



4 | 2002

55. Jg., 8.–9. KW, 27. Februar 2002

ifo Schnelldienst

Interview mit *Hans-Werner Sinn*

- Über das weiß-blaue Wirtschaftsmodell

Zur Diskussion gestellt

Viktor Steiner, Hans-Peter Klös und Holger Schäfer, Ulrich Walwei, Sabine Dann und Martin Rosemann

- Kann die Einführung des Kombilohns die Lage am Arbeitsmarkt nachhaltig verbessern?

Forschungsergebnisse

Ronnie Schöb

- Das Leipziger Modell: Kommunale Beschäftigungsgesellschaften – eine Nachbetrachtung

Daten und Prognosen

Volker Rußig

- Bautätigkeit in Europa: Ab 2003 allmähliche Rückkehr auf Expansionspfad

Joachim Gürtler und Arno Städtler

- Leasingbranche: Erste Lichtblicke im Geschäftsklima

Oscar-Erich Kuntze

- Österreich: Konsolidierung des Staatshaushalts

Im Blickpunkt

- Ost-West-Wanderungen in Deutschland: Die Jungen gehen – Alte kommen

Erich Langmantel

- Warten auf Amerika

Wolfgang Nierhaus

- 2002: Weiterhin moderater Preisanstieg

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, e-mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,
Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Gernot Nerb, Dr. Martin Werding,
Dr. Robert Koll, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design

Satz und Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Bayerischer Merkantilismus – Über das weiß-blaue Wirtschaftsmodell
Hans-Werner Sinn im Gespräch mit Sven Afhüppe

3

Zur Diskussion gestellt

Kann die Einführung des Kombilohns die Lage am Arbeitsmarkt nachhaltig verbessern?

5

Nach dem »Mainzer Modell« erhalten Bezieher von niedrigen Erwerbseinkommen bei Neuaufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung Zuschüsse zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen. Nach Meinung von Dr. *Hans-Peter Klös* und *Holger Schäfer*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, wird dies kaum zu größeren Beschäftigungseffekten führen. Für *Viktor Steiner*, CESifo, sind sogar negative Beschäftigungseffekte des Mainzer Modells nicht auszuschließen. Dr. *Ulrich Walwei*, IAB, warnt »vor dem Einstieg in eine flächendeckende und massive Lohnsubventionierung bei einem ansonsten unveränderten Steuer- und Transfersystem«. *Sabine Dann* und *Martin Rosemann*, IAW, Tübingen, plädieren für die Kombination von Zuschüssen mit einem Einstiegsgeld.

Forschungsergebnisse

Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur mehr eine Nachbetrachtung?

19

Ronnie Schöb

Vor dem Hintergrund des gescheiterten Leipziger Modells beleuchtet Dr. *Ronnie Schöb*, Universität Magdeburg und CESifo, die ökonomischen Aspekte einer kommunalen Beschäftigungsförderung durch die Einrichtung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften. Er untersucht die fiskalischen Anreize zur Einrichtung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften, die das deutsche System der sozialen Sicherung geschaffen haben sowie die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen und steckt die Rolle ab, die kommunale Beschäftigungsgesellschaften in einer zukünftigen aktiven Arbeitsmarktpolitik spielen können.

Daten und Prognosen

Bautätigkeit in Europa: Ab 2003 allmähliche Rückkehr auf flachen Expansionspfad

26

Volker Rußig

Nicht überall in Europa steckt der Bausektor so tief in der Krise wie in Deutschland. Dies zeigten die Ergebnisse der 52. EUROCONSTRUCT-Konferenz, die am 6. Dezember 2001 in Rom stattgefunden hat. Für die aggregierte europäische Bauleistung wird nach Stagnation in den Jahren 2001 und 2002 ab 2003 eine leichte Ausweitung und damit ein Wiedereinschwenken auf einen flachen Expansionspfad erwartet. Der Bausektor bleibt also Bremse des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in (West-)Europa. 2004 wird mit knapp 950 Mrd. € Bauleistung zwar ein neuer Spitzenwert erreicht, der Bauanteil am Bruttoinlandsprodukt geht aber in Westeuropa noch weiter zurück.

Talfahrt der Ausrüstungsinvestitionen gebremst – erste Lichtblicke im Geschäftsklima der Leasingbranche

34

Joachim Gürtler und Arno Städtler

Nach den neuesten Ergebnissen des ifo Konjunkturtests Leasing zeigen die Werte für das vierte Quartal 2001 eine leichte Verbesserung. Bei der Beurteilung der

aktuellen Geschäftslage gewannen die positiven Einflüsse etwas an Gewicht: Fast jedes dritte Leasingunternehmen bewertete die Lage als günstig. Auch die Aussichten hellten sich auf, die Geschäftserwartungen für das erste Halbjahr 2002 wurden mit vorsichtigem Optimismus bedacht: 29% der Testteilnehmer erwarten einen günstigeren Geschäftsverlauf. Um jedoch von einem eindeutigen Hinweis auf eine Trendwende sprechen zu können, müssen sich die Zukunftseinschätzungen der Unternehmen mehrmals hintereinander verbessern.

Österreich: Erstaunliche Konsolidierung des Staatshaushalts

37

Oscar-Erich Kuntze

Auch für die österreichische Wirtschaft erfolgte 2001 eine harte Landung der Konjunktur. Das reale Bruttoinlandsprodukt hat sich um 1,1% gegenüber 2000 erhöht. Die Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt bei 3,9%, die Lebenshaltungskosten um 2,3% über dem Niveau des Vorjahres. 2002 dürfte das reale BIP um etwa 1¹/₂% zunehmen. Der Arbeitsmarkt reagiert erst im späteren Verlauf des Jahres, und die Arbeitslosenquote wird sich im Schnitt des Jahres auf reichlich 4% erhöhen. Der Preisauftrieb wird mit 1¹/₂% moderat sein. 2003 wird die Konjunktur zunehmend an Schwung gewinnen. Das reale BIP dürfte um reichlich 2³/₄% steigen, und auf dem Arbeitsmarkt wird sich die Lage verbessern. Die Konsumentenpreise dürften sich gegenüber dem Vorjahr um fast 1³/₄% erhöhen.

Im Blickpunkt

Ost-West-Wanderungen in Deutschland: Die Jungen gehen – Alte kommen

44

In den Jahren 1989 bis 1991 fanden starke Wanderungsbewegungen von Ost- nach Westdeutschland statt, durch die innerhalb von nur drei Jahren per saldo rund eine Mill. Menschen in die alten Bundesländer kamen. Seither haben sich die Nettowanderungen von Ost- nach Westdeutschland deutlich reduziert. Selten beachtet wird allerdings, welches Volumen an Bruttowanderungen sich hinter diesen geringen Salden verbirgt. Differenziert man die Bruttowanderungsströme und die Wanderungssalden nach Altersgruppen, so fällt auf, dass per saldo vor allem die jüngste Gruppe der Unter-25-Jährigen und darunter vor allem die 18- bis 25-Jährigen aus den neuen Bundesländern abwandern, während sich geringe, aber seit 1996 anhaltende Nettozuwanderungen nach Ostdeutschland für die Altersgruppe der 50-Jährigen und Älteren ergeben.

Export: Warten auf Amerika

46

Erich Langmantel

Die konjunkturelle Abschwächung in den USA und der Schock vom 11. September haben das Wachstum der deutschen Ausfuhr im abgelaufenen Jahr nachhaltig gedämpft. Wann es wieder zu einer Belebung der deutschen Exporte kommt, hängt gegenwärtig hauptsächlich von der Entwicklung des konjunkturellen Klimas in den USA ab. Der Tiefpunkt könnte im Frühjahr überwunden werden.

2002: Weiterhin moderater gesamtwirtschaftlicher Preisanstieg

48

Wolfgang Nierhaus

Anders als der Verbraucherpreisindex, in dem sich auch die Preisentwicklung von eingeführten Waren und Dienstleistungen auswirkt, ist der BIP-Deflator ein Maßstab für den *binnenwirtschaftlich* verursachten Preisanstieg. Im laufenden Jahr wird der gesamtwirtschaftliche Preisanstieg in Deutschland – gemessen am Deflator des Bruttoinlandsprodukts – erneut moderat ausfallen. Zugleich nähert sich die Preisentwicklung der inländischen Produktionsleistung wieder der Entwicklung der gesamten Lebenshaltungskosten an (Prognose für 2002: + 1,5%).

Bayerischer Merkantilismus

Über das weiß-blaue Wirtschaftsmodell

Hans-Werner Sinn im Gespräch mit Sven Afhüppe, Wirtschaftsjournalist bei der Wirtschaftswoche

Afhüppe: Herr Sinn, welche drei Schlagworte verbinden Sie spontan mit Bayern?

Sinn: Laptop, Lederhose und Lust an der Arbeit.

Afhüppe: Sind das die Schlüsselbegriffe, die den wirtschaftlichen Erfolg des Südländes ausmachen?

Sinn: Zwei davon jedenfalls. Die Bayern sind – ähnlich wie die Amerikaner – Menschen, die zupacken, wenn es irgendwo klemmt, und keine Angst vor der Zukunft haben. Die Selbständigenquote ist die höchste aller Bundesländer. Die Bayern haben es nach dem Krieg zudem geschafft, mit einer langfristig angelegten Strukturpolitik den Wohlstand des Landes wie in kaum einer anderen europäischen Region zu vermehren. Oberbayern ist heute die wirtschaftliche stärkste Flächenregion ganz Europas, und immer noch geht das Wachstum ungebrochen weiter. Das, obwohl das Land in der Nachkriegszeit enorme Standortnachteile hatte – eine ganz dürfte Infrastruktur und keine natürlichen Bodenschätze. Durch die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, die anfangs flossen, wird das nicht erklärt.

Afhüppe: Womit erklären Sie dann, dass der Strukturwandel zur High-Tech-Region schneller voran kam als in anderen Bundesländern?

Sinn: Andere Bundesländer haben ihre Finanzmittel mit Vorliebe verfrüstückt, also für konsumtive Zwecke verwendet. Dagegen investierten die bayerischen Landesregierungen meist in langfristig wirkende Infrastrukturprojekte – Autobahnen, Atomkraftwerke, Pipelines für Öl und Gas – sowie vor allem auch in die Hochschulausbildung. Auf Dauer werfen solche Investitionen höhere Renditen ab als beispielsweise der Bau von Schwimmbädern oder Vergnügungsparks, und damit steigt auch das Wirtschaftswachstum.

Afhüppe: Lässt sich das bayerische Modell auf Gesamtdeutschland übertragen?

Sinn: Was die Hochschulförderung und die Technologieorientierung angeht, auf jeden Fall. Vorbildlich ist auch die Strategie, Staatsbesitz zu privatisieren und das Geld nicht im Haushalt versickern zu lassen, sondern gezielt in die High-Tech- und Forschungsförderung zu investieren. Insgesamt sind die strukturellen Voraussetzungen der übrigen Bundesländer erheblich besser als früher in Bayern – das Potential der anderen Länder muss nur endlich richtig genutzt werden, der Strukturwandel in der Bauwirtschaft und im Bergbau vollendet werden, auch wenn eine solche Politik höchst unbequem und unpopulär ist. So lange in diese Bereiche auch in Zukunft teure und schädliche Erhaltungssubventionen fließen, bleibt das Wirtschaftswachstum in Deutschland schwächer, als es sein könnte.

Afhüppe: Kann man sagen, dass Edmund Stoiber in seiner Heimat klassische Industriepolitik betreibt?

Sinn: Der Staat hilft, wo es nötig ist, mischt sich bei Industrieansiedlungen ein und überlässt nicht alles dem Markt. Das ist das bayerische Modell. Dieser bayerische Merkantilismus ist ohne Zweifel ein Erfolgsmodell ...

Afhüppe: ... das ist aber nicht besonders marktwirtschaftlich ...

Sinn: ... Richtig, aber wo Zukunftsmärkte zur Koordination der Ansiedlungsentcheidungen fehlen, kann der Staat durch die Organisation von Industrie-



Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des ifo Instituts



Sven Afhüppe

clustern helfen. Durch gezielte Standortpolitik lässt sich der Grundstein für dynamisches Wachstum legen. Wenn ein Unternehmen bei der Wahl seiner Gewerbefläche weiß, dass sich wichtige Zulieferfirmen problemlos in der Nähe ansiedeln können und überdies hochkarätige Wissenschaftseinrichtungen vor Ort sind, kommt es gerne. Genau das ist etwa am Biotech-Standort Martinsried passiert. Ein gutes Beispiel für eine solche produktive Cluster-Bildung sind – im Nachbarstaat Sachsen – auch die Industrieansiedlungen in den Großräumen Leipzig und Dresden. Ohne staatlichen Einfluss wären diese Produktionszentren nicht zustande gekommen. In einer globalisierten, vernetzten Welt müssen die Wirtschaftsstandorte viel stärker aufeinander abgestimmt sein, als das früher nötig war.

Kann die Einführung des Kombilohns die Lage am Arbeitsmarkt nachhaltig verbessern?

Das Bundeskabinett hat die Richtlinien zur bundesweiten Einführung des so genannten Mainzer Modells ab März 2002 beschlossen. Danach erhalten Bezieher von niedrigen Erwerbseinkommen bei Neuaufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf drei Jahre befristet Zuschüsse zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen und zum Kindergeld. Sind nachhaltige Beschäftigungseffekte zu erwarten?

Kombilohnmodelle – Ein Weg zur Erhöhung der Beschäftigung in Deutschland?

Die Beschäftigungssituation von Geringqualifizierten hat sich in den meisten OECD-Staaten in den letzten Jahrzehnten dramatisch verschlechtert. Ein wichtiger Faktor dafür wird zum einen in den hohen Arbeitskosten bei der Beschäftigung von Geringqualifizierten in Deutschland und anderen europäischen Ländern mit hohen Lohnsteuern und Sozialabgaben gesehen. Zum anderen werden dafür zu geringe Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung aufgrund eines relativ hohen Sicherungsniveaus bei Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Letzteres bedingt einen effektiven Mindestlohn, der häufig über dem durch die individuelle Produktivität gerechtfertigten Marktlohn liegt. Da zusätzliches Erwerbseinkommen weitgehend auf die Arbeitslosen- und Sozialhilfe angerechnet wird, bestehen keine finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit: Die Geringverdiener befinden sich in der »Sozialhilfefalle«.

In den letzten Jahren wurden in Wissenschaft und Politik verschiedene Vorschläge zu Lohnsubventionen als ein Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich diskutiert (für einen Überblick vgl. Buslei und Steiner 1999; 2000). Ein Teil dieser Vorschläge bezieht sich auf Lohnsubventionen an Arbeitnehmer in Form so genannter »Kombilohn«-Modelle, die eine direkte Subventionierung von Arbeitnehmern mit niedrigem Erwerbseinkommen vorsehen. Auf dieser Überlegung basiert auch das so genannte »Mainzer Modell«, das ursprünglich vom Sozialminister von Rheinland-Pfalz, Florian Gerster,

in die wirtschaftspolitische Diskussion eingebracht worden ist. Dieses Modell, das bisher in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg erprobt wurde, soll nun in modifizierter Form auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet werden. In diesem Beitrag soll zum einen argumentiert werden, dass das Mainzer Modell keinen geeigneten Ansatz zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich darstellt, zum anderen sollen die Voraussetzungen für Erfolg versprechende Kombilohnmodelle im Niedriglohnbereich aufgezeigt werden.

Das Mainzer Modell

Dieses Modell sieht eine von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängige, degressiv gestaffelte Subventionierung der Sozialbeiträge von Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich vor. Subventionsberechtigt sind Alleinstehende (Verheiratete) mit einem monatlichen Einkommen zwischen 325 € und 897 € (1 707 €). Alleinerziehende werden hinsichtlich der Fördergrenze und der Subventionshöhe wie Verheiratete behandelt. Bei einem Arbeitsentgelt von 325 € entspricht die Förderung dem Arbeitnehmerbeitrag zu Sozialversicherung und nimmt innerhalb der Fördergrenzen linear ab. Pro Kind besteht außerdem Anspruch auf einen degressiv gestaffelten einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag in Höhe von maximal 75 €. Gefördert werden sollen auch bisher geringfügig Beschäftigte bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sofern diese innerhalb der genannten Einkommensgrenzen liegt und die wöchentliche Arbeitszeit mindestens



Viktor Steiner*

* Prof. Dr. Viktor Steiner ist am Center for Economic Studies (CES), Universität München tätig und Forschungsdirektor am ifo Institut.

15 Stunden beträgt. Auch ist innerhalb dieser Grenzen die Förderung beim Übergang aus einer sozialversicherungs-pflichtigen Beschäftigung in eine andere bei Wechsel des Arbeitgebers möglich. Die maximal mögliche Förderdauer beträgt 36 Monate, das Modell soll bis 2006 befristet werden.

Die Bundesregierung hat im Jahr 1999 das Mainzer Modell mit einer etwas abweichenden Ausgestaltung bezüglich der Förderdauer und der Zielgruppe in Modellprojekten in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und in Brandenburg eingeführt. Das Mainzer Modell war ursprünglich überwiegend auf Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte ausgerichtet, diese Zielgruppenorientierung wurde jedoch bereits 2001 aufgehoben und ist auch bei der bevorstehenden Ausweitung des Modells auf das Bundesgebiet nicht vorgesehen. Der Grund dafür besteht wohl darin, dass die Beteiligung an den Modellprojekten weit hinter den Erwartungen der Befürworter zurückgeblieben ist. Insgesamt sind bis August 2001 nur ca. 500 Anträge gestellt worden. Nur ein Teil der Geförderten war früher arbeitslos, über ein Drittel bezog vor Eintritt in das Programm Sozialhilfe, jeder Zehnte der geförderten Teilnehmer war früher geringfügig beschäftigt (Sozialpolitische Umschau, Ausgabe Nr. 31/2001, S. 338).

Die Bundesregierung erwartet »aufgrund der bisher gesammelten Erfahrungen« (mit den Modellprojekten im Rahmen des Mainzer Modells) bei veranschlagten fiskalischen Kosten von ca. 40 Mill. € eine bescheidene Beschäftigungszunahme im Niedriglohnbereich von 20 000 bis 30 000 Personen. Dies liegt auch im Bereich früherer Schätzungen zu den Beschäftigungseffekten vergleichbarer Vorschläge zur Einführung von Kombilohnmodellen in Deutschland (für einen Überblick vgl. Buslei und Steiner 2000). Wie im Folgenden begründet wird, erscheint sogar diese doch recht bescheidene Einschätzung der durch das Mainzer Modell induzierten zusätzlichen Beschäftigung wahrscheinlich noch zu optimistisch.

Wieso ist das Mainzer Modell kein Erfolg versprechendes Kombilohnmodell?

Verschiedene Schätzungen der »arbeitsfähigen« Sozialhilfeempfänger weisen zwischen 600 000 und 800 000 Personen aus (vgl. z.B. Buslei und Steiner 1999). Dazu kommen noch jahresdurchschnittlich ca. 1,2 Mill. Bezieher von Arbeitslosenhilfe, die definitionsgemäß als arbeitslos gelten. Insgesamt ergibt sich damit eine Anzahl von ca. 1,8 Mill. arbeitslosen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern, die im Prinzip für eine Arbeitsaufnahme zur Verfügung stehen (ein geringer Anteil der Bezieher von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe ist bereits in geringem Umfang beschäftigt). Gleichzeitig existiert jedoch eine ungefähr gleich große Anzahl unbesetzter offener Stellen, die im Jahr 2001 auf zwischen 1,2 und 1,5 Mill. geschätzt wird. Das Mainzer Modell geht

implizit davon aus, dass ein großer Teil dieser offenen Stellen zu den gegebenen Bruttolöhnen zwar mit den Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern besetzt werden könnten, diese aufgrund zu geringer finanzieller Anreize aber an einer Beschäftigungsaufnahme kein Interesse haben.

Die Lösung des Problems besteht aus Sicht der Vertreter des Mainzer Modells in einer Subventionierung geringer Erwerbseinkommen, so dass *bei gegebenen Bruttolöhnen* im Niedriglohnbereich das Nettoeinkommen durch Erwerbstätigkeit deutlich über das Transfereinkommen angehoben wird. Diese Sicht setzt natürlich voraus, dass keine qualifikatorischen Profildiskrepanzen (»Mismatch«) zwischen den offenen Stellen und den Arbeitslosen besteht. Trifft diese Annahme nicht zu, setzt eine Beschäftigungszunahme eine Senkung der Bruttolöhne oder eine direkte Subventionierung der Lohnkosten der Unternehmen bei der Einstellung von Arbeitslosen voraus. Ersteres ist nur möglich, wenn dem gestiegenen effektiven Arbeitsangebot keine gesetzlichen Mindestlöhne oder bindende Tariftlöhne entgegenstehen, letzteres ist beim Mainzer Modell nicht vorgesehen.

