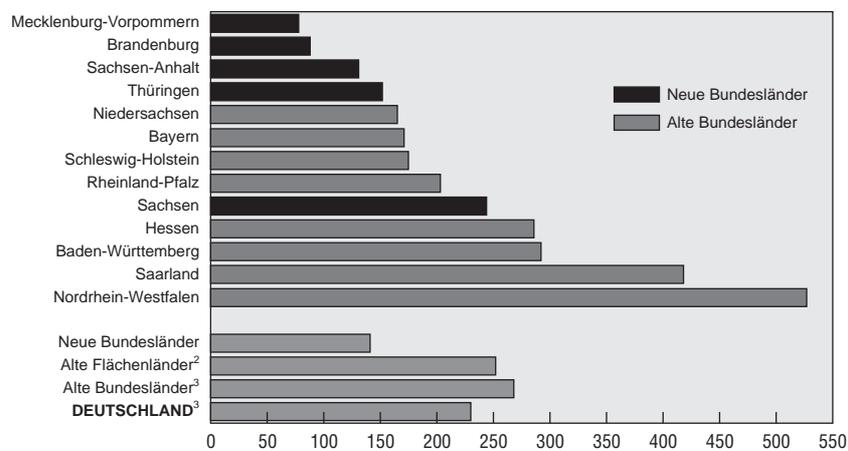


1. Bruttoanlagevermögen der Unternehmen je Beschäftigten.
Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und OECD.

land zeigen empirische Untersuchungen signifikant positive Beziehungen zwischen Produktivität und demographischer Ballung auf¹⁴⁵. In den neuen Bundesländern sind sowohl die Bevölkerungsdichte je Bundesland als auch die Zahl der dicht besiedelten Regionen innerhalb der Bundesländer deutlich niedriger als in Westdeutschland (Abb. 28)¹⁴⁶.

Außerdem ist der Anteil junger und kleinerer Unternehmen in den neuen Bundesländern größer als in den alten, und die Unterschiede in der Alters- und Größenstruktur erklären möglicherweise auch einen Teil der Produktivitätslücke gegenüber Westdeutschland¹⁴⁷. Das Gleiche gilt für die Kapazitätsauslastung. In den Jahren 1999 und 2000 lag der Kapazitätsauslastungsgrad des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland aber nur um 2-3 Prozentpunkte unter dem entsprechenden westdeutschen Wert¹⁴⁸. Analog hierzu geht aus anderen Erhebungsdaten hervor, dass die durchschnittliche Kapazitätsauslastung aller Wirtschaftsbereiche zusammengekommen in Ostdeutschland um 3 Prozentpunkte niedriger war als in Westdeutschland¹⁴⁹.

Abbildung 28 **Bevölkerungsdichte in den neuen und alten Bundesländern¹**
Einwohner je km²



1. 1998.

2. Ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

3. Einschl. der Stadtstaaten.

Quelle: Statistisches Bundesamt und OECD.

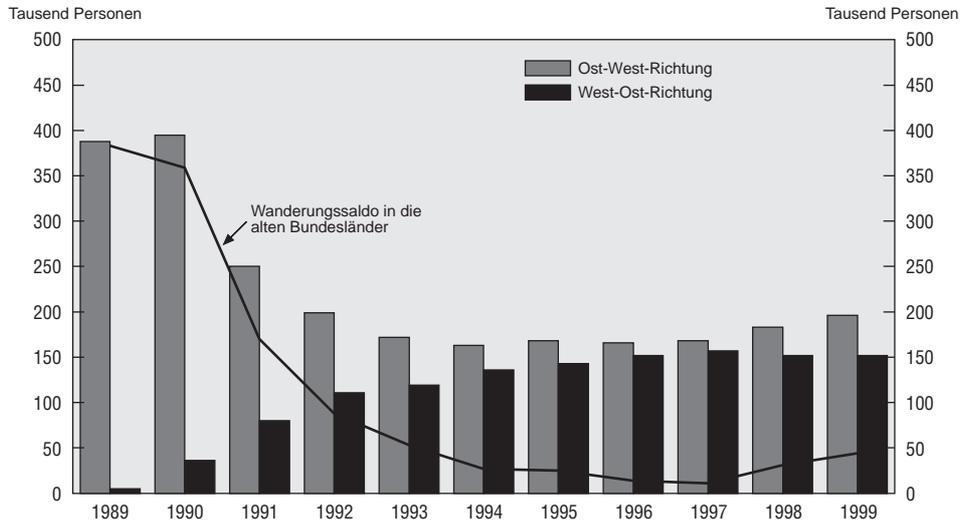
... jedoch ist das Qualifikationsniveau hoch, und die Migration scheint das Wirtschaftswachstum offenbar nicht zu beeinträchtigen

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass die ostdeutsche Erwerbsbevölkerung über gute Qualifikationen verfügt. Und in der Tat ist der Anteil der qualifizierten Arbeiter in Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes sehr viel größer als in Westdeutschland. Zurückzuführen ist dies noch immer in sehr großem Umfang auf das hohe Niveau der formalen Aus- und Fortbildung in der ehemaligen DDR, obwohl sich über die effektive Nachfrage nach diesen Qualifikationen kaum etwas sagen lässt¹⁵⁰. Wenn die Unternehmen in Ostdeutschland auch über einen „Mangel“ an qualifizierten Arbeitskräften klagen, ist dieser doch geringer als bei westdeutschen Unternehmen: Laut IAB-Betriebspanel 1997 (Deutsches Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) gaben 11,1% aller ostdeutschen Stichprobenunternehmen einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften an, gegenüber 17,0% der Unternehmen in den alten Bundesländern. Andererseits wurde festgestellt, dass der Beschäftigungsanteil der qualifizierten Angestellten in Ostdeutschland niedriger ist als in Westdeutschland, und dies scheint in erster Linie für Kleinbetriebe zu gelten.

Dennoch wird die öffentliche Debatte über die Ost-West-Migration in Deutschland immer noch beherrscht von der Befürchtung, die neuen Bundesländer könnten unter einer Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte leiden, die die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland bremst und das Überangebot an Arbeitskräften in Westdeutschland zusätzlich vergrößert. In der Tat wanderten 1989 und 1990 nahezu 800 000 Personen in den Westen aus, was in etwa 5% der ostdeutschen Bevölkerung entsprach. Diese hohe Abwanderungsquote, die weitgehend auf die damalige Ungewissheit über die politische Zukunft Ostdeutschlands zurückzuführen war, hat wesentlich zu der Entscheidung beigetragen, im Juli 1990 – also vor der politischen Vereinigung – eine „Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ zwischen beiden Teilen Deutschlands herzustellen. Nach Einrichtung der Währungsunion ebte die Ost-West-Migration deutlich ab und wurde zunehmend durch Migrationen in die andere Richtung wettgemacht. Dennoch maßen die politischen Entscheidungsträger der Befürchtung potentieller negativer Auswirkungen der Ost-West-Migration weiterhin hohe Bedeutung bei. Anfang der neunziger Jahre waren diese Erwartungen ein wichtiger Beweggrund für die hohen Lohnabschlüsse in den neuen Bundesländern, und sie liegen auch den hohen Finanztransfer nach Ostdeutschland sowie dem umfangreichen Angebot an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu Grunde (Abb. 29).

Das empirische Datenmaterial deutet darauf hin, dass die Unterschiede bei den Arbeitsverdiensten und dem Arbeitsplatzangebot wichtige Erklärungsfaktoren für die innerdeutsche Ost-West-Migration sind¹⁵¹. Isoliert betrachtet dürften sowohl der im Gegensatz zum Westen drastische Lohnanstieg in Ostdeutschland wie auch das umfangreiche Volumen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zum Rückgang der Ost-West-Migration in der ersten Hälfte der neunziger Jahre beigetragen haben.

Abbildung 29 Innerdeutsche Migration



Quelle: Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Berücksichtigt man jedoch die Tatsache, dass die Hochlohnpolitik die Schaffung von Arbeitsplätzen am primären Arbeitsmarkt behindert hat, so ist der Gesamteffekt dieser Maßnahmen auf die Migrationsbewegungen weniger eindeutig.

Wenn auch die Ost-West-Migration 1989 und 1990 mit erheblichen Fortzügen qualifizierter Arbeitskräfte einherging, gibt es doch offenbar kaum Belege dafür, dass die neuen Bundesländer auch in der Folgezeit unter einer derartigen Nettoabwanderung gelitten haben. Proportional zu ihrem Gewicht in der Gesamtbevölkerung zeigen sich junge Menschen und Personen mit höherem Bildungsabschluss migrationswilliger als die übrige Bevölkerung¹⁵². Allerdings zeigen die Daten des Deutschen Sozioökonomischen Panels an, dass unter den Hochqualifizierten westdeutsche Bürger eher zur Abwanderung nach Ostdeutschland geneigt sind als umgekehrt, und dass der Zuwanderungssaldo hochqualifizierter Arbeitskräfte in den neuen Bundesländern positiv war¹⁵³. Die Nettoabwanderung in den Westen beschränkte sich auf die unteren und mittleren Qualifikationsebenen (Tabelle 26). Darüber hinaus besteht rund die Hälfte der West-Ost-Migration aus der Rückwanderung von Personen, die ursprünglich in den neuen Bundesländern lebten, aber in den Westen ausgewandert waren. Die Mehrzahl dieser Personen nahm vor ihrer Rückkehr nach Ostdeutschland an formellen und informellen Schulungsmaßnahmen in Westdeutschland teil.

Tabelle 26 **Qualifikationsstruktur der innerdeutschen Migranten¹**

Qualifikation	Ost-West-Richtung		<i>Nachrichtlich:</i> Gesamtbevölkerung neue Bundesländer (1997) in %	West-Ost-Richtung		<i>Nachrichtlich:</i> Gesamtbevölkerung alte Bundesländer (1997) in %	Saldo: Neue Bundesländer (absolut in Tsd.)
	Absolut in Tsd.	In %		Absolut in Tsd.	In %		
Schulabschluss							
Gering	116	26.4	29.4	105	25.0	48.3	-11
Mittel	232	52.7	54.3	180	43.1	32.1	-52
Hoch	92	20.9	16.3	134	31.9	20.6	+42
Insgesamt	440	100.0	100.0	419	100.0	100.0	-21
Berufs-/höherer Bildungsabschluss							
Gering	78	17.6	12.5	66	15.3	26.1	-12
Mittel	312	70.4	77.3	284	66.3	61.4	-28
Hoch	53	12.0	10.2	79	18.4	12.5	+26
Insgesamt	443	100.0	100.0	429	100.0	100.0	-14

1. Zwischen 1992 und 1997. Projektionen der Gesamtzahl auf der Basis der Stichprobenergebnisse des sozioökonomischen Panels.
Quelle: W. Kempe (1999).

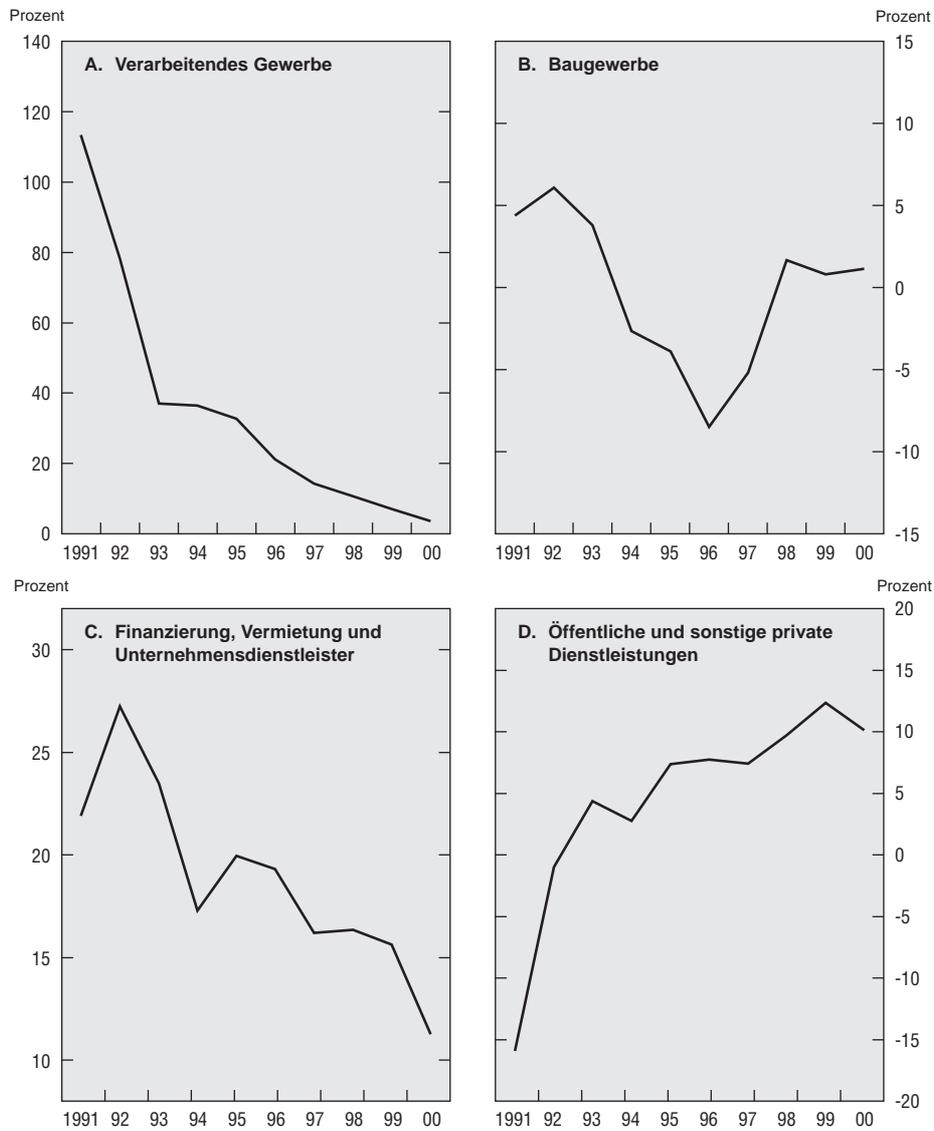
Die Lohnstückkosten haben sich nicht dem Wettbewerbsniveau angepasst

Hohe Arbeitskosten verzögerten Wachstum und Beschäftigung

Die Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft gingen zwischen 1991 und 2000 von 117½% des westdeutschen Niveaus auf 111½% zurück, wobei die Entwicklung in den einzelnen Sektoren unterschiedlich verlief¹⁵⁴. Im Bausektor sanken die Lohnstückkosten vorübergehend unter das Niveau des alten Bundesgebiets. Der deutlichste Rückgang wurde aber im Verarbeitenden Gewerbe verzeichnet – das dem Wettbewerbsdruck stärker ausgesetzt ist als andere Sektoren –, wo sich die Lohnstückkosten um über 110 Prozentpunkte verringerten (Abb. 30)¹⁵⁵. Erreicht wurde der Rückgang bei den Lohnstückkosten vor allem durch einen Beschäftigungsabbau insbesondere in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, während die Löhne die ganzen neunziger Jahre hindurch anzogen. Dies implizierte jedoch, dass die Anpassung nicht darauf ausgerichtet war, durch eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in den neuen Bundesländern ein nachhaltiges Wachstum auf hohem Niveau und die rasche Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern.

Es waren vor allem die raschen Lohnerhöhungen, die die Entwicklung der ostdeutschen Wettbewerbsfähigkeit gedämpft haben. Die effektiven Löhne und Gehälter waren bereits vor der Wiedervereinigung durch den 1:1-Währungsumtausch zwischen D-Mark und Ostmark in die Höhe getrieben worden. Die Auswirkungen der Währungsumstellung auf die Arbeitskosten waren erheblich, wenngleich eine präzise Abschätzung der hierdurch bedingten realen Aufwertung kaum möglich ist¹⁵⁶. Zur Neutralisierung des entsprechenden Kostenschubs beim Faktor Arbeit wäre es zumindest erforderlich gewesen, eine erhebliche Frist vor weiteren nominalen Lohnanhebungen verstreichen zu lassen (die stärkere Kaufkraft der Löhne und Gehälter im Vergleich zur Situation vor dem Währungsumtausch wäre auch in diesem Fall erhalten geblieben). Zu einer derartigen Anpassung kam es jedoch nicht. Stattdessen einigten sich die Sozialpartner 1991 auf einen im Voraus festgelegten Lohnpfad, der eine Lohnkonvergenz mit Westdeutschland innerhalb von fünf Jahren vorsah. Obwohl diese Vereinbarung 1993 wieder aufgehoben wurde, nachdem sie sich als auf Dauer untragbar erwiesen hatte, zog sie in den ersten Jahren nach der Vereinigung sehr starke und in der Folgezeit dann weitere kontinuierliche Lohnerhöhungen nach sich. In der Tat hatten die Tarifpartner Anfang der neunziger Jahre geringe Anreize, sich auf eine Niedriglohnpolitik zu einigen. Die Arbeitgeber waren durch Manager ehemals staatseigener Betriebe und durch Mitglieder westdeutscher Arbeitgeberverbände vertreten. Auf der Arbeitnehmerseite dominierte der Deutsche Gewerkschaftsbund aus dem Westen, der nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes rasch Branchengewerkschaften einrichtete. Die gesamten Arbeitskosten wurden ferner durch steigende Sozialversicherungsabgaben in die Höhe getrieben, die zwischen 1990 und 1999 von 37,3% der Lohnbemessungsgrundlage auf 41,7% stiegen, trotz mehrerer Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage¹⁵⁷.

Abbildung 30 **Lohnstückkosten nach Wirtschaftsbereichen¹**
Lohnstückkosten gegenüber den alten Ländern (Differenz in Prozentpunkten)



1. Die Lohnstückkosten wurden berechnet als Quotient aus dem Arbeitnehmerentgelt je abhängig Beschäftigten und der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen zu Preisen von 1995. Ohne Berlin.
Quelle: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder" und OECD.

Insgesamt zogen die Arbeitnehmereinkommen im Verarbeitenden Gewerbe zwischen 1991 und 2000 nach den bereits umfangreichen Lohnerhöhungen von 1990 um 85% an.

Auf Grund der obsoleten Produktionsstrukturen – und des Zusammenbruchs der traditionellen osteuropäischen Absatzmärkte Ostdeutschlands in der ersten Hälfte der neunziger Jahre – kam es zwangsläufig zu einer massiven Reallokation von Arbeitskräften, die während einer Übergangsphase mit erheblichen Beschäftigungsverlusten einherging. Die Tatsache aber, dass vor dem Hintergrund dieses Prozesses ein Pfad rasch zunehmender Lohnerhöhungen vereinbart wurde, reduzierte die Kapazitäten der Wirtschaft, neue wettbewerbsfähige Arbeitsplätze am primären Arbeitsmarkt zu schaffen. Diese Politik wirkte sich auch negativ auf die Terms of Trade aus, was zu der nur zögernden Expansion des ostdeutschen Exportanteils beigetragen haben dürfte (der sich gegenwärtig auf rd. 55% des westdeutschen Niveaus beläuft). Ein hohes Maß an Wettbewerbsfähigkeit ist für die Generierung von Wachstum aber von entscheidender Bedeutung. Veranschaulicht wird dies durch die Tatsache, dass alle Branchen des Verarbeitenden Gewerbes, die innerhalb der letzten Jahre besonders hohe Zuwachsraten verzeichneten, exportorientiert sind. Ein Zustand, charakterisiert durch hohe Lohnsteigerungen im Verhältnis zur Produktivität, eine sehr hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit sowie eine relativ bescheidene Nettoabwanderung nach Westdeutschland, wäre ohne massive Transfers aus Westdeutschland auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten gewesen¹⁵⁸. Die Wirtschaftssubventionen haben dazu beigetragen, die Existenz der Unternehmen trotz der drastisch steigenden Arbeitskosten zu sichern, während die Arbeitslosengeld- und ähnliche Leistungen zur Einkommensstützung für Entlassene dienen¹⁵⁹. Gleichzeitig wurde die hohe und sich verfestigende Arbeitslosigkeit durch Arbeitsbeschaffungs- und FuU-Maßnahmen (vielfach im öffentlichen Sektor) gedämpft, während Frühverrentungsprogramme die Erwerbsbeteiligung reduzierten.

Auch wenn sich das Lohngefälle zwischen den einzelnen Industriezweigen in den neunziger Jahren ausgeweitet hat, ist es doch offenbar kleiner als in Westdeutschland oder anderen entwickelten Marktwirtschaften. Insbesondere in Sektoren, die dem Wettbewerb wenig ausgesetzt und in denen Flächentarifverträge sehr verbreitet sind – so vor allem im (überdimensionierten) Staatssektor und in der Schwerindustrie –, war kein wesentlicher Lohndruck zu beobachten¹⁶⁰. Ein flexibles Lohngefüge ist indessen für die Förderung des Strukturwandels wichtig.