Geht man davon aus, dass die Zunahme des effektiven Arbeitsangebots nicht durch die Arbeitsnachfrage beschränkt wird, stellt sich die Frage nach der Größenordnung der zu erwartenden Reaktion des Arbeitsangebots auf Einkommensänderungen, die sich nach dem Mainzer Modell durch die Aufnahme einer Beschäftigung ergeben. Simulationsstudien zu verschiedenen Kombilohnmodellen, die vergleichbare Einkommensänderungen implizieren, weisen auf sehr geringe Arbeitsangebotseffekte hin, die noch unter der von der Bundesregierung erwarteten Größenordnung von 20 000 bis 30 000 Personen liegen (vgl. Buslei und Steiner 1999; 2000; Steiner 2000).

Außerdem ist zu erwarten, dass die fiskalischen Kosten des Mainzer Modells deutlich höher ausfallen als durch die Bundesregierung angegeben wird. Dabei wird implizit davon ausgegangen, dass die Lohnsubvention auf bisher nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte beschränkt werden kann. Dies bedeutet, dass ein gegebenes Bruttoerwerbseinkommen innerhalb der Fördergrenzen mit einem individuell unterschiedlichen Nettoeinkommen verbunden ist, je nachdem ob der Arbeitnehmer vor Einführung des Mainzer Modells bereits beschäftigt war oder nicht. Bereits früher Beschäftigte mit geringem Einkommen können sich aber dadurch finanziell verbessern, dass sie (mit oder ohne dazwischenliegender Arbeitslosigkeit) eine Beschäftigung zum gleichen Bruttolohn bei einem anderen Arbeitgeber aufnehmen. Will man derartige Anpassungsprozesse vermeiden, müssen Geringverdiener unabhängig von ihrem bisherigen Erwerbsstatus die gleiche Subvention erhalten. Dies würde jedoch ein wesentlich höheres Subventionsvolumen bedingen, das nicht in Millionen sondern in Milliarden € zu bemessen sein dürfte. Kostenträchtig erscheint auch die

Ausnahmeregelung für bisher geringfügig Beschäftigte, die innerhalb der gegebenen Fördergrenzen eine Subventionierung der Sozialbeiträge bei einem Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorsieht. Insgesamt ist vom Mainzer Modell also kein positiver Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme im Niedriglohnbereich zu erwarten. Im Gegenteil: Berücksichtigt man, dass die fiskalischen Kosten wesentlich höher ausfallen dürften als die optimistische Schätzung der Bundesregierung impliziert und diese durch Kürzungen an anderer Stelle ausgeglichen werden müssen, so sind negative Beschäftigungseffekte des Mainzer Modells nicht auszuschließen.

Wieso sind das Mainzer Modell und andere Kombilohnmodelle mit ähnlicher Ausgestaltung für Deutschland so wenig erfolgversprechend, wo doch in den USA mit dem EITC ein vergleichbares Modell anscheinend erfolgreich praktiziert wird? Übersehen wird dabei in der Regel, dass sich die sozialen Sicherungssysteme und die Arbeitsmarktstrukturen zwischen den beiden Ländern grundlegend unterscheiden. Relativ zum Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich ist das soziale Existenzminimum in Deutschland sehr viel höher als in den USA, die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe werden in Deutschland im Prinzip unbefristet gewährt, während in den USA Lohnersatzleistungen zeitlich befristet sind und Sozialhilfe an Arbeitsfähige nicht gewährt wird. Darüber hinaus ist die Lohnflexibilität in den USA wesentlich höher als in Deutschland, entsprechend ist der Abstand zwischen dem untersten 10% der Einkommen (Einkommensdezil) und dem mittleren Erwerbseinkommen dort sehr viel größer als hierzulande.

Diese Unterschiede haben erhebliche Auswirkungen auf die Effektivität und Kosten von Kombilohnmodellen: Bei relativ geringen empirischen Arbeitsangebotselastizitäten ist für eine merkliche Ausweitung des effektiven Arbeitsangebots eine deutliche Reduktion der Transferentzugsrate bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe erforderlich. Bei einem relativ zum mittleren Erwerbseinkommen hohen sozialen Existenzminimum impliziert dies, dass auch ein erheblicher Teil der bereits Beschäftigten subventionsberechtigt wird. Würde beispielsweise die Transferentzugsrate bei der Sozialhilfe auf 50% gesenkt und bliebe diese über den gesamten Transferbereich konstant, wären bei einem angenommenen sozialen Existenzminimum von monatlich 1 500 € für eine vierköpfige Familie noch Erwerbseinkommen von monatlich 3 000 € (= 1 500/0.5) transferberechtigt. Dass dies kein finanzierbares Kombilohnmodell darstellt, zeigt sich schon daran, dass dieser Wert deutlich über dem mittleren Bruttoerwerbseinkommen liegt.

Um die fiskalischen Kosten zu begrenzen, muss entweder das soziale Existenzminimum deutlich gesenkt oder die Transferentzugsrate wesentlich höher angesetzt werden. Will man die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch eine geringe Transferentzugsrate bei sehr geringen Einkommen

fördern, ein relativ hohes soziales Existenzminimum aufrecht erhalten und gleichzeitig die fiskalischen Kosten begrenzen, müssen innerhalb des Subventionsbereichs extrem hohe Grenzbelastungen mit entsprechend negativen Arbeitsanreizen in diesem Bereich in Kauf genommen werden.

Wie müsste ein Erfolg versprechendes Kombilohnmodell ausgestaltet sein?

Ein Erfolg versprechendes Kombilohnmodell muss durch eine deutliche Reduktion der Transferentzugsrate die Anreize zur Arbeitsaufnahme verbessern und gleichzeitig die fiskalischen Kosten begrenzen. Will man extreme Grenzbelastungen innerhalb des Subventionsbereichs vermeiden, setzt dies eine deutliche Senkung des Sozialhilfeniveaus voraus. Auch bisher ist bereits bei erstmaliger Verweigerung der Annahme einer Beschäftigung eine Kürzung der Sozialhilfe um 25% vorgesehen, bei mehrmaliger Weigerung ist auch die vollständige Streichung der Hilfe zum Lebenshilfe (Regelsätze) möglich. Auch besteht mittlerweile weitgehend politischer Konsens darüber, dass die Arbeitslosenhilfe, deren Niveau vom früheren Erwerbseinkommen abhängt und die bezüglich der Anrechnung von Vermögen und der Zumutbarkeit einer Beschäftigung großzügigere Regelungen vorsieht, in die Sozialhilfe integriert werden soll. Dabei sollte aber gewährleistet sein, dass *arbeitswillige* Sozialhilfeempfänger zumindest das gleiche Nettoeinkommen realisieren können wie bisher. Dies ließe sich dadurch erreichen, dass jedem Sozialhilfeempfänger eine Tätigkeit im öffentlichen Beschäftigungssektor angeboten wird, die entsprechend dem bisherigen Sozialhilfeniveau entlohnt wird. Dadurch wäre auch eine effektive Kontrolle der Arbeitsbereitschaft aller Sozialhilfeempfänger im Sinne eines »Work test« gewährleistet. Es ist zu erwarten, dass bereits dadurch ein erheblicher Teil der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger freiwillig aus dem Leistungsbezug ausscheidet.

Erwerbseinkommen sollte entsprechend dem in den USA praktizierten EITC bis zu einer bestimmten Höhe subventioniert werden. Dabei sollte vor allem die Aufnahme einer regulären Beschäftigung im »ersten« Arbeitsmarkt gefördert werden. Der EITC sieht vor, dass in einem »Einstiegsbereich« Erwerbseinkommen durch eine Steuergutschrift (Subvention) aufgestockt wird, die bis zu einem Maximum mit zunehmendem Erwerbseinkommen steigt, dann über einen bestimmten Einkommensbereich konstant bleibt und ab einer Obergrenze des Einkommens schließlich abgeschmolzen wird (vgl. Ochel 2000, Abb. 1). Die Parameter des EITC sollten so festgelegt werden, dass bei einer Vollzeitbeschäftigung ein deutlicher Abstand zwischen dem Nettoeinkommen (Erwerbseinkommen plus Subvention) und dem bisherigen Sozialhilfeniveau besteht. Wichtig dabei ist auch, dass hinreichende finanzielle Anreize zum Übergang vom öffentlichen Beschäftigungssektor in den ersten Arbeitsmarkt bestehen. Dies impliziert, dass auch bereits im

Niedriglohnbereich Beschäftigte auch subventionsberechtigzt werden und damit erhebliche fiskalische Kosten eines derartigen Kombilohnmodells. Hinzu kommen noch die mit einer Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors verbundenen fiskalischen und ökonomischen Kosten.

Allerdings existiert in Deutschland bereits ein relativ großer öffentlicher Beschäftigungssektor in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und verschiedenen betrieblichen Eingliederungsmaßnahmen für sogenannte »Problemgruppen« des Arbeitsmarktes sowie staatliche geförderten Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Hagen und Steiner 2000). Insbesondere bei ABM besteht ein erhebliches Potential zur Kosteneinsparung, wenn die Teilnahme daran nur mehr das bisherige Sozialhilfeniveau finanziell absichert. Die dadurch frei werdenden Ausgaben für »aktive« Arbeitsmarktpolitik könnten zur Finanzierung der vorübergehenden Zunahme der dem öffentlichen Beschäftigungssektor zugewiesenen Empfänger von Sozialhilfe verwendet werden.

Die fiskalischen Nettokosten eines derartigen Kombilohnmodells können erst nach (politischer) Festlegung der Werte für die Modellparameter abgeschätzt werden. Die fiskalischen Kosten bei Einführung des skizzierten Kombilohnmodells werden zumindest kurzfristig auch bei einer zu erwartenden nennenswerten Beschäftigungszunahme zumindest kurzfristig nur zum Teil durch die erwähnten Einsparungen bei der Sozialhilfe und den Ausgaben für »aktive« Arbeitsmarktpolitik ausgeglichen werden können. Längerfristig wird ein derartiges Kombilohnmodell umso erfolgreicher sein, je weniger Hindernisse der Entwicklung eines privatwirtschaftlichen Niedriglohnssektors entgegenstehen. Dazu werden auch Änderungen bei den tariflichen und gesetzlichen Mindestlöhnen notwendig sein.

Literatur

- Buslei, H. und V. Steiner (2000), »Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 1, 54–67.
- Buslei, H. und V. Steiner (1999), *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 42, Baden-Baden: Nomos.
- Hagen, T. und V. Steiner (2000), *Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden: Nomos.
- Ochel, W. (2000), »Steuergutschriften und Transfers an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich – der angelsächsische Weg zu mehr Beschäftigung und weniger Armut«, *ifo Schnelldienst* 53 (21), 13–23.
- Steiner, V. (2000), »Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? Eine ökonometrische Analyse für Deutschland«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33, 385–395.



Hans-Peter Klös*



Holger Schäfer*

Kombilöhne in Deutschland – Grundsatzreformen statt Mainzer Modell

Arbeit soll sich lohnen. Dieses Axiom ist nicht nur in der Arbeitsmarktökonomie weitgehend unstrittig. Ungewiss ist dagegen, ob die Botschaft auch schon bis zur herrschenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vorgedrungen ist. Denn genau an der Schnittstelle zwischen diesen beiden Politikbereichen schlummert eines der größten materiellen und institutionellen Probleme des deutschen Arbeitsmarktes, wie folgende Zahlen belegen mögen: Im Jahresdurchschnitt 2000 bezogen 1,46 Mill. Menschen Arbeitslosenhilfe und 1,62 Mill. Personen im erwerbsfähigen Alter Hilfe zum Lebensunterhalt, also die klassische Sozialhilfe. Bereinigt um Doppelzählungen und Fälle begründeter Nichterwerbsfähigkeit ergibt sich daraus ein aktivierbares Personenpotential von über 2,1 Mill. Personen, das der sichtbarste Ausdruck struktureller Arbeitslosigkeit in Deutschland ist. Für diese Personen werden derzeit aus Steuer- oder Beitragsmitteln je nach Rechnung etwa 16,5 Mrd. € jährlich an Transfers und weitere 6 Mrd. € an Aktivierungshilfen aufgewendet, deren Beschäftigungseffekte gering, deren Entzugseffekte für die öffentlichen Haushalte aber beträchtlich sind.

Allein die Größenordnungen zeigen, dass die Diskussion um so genannte »Kombilöhne« richtig und überfällig ist. Denn allen Überlegungen zu Kombilöhnen ist gemeinsam, niedrigere Arbeitseinkommen durch eine staatliche Leistung so aufzustocken, dass sich die Arbeitsaufnahme für Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger (wieder) lohnt und so mehr Beschäftigung für diese beiden Problemgruppen angebahnt werden kann. Doch die Übereinstimmung im Grundsatz endet in der Regel bereits dann, wenn es um die unter An-

* Dr. Hans-Peter Klös ist Leiter, Dipl.-Ökonom Holger Schäfer wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Arbeitsmarkt im Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

reizgesichtspunkten entscheidenden zwei Größen geht, nämlich das durch staatliche Transfers erzielbare Einkommen einerseits und das durch Erwerbstätigkeit erzielbare Einkommen andererseits.

Denn damit verbindet sich im Kern die Frage nach dem notwendigen Abstand zwischen dem staatlich garantierten Einkommen bei Nichtarbeit einerseits und jenem bei Arbeit andererseits. Dass dies einen Kern des Sozialstaatsverständnisses in Deutschland berührt, ist evident. Um so wichtiger ist es daher, noch einmal kurz den Status quo in Erinnerung zu rufen:

- Der Sozialhilfeanspruch inklusive zusätzlicher Transfers (Kindergeld) beträgt bei Alleinstehenden 618 €/Monat, bei Alleinerziehenden mit 1 Kind 1 019 € und bei Verheirateten mit zwei Kindern 1 505 €. Dieses Einkommen definiert einen Mindestlohn. Welches Einkommen hingegen durch Erwerbsarbeit erzielbar ist, hängt von der Qualifikation ab. Arbeitnehmer mit geringen Qualifikationen können entsprechend ihrer niedrigen Produktivität nur geringe Erwerbseinkommen erzielen. Der durchschnittliche Bruttomonatslohn eines Hilfsarbeiters im produzierenden Gewerbe liegt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes je nach Branche bei 1 700 bis 2 300 €. Nichtqualifizierte Arbeiter in der Landwirtschaft kommen gar nur auf 1 500 €. Die Durchschnittsverdienste von Frauen liegen noch 100 bis 200 € darunter. Ein verheirateter Alleinverdiener mit zwei Kindern, der als Hilfsarbeiter im Handwerk tätig ist, erzielt im Durchschnitt ein Einkommen von 1 800 € brutto, von dem ihm rund 1 700 € nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben zuzüglich des Kindergeldes verbleiben. Mit der Sozialhilfe erzielt er somit fast 90% des Einkommens aus Erwerbstätigkeit. Der Abstand für Familien mit Kindern ist mithin nicht allzu groß. Nicht viel größer ist er für Alleinerziehende. Deutlicher ist er nur für Alleinstehende.
- Nicht wesentlich anders beantwortet sich die Lohnabstandsfrage, wenn statt der Alternative »Arbeit statt Sozialhilfe« die Kombination »Arbeit und Sozialhilfe« betrachtet wird. Zwar gewähren die Sozialämter Freibeträge, die Sozialhilfeempfängern bei einem Hinzuverdienst belassen werden. Doch über die Grenze von 140 € hinausgehende Einkommen werden vollständig von der Sozialhilfe abgezogen. Daraus ergibt sich eine Anrechnungsfalle: Trotz höheren Bruttolohns steigt das verfügbare Einkommen nicht an. Es besteht kein Anreiz, länger zu arbeiten oder eine höherwertige Tätigkeit anzustreben. Die Grenzbelastung durch Sozialversicherungsabgaben und Transferentzug liegen in dem Einkommensbereich, der für Geringqualifizierte typisch ist, bei 100%. Verglichen mit der Alternative der Nichterwerbstätigkeit mit ausschließlicher Transferbezug wird ein Bruttoerwerbseinkommen einer Familie mit zwei Kin-

dern von 1 700 € mit 92% belastet, verglichen mit der Alternative des Transferbezugs mit ergänzender geringfügiger Beschäftigung sind es sogar 98%.

Dieser Zustand ist unter Anreizgesichtspunkten wohl kaum zufrieden stellend. Ihn zu verbessern gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten, nämlich einerseits die *Anhebung der Nettoverdienste*, die Geringqualifizierte erzielen können, sowie andererseits die *Absenkung der Transfererinkommen*. Beginnt man zunächst bei der Erhöhung der Verdienste der Geringqualifizierten, so könnte erstens angestrebt werden, die *Qualifikation der Geringqualifizierten* soweit zu verbessern, dass sie höhere Einkommen erzielen können. Diese Strategie wird vor allem von der Bundesanstalt für Arbeit verfolgt. Im Jahr 2000 wurden für die Förderung von Aus- und Weiterbildung rund 8 Mrd. € aufgewendet, die damit den größten Ausgabenposten der aktiven Arbeitsmarktpolitik darstellt. Angesichts der ausstehenden Beweise der Effektivität der Maßnahmen ist es allerdings mehr als fraglich, inwieweit eine Verstärkung dieser Bemühungen die erhoffte und für eine Arbeitsmarktintegration erforderliche Aufstiegsmobilität der Geringqualifizierten wirklich erhöhen wird.

Die zweite Möglichkeit besteht in einer Anhebung der Verdienste für Geringqualifizierte durch eine *implizite oder explizite Lohnsubvention*. Diese Überlegung ist konsequent und umreißt die gemeinsame Klammer der Kombilohnmodelle: Da Qualifizierung nicht für jeden die Lösung sein kann, muss ein funktionsfähiger Arbeitsmarkt auch Geringqualifizierten eine Beschäftigung bieten können. Andererseits kann man kaum darauf hoffen, die Unternehmen würden freiwillig Löhne oberhalb der individuellen Produktivität zahlen. Gesetzlich oder tariflich festgelegte Mindestlöhne oberhalb der individuellen Produktivität führen allenfalls zu verfestigter Arbeitslosigkeit.

Bisher keine Förderungseffekte

Die vielen Förderinstrumentarien, seien es die klassischen Instrumente der Arbeitsförderung oder die neueren Kombilohnmodelle, mit denen in der einen oder anderen Form Lohnsubventionen erprobt werden, haben jedoch eines gemeinsam: Sie zeigen bisher nicht die Beschäftigungseffekte, die man sich von ihnen erhofft hat. Im Falle des nunmehr bundesweit geplanten »Mainzer Modells« hat man die Erwartungen daher bereits im Vorfeld sehr niedrig angesetzt. Damit drängt sich die Frage auf, warum das, was in der Theorie plausibel klingt, in der Praxis so schlecht funktioniert. Auch auf diese Frage gibt es mindestens zwei zu Kontroversen führende Antworten:

- Erstens wäre es möglich, dass für die Geringqualifizierten keine Arbeitsplätze vorhanden sind, die sie besetzen

könnten – selbst wenn sich für sie Arbeit lohnen würde. Dieses Argument lässt sich empirisch jedoch nicht belegen. Von den 485 000 gemeldeten offenen Stellen des Jahres 2001 waren 48% für Arbeitnehmer ohne besondere Ausbildung geeignet. Unter Berücksichtigung des Einschaltungsgrades der Arbeitsämter ergibt das knapp eine dreiviertel Million vakante Arbeitsplätze für Geringqualifizierte. Untersuchungen zu berufsspezifischen Arbeitskräfteengpässen zeigen zudem, dass ein Arbeitskräftemangel auch in Berufen zu beobachten ist, die gerade nicht durch hohe Qualifikationsanforderungen charakterisiert sind.

- Die zweite Antwort ist um einiges unbequemer: Die Lohnsubventionen ignorieren den Mindestlohncharakter der Sozialhilfe und verlieren sich in den unscharf abgegrenzten Zuständigkeiten von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, genauer: zwischen Arbeitsämtern einerseits und Sozialämtern andererseits. Die *Kommunen* als Träger der Sozialhilfe haben unter dem langzeitarbeitslosigkeitsbedingten Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen zu leiden. Sie verfügen mit der Sozialhilfe aber über das Instrument, an dem die für ihre Klientel so wichtige Lohnstruktur im Niedriglohnbereich andockt. Sie haben aber wenig Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsämter und sind daher genötigt, gleichsam ihre eigene Beschäftigungspolitik zu veranstalten. Dagegen ist die *Bundesanstalt für Arbeit* wegen der Umlagefinanzierung der Arbeitslosenversicherung finanziell von der Aussteuerung der Langzeitarbeitslosigkeit in den Sozialhilfebezug eigentlich nicht betroffen, trägt aber gleichzeitig die Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik. Dritter Akteur ist der *Bund*, der über die Arbeitslosenhilfe finanziell betroffen ist, aber keine direkte Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik und für die Arbeitsanreize in der Sozialhilfe trägt.

Diese fehlende Kongruenz von finanzieller Betroffenheit und Verantwortung sowie funktionaler Zuständigkeit auf den verschiedenen föderalen Ebenen schafft neben Reibungsverlusten Anreize, das Problem dem jeweils anderen Akteur zuzuschieben. So entstehen soziale Verschiebebahnhöfe, die für die Betroffenen zu oftmals frustrierender Unklarheit darüber führen, wer für ihren Fall zuständig ist. Das »Mainzer Modell« ist ein Paradebeispiel dafür, wie sich die Idee der Lohnsubvention in dieses Bild fügt und dabei »versandet«: Bezahlt wird die Förderung vom Bund, die Verwaltung der Förderung liegt aber in der Hand der Arbeitsämter. Entscheidender Akteur für die Geförderten ist aber eigentlich das Sozialamt, da in den Einkommensbereichen, in denen die Förderung angesiedelt ist, ergänzende Sozialhilfe immer eine Rolle spielt. Doch viele Sozialämter – so das Ergebnis der wissenschaftlichen Begleitforschung – kassieren die Förderung durch Anrechnung auf den Sozialhilfeanspruch wieder ein. Beispielhaft für die Problematik der unklaren Kompetenzen ist, dass die Arbeitsämter als Ansprechpart-

ner der Kombilohnempfänger nicht in der Lage sind, das letztlich erzielbare Nettoeinkommen auszurechnen. Denn die ergänzende Sozialhilfe fällt in die Zuständigkeit der Sozialämter.

Die zunächst naheliegende Änderung der Freibetragsregelungen in der Sozialhilfe löst vielleicht das unmittelbare, nicht aber das grundsätzliche Problem. Auch die Verbesserung der informellen Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern, wie sie im Rahmen der »Mozart«-Modellprojekte erprobt wird, beseitigt nicht die Ineffizienz einer geteilten Verantwortung von Finanzierungs- und Ausgabenkompetenz. Eine Grundsatzreform muss sich daher der Aufgabe stellen, Verantwortung und Finanzierung in eine Hand zu geben. Vieles spricht dafür, dass dies die Kommunen sein sollten. Beschäftigungspolitische Erfolge (wie auch Misserfolge) würden sich unmittelbar auf die Finanzen der verantwortlichen föderalen Ebene auswirken. Somit entstehen Anreize, das Problem mit eigenen Mitteln zu lösen.

Damit verbunden ist die Gelegenheit, das Konnexitätsprinzip in der Arbeitsmarktpolitik neu zu tarieren. Gegenwärtig ist der Bundesanstalt für Arbeit als Protagonisten der aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht bekannt, ob die eingesetzten Mittel effizient verwendet wurden – nicht einmal über die Effektivität der Maßnahmen besteht ein wissenschaftlich haltbarer Konsens. Schon gar nicht ist wegen der Inkongruenz von Zahlern und Nutzern der Arbeitsmarktpolitik eine gesamtfiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz möglich. Eine Zusammenführung von finanzieller und funktionaler Verantwortung könnte diese »Verflechtungsfallen« zumindest teilweise entschärfen. Ineffiziente Maßnahmen würden unmittelbar finanzielle Folgen für denjenigen nach sich ziehen, der die Maßnahmen veranlasst hat. Eine solche Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik könnte erhebliche Effizienzgewinne freisetzen.

Schließlich eröffnete ein solcher Leitbildwechsel in der Arbeitsmarktpolitik auch eine zweite Option zur Balancierung von Arbeitseinkommen und Transfereinkommen, nämlich eine *Absenkung des Transferniveaus*. Die Kommunen haben nämlich durch den Mindestlohncharakter der Sozialhilfe bereits jetzt entscheidenden Einfluss auf die Lohnstruktur im Niedriglohnbereich: Zwar erlegt der Bundesgesetzgeber den Kommunen mittelbar die Leistungshöhe auf. Doch nach dem Prinzip des Nachrangs der Sozialhilfe gemäß § 2 Abs. 1 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erhält keine Hilfe, wer sich selbst helfen kann. Die Hilfe soll nach § 1 Abs. 2 den Hilfeempfänger befähigen, unabhängig von der Hilfe zu leben. Jeder erwerbsfähige Empfänger muss daher gemäß § 18 Abs. 1 BSHG seine Arbeitskraft anbieten und im Rahmen der Zumutbarkeit einsetzen. Die Sozialämter haben demnach also darauf hinzuwirken, dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht, Arbeit findet bzw. einer Arbeitsgelegenheit nachkommt. Wer sich weigert, eine zumutbare Arbeit oder Arbeitsgelegenheit anzu-

nehmen, verwirkt seine Ansprüche gemäß § 25 Abs. 1 BSHG. Es entspricht daher Wortlaut und Geist des BSHG, die Anbahnung von Erwerbsarbeit in den Mittelpunkt der Aktivitäten zu stellen und die zu diesem Zweck auch vorgesehenen Anreize und Sanktionsmöglichkeiten zu nutzen.

Negative Einkommensteuer – die bessere Lösung

Erhielten die Kommunen eine erweiterte arbeitsmarktpolitische Zuständigkeit für ihre größer gewordene Klientel, könnte die Arbeitsmarktpolitik für die oben genannten Problemgruppen stärker als bisher an das Prinzip von Fördern und Fordern gebunden werden, das sich durch drei Grundsätze auszeichnen sollte:

- **Aktivierung:** Grundsatz der Arbeitsmarktpolitik sollte es sein, Empfängern von Transferleistungen frühzeitig ein Arbeitsplatz- oder Ausbildungsangebot zu unterbreiten.
- **Konditionalität:** Die Gewährung von Transferleistungen sollte generell mit der Verpflichtung verknüpft werden, vorliegende Arbeitsangebote anzunehmen oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen.
- **Sanktionsbewehrung:** Die Verweigerung eines Arbeitsangebotes oder einer Maßnahme sollte zu Kürzungen der Transferleistungen führen. Die Sanktionierung ist zwar schon jetzt möglich, wird aber nicht zuletzt wegen der aufwendigen Beweisführung seitens der Ämter selten angewandt. Deshalb ist eine Umkehrung der Beweislast ins Auge zu fassen.

Aus diesen Überlegungen folgt eine klare Empfehlung zu einer Konvergenz von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der arbeitsmarktpolitischen Verantwortungsübernahme für die Betroffenen durch die Kommunen. De facto läuft dieser Ansatz auf die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe hinaus. Ein Festhalten an der Arbeitslosenhilfe als Zwitter von Lohnersatzleistung und Fürsorgeleistung ist ordnungspolitisch ohnehin kaum zu begründen. Dies böte überdies die Chance, den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung stärker zu betonen und Umverteilung dort anzusiedeln, wo sie hingehört – nämlich in das Steuersystem. Konsequenterweise wäre dort auch die Lohnsubvention für geringverdienende am besten aufgehoben. So erscheint die Lösung, Erwerbsarbeit durch eine negative Einkommensteuer ganz aus der Sozialhilfe herauszulösen, ungleich stringenter als – wie im »Mainzer Modell« – die Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen, die gerade beseitigte Inkongruenzen an anderer Stelle wieder aufbaut. Es ergibt sich das Bild einer zweistufigen Reform, in der erstens Verantwortung gebündelt wird und zweitens der gebündelten Verantwortung durch eine Lohnsubventionierung und akzentuierte Konditionalität der Leistungen ein aktivierender Charakter gegeben wird.

Notwendige Bedingung für das Gelingen eines solchen Schrittes ist die Neuordnung der föderalen Finanzverfassung. Die Kommunen tragen gegenwärtig bereits einen erheblichen Teil der arbeitslosigkeitsbedingten Transferleistungen. Eine Ausweitung der Verantwortung ohne Kompensation durch übergeordnete föderale Ebenen erscheint angesichts der angespannten Finanzlage der Kommunen illusorisch. Es bestünde die Gefahr, dass investive Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden können. Andererseits setzt die Überführung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe Mittel frei, die der Bund an die nunmehr zuständigen Kommunen übertragen könnte. Überschlägige Rechnungen¹ können belegen, dass das eingangs genannte Ausgabenvolumen ausreichen würde, um einerseits Subsistenztransfers aufrechtzuerhalten und andererseits eine solche konditionale »Hilfe zur Arbeit« zu finanzieren.

¹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2002, Ausschussdrucksache 14/2050, 190–205.



Ulrich Walwei*

Kombilohn: Lohnsubvention als Einstiegshilfe

Neben dem noch immer hohen globalen Arbeitsplatzdefizites von rund 6 Mill. (Arbeitslose plus Stille Reserve) ist die Arbeitsmarktkrise durch massive Strukturprobleme gekennzeichnet (z.B. in Form von Langzeitarbeitslosigkeit). Sortierprozesse in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und der Wegfall einfacher Tätigkeiten erschweren zunehmend die Reintegration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer, wie Geringqualifizierter oder älterer Arbeitnehmer. Die Eingliederungschancen der Problemgruppen des Arbeitsmarktes könnten sich aber erhöhen – so wird häufig unterstellt –, wenn über eine stärkere Lohndifferenzierung nach unten mehr Beschäftigungsmöglichkeiten auf niedrigerem Niveau von Produktivität und Arbeitskosten geschaffen würden.

Um bei stärkerer Lohnspreizung nach unten aber das in den USA nicht von der Hand zu weisende »Working poor«-Problem zu vermeiden, werden verschiedene mehr oder weniger weitgehende Ansätze zur Subventionierung niedriger Löhne diskutiert. Ein in diesem Zusammenhang zuletzt viel diskutierter Vorschlag sind die sog. Kombilöhne. Unter dem Stichwort Kombilohn lassen sich alle Niedriglohnsbutionen an Arbeitnehmer subsumieren, die zur Verbesserung ihres Nettolohns beitragen und somit als Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Einkommenstransfers einzustufen sind. Zur Etablierung eines durch dauerhafte Subventionen gestützten Niedriglohnssektors gibt es zwei Vorschläge: Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und eine Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten der Bezieher von Transferleistungen.

Degressive Bezuschussung des Sozialversicherungsbeitrags

Ziel des Vorschlages einer dauerhaften Bezuschussung des Sozialversicherungsbeitrags der Arbeitnehmer (wie z.B. des ursprünglichen »Mainzer Modells«) ist zum einen die Schaffung eines Marktes für Teilzeitarbeit speziell für Geringqualifizierte (insbesondere durch das Hineinwachsen ausschließlich geringfügig Beschäftigter in höhere Einkommensbereiche) und zum anderen eine erhöhte Attraktivität einer Beschäftigungsaufnahme bei Bezug von Transferleistungen.

Konkret sollten nach der ursprünglichen Intention des Mainzer Modells Beschäftigungsverhältnisse mit monatlichem Entgelt von über 325 € bis unterhalb einer Entgeltgrenze von rund 800 € bei Alleinverdienern (bei Verheirateten jeweils das Doppelte; bei Eltern verbunden mit Kindergeldzuschlag) auf Dauer gefördert werden. Bei Monatsentgelten zwischen diesen Grenzen werden die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung linear degressiv bezuschusst. Eine Kürzung des Zuschusses im Falle von Teilzeitbeschäftigung war nicht vorgesehen. Der Vorschlag nimmt damit in Kauf, dass auch höher dotierte Beschäftigungen mit geringem Stundenumfang gefördert werden – soweit das erzielte Einkommen unter der Entgeltgrenze liegt.

Die Ergebnisse der Berechnungen zu den ex-ante Wirkungen solcher – auf eine Dauerförderung ausgerichteten – Modelle lassen sich wie folgt zusammenfassen. Für die Bezuschussung der 1997 in dem geförderten Einkommenssegment Beschäftigten (ohne Auszubildende und Mehrfachbeschäftigte) wären auf der Basis der Beschäftigtenstatistik und des Sozio-ökonomischen Panels beim Mainzer Modell rund 0,8 Mrd. € zu veranschlagen gewesen. Die Bezuschussung beträfe zu einem großen Teil Teilzeitbeschäftigte. Zusätzliche Beschäftigungseffekte des Vorschlags dürften – selbst ohne Berücksichtigung des zu unterstellenden Gegenfinanzierungsbedarfs – eher zu vernachlässigen sein. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das durch den Zuschuss nur leicht erhöhte Nettoeinkommen allenfalls einige wenige bisher nicht erwerbstätige Personen veranlassen dürfte, zusätzlich Arbeit anzubieten. Mit Blick auf die bisher geringfügigen Beschäftigten wäre aber wohl damit zu rechnen, dass diese zumindest teilweise ihre Arbeitszeit ausdehnen dürften. Dadurch könnte das Beschäftigungsvolumen in Stunden (nicht aber in Köpfen) dann wachsen, wenn infolge der Eindämmung des Missbrauchs an der 325 €-Schwelle die Schatteneconomy zurückgedrängt würde.

Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern

Ausgangspunkt dieser Vorschläge ist die sog. »Sozialhilfefalle«. Die weitgehende Anrechnung von Zusatzverdiensten

* Dr. Ulrich Walwei ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

auf den Hilfeanspruch gilt als Fehlanreiz, der zur Verlängerung des Hilfebezugs beitragen kann. Bei einem Grenzsteuersatz von rund 85% handeln Sozialhilfeempfänger durchaus ökonomisch rational, wenn sie keine Arbeit anbieten (wollen). Ähnliches gilt im Übrigen auch für die Empfänger von Arbeitslosenhilfe. Durch eine Lockerung der Anrechnungsvorschriften von Erwerbseinkommen auf die Hilfeleistung würde man deshalb einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme schaffen und damit Niedriglohnbeschäftigung als Weg aus der Erwerbslosigkeit fördern.

Die Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern ist im Grunde eine mögliche Variante eines Negativeinkommensteuerkonzeptes. Eine Reihe jüngerer, empirisch fundierter Untersuchungen zeigt, dass je nach Ausgestaltung allenfalls mit leicht positiven, aber eventuell sogar negativen Arbeitsmarkteffekten solcher an Negativeinkommensteuerkonzepten orientierten Ansätzen zu rechnen wäre (vgl. z.B. Bassanini, Rasmussen und Scarpetta 1999). Zwei Gründe sind hierfür v.a. verantwortlich: Wenn erstens die Existenzminima in Höhe der gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus festgelegt werden, führen verbesserte Anrechnungsregelungen zu hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte und in Folge dessen auch eventuell zu negativen Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftenachfrage. Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte entstünden vor allem deshalb, weil aus Gründen der Gleichbehandlung bisher nicht begünstigte Personengruppen Sozialtransfers beziehen können. Zweitens wird zwar für bestimmte Personengruppen (vor allem bisher nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger) der Arbeitsanreiz erhöht, für andere – von Sozialtransfers bisher nicht begünstigte Personengruppen – aber geschwächt.

Demnach lässt sich festhalten, dass Positiveffekte einer Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten auf den Arbeitsmarkt als unsicher einzustufen und fiskalische Risiken bestehen. Freilich ändert sich die Beurteilung, wenn die Einführung von Kombilöhnen mit einer Absenkung des Sozialhilfeniveaus (z.B. für erwerbsfähige Empfänger) verknüpft würde. Der Angebotsdruck würde sich für die Hilfeempfänger noch mehr erhöhen, und es wären Mittel für die Finanzierung verbesserter Anrechnungsbedingungen frei. Wachsende Armutsrisiken müssten aber bei dieser Variante in Kauf genommen werden.

Generell unterstellen Vorschläge zur Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern, dass weil der Abstand zwischen Lohn einerseits und Transferleistung andererseits zu gering sei, niedrig entlohnte Beschäftigung erst gar nicht entstehen bzw. sich nicht weiter aufbauen könne. Diese Annahme ist nur bedingt zutreffend. Neuere Berechnungen zeigen, dass der Lohnabstand bei Alleinstehenden noch immer erheblich ist, bei größeren Haushalten (Alleinerziehende und Ehepaare mit jeweils mehr als einem

Kind unter 18 Jahren) aber sehr niedrig ausfallen kann. Von den 1,26 Mill. Bedarfsgemeinschaften mit Haushaltsvorstand fielen aber 1999 lediglich 242 000 (94 000 Ehepaare und 148 000 weibliche Haushaltsvorstände mit jeweils mehr als einem Kind unter 18 Jahren) in diese letztgenannte Kategorie. Das wären demnach nicht einmal ganz 20% der Sozialhilfe beziehenden Bedarfsgemeinschaften. Für diesen von seiner quantitativen Bedeutung häufig eher überschätzten Personenkreis dürfte insbesondere die Verfügbarkeit bezahlbarer Kinderbetreuungseinrichtung über den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit entscheiden.

Kombilöhne als Einstiegshilfe: Erste Erfahrungen im Zuge von Modellversuchen

Während Kombilohnarrangements mit unbefristeter Ausrichtung sei es in Form von Sozialversicherungszuschüssen oder auch verbesserter Zuverdienstmöglichkeiten offenbar eine Reihe von Haken und Ösen aufweisen, könnte man alternativ auch an befristete Formen des Kombilohns denken. Solche auf Wiedereingliederung zielende Ansätze gewinnen in der jüngsten arbeitsmarktpolitischen Praxis zunehmende Bedeutung.

Herauszuheben ist dabei zum einen eine im Sonderprogramm des Bundes »Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung« (CAST) erprobte Variante des bereits erwähnten Mainzer Modells und die in einigen Regionen eingesetzten Arbeitnehmerzuschüsse nach BSHG (z.B. das sog. »Einstiegs geld«).

Das CAST-Variante des Mainzer Modells wird seit Juli 2000 in den beiden brandenburgischen Arbeitsamtsbezirken Eberswalde und Neuruppin sowie in vier Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz (Koblenz, Mayen, Montabaur, Neuwied) erprobt. Es zielt zwar vorrangig auf (formal) gering Qualifizierte und Langzeiterwerbslose, nichtsdestotrotz ist die befristete Förderung nicht auf diesen Personenkreis beschränkt. Voraussetzung ist vielmehr die Begründung eines tariflich bzw. ortsüblich vergüteten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden und einem Einkommen von 325 € bis ca. 800 €. Bei Ehepaaren verdoppeln sich die untere und obere Einkommensgrenze. Erkennbare Akzeptanzprobleme haben Mitte 2001 zu einer Modifikation der Förderkonditionen (insbesondere einer Verlängerung der Förderhöchstdauer von 18 auf maximal 36 Monate) geführt, mit der Folge einer leichten Erhöhung der Förderzahlen. Von Juli 2000 bis Ende Dezember 2001 gab es in den beteiligten Arbeitsamtsbezirken 838 Bewilligungen, zum Stichtag Ende Dezember wurden in der Statistik 526 Förderfälle gezählt.

Wenngleich seit der Richtlinienänderung zum 1. Mai 2001 eine leichte Zunahme der Inanspruchnahme beim Mainzer

Modell festzustellen ist, bleibt die Inanspruchnahme insbesondere in Ostdeutschland hinter den ursprünglichen Erwartungen weit zurück. Anscheinend sind die neuen Bundesländer nicht zuletzt aufgrund des breiten Einsatzes alternativer Förderkonzepte nach SGBIII (z.B. diverse Lohnkostenzuschüsse) kein gutes Pflaster für Kombilohnarrangements.

Nach dem BSHG können seit dem 1. August 1996 Sozialhilfeempfänger, die eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnehmen, einen befristeten Arbeitnehmerzuschuss erhalten. Eine z.B. in verschiedenen Regionen Baden-Württembergs erprobte Variante ist das sog. »Einstiegsgeld«. Die Hilfeempfänger dürfen für einen Zeitraum von zwölf Monaten (teilweise auch 18 Monate) bis zu 50% des zuverdienenden Erwerbseinkommens behalten. Die Inanspruchnahme dieses und anderer ähnlich gelagerter Förderkonzepte in anderen Bundesländern liegt bei gegenwärtig rund 1 000 Förderzugängen.

Von der Politik favorisiert wird gegenwärtig das Mainzer Modell. Ab 1. Januar 2002 wurde es auf ganz Rheinland-Pfalz ausgedehnt, vorgesehen ist inzwischen eine darüber hinausgehende Ausweitung auf das gesamte Bundesgebiet ab dem 1. April 2002. Eine Analyse der Inanspruchnahme unterschiedlicher Kombilohn-Modelle in Deutschland ist kürzlich zu dem Schluss gekommen, dass eine Ausweitung des Mainzer Modells auf der Basis der Inanspruchnahme in Rheinland-Pfalz zu bundesweit jährlich rund 34 000 Förderfällen führen könnte (Kaltenborn 2001). Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland würde es sich damit um einen eher bescheidenen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsprobleme handeln. Eine der offenen Fragen ist dabei, inwieweit der im Wesentlichen als Teilzeitförderung zu betrachtende, befristete Sozialversicherungszuschuss einen realistischen Weg aus der Arbeitslosigkeit ebnet. Zudem sind die geschätzten 34 000 Förderfälle allenfalls als Obergrenze des möglichen Arbeitsmarkteffektes zu sehen. Vor zu großen Erwartungen und einem eventuell überzogenen Mitteleinsatz ist vor allem deshalb zu warnen, weil sich auch bei dieser Fördervariante ähnlich wie bei arbeitgeberseitigen Lohnkostenzuschüssen die Nettobeschäftigungseffekte in engen Grenzen halten werden. Aufgrund von Mitnahmeeffekten (z.B. weil Arbeitslose eventuell auch ohne Förderung Beschäftigung gefunden hätten), Substitutionseffekten (z.B. weil geförderte Personen nicht-Geförderte verdrängen können) und Crowding-out-Effekten (z.B. weil die dafür eingesetzten finanziellen Mittel auch anderweitig hätten eingesetzt werden können) dürfte der Zusatzeffekt niedriger ausfallen als die Zahl der Förderfälle.