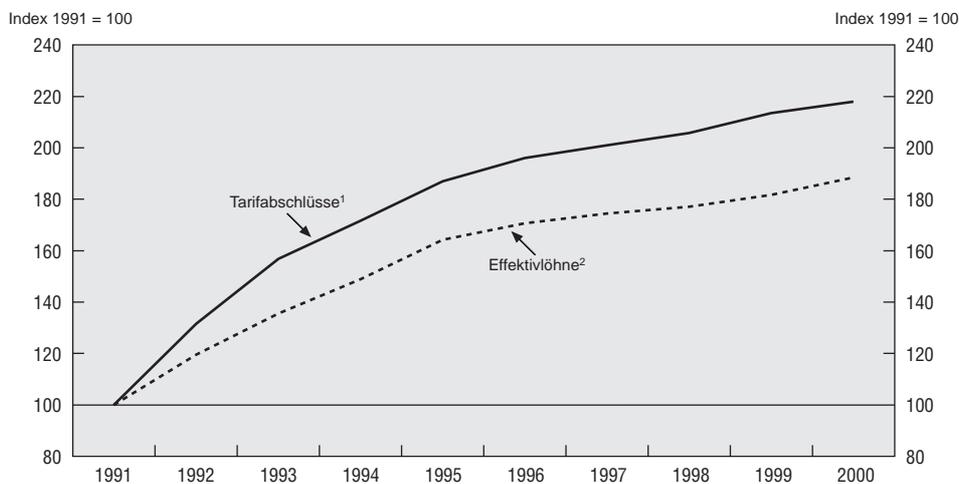
Aus Erhebungen geht hervor, dass hohe Arbeitskosten in den Augen der Unternehmen ein wesentliches Hindernis für mehr Wettbewerb und Beschäftigung darstellen¹⁶¹. Das steht mit empirischen Beobachtungen auf regionaler Ebene in Einklang, die den Schluss nahe legen, dass die Beschäftigung dort höher ist, wo der Lohnanstieg in der Vergangenheit gedämpft war¹⁶². Angesichts der Tatsache, dass sich Branchentarifverträge für einen erheblichen Anteil der Unternehmen als untragbar erwiesen, gewannen betriebliche Lohnabschlüsse, die bis zu einem gewissen

Grad auf Öffnungsklauseln in Tarifverträgen basieren und die die Tariflöhne vielfach unterbieten, an Bedeutung. Ihren Niederschlag findet diese Entwicklung in der zunehmend negativen Lohndrift (Abb. 31)¹⁶³. Im Zuge dieses Prozesses hat sich die Flexibilität der Arbeitskosten in den vergangenen Jahren vor allem im Verarbeitenden Gewerbe verbessert, das dem Wettbewerb besonders stark ausgesetzt ist.

... und die auf breiter Basis eingesetzten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen waren weitgehend ineffizient

Während aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (ALMP) – Arbeitsbeschaffungs- und FuU-Maßnahmen – geholfen haben, die Freisetzung von Arbeitskräften abzufedern, deuten die verfügbaren Belege doch darauf hin, dass sie wenig dazu beigetragen haben, die Beschäftigungsaussichten am primären Arbeitsmarkt zu verbessern. Wie im *Wirtschaftsbericht Deutschland 1999* erörtert wurde, legen einige Studien nahe, dass die beschäftigungsschaffenden und FuU-Maßnahmen in Ostdeutschland im Vergleich zu den „passiven“ Arbeitslosengeldleistungen nicht dazu beigetragen haben, die Wiederbeschäftigungsaussichten Arbeitsloser zu verbessern. Auch neuere empirische Arbeiten unterstützen die Schlussfolgerung, dass beschäftigungsschaffende Maßnahmen in Ostdeutschland entweder gar keine Wirkung zeigen oder die Wiederbeschäftigungsaussichten sogar verschlechtern (Kasten 10).

Abbildung 31 **Effektivlöhne und Tarifabschlüsse**



1. Tarifliche Stundenlöhne.

2. Arbeitnehmerentgelt je geleistete Arbeitsstunde.

Quelle: Deutsche Bundesbank; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und OECD.

Kasten 10 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.

Die Tabelle im Kasten enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse mikroökonomischer Studien über den Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis in Ostdeutschland. Sie basieren alle auf Längsschnittdaten über die Übergänge einzelner Personen am Arbeitsmarkt. Methodisch beruhen die Ansätze entweder auf einem Konzept, bei dem die Abgangswahrscheinlichkeit aus Nichtbeschäftigung von ALMP-Teilnehmern und Nichtteilnehmern (unter Berücksichtigung der bereits verstrichenen Verweilzeit in dem jeweiligen Zustand) beispielsweise mit Hilfe von *Hazardraten*-Modellen dargestellt wird oder aber auf einem statistischen *Matching*-Verfahren beruht, bei dem eine Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern an ALMP konstruiert wird und die Durchschnittsergebnisse beider Gruppen sodann verglichen werden. Zur Bereinigung um potentielle Verzerrungen, die durch die nicht berücksichtigte Heterogenität des Stichprobenumfangs entstehen können, werden verschiedene Methoden angewendet. Wenn die Ergebnisse dieser Untersuchungen auch voneinander abweichen, werden doch überwiegend keine signifikant positiven Beschäftigungseffekte für die Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs- und FuU-Maßnahmen festgestellt. In einigen Fällen verringert die Teilnahme an derartigen Programmen sogar den Schätzungen zufolge die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in eine reguläre Beschäftigung.

Gesamtauswirkungen und 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). Es gibt neben den Verdrängungseffekten aber auch noch andere Auswirkungen (namentlich die durch die Finanzierung von ALMP entstehenden Nachteile), die ALMP gesamtwirtschaftlich betrachtet ineffizient machen können, selbst wenn sie auf die Wiederbeschäftigungschancen einzelner Personen positive Auswirkungen hätten. Aus ökonomischen Arbeiten, in denen die Gesamteffekte von Arbeitsbeschaffungs- und FuU-Maßnahmen für Arbeitslose auf die Gesamtarbeitslosigkeit in Ostdeutschland – und nicht die Auswirkungen auf individuelle Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten – evaluiert wurden, geht hervor, dass beide Maßnahmen die Arbeitslosigkeit eher erhöht als reduziert haben¹. Dies könnte zum Teil auch durch die durch ALMP induzierten höheren Erwerbsquoten bedingt sein.

In anderen Ländern durchgeführte Forschungsarbeiten deuten darauf hin, dass Arbeitsbeschaffungs-/beschäftigungsschaffende Maßnahmen mit hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekten verbunden sind (Fay, 1996; Martin, 1998). Allerdings ist über derartige Effekte in Deutschland wegen des Fehlens geeigneter statistischer Daten wenig bekannt. Die Angaben aus einem vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) durchgeführten Betriebspanel deuten darauf hin, dass Lohnsubventionen

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

**Mikroökonomische Untersuchungen der Wirksamkeit von
Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland**

Autoren	Zeitraum/Datensatz	Beschäftigungsauswirkungen	
		Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	
Eichler, Lechner, 1999	1991-97/AMMSA		Negativ
Hübler, 1997	1990-94/AMMO	Männer:	Negativ
		Frauen:	Insignifikant
Kraus, Puhani, Steiner, 1998	1990-94/AMMO		Negativ
Schneider, Bergemann, Fuchs et al., 2000	1990-98/AMMSA	Über weiten Bereich:	Negativ
Steiner, Kraus, 1995	1990-92/AMMO	Männer:	Insignifikant
		Frauen:	Negativ
		Weiterbildungsmaßnahmen	
Fitzenberger, Prey, 1998	1990-94/AMMO		Insignifikant, positiv, negativ
Hübler, 1997	1990-94/AMMO	Männer:	Positiv
		Frauen:	Insignifikant
Kraus, Puhani, Steiner, 1999	1990-94/AMMO	1990-92:	Negativ
		1992-94:	Positiv
Lechner, 1999	1990-96/SOEP		Negativ, insignifikant
Pannenberg, 1996	1990-94/SOEP		Positiv
Schneider, Bergemann, Fuchs et al., 2000	1990-98/AMMSA	Über weiten Bereich:	Negativ
Staat, 1997	1992-94/SOEP		Insignifikant

AMMO: Arbeitsmarktmonitor Ostdeutschland.

AMMSA: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt.

SOEP: Sozioökonomisches Panel.

Für ähnliche Zusammenfassungen vgl. Hagen, Steiner (2000) und Fitzenberger, Speckesser (2000).

mit beträchtlichen Mitnahmeeffekten verbunden sein können. 54 Betriebe in den neuen Ländern wurden über die Auswirkungen von Lohnkostenzuschüssen auf Einstellungen befragt, und 22% gaben an, dass die gewährten Lohnsubventionen die geringere Produktivität der von ihnen im Rahmen dieser Maßnahme eingestellten Personen überkompensieren. 30% der Betriebe erklärten, dass sie dieselbe Person auch ohne Gewährung von Fördermitteln eingestellt hätten. Weitere 22% gaben an, dass sie ohne Förderung für die eingestellte Person den Arbeitsplatz mit einer anderen Person besetzt hätten. Diese Antwort zeigt aber nicht unbedingt den Umfang der Verdrängungseffekte an, da die Unternehmen in einigen Fällen eine andere geförderte Person eingestellt hätten. Versuche einer ökonomischen Quantifizierung von Verdrängungseffekten auf der Grundlage gesamtwirtschaftlicher Daten lieferten jedoch keine statistisch signifikanten Ergebnisse, was die Notwendigkeit unterstreicht, Mikrodatensätze über Arbeitsplatzvermittlungen zur Verfügung zu stellen, die hinreichend fundiert sind, damit Kosten-Nutzen-Analysen je nach Programmtyp durchgeführt werden können².

1. Vgl. Hagen und Steiner (2000).

2. Vgl. Schneider, Hilmar u.a. (2000).

Tabelle 27 **Wiederholte Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen¹**

Erste Teilnahme an einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme 1990	Zweite Teilnahme an einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zwischen 1990 und 1998 (In Prozent)			
	ABM	FuU	Anderer Status	Insgesamt
ABM	26	30	44	100
FuU	23	21	56	100

1. Stichprobe des Arbeitsmarkt-Monitor Sachsen-Anhalt.
Quelle: Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Außerdem ist die Wahrscheinlichkeit einer immer wieder neuen Teilnahme an derartigen Maßnahmen groß. Aus Zeitreihendaten über die Teilnahmebiographien in Sachsen zwischen 1990 und 1998 geht hervor, dass 56% der Erstteilnehmer an einer Beschäftigungsmaßnahme danach an mindestens einer weiteren Beschäftigungs- oder FuU-Maßnahme teilnahmen. Das Gleiche gilt für 44% der Teilnehmer an FuU-Maßnahmen (Tabelle 27). Allerdings standen der empirischen Forschung in der Vergangenheit nur begrenzt Arbeitsplatzvermittlungsdaten zur Verfügung, wodurch eine detailliertere Analyse der Wirksamkeit der unterschiedlichen Programmkonzepte und der entsprechenden Sickerverluste verhindert wurde¹⁶⁴. Eine jüngere ökonomische Arbeit über die Auswirkungen von ALMP auf die Gesamtarbeitslosigkeit legt den Schluss nahe, dass Arbeitsbeschaffungs- und FuU-Maßnahmen den Bestand an Arbeitslosen in Ostdeutschland eher noch erhöhen, statt ihn zu reduzieren. Zurückzuführen ist dies möglicherweise auf Verdrängungseffekte und ein induziertes Arbeitskräfteangebot, das ohne diese Maßnahmen nicht zustande gekommen wäre¹⁶⁵.

Folgerungen für die Politik

Von Anfang an sollte die Politik der finanziellen Hilfen für die neuen Bundesländer zwei Zwecken dienen: Sie sollten einen Ausgleich für die von der DDR übernommenen Erblasten der neuen Bundesländer schaffen, und sie sollten bei der Überwindung dieser negativen Rahmenbedingungen helfen, um den Weg für ein sich selbst tragendes Wachstum der ostdeutschen Wirtschaft zu ebnen. Wie die vorstehende Analyse zeigt, haben sich die wirtschaftlichen Bedingungen in Ostdeutschland im vergangenen Jahrzehnt erheblich verbessert. Gleichwohl deutet der Befund darauf hin, dass die Subventionen die Ressourcenverteilung zu Gunsten der kapitalintensiven Industriezweige sowie des Bausektors verzerrt haben, was negative Auswirkungen auf die Faktorproduktivität hatte. Darüber hinaus hält die Hochlohnpolitik, die von den Sozialpartnern Anfang der neunziger Jahre eingeführt wurde, die Löhne noch immer auf einem im Verhältnis zur Produktivität zu hohen Niveau, wodurch ein Großteil der ostdeutschen Industrie wettbewerbsunfähig wurde. Derartige Tarifvereinbarungen wären effektiv ohne die massiven Transferleistungen

aus dem Westen auf lange Sicht nicht tragbar gewesen. Unter solchen Umständen sind ein im Verhältnis zu Westdeutschland dauerhaft niedrigeres Pro-Kopf-BIP und höhere Arbeitslosigkeit wahrscheinlich, was wiederum zur Abwanderung ostdeutscher Arbeitskräfte nach Westdeutschland führt, die dort ihre Beschäftigungsaussichten zu verbessern suchen. In Zukunft muss die Struktur- und Finanzpolitik daher sehr viel stärker als bisher auf die Marktkräfte setzen, um die wirtschaftliche Konvergenz mit Westdeutschland zu erreichen. Die dynamischen Entwicklungen im Verarbeitenden Gewerbe zeigen, über welches Wachstumspotential die ostdeutsche Wirtschaft verfügt. In der Tat empfahl die OECD bereits sehr bald nach der Vereinigung, der Konvergenzprozess solle von den Marktkräften getragen werden¹⁶⁶. Die Umsteuerung der Fördermaßnahmen für die Wirtschaft in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre – insbesondere die Abschaffung der Sonderabschreibungen – war ein deutlicher Schritt in diese Richtung. Auch die Unternehmen- und Einkommensteuerreform, die in Kapitel II des vorliegenden Berichts eingehender behandelt wird, trägt zur Stärkung der Marktkräfte bei. Es muss aber noch mehr getan werden. Die Wirtschaftssubventionen müssen weiter gekürzt und umstrukturiert werden, und es sollten Ressourcen zur Beseitigung etwaiger, noch bestehender Infrastrukturengpässe verwendet werden. Eine solche Ressourcenreallokation setzt auch weitere Bemühungen seitens der Regierungen der neuen Bundesländer um Straffung und Neugestaltung ihrer Ausgaben voraus. Moderate Lohnabschlüsse sind für den Abbau der Arbeitslosigkeit unerlässlich und müssen durch Reformen des Sozialleistungssystems, insbesondere was die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betrifft, flankiert werden. Bei den nachstehenden Ausführungen liegt das Schwergewicht auf den Politikempfehlungen. In einigen Fällen erfordern die in den neuen Bundesländern zu beobachtenden Bedingungen nicht wirklich Sondermaßnahmen für Ostdeutschland, sondern unterstreichen vielmehr die Notwendigkeit gesamtdeutscher Politikreformen.

In der Tat ergänzen sich diese Maßnahmen weitgehend. Niedrigere Lohnvereinbarungen im Verhältnis zur Produktivitätsentwicklung erleichtern die Reduzierung der Transfers und kostenaufwendiger Arbeitsbeschaffungsprogramme, wodurch wiederum die fiskalische Last gemindert wird und Ressourcen freigesetzt werden, die zur Beseitigung noch bestehender Infrastrukturengpässe eingesetzt werden könnten. Wie im vorstehenden Kapitel III dargelegt wurde, hat die Bundesregierung Roundtable-Gespräche zwischen Vertretern von Regierung, Wirtschaft und Gewerkschaften mit dem Ziel eingerichtet, eine gemeinsame Strategie für Beschäftigung und Wachstum zu entwickeln. Diese Gesprächsrunden im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit“ sollten zur Festlegung eines Aktionsrahmens genutzt werden, der eine von den Marktkräften gesteuerte wirtschaftliche Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland fördert.

Den Ausbau der Infrastruktur fortsetzen

Wie im dritten Teil des vorliegenden Kapitels hervorgehoben wurde, können die Infrastrukturlücken im Vergleich zu Westdeutschland – insbesondere im Straßen-

netz – wohl bis zu einem gewissen Grade mit für die Produktivitätslücke verantwortlich gemacht werden. Hingegen wäre es nicht angemessen – wie dies in der öffentlichen Debatte so oft geschieht –, den geschätzten Wert der Ost-West-Infrastrukturücke mit dem Niveau der West-Ost-Transfers gleichzusetzen, das benötigt wird, damit Ostdeutschland aufholt. Die Beziehungen zwischen Infrastruktur und Produktivität hängen von den jeweils ausgewählten Projekten und dem Grad der Komplementarität mit Investitionen des privaten Sektors ab. Effiziente Infrastrukturinvestitionen setzen mithin voraus, dass zuvor die konkreten wachstumshemmenden Engpässe identifiziert werden. Die einzelnen Infrastrukturvorhaben sollten infolgedessen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Ost-West-Vergleiche der relativen Infrastrukturausstattung können zwar eine ungefähre Vorstellung von den potentiellen Lücken vermitteln, sind jedoch kein Ersatz für eine Projektevaluierung. Ein Verzicht auf derartige Evaluierungen birgt die Gefahr einer Fehleinschätzung des Bedarfs der neuen Bundesländer wie auch einer Kapitalverschwendung in sich, was wiederum Forderungen nach zusätzlicher Hilfe auslösen könnte.

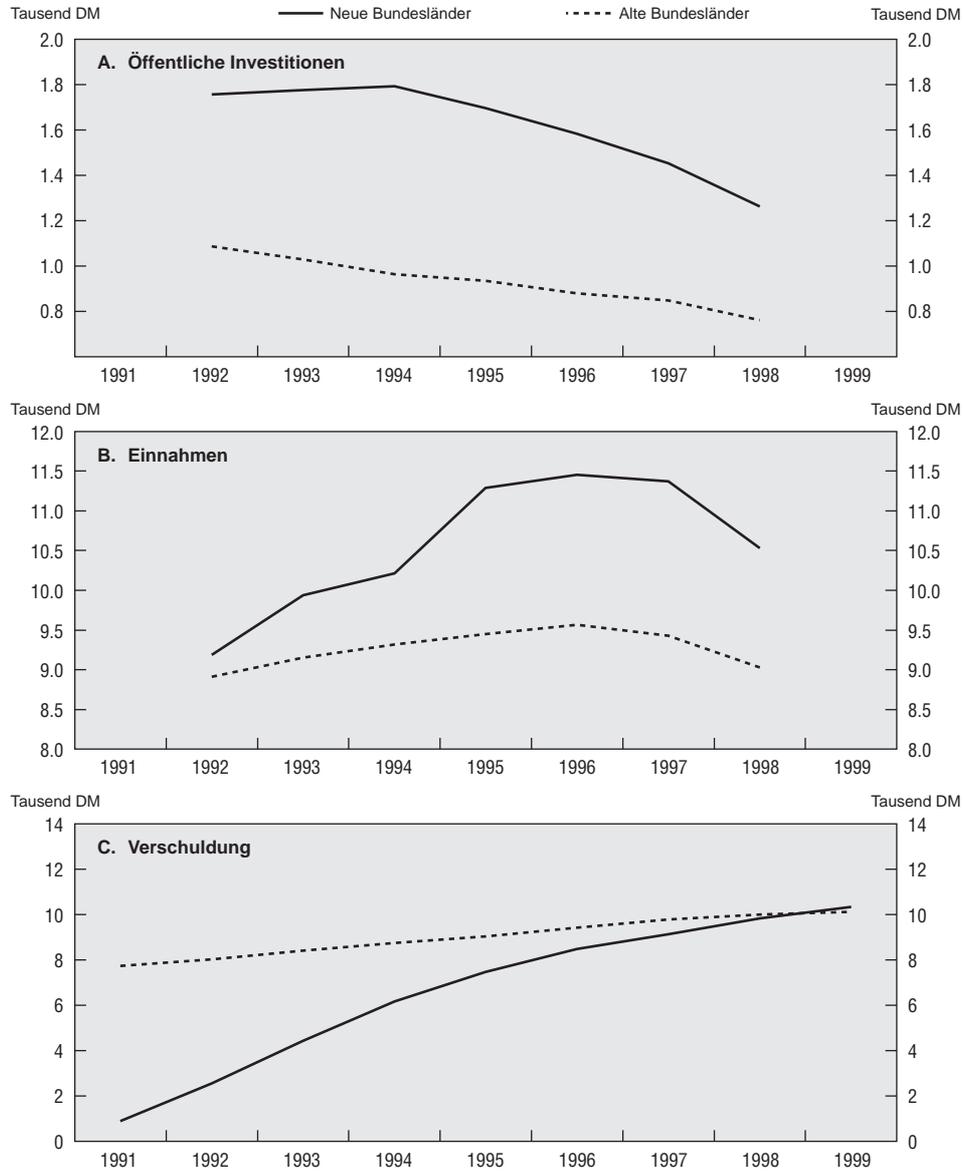
Wie zudem aus der oben stehenden Analyse hervorgeht, ist bei den Infrastrukturausgaben der neuen Bundesländer eine Schiefelage zu Gunsten von Bereichen wie soziale Dienstleistungen, Wohnungswesen, Gesundheit und zentrale Verwaltung entstanden, und der hohen Infrastrukturausstattung in diesen Bereichen stehen in anderen Sektoren, die für die wirtschaftliche Integration der neuen Bundesländer von größerer Bedeutung sind, nach wie vor Lücken gegenüber. Diese Ungleichgewichte müssen beseitigt werden, was eine Umverteilung der Ressourcen seitens der ostdeutschen Bundesländer und Gemeinden voraussetzt.

Verstärkt wird die Notwendigkeit einer Neuverteilung der Ausgaben durch die Tatsache, dass die neuen Bundesländer und Gemeinden in den neunziger Jahren einen abnehmenden Teil ihrer Gesamtressourcen für Investitionen aufgewendet haben. Zwischen 1992 und 1998 gingen die Investitionen der Länder und Gemeinden um 30% zurück, und diese Trendentwicklung hielt in der Folgezeit an. Die Einnahmen stiegen hingegen, auch wenn sich die Entwicklung uneinheitlich vollzog¹⁶⁷. Außerdem stieg die Verschuldung der neuen Bundesländer und Gemeinden in den vergangenen zehn Jahren drastisch an, so dass sie heute auf Pro-Kopf-Basis dem westdeutschen Niveau entspricht (Abb. 32)¹⁶⁸.

Straffung und Umstrukturierung der Länder- und Gemeindeausgaben

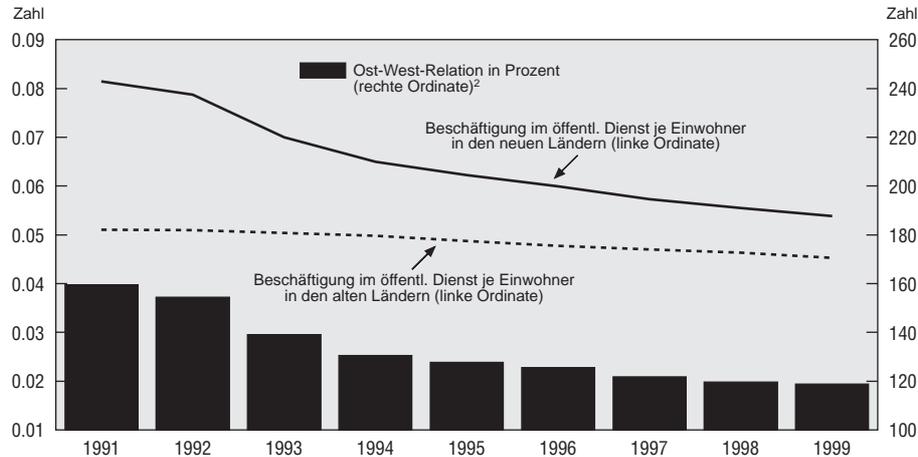
Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist in den neuen Bundesländern verglichen mit Westdeutschland trotz des massiven Stellenabbaus der neunziger Jahre nach wie vor recht hoch. Zwar wurden zwischen 1991 und 1999 rd. 37% der Arbeitsplätze in der ostdeutschen Länder- und Gemeindeverwaltung abgebaut, gegenüber 7½% in Westdeutschland. Je Einwohner übersteigt die Beschäftigung im öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern gleichwohl das westdeutsche Niveau um etwa 19%, wobei die Kluft auf Gemeindeebene besonders groß ist (Abb. 33). Da

Abbildung 32 **Öffentliche Investitionen, Einnahmen und Verschuldung**
Pro Kopf¹



1. Ohne Berlin.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank und OECD.

Abbildung 33 Beschäftigung im öffentlichen Dienst¹

1. Die Beschäftigung im öffentl. Dienst der Länder und Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbände).
2. Öffentliche Bedienstete je Einwohner in den neuen Ländern in Prozent der öffentlichen Bediensteten je Einwohner in den alten Ländern.

Quelle: Statistisches Bundesamt und OECD.

außerdem die Löhne rascher gestiegen sind, als Arbeitsplätze abgebaut wurden, nahmen die von den Ländern und Gemeinden insgesamt gezahlten Löhne und Gehälter im Vergleich zu Westdeutschland in den neunziger Jahren zu¹⁶⁹. Demgegenüber sind die Pensionsausgaben für Staatsbedienstete nahezu unbedeutend. Zurückzuführen ist dies hauptsächlich auf die Tatsache, dass die Wiedervereinigung noch nicht lange zurückliegt, was bedeutet, dass die Pensionsausgaben in Zukunft wahrscheinlich erheblich steigen werden, wenn sich immer mehr Anspruchsberechtigte dem Pensionsalter nähern¹⁷⁰.

Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor liegt offenbar auf einem ineffizient hohen Stand und muss reduziert werden. In der Tat zeigt sich bereits, dass diejenigen neuen Bundesländer, die verhältnismäßig niedrige Pro-Kopf-Personalausgaben haben, dazu tendieren, stärker in die Infrastruktur zu investieren¹⁷¹. Weiter verstärkt wird die Notwendigkeit einer Zurückschneidung des öffentlichen Konsums durch die Tatsache, dass der Budgetdruck in einigen Bereichen wahrscheinlich zunehmen wird. Da die Arbeitslosenunterstützungsleistungen und die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von der Bundesanstalt für Arbeit und vom Bund finanziert werden, könnte die von den Bundesländern zu leistende Sozialhilfe in dem Maße

steigen, wie der Anspruch auf andere Formen der Einkommensstützung abnimmt oder das ALMP-Volumen reduziert wird. Letzteres hätte auch direkte Konsequenzen für die Personalausgaben der nachgeordneten Gebietskörperschaften, die einen signifikanten Anteil von ALMP-Teilnehmern beschäftigen. Außerdem könnten mit den Finanzhilfen der Länder zu Gunsten der Unternehmen versteckte budgetäre Risiken verbunden sein, namentlich in Bezug auf staatliche Bürgschaften.

Infolgedessen muss der Personalabbau im öffentlichen Sektor fortgesetzt werden. Erleichtert wird dies durch die Tatsache, dass der Anteil der Beamten in den neuen Bundesländern verhältnismäßig niedrig ist (18,5% gegenüber 42,2% in den alten Bundesländern im Jahr 1999). Gleichzeitig sollten aber auch Anpassungen der relativen Löhne im öffentlichen Dienst ins Auge gefasst werden. Die Ost-West-Lohnkonvergenz ist im öffentlichen Sektor am weitesten vorangeschritten. Diese Feststellung stimmt mit der Tatsache überein, dass das System der Beamtenbesoldung, abgesehen von dem Ost-West-Gefälle von 13,5%, jegliche regionale Lohn-differenzierung ausschließt. Diese restriktiven Bestimmungen sollten abgeschafft und Lohn-differenzierung zugelassen werden. Eine derartige Reform würde einen Beitrag zur Entlastung der Haushalte der nachgeordneten Körperschaften leisten und die allokativen Effizienz innerhalb des öffentlichen Sektors erhöhen. Darüber hinaus würde diese Maßnahme einer stärkeren Lohn-differenzierung im privaten Sektor Vorschub leisten.

Was die funktionale Verteilung der Lohnausgaben betrifft, so sind die Pro-Kopf-Ausgaben in Ostdeutschland offenbar in den meisten Bereichen höher als in Westdeutschland (Tabelle 28, unterer Teil). Zudem spiegelt die Struktur der Ausgaben weitgehend jene Merkmale wider, die bereits im Hinblick auf die Kapitalausgaben festgestellt wurden. So übersteigt insbesondere die Beschäftigung im öffentlichen Sektor das westdeutsche Niveau in jenen Bereichen, in denen die Infrastrukturausstattung, die der Kontrolle der Länder und Gemeinden unterliegt, den Beobachtungen zufolge bereits über dem westdeutschen Niveau liegt, wie zentrale Verwaltung, Kultur und soziale Sicherung (Tabelle 25 weiter oben). Sind die Kapazitäten erst einmal geschaffen, so ist der Umfang des Personals offenbar komplementär.

Auf Grund der budgetären Sachzwänge in den neuen Bundesländern und im Bundesgebiet insgesamt wie auch angesichts der Notwendigkeit, die Rahmenbedingungen für ein sich selbst tragendes Wachstum zu verbessern (insbesondere in Bezug auf die weitere Modernisierung der Infrastruktur), müssen die Länderhaushalte umstrukturiert werden. Kindertagesstätten sind ein wichtiges Beispiel für soziale Dienstleistungen, die in Ostdeutschland sehr viel großzügiger bereitgestellt werden als in Westdeutschland. Das umfangreiche Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen ist eine positive Errungenschaft. Dennoch ist die Nachfrage nach Dienstleistungen dieser Art von Seiten der privaten Haushalte eine Frage der Präferenzen – die zwischen Ost und West unterschiedlich gelagert sein können –, und die

Tabelle 28 **Ausgabenstruktur der Länder und Gemeinden**

Pro-Kopf-Ausgaben, prozentual zu den Aufwendungen in den alten Bundesländern ¹ (1999)			
Laufende Ausgaben	100.0	Kapitalausgaben	211.2
<i>davon:</i>		<i>davon:</i> Investitionen	161.2
Personalausgaben	96.1	<i>davon:</i> Bauten	192.0
Laufender Sachaufwand	117.0	Ausrüstungen	86.7
Zinsausgaben	97.5	Vermögensübertragungen	
Laufende Übertragungen		an den privaten Sektor	330.7
an den privaten Sektor	97.3	Darlehen an den privaten Sektor	169.0
		Erwerb von Beteiligungen	84.0
Pro-Kopf-Beschäftigung und Personalausgaben im öffentlichen Dienst, prozentual zur Größenordnung in den alten Bundesländern			
	Ausgaben (1998) ¹	Beschäftigung (1999)	
Zentrale Verwaltung	122.7	122.2	
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	113.2	113.6	
Rechtsschutz	86.1	84.3	
Schulen	134.7	131.6	
Hochschulen und sonstige Forschung	93.9	88.7	
Kultur	154.0	174.6	
Soziale Sicherung	101.9	121.8	
Sport und Erholung	144.5	120.2	
Wohnungswesen und Raumordnung	116.2	111.9	
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	..	179.3	
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	103.4	104.5	
<i>davon:</i> Straßen	106.1	-	

1. Ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

Quelle: Statistisches Bundesamt und OECD.

Bereitstellung dieser Art von Dienstleistungen weist wesentliche für Individualgüter typische Merkmale auf und sollte daher mit einem angemessenen Preis belegt werden. Was das Schulwesen betrifft, so können höhere Beschäftigungsquoten pro Kopf als im Westen durch den größeren Anteil junger Menschen in den neuen Bundesländern gerechtfertigt sein. Allerdings wird die demographische Entwicklung die Nachfrage nach Lehrern schon in naher Zukunft drastisch reduzieren. Einige neue Bundesländer haben auf diese voraussichtliche Entwicklung bereits damit reagiert, dass sie Lehrern an bestimmte Bedingungen geknüpfte Teilzeitverträge anbieten, doch wäre ein allgemeinerer Übergang zu derartigen Modellen angebracht (vgl. *Wirtschaftsbericht Deutschland 1998*). Ganz allgemein gesehen geht aus Umfragen hervor, dass die Unternehmen dem Abbau bürokratischer Hindernisse für die unternehmerische Aktivität sowie einer verbesserten Effizienz der von den Ländern und Gemeinden angebotenen Dienste zur Förderung des Unternehmertums einen hohen Stellenwert einräumen¹⁷². Fortschritte auf diesem Gebiet leisten offenbar einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Rahmenbedingungen für ein sich selbst tragendes Wachstum.

Es sollten auch Anstrengungen unternommen werden, um mehr nichtstaatliche Einrichtungen und Verbände in die Bereitstellung der bisher direkt vom Staat erbrachten sozialen und kulturellen Dienste einzubeziehen. Auch wenn dieser Punkt für das gesamte Bundesgebiet von Bedeutung ist, ist er für die neuen Bundesländer doch insofern besonders relevant, als hier zur Notwendigkeit der Mobilisierung von Mitteln für die wirtschaftliche Umstrukturierung noch die Tatsache hinzukommt, dass der Staat in diesem Bereich überdurchschnittlich aktiv ist¹⁷³. Bei einer stärkeren Verlagerung des Gewichts auf subsidiäre Organe könnten Ausmaß und Qualität dieses Dienstleistungsangebots besser getestet werden. Wenn sich derartige Initiativen auch nicht voll in Haushaltseinsparungen niederschlagen würden – da die Personalausgaben des Staats ja bis zu einem gewissen Grad durch Transfers an die betreffenden nichtstaatlichen Einrichtungen ersetzt würden – könnten gleichwohl Mittel eingespart werden¹⁷⁴.

Fortsetzung von Subventionsabbau und -umstrukturierung

Mit der Subventionierung der Unternehmen in den neuen Bundesländern wurde ursprünglich ein vorübergehender Ausgleich für die noch aus DDR-Zeiten stammenden komparativen Nachteile bezweckt, wozu namentlich die obsoleete Infrastruktur gehörte. Mehr als zehn Jahre nach der Wiedervereinigung ist dieses Argument heute immer weniger stichhaltig. Dennoch verharrte die Subventionsintensität in den vergangenen zehn Jahren entgegen den ursprünglichen Absichten auf sehr hohem Niveau. Um weitere Verzerrungen der oben beschriebenen Art zu vermeiden, müssen die Hilfen noch mehr verringert und die Fördersätze reduziert werden, wobei auch der Akkumulation verschiedener Förderprogramme Rechnung getragen werden muss¹⁷⁵. Je mehr sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Ostdeutschlands denen Westdeutschlands angleichen, desto größer wird der Schaden, den die verzerrenden Effekte der massiven Subventionen anrichten können, und desto größer wird das Risiko, dass Unternehmen und Aktivitäten unterstützt werden, die ohne Subventionen am Markt nicht bestehen könnten. Außerdem legen empirische Arbeiten den Schluss nahe, dass das durch Subventionen induzierte Investitionsvolumen hinter den finanziellen Hilfen zurückbleibt, wenn der Subventionsgrad einen bestimmten Schwellwert (geschätzt: 33%) überschreitet. Dieser Schwellwert ist deutlich niedriger als die kumulierten Förderhöchstsätze in den neuen Ländern. Der durchschnittliche Fördersatz für Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe wurde auf insgesamt 14% (geometrisches Mittel) geschätzt, wobei die Fördersätze für rund ein Drittel der geförderten Unternehmen zwischen 20% und 50% lagen¹⁷⁶. Die im Zuge eines Subventionsabbaus freiwerdenden Ressourcen stünden für andere Zwecke zur Verfügung, die der Umstrukturierung und dem Wachstum dienen, wie beispielsweise Beseitigung noch bestehender Engpässe in der Infrastruktur der neuen Bundesländer. Es muss auch sorgfältig darauf geachtet werden, dass Hilfen für strukturschwache Regionen nicht letztlich zur Unterstützung geographisch konzentrierter, im Niedergang begriffener Industriezweige führen¹⁷⁷.

Infolgedessen sollte der in jüngster Zeit beobachtete Trend zur bundesweiten Anwendung der gleichen Subventionierungsregeln verstärkt und weiter verfolgt werden¹⁷⁸. Diese Vorschläge werden dadurch untermauert, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einiger Regionen in den neuen Bundesländern die mancher strukturschwächerer Regionen im alten Bundesgebiet überflügelt hat¹⁷⁹. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, sollte für die regionalen Subventionsprogramme (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) ein für Gesamtdeutschland geltender Rahmen angewandt werden. Der Spielraum für die Umsetzung einer solchen Politik wird dadurch eingeschränkt, dass die Gemeinschaftsaufgabe in ihrer derzeitigen Form bis zum Jahr 2003 und die steuerliche Förderung bis zum Jahr 2004 festgeschrieben wurden. Indessen sollten die Entscheidungen über eine Abschaffung oder Umstrukturierung von Subventionen schon bald getroffen und bekannt gegeben werden, damit die Unternehmen ihrerseits die notwendigen Anpassungen in Angriff nehmen können. Da die neuen Bundesländer im Vergleich zu den alten im Durchschnitt immer noch strukturell schwächer sind, würde ein einheitliches Subventionssystem für Gesamtdeutschland bedeuten, dass die neuen Bundesländer auf Pro-Kopf-Basis auch weiterhin den größeren Anteil an den Finanzhilfen erhalten.

Wie weiter oben hervorgehoben wurde, deuten empirische Untersuchungen darauf hin, dass die ostdeutsche Produktivitätslücke zu einem erheblichen Teil auf ein Defizit an Fertigkeiten im Management- und Marketingbereich zurückzuführen ist. Daher sollten für die Bereitstellung dieser Qualifikationen mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. So sollte der Anteil der finanziellen Hilfen für die Fortbildung von Führungskräften und Belegschaften allgemein auf Kosten der Investitionsförderung erhöht werden, was widerspiegeln würde, dass der verhältnismäßig hohe Stellenwechsel in Übergangsphasen den Unternehmen die Finanzierung solcher Fortbildungsmaßnahmen erschwert. Die Neigung geschulter Arbeitskräfte, im Osten zu bleiben, dürfte wiederum in dem Maße zunehmen, wie ein effizienterer Policy Mix den Aufschwung in Ostdeutschland fördert.

Schätzungen zufolge existieren derzeit über 400 Förderprogramme für ostdeutsche Unternehmen, einschließlich der Finanzhilfen der Länderregierungen. Oft zielen die Länderprogramme – auf die rd. 40% des gesamten Subventionsvolumens entfallen – darauf ab, „Förderlücken“ in Bundesprogrammen zu schließen¹⁸⁰. Diese Heterogenität erhöht wahrscheinlich die mit staatlichen Hilfen verbundene Gefahr von Verzerrungen in der Wirtschaft und begünstigt den „Subventionswettbewerb“ zwischen den Bundesländern. Daher sollten Anstrengungen unternommen werden, die Förderprogramme zwischen den beteiligten Länderregierungen zu koordinieren und zu straffen.

Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern

Angesichts der Tatsache, dass die Pro-Kopf-Steuerkraft der neuen Bundesländer insgesamt nur rd. 40% des westdeutschen Niveaus ausmacht, werden hohe

West-Ost-Transfers auch weiterhin wichtig sein. Wie aber in Kapitel II des vorliegenden Berichts erörtert wurde, gehen von der hohen effektiven Besteuerung von Einkommensteuermehreinnahmen, wie sie durch das System des Finanzausgleichs bedingt sind, nur geringe Anreize für die Bundesländer aus, die Entwicklung steuerbarer Aktivitäten zu fördern. Das gilt insbesondere für die neuen Bundesländer, die in Bezug auf die Verlustquoten (82½-85%) mit an der Spitze der Bundesländer rangieren. Auch die Tatsache, dass die Steuerkontrollquoten in den neuen Bundesländern erheblich niedriger sind als in den alten Ländern – wie in Kapitel II skizziert – spricht dafür, dass die Anreizstrukturen schlecht definiert sind. Da die Einnahmehasis der neuen Bundesländer erheblich geringer ist als die der westdeutschen Länder, ist eine Reform der Transfermechanismen des Systems, wie sie in Kapitel II umrissen wird, für Ostdeutschland von besonderer Bedeutung (ungeachtet der Tatsache, dass – außerhalb der Sphäre des Finanzausgleichs – andere Anreize zur Stützung der Wirtschaftstätigkeit innerhalb der Länder existieren).

Auch ist die im Länderfinanzausgleichssystem angelegte Diskriminierung zu Gunsten von Regionen mit hohem Agglomerationsgrad (vgl. Kapitel II) für die neuen Bundesländer insofern von spezieller Relevanz, als zwei von ihnen einen besonders niedrigen Verdichtungsgrad aufweisen. So ist die Anpassung der Regeln der Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich in dem Maße notwendig, wie eine derartige Diskriminierung nicht gerechtfertigt ist.