Fazit

Eine stärkere Lohndifferenzierung kann zur Erschließung arbeitsintensiver Produkte und Dienste beitragen. Würde

diese realisiert, könnten sich zumindest für den leistungsfähigeren Teil der wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer Einstiegs- und Dauerpositionen ergeben. Gleichzeitig soll aber – anders als in den USA – Niedriglohnarmut unter Geringverdienern vermieden sowie fiskalische Risiken mit Blick auf die mittel- und längerfristig notwendige Konsolidierung öffentlicher Haushalte erst gar nicht entstehen. Dadurch kommt es zu einem nur schwer auflösbaren Zielkonflikt: Großzügige Hilfe- und Lohnersatzleistungen auf der einen Seite und wirksame Arbeitsanreize auf der anderen Seite sind mit Blick auf die Erschließung eines niedrig produktiven Beschäftigungssektors inkompatible Ziele.

Während daher vor dem Einstieg in eine flächendeckende und massive Lohnsubventionierung bei einem ansonsten unveränderten Steuer- und Transfersystem angesichts der vorliegenden Erkenntnisse nur eindringlich gewarnt werden muss, sind befristete Eingliederungshilfen für Arbeitnehmer schwerer zu beurteilen. Solche Zuschüsse können als Ergänzung oder Alternative zu anderen auf Wiedereingliederung zielenden Instrumenten wie z.B. ABM oder LKZ gesehen werden. Die finanziellen Mittel dafür wären gut angelegt, wenn sich Arbeitnehmer mit Aufnahme einer Beschäftigung aus der Abhängigkeit von Lohnersatzleistungen befreien könnten. Dies setzt Einkommenssteigerungen (wie höhere Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit) voraus, die den Wegfall der Lohnsubventionen nach Ende der Förderdauer kompensieren können. Die laufenden Evaluationen werden zeigen, ob dies für geförderte Arbeitnehmer eine realistische Perspektive ist. Hoffnung in dieser Hinsicht machen neuere Längsschnittuntersuchungen zur Lohnmobilität in Westdeutschland, wonach die Chancen für Geringverdiener im Zeitraum 1984 bis 1996 zugenommen haben, das unterste Einkommenssegment zu verlassen (vgl. Kaltenborn und Klös 2000).

Literatur

- Bassanini, A., J.H. Rasmussen und S. Scarpetta (1999), »The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model applied to four OECD Countries«, *Working Papers* No. 224, Paris: OECD, Economics Department.
- Kaltenborn, B. (2001), »Kombilöhne in Deutschland – Eine systematische Übersicht«, *IAB Werkstattbericht* Nr. 14 / 5.12.
- Kaltenborn, B. und H.-P. Klös (2000), »Arbeitsmarktstatus- und Lohnmobilität in Westdeutschland 1984/86«, *iw-trends* (2).



Sabine Dann*



Martin Rosemann*

Negative Anreize in wesentlichen Einkommensbereichen

Seit zwei Jahrzehnten ist Deutschland von Massenarbeitslosigkeit betroffen. Zwar sind die Arbeitslosenzahlen in den letzten Jahren leicht rückläufig gewesen, doch wird für das Jahr 2002 ein durchschnittlicher Wert von 4 Mill. Arbeitslosen prognostiziert. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ist deutlich höher als noch Anfang der neunziger Jahre. Im September 2001 betrug er 33,5%. Insbesondere gering Qualifizierte und Ältere sind überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit wird es für sie immer schwieriger einen Arbeitsplatz zu finden.

Die Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit sind vielschichtig. Eine Ursache besteht in einem teilweise leistungsfeindlichen Transfersystem. Insbesondere fehlen aufgrund der weitgehenden Anrechnung von eigenem Erwerbseinkommen auf die Arbeitslosen- und Sozialhilfe Arbeitsanreize für Transferempfänger (Arbeitslosen- und Sozialhilfefälle). Mit Kombieinkommen und Kombilöhnen, die seit Ende der neunziger Jahre auch in Deutschland erprobt werden, sollen Anreize geschaffen werden, niedrig entlohnte Arbeitsplätze zu besetzen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die relative Attraktivität von Schwarzarbeit zu senken. Kombieinkommen richten sich in erster Linie an Personen, deren Arbeitsproduktivität nicht ausreicht, um mit ihrem Erwerbseinkommen auf Anhieb den Sprung über die Transferschwelle zu schaffen.

Das Bundeskabinett hat jüngst die Richtlinien zur bundesweiten Einführung des so genannten Mainzer Modells ab

März 2002 beschlossen. Danach sollen Bezieher von niedrigen Erwerbseinkommen bei Neuaufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf drei Jahre befristet Zuschüsse zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen und zum Kindergeld erhalten. Die bundesweite Regelung orientiert sich am Mainzer Modell, das bisher im Modellversuch in Rheinland-Pfalz und in Brandenburg getestet wird. Allerdings nehmen die Zuschüsse, anders als im Modellversuch, nicht linear, sondern in Stufen ab. Ferner werden die Zuschüsse nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.

Wie groß sind die Beschäftigungseffekte, die vom Mainzer Modell zu erwarten sind? In welchem Verhältnis stehen zusätzliche Beschäftigung und Kosten? Besteht eine Chance zur dauerhaften Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung? Und wie steht es mit den Aussichten für Transferempfänger, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf längere Sicht ganz zu überwinden?

Ziele

Es ist zu beachten, dass zwei verschiedene Ziele in der Diskussion um die Einführung von Kombieinkommen klar voneinander getrennt werden sollten:

1. Die Schaffung von Arbeitsanreizen für langzeitarbeitslose Transferempfänger durch Beseitigung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfefällen.
2. Die Schaffung eines dauerhaft subventionierten Niedriglohnssektors durch eine allgemeine Subventionierung von niedrigem Erwerbseinkommen.

Während Zuschüsse für Geringverdiener, wie jetzt durch die Bundesregierung mit der bundesweiten Einführung des so genannten Mainzer Modells beschlossen, eher der Einführung eines generellen staatlich unterstützten Niedriglohnssektors dienen können, ist eine vorübergehende Absenkung der Transferentzugsrate für spezielle Zielgruppen, wie sie im Rahmen des Modellversuchs »Einstiegsgeld in Baden-Württemberg« derzeit erprobt wird, besser geeignet, nachhaltige Arbeitsanreize für Transferempfänger zu schaffen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Entsprechend muss bei der Bewertung verschiedener Modelle von Kombieinkommen beachtet werden, welches Ziel sie im Wesentlichen verfolgen. Eine allgemeine Kombieinkommens- und Niedriglohnstrategie kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie auch Arbeitsanreize für Transferempfänger setzt. Sie kann sich jedoch nicht nur auf besonders arbeitsmarktfremde Zielgruppen, wie beispielsweise langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger, beschränken. Daher ist eine allgemeine Kombieinkommens- und Niedriglohnstrategie aber immer mit dem Risiko von Mitnahmeeffekten be-

* Sabine Dann und Martin Rosemann sind wissenschaftliche Referenten am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen. Die Autoren danken Andrea Kirchmann, Harald Strotmann und Jürgen Volkert für wertvolle Hinweise.

haftet, die nur durch besonders hohe Beschäftigungseffekte gerechtfertigt werden können.

Arbeitsanreize und Beschäftigungseffekte

Mitnahmeeffekte spielen eine zentrale Rolle bei der Bewertung der Beschäftigungswirkungen von Kombieinkommen. Sie treten immer dann auf, wenn Personen eine Subvention erhalten, die auch ohne diese eine Beschäftigung aufnehmen würden oder sogar bereits beschäftigt sind. Ob sich trotzdem eine angemessene Kosten-Nutzen-Relation ergibt, ist insbesondere von der Arbeitsangebotsreaktion der Haushalte auf die Subvention abhängig (Schneider 2002). Im Extremfall kann sich durch die Subvention für bestimmte Personen sogar ein Anreiz ergeben, das Arbeitsangebot zu reduzieren.

Schneider et al. (2000) haben Schätzungen für Ostdeutschland auf der Basis mikroökonomischer Arbeitsangebotsmodelle durchgeführt. Untersucht wurden Kombilöhne und Kombieinkommen ohne Zielgruppenbindung, unter anderem das Mainzer Modell, wie es in Rheinland-Pfalz und Brandenburg bislang erprobt wurde. Dabei hat sich gezeigt, dass es im günstigsten Fall zu einer Nettozunahme der Beschäftigung von knapp unter 20 000 kommen würde. Bezogen auf den Adressatenkreis – beim Mainzer Modell sind dies alle Personen, die entweder Sozialhilfe beziehen oder deren Einkommen unterhalb der Fördergrenzen liegt – ergibt sich eine Größenordnung von etwa 1%. Diese geringen Arbeitsangebotswirkungen führen dazu, dass die fiskalischen Wirkungen negativ sind, da zahlreiche Personen unterstützt werden, die auch ohne das Mainzer Modell eine Beschäftigung aufgenommen hätten. Für das Mainzer Modell wird daher eine Selbstfinanzierungsquote von nur 9% geschätzt (Schneider 2002).

Die Arbeitsanreize beim Mainzer Modell sind aus zwei Gründen gering:

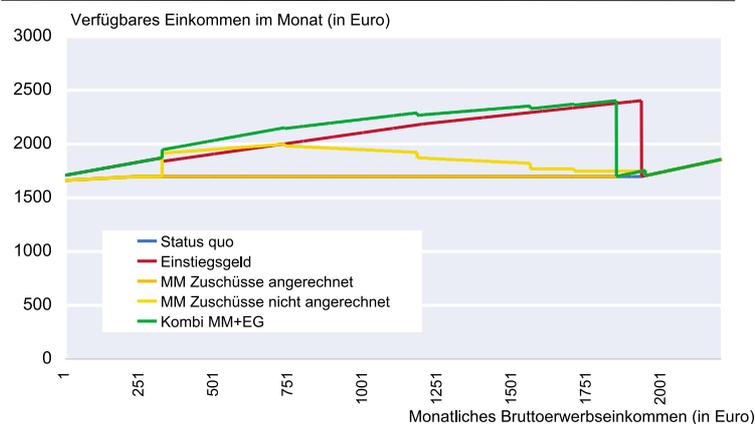
1. Aufgrund des relativ großen Adressatenkreises lässt sich nur ein vergleichsweise geringer Subventionsbetrag pro Teilnehmer finanzieren. Bei Konzepten mit engerer Zielgruppenbindung besteht bei gleichem Subventionsvolumen ein Spielraum für stärkere Arbeitsanreize. Damit kann ein relativ höherer Arbeitsangebotseffekt erzeugt werden. Allerdings führt die Zielgruppenabgrenzung zu einer geringeren Reichweite des Instruments (Schneider 2002). Simulationsrechnungen von Kempe und Schneider (2001) ergeben für das Einstiegsgeldkonzept von Spermann (1996/2001) bei einer Absenkung der Transferentzugsrate auf 50% für alle ar-

beitslosen Sozialhilfeempfänger immerhin einen positiven Partizipationseffekt von 8,7%. Würde man das Mainzer Modell auf arbeitslose Sozialhilfeempfänger beschränken, so käme nur in 0,3% aller Haushalte eine zusätzliche Beschäftigung zustande (Schneider 2002). Auch dies macht die geringen Arbeitsanreize des Mainzer Modells deutlich. Mitnahmeeffekte können bei einer engen Zielgruppenbindung besser begrenzt werden. Dies macht sich auch bei den fiskalischen Nettoeffekten bemerkbar, die für Modelle mit einer engen Zielgruppenbindung durchweg positiv sind (Kempe und Schneider 2001).

2. Die größten Hemmnisse zur Aufnahme gering bezahlter Beschäftigungsverhältnisse bestehen im Bereich der Sozialhilfe. Dabei spielt die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen eine untergeordnete Rolle. Entscheidend ist die leistungsfeindliche Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe. Beim bisherigen Mainzer Modell verlassen Zuschussempfänger die Sozialhilfe zwar bereits bei einem geringeren Einkommen als im Status quo, der Mechanismus der Sozialhilfefalle bleibt aber grundsätzlich erhalten. Eine Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen wie im Mainzer Modell geht an den Sozialhilfeempfängern weitgehend vorbei, solange die Nettoeinkommen durch die Zuschüsse zwar erhöht, jedoch weiterhin nahezu vollständig auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet werden.

Am Beispiel eines Paares mit zwei Kindern zeigt die Abbildung, wie sich das verfügbare Monatseinkommen in Abhängigkeit vom monatlichen Bruttoerwerbseinkommen für verschiedene Kombieinkommensvarianten im Vergleich zum Status quo entwickelt. Dabei werden die durchschnittlichen Regelsätze und Sozialhilfebedarfe des Jahres 2001 für die alten Bundesländer zugrunde gelegt. Für den Status quo gelten die Anrechnungsregelungen, wie sie in Baden-Württemberg praktiziert werden. Für das Mainzer Modell werden die Zuschüsse gemäß den Richtlinien

Verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen für Paare mit 2 Kindern



zur bundesweiten Einführung des Mainzer Modells zugrunde gelegt. Für das Einstiegsgeld wird eine Transferzugrate von 50% angenommen, sofern sich ein Hilfeempfänger dadurch nicht schlechter stellt als im Status quo. Einstiegsgeld wird so lange gezahlt, bis das Erwerbseinkommen die Sozialhilfeschwelle des Status quo übersteigt.²

Es ist zu erkennen, dass beim Mainzer Modell das Problem der Sozialhilfefälle auch nicht dadurch gelöst werden kann, dass, wie von der Bundesregierung jetzt beschlossen, die Zuschüsse von der Anrechnung auf die Sozialhilfe ausgenommen werden. Dies hat nämlich zur Folge, dass das verfügbare Einkommen für arbeitende Sozialhilfeempfänger ab einem bestimmten Bruttoeinkommen (737 €) sogar abnimmt. Sobald sie sich in der Sozialhilfefälle befinden, wird das zusätzliche Erwerbseinkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet. Die Summe aus eigenem Erwerbseinkommen und ergänzender Sozialhilfe bleibt dann konstant. Gleichzeitig nehmen die Zuschüsse, die im Rahmen des Mainzer Modells gezahlt werden, ab 737 € mit steigendem Bruttoerwerbseinkommen ab. Damit sinkt auch das verfügbare Einkommen. Es entsteht ein negativer Arbeitsanreiz. Um das verfügbare Einkommen zu maximieren, ist es für Sozialhilfeempfänger dann sinnvoll, weniger statt mehr zu arbeiten.

Dieser Effekt ließe sich weitgehend vermeiden, wenn die Zuschüsse, die im Rahmen des Mainzer Modells gezahlt werden, mit einem Einstiegsgeld kombiniert würden. Dabei wird angenommen, dass die Summe aus Nettoerwerbseinkommen³ und Zuschüssen zu 50% auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Die Abbildung verdeutlicht, dass sich für diesen Fall positive Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger ergeben, mit Ausnahme der Stellen, an denen die Zuschüsse nach dem Mainzer Modell sprunghaft abnehmen. Dieser Nachteil ließe sich vermeiden, wenn die Zuschüsse nicht wie von der Bundesregierung beschlossen in Stufen, sondern linear abnehmen würden.

Auch die Kombination von Mainzer Modell und Einstiegsgeld weist an der Sozialhilfeschwelle eine extreme Sprungstelle auf, weil das Einstiegsgeld nur solchen Beschäftigten gewährt wird, bei denen auch im Status quo noch ein Sozialhilfeanspruch besteht. Der Vorteil des Einstiegsgeldes besteht aber darin, dass die Arbeitsanreize für Transferempfänger bis zu dieser Schwelle über den gesamten Tarifverlauf positiv sind. Die Überwindung der

Sozialhilfe ist in der Regel ein Prozess, bei dem das erzielte Einkommen mit zunehmender Beschäftigungsdauer anwächst. Dieser Prozess wird durch das Einstiegsgeld begünstigt, durch das jetzt von der Bundesregierung beschlossene Zuschussmodell hingegen nicht. Die sprunghafte Reduzierung des verfügbaren Einkommens beim Einstiegsgeld an der Transfergrenze selbst führt kaum zu negativen Anreizen, da ein Transferempfänger, der bereits eine solche Einkommenshöhe erreicht hat, weniger Probleme haben dürfte, die Sozialhilfeschwelle zu überspringen, sobald das auf ein Jahr befristete Einstiegsgeld ausläuft. Der Befristung liegt insbesondere die Idee zugrunde, dass ein schrittweiser Einstieg in den Arbeitsprozess mit einem Ansteigen der Produktivität und damit auch des erzielten Erwerbseinkommens verbunden ist. Außerdem sind die Mitnahmeeffekte um so geringer, je kürzer die Befristung ist.

Dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt?

Zur Untersuchung der Beschäftigungseffekte, die Kombieinkommen in der Realität mit sich bringen, sind die laufenden Modellversuche von zentraler Bedeutung. Dabei soll insbesondere untersucht werden, ob durch die Einführung von Kombieinkommen eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt gelingen kann. Längerfristige Verbleibsanalysen liegen bisher noch zu keinem der in Deutschland erprobten Ansätze vor. Erste Analysen beim »Einstiegsgeld in Baden-Württemberg«⁴, das seit Ende 1999 in neun Modellkreisen unter der wissenschaftlichen Begleitung des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen erprobt wird, haben jedoch gezeigt, dass von den bis März 2001 ausgeschiedenen Modellteilnehmern fast einem Viertel der Sprung aus der Sozialhilfe durch eine Steigerung des Erwerbseinkommens gelungen ist. Weitere 17% gehen trotz Ablauf des Einstiegsgeldes weiterhin einer Beschäftigung nach und beziehen noch ergänzende Sozialhilfe. Es zeichnet sich ab, dass der schnelle Ausstieg aus der Sozialhilfe nicht allen Hilfeempfängern gleichermaßen gelingt. Besonders erfolgreich waren bislang vor allem allein stehende Hilfeempfänger (Dann et al. 2002). Dies legt nahe, dass ökonomische Anreizinstrumente alleine nicht zwingend ausreichen, um Hilfeempfänger langfristig über die Sozialhilfeschwelle zu heben. Vielmehr sind dazu flankierende Maßnahmen notwendig. Dazu gehören Qualifizierungsmaßnahmen aber auch Maßnahmen, die das soziale Umfeld der Transferempfänger berücksichtigen, wie insbesondere Kinderbetreuung.

² Es wird von einem proportionalen Steuersatz von 20% ausgegangen. Fahrt- und Werbungskosten werden nicht berücksichtigt. Diese Vereinfachungen sind jedoch ohne Einfluss auf die zentralen Ergebnisse der Modellrechnungen.

³ Das Nettoerwerbseinkommen ergibt sich aus dem Bruttoerwerbseinkommen abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und zuzüglich der Kindergeldzahlungen.

⁴ Soziodemographische Merkmale und Tätigkeiten der Teilnehmer beim Mainzer Modell sind mit denen des Einstiegsgeldes vergleichbar, allerdings sind beim Mainzer Modell nicht nur langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger vertreten, sondern auch Personen, die bereits vor Beginn der Förderung beschäftigt waren (Bittner et al. 2001).

Fazit und Ausblick

Die Dimension zusätzlicher Beschäftigungspotentiale durch einen so genannten Niedriglohnsektor in Deutschland ist unklar. Aufgrund der wachsenden Zahl tariflich nicht gebundener Beschäftigungsverhältnisse sind auch in Deutschland ausgesprochene Niedriglöhne bereits heute keine Seltenheit mehr. Eine Übertragung US-amerikanischer Konzepte auf die deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist nicht ohne weiteres möglich (Volkert 2002). Damit ist nicht ausgeschlossen, dass in Deutschland eine größere Lohnspreizung in bestimmten Bereichen sinnvoll ist, die durch Kombieinkommensmodelle sozial abgedeckt werden kann.

Große Beschäftigungseffekte sind durch Kombieinkommen nicht zu erwarten. Sie können einen kleinen Beitrag zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit leisten, wenn sie gezielt Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung für Transferempfänger setzen. Subventionen ohne Zielgruppenbindung können aufgrund der erwarteten Mitnahmeeffekte zu hohen Kosten führen, denen nur unzureichende oder sogar negative Beschäftigungseffekte gegenüber stehen.

Das jetzt von der Bundesregierung beschlossene Mainzer Modell führt zu negativen Arbeitsanreizen in einem wesentlichen Einkommensbereich. Nur ein Modell, das zu einer Überwindung der Sozialhilfefalle führt, kann wirklich mehr Arbeitsanreize für Transferempfänger setzen. Deshalb ist eine temporäre Veränderung der Transferentzugsrate wie beim Einstiegsgeld einer Zahlung von Zuschüssen wie beim Mainzer Modell vorzuziehen. Auch eine Kombination aus beidem ist denkbar. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Ertrag den bürokratischen Aufwand rechtfertigt, der mit der Zahlung von Zuschüssen nach dem Mainzer Modell verbunden ist.