Bessere Kontrolle der Transferleistungen

Wie dies auch in anderen Sparten des Staatshaushalts der Fall ist, reichen die Einnahmen der Sozialversicherung in den ostdeutschen Bundesländern nicht aus, um die laufenden Ausgaben zu finanzieren. Die West-Ost-Transfers im Rahmen des Sozialversicherungssystems werden hauptsächlich über die Besteuerung des Faktors Arbeit finanziert (Bemessung der Beiträge nach den Löhnen). Die Entlastung des Systems vom Ausgabendruck und die Verringerung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit, die mit der Einkommensumverteilung verbunden ist, wäre ein potentiell wichtiger Schritt zur Begrenzung der negativen Effekte auf die Beschäftigung.

Das im Verhältnis zu den laufenden Arbeitsverdiensten hohe Rentenniveau wie auch die rasch zunehmenden Frühverrentungen, die durch finanzielle Anreize gefördert wurden, sind die Ursache dafür, dass die Finanzlage der Rentenversicherung in Ostdeutschland besonders prekär ist¹⁸¹. Die speziellen Begleitumstände der Wiedervereinigung verstärken mithin die Notwendigkeit einer effektiven Rentenreform in Anlehnung an das Konzept, wie es in Kapitel II des vorliegenden Berichts sowie im *OECD Wirtschaftsbericht Deutschland 1999* erörtert wurde. Sie beleuchten zugleich die Vorteile, die mit der Einführung einer steuerfinanzierten Säule des Rentensystems verbunden wären, wie sie im *Wirtschaftsbericht 1999* vorgeschlagen wurde. Wenn hohe Renteneinkommen in Ostdeutschland auch als ein Element der

Sozialpolitik begrüßt werden, dürfte sich das allgemeine Steueraufkommen doch besser für die Finanzierung der Einkommensumverteilung eignen als lohnbezogenen Beiträge, da die Steuereinnahmen beschäftigungsneutraler sind (obgleich auch hier Verzerrungen nicht auszuschließen sind). Die künftige Entwicklung der Rentenanpassungen in den neuen Bundesländern im Vergleich zu Westdeutschland ist u.U. ebenfalls eine Untersuchung wert. Auch wenn das Rentensystem bundesweit vereinheitlicht wurde und nach gemeinsamen Regeln funktioniert, sind die Renten in Ostdeutschland doch noch immer an die dortige Lohnentwicklung indexiert, womit der Tatsache Rechnung getragen wird, dass die volle Lohnkonvergenz mit den westdeutschen Bundesländern noch nicht erreicht ist. Da die Löhne und Gehälter in Ostdeutschland aber nach wie vor rascher anziehen als in Westdeutschland, steigen dementsprechend auch die Renten in den neuen Bundesländern vergleichsweise schneller.

Mehrere Jahre nacheinander haben die Gesundheitsausgaben in Ostdeutschland die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung überstiegen und damit auch die Verschuldung der Krankenkassen erhöht. Die Gesundheitsausgaben expandieren nicht nur rascher als die ostdeutsche Lohnbemessungsgrundlage, sondern auch rascher als die entsprechenden Ausgaben in Westdeutschland. Auch dieser Befund erhärtet also die Notwendigkeit einer globalen Gesundheitsreform in Deutschland, wie im Sonderkapitel des *Wirtschaftsberichts Deutschland* von 1997 erörtert.

Um die ostdeutschen Krankenkassen in die Lage zu versetzen, ihren Schuldenberg zu vermindern, finden seit 1999 Transfers von den westdeutschen an die ostdeutschen Krankenkassen statt, deren Volumen zunimmt (der Anstieg betrug zwischen 1999 und 2000 rd. 1 Mrd DM). Wenn diese Maßnahme auch dazu beigetragen hat, die Schulden zu vermindern und die Beitragssätze der gesetzlichen Krankenkassen in den neuen Ländern zu senken, sind derartige Transfers über die Grenzen der einzelnen Krankenkassen hinaus doch wohl kaum mit den Plänen der Bundesregierung in Einklang zu bringen, einen stärkeren Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungsträgern einzuführen. Ferner besteht das Risiko, dass diese Transfers die Ausgaben weiter in die Höhe treiben. Außerdem gehen im Grenzfall von der entsprechend höheren Beitragsbelastung in Westdeutschland auf Versicherte im Westen Anreize zum Austritt aus den gesetzlichen Krankenkassen zu Gunsten privater Versicherungsträger aus, was für das öffentliche System insgesamt negative Auswirkungen auf die Bemessungsgrundlage hätte. Ähnliche Probleme könnten entstehen, wenn der Risikostrukturausgleich auf Ostdeutschland ausgedehnt wird. Es ist daher zu begrüßen, dass die Regierung die Ausdehnung des Risikostrukturausgleichs auf Gesamtdeutschland nicht zu rasch vornimmt, sondern hierfür vielmehr einen längeren Zeithorizont (2001 bis 2007) vorsieht. Es wäre jedoch besser, wenn die Einführung dieses Systems an weitere Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration der neuen Bundesländer gekoppelt würde.

Die Zuwachsraten der Löhne sollten unter denen der Produktivität liegen dürfen, und die effektive Besteuerung des Faktors Arbeit muss reduziert werden

Wie bereits weiter oben dargelegt, haben die im Verhältnis zum Produktivitätswachstum überhöhten Tarifabschlüsse in den neunziger Jahren die ostdeutsche Wettbewerbsfähigkeit verringert und die Schaffung von Arbeitsplätzen behindert. Es sind Lohnvereinbarungen notwendig, die hinter der Produktivitätsentwicklung zurückbleiben, wenn die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigungsaussichten verbessert werden sollen. Wenn betriebsinterne Lohnaushandlungen und Öffnungsklauseln in Tarifverträgen, die betriebsinterne Lohnregelungen ermöglichen, auch gegen Ende der neunziger Jahre erheblich zugenommen haben, reicht das Tempo der Anpassung angesichts des Ausmaßes der Arbeitslosigkeit noch nicht aus. Der Mitgliederschwund bei den Arbeitgeberverbänden – vor allem auf Grund des Austritts kleiner und mittlerer Unternehmen – die niedrige, weiter sinkende Gewerkschaftszugehörigkeit und der signifikante Anteil nicht eingehaltener Tarifverträge deuten auf die noch immer weit verbreitete Auffassung hin, wonach Tarifabkommen im Widerspruch zu den Bedürfnissen der einzelnen Unternehmen stehen (vgl. Kapitel III sowie *Wirtschaftsbericht 1999*). Darüber hinaus muss die Lohnverteilung in den neuen Bundesländern in Bezug auf die wirtschaftlichen Aktivitäten stärker differenziert werden, damit der Strukturwandel flexibler bewältigt werden kann, und sie muss hinreichend weit sein bezüglich des Qualifikationsniveaus, um für hoch qualifizierte Kräfte attraktiv zu sein und gleichzeitig die Beschäftigungsmöglichkeiten für jene Arbeitskräfte zu fördern, die am unteren Ende der Qualifikationskala angesiedelt sind. Zur Erreichung dieser Ziele sollte der Spielraum für unternehmensinterne Lohnvereinbarungen weiter ausgedehnt werden.

Um die Nachfrage nach Arbeitskräften im Niedriglohnsegment zu steigern, bedarf es zusätzlicher Reformen des Steuer- und Transfersystems, um die effektive Besteuerung des Faktors Arbeit zu reduzieren. Das gilt insbesondere für die Sozialhilfeleistungen, damit diese nicht die Funktion effektiver Mindestlöhne erhalten (vgl. die *Wirtschaftsberichte* von 1996 und 1999). Wenn eine Reform in diesem Bereich auch für das gesamte Bundesgebiet zweckmäßig wäre, ist sie doch in den neuen Bundesländern angesichts des dort sehr hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit besonders dringlich.

Verminderung und Reform der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Wenn die Lage am Arbeitsmarkt nach der Vereinigung auch sehr prekär war und die Unterbringung Arbeitsloser in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen unter derart schwierigen Umständen einen Wert an sich gehabt haben mag, darf doch nicht aus den Augen verloren werden, dass sich Arbeitsbeschaffungs- und FuU-Maßnahmen für Arbeitslose (ALMP) in Ostdeutschland nicht als effizient erwiesen haben und möglicherweise mit erheblichen Verdrängungseffekten verbunden sind,

weshalb sie in ihrer gegenwärtigen Form ungeeignet sind. Beschäftigung schaffende und FuU-Maßnahmen können ein nützliches Instrument für die Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen einer eng begrenzten Zielgruppe mit besonders ungünstigen sozioökonomischen Beschäftigungsmerkmalen sein. Werden sie aber massiv angewandt, so vermitteln diese Maßnahmen Anreize, sich notwendigen Lohnanpassungen am ersten Arbeitsmarkt zu widersetzen, und sie werden zu kostspieligen Instrumenten der Sozialpolitik, was auch für die Länderhaushalte eine Belastung darstellt¹⁸².

Hinter den ALMP stand auch das Bestreben, die Ost-West-Migration zu reduzieren. Wie weiter oben aber bereits dargelegt wurde, leidet Ostdeutschland allem Anschein nach nicht unter einer „Expertenflucht“ in den Westen, und die Rückwanderungsquote qualifizierter Arbeitskräfte in den Osten ist signifikant. Nach dem vorliegenden Befund zu urteilen, ist eine Politik, die junge Menschen mit Hilfe eines hohen Niveaus von ALMP in den neuen Ländern zu halten sucht, fruchtlos. Das Pendeln und die Abwanderung nach Westdeutschland sollten zu einem Zeitpunkt, da die Kapazität zur Absorption „inländischer“ Arbeitskräfte in Ostdeutschland niedriger ist als in Westdeutschland, als eine Chance zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten – wie auch zur Wahrung und Entwicklung des Humankapitals am primären Arbeitsmarkt – betrachtet werden¹⁸³.

Das Angebot an beschäftigungsschaffenden und FuU-Maßnahmen in Ostdeutschland sollte mithin deutlich reduziert und auf ein Niveau zurückgeführt werden, bei dem die Programme und die anschließende Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse besser bewältigt werden können, als dies beim gegenwärtigen System der Fall ist. Bei einer Ausrichtung der Programme auf genau definierte Problemgruppen sollte der Inhalt der marktorientierten Fortbildungskurse durch enge Konsultationen mit den Arbeitgebern über das Programmdesign verbessert werden. Programmevaluierungen durch unabhängige Stellen sollten institutionalisiert werden, um den Spielraum für Korrekturmaßnahmen gegebenenfalls zu erweitern. In der Tat ist eine effizientere Arbeitsplatzvermittlung angesichts der spezifischen Erfahrungen in Ostdeutschland besonders dringlich (vgl. Kapitel III). In Anbetracht der hohen Kosten der Arbeitsbeschaffungs- und FuU-Maßnahmen im Vergleich zur Arbeitslosenunterstützung könnten durch eine derartige Politik ganz erhebliche Einsparungen erzielt werden.

Schlussbetrachtungen

Die wirtschaftliche Integration der ostdeutschen Bundesländer ist in vielen Bereichen rasch vorangeschritten. So ist die Infrastruktur äußerst zügig ausgebaut und modernisiert worden. Wenn die Infrastruktur auch immer noch Defizite aufweist, sind die größten Wachstumshindernisse doch beseitigt worden. Mit Hilfe der finanziellen Unterstützung Westdeutschlands setzte im Unternehmenssektor ein

starker Trend zur Modernisierung des Kapitalstocks ein. Die Indikatoren deuten darauf hin, dass Alter und Qualität der Anlagen den westdeutschen Standard erreicht haben, obwohl die Kapitalintensität insbesondere in der Fertigwarenindustrie noch immer hinter dem westdeutschen Niveau zurückbleibt. Bereits Anfang der neunziger Jahre wurde das hoch entwickelte westdeutsche Sozialversicherungssystem auf die neuen Bundesländer ausgedehnt. Die Einkommen der Beschäftigten wie auch der Nichtbeschäftigten, insbesondere der Rentner, sind rasch gestiegen und haben weitgehend das westdeutsche Niveau erreicht. Außerdem hat sich bis heute ein umfangreicher Strukturwandel vollzogen, wie an den hohen Wachstumsraten im Verarbeitenden Gewerbe, den wachsenden Exportmarktanteilen, der raschen Expansion des Dienstleistungssektors sowie der Verkleinerung des Bausektors nach dem sehr starken – und weitgehend staatlich induzierten – Wachstum in der ersten Hälfte der neunziger Jahre abzulesen ist.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre setzte dann aber eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in Ostdeutschland ein, und gesamtwirtschaftlich betrachtet kam die Einkommenskonvergenz zum Stillstand und die Beschäftigung stagnierte. Die Absorption in den neuen Ländern übersteigt beharrlich die ostdeutsche gesamtwirtschaftliche Produktion um etwa 50%, und die Produktivität hat sich im Schnitt bei zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus eingependelt (bzw. etwas weniger unter Zugrundelegung der geleisteten Arbeitsstunden), obwohl Umfang und Qualität der Produktionsfaktoren eigentlich ein deutlich höheres Niveau erwarten lassen. Zu diesen Rückschlägen kam es trotz des hohen Niveaus der West-Ost-Transfers, deren Umfang sich wenig verändert hat und die auf Nettobasis jährlich rd. 4½% des westdeutschen BIP ausmachen (Steuervergünstigungen und Schuldenübernahmen ausgenommen).

Dieser Befund hängt mit einer ganzen Reihe von Faktoren zusammen. Dass es nicht gelungen ist, einen Pfad selbsttragenden starken Wachstums zu erreichen, muss z.T. dem Ausmaß und dem hartnäckigen Fortbestand der Herausforderungen im Zusammenhang mit dem ersten Übergangsschock zugeschrieben werden. In der Tat offenbarte die Öffnung der ostdeutschen Wirtschaft für den Wettbewerb, dass ihre strukturellen Mängel zu gravierend waren, um rasch durch Umstrukturierung oder Lohnmäßigung behoben werden zu können. Folglich mussten große Teile der ostdeutschen Industrie stillgelegt werden. Die anschließende Industrialisierung musste fast ganz von vorne beginnen, und ihre Auswirkungen auf die ökonomische Leistungsfähigkeit werden bis zu einem gewissen Grad durch die seit Mitte der neunziger Jahre verzeichnete Kontraktion in der Bauwirtschaft verdeckt. Eine wichtige Rolle spielen jedoch die Verzerrungen in der ostdeutschen Wirtschaftsstruktur sowie die hohen Arbeitskosten. Wenn auch die Wirtschaftssubventionen zum Aufbau eines modernen Kapitalstocks beigetragen haben, verringerten die damit verbundenen Verzerrungen der Produktionsstruktur doch offenbar das Produktivitätswachstum. Im Verarbeitenden Gewerbe konzentrieren sich die Verzerrungen offenbar weitgehend auf den Grundstoffsektor. Die gemessen an der Produktivitätssteigerung

Kasten 11 **Politikempfehlungen**

Fortsetzung des Infrastrukturausbaus

Aufrechterhaltung der Vorzugsfinanzierung von Infrastrukturvorhaben über Transfers an den Osten.

Die ostdeutschen Länder und Gemeinden sollten Ressourcen von sozialen Dienstleistungen, Wohnungswesen, Gesundheit und zentraler Verwaltung zu Gunsten solcher Bereiche umverteilen, die für die wirtschaftliche Konvergenz von größerer Bedeutung sind.

Revision der staatlichen Ausgabenpräferenzen zu Gunsten einer stärkeren Betonung und auf Kosten der Verbrauchsausgaben.

Investitionen in Infrastrukturprojekte sollten einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden.

Straffung und Umstrukturierung der Länder- und Gemeindeausgaben

Die Ausgaben für Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst müssen vermindert werden, um Ressourcen für Investitionen freizusetzen.

Der Beschäftigungsabbau im öffentlichen Sektor muss fortgesetzt werden.

Die Effizienz unternehmensbezogener Dienstleistungen der Länder und Gemeinden sollte erhöht werden.

Das System der Besoldung im öffentlichen Dienst sollte reformiert werden, damit künftig eine regionale Lohndifferenzierung möglich ist.

Für die staatliche Bereitstellung am Markt nachgefragter Dienstleistungen (wie Kinderbetreuungsdienste) sollten angemessene Preise berechnet werden.

Die allgemeinere Einführung von Teilzeitverträgen (wie sie derzeit den Lehrern in einigen Bundesländern angeboten werden) wäre sachdienlich.

Es sollten auch Anstrengungen unternommen werden, mehr nicht staatliche Einrichtungen und Verbände in die Bereitstellung der bisher direkt vom Staat erbrachten sozialen und kulturellen Dienste einzubeziehen.

Bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen sollte öfter nach dem Subsidiaritätsprinzip vorgegangen werden.

Fortsetzung von Subventionsabbau und -umstrukturierung

Das Gesamtvolumen der Subventionen sollte weiter erheblich reduziert werden.

Die Investitionsfördersätze – die in Ostdeutschland in einigen Fällen 50% erreichen – sollten reduziert werden.

Im Bereich der Subventionierung sollten bundesweit – in Bezug auf die Anspruchskriterien wie auch die Fördersätze – die gleichen Regeln gelten.

Bei allen Sonderprogrammen für die neuen Bundesländer sollte im Voraus ein Zeitplan für deren Auslaufen bekanntgegeben werden.

Soweit die Förderung für mehrere Jahre festgeschrieben wurde, sollte diese Politik schon bald beschlossen und bekanntgegeben werden.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Es sollten Anstrengungen unternommen werden, die enorme Zahl von Förderprogrammen (rd. 400) zwischen den beteiligten Länderregierungen zu koordinieren und zu straffen, um Überschneidungen und eine Akkumulation von Fördermitteln zu vermeiden.

Es sollten mehr Mittel für die Fortbildung von Führungskräften und die Weiterbildung der Belegschaften bereitgestellt werden, und zwar auf Kosten der Investitionsförderung.

Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern

Reform der Transfermechanismen des Systems (um die negativen Anreizeffekte der hohen effektiven Grenzsteuersätze im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu verringern).

Abschaffung der Diskriminierung von Regionen mit niedriger Bevölkerungsdichte im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, soweit diese nicht gerechtfertigt ist.

Bessere Kontrolle der Sozialtransfers

Entlastung des Systems von übermäßigem Druck bei den Sozialausgaben sowie Senkung der mit Einkommensumverteilung zusammenhängenden steuerlichen Belastung der Arbeit zwecks Abbau negativer Beschäftigungseffekte.

Finanzierung der Einkommensumverteilung (im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung) über das allgemeine Steueraufkommen, da Steuereinnahmen beschäftigungsneutraler sind.

Überprüfung der künftigen Entwicklung der Rentenanpassung in den neuen Ländern.

Die Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Krankenkassen in den neuen Bundesländern verstärken die Notwendigkeit, die Gesundheitsreform fortzusetzen.

Abbau der Transfers für Schuldendienstzahlungen von westdeutschen an ostdeutsche Krankenkassen.

Die Ausdehnung des Risikostrukturausgleichs auf die ostdeutschen gesetzlichen Krankenkassen sollte an weitere deutliche Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration der neuen Länder gekoppelt werden.

Der Lohnanstieg sollte das Produktivitätswachstum unterschreiten dürfen, und die effektive Besteuerung der Arbeit sollte reduziert werden

Zwar gelten fast alle diese Empfehlungen für das gesamte Bundesgebiet, doch sind sie auf Grund der Situation in den neuen Ländern besonders dringlich.

Moderate Lohnabschlüsse sollten den Zuwachs der Arbeitskosten im Verhältnis zu den Produktivitätsfortschritten verringern, um Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsaussichten zu verbessern.

Die Lohnskala in den neuen Ländern muss erweitert werden, damit der Strukturwandel besser bewältigt werden kann, hoch qualifizierte Kräfte gewonnen werden können und gleichzeitig die Beschäftigung jener Arbeitskräfte verbessert wird, die am unteren Ende der Qualifikationsskala angesiedelt sind.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Der (rechtliche) Spielraum für betriebliche Lohnvereinbarungen sollte weiter ausgedehnt werden.

Es bedarf weiterer Reformen des Steuer- und Transfersystems, die die effektive Besteuerung der Arbeit reduzieren.

Es sind Reformen notwendig, die dafür sorgen, dass Sozialhilfezahlungen nicht als effektive Mindestlöhne fungieren.

Zurückschneidung und Überprüfung der aktiven arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Nutzung der Gesprächsrunden im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit“ zur Festlegung eines Handlungsrahmens, der eine von den Marktkräften gesteuerte wirtschaftliche Konvergenz fördert.