Letztlich müssen sich die Beschäftigungseffekte von Kombilohnmodellen in der Realität beweisen. Die laufenden Modellversuche sind noch nicht ausreichend evaluiert, um hierzu abschließende Aussagen zu treffen. Die bundesweite Einführung eines bestimmten Modells ist zum jetzigen Zeitpunkt daher fragwürdig. Der Vergleich der Modellversuche, wie er auch von Seiten der Bundesregierung vorgenommen wird, orientiert sich ausschließlich an absoluten Teilnehmerzahlen. Dies ist jedoch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Struktur und Größe der Zielgruppen in den verschiedenen Modellversuchen unzulässig. Nur eine Untersuchung mittels Kontrollgruppen kann garantieren, dass die Wirkung eines Modells auf die Beschäftigung und die entstehenden Mitnahmeeffekte verlässlich festgestellt werden können. Daher kann man auf die Ergebnisse der laufenden Modellversuche und ihre wissenschaftliche Auswertung gespannt sein.

Literatur

- Dann, S. et al. (2002): »Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenorientierte negative Einkommensteuer: Konzeption, Umsetzung und eine erste Zwischenbilanz nach 15 Monaten in Baden-Württemberg«, in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (Hrsg.), *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?*, (erscheint demnächst im Nomos-Verlag).
- Bittner, S. et al. (2001), *Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST*, 1. Zwischenbericht, September 2001, Hrsg. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Kempe, W. und H. Schneider (2001), »Lohn- und Einkommenssubventionen für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher«, *Wirtschaft im Wandel* (16), 415–423.
- Schneider, H. (2002), »Kombi-Einkommen: Arbeitsangebotseffekte mit und ohne Zielgruppenbindung«, in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann, und J. Volkert (Hrsg.), *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?*, (erscheint demnächst im Nomos-Verlag).
- Schneider, H. et al. (2000), *Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen*, IWH-Sonderheft 3, Halle (Saale).
- Spermann, A. (1996), »Das »Einstiegsgeld« für Langzeitarbeitslose«, *Wirtschaftsdienst* 76, 240–246.
- Spermann, A. (2001), »Negative Einkommensteuer, Lohnsubvention und Langzeitarbeitslosigkeit«, in: W. Albers, G. Krause-Jungk, K. Littmann, A. Oberhauser, D. Pohmer und K. Schmidt (Hrsg.), *Finanzwissenschaftliche Schriften* 104, Frankfurt: Lang.
- Volkert, J. (2002), »Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen«, in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (Hrsg.), *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?*, (erscheint demnächst im Nomos-Verlag).

Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur mehr eine Nachbetrachtung?

Dieser Artikel möchte vor dem Hintergrund des gescheiterten Leipziger Modells und der aktuellen Diskussion um den Kombilohn, der ja ebenfalls darauf abzielt, Sozialhilfeempfängern wieder Arbeit zu beschaffen, die ökonomischen Aspekte einer kommunalen Beschäftigungsförderung durch die Einrichtung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften beleuchten. Untersucht werden die fiskalischen Anreize zur Einrichtung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften, die das bestehende deutsche System der sozialen Grundsicherung geschaffen haben sowie die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen.

Die Tatsache, dass das Leipziger Modell aufgrund von Betrugsvorwürfen, offenbar falschen Abrechnungen mangelnder Finanzplanung des Betriebs für Beschäftigungsförderung in seiner bisherigen Form nunmehr abgebrochen wird, bedeutet noch lange nicht das Aus für kommunale Beschäftigungsgesellschaften. In diesem Sinne ist diese Nachbetrachtung zugleich ein Versuch, die Rolle abzustecken, die kommunale Beschäftigungsgesellschaften in einer zukünftigen aktiven Arbeitsmarktpolitik, die das Ziel verfolgt, Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, spielen können und sollten.

Das Leipziger Modell: »Arbeit oder nichts«

Wenn man auf die Homepage des Leipziger Betrieb für Beschäftigungsförderung (BfB) geht, so findet man nur noch einen lapidaren Hinweis, dass aufgrund der Reorganisation und Neustrukturierung des Betriebes die Internetseiten bis auf weiteres deaktiviert wurden. Deaktiviert wurden jedoch nicht nur einige Internetseiten, sondern ein kommunales Beschäftigungsprogramm, das bundesweit für Schlagzeilen sorgte und in den neunziger Jahren viele Nachahmer fand. Mit dem Programm »Hilfe zur Arbeit« hatte Leipzig den ambitionierten Versuch unternommen, alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger aus der Sozialhilfe zu holen und eine neue Arbeit zu beschaffen. Auch wenn es die ursprüngliche Motivation war, die Ausgaben für die Sozialhilfe zu senken, so beschritt Leipzig damit den Weg einer kommunalen Beschäftigungsförderung.

Das Leipziger Modell wurde 1995 aus der Taufe gehoben. Es sieht vor, jedem arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger vom Sozialamt eine Arbeitsmöglichkeit im städtischen »Betrieb für Beschäftigungsförderung« (BfB) anzubieten. Lehnt der Hilfesuchende ab, so wird ihm die Sozialhilfe in drei Stufen gekürzt, bis sie schließlich ganz wegfällt. Nimmt der Hilfesu-

chende das Angebot dagegen an, wird ihm ein auf ein Jahr befristeter Zeitvertrag angeboten, der ihm ein Gehalt erbringt, das zwar über dem Sozialhilfeniveau liegt, jedoch nur etwa 80% des untersten Tariflohnes im öffentlichen Dienst entspricht. Nicht herangezogen werden Personen, die selbst körperlich oder geistig arbeitsunfähig sind, Alleinerziehende, wenn dadurch die Erziehung eines Kindes gefährdet ist oder wenn die künftige Ausübung einer bisher überwiegend ausgeübten Tätigkeit erheblich erschwert wird.

Anders als beim Mainzer Modell entsteht im Leipziger Modell der Arbeitsanreiz nicht durch das Versprechen, den Nettolohn genügend weit über das Sozialhilfeniveau hinaus anzuheben, sondern durch die Androhung, die Sozialhilfe zu streichen, wenn man die Arbeit ablehnt. Bei diesem drastischen Vorgehen wendet die Stadt Leipzig die im Bundessozialhilfegesetz vorgesehenen Richtlinien für die Gewährung von Sozialhilfe konsequent an. So heißt es in §18 BSHG, dass darauf hinzuwirken ist, »dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet. Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, sind zur An-

* PD Dr. Ronnie Schöb ist Lehrstuhlvertreter am Institut für Volkswirtschaftslehre I, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Magdeburg und wissenschaftlicher Referent am CESifo.

nahme einer für sie zumutbaren Arbeitsgelegenheit ... verpflichtet.« Die den Kommunen zur Verfügung stehenden Sanktionsmittel sind in §25 BSHG festgelegt: »Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten ..., hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt.« Die Sozialhilfe ist demnach als Hilfe zur Arbeit und nicht als Hilfe zum Müßiggang angelegt. Die Stadt Leipzig hat dies auf einen Nenner gebracht: »Arbeit oder nichts«.

Im Rahmen des Modells wurde versucht, soweit als möglich, die Wünsche und Fähigkeiten der Hilfesuchenden zu berücksichtigen, doch die überwiegende Zahl der Tätigkeiten waren bislang Arbeiten, wie Brachflächen baufähig zu machen, Teiche zu entschlammen, oder Asbestsanierungen vorzunehmen. Der BfB betreibt eine Wäscherei, eine Druckerei, verschiedene Werkstätten und eine Baumschule. Ein Arbeitsplatz im BfB kostet die Stadt Leipzig etwa das Dreifache des Sozialhilfesatzes. Doch sind mit diesen einmaligen Mehrkosten Einsparungen infolge wegfallender Hilfebezieher aufzurechnen. Wer die Arbeitsaufnahme verweigerte, dem wurde die Sozialhilfe gekürzt oder ganz gestrichen. Von den 1996 zur Arbeit aufgeforderten Personen entschieden sich 38% gegen eine Arbeit im BfB, in Jahr 1999 waren es durchschnittlich noch 17%, wobei bei dieser Zahl zu berücksichtigen ist, dass viele nicht arbeitswillige potentielle Sozialhilfeempfänger überhaupt keinen Antrag auf Sozialhilfe mehr stellten. Als Gründe für das Ausscheiden aus dem Hilfebezug werden häufig die Schwarzarbeit angeführt oder die Unterstützung durch Angehörige. Vor die Wahl gestellt, im BfB zu arbeiten oder aber auf staatliche Unterstützung zu verzichten, wurden für so manchen arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger nun aber auch niedrig entlohnte (Teilzeit-)Beschäftigungsverhältnisse, etwa im Dienstleistungsbereich, interessant, die sich vorher aufgrund der hohen Transferentzugsraten bei der Sozialhilfe finanziell nicht auszahlten.

Die langfristig bedeutsamste Einsparung durch die »Hilfe zur Arbeit« entsteht der Stadt Leipzig aber nicht durch die Ausscheider, sondern dadurch, dass die Beschäftigten des BfB nach Ablauf des Jahresvertrages nicht mehr (oder zumindest nicht mehr in dem Maße wie zuvor) die Gemeindekasse belasten. Die einjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Rahmen des Modells sichert den ehemaligen Sozialhilfeempfängern Ansprüche auf die Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung. So erhält er zunächst für bis zu 156 Kalendertage Arbeitslosengeld in Höhe von 60 bis 67% des Nettoarbeitsentgelts. Darauf folgt gegebenenfalls die Arbeitslosenhilfe, die zwar an verschiedene Bedin-

gungen, wie etwa die Meldung beim Arbeitsamt oder die Verfügbarkeit des Arbeitslosen zur Vermittlung geknüpft ist, aber ohne zeitliche Befristung zwischen 53 und 57% des Nettoarbeitsentgelts ausmacht. Egal ob Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezahlt wird, sobald die Hilfebedürftigen Ansprüche an das Sozialversicherungssystem stellen können, wird der Gemeindehaushalt entlastet. Die einzige dauerhafte finanzielle Belastung, die der Kommune verbleibt, sind die ergänzenden Sozialhilfezahlungen, die zu zahlen sind, sofern die anderen Transferzahlungen nicht ausreichen, das Existenzminimum des Arbeitslosen abzusichern.

Die fiskalische Seite

Die Ausgaben der Stadt Leipzig für einen in der Beschäftigungsgesellschaft tätigen ehemaligen Sozialhilfeempfänger sind im ersten Jahr in etwa dreimal so hoch wie die für einen Sozialhilfeempfänger. Die langfristigen Vorteile ergeben sich aus der Befristung der Arbeitsverhältnisse in der Beschäftigungsgesellschaft, denn nach der einjährigen Beschäftigung hat der ehemalige Sozialhilfeempfänger Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und fällt der Gemeinde nicht mehr zur Last. Den einmalig höheren Kosten im Jahr der Beschäftigung stehen demnach dauerhafte Einsparungen in der Sozialhilfe gegenüber, selbst wenn die Arbeitslosenunterstützung nicht ausreicht und die Entlassenen einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben. Tabelle 1 vergleicht die fiskalischen Sozialhilfezahlungen für einen alleinstehenden, 25-jährigen Sozialhilfeempfänger sowie einen verheirateten, 35-jährigen Sozialhilfeempfänger mit zwei Kindern mit den Belastungen, die entstehen, wenn der Sozialhilfeberechtigte eine befristete Beschäftigung in einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft aufnimmt.

Tab. 1
Sozialhilfe versus Hilfe zur Arbeit (Ostdeutschland)

	Alleinlebend, 25 Jahre	Verheiratet, 35 Jahre, 2 Kinder
Jährliche Sozialhilfe	10 020	22 572
Beschäftigung in kommunaler Beschäftigungsgesellschaft im ersten Jahr	30 120	38 268
Mehrkosten im ersten Jahr	20 100	15 696
Folgejahre: ergänzende Sozialhilfe p.a.	318	8 892
Einsparungen in den Folgejahren p.a.	9 702	13 680

Legende: Die Sozialhilfe entspricht der zu zahlenden jährlichen Hilfe zum Lebensunterhalt in den neuen Bundesländern. Die Kosten einer Beschäftigung entsprechen 80% des Tarifentgelts BMT-G Lohngruppe 1. Die ergänzende Sozialhilfe ist für den Fall zu zahlen, dass der Beschäftigte nach dem Jahr arbeitslos wird und AFG-Leistungen erhält.

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10759 vom 22. Mai 1998, Tabelle 29. Die Angaben wurden in Euro umgerechnet.

Bei einem Alleinverdiener übersteigt der von der Kommune zu zahlende Bruttolohn in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft die Sozialhilfeausgaben für einen Sozialhilfeempfänger um 200%. Für die Kommune kommen also im ersten Jahr rund 10 000 € Mehraufwendungen für den betreffenden Sozialhilfeempfänger hinzu. Dafür spart sie sich ab dem zweiten Jahr die Sozialhilfe fast vollständig. Die Ausgaben für einen Beschäftigten entsprechen für einen Zeitraum von drei Jahren den Ausgaben für die entsprechende Sozialhilfe. Bei einem verheirateten Sozialhilfeempfänger kommt es im gleichen Zeitraum bereits zu Nettoeinsparungen.

Dabei unterschätzen die zwei Modellrechnungen der Tabelle 1 das tatsächliche Einsparungspotential, denn sie berücksichtigen nicht die Einsparungen, die sich daraus ergeben, dass ein gewisser Prozentsatz der aufgeführten Sozialhilfeempfänger eine Arbeit in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft ablehnt und dementsprechend Kürzungen bei der Sozialhilfe hinnehmen muss. Würden wie in Leipzig ein Drittel der Sozialhilfeempfänger lieber aus der Sozialhilfe ausscheiden, als das sie eine Arbeit annehmen, so amortisieren sich die Mehrkosten des ersten Jahres schon in deutlich weniger als zwei Jahren.

Neben den Einsparungen bei der Sozialhilfe ist schließlich auch noch die Wertschöpfung in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft mit in die Rechnung einzubeziehen. Sanierungsarbeiten, Verschönerungen der Parkanlagen und der Bau von Spielplätzen sind in der kommunalen Kosten-Nutzen-Rechnung mit Marktpreisen bewertet anzusetzen.

Gegeben die Vor- und Nachteile kommunaler Beschäftigungsgesellschaften, stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise eine Kommune wie Leipzig eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft betreiben sollte. Natürlich lohnt es sich für die Kommune, die Beschäftigungsgesellschaft zunächst einmal als Verschiebebahnhof zu betreiben, auf dem Sozialhilfeempfänger in die Sozialversicherung abgeschoben werden. Dies gilt selbst dann, wenn die Arbeit in der Beschäftigungsgesellschaft völlig unproduktiv ist. Doch was soll mit der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft passieren, nachdem alle Sozialhilfeempfänger einen befristeten Vertrag erhalten haben und nach einem Jahr als Arbeitslosengeldempfänger wieder ausgeschieden sind? Langfristig lohnt es sich für die Kommune, die kommunale Beschäftigungsgesellschaft wie ein privates Unternehmen zu führen, das genau das Beschäftigungsniveau wählt, bei dem ein zusätzlicher Arbeiter die Beschäfti-

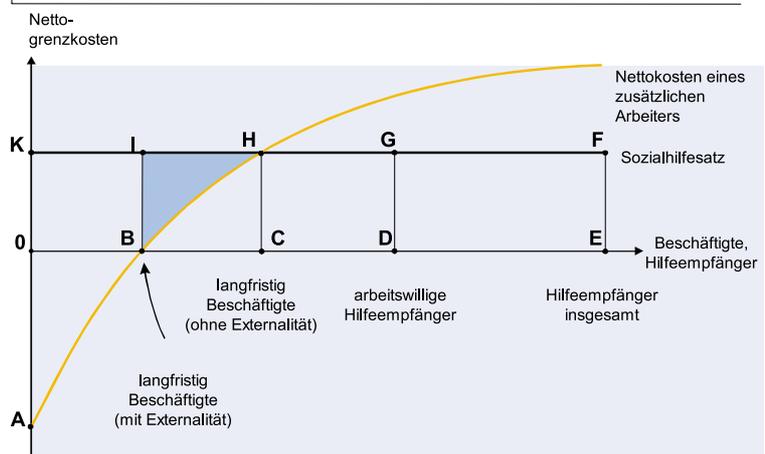
gungsgesellschaft genau so viel kostet, wie er erwirtschaftet. Dabei kann sich die Kommune allerdings den Vorteil nutzen, dass sie anders als private Unternehmen Löhne zahlen kann, die weit unter dem Tariflohn liegen.

Die langfristigen jährlichen Einsparungen, die sich für eine Kommune ergeben können, die eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft gründet und weiter betreibt sind in Abbildung 1 systematisch dargestellt.

Ohne Beschäftigungsgesellschaft muss Sozialhilfe an alle Sozialhilfeberechtigten bezahlt werden. Die Gesamtausgaben entsprechen der Zahl der Hilfeempfänger multipliziert mit dem Sozialhilfesatz FE. Dies entspricht der Fläche OEFK. Betriebswirtschaftlich lohnend ist es, dauerhaft OB Arbeiter in der Beschäftigungsgesellschaft zu beschäftigen, da bei diesem Beschäftigungsniveau die Wertschöpfung des letzten noch eingesetzten Arbeiters genau seinen Lohnkosten entspricht. Bei dem Beschäftigungsniveau OB erwirtschaftet die Beschäftigungsgesellschaft einen Überschuss in Höhe AB0.

Der Teil BD der ehemaligen Sozialhilfeempfänger wurde durch die kurzfristige Beschäftigung in den Vorjahren in die Sozialversicherung abgeschoben und erhält nun die von der Sozialversicherung oder vom Bund zu zahlende Arbeitslosenunterstützung. Abstrahiert man vereinfachend von ergänzenden Sozialhilfezahlungen, so spart die Kommune durch die Abschiebung dieser Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung jährlich Ausgaben in Höhe der Fläche BDGI. Der Teil DE der Sozialhilfeempfänger verzichtet auf Sozialhilfe. Ihr Ausscheiden entlastet die Gemeindekasse jährlich um einen weiteren Betrag in Höhe der Fläche DEFG. Die dauerhafte jährliche Gesamteinsparung gegenüber dem reinen Sozialhilfesystem beträgt für die Gemeinde somit ABEFK.

Abb. 1 Die finanzielle Belastung der Gemeinde



Quelle: Feist und Schöb (1998).

Dieser Betrag übersteigt die gesamten bisherigen Sozialhilfeaufwendungen OBA, d.h. das für andere kommunale Ausgaben zur Verfügung stehende Budget steigt um den in der Beschäftigungsgesellschaft erwirtschafteten Überschuss.

Aus Sicht einer einzelnen Kommune hat die Entscheidung, eine Beschäftigungsgesellschaft zu gründen, kaum Einfluss auf den pauschal gewährten Bundeszuschuss, denn die durch sie verursachten Kürzungen beim Bundeszuschuss werden auf alle Gemeinden gleichmäßig verteilt. Wenn aber alle Kommunen Beschäftigungsgesellschaften gründen, dann werden langfristig die Bundeszuschüsse genau in dem Umfang sinken, in dem die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit ansteigen, d.h. der Zuschuss sinkt um die der Bundesanstalt für Arbeit aufgebürdeten Mehrkosten im Umfang BDGI.

Das ändert jedoch nichts an den Anreizen für die einzelne Kommune. Trotz des geringeren Bundeszuschusses bleibt die kommunale Beschäftigungsgesellschaft für die Kommune lohnend, da ihr die jährliche Nettoeinsparung aufgrund des Aussortierungseffekts DEFG bleibt und die OB dauerhaft beschäftigten ehemaligen Sozialhilfeempfänger einen Überschuss von OBA erwirtschaften. Insgesamt beträgt der Entlastungseffekt damit mindestens ABIK + DEFG. In diesem Umfang tragen kommunale Beschäftigungsgesellschaften gesamtwirtschaftlich dazu bei, die öffentlichen Haushalte zu entlasten.

Gegenüber dem bestehenden System der Sozialhilfe ist das eine klare Verbesserung. Effizient ist das System jedoch noch lange nicht. Im bestehenden System haben die Kommunen einen Anreiz, zu viele Sozialhilfeempfänger in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung abzuschieben und langfristig zu wenigen arbeitsfähigen und -willigen Sozialhilfeempfängern in Beschäftigungsgesellschaften Arbeit zu geben.

Würden die Gemeinden nicht wie bisher nur zur Zahlung der Sozialhilfe, sondern auch – bei entsprechend höherem Zuschuss des Bundes – zur Zahlung der Arbeitslosenunterstützung herangezogen, dann würde sich das Kalkül jeder einzelnen Gemeinde ändern. In diesem Fall würde eine Kommune das Beschäftigungsniveau dauerhaft nur auf ein Niveau OC zurückfahren, bei dem die Nettokosten eines zusätzlichen Arbeiters gerade der eingesparten Sozialhilfeleistung entsprechen. Die verbliebenen CD Sozialhilfeberechtigten, die nicht auf ihren Anspruch verzichtet haben und grundsätzlich zur Arbeit in der Beschäftigungsgesellschaft bereit sind, erhalten weiterhin ihre Sozialhilfeleistung.

Im Vergleich zu einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft im bestehenden System werden zusätzlich BC Ar-

beiter beschäftigt. Diese erhalten keine Sozialhilfe mehr, was zu Einsparungen von BCHI führt. Da die Bruttolöhne bei dieser Gruppe von Arbeitern das Grenzprodukt der Arbeit jedoch übersteigen, entstehen der Gemeinde zusätzliche Kosten aus der Beschäftigungsgesellschaft in Höhe der Fläche BCH. Bei einer »Sozialhilfe aus einer Hand« stellt sich der Fiskus gegenüber der Gründung von Beschäftigungsgesellschaften im bestehenden deutschen System der sozialen Grundsicherung – über die Einsparung DEFG hinaus – um den Betrag BHI, der der blauen Fläche entspricht, besser. In diesem Umfang sinken die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Sozialhilfe.

Die Gründung von kommunalen Beschäftigungsgesellschaften kann also nur ein erster Schritt bei der Reform der sozialen Sicherung sein. Bei der bestehenden Verteilung der Lasten verbleiben zu viele Anspruchsberechtigte im klassischen System der sozialen Sicherung, das anstelle des Arbeitens das Nichtstun belohnt und zugleich im umfangreichen Maße Humankapital vernichtet. Eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wie sie gegenwärtig wieder in der Diskussion steht, würde die öffentliche Beschäftigungsgesellschaften jedoch fiskalisch noch attraktiver machen und weitere dauerhafte Arbeitsplätze schaffen. Wer diese Beschäftigungsgesellschaften betreibt, hängt dann jedoch davon ab, wer die integrierte Leistungen verwaltet.

Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen

Die bisherige Diskussion hat gezeigt, dass die einzelne Kommune alleine aus fiskalischen Erwägungen heraus einen Anreiz hat, arbeitsmarktpolitisch tätig zu werden. Im Folgenden wenden wir uns der Frage zu, welche Konsequenzen eine bundesweite Ausweitung des Leipziger Modells für den deutschen Arbeitsmarkt hätte.

Laut Statistischem Bundesamt erhielten im Jahr 2000 etwa 2,7 Mill. Empfänger in Deutschland im Rahmen der Sozialhilfe finanzielle Hilfe zum Lebensunterhalt. Eine Entlastung der kommunalen Sozialhilfekassen durch die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften ist jedoch nur in dem Maße möglich, als die Sozialhilfeempfänger grundsätzlich als arbeitsfähig eingestuft werden können. Eine Schätzung des Arbeitskräftepotentials der Sozialhilfeempfänger Ende 1999 zeigt, dass etwa ein Drittel der Sozialhilfeempfänger für das Hilfe zur Arbeit Programm in Frage kommen. Tabelle 2 listet die Ausschlussgründe und deren zahlenmäßige Bedeutung auf.

Das Arbeitskräftepotential der Sozialhilfeempfänger liegt also bei etwa 870 000. Geht man davon aus, dass von der einen Mill. erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger etwa ein

Tab. 2
Arbeitskräftepotential der Sozialhilfeempfänger

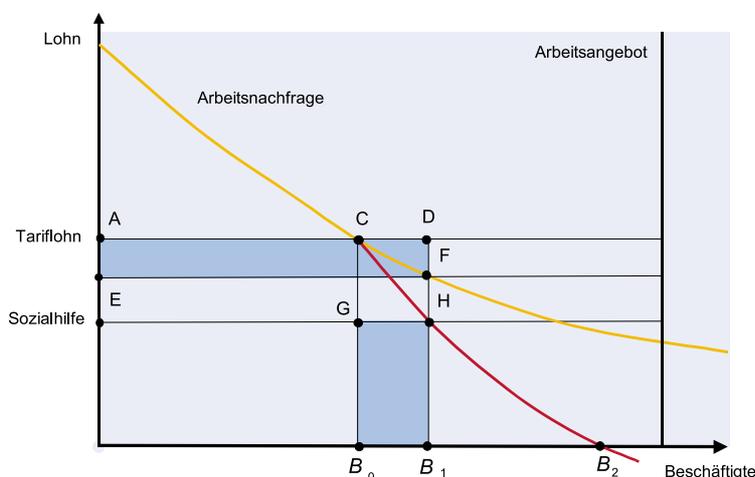
Sozialhilfeempfänger im engeren Sinn	2 792 000	100%
davon sind im erwerbsfähigen Alter (15-59)	1 460 000	52,3%
- nicht erwerbsfähig wegen häuslicher Bindung	- 276 000	9,9%
- nicht erwerbsfähig wegen Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit	- 121 000	4,3%
= Arbeitskräftepotential (brutto)	1 063 000	38,1%
- Erwerbstätige in Voll- oder Teilzeit	- 145 000	5,2%
- nicht erwerbstätig wegen Aus- oder Fortbildung	- 52 000	1,9%
= Arbeitskräftepotential (netto)	867 000	31,1%

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001, S. 379).

Viertel lieber aus der Sozialhilfe ausscheidet, als dass es in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften arbeitet, so verbleibt ein effektives Arbeitsangebot von ca. 650 000 Sozialhilfeempfänger.

In Abbildung 2 wird der Arbeitsmarkt für geringqualifizierte Arbeitskräfte dargestellt. Die fallende Arbeitsnachfragekurve gibt die Grenzproduktivität der Arbeit in Abhängigkeit von der Beschäftigung an. Bei dem durch die Tarifparteien festgesetzten Tariflohn, der entsprechend dem Lohnabstandsgebot oberhalb des Sozialhilfesatzes liegen muss, werden gerade einmal B_0 Arbeiter beschäftigt. Wie oben angeführt stehen jedoch mindestens 650 000 arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, finden jedoch zum gegebenen Tariflohn keine Arbeit auf dem freien Arbeitsmarkt. Entsprechend übersteigt das Arbeitsangebot die realisierte Beschäftigung B_0 .

Abb. 2
Arbeitsmarkt für geringqualifizierte Arbeitskräfte



Kommunale Beschäftigungsgesellschaften können nun Sozialhilfeempfänger einstellen und, anders als private Unternehmen, unterhalb des Tariflohns bezahlen. Da die Arbeitsnachfrage der kommunalen Beschäftigungsgesellschaften jedoch nur ein Teil der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsnachfrage ausmacht, verläuft die effektive Arbeitsnachfragekurve unterhalb des Tariflohns (rechts von Punkt C) steiler als die gesamtwirtschaftliche. Zahlen die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften beispielsweise einen Lohn, der genau der Sozialhilfe entspricht, so würden die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften im gegenwärtigen System der sozialen Sicherung langfristig $B_1 - B_0$ Sozialhilfeempfänger beschäftigen. Bei B_1 entspricht der Sozialhilfesatz gerade dem Grenzprodukt der Arbeit eines Sozialhilfeempfängers.

Das System der kommunalen Beschäftigungsgesellschaften ist damit jedoch noch lange nicht kosteneffizient. Zur Erinnerung: Aus gesamtfiskalischer Sicht betragen die Opportunitätskosten der Beschäftigung Null. Solange ein Sozialhilfeempfänger noch einen positiven Beitrag zu seinem Einkommen beiträgt, reduziert sich aus Sicht der öffentlichen Hand die Ausgaben der Sozialen Sicherung. Fiskalisch optimal wäre es demnach, das Beschäftigungsniveau B_2 zu realisieren. Eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe würde den Anreiz für die Kommunen stärken, über B_1 hinweg die Beschäftigung in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften auszuweiten.

Doch die Ausweitung die Beschäftigung durch die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften schöpft nicht sämtliche Vorteile des Beschäftigungszuwachses aus. Dies kann man in Abbildung 2 erkennen, wenn man sich das mit dem Beschäftigungszuwachs $B_1 - B_0$ beispielsweise durch eine Tariflohnsenkung erreicht, so betrüge der Zuwachs an Sozialprodukt CFB_1B_0 . Durch die Beschäftigung dieser $B_1 - B_0$ zusätzlichen Arbeiter in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften lässt sich das Sozialprodukt hingegen nur um CHB_1B_0 steigern, d.h. das Sozialprodukt ist um CFH kleiner als bei einem effizienten Einsatz der Arbeit.

Dieser effiziente Beschäftigungszuwachs lässt sich beispielsweise durch eine Lohn-

subvention erreichen, die den von den Arbeitgebern zu zahlenden Bruttolohn absenkt. Um die Beschäftigung auf B_1 auszudehnen, müsste eine Lohnsubvention in Höhe von DF bezahlt werden. Dem dadurch erzielten Effizienzgewinn von CFH in Form eines höheren Sozialprodukts stehen jedoch staatliche Aufwendungen in Höhe von ADFE gegenüber, die der Staat für eine umfassende Lohnsubvention aufbringen müsste.

Vergleicht man die Kosten einer Lohnsubvention mit der für eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft, so zeigt sich, dass die Beschäftigungsausweitung durch die kommunale Beschäftigungsgesellschaft den Fiskus billiger kommt. In beiden Fällen, bei der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft wie auch bei einer Lohnsubvention, verbunden mit der Androhung, bei Ablehnung einer Arbeit die Sozialhilfe zu streichen, werden zunächst einmal Sozialhilfefzahlungen in Höhe von GHB_1B_0 , zuzüglich der Einsparungen bei denjenigen, die die Sozialhilfe verlassen, eingespart. Doch während bei der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft netto ein Überschuss in Höhe von CHG entsteht, kommt es bei Lohnsubvention für den Staat zu zusätzlichen Aufwendungen in Höhe von ADFE (s.o.). Eine Beschäftigungsausweitung durch kommunale Beschäftigungsgesellschaften kostet den Staat also um ADFE + CHG weniger als eine entsprechende Beschäftigungsausweitung durch Gewährung von Lohnsubventionen. Dem effizienteren Arbeitseinsatz mit Hilfe der Lohnsubvention stehen also fiskalische Mehraufwendungen gegenüber, die angesichts der angespannten Haushaltslage durchaus ins Gewicht fallen können.

Eine Zukunft für die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften?

Das Modell Hilfe zur Arbeit in Leipzig scheint gescheitert zu sein. In diesem Jahr plant die Stadt Leipzig einen radikalen Umbau des Betriebs für Beschäftigungsförderung. Die Zahl der Hilfebedürftigen, die unter dem Motto »Hilfe zur Arbeit« Arbeit statt Sozialhilfe erhielten, soll auf nur noch 800 Frauen und Männer zurückgefahren werden (siehe Sächsische Zeitung vom 22. Dezember 2001). Welche Gründe, abgesehen von individuellem Fehlverhalten, können wohl dafür verantwortlich gemacht werden? Entscheidend ist wohl, dass die Idee kommunaler Beschäftigungsgesellschaften nicht mit der Rückendeckung von Kommunalpolitikern und der ortsansässigen Wirtschaft rechnen kann. Aus diesen Kreisen wird immer wieder der Vorwurf erhoben, dass die Mitarbeiter in der Beschäftigungsgesellschaft reguläre Arbeitsplätze im freien Arbeitsmarkt verdrängen würden. Diese Verdrängung könnte sich sowohl auf die Arbeit öffentlicher Bediensteter in niedrigen Tarifgruppen beziehen, als auch auf Arbeitsplätze, die von öffentlichen Aufträgen an den lokalen privaten Sektor abhängen.

Aus kommunalpolitischer Sicht sind diese Befürchtungen durchaus begründet. Es ist in der Tat vorstellbar, dass private Gewerbetreibende wie etwa Gartenbaubetriebe öffentliche Aufträge verlieren und dadurch Arbeitsplätze vor Ort verloren gehen. Aber die vom Stadtkämmerer eingesparten Mittel können anderweitig nachfragewirksam werden. Verstärkt die Stadt ihre Bautätigkeit, so profitieren dadurch die lokalen Bauunternehmen. In diesem Falle kommt es netto nicht zu einer Verdrängung von Arbeitsplätzen vor Ort. Anders sieht es jedoch aus, wenn die Kommune z.B. ihren Fuhrpark aufstockt. Dies schafft Arbeitsplätze in Eisenach, Wolfsburg oder Ingolstadt, nicht aber in der eigenen Kommune. Und wenn eingespartes Geld zur Verringerung der kommunalen Verschuldung verwendet werden sollte, so werden diese Mittel letztlich über den Kapitalmarkt nachfragewirksam. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist also keine Verdrängung von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt zu befürchten, wohl aber unmittelbar vor Ort.

Natürlich können lokale Arbeitsplätze in dem Maße erhalten bleiben, wie kommunale Beschäftigungsgesellschaften sich drauf beschränken, öffentliche Güter zu produzieren, die nicht von heimischen Firmen angeboten werden. Doch eine solche Abgrenzung ist schwierig, und es verwundert deshalb nicht, dass kommunale Beschäftigungsgesellschaften auf wenig Gegenliebe stoßen. So viel Beachtung das Leipziger Modell in den letzten Jahren fand, aus den Schlagzeilen ist es schnell wieder verschwunden. Gegenüber den Vorschlägen von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich können kommunale Beschäftigungsgesellschaften kaum mehr auf politische Unterstützung hoffen, denn Lohnsubventionen sind für die private Wirtschaft in jedem Fall vorteilhafter.

Doch sollte man deshalb die Idee, mit Hilfe kommunaler Beschäftigungsgesellschaften Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, zu den Akten legen? Auch wenn die Bundesregierung mit der bundesweiten Ausweitung des Mainzer Modells nun einen ersten, wenn auch kaum erfolgversprechenden Versuch unternommen hat, Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich einzuführen, bleibt mindestens temporär Bedarf für einen öffentlichen Arbeitsmarkt, der nicht in Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt steht, was zugegebenermaßen nicht einfach zu realisieren ist. Diesem öffentlichen Arbeitsmarkt sind dabei von vornherein Grenzen gesetzt, denn in ihm können nur arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger beschäftigt werden, die anderswo keine Arbeit finden können. Da unter Tarif bezahlt wird, besteht für sie jedoch immer der Anreiz, in die Privatwirtschaft zu wechseln, sobald sich etwas anbietet. Schafft es die Bundesregierung durch eine wirksame Subvention der Löhne im Niedriglohnbereich, die Arbeitsnachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften auszuweiten, so werden in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften langfristig nur noch

diejenigen beschäftigt, die zu dem im regulären Arbeitsmarkt bestehenden Lohnniveau trotz Lohnsubvention keine Arbeit finden können. Dem nunmehr bundesweit eingeführten Mainzer Modell wird es jedoch kaum gelingen, eine nennenswerte Zahl neuer Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger zu schaffen. Laut Schätzung der Bundesregierung könnten mit der Einführung des Mainzer Modells gerade einmal 3% des arbeitsfähigen und -willigen Sozialhilfeempfänger eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt finden. In dem Maße, indem es die Politik in den nächsten Jahren nicht vermag, den privaten Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich durch Lohnsubventionen wiederzubeleben, können kommunale Beschäftigungsgesellschaften eine beachtenswerte Rolle in der Arbeitsmarktpolitik für sich beanspruchen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die mit der Massenarbeitslosigkeit verbundenen Belastungen der öffentlichen Haushalte.

Literatur

Feist, H. und R. Schöb (1998), »Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities«, *Finanzarchiv* 55, 461–480.
Statistisches Bundesamt (2001), *Wirtschaft und Statistik* (5).

Bautätigkeit in Europa: Ab 2003 allmähliche Rückkehr auf flachen Expansionspfad

26

Weitere Ergebnisse der 52. EUROCONSTRUCT-Konferenz am 6. Dezember 2001 in Rom

Volker Rußig

Nicht überall in Europa steckt der Bausektor so tief in der Krise wie in Deutschland. Aber auch in Finnland, Irland, Norwegen und Österreich sowie in Polen geht das Bauvolumen 2002 zurück. Für die aggregierte europäische Bauleistung wird nach Stagnation in den Jahren 2001 und 2002 ab 2003 eine leichte Ausweitung und damit ein Wiedereinschwenken auf einen – allerdings wohl nur sehr flachen – Expansionspfad erwartet. Der Bausektor bleibt also Bremse des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in (West-)Europa. 2004 wird mit knapp 950 Mrd. € Bauleistung zwar ein neuer Spitzenwert erreicht, der Bauanteil am Bruttoinlandsprodukt geht aber in Westeuropa (und damit insgesamt) noch weiter zurück.

Dies sind in knapper Zusammenfassung die wichtigsten Ergebnisse der 52. EUROCONSTRUCT-Konferenz¹, die am 6. Dezember 2001 in Rom stattgefunden hat.² Differenzierte Prognosen der wert- und mengenmäßigen Entwicklung der Bautätigkeit in Europa stehen traditionell und standen auch in Rom im Mittelpunkt dieser zweimal jährlich an wechselnden Orten durchgeführten Tagungen. Für jedes der einbezogenen 15 west- und vier mittelosteuropäischen Länder und damit auch für die europäischen Aggregate wird bei den Wertgrößen nach den Bausparten Wohnungsbau, Nichtwohnbau und Tiefbau sowie jeweils nach den Bauleistungskategorien Neubau und Altbauerneuerung differenziert. Das Schwerpunktthema dieser Konferenz beschäftigte sich in mehreren Beiträgen mit der Bedeutung des Internet für die europäische Bauwirtschaft. Über ausgewählte Ergebnisse zur wertmäßigen Bautätigkeit in (West- und Mittelost-)Europa und in den 19 einbezogenen Ländern wird nachfolgend berichtet.³

Bauvolumen in Europa 2000: Klare Dominanz der »Big 5« ...

Die Abschwächung des Wirtschaftswachstums in vielen Weltregionen, insbesondere die unerwartet »harte Landung« in den USA (verschärft durch die Ereignisse am 11. September; vgl. Nierhaus 2002), hatte im vergangenen Jahr gravierende Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Europa. Dies gilt insbesondere für *Westeuropa* aufgrund seiner engen Verflechtung mit der Weltwirtschaft und der hohen Exportquoten. Viele Länder in dieser Region schrammten knapp an der Rezession vorbei; vor allem in Deutschland ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) weit schwächer gestiegen als noch vor rund einem Jahr erwartet wurde (vgl. z.B. Sinn, Nierhaus und Meister 2001). Deutlich anders stellen sich Lage und Entwicklung in *Mittelosteuropa* (MOE-Staaten) dar, aber auch dort sind die Anpassungslasten nach dem Systemzusammenbruch spürbar geworden.

Massiv betroffen von der weltweiten, in Westeuropa besonders stark ausge-

prägten Wirtschaftsschwäche war und ist anhaltend der europäische *Bausektor*, der wegen der langen Planungsfristen und Nutzungszeiträume von Bauwerken sowie der hohen Kapitalbindung besonders sensibel auf Verschlechterungen der Rahmenbedingungen und eingetrübte Erwartungen reagiert (Deutsche Bundesbank 2002). Regelmäßig hat die Bauwirtschaft in gesamtwirtschaftlichen Rezes-

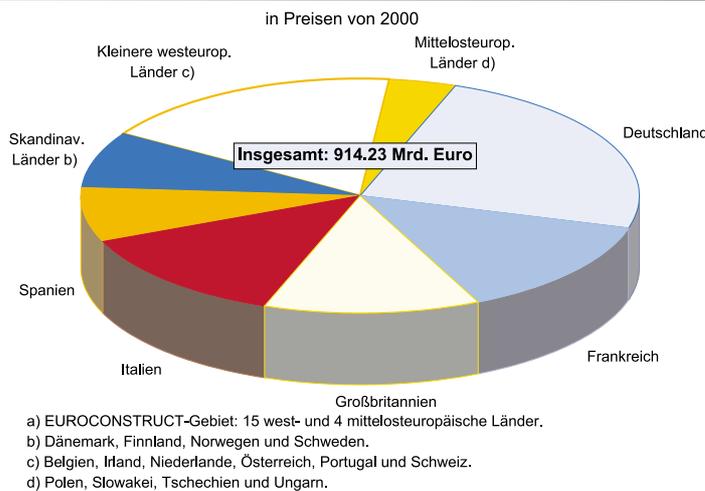
¹ In dem bereits 1975 gegründeten europäischen Prognose-, Forschungs- und Beratungsnetzwerk EUROCONSTRUCT arbeiten Institute mit spezifischem Know-how im Bausektor aus 15 westeuropäischen sowie aus vier mittelosteuropäischen Ländern zusammen. Die Halbjahreskonferenzen bilden den Kern der EUROCONSTRUCT-Aktivitäten; außerdem werden gemeinsame Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu strukturellen Entwicklungen im europäischen Bausektor erstellt.

Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des EUROCONSTRUCT-Netzwerkes.

² Die 53. EUROCONSTRUCT-Konferenz findet am 6. und 7. Juni 2002 in Dublin statt. Die Vorbereitungen für die 54. EUROCONSTRUCT-Konferenz, die am 5. und 6. Dezember 2002 in München stattfinden und vom ifo Institut organisiert wird, sind bereits angelaufen. Interessenten können sich wegen der Programme und Anmeldeunterlagen an das ifo Institut wenden.

³ Über die Wohnungsfertigstellungen (mit Differenzierung nach Gebäudearten) als meist beachtetester

Abb. 1
Reales Bauvolumen in Europa^{a)} 2000 nach Ländern/Ländergruppen



Quelle: ifo Institut, EUROCONSTRUCT (Dezember 2001).

sionsphasen zum Teil extrem starke Rückschläge zu verkraften.