Das Angebot an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ALMP) – Arbeitsbeschaffungs- und FuU-Programme – sollte erheblich eingeschränkt und so weit reduziert werden, dass die Programme und die anschließende Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse besser bewältigt werden können, als dies beim gegenwärtigen System der Fall ist.

Arbeitsbeschaffungs- und FuU-Maßnahmen sollten auf genau definierte Problemgruppen konzentriert werden, und der Inhalt der marktrelevanten Weiterbildung sollte durch enge Konsultationen mit den Arbeitgebern über die Programmgestaltung verbessert werden.

Programmevaluierungen durch unabhängige Stellen sollten institutionalisiert werden, um den Spielraum für weitere Korrekturmaßnahmen gegebenenfalls zu vergrößern.

nicht gerechtfertigten raschen Lohnerhöhungen behinderten die wirtschaftliche Expansion und ließen eine Schieflage zu Gunsten international nicht handelbarer Güter entstehen. Derartige Lohnsteigerungen waren einerseits ein wichtiger Auslöser für die massiven Transferleistungen aus Westdeutschland, wären jedoch andererseits ohne diese Transfers auf Dauer gar nicht durchhaltbar gewesen.

In Zukunft muss die Struktur- und Finanzpolitik sehr viel stärker als bisher auf die Marktkräfte setzen, um die wirtschaftliche Konvergenz mit Westdeutschland zu erreichen. Die dynamischen Entwicklungen im Verarbeitenden Gewerbe, die in den vergangenen Jahren zu beobachten waren, zeigen das Wachstumspotential der ostdeutschen Wirtschaft, das durch eine derartige Strategie auszubauen ist. Die Politikempfehlungen der OECD, mit denen die weitere wirtschaftliche Integration der neuen Bundesländer unterstützt werden soll, sind im Kasten 11 zusammengefasst.

Anmerkungen

1. Die deutschen Exporte reagieren offenbar tatsächlich weniger stark auf die Preise als die Ausfuhren anderer Länder (vgl. z.B. Carlin et al. (1999)). In dieser Studie wird festgestellt, dass die deutschen Exportmarktergebnisse in höherem Maße durch neue Technologien als durch preislichen Wettbewerb bestimmt werden.
2. Deutsche Bundesbank (2000), Monatsbericht, Oktober 2000.
3. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), 2000.
4. Eine ausführlichere Erörterung der betreffenden Punkte findet sich in S. Koch (2001) und H.-U.Bach (2001).
5. Als „geringfügige Beschäftigungen“ gelten Beschäftigungsverhältnisse unter 15 Wochenstunden mit einem maximalen Monatsverdienst von 630 DM (590 DM für Ostdeutschland). Für die Arbeitgeber ergeben sich nur geringe Änderungen: Anstelle des früheren Pauschalbetrags von 20% des Einkommensteuerbetrags belaufen sich die von den Arbeitgebern zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge auf einen Rentenbeitrag von 12% und einen Krankenkassenbeitrag von 10%.
6. 1999 übernahm der Bund den Schuldendienst von drei bislang außeretatmäßigen Fonds: Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz. Die damit verbundenen zusätzlichen budgetären Aufwendungen für den Schuldendienst werden durch den Wegfall der Bundeszuweisungen an diese Fonds kompensiert.
7. Nach Schätzungen der Bundesregierung wird das gesamte Entlastungsvolumen in Verbindung mit sämtlichen seit 1999 eingeleiteten gesetzlichen Maßnahmen zur Einkommen- und Unternehmensteuerreform nach dem vollständigen Inkrafttreten aller Reformstufen jährlich mehr als 90 Mrd DM (oder rd. 2% des BIP 2000) betragen.
8. Die Privatisierungserlöse des Bundes werden sich 2001 voraussichtlich gegenüber dem Jahr davor verdoppeln. Zu den wichtigsten Vorhaben gehören Verkäufe von Anteilen an der Deutschen Post und an Flughäfen.
9. Boss et al. (2000).
10. Der Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer bleibt unverändert bei 5,5% der Einkommensteuerschuld.
11. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000) führt aus, dass die Gewerbesteuer aus Gründen der Besteuerungssystematik nicht auf die Einkommensteuerschuld angerechnet werden sollte.
12. Die durch die Erweiterung des Geltungsbereichs der Entfernungspauschale bedingten jährlichen Einnahmefälle werden auf insgesamt 1 Mrd DM geschätzt.
13. Bei dieser Projektion wurde ein Zuwanderungssaldo von jährlich 100 000 Personen unterstellt.

14. Nach den ursprünglichen Plänen der Regierung sollten die Renten sowohl 2000 als auch 2001 an die Inflationsrate gekoppelt werden. Während hieran für 2000 festgehalten wurde, beschloss die Bundesregierung, die neue Anpassungsformel des Rentenreformgesetzes bereits im Jahr 2001 anzuwenden.
15. Die Eckrentenquote in dem umlagefinanzierten System ist definiert als das Niveau einer Altersrente, die eine Person nach 45 Jahren Beitragszahlungen aus dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt im Verhältnis zum durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt erhält.
16. Vgl. Sachverständigenrat (2000).
17. Die vorgesehene Absenkung des Rentenniveaus im umlagefinanzierten System wurde vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie als unzureichend befunden, um die Beitragssätze auf dem von der Bundesregierung angestrebten Niveau zu stabilisieren. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1998) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2000).
18. Psychiatrische Behandlungen sind von dem neuen Vergütungssystem ausgenommen.
19. Ein solcher Anreiz ist die Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Aber ebenso wie die Besteuerung des persönlichen Einkommens ist das Ausgleichssystem mit Negativanreizen in Bezug auf eine Verbreiterung der Einkommensbemessungsgrundlage verbunden. Der Verlust an zusätzlichen Steuereinnahmen, der einem Land durch Steuerumverteilung und Zuweisungskürzungen entsteht, kann grundsätzlich – analog zur effektiven Besteuerung des persönlichen Einkommens – als eine „Besteuerung“ von Ländereinnahmen betrachtet werden. Bei Einzelpersonen besteht die effektive Besteuerung zusätzlichen Einkommens ebenfalls darin, dass diejenigen, deren Einkommen ein bestimmtes Niveau übersteigt, dafür Abgaben entrichten müssen, und denjenigen, deren Einkommen darunter liegt, Leistungen entzogen werden.
20. Auf Interventionen des Bundesministeriums der Finanzen hin wurde die Zahl der Betriebsprüfer erhöht, und seit 1996 haben sich die Steuerkontrollquoten verbessert. Die Zahl der Steuerprüfungen bei mittleren Unternehmen ist zwischen 1996 und 1999 von 51 240 auf 67 054 gestiegen. Zudem hat das Bundesamt für Finanzen 1999 an insgesamt 1 374 von den Finanzbehörden der Länder durchgeführten Prüfungen teilgenommen. Diese Zahl schließt 185 umfassende Prüfungen bei Großunternehmen in den neuen Ländern ein, die vom Bundesamt für Finanzen nach Konsultation mit den ostdeutschen Finanzbehörden vorgenommen wurden. 1999 erbrachten die Steuerprüfungen in ganz Deutschland zusätzliche Steuereinnahmen von nahezu 27 Mrd DM.
21. Vgl. Baretta et al. (2000).
22. Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2000 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn, 2000.
23. Hierauf hinauslaufende Reformvorschläge, die das Urteil des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigen, sind in Huber und Lichtblau (2000) enthalten.
24. Vgl. Baretta et al. (2001). Diese Studie geht bei der Ermittlung der Kostenunterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenländern von zwei Ansätzen aus. Der eine vergleicht die Kosten der Input-Faktoren (Personal, Einrichtungen) und identifiziert als Bestimmungsgrößen für die Gesamtkostenunterschiede sowohl Differenzen bei den Input-Preisen als auch den für die Ausbringung eines gegebenen Output-Niveaus benötigten Mengen. Der andere Ansatz stellt auf den Output ab und versucht zu ermitteln, welche zusätzlichen öffentlichen Leistungen von den Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern zu erbringen sind. Werden die Zusatzleistungen von der Gesamtsumme abgezogen, lassen sich die in den Stadt-

staaten für die Ausbringung eines gleichen Output-Niveaus wie in den Flächenländern anfallenden Mehrkosten schätzen. Vgl. auch Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2001). Das DIW argumentiert, dass den Stadtstaaten durch in ihrem Umland lebende Berufspendler große fiskalische Nachteile entstehen und dies im Verein mit agglomerationsbedingten Faktoren eine hohe Prämie im Einnahmeverteilungssystem erfordert. Vor allem fällt die von den Berufspendlern zu entrichtende Einkommensteuer nicht den Stadtstaaten zu. Andererseits müssen die Stadtstaaten für die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen für die Pendler zusätzliche Ausgaben bestreiten.

25. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim kam zu dem Ergebnis, dass die Pro-Kopf-Kosten der Erstellung bestimmter öffentlicher Leistungen auf Länderebene mit der Bevölkerungsdichte in einem signifikant positiven Zusammenhang stehen, während für andere Aufgabenbereiche das Gegenteil zutrifft. Alles in allem wurde bei der Untersuchung festgestellt, dass der Verdichtungsgrad keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Gesamtkosten für die Länderhaushalte hat (vgl. Büttner et al., 2000).
26. Seitz (2000b) untersucht ebenfalls den Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der Erstellung bestimmter öffentlicher Leistungen. Diese Studie, die auch die Ausgaben der Gemeinden mit einbezieht, kommt zu dem Schluss, dass die zusätzlichen Pro-Kopf-Kosten, die extrem dünn besiedelte Länder im Vergleich zu normal verdichteten Regionen für die Erstellung von Infrastrukturleistungen aufbringen müssen, insgesamt in einer Größenordnung von mindestens 6,5% bis 9,5% der Gesamtausgaben der Länder und Gemeinden liegen. Wegen einer ähnlichen Argumentation, die die Berechtigung einer Umverteilungsprämie für dichter besiedelte Regionen in Frage stellt, vgl. Söllner (2001).
27. Vgl. Seitz (2000b).
28. Vgl. Baretta, Fenge, Huber, Leibfritz und Steinherr (2000).
29. Die Öffnungsklauseln erlauben es den Unternehmen, unter Tarif zu entlohnen, sofern sie bestimmte Bedingungen erfüllen (geringe Mitarbeiterzahl, Beschäftigungsschutz usw.).
30. Schäfer und Wahse (2000)
31. Vgl. Hunt (1999).
32. Informationen über die Verbreitung von Arbeitszeitkonten sind dem Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit zu entnehmen. Vgl. Schäfer und Wahse (2000), a.a.O.
33. Fels et al. (2000)
34. Im Allgemeinen subventioniert die Bundesanstalt für Arbeit Altersteilzeit nur dann, wenn im Gegenzug zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt werden. Da sich die meisten Arbeitnehmer jedoch für ein so genanntes Blockmodell entscheiden (d.h. sie arbeiten während der ersten Hälfte der bis zum Rentenalter verbleibenden Zeit auf Vollzeitbasis, um in der zweiten Hälfte in Frührente zu gehen), wurden bislang noch nicht viele zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt.
35. Dies ist der Fall für Arbeitnehmer ohne zusätzliches steuerpflichtiges Einkommen. Einkommen von Ehegatten werden nicht berücksichtigt. Vgl. Rudolph (1999).
36. ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und Kienbaum Management Consultants GmbH (1999). Die meisten Arbeitnehmer, die eine Nebenerwerbstätigkeit aufgaben, bezogen aus ihrer Haupttätigkeit ein geringes Einkommen. Sie sind vermutlich in die Schattenwirtschaft übergewechselt.

37. Nach Schätzungen des Instituts für Sozialforschung Gesellschaftspolitik (ISG) und der Kienbaum Management Consultants GmbH (1999), a.a.O., deren Untersuchung sich auf Daten bis August 1999 stützte, führte die Neuregelung zur Schaffung von insgesamt 90 000 regulären Halbzeit- oder Vollzeitarbeitsplätzen. Angaben des Statistischen Bundesamts zufolge ist die Zahl der Teilzeitarbeitsplätze (reguläre und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse) im Großhandel in den 12 Monaten nach der Neuregelung um rd. 10% zurückgegangen. Im Einzelhandel belief sich der Rückgang auf rd. 6%, im Hotel- und Gaststättengewerbe sank die Teilzeitbeschäftigung um 12%. Die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze stieg im Großhandel um rd. ½%, im Einzelhandel blieb sie unverändert und im Hotel- und Gaststättengewerbe verringerte sie sich um ½%. In den vergangenen Jahren hatte die Vollzeitbeschäftigung in diesen Branchen im Durchschnitt um etwa 1½ bzw. 2½ und 3% abgenommen. In absoluten Zahlen dürfte sich der Nettozuwachs an Vollzeitarbeitsplätzen in diesen Sektoren insgesamt auf nahezu 45 000 belaufen.
38. Vgl. OECD *Wirtschaftsbericht Deutschland 1996* und Kolb (2000).
39. ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und Kienbaum Management Consultants GmbH (1999), a.a.O.
40. In Deutschland dürfen Leiharbeitsunternehmen ihre Mitarbeiter nur für eine Höchstdauer von 12 Monaten einem anderen Unternehmen überlassen und nur unter besonderen Bedingungen befristete Arbeitsverträge anbieten; es ist ihnen untersagt, die Dauer der Arbeitsverträge auf die Zeit der erstmaligen Überlassung zu beschränken (Synchronisationsverbot) und Arbeitnehmer wieder einzustellen, die sie während der vorangegangenen drei Monate entlassen hatten, und sie dürfen auch keine Arbeitskräfte an Betriebe des Baugewerbes verleihen.
41. Vgl. OECD (2000b)
42. Vgl. OECD (1999) wegen einer Erörterung der damit verbundenen Probleme.
43. Die stärkere Verbreitung befristeter Arbeitsverträge in Ostdeutschland ist auf den höheren Anteil von Teilnehmern an Beschäftigungsförderungsprogrammen zurückzuführen.
44. Wegen Einzelheiten vgl. Rudolph (2000).
45. Eine neuere empirische Untersuchung von J. Heckmann und C. Pagés (2000) über Lateinamerika und einige OECD-Länder gelangte zu dem Schluss, dass Beschäftigungsschutz die Beschäftigung verringert. Die Bestimmungen für befristete Verträge und der Kündigungsschutz scheinen zudem starken Einfluss auf die Struktur der Arbeitslosigkeit zu haben. Empirische Befunde zeigen, dass eine Lockerung des Beschäftigungsschutzes gerade Arbeitsmarkt-Outsidern zugute kommt, da Arbeitgeber in der Regel weniger wählerisch sind, wenn sie Arbeitnehmer ohne hohe Kosten wieder entlassen können.
46. Arbeitnehmer, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, sind von allen für die Verlängerung befristeter Verträge geltenden Einschränkungen ausgenommen. Zuvor galt dies nur für Arbeitnehmer über 60.
47. Elmeskov et al. (1999) und Nicoletti et al. (2000).
48. Die betroffenen Personen wurden in den Arbeitsmarktstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit nicht als Arbeitslose geführt. Nach der neuen Regelung werden die von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichten Zahlen über die Arbeitslosigkeit und die registrierte Arbeitslosenquote bei einer gegebenen Arbeitslosenstruktur mithin höher ausfallen. Im Dezember 2000 bezogen 190 000 arbeitslose Personen im Alter von 58 Jahren und darüber Leistungen gemäß der inzwischen ausgelaufenen Bestimmung. Wären sie als Arbeitslose

gezählt worden, wäre die Gesamtarbeitslosenzahl um 5% und die Arbeitslosenquote um 0,5 Prozentpunkte höher gewesen. Es wird jedoch nicht zu einem plötzlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen kommen, da ältere Arbeitslose, auf die diese Bestimmung bereits angewandt wurde, ihren Sonderstatus nicht verlieren werden.

49. Vgl. hierzu Empter und Frick (1999).
50. Laut einer Umfrage des Deutschen Städtetags beschäftigten die Gemeinden 1998 300 000 Sozialhilfeempfänger, das waren 50% mehr als 1996.
51. Nach den gesetzlichen Bestimmungen müssen Sozialhilfeempfänger ein vorhandenes Stellenangebot annehmen.
52. Ältere Arbeitslose können nunmehr selbst dann Förderungen und Eingliederungszuschüsse erhalten, wenn sie noch nicht lange arbeitslos sind. Darüber hinaus wurde die Höchstdauer für die Teilnahme von älteren Langzeitarbeitslosen an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf fünf Jahre verlängert.
53. Zu diesem Thema vgl. Brinkmann (1999 und 2000).
54. Schmidt (2000).
55. Die vorläufigen Ergebnisse dieser Evaluierung wurden bereits veröffentlicht. Sie zeigen, dass nur 31% der Teilnehmer an Sonderprogrammen unmittelbar danach eine Stelle auf dem primären Arbeitsmarkt gefunden oder eine Berufsausbildung begonnen haben. 6% kehrten in die Schule zurück und weitere 21% nahmen an anderen Programmen der Arbeitsämter teil, während sich 36% arbeitslos meldeten. Dennoch waren sechs Monate später nur 25% noch immer arbeitslos. Vgl. Dietrich (2001).
56. Bei einem Stundenlohn von 10 DM belaufen sich die monatlichen Lohnkostenzuschüsse für einen Vollzeit Arbeitsplatz auf 345 DM. Mit steigendem Stundenlohn nimmt die Subventionierung ab und läuft bei einem Stundenlohn von 18 DM aus.
57. Ebbinghaus und Steiner (2000).
58. Bis zu 10 000 Angehörigen von Nicht-EU-Ländern kann eine auf maximal 5 Jahre befristete Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung erteilt werden, sofern sie ein abgeschlossenes Hochschul- oder Fachhochschulstudium mit Schwerpunkt Informations- und Kommunikationstechnologie oder einen Arbeitsvertrag für eine Stelle im IT-Bereich mit einem jährlichen Mindestgehalt von 100 000 DM vorweisen können. Sollte weiterer Bedarf bestehen, kann die Zahl der Arbeitsgenehmigungen u.U. auf 20 000 erhöht werden. Bis Anfang Dezember waren an die 3 500 „Green Cards“ ausgestellt worden.
59. Einer anderen ifo-Umfrage zufolge stellt der Mangel an Fachkräften jedoch für weniger als 5% aller Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe ein Problem dar. Wegen Einzelheiten vgl. E. Magvas und E. Spitznagel (2000).
60. Vgl. OECD (2000b).
61. Zwar dauert es in Deutschland relativ lange, bis ein junger Wissenschaftler unabhängig lehren und forschen kann, wenn diese Position aber einmal erreicht ist, wird die Professur auf Lebenszeit relativ rasch erteilt.
62. Monopolkommission (2000a).
63. Boylaud (2000).
64. Halk und Töger (1998).

65. Zu dieser Problematik vgl. das Rechtsgutachten der Europäischen Bankenvereinigung (Gleiss/Lutz/Hootz/Hirsch, 2000) sowie die Argumente zur Verteidigung des Status quo von Seiten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (Deutscher Sparkassen- und Giroverband, 2000).
66. Explizite und implizite Garantien für die öffentlich-rechtlichen Banken bedeuten, dass keine Ausfallrisiken bestehen. Hierdurch werden tendenziell die Ratings verbessert und die Refinanzierungskosten gesenkt. So verlieh beispielsweise 1999/2000 eine große Rating-Agentur einer deutschen öffentlich-rechtlichen Bank das *Long-Term-Credit-Rating* Aa1, wohingegen führende private Banken in der Regel als Aa3 eingestuft wurden. Dieselbe Agentur verlieh der Bank für ihre Finanzstärke ohne Berücksichtigung der staatlichen Haftung ein D-Rating, was deutlich unter der typischen Einstufung führender privater Banken in Deutschland liegt (B). Vgl. Gleiss/Lutz/Hootz/Hirsch (2000), a.a.O.
67. Vgl. Gonenc et al. (2000) wegen einer ausführlichen Erörterung der Problematik der vertikalen Trennung.
68. Bundesregierung (1999).
69. Vgl. Pressemitteilung des Bundeskartellamts vom 8.9.2000. Zu diesem Thema vgl. auch Link (2000).
70. Es stimmt zwar, dass ein starker intermodaler Wettbewerb besteht, der als Ersatz für einen Infrastrukturwettbewerb im Bahnsektor dienen könnte. Da eine Privatisierung des Schienennetzes aber offenbar nicht möglich ist, wird sich ein vertikal integriertes Bahnunternehmen immer in einer Position befinden, in der es Wettbewerber behindern kann.
71. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000). Vgl. auch Link (2000), a.a.O.
72. Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2000).
73. Anbieter von Postdiensten benötigen eine Lizenz für die Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von weniger als 1 000 g. Als der Briefmarkt 1998 für den Wettbewerb geöffnet wurde, erhielt die Deutsche Post AG eine Exklusivlizenz (mit einigen geringen Ausnahmen) für Dienstleistungen im Zusammenhang mit Briefen mit einem Höchstgewicht von 200 g. Diese Exklusivlizenz läuft am 31. Dezember 2002 aus.
74. Im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Netzwerkindustrien wird oft die Frage der Universaldienstleistungspflicht aufgeworfen. Der Ex-Monopolist Schwedische Post betrachtet diese Auflage jedoch auf Grund der damit verbundenen Netzwerkeffekte als Wettbewerbsvorteil und erhält mithin auch keine Ausgleichszahlungen für die Bereitstellung von Universaldienstleistungen. Vgl. OECD (1999) sowie R. Gonenc et al. (2000), a.a.O.
75. Die internationalen *Remailing*-Bestimmungen sind im Weltpostvertrag des Weltpostvereins verankert. Innerhalb der EU sind die Mitgliedsländer aber untereinander zusätzliche *Remailing*-Verpflichtungen eingegangen. Zudem einigten sich die meisten europäischen Postbetreiber 1999 auf die kostenbasierte Endvergütung.
76. Es wurde darauf verwiesen, dass die Deutsche Post großen Versandhäusern Mengenrabatte gewährte, sofern diese ihre gesamten Pakete per Post verschickte. Im Sommer 2000 entschied die Regulierungsbehörde, dass Mengenrabatte für Paketdienste von Versandhäusern die Entwicklung des Wettbewerbs behindern und folglich gegen die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen verstoßen.
77. WIK (2000).
78. Monopolkommission (1999).