Noch 1999 war das Bauvolumen in Europa⁴ kräftig und mit rund 3 1/2% nach einer längeren »Durststrecke« wieder einmal schneller gestiegen als das Bruttoinlandsprodukt bzw. die Summe der übrigen BIP-Komponenten. Auch im Jahr 2000 (dem Basisjahr der hier vorgestellten Vorausschätzungen) hat das europäische Bauvolumen stark expandiert (mehr als + 2 1/2%); mit fast 915 Mrd. € wurde ein neuer Spitzenwert erreicht.

Mit über 70% entfiel der Löwenanteil am europäischen Bauvolumen auch im Basisjahr 2000 auf die fünf großen westeuropäischen Länder (»Big 5«), also auf Deutschland (Schwergewicht mit rund 24%) sowie Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien (vgl. Abb. 1); die vier skandinavischen Länder erreichten weniger als 8% und die übrigen westeuropäischen Länder knapp 18%.

Fortsetzung Fußnote 3:

Mengenvariable der Bautätigkeit wurde in Heft 3/2002 des ifo Schnellendienstes berichtet (Rußig 2002). Beim Nichtwohn(hoch)bau und – soweit nach Datenlage möglich – beim Tiefbau wird außerdem noch nach Gebäude- bzw. Bauwerkskategorien untergliedert.

⁴ Das den nachfolgenden Ausführungen zugrunde liegende »EUROCONSTRUCT-Gebiet« (hier abgekürzt als »Europa« bezeichnet) umfasst ganz Westeuropa mit Ausnahme von Griechenland und einigen Kleinstaaten (insgesamt 15 Länder) sowie vier mittelosteuropäische Länder (vgl. die Länderliste in Tab. 1). Trotz der fortbestehenden gravierenden Unterschiede zwischen West- und Mitteleuropa bei (Daten-)Lage und wirtschaftlicher Entwicklung werden hier Gesamtergebnisse für »Europa« präsentiert, es werden aber auch Zwischenadditionen zu den beiden großen Teilgebieten sowie einzelne Länder angesprochen. Wegen der besseren Vergleichbarkeit der Länderangaben und zur Verbesserung der Planungsgrundlagen für die Unternehmen verwendet EUROCONSTRUCT durchgängig Wertangaben des (realen) Bauvolumens, aus denen die in den einzelnen Ländern unterschiedlich hohe Mehrwertsteuer heraus gerechnet wurde. Preisbasis ist durchgängig das Jahr 2000.

... und nur kleine Beiträge der mittelosteuropäischen Staaten

Die vier hier einbezogenen mittelosteuropäischen Länder, Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn, brachten es zusammen nicht einmal auf 4%, also auf einen weit geringeren Anteil als die wesentlich kleineren Niederlande oder als die deutschen Bundesländer Nordrhein-Westfalen bzw. Bayern. Diese Größenrelationen gilt es im Auge zu behalten, wenn man als Bau- oder Zulieferunternehmen auf die »rasch expandierenden Bauleistungsmärkte« in diesem Gebiet setzen will. Im Zuge der EU-Osterweiterung wird der Zugang zu diesen Bauleistungsmärkten zwar wesentlich erleichtert, der Konkurrenzdruck aus diesen Ländern wird aber ebenfalls stark zunehmen.

Bereits 2001 wurde die Aufwärtsentwicklung im europäischen Bausektor abrupt gestoppt; insgesamt wurde beim Bauvolumen der 19 Länder im vergangenen Jahr gerade Stagnation erreicht. Ausschlaggebend für die selbst für Experten überraschend ungünstige Entwicklung⁵ war die schwere Baukrise in Deutschland, aber auch andere westeuropäische Länder sind (teilweise unerwartet) ins Minus gerutscht, so dass sich 2001 für Westeuropa nur noch ein minimaler Zuwachs ergab (vgl. Tab. 1). In Polen, dem mit Abstand größten MOES-Bauleistungsmarkt, schrumpfte das Bauvolumen um fast 8%, was das Teilagregat dieser vier Länder deutlich zurückgehen ließ.

Bis 2004 steigt das europäische Bauvolumen nur leicht auf 950 Mrd. €

Nach den jüngsten Konjunkturprognosen der EUROCONSTRUCT-Partnerinstitute (Stand: November 2001) ist in Europa auch 2002 nur mit einem stagnierenden oder allenfalls ganz schwach wachsenden Bauvolumen zu rechnen (vgl. Tab. 1).⁶ Zwar wird für die Mehrzahl der 19 Länder für dieses

⁵ Bei der EUROCONSTRUCT-Konferenz im Juni 2001 in Kopenhagen war für das Bauvolumen in den 19 Ländern noch mit einer Zunahme in 2001 um fast 1 1/2% und damit nur mit einer leichten Abflachung der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung gerechnet worden (vgl. Rußig 2001 b). Bereits zuvor mussten die Prognosen für den europäischen Bausektor in mehreren Stufen nach unten korrigiert werden (vgl. z.B. Gluch 2000). Gelegenheit zur Überprüfung und kritischen Diskussion der Bauprognosen für Deutschland besteht außer bei den nächsten EUROCONSTRUCT-Konferenzen in Dublin und München auch beim zweiten ifo Branchen-Dialog 2002, der am 24. Oktober 2002 in München stattfindet.

⁶ Die Einzelergebnisse mit ausführlichen Erläuterungen und Begründungen können den umfangreichen Tagungsunterlagen entnommen werden, die außer den 19 Länderberichten mit Analysetexten und standardisierten Tabellen auch Zusammenfassungen für die drei großen Baubereiche und das aggregierte Bauvolumen in Europa sowie Informationen zum Schwerpunktthema enthalten. Die beiden Tagungsberichte können beim ifo Institut bezogen werden.

Tab. 1
Entwicklung des realen Bauvolumens^{a)} in Europa^{b)} 2000 bis 2004

	2000	2001 ^{c)}	2002 ^{d)}	2003 ^{e)}	2004 ^{e)}
Belgien	3,2	-3,7	0,0	2,5	4,3
Dänemark	2,6	-3,8	1,7	2,8	2,9
Deutschland	-2,5	-5,2	-1,3	0,8	2,0
Finnland	6,5	-1,0	-2,0	1,0	3,0
Frankreich	7,3	1,5	0,2	-0,1	2,1
Großbritannien	1,6	3,4	2,4	2,8	2,5
Irland	6,3	1,6	-5,8	-1,0	5,5
Italien	5,6	4,1	1,9	0,9	0,6
Niederlande	3,3	-2,0	-1,6	2,4	2,8
Norwegen	4,2	-1,0	0,3	1,9	1,1
Österreich	1,3	-3,0	-2,0	1,0	1,5
Portugal	6,3	1,7	2,7	2,4	-1,4
Schweden	1,9	2,9	4,5	3,5	1,8
Schweiz	2,1	1,3	2,0	2,0	1,6
Spanien	6,5	5,1	2,5	1,0	0,4
Westeuropa	2,7	0,1	0,5	1,3	1,8
Polen	-0,3	-7,8	-5,5	1,8	7,1
Slowakei	3,7	2,5	6,8	8,4	8,9
Tschechien	4,7	11,5	5,4	5,3	5,4
Ungarn	4,7	7,0	6,4	8,0	8,0
Mittelosteuropa	1,3	-2,2	-1,1	3,9	7,0
Europa (EC-19)	2,6	0,0	0,4	1,4	2,0

^{a)} Veränderung gegenüber Vorjahr (in %); in Preisen von 2000.

^{b)} EUROCONSTRUCT-Gebiet: 15 west- und 4 mittelosteuropäische Länder.

^{c)} Schätzwerte.

^{d)} EUROCONSTRUCT-Prognose.

^{e)} EUROCONSTRUCT-Projektion.

Quelle: EUROCONSTRUCT/ifo Institut (Dezember 2001).

Jahr ein steigendes Bauvolumen prognostiziert, wobei sich Schweden mit + 4¹/₂% an die Spitze setzt, aber außer in Deutschland (voraussichtlich mit einer wesentlich niedrigeren Minusrate) geht es auch in Finnland, Irland (nach einer über mehrere Jahre hinweg stürmischen Expansion), den Niederlanden und Österreich sowie in Polen weiter bergab.⁷

Erst im Verlauf von 2003 dürfte sich im europäischen Bausektor die Stabilisierung deutlicher und auf breiter Front

⁷ Wenn man berücksichtigt, dass die Vorausschätzungen für Deutschland inzwischen nochmals deutlich nach unten korrigiert wurden (vgl. Sinn, Nierhaus und Meister 2001), ergibt sich unter der Annahme, dass in den übrigen Ländern keine kompensatorischen Korrekturen nach oben, aber auch keine Verschlechterungen eingestellt werden müssen, allein schon hieraus ein Rückgang des Bauvolumens in Europa in 2002 um rund 1¹/₂%. Der »negative Länderbeitrag« von Deutschland zum europäischen Bauwachstum im Zeitraum 2002 bis 2004 (vgl. Abb. 2) fällt dementsprechend (absolut) noch größer aus.

durchsetzen; im Jahresverlauf scheint eine moderate Ausweitung möglich. Bis auf Frankreich, das ganz leicht ins Minus rutscht, und anhaltend in Irland wird für alle Länder ein steigendes Bauvolumen erwartet. Der prozentuale Zuwachs bleibt in *Westeuropa* mit reichlich 1% aber noch sehr verhalten; für *Mittelosteuropa* wird ein wieder kräftiger Anstieg prognostiziert, weil Polen zwar noch schwächelt, aber nicht mehr so stark nach unten zieht.

Die Entwicklung im Bausektor gewinnt 2004 in den vier mittelosteuropäischen Ländern voraussichtlich noch weiter an Dynamik; unter den verwendungsseitigen BIP-Teilaggregaten wechselt das Bauvolumen wieder auf die Überholspur. Die Erwartungen für Westeuropa bleiben aber gedämpft, weil Deutschland und Frankreich die Talsohle nur mühsam hinter sich lassen und die Zuwachsraten in Italien nochmals kleiner werden; für Portugal wird sogar ein Rückgang vorausgeschätzt – ein erneuter Hinweis darauf, dass die Bauzyklen in Europa auch in den nächsten Jahren asynchron bleiben werden.

Mit fast 950 Mrd. € dürfte 2004 trotzdem ein neuer »europäischer Baugipfel« erreicht werden, die Zunahme gegenüber dem Basisjahr 2000, also im Zeitraum 2001 bis 2004, beträgt aber lediglich rund 3³/₄% (zum Vergleich: das gesamte BIP wächst im gleichen Zeitraum mit fast 9% mehr als doppelt so schnell). Das Bauwachstum wird stark von den MOE-Staaten getragen (Zunahme 2004/2000: rund 7¹/₂%), der Anteil dieser vier Länder am europäischen Bauvolumen bleibt aber auch 2004 noch unter 4% (zum Vergleich: der Bevölkerungsanteil erreicht rund 15%).

Länderbeiträge zum Bauwachstum bis 2004: Deutschland zieht kräftig nach unten, Großbritannien wirkt als Gegengewicht

Dass sich die Baukonjunktur in den 19 europäischen Staaten (und teilweise auch innerhalb der einzelnen Länder) nicht parallel entwickelt, lässt sich schon an der Spannweite der Jahresveränderungsraten ablesen: Sie betrug 2000 knapp 10 Prozentpunkte (= PP), schnellte 2001 auf fast 20 PP hoch, verringert sich ab 2002 zwar wieder, bleibt aber bis 2004 (dann vor allem aufgrund der hohen Werte in Mittelosteuropa) bei einer Größenordnung von 10 PP. Die 19 europäischen Länder befinden sich also jeweils an ganz unterschiedlichen Positionen im Bauzyklus.

Aussagekräftiger für die regionale Streuung der Zuwächse beim europäischen Bauvolumen sind die Absolutbeträge, mit denen das unterschiedlich große Gewicht der 19 Länder berücksichtigt wird. Wegen der bereits angesprochenen Zyklusverschiebungen werden hier die absoluten Zuwächse bzw. Rückgänge im Zeitraum 2001 bis 2004 zusammengefasst. Das reale europäische Bauvolumen dürfte in diesen vier Jahren absolut um über 35 Mrd. € zunehmen. Richtet man bei den Beiträgen der einzelnen Länder zum Bauwachstum den Blick zunächst ans Ende der Skala (vgl. Abb. 2), so wird deutlich, dass Deutschland mit seinem großen Anteil und dem in zwei der vier Jahre kräftig schrumpfenden Bauvolumen stark nach unten zieht; bis 2004 ist hier kein voller Ausgleich für die »ausgefallene« Bauleistung zu erwarten.

Auch in Polen und Österreich sinkt das Bauvolumen in diesem Zeitraum, allerdings bleibt der Negativbeitrag wesentlich kleiner als der von Deutschland. Die übrigen der »Big 5« in Westeuropa, allen voran Großbritannien mit einem Zuwachs von über 13 Mrd. €, aber auch Italien sowie – mit Abstand – Spanien und Frankreich, können dagegen mit einem beachtlich großen Anstieg ihres Bauvolumens rechnen. Vor allem diese Länder sorgen dafür, dass das aggregierte europäische Bauvolumen in diesen vier Jahren signifikant ansteigt.

Auf Schweden und die Schweiz folgen mit Ungarn und Tschechien schon zwei der mittelosteuropäischen Länder, was angesichts der niedrigen Ausgangsbasis Beachtung verdient. Etliche der »mittelgroßen« westeuropäischen Länder mit wesentlich größeren Bauleistungsmärkten werden damit glatt übertroffen. Die übrigen der west- und mittelosteuropäischen Länder bleiben für das Bauwachstum im Zeitraum 2001 bis 2004 ohne Bedeutung, es scheint aber

doch bemerkenswert, dass das kleine, in der letzten Dekade mit einem enorm gestiegenen Bauvolumen aufwartende Irland in diesem Zeitraum ganz leicht im negativen Bereich anzutreffen ist (vgl. Kuntze 2001).

Wohnungsbau bleibt in Westeuropa mit Abstand die größte Bausparte, ...

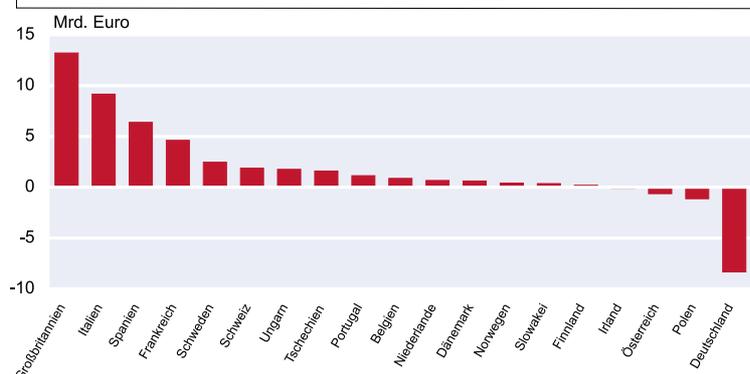
Eine noch wesentlich stärkere Auffächerung der Wachstumsbeiträge bzw. der Veränderungsrate ergibt sich, wenn man zusätzlich zur Differenzierung nach Ländern und Einzeljahren auch noch nach Bausparte und Bauleistungskategorien untergliedert. Seit einigen Jahren legt EUROCONSTRUCT hierzu eine (von der in Deutschland üblichen bzw. nach der amtlichen Statistik möglichen abweichende) zweistufige Untergliederung zugrunde:

- *Bausparte* bzw. *-bereiche*:
 - Wohnungsbau
 - Nichtwohnbau (Hochbau)
 - Tiefbau
- *Bauleistungskategorien*:
 - Errichtung neuer Bauwerke (Gebäude und Tiefbauten)
 - Altbauerneuerung (= R&M = Renovierung und Modernisierung).

Auf den *Wohnungsbau* entfielen im Basisjahr 2000 in den 19 Ländern etwas mehr als 427 Mrd. €, was einem Anteil am europäischen Bauvolumen von fast 47% entspricht (vgl. Abb. 3). Damit war der Wohnungsbau (Neubau und Altbauerneuerung) mit Abstand die größte Bausparte in Europa. Diese Dominanz besteht allerdings nur in Westeuropa, wo die Anteilswerte im Basisjahr 2000 zwischen rund 58% in Deutschland und etwa 33% in Schweden streuten; insgesamt werden fast 48% erreicht. Demgegenüber entfallen auf den Wohnungsbau in den vier mittelosteuropäischen Ländern nur etwa 22½% des Bauvolumens (zwischen rund 30% in Ungarn und bloß 14% in Tschechien).

Das Verhältnis zwischen Neubau (Errichtung neuer Eigenheime und Mehrfamiliengebäude) und Altbauerneuerung (Baumaßnahmen im und am Wohnungsbestand) liegt in Europa etwa bei 50 zu 50. Schwankungen bei den Anteilswerten ergeben sich dadurch, dass der Neubau, und hier vor allem der Geschosswohnungsbau, starke zyklische Ausschläge aufzuweisen hat, wohingegen die Bestandsmaßnahmen relativ stetig ausgeweitet werden. Während der Neubauteil im Basisjahr 2000 (einem noch relativ »Neubau-starken« Jahr) in dieser Bausparte in Westeuropa bei über 51% lag, erreichte er in Mittelosteuropa rund 65%.

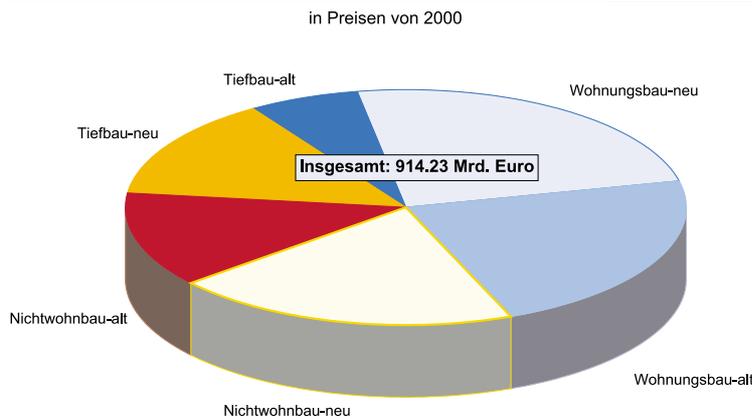
Abb. 2
Länderbeiträge zur Veränderung des realen Bauvolumens^{a)} in Europa^{b)} 2001 bis 2004^{c)}



a) Absolute Differenzen des Bauvolumens (in Preisen von 2000) 2004 gegenüber 2000.
 b) EUROCONSTRUCT-Gebiet: 15 westeuropäische und 4 mittelosteuropäische Länder.
 c) 2001: Schätzwerte; 2002: EUROCONSTRUCT-Prognose; 2003 und 2004: EUROCONSTRUCT-Projektion.

Quelle: ifo Institut, EUROCONSTRUCT (Dezember 2001).

Abb. 3
Reales Bauvolumen in Europa^{a)} 2000 nach Sparten und Kategorien^{b)}



a) EUROCONSTRUCT-Gebiet: 15 west- und 4 mittelosteuropäische Länder.
 b) Neubau und Altbaurenewerung.

Quelle: ifo Institut, EUROCONSTRUCT (Dezember 2001).

... erlebt aber in etlichen Ländern zwischenzeitlich einen massiven Einbruch

In den Jahren 1999 und 2000 expandierte der Wohnungsbau mit über 3% und rund 2 1/2% sowohl in West- als auch in Mitteleuropa fast im Gleichschritt mit den beiden anderen Baubereichen. Parallel zur gesamtwirtschaftlichen Abschwächung (und damit bei den Wohnungsbaugenehmigungen mit einer klaren »Vorahnung«) verzeichnete der Wohnungsbau 2001 in den meisten der 15 westeuropäischen Länder, aber auch in Polen und in der Slowakei, deutliche Rückgänge. Verschont blieben lediglich Großbritannien, Italien, Norwegen, Schweden und Spanien. In ganz Europa schrumpfte der Wohnungsbau im abgelaufenen Jahr um fast 2%.

Obwohl für 2002 in Mitteleuropa bereits wieder ein leichter Anstieg prognostiziert wird (rund + 1 1/2%), dürfte die Talfahrt im europäischen Wohnungsbau in diesem Jahr noch anhalten (vgl. Abb. 4), da der Tiefpunkt in Deutschland (und hier vor allem in den neuen Ländern) noch nicht erreicht ist und für weitere westeuropäische Länder ein Minus erwartet wird.

Erst im nächsten Jahr wird sich die Erholung im Wohnungsbau auf breiter Front durchsetzen, die Zuwächse bleiben jedoch allenthalben gering (Europa insgesamt: wenig über + 1%); nur für Polen sowie für Portugal wird ein (anhaltend) rückläufiges Wohnungsbauvolumen vorausgeschätzt. Der Aufschwung dürfte sich zwar 2004 fortsetzen, er bleibt aber mit rund 1 1/2% ziemlich verhalten, was daran liegt, dass jetzt andere

Länder in einen zyklischen Abschwung geraten und die Expansion in den übrigen Ländern nur schwach ausfallen dürfte. Dämpfend wirkt vor allem der Neubau. Der Neubauteil in dieser Bausparte dürfte bis 2004 in Westeuropa voraussichtlich unter 48% und in Mitteleuropa auf rund 62% sinken (vgl. unten).