79. Bundesregierung (2000).
80. Eine jüngst unter der Schirmherrschaft der Europäischen Kommission durchgeführte Untersuchung kommt zu dem Schluss: „Von allen Ländern, die im Januar 1998 den Markt liberalisiert haben, hat Deutschland die rascheste Entwicklung des Wettbewerbs zu verzeichnen“, Teligen (2000).
81. Die Liberalisierung der Sprachtelefonie trat am 1. Januar 1998 in Kraft.
82. 1992 wurde einem neuen Marktteilnehmer eine Lizenz für ein zweites Netzwerk erteilt. 1994 und 1998 wurde jeweils eine weitere Lizenz vergeben. Ab 1995 werden die Preise für Mobiltelefondienste systematisch erfasst.
83. Der Markt für Telekommunikationsendgeräte war 1989 nahezu vollständig liberalisiert. Im Jahr 2000 wurde das noch bestehende Ex-ante-Konformitätsprüfungs- und Anerkennungsverfahren für Endgeräte abgeschafft.
84. Der deutsche Preisindex für Telekommunikationsdienste basiert auf den Konsumgewohnheiten von 1996, zwei Jahre vor der Liberalisierung der Märkte. Daher ist die Wahrscheinlichkeit erheblicher substitutionsbedingter Verzerrungen recht groß (die relativen Preise haben sich auf Grund der Umstrukturierung der Gebühren drastisch verändert). Allerdings wurde die relative Bedeutung der Mobiltelefonie von der Konsumstruktur von 1998 abgeleitet. Darüber hinaus scheint es eine Art systematischen Fehlers zu geben, der mit den neu auf den Markt kommenden Produkten zusammenhängt (so werden die von neuen Marktteilnehmern berechneten Preise üblicherweise erst mit einer gewissen Verzögerung, einer unangemessenen Gewichtung und manchmal auch mit Hilfe unangemessener Anbindungsverfahren berücksichtigt). Vgl. zu diesem Thema Schatz (2000) sowie Bundesbank (2000). Für nähere Einzelheiten zu dem recht komplexen deutschen Verbraucherpreisindex für Telekommunikationsdienstleistungen wie auch zu den Vor- und Nachteilen der einzelnen Konzepte vgl. Beuerlein (1999).
85. Trotz der massiven Preissenkungen der Deutschen Telekom AG bestehen zwischen dem Ex-Monopolisten und neuen Marktteilnehmern im Bereich der Inlands- und Auslandsferngespräche nach wie vor Preisunterschiede fort. Im Herbst 2000 lagen die Minimalpreise für *Call-by-Call*-Gespräche generell um 50% und auf einigen wenigen Teilmärkten um bis zu 90% unter den Standardpreisen der DT AG. Einige Preselection-Tarife bieten sogar noch günstigere Bedingungen. Es lässt sich schwer erklären, warum sich die Marktanteile bei so erheblichen Preisunterschieden nur langsam verändern, zumal sich die Zugangsmöglichkeiten für die neuen Anbieter deutlich verbessert und die Transaktionskosten auf ein Mindestmaß reduziert haben. (Der Ex-Monopolist ist verpflichtet, Abrechnung und Gebühreneintreibung für *Call-by-Call*-Dienste neuer Netzbetreiber vorzunehmen. Die Informationskosten sind insofern recht niedrig, als viele Zeitungen Übersichtstabellen über die verschiedenen Telekommunikationstarife veröffentlichen. Ein privates Beratungsunternehmen sammelt sogar Daten über Telekommunikationstarife und veröffentlicht diese kostenlos im Internet).
86. Da die DT AG die Preise für digitale Anschlüsse im Jahr 2000 erheblich gesenkt hatte, konnten viele Wettbewerber nicht länger mit dem Ex-Monopolisten konkurrieren. Einer der Wettbewerber beanstandete bei der Regulierungsbehörde, dass die DT AG digitale Anschlüsse mit Hochgeschwindigkeits-Internetzugang zu nicht kostendeckenden Preisen anbiete. Die Regulierungsbehörde hat vor kurzem entschieden, die Zugangsgebühren für digitale Dienste (T-DSL-Anschlussentgelte) zu akzeptieren, und vom Ex-Monopolisten Zugang zu Hochfrequenzbandbreiten für Wettbewerber gefordert.
87. Gebühren für die Nutzung anderer Elemente des DT AG-Netzwerks als der Teilnehmeranschlussleitung.

88. Über 50 Gesellschaften bieten den Kunden bereits das gesamte Spektrum lokaler Telekommunikationsdienste an. In etwa der Hälfte der Städte mit über 50 000 Einwohnern (rd. 25% der Bevölkerung) können Kunden mittlerweile zwischen zwei oder sogar mehreren Anbietern wählen.
89. Es handelt sich hierbei um Infrastrukturen, mit deren Hilfe die Anbieter gemietete Leitungen an ihr eigenes Netzwerk anschließen.
90. Der Internetzugang wird generell durch das Einwählen bei einem nationalen Anbieter erleichtert. Entweder stellt der nationale Anbieter seinen Kunden sowohl die Telefongebühren als auch die Bereitstellung der Internetdienste in Rechnung, oder die DT AG nimmt die Vergütung für beide Dienste vor (*Internet by call*). Wie in den meisten OECD-Ländern liegen die Internetzugangsggebühren, einschließlich der Einwählggebühren mittlerweile generell unter den Preisen für Ortsgespräche (Paltridge, 2000). Bis zu einem gewissen Grad lässt sich diese Preisdifferenzierung durch die Kostenersparnis erklären, die durch die Bündelung der Verbindungen zu Internetanbietern entsteht. Die Wahrscheinlichkeit ist jedoch groß, dass die DT AG auch eine Strategie der Trennung von Märkten mit unterschiedlicher Nachfrageelastizität verfolgt, wobei sie in Marktsegmenten mit hoher Elastizität niedrigere Preise in Rechnung stellt.
91. Danach gab die Internet-Tochter im Winter 2000 bekannt, dass sie ihr Angebot für Standardleitungen zurückziehen würde.
92. Die meisten Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen waren für dieses so genannte EBC-Gebührenmodell (EBC - *element based charging*), da es den Aufbau einer wettbewerbsorientierten Infrastruktur fördert. Umstritten war jedoch, ob sich die Gebühren an der Zahl der im traditionellen Netzwerk der DT AG tatsächlich genutzten Elemente oder aber der Zahl der Elemente in einem theoretischen Netzwerkmodell orientieren sollen, was heute technisch realisierbar wäre. Die DT AG forderte eine angemessene Kapitalrendite. Aus diesem Grund sollte für die Zusammenschaltungsentgelte das bestehende Netzwerk ausschlaggebend sein. Die Wettbewerber der Deutschen Telekom müssten dann ihre eigenen Netze an bis zu 1 000 Punkten mit dem Netz der DT AG zusammenschalten, um die Voraussetzungen für den günstigsten Zusammenschaltungstarif zu erfüllen. Die Wettbewerber der Telekom beklagten sich darüber, dass eine derartige Politik sie dazu zwingen würde, das ineffiziente traditionelle Netzwerk der DT AG zu reproduzieren. Außerdem verlangten sie, dass die Gebührenstruktur an die besten Verfahrensweisen in Ländern angepasst werden sollte, die ihren Telekommunikationsmarkt bereits liberalisiert haben, und nicht an einen Länderdurchschnitt, wie dies zuvor vorgesehen war. Das Deutsche Telekommunikationsgesetz schreibt vor, dass die Regulierungsbehörde die Entgelte „auf der Grundlage der auf die einzelne Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ...“ genehmigt. Im Herbst 2000 entschied die Regulierungsbehörde, dass die Zahl der für die niedrigsten *Interconnection*-Gebühren erforderlichen Zusammenschaltungspunkte auf 475 begrenzt werden sollte.
93. Der Begriff der Ex-ante-Regulierung bedeutet, dass der Ex-Monopolist bei der Regulierungsbehörde einen Genehmigungsantrag stellen muss, wenn er Preisänderungen vornehmen möchte. Preisänderungen können erst nach Genehmigung durch die Regulierungsbehörde in Kraft treten. Bei einer Ex-post-Regulierung ist die Regulierungsbehörde befugt, die Geschäftstätigkeit der marktbeherrschenden Unternehmen zu prüfen.
94. Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2000), a.a.O.
95. Monopolkommission (1999), a.a.O.
96. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2000).

97. Ein schrittweises Konzept, bei dem die Regulierung jeweils nur für einen bestimmten Markt gelockert wird, wie beispielsweise von Schedl (2000) empfohlen, setzt voraus, dass das Verhalten des Ex-Monopolisten auf den wichtigsten Input- sowie auf den nach wie vor von ihm beherrschten Outputmärkten so reguliert werden kann, dass keine zusätzlichen Gewinne erwirtschaftet werden, die auf den neuen Wettbewerbsmärkten für eine Preisstrategie des Verdrängungswettbewerbs verwendet werden könnte.
98. Welfens (2001) und Bunte (2001).
99. Ohne den steuerinduzierten Preisanstieg vom Frühjahr 1999. Eine weitere Anhebung der Energiesteuer wie auch die Einführung allgemeiner Abgaben zur Deckung der Kosten der Preisfestlegung für erneuerbare Energien und die Kraft-Wärme-Kopplung begannen sich jedoch erst in den Angaben für Herbst 2000 niederzuschlagen.
100. Preiserhöhungen müssen allerdings genehmigt werden.
101. Ursprünglich sah die zweite Vereinbarung zwischen Stromerzeugern, -verteiltern und Industriekunden eine Aufteilung des deutschen Strommarkts in zwei Handelszonen vor. Alle diese fiktive Grenze überschreitenden Transaktionen hätten zusätzliche Ausgaben nach sich gezogen. Als aber dann im Frühjahr 2000 zwei vertikal integrierte Stromerzeuger einen Fusionsantrag stellten, erteilte das Bundeskartellamt die Erlaubnis dazu nur unter der Bedingung, dass die neue Elektrizitätsgesellschaft von der Anwendung dieser potentiell wettbewerbsfeindlichen Maßnahme absehen sollte. In der Folgezeit gaben alle Netzbetreiber bekannt, dass sie die nationale Durchleitungsgebühr abschaffen würden.
102. Die Wettbewerbsbehörde kann aber eine sofortige Umsetzung ihrer Beschlüsse verlangen, ohne einen etwaigen Gerichtsentscheid abzuwarten.
103. Wegen näherer Einzelheiten vgl. EWJ und BET (2000).
104. Außerdem sieht das novellierte Energiewirtschaftsgesetz vor, dass Elektrizitätsversorgungsunternehmen den Netzzugang für Elektrizität, die aus den Ländern geliefert werden soll, in denen Dritten ebenfalls kein Durchleitungsrecht eingeräumt wird, ablehnen können.
105. Die Hauptmerkmale der westdeutschen Wirtschaft sind seit den fünfziger Jahren ein hohes Pro-Kopf-Einkommen, ein hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit und ein am Grundsatz der Solidarität orientiertes Konzept der Sozialpolitik und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, das im Postulat des Grundgesetzes über die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet seinen Niederschlag findet (Soziale Marktwirtschaft).
106. Bis zur Mitte des Jahrzehnts hatte sich die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe im Vergleich zu 1990 nahezu halbiert.
107. Der Wertschöpfungsanteil des Bausektors in den neuen Bundesländern übersteigt auch den der europäischen Reformländer. Der Anteil des Bausektors an der Bruttowertschöpfung belief sich 1999 auf insgesamt 13,5% (gegenüber 17,1% im Jahr 1994). Im Gegensatz dazu lag dieser Anteil in der Tschechischen Republik (1999) bei 4,6%, in Ungarn (1998) bei 4,4% und in Polen (1998) bei 7,9%.
108. Im dritten Quartal 1990, unmittelbar nach Einführung der D-Mark in Ostdeutschland, brach die Industrieproduktion um rd. 50% ein (Index der Industrieproduktion der Deutschen Demokratischen Republik). Nach diesem Rückgang konnte die Produktion dank massiver staatlicher Hilfen für den Handel mit den osteuropäischen Ländern einige Monate lang mehr oder minder stabilisiert werden. Nach Einstellung dieser Finanzhilfen beschleunigte sich die Rezession erneut, was zu einem weiteren Rückgang der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe um rd. 25% im ersten Halbjahr 1991 führte (Produktionsindex Verarbeitendes

- Gewerbe des Statistischen Bundesamts). Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (1999). In den Volkseinkommensstatistiken wird nicht länger zwischen dem westlichen und östlichen Teil Berlins unterschieden. Zur Erleichterung der Vergleiche beziehen sich die oben genannten BIP- und Beschäftigungsdaten auf Ostdeutschland, Westdeutschland und Gesamtdeutschland (BIP), ohne Berlin.
109. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, – Jahresgutachten 1999/2000, Stuttgart, 1999.
 110. Zwischen 1990 und 1995 wurden offiziell 1,3 Millionen neue Unternehmen registriert und 0,6 Millionen aus dem Handelsregister gestrichen. Der tatsächliche Saldo dürfte aber Schätzungen zufolge erheblich (um rd. 0,3 Millionen) niedriger sein (rd. 0,3 Millionen). In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts ging die Rate der Existenzgründungen deutlich zurück. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (1999).
 111. Gemessen als reale Bruttowertschöpfung je Beschäftigten, ohne Berlin.
 112. Gemessen anhand der realen Bruttowertschöpfung je geleisteten Arbeitsstunden statt je Beschäftigten belief sich die Arbeitsproduktivität in der Gesamtwirtschaft 2000 auf etwa 61% des westdeutschen Niveaus.
 113. Die Arbeitslosenzahlen verhalten sich proportional zu den Zugängen in Arbeitslosigkeit und zur Dauer der Arbeitslosigkeit. Beispielsweise kann ein und dieselbe Arbeitslosenquote durch hohe Zugangsquoten in Arbeitslosigkeit und kurze Arbeitslosigkeitsperioden oder aber durch die umgekehrte Kombination zustande kommen. Wegen einer näheren Erläuterung der Beziehungen zwischen Beständen und Strömen am Arbeitsmarkt vgl. Wurzel (1993).
 114. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (1999).
 115. Die Dauer der Arbeitslosigkeit wird als Gesamtdauer aller Arbeitslosigkeitsphasen berechnet.
 116. Vgl. Schulz (1998).
 117. Vgl. Hagen, Steiner (2000).
 118. Vgl. Franz und Steiner (2000).
 119. Es wurden auch in großem Umfang Einkommensunterstützungsleistungen an regulär beschäftigte Arbeitskräfte gezahlt, die zur Aufrechterhaltung der Unternehmensbelegschaft Kurzarbeit leisteten. Diese Form der Unterstützung – die in Westdeutschland dazu dient, die Entlassungen im Verlauf des Konjunkturzyklus zu begrenzen – ist in dem Maße eingeschränkt worden, wie andere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingeführt wurden.
 120. Hierzu zählen auch Personen, die zuvor an Frühverrentungsprogrammen teilgenommen haben.
 121. Die hohe Erwerbsbeteiligung zum Zeitpunkt der Vereinigung erklärte sich aus der Ineffizienz der ehemaligen Planwirtschaft. Obwohl die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Ostdeutschland in den neunziger Jahren erheblich zurückgegangen ist, liegt sie doch immer noch über dem westdeutschen Niveau.
 122. Gemäß Zensusdaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit. Laut den Erhebungsdaten des Deutschen sozioökonomischen Panels beträgt die Differenz zwischen ost- und westdeutschen Beschäftigten unter Zugrundelegung der wöchentlich geleisteten Arbeitsstunden 8,5% (1998). Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (2000).

123. Vgl. Paqué (2000) und Leibfritz (1999). Die Daten weisen insofern einen systematischen selektionsbedingten Fehler auf, als Haushalte mit höheren Einkommen in der Stichprobe, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil wahrscheinlich unterrepräsentiert sind. Das würde wiederum bedeuten, dass die tatsächliche Einkommenslücke zwischen neuen und alten Bundesländern etwas größer ist, als anhand der Stichprobe festgestellt wurde.
124. Der Grund für die Berechnung von „Nettoäquivalenzeinkommen“ der privaten Haushalte ist die Tatsache, dass der Finanzbedarf der Haushalte nicht proportional zu deren Größe steigt. Zu diesem Zweck wird jedem Familienmitglied eine Gewichtung zugeordnet, die einem bestimmten Prozentsatz des Gewichtungskoeffizienten des Haushaltsvorstands entspricht. Das gesamte Nettohaushaltseinkommen wird dann nicht durch die Summe der Haushaltsmitglieder, sondern vielmehr die Summe der Gewichtungen dividiert. Im vorliegenden Fall wird dem Haushaltsvorstand ein Gewichtungskoeffizient von 1, jedem weiteren Familienmitglied, das mindestens 15 Jahre alt ist, eine Gewichtung von 0,5 und allen übrigen Mitgliedern, die 14 Jahre oder jünger sind, eine Gewichtung von 0,3 zugeordnet. Vgl. Münnich und Illgen (2000) sowie Münnich (2000).
125. Einkommens- und Verbrauchserhebungen des Statistischen Bundesamts sind für die Jahre 1993 und 1998 verfügbar. Vgl. Münnich und Illgen (2000), a.a.O.
126. Wie alle Finanzströme wurden auch die gesetzlichen Renten in Ostdeutschland zum Umrechnungskurs von 1:1 in DM konvertiert. Die Anpassung des ostdeutschen Rentensystems an den westdeutschen Standard vollzog sich in zwei Schritten: In der ersten Stufe wurde das Verhältnis Rente/Nettoarbeitseinkommen proportional so angehoben, dass die Lohnersatzquote für Personen mit mindestens 45 Beschäftigungsjahren wie in Westdeutschland bei 70% lag. Mitte 1990, d.h. nach der Währungsumstellung, stieg das durchschnittliche Rentenniveau um 30%. Der zweite große Schritt fand im Januar 1992 statt, als das westdeutsche Rentensystem entsprechend dem Rentenüberleitungsgesetz rechtskräftig auf Ostdeutschland ausgedehnt wurde. Für jene Fälle, in denen die neue Rente niedriger war als die zuvor gezahlte, wurden Auffüllbeträge eingeführt. Seit 1996 gehen die Auffüllbeträge mit dem Anstieg der Renten zurück. Bis 1996 wurde das Niveau der ostdeutschen Renten zweimal jährlich an die Entwicklung der Nettolöhne in den neuen Bundesländern angeglichen, mittlerweile finden diese Anpassungen nur noch einmal pro Jahr statt.
127. Hans-Werner Sinn (2000).
128. Die höchsten 1999 im OECD-Raum beobachteten Nettoimportquoten belaufen sich auf 10,4% des BIP (Griechenland), gefolgt von 8,4% (Portugal). Wenn die Gesamtimporte eines Landes auch nicht voll mit denen eines Gebiets wie Ostdeutschland vergleichbar sind, veranschaulichen diese Daten doch das im Vergleich zu ihrer Wirtschaftstätigkeit hohe Importniveau der neuen Länder.
129. Ragnitz et al. (1998).
130. Vgl. Seidel und Vesper (2000). Die Evaluierung des Infrastruktur-Kapitalstocks wirft eine Reihe methodischer Probleme auf. Diese betreffen vor allem die Bewertung des Kapitalstocks vor der Vereinigung, soweit er noch immer in Betrieb ist, wie auch Definitionsprobleme im Zusammenhang mit Investitionsaktivitäten außerhalb des Staatssektors. Zur Erleichterung des Ost-West-Vergleichs wurde auch eine engere Definition des Kapitalstocks zu Grunde gelegt. Beim Vergleich mit den finanzschwächeren westdeutschen Ländern wurden nur jene alten Bundesländer berücksichtigt, die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs Empfänger sind.
131. Vgl. A. Müller (2001) wegen Schätzungen der Kapitalintensität im Unternehmenssektor insgesamt. Die Schätzungen der Kapitalintensität sind durch die Umstellung auf das neue System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95) beeinflusst worden. Für

ältere Studien, die auf den Daten der bis dahin gültigen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beruhen, vgl. folgende Literaturhinweise: Für 1998 wurde die Kapitalintensität des Unternehmenssektors im Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten (Ragnitz, 2000*b*) bzw. zur Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (A. Müller, 2000) auf insgesamt drei Viertel des westdeutschen Niveaus geschätzt. Für 1999 bezifferten sechs führende deutsche Forschungsinstitute im Rahmen einer gemeinsamen Schätzung die Kapitalintensität im Unternehmenssektor im Verhältnis zur Bevölkerung auf insgesamt drei Viertel des Westniveaus. Vgl. Ragnitz (2000); A. Müller (2000) sowie Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, HWWA et al. (2000).

132. Im Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung werden Betriebe aller Branchen aufgefordert, ihre Anlagen anhand einer 5-Stufen-Rangskala zu beurteilen, die von „auf dem neuesten Stand“ bis hin zu „völlig veraltet“ reicht. Zwischen den Betrieben in den neuen und alten Bundesländern gibt es bei den Antworten kaum Unterschiede. Vgl. Schäfer und Wahse (2000).
133. Für Zusammenfassungen der Forschungsergebnisse vgl. Rothfels, Wölfl (1998); Müller, Rothfels, Wölfl (1998); Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2000).
134. Diese Angaben basieren auf den Subventionsberechnungen der Bundesregierung, wie sie im Subventionsbericht dargelegt sind. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1999).
135. Diese Angabe sind dem Subventionsbericht der Bundesregierung entnommen. Vgl. Ragnitz (2000*a*).
136. Die Auswirkungen unterschiedlicher Investitionsförderprogramme auf die Kapitalnutzungskosten sind von mehreren Autoren untersucht worden. Vgl. G. Sinn und H. Sinn (1991).
137. Eine ähnliche Argumentation findet sich bei Sinn (2000) und Klodt (2000). Sinn vertritt die Ansicht, dass der hohe Subventionierungsgrad Firmen sogar dazu veranlasst haben könnte, die Kapitalnutzung bis zu einem Punkt zu treiben, wo die Arbeitsproduktivität geschwächt wurde. Diesem Argument liegen Schätzungen zu Grunde, denen zufolge die Kapitalnutzungskosten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre negativ waren.
138. Wegen einer Investitionsbilanz je Sektor vgl. Albert Müller (2001). Die Investitionsdaten unterlagen infolge der Umstellung auf das neue Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ESVG 95 erheblichen Änderungen. Die Informationen im vorliegenden Kapitel fußen auf den neuen, revidierten Daten.
139. Die Mehrzahl der Plattenbauten befindet sich im Besitz von Wohnungsgesellschaften, die ihrerseits den Gemeinden gehören. Angesichts der schwachen Einkommensbasis der Gemeinden übernehmen die Länder die Kosten für den Abriss der Plattenbauten. Außerdem erlässt der Bund den Wohnungsgesellschaften deren Schulden proportional zu ihrem Besitz an leerstehenden Wohnungen.
140. Für die Gruppe jener Branchen des Verarbeitenden Gewerbes, deren Kapitalintensität unter dem westdeutschen Niveau liegt (70% des Gesamtwerts), beläuft sich der branchenübergreifende Korrelationskoeffizient zwischen Produktivität und Kapitalintensität (beide in Bezug auf das westdeutsche Niveau) auf +0,2. Für die Gruppe der Branchen mit einer über dem westdeutschen Niveau liegenden Kapitalintensität (30% des Gesamtwerts) beträgt der Korrelationskoeffizient -0,6%. Der untersuchte Teil des Verarbeitenden Gewerbes umfasst alles in allem 30 Unternehmen. Ein sehr gutes Beispiel für die umgekehrte Beziehung zwischen relativer Kapitalintensität und Produktivität liefert die Mineralölindustrie, wo die Kapitalintensität das westdeutsche Niveau um 90% übersteigt, während die Produktivität nur 35% des westdeutschen Niveaus erreicht.

141. Die Branchendaten, auf denen diese Analyse basiert, wurden vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) zur Verfügung gestellt. Informationen über Produktivität und Kapitalintensität liefert auch das Betriebspanel des Deutschen Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, in dem auch kleinere Betriebe berücksichtigt werden. Vgl. Bellmann und Brussig (1999).
142. Wegen empirischer Arbeiten über die Substitution von Arbeit durch Kapital in Ostdeutschland, vgl. Gerling (1998) und Gerling (2000).
143. Vgl. R. Barrel und D.W. te Velde (2000).
144. Verzerrungen in der ostdeutschen Marktstruktur könnten auch zu den im Vergleich zum Westen relativ hohen Input-Preisen beitragen. Schätzungen von G. Müller (1998) zufolge würde die Produktivitätslücke gegenüber Westdeutschland erheblich geringer ausfallen, wenn westdeutsche In- und Output-Preise zu Grunde gelegt würden.
145. Schätzungen für Westdeutschland zufolge bleibt die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in ländlichen Verwaltungsbezirken mindestens um 8% hinter der Produktivität von Verwaltungsbezirken mit mittlerer Bevölkerungsdichte zurück. Vgl. Seitz (2000b).
146. In Bezug auf die Input-Preise sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Energiepreise für ostdeutsche Betriebe höher sind als für entsprechende westdeutsche Unternehmen. Das erklärt sich aus der Tatsache, dass die Stromgewinnung aus Braunkohle – die in der Energieerzeugung der DDR dominierend war – gegen den Wettbewerb anderer Energiequellen geschützt ist.
147. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (2000).
148. Vgl. Lindlbauer (1999) und (2001).
149. Vgl. Schäfer und Wahse (2000).
150. Vgl. Bellmann und Brussig (1999). Die Arbeitskräfteerhebung von 1995 kommt zu der gleichen Schlussfolgerung. Vgl. Franz und Steiner (2000).
151. Dieses Ergebnis stimmt mit der Tatsache überein, dass die Ost-West-Migration seit 1998 per saldo zugenommen hat, nachdem die Wachstumsraten in Ostdeutschland zurückgegangen und sogar unter das westdeutsche Niveau gesunken waren.
152. Wegen empirischer Untersuchungen über die Ost-West-Migration und den Pendelverkehr innerhalb Deutschlands vgl. Burda (1993), Burda et al. (1998), Kempe (1999) und Hunt (2000).
153. Vgl. Kempe (1999).
154. Die Lohnstückkosten werden hier als Quotient aus dem Arbeitseinkommen je abhängig Beschäftigten und der Wertschöpfung je Beschäftigten zu Preisen von 1995 berechnet.
155. Der Beschäftigungsabbau im Verarbeitenden Gewerbe war in Deutschland sehr viel einschneidender als in den anderen europäischen Reformländern.
156. Zu DDR-Zeiten betrug der amtliche Wechselkurs zwischen D-Mark und Ostmark 1:1, was eine enorme Überbewertung der Ostmark bedeutete. In Ermangelung eines Devisenmarkts für die Ostmark waren aber keine verlässlichen Daten über die Marktbewertung der Währung verfügbar. Der Devisenschwarzmarkt war zu klein, um Rückschlüsse dieser Art zuzulassen. Schätzungen auf der Basis der Kaufkraftparität, wie beispielsweise bei Sinn (1991), leiden darunter, dass die Voraussetzungen für eine Verstetigung der Kaufkraftparität nicht gegeben waren.

157. Die steuer- und abgabenbedingte Differenz (*tax wedge*) zwischen Konsum- und Produktionslöhnen stieg in den neuen Bundesländern rasch an, was mit potentiell negativen Auswirkungen auf die Nachfrage nach Arbeitskräften verbunden war. Wegen einer Analyse der *tax wedge* in Ostdeutschland, vgl. Franz (1999). Eine Darstellung des Konzepts findet sich auch in OECD (1994).
158. Sinn und Westermann (2000) vergleichen Ostdeutschland mit dem italienischen Mezzogiorno mit dem Argument, dass in beiden Fällen hohe, sich verfestigende Transferleistungen die Anreizstruktur in der Wirtschaft zu Ungunsten der Produktionsaktivitäten verlagert haben.
159. Investitionssubventionen senken den Preis eines Produktionsfaktors, der isoliert betrachtet die gesamtwirtschaftliche Produktion und die Beschäftigung erhöht (Produktionseffekt). Andererseits senken sie den Preis des Faktors Kapital im Vergleich zum Faktor Arbeit, was der Substitution von Arbeit durch Kapital Vorschub leistet (Substitutionseffekt). Der Nettoeffekt einer Subventionierung des Faktors Kapital auf die Beschäftigung kann entweder positiv oder negativ sein, je nachdem, welcher dieser beiden Effekte dominiert. In der Tat ist in einer Wirtschaft mit sehr hohen Anlageinvestitionen, wie sie in den neuen Bundesländern beobachtet werden, die technische Durchführbarkeit der Substitution eines Produktionsfaktors durch den anderen – Kapital durch Arbeit oder umgekehrt – größer als in einer Wirtschaft, in der der Kapitalstock weitgehend eine feste Größe ist. Empirische Belege deuten darauf hin, dass der Produktionseffekt von Investitionssubventionen größer war als der Substitutionseffekt. Gleichwohl finden sich im Verarbeitenden Gewerbe Belege dafür, dass die Investitionssubventionen erhebliche Substitutionseffekte zu Gunsten des Faktors Kapital und zu Lasten des Faktors Arbeit nach sich gezogen haben. Hierdurch wurde die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums insbesondere für gering qualifizierte Arbeitskräfte reduziert. Hingegen hat die Subventionierung des Arbeitsinputs in Forschung und Entwicklung zu einem im Vergleich zu Westdeutschland überhöhten Personalbestand im Produktionsprozess geführt. Vgl. Gerling (1998) sowie Gerling (2000).
160. Vgl. Franz und Steiner (2000).
161. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (1999).
162. Vgl. Barjak (1999) und Laschke (1999).
163. Die Lohndrift ist sogar noch stärker als aus Abbildung 31 hervorgeht, da die Sozialversicherungsbeiträge der Unternehmen – die im Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit enthalten sind – während des größten Teils der neunziger Jahre stiegen.
164. Die Bundesregierung strebt die Erstellung umfassenderer Evaluationsstudien durch die ALMP an und hat sich verpflichtet, den Zugang Dritter zu Daten der Bundesanstalt für Arbeit zu erleichtern. Vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 2001.
165. Vgl. Hagen und Steiner (2000).
166. Vgl. OECD (1991).
167. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre flachte sich das Wachstum der kombinierten Einnahmen von Ländern und Gemeinden auf Grund der weitgehend unvorhergesehenen Steuermindereinnahmen ab. Die Begrenzung der Investitionsausgaben in Ostdeutschland wurde den Steuerausfällen zugeschrieben (vgl. Seidel, Vesper, 2000). Da diese Mindereinnahmen aber weitgehend durch Steuervergünstigungen für die neuen Bundesländer bedingt waren, haben die Industriesubventionen für Ostdeutschland die Infrastrukturinvestitionen des öffentlichen Sektors in den neuen Bundesländern in der Tat verdrängt. Die jährlichen Einnahmeverluste, die allein durch die Sonderabschreibungen für Ostdeutschland entstanden, erreichten auf ihrem Höhepunkt insgesamt ¼% des gesamtdeutschen BIP (1996) und sind seither im Zuge der Neugestaltung der Investitionszulagen zurückgegangen.

168. In realer Rechnung entsprechen die Investitionen nun dem Niveau, das in den alten Bundesländern zu Beginn der achtziger Jahre beobachtet wurde, als die Infrastrukturausstattung in Westdeutschland fortgeschrittener war, als sie es heute in Ostdeutschland ist. In Westdeutschland lag das Wachstum der Infrastrukturinvestitionen in der Nachkriegszeit zwei Jahrzehnte lang über dem BIP-Wachstum. In den fünfziger und sechziger Jahren wuchs das nominale BIP um Jahresraten zwischen 11 und 8%, während die staatlichen Anlageinvestitionen jährlich um 17 bis 13% expandierten. Das änderte sich in den siebziger Jahren, als das jahresdurchschnittliche Wachstum der Infrastrukturinvestitionen (5%) das durchschnittliche nominale BIP-Wachstum (8%) um 3 Prozentpunkte verfehlte. Im Durchschnitt der achtziger Jahre stagnierten die Infrastrukturinvestitionen in Westdeutschland (zu Beginn des Jahrzehnts wiesen sie einen Rückgang, in der zweiten Hälfte indessen einen Anstieg auf), während das nominale BIP im Schnitt um 5% expandierte.
169. Die Struktur der Haushaltsausgaben der neuen und alten Bundesländer weist erhebliche Unterschiede auf, die mit den unterschiedlichen Stadien der Strukturanpassung zusammenhängen könnten. Die neuen Bundesländer (Länder und Kommunen zusammengenommen) geben einen größeren Teil ihres Budgets für Sachaufwand, Infrastrukturinvestitionen und Übertragungen an Unternehmen aus (Tabelle 28, oberer Teil). Die gesamten Personalausgaben je Einwohner (Löhne sowie Ausgaben für pensionierte Beamte) sind niedriger als in Westdeutschland.
170. Im deutschen System werden die vollen Renten nur für Beamte aus dem Bundeshaushalt – statt aus der Rentenversicherung – finanziert. Da der Beamtenstatus in Ostdeutschland erst nach der Wiedervereinigung verliehen werden konnte, sind sowohl das durchschnittliche Dienstalter aktiver Beamter als auch die Zahl der bereits pensionierten Beamten sehr viel niedriger als in Westdeutschland.
171. Vgl. Deutscher Bundestag (2000).
172. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (1999).
173. Es gibt weniger außerstaatliche Verbände, die soziale und kulturelle Dienstleistungen anbieten. Zum Teil werden diese Aufgaben daher vom Staat wahrgenommen.
174. Wegen einer Analyse der öffentlichen Finanzen in den neuen Bundesländern vgl. Seitz (1999) und (2000a).
175. Wegen Simulationen der Nachfrageeffekte einer Reduzierung der Transferleistungen an die neuen Länder, vgl. Dreger und Ragnitz (2000).
176. Diese Arbeiten basieren auf der 1997 durchgeführten Welle des IAB-Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Vgl. G. Müller (2000). Siehe auch Ford und Suyker (1990).
177. In der Vergangenheit haben die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute wiederholt argumentiert, dass hohe Subventionierungsraten, namentlich für im Niedergang befindliche Industriezweige, wie Schiffbau und Stahlindustrie, den Strukturwandel in Deutschland behindert haben. Es gibt offenbar eine Reihe von Befunden, die diese These erhärten, obwohl in einer jüngsten Untersuchung, die auf einer vektorautoregressiven Analyse basiert, keine statistisch signifikante Beziehung zwischen Subventionierungsmodalitäten und Strukturwandel festgestellt wurde. Vgl. Stammer (1998).
178. Vgl. Ragnitz (2000a).
179. Vgl. Sachverständigenrat (1999).
180. Vgl. Ragnitz (2000a), a.a.O.

181. Lange Beschäftigungsperioden während des wirtschaftlich aktiven Lebens – die die Haupterklärung für das hohe Rentenniveau in den neuen Bundesländern darstellen – taugen nicht als ökonomische Begründung für das hohe Rentenniveau. Die langen Beschäftigungsperioden in der DDR, insbesondere für Frauen, waren auf die Ineffizienz der zentralen Planwirtschaft zurückzuführen.
182. Vgl. OECD (1991), a.a.O.
183. Ganz allgemein betrachtet ist bei einem erheblichen Produktivitätsgefälle – wie es zwischen Ost- und Westdeutschland besteht – die Migration von Niedrigproduktivitäts- und -lohnbereichen in Hochproduktivitäts- und -lohnbereiche wohlstandsfördernd. Allerdings müssen die Löhne und Gehälter hinreichend flexibel gestaltet werden, um den Verlagerungen im Arbeitskräfteangebot Rechnung tragen zu können.

Literaturverzeichnis

- Bach, H.-U. (2001),
„Arbeitsvolumen steigt wieder dank mehr Beschäftigung“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 3.
- Bach, Stefan und Dieter Vesper (2000),
„Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, 2/2000.
- Baretti, Christian, Bernd Huber, Karl Lichtblau und Rüdiger Parsche (2001),
„Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich“, *ifo Schnelldienst*, Nr.3.
- Baretti, Christian, Bernd Huber und Karl Lichtblau (2000),
„A tax on tax revenue“, CESifo, *Working Paper*, No. 333.
- Baretti, Christian, Robert Fenger, Bernd Huber, Willi Leibfritz und Matthias Steinherr (2000),
„Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs“, *ifo Institut*, München.
- Barjek, Franz (1999),
„Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland: Räumliche Muster und Hinweise auf einige Determinanten“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 3.
- Barrell, Ray und Dirk Willem te Velde (2000),
„Catching-up of East German Labour Productivity in the 1990s“, *German Economic Review*, Vol. 1, No. 3.
- Bellmann, Lutz und Martin Brussig (1999),
„Productivity differences between western and eastern German establishments“, *IAB topics*, No. 37, Nürnberg, Bundesanstalt für Arbeit.
- Beuerlein, I. (1999),
Neuberechnung des Verbraucherpreisindex für Telekommunikationsdienstleistungen auf Basis 1995, *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 4.
- Boss, Alfred und Astrid Rosenschon (2000),
„Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung“, *Kieler Diskussionsbeiträge* 356.
- Boylaud (2000),
„Regulatory reform in road freight and retail distribution“, OECD, *Economics Department Working Paper*, No. 255.
- Brinkmann, Ch. (1999),
„Controlling and Evaluation of Employment Promotion and the Employment Services in Germany“, *IAB topics*, No. 36.
- Brinkmann, Christian (2000),
„Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2/2000.

- Bundesanstalt für Arbeit (2000),
Daten zu den Eingliederungsbilanzen 1999, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten, Nr. 48.
- Bundesministerium der Finanzen (1999),
„Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1997 bis 2000 (Siebzehnter Subventionsbericht)“, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2000),
Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung Oktober.
- Bundesrechnungshof (2000),
„Bemerkungen 2000 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“, Bonn.
- Bundesregierung (1999),
Bericht der Bundesregierung über den öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, Bonn.
- Bundesregierung (2000),
Rentenversicherungsbericht.
- Bundesregierung (2000),
Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation 1998/99 und zum Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?“, Berlin.
- Bunte, H.J. (2001),
„Marktabgrenzung auf Telekommunikationsmärkten“, Hamburg.
- Burda, Michael (1993),
„The determinants of east-west migration: some first results“, *European Economic Review*, Vol. 37, No. 2-3.
- Burda, Michael, Wolfgang Härdle, Marlene Mueller und Axel Werwatz (1998),
„Semiparametric analysis of German east-west migration intentions: facts and theory“, *Journal of applied econometrics*, Vol. 13.
- Büttner, Thiess, Robert Schwager und Dan Stegarescu (2001),
„Einwohnergewichtung, Siedlungsdichte und Mehrbedarf – Eine empirische Untersuchung der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch die deutschen Bundesländer“, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Carlin, W., A. Glyn und J. Van Reenen (1999),
„Export Market Performance of OECD Countries: An Empirical Examination of the Role of Cost Competitiveness“, The Institute for Fiscal Studies, *Working Paper Series*, No. W99/2.
- de la Fuente, L. (2001a),
Strompreise für die industriellen Verbraucher in der EU am 1. Juli 2000, Eurostat, Statistik kurz gefasst, Umwelt und Energie, Nr. 4.
- de la Fuente, L. (2001b),
Strompreise für die privaten Haushalte in der EU am 1. Juli 2000, Eurostat, Statistik kurz gefasst, Umwelt und Energie, Nr. 3.
- de la Fuente, L. (2001c),
Gaspreise für die industriellen Verbraucher in der EU am 1. Juli 2000, Eurostat, Statistik kurz gefasst, Umwelt und Energie, Nr. 2.

- de la Fuente, L. (2001d),
Gaspreise für die privaten Haushalte in der EU am 1. Juli 2000, Eurostat, Statistik kurz gefasst, Umwelt und Energie, Nr. 1.
- Deutsche Bundesbank (2000),
Monatsbericht, Oktober.
- Deutsche Bundesbank (2000),
Monatsbericht, Dezember.
- Deutscher Bundestag (2000),
Jahresbericht 2000 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, Drucksache 14/4129.
- Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT) (2000),
„The Economic Situation and Expectations for 2000“.
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2000),
Wettbewerbsbeschwerde der privaten Banken über Sparkassen und Landesbanken – Die Gegenargumente, Berlin.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1999),
„Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland“, neunzehnter Bericht, Halle.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2000),
„Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland“, Kurzexpertise.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburgisches Weltwirtschaftsarchiv, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2000),
„Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000“, *ifo Wirtschaftskonjunktur*, Nr. 10.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2001),
Wochenbericht, Nr. 11-12.
- Dietrich, Hans (2001),
JUMP, das Jugendsofortprogramm, Unterschiede in den Förderjahrgängen 1999 und 2000 und Verbleib der Teilnehmer nach Maßnahmeende, *IAB Werkstattbericht*, Nr. 3.
- Dreger, Christian und Joachim Regnitz (2000),
„Kürzung von Transferleistungen für die ostdeutschen Bundesländer: Nur kurzfristig kontraktive Effekte“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 7.
- DVPT (1999),
Tarifvergleich Briefpost.
- Eichler M. und M. Lechner (1999),
„An Evaluation of Public Employment Programs in the East German State of Sachsen-Anhalt“, Universität St. Gallen.

- Elmeskov, J., J. P. Martin und S. Scarpetta (1999),
„Key Lessons for Labour Market reforms: Evidence from OECD Countries' Experience“,
Swedish Economic Policy Review, Vol. 5, No. 2.
- Empter, St. und F. Frick (1999),
„Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von
Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- EWI und BET (2000),
„Analyse und wettbewerbliche Bewertung der Verbändevereinbarung Gas zum Netzzugang“,
Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.
- Fay, R. (1996),
„Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme
Evaluations in OECD Countries“, OECD, *Labour Market and Social Policy Occasional
Papers*, No. 18, Paris.
- Fels, G., R. Heinze, H. Pfarr und W. Streeck (2000),
„Arbeitszeitpolitik“, Bericht der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Aus-
bildung und Wettbewerbsfähigkeit.
- Fitzenberger, Bernd und Stefan Speckesser (2000),
„Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: ein Über-
blick“: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 3.
- Ford, Robert und Wim Suyker (1990),
„Industrial subsidies in OECD economies“, *OECD Economic Studies*, No.15.
- Franz, Wolfgang und Viktor Steiner (2000),
„Wages in the East German Transition Process: Facts and Explanations“, *German Economic
Review*, Vol. 1, No. 3.
- Franz, Wolfgang (1999),
Arbeitsmarktökonomik, Berlin.
- Gerling, Katja (1998),
„Transfers and Transition: The impact of Government Support on Factor Demand and Produc-
tion in Eastern Germany“, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, *Working Paper*,
No. 878.
- Gerling, Katja (2000),
„Subsidisation and structural change in eastern German Transition: Did economic policy meet
its objectives?“, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, *Working Paper*, No. 998.
- Gleiss, Lutz, Hootz und Hirsch (2000),
Westdeutsche Landesbank, Stadtparkasse Köln, Westdeutsche Immobilienbank (Anstaltslast
und Gewährträgerhaftung), Von der Europäischen Bankenvereinigung am 21. Dezember 1999
eingereichte Beschwerde, Brüssel.
- Gonenc, R., M. Maher und G. Nicoletti (2000),
„The implementation and the effects of regulatory reform: past experience and current issues“,
OECD, *Economics Department Working Paper*, No 251.
- Hagen, Tobias und Viktor Steiner (2000),
„Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit“, Baden-Baden.

- Halk, Karin und Uwe C. Täger (1998),
„Verbraucher begrüßen neue Ladenöffnungszeiten“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 23.
- Heckman, J., und C. Pagés (2000),
„The cost of job security regulation: evidence from latin american labor markets“, NBER, *Working Paper*, No. 7773.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau (2000),
„Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil“, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Nr. 257, Köln.
- Hübler Olaf (1997),
„Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 216, Nr. 1.
- Hunt, J. (1999),
„Has work-sharing worked in Germany?“, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 144, No. 1.
- Hunt, Jennifer (2000),
„Why do people still live in East Germany?“ NBER, *Working Paper*, No. 7564.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2000),
Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen. Das Beispiel der neuen Länder, Zwischenbericht, Halle.
- ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Kienbaum Management Consultants GmbH (1999),
Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des „630-DM-Gesetzes“, Köln, Düsseldorf.
- Jacobebbinghaus, P. und V. Steiner (2000),
„Subventionierung der Sozialbeiträge. Wenig effektiv und teuer.“ *ZEWnews*, No. 3.
- Kempe, W. (1999),
„Bildungsstruktur der Ost-West-Migration: Humankapitalverlust Ostdeutschlands gestoppt“, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 15.
- Klodt, Henning (2000),
"Industrial policy and the east German productivity puzzle", *German economic Review*, Vol. 1, No. 3.
- Koch S. (2001),
„Arbeitszeitkonten stabilisieren die Beschäftigung“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 4.
- Kolb, J. (2000),
Inflexibilitätseffekte der Geringfügigkeitsgrenze auf dem Arbeitsmarkt. *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 10.
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000),
Schlussbericht.
- 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.

- Kraus, Florian, Patrick A. Puhani und Viktor Steiner (1999),
„Employment Effects of Publicly Financed Training Programs, The East German Experience“: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Nr. 219.
- Laschke, Bärbel (1999),
„Kontrastreicher Aufwärtstrend der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 2.
- Lechner, Michael (1999),
„An Evaluation of Public-Sector-Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany“, Universität St. Gallen.
- Leibfritz, Willi (1999),
Prognose 1999/2000: Überwindung der Konjunkturschwäche, *ifo Wirtschaftskonjunktur*, Nr. 7.
- Lindlbauer, J. D. (1999),
„Westdeutsche Industrie – Tendenzwende in der EU stützt Anstieg der Kapazitätsauslastung“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 22.
- Lindlbauer, J. D. (2001),
„Westdeutsche Industrie: Unveränderte Auslastung, schwächere Auftragslage“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 2.
- Link, H. (2000),
„Mehr Wettbewerb auf dem Schienennetz der Deutschen Bahn AG erforderlich“, *DIW Wochenbericht*, Nr. 38.
- Magvas, E. und E. Spitznagel (2000),
„Arbeitskräftemangel – Bremse für Wachstum und Beschäftigung?“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 10.
- Martin, J. (1998),
„What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experience“, OECD, *Labour market and Social Policy Occasional Papers*, No. 35, Paris.
- Monopolkommission (1999),
„Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten?“, Bonn.
- Monopolkommission (2000a),
„Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik“, Bonn.
- Monopolkommission (2000b),
„Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen“, Dreizehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1998/1999, Bonn.
- Müller, Albert (2000),
„Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft stagniert“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 3.
- Müller, Albert (2001),
„Verbesserte Produktionsmöglichkeiten bei unveränderten Absatzproblemen – Die Zeit in Ostdeutschland drängt“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 3.
- Müller, G., J. Rothfels und A. Wölfl (1998),
„Determinanten der Produktivitätslücke in Ostdeutschland – Ergebnisse einer Tagung am IWH Teil II“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 2.

- Müller, Gerald (1998),
„Schmalere Produktivitätslücke bei Beachtung von Preiseffekten“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr.4.
- Müller, Gerald (2000),
„Wirkungen der Investitionsförderung auf das Investitionsvolumen in den neuen Bundesländern“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 7.
- Müller, Ralf (1998),
„Ist eine spezifische FuE-Förderung für die neuen Länder notwendig?“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 14.
- Müller, Ralf und Anita Wöfl (2000),
„Ist die ostdeutsche Industriestruktur nachteilig für die Produktivitätsentwicklung?“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 3.
- Münnich, Margot (2000),
„Einkommens- und Geldvermögensverteilung privater Haushalte in Deutschland, Teil 1 – Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für das erste Halbjahr 1998“, *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 9.
- Münnich, Margot und Monika Ilgen (2000),
„Einkommen und Einnahmen privater Haushalte in Deutschland – Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für das erste Halbjahr 1998“, *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 2.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta und O. Boylaud (1999),
„Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation“, OECD, *Economics Department Working Paper*, No. 226.
- Nierhaus, Wolfgang und Wolfgang Meister (2000),
„Ostdeutschland zehn Jahre nach der Vereinigung – Kommt der Aufholprozess wieder in Gang?“, *ifo Dresden berichtet*, Nr. 5.
- OECD (1991),
OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland.
- OECD (1994),
The OECD Jobs Study – Evidence and Explanations.
- OECD (1999),
"Assessing Performance and Policy, Implementing the OECD Jobs Strategy".
- OECD (1999)
Economic Survey of Sweden.
- OECD (2000a),
Wirtschaftsausblick 67.
- OECD (2000b),
Economic Survey for Spain.
- OECD (2000b),
Bildung auf einen Blick.
- OECD (2001),
Communications Outlook.

- OECD Tax Data Base (2000).
- Pannenberg, M. (1996),
„Zur Evaluation staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Instrument
Fortbildung und Umschulung (FuU)“, IWH-Diskussionspapiere Nr. 38, Halle.
- Paquè, Karl-Heinz (2000),
„Zehn Jahre Aufbau Ost: eine Zwischenbilanz“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 34.
- Ragnitz, Joachim (1997),
„Zur Produktivitätslücke in Ostdeutschland“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 7.
- Ragnitz, Joachim, Jacqueline Rothfels und Anita Wöfl (1998),
„Determinanten der Produktivitätslücke in Ostdeutschland“, Ergebnisse einer Tagung am
IWH-Teil 1, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 1.
- Ragnitz, Joachim (2000a),
„Die Zukunft der Ostförderung“, *Wirtschaftsdienst*, Nr. 4.
- Ragnitz, Joachim (2000b),
„Kapitalausstattung ostdeutscher Arbeitsplätze: Rückstand nicht überbewerten“, *Wirtschaft im
Wandel*, Nr. 9.
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (1999),
Tätigkeitsbericht 1998 /1999, Bonn.
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2000),
Halbjahresbericht 2000, Bonn.
- Research Services International (2000),
Internationaler Tarifvergleich für Briefleistungen, Bonn.
- Rothfels, Jaqueline und Anita Wöfl (1998),
„Determinanten der Produktivitätslücke in Ostdeutschland“, Ergebnisse einer Tagung am IWH,
Wirtschaft im Wandel, Nr. 1.
- Rudolph, H. (1999),
„Das 630-DM-Gesetz: Was ändert sich für wen?“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 11.
- Rudolph, H. (2000),
„Befristete Arbeitsverträge sind bald neu zu regeln“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 12.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999),
„Wirtschaftspolitik unter Reformdruck“, Jahresgutachten 1999/2000.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000),
„Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“, Jahresgutachten 2000/2001.
- Schäfer, Reinhard und Jürgen Wahse (2000),
„Konsolidierung der Wirtschaft bei weiterhin angespanntem Arbeitsmarkt“, *IAB Werkstatt-
bericht*, Nr. 6.
- Schatz, K.-W.,
„Liberalisierung in der Telekommunikation“, Institut der deutschen Wirtschaft, *Beiträge zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Nr. 255, Kiel.

- Schedl, H. (2000),
„Ökonomische Schlussfolgerungen aus dem Ländervergleich von Regulierungsmodellen in der Telekommunikation“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 32-33.
- Schmidt, Ch. (2000),
„The Heterogeneity and Cyclical Sensitivity of Unemployment“, *ifo Studien*, Vol. 46, No. 1.
- Schneider, Hilmar, Anette Bergemann, Olaf Fuchs, Wolfram Kempe, Jürgen Kolb, Martin Rosenfeld, Birgit Schulz, Lioba Trabert (2000),
„Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern“, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle.
- Schulz, Birgit (1998),
„Hohe Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 16.
- Seidel, Bernhard und Dieter Vesper (2000),
„Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland – Gutachten im Auftrag des Sächsischen Finanzministeriums“, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Seitz, Helmut (1999),
„Where have all the flowers gone? – Die öffentlichen Finanzen in den neuen Ländern“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 32-33.
- Seitz, Helmut (2000a)
„Finanzierung und Finanzprobleme der neuen Länder“, erscheint demnächst, Informationen zur Raumentwicklung.
- Seitz, Helmut (2000b),
„Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung“, Gutachten im Auftrag der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, Frankfurt an der Oder.
- Sinn, H.-W. (1995),
Staggering along: wages policy and investment support, *Economics of transition*, Vol. 3.
- Sinn, H.-W. (2000),
Germany's economic unification – an assessment ten years after, NBER, *Working Paper*, No. 7586.
- Sinn, Hans-Werner und G. Sinn (1991),
„Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung“, Tübingen, 1991.
- Sinn Hans-Werner und Frank Westermann (2001),
„Two Mezzogiornos“, NBER, *Working Paper*, Nr. 8125.
- Smit, H. (2000),
„Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Marktöffnung auf dem deutschen Postmarkt“, *WIK Newsletter*, Nr. 38.
- Snelting, M., C. Schumacher, W. Komar und P. Franz (1998),
„Stand und Entwicklung der kommunalen Investitionshaushalte in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsnahen Infrastruktur“, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, IWH-Sonderheft, Nr. 3.

- Söllner, Fritz (2001),
„Die Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 3.
- Staat, M. (1997),
„Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung“, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Nomos, Baden-Baden.
- Stamer, Manfred (1998),
„Interrelations between subsidies, structural Change and economic growth in Germany – A vector auto-regressive analysis“, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, *Konjunkturpolitik*, Nr. 44.
- Steiner, F. (2000),
„Regulation, industry structure and performance in the electricity supply industry“, OECD, *Economics Department Working Paper*, No. 239.
- Steiner, V. und F. Kraus (1995),
„Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?“, V. Steiner und L. Bellmann, *Makroökonomik des Arbeitsmarktes, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 192, Nürnberg.
- Teligen (2000),
Study on market entry issues in EU telecommunications markets after 1st January 1998, Richmond.
- Welfens, P. (2001),
„Marktbeherrschung und Marktabgrenzung auf Telekommunikationsmärkten“, Potsdam.
- WIK (2000),
Newsletter, Nr. 38, März.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1998),
Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten vom 20./21. Februar 1998, BMWi-Studienreihe, Nr. 99.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2000),
Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, 16. Dezember 2000.
- Wurzel, Eckhard (1993),
„An econometric analysis of individual unemployment duration in West Germany“, Physica, Heidelberg.

Anhang

Wirtschaftspolitische Chronik

1999

November

Die Europäische Zentralbank (EZB) erhöht den Hauptrefinanzierungssatz und die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungs- und Einlagefazilität des Eurosystems um 50 Basispunkte auf 3,00%, 4,00% bzw. 2,00%.

Dezember

Das Parlament beschließt das Gesetz zur Gesundheitsreform 2000 ab 1. Januar 2000 mit Maßnahmen zur Begrenzung der Gesundheitskosten. Unter anderem werden die Ausgaben der Krankenhäuser und der Ärzte einer Budgetierung unterworfen, und die Krankenkassen erhalten größere Befugnisse für direkte Verhandlungen mit den Leistungserbringern. Weitere Maßnahmen, die für Kostendämpfung und bessere Vergleichbarkeit der Kostenentwicklungen sorgen sollen, umfassen die Einführung einer Positivliste erstattungsfähiger Medikamente im Jahr 2002 und einheitlicher Fallpauschalen für Krankenhausbehandlungen ab 2003.

Gemäß einem früher ergangenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Neuordnung des Familienleistungsausgleichs werden die Leistungen für Kindererziehung neu geregelt, womit sich die entsprechenden Ausgaben um schätzungsweise 5,5 Mrd DM erhöhen.

2000

Januar

Gemäß dem Steuerentlastungsgesetz werden der Eingangs- und der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer auf 22,9% bzw. 51% gesenkt. Der Höchststeuersatz für gewerbliche Einkünfte wird auf 43% reduziert. Das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge wurden erhöht. Entsprechend dem Gesetz zur ökologischen Steuerreform wird der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung von 19,5% auf 19,3% gesenkt und durch eine Erhöhung der Energiebesteuerung gegenfinanziert. Außerdem wurde das Programm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit verlängert.

Februar

Die Europäische Zentralbank (EZB) setzt den Hauptrefinanzierungssatz und die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungs- und Einlagefazilität um 25 Basispunkte auf 3,25%, 4,25% bzw. 2,25% herauf.

März

Die EZB erhöht den Hauptrefinanzierungssatz und die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungs- und Einlagefazilität des Eurosystems um 25 Basispunkte.

April

Die EZB erhöht den Hauptrefinanzierungssatz und die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungs- und Einlagefazilität des Eurosystems um 25 Basispunkte.

Mai

Die Bundesregierung führt angesichts der Besorgnis über den Mangel an hoch qualifizierten Arbeitskräften befristete Arbeitsgenehmigungen für ein Kontingent von bis zu 20 000 IT-Fachkräften („Green-Card“-Initiative) ein.

Juni

Die Bundesregierung legt den Haushaltsentwurf für 2001 vor, der eine Rückführung des Defizits im Bundeshaushalt um 6 Mrd DM gegenüber dem Haushalt 2000 (ohne Erlöse aus der UMTS-Versteigerung) vorsieht. Während die Ausgaben in nominaler Rechnung den Ansätzen zufolge konstant bleiben, rechnet die Bundesregierung auf Grund der Umsetzung der Steuerreform mit Steuerausfällen von 45 Mrd DM, die durch Steigerungen bei den sonstigen Einnahmen kompensiert werden sollen.

Die EZB erhöht den Mindestbietungssatz und die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungs- und die Einlagefazilität des Eurosystems um 50 Basispunkte.

August

Das Steuerreformgesetz passiert den Bundesrat und wird im Januar 2001 in Kraft treten. Das Gesetz sieht im Zeitraum 2000-2005 Senkungen des Eingangs- und des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer auf 15% bzw. 42% vor. Für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne von Kapitalgesellschaften gilt ab 2001 ein einheitlicher Satz von 25%. Das Anrechnungssystem für die Besteuerung ausgeschütteter Gewinne wird abgeschafft. Veräußerungsgewinne sind für Kapitalgesellschaften ab dem Jahr 2002 steuerfrei.

Die Versteigerung der UMTS-Lizenzen bringt über Erwarthen hohe Erlöse von 99,4 Mrd DM.

Die EZB setzt den Mindestbietungssatz und die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungs- und die Einlagefazilität des Eurosystems um 25 Basispunkte herauf.

September

Die Bundesregierung führt Sofortmaßnahmen zum Ausgleich für den Ölpreisanstieg ein. Die Kilometerpauschale für Berufspendler wird von 0,70 DM auf 0,80 DM pro Kilometer angehoben und von Pkw auch auf andere Verkehrsmittel ausgedehnt. Für die Heizkosten wird ein Einmalzuschuss von 5 DM pro Quadratmeter gewährt.

Oktober

Die Bundesregierung legt eine Aktualisierung ihres Stabilitätsprogramms vor. Danach soll auf gesamtstaatlicher Ebene bis 2004 und auf Bundesebene bis 2006 ein ausgeglichener Haushalt erzielt werden. Darüber hinaus wird bis 2004 ein Rückgang der Steuerquote um 1 Prozentpunkt auf 23½% und der Staatsausgabenquote um 3 Prozentpunkte auf 40½% bei gleichzeitiger Verringerung der Bruttoschuldenquote von 60% auf 54½% (Maastricht-Definition) angestrebt.

Die EZB erhöht den Hauptrefinanzierungssatz und die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungs- und die Einlagefazilität des Eurosystems um 25 Basispunkte auf 4,75% bzw. 5,75% und 7,75%.

2001

Januar

Der Bundestag verabschiedet die neue Rentenreform, die die schrittweise Einführung einer freiwilligen kapitalgedeckten Zusatzvorsorge (die vom Staat durch Steuervergünstigungen und Zulagen gefördert wird) parallel zu einer graduellen Absenkung der Beitragssätze im öffentlichen umlagefinanzierten Rentensystem vorsieht. Die Reform zielt darauf ab, Beitragssatzerhöhungen zu begrenzen. Das Renteniveau für Neurentner soll von nahezu 70% auf 67-68% im Jahr 2030 reduziert werden.