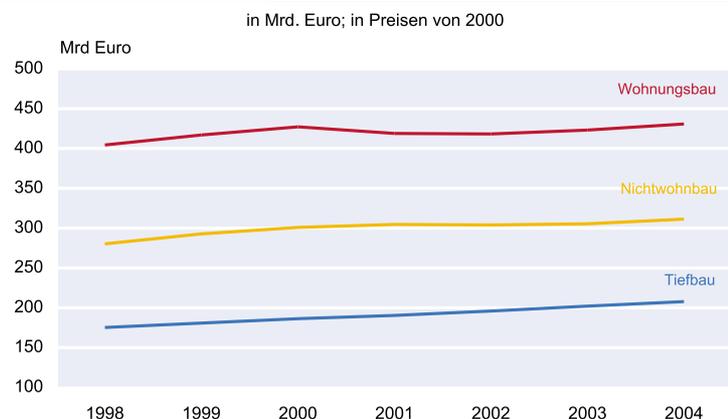
Nichtwohnhochbau gönnt sich eine längere »Verschnaufpause«, ...

Auf den Nichtwohnbau entfiel im Basisjahr 2000 rund ein Drittel des europäischen Bauvolumens (vgl. Abb. 3); die beiden Hochbausparten bringen es also zusammen auf etwa vier Fünftel der in den 19 Ländern insgesamt erbrachten Bauleistungen. In Westeuropa ist der Anteil des Bauvolumens, der

auf die Errichtung neuer und die Erhaltung bzw. Modernisierung vorhandener Gebäude für die Unternehmen der Waren produzierenden Branchen und des Dienstleistungssektors sowie für den Staat entfällt, wesentlich kleiner (zwischen 19% in Portugal und über 46% in Großbritannien) als in Mitteleuropa, wo 2000 über 45% erreicht wurden.

Insbesondere 1999, aber auch noch 2000 wurde der Nichtwohnbau in Europa kräftig ausgeweitet, was als Zeichen für die erwartete Fortsetzung der hohen wirtschaftlichen Dynamik vor allem im »bau-intensiven« Produzierenden Sektor zu werten ist. In den MOE-Staaten war der Anstieg 1999 noch etwas kräftiger ausgefallen, die Entwicklung schlug aber schon 2000 um, weil die Slowakei, insbesondere aber Polen ins Minus rutschten; in Westeuropa erreichte die Zu-

Abb. 4
Entwicklung des realen Bauvolumens in Europa^{a)} 1998 bis 2004^{b)} nach Sparten



a) EUROCONSTRUCT-Gebiet: 15 westeuropäische und 4 mittelosteuropäische Länder.
 b) 2001: Schätzwerte; 2002: EUROCONSTRUCT-Prognose; 2003 und 2004: EUROCONSTRUCT-Projektion.

Quelle: ifo Institut, EUROCONSTRUCT (Dezember 2001).

wachstum im vergangenen Jahr nochmals über 3% (nach fast 4 1/2% in 1999), obwohl das gewichtige Deutschland bereits rückläufige Nichtwohnbauleistungen aufzuweisen hatte.

Die Zuwachsrate im *Nichtwohnbau* halbierte sich 2001 (weniger als + 1 1/2%), obwohl das Expansionstempo in wichtigen Ländern (u.a. in Frankreich, Großbritannien und Italien) zunächst noch gehalten werden konnte. Außer in Deutschland ging es aber auch in den Niederlanden sowie in Norwegen, Österreich und Schweden bergab; mit über - 10% brachte Polen die mittelosteuropäischen Länder insgesamt ins Minus.

Für das laufende Jahr wird für Europa mit einem stagnierenden (Westeuropa) oder sogar deutlich rückläufigen (MOE-Staaten) Nichtwohnbauvolumen gerechnet, und auch 2003 dürfte die »Verschnaufpause« in diesem Baubereich noch nicht beendet werden (Jahresveränderungsrate insgesamt rund + 1/2%; vgl. Abb. 4). Erst für 2004 werden wieder etwas kräftigere Nachfrageimpulse von den Unternehmen erwartet, aber auch in diesem Baubereich bleibt das Wachstum ziemlich verhalten. In Westeuropa reicht die Spanne der Veränderungsraten von mehr als - 1% in Norwegen bis rund + 4 1/2% in den Niederlanden. Für die mit einem Anteil am gesamten Nichtwohnbau von knapp 70% die Gesamtentwicklung in Europa bestimmenden »Big 5« werden für 2004 leichte Rückgänge (Italien) oder nur moderate Zuwächse zwischen rund 1 1/2 und 2 1/2% erwartet.

... der Tiefbau bleibt aber weiterhin auf stabilem Expansionskurs

Tiefbauleistungen werden vor allem für den Neu- oder Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Straßen-, Schienen- und Kanalnetz sowie Flughäfen und Hafenanlagen), für die Ver- und Entsorgung sowie für die Energieversorgung und die Telekommunikationsnetze erbracht. Im Basisjahr 2000 entfiel auf diesen Baubereich rund ein Fünftel des europäischen Bauvolumens (vgl. Abb. 3), wobei die Anteilswerte in Westeuropa zwischen rund 15% in Deutschland und Großbritannien und über 30% in der Schweiz streuen; in Mittelosteuropa entfällt fast ein Drittel des Bauvolumens auf den Tiefbau.

Trotz einiger »markanter« zweistelliger Ausrutscher nach unten (1999 in Dänemark und in der Slowakei; 2001 in Belgien) wurden die *Tiefbauleistungen* in Europa in den letzten Jahren ziemlich stetig ausgeweitet. Nach der leichten Abschwächung im vergangenen Jahr (auf etwas über + 2%) wird schon für

2002 eine erneute Beschleunigung des Wachstums auf fast 3% erwartet (mit Deutschland und Polen als einzigen »Bremsklötzen«). Der stabile Expansionskurs dürfte sich auch in der mittelfristigen Projektion bis 2004 fortsetzen, allerdings wird auch hier keine überschäumende Ausweitung unterstellt (Zuwachsraten von etwas über bzw. unter 3%; vgl. Abb. 4). Der Anteil des Tiefbaus am gesamten europäischen Bauvolumen steigt aber bis 2004 auf fast 22%.

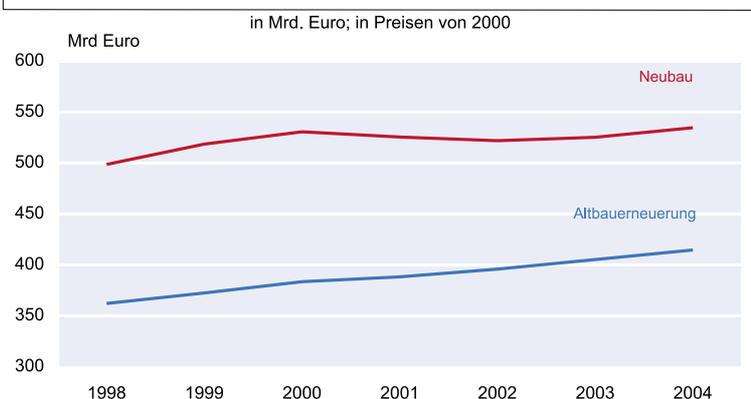
Altbaumerneuerung behält mit kontinuierlicher Ausweitung ihre Stabilisierungsfunktion

Untergliedert man das gesamte Bauvolumen in Europa nach den Bauleistungskategorien Neubau und Altbaumerneuerung, so wird deutlich, dass die heftigen Konjunkturschwankungen im Bausektor von den Ausschlägen bzw. von den periodisch wiederkehrenden Abschwächungen bei der Errichtung neuer Bauwerke bestimmt werden (vgl. Abb. 5):

- Die gesamten *Neubauleistungen* gehen in den Jahren 2001 und 2002 deutlich und 2003 voraussichtlich noch weiter zurück, sie dürften sich aber 2004 kräftig erholen.
- Demgegenüber wird der Umfang der Baumaßnahmen in und an bestehenden Bauwerken (= *Altbaumerneuerung*) zwischen 1998 und 2004 kontinuierlich ausgeweitet, es kommt also insgesamt weder zu starken Einbrüchen noch zu markanten Beschleunigungen; diese Bauleistungskategorie behält also ihre Stabilisierungsfunktion für den europäischen Bausektor.

Der Anteil der Altbaumerneuerung am gesamten Bauvolumen, der 1999 erst bei rund 41,8% lag, steigt wegen der starken Abschwächung im Neubau im laufenden Jahr auf etwa 43,1% und bis 2004 weiter auf rund 43,7%. Von ei-

Abb. 5
Entwicklung des realen Bauvolumens in Europa^{a)} 1998 bis 2004^{b)} nach Kategorien



a) EUROCONSTRUCT-Gebiet: 15 westeuropäische und 4 mittelosteuropäische Länder.
b) 2001: Schätzwerte; 2002: EUROCONSTRUCT-Prognose; 2003 und 2004: EUROCONSTRUCT-Projektion.

Quelle: ifo Institut, EUROCONSTRUCT (Dezember 2001).

ner »Parität« der beiden Bauleistungskategorien bleibt man also beim Gesamttaggregat ein ganzes Stück entfernt. In der längerfristigen Perspektive ist jedoch mit tendenziell weiter steigenden Altbauanteilen zu rechnen, weil einerseits der zu erhaltende Bauwerksbestand zunimmt und andererseits Bedarf an und Nachfrage nach zusätzlichen neuen Bauwerken (zumindest in Westeuropa) allenfalls langsam ansteigen werden.

Bei dieser über die Bausparten und die 19 europäischen Länder aggregierten Betrachtung der beiden Bauleistungskategorien werden – auch für die Planungspraxis – wichtige Unterschiede verdeckt, was hier allerdings nur bezüglich der Spartendifferenzierung ansatzweise korrigiert werden kann (vgl. Tab. 2):

- Der höchste Anteil der Bestandsmaßnahmen wird für den *Wohnungsbau* nachgewiesen; er steigt insbesondere in den Jahren 2001 und 2002 sehr stark an, und er nimmt bis zum Ende der Projektionsperiode voraussichtlich noch weiter zu; gegenüber 1999 klettert der Anteilswert der Altbaurenewerung in dieser Sparte bis 2004 um 3,6 Prozentpunkte.
- Rund 10 Prozentpunkte niedriger ist der Anteil der Altbaurenewerung im *Nichtwohn(hoch)bau*, und er steigt zwischen 1999 und 2004 zwar ebenfalls an, allerdings nur um 2,1 Prozentpunkte.
- Nochmals 10 Punkte niedriger liegt der Anteil der Bestandsmaßnahmen im *Tiefbau*⁸, er geht dort aber von 30,8% (2000) bis 2003 um über einen Prozentpunkt zurück, um erst 2004 wieder ganz leicht anzusteigen.

Bemerkenswert an der Entwicklung im Tiefbau (weil von den beiden Hochbausparten abweichend) ist, dass in einzelnen Jahren und Ländern hohe Rückgänge für die Alt-

⁸ Die Renovierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Tiefbau werden in manchen Ländern so niedrig ausgewiesen, dass man Untererfassungen bzw. Abgrenzungsprobleme nicht völlig ausschließen kann. Generell besteht für den Tiefbau, aber auch für den Nichtwohnhochbau unverändert eine gravierende Datenlücke, weil – anders als im Wohnungssektor – von der amtlichen Statistik keine aktuellen und vollständigen, auch die Altersstruktur berücksichtigenden Angaben zu den Bauwerks- bzw. Gebäudebeständen erhoben bzw. zur Verfügung gestellt werden. Damit entfällt die Möglichkeit, den Umfang der Bestandsmaßnahmen mittels auf den vorhandenen Bestand anzuwendenden Instandhaltungskoeffizienten zu schätzen. Die auf eine EUROCONSTRUCT-Initiative zurückgehende Erhebung des Bestands an Nichtwohngebäuden für die fünf großen westeuropäischen Länder konnte diese gravierende Datenlücke nur unvollständig und nur für ein Basisjahr auffüllen (vgl. BIPE/ifo Institut 1998/99).

Tab. 2
Anteil der Altbaurenewerung am realen Bauvolumen^{a)} nach Sparten in Europa^{b)} 1998 bis 2004^{c)}

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Wohnungsbau	48,4	48,4	48,5	50,0	51,1	51,7	52,0
Nichtwohnbau	40,1	39,3	39,5	39,9	40,7	41,3	41,4
Tiefbau	30,8	30,7	30,8	30,1	29,9	29,7	29,8
Bauvolumen insgesamt	42,1	41,8	41,9	42,5	43,1	43,5	43,7

^{a)} Basiswerte in Preisen von 2000.

^{b)} EUROCONSTRUCT-Gebiet: 15 west- und 4 mittelosteuropäische Länder.

^{c)} 2001: Schätzwerte; 2002: EUROCONSTRUCT-Prognose; 2003 und 2004: EUROCONSTRUCT-Projektion.

Quelle: EUROCONSTRUCT/ifo Institut (Dezember 2001).

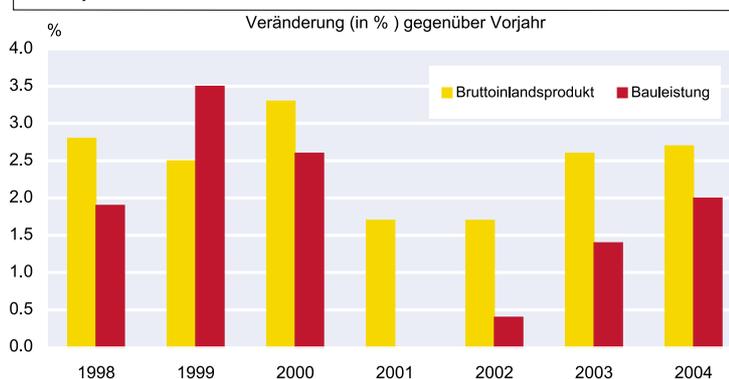
baurenewerung nachgewiesen werden (Schweiz 1999: – 11½%; Frankreich und Belgien 2001: – 14½ bzw. über – 18%) und dass die gesamten Bestandsmaßnahmen 2001 in Westeuropa stagnierten und in Mittelosteuropa zurückgingen, während der Neubau um insgesamt über 3% ausgeweitet wurde.

Fazit: Trotz erkennbarer Erholungsansätze wirkt der Bausektor in Europa bis 2004 als Wachstumsbremse

Seit jeher sind die konjunkturellen Ausschläge in der europäischen Bauwirtschaft besonders stark ausgeprägt. Derzeit durchläuft dieser Schlüsselsektor – bei Unterschieden im Detail – neuerlich eine tiefe Krise, wobei insbesondere Deutschland, dessen Bauwirtschaft zusätzlich mit massiven Struktur- und Niveauanpassungsproblemen in den neuen Ländern fertig werden muss, kräftig nach unten zieht.

Abb. 6

Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und des Bauvolumens^{a)} in Europa^{b)} 1998 bis 2004^{c)}



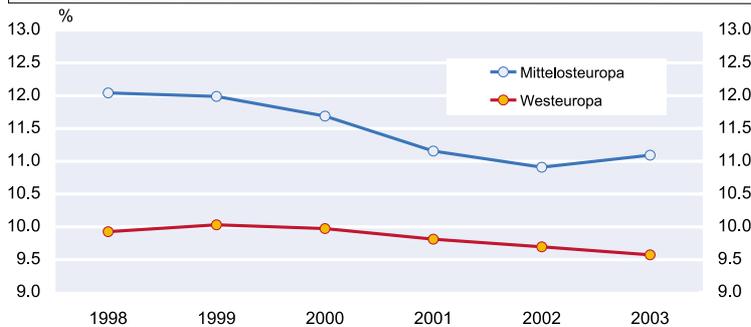
^{a)} Basiswerte in Preisen von 2000.

^{b)} EUROCONSTRUCT-Gebiet: 15 westeuropäische und 4 mittelosteuropäische Länder.

^{c)} 2001: Schätzwerte; 2002: EUROCONSTRUCT-Prognose; 2003 und 2004: EUROCONSTRUCT-Projektion.

Quelle: ifo Institut, EUROCONSTRUCT (Dezember 2001).

Abb. 7
Bauanteil am Bruttoinlandsprodukt^{a)} 1998 bis 2004^{b)} in West- und Mittelosteuropa^{c)}



a) Basiswerte in Preisen von 2000.
 b) 2001: Schätzwerte; 2002: EUROCONSTRUCT-Prognose; 2003 und 2004: EUROCONSTRUCT-Projektion.
 c) EUROCONSTRUCT-Gebiet: 15 westeuropäische und 4 mittelosteuropäische Länder.
 Quelle: ifo Institut, EUROCONSTRUCT (Dezember 2001).

Aus der Sicht der betroffenen Unternehmen des Baugeswerbes, vor allem aber der stark auf Europa ausgerichteten Zulieferindustrien und der Finanzierungsinstitute, ist es sogar positiv zu werten, dass es bislang noch nicht zu einer stärkeren Angleichung der nationalen Bauzyklen gekommen ist.

Zuletzt hatte die Wachstumsrate des Bauvolumens die (der übrigen Komponenten) des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 1999 wieder einmal übertroffen; seitdem blieb sie deutlich dahinter zurück. Vor allem der Wohnungsbau ist in Europa in eine ausgeprägte Rezession geschlittert, aus der er sich nur ganz allmählich und voraussichtlich mit nur moderaten Zuwachsraten wieder lösen kann.

Trotz gewisser Erholungsansätze in den beiden Hochbausparten und leicht beschleunigter Expansion im Tiefbau verringert sich der Abstand zwischen dem Bau- und dem gesamtwirtschaftlichem Wachstum 2002 nur wenig (vgl. Abb. 6). Selbst im ab 2003 erwarteten relativ kräftigen Konjunkturaufschwung dürfte die prozentuale Ausweitung des Bauvolumens in Europa hinter der Steigerungsrate des Bruttoinlandsprodukts zurückbleiben, allerdings verringert sich die »Bauwachstumslücke« bis 2004 deutlich.

Diese Entwicklungsunterschiede zwischen Bausektor und Gesamtwirtschaft werden von den 15 hier einbezogenen Ländern Westeuropas bestimmt, weil das Gewicht der vier mittelosteuropäischen Länder noch immer sehr klein ist und weit hinter ihrem Bevölkerungsanteil zurückbleibt. Außerdem mussten einige der MOE-Staaten im Zuge ihres Systemumstellungs- und Aufholprozesses ebenfalls Rückschläge hinnehmen; die Rezession im Bausektor war 2001 und bleibt 2002 dort sogar stärker ausgeprägt als in Westeuropa. Der Anteil des Bauvolumens geht demzufolge in diesen Ländern zeitweilig deutlich zurück (vgl. Abb. 7).

Während aber für die Länder Mittelosteuropas mit ihrem im Durchschnitt ohnehin um etwa zwei Prozentpunkte höheren Bauanteil ab 2003 wieder eine überproportionale Zunahme des Bauvolumens prognostiziert wird, bleibt das Bauwachstum in Westeuropa voraussichtlich noch bis 2004 hinter dem aller übrigen Komponenten des Bruttoinlandsprodukts weit zurück. Der Bauanteil am BIP sinkt folglich hier und damit in ganz Europa noch weiter ab. Der Bausektor behält seine »Bremserrolle« noch bis 2004.

Literatur

BIPE/ifo Institut (Hrsg.) (1998/99), *EUROPARC – Der Gebäudebestand in Europa: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien*, Boulogne-Billancourt und München (nicht veröffentlicht).
 Deutsche Bundesbank (2002), »Der Wohnungsmarkt in den neunziger Jahren«, *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank* 54 (1), 29–39.
 EUROCONSTRUCT (Ed.: CRESME/Rom) (2001 a), *The Outlook for the European Construction Sector – Summary Report*, 52nd EUROCONSTRUCT conference, Rom, Dezember 2001 (nicht veröffentlicht).
 EUROCONSTRUCT (Ed.: CRESME/Rom) (2001 b), *The Outlook for the European Construction Sector – Country Reports*, 52nd EUROCONSTRUCT conference, Rom, Dezember 2001 (nicht veröffentlicht).
 Gluch, E. (2000), »Baukonjunktur in Europa: Abschwächung der Nachfrage 2001 und 2002«, *ifo Schnelldienst* 53 (21), 33–37.
 Kuntze, O.-E. (2001), »Irland: Die Tigersprünge werden kürzer«, *ifo Schnelldienst* 54 (15), 30–36.
 Nierhaus, W. (2002), »Deutsche Konjunktur 2001: Prognose und Wirklichkeit«, *ifo Schnelldienst* 55 (2), 32–34.
 Rußig, V. (2002), »Wohnungsfertigstellungen in Europa: Erst 2004 steigt die Zahl der Neubauwohnungen wieder an«, *ifo Schnelldienst* 55 (3), 26–31.
 Rußig, V. (2001 a), »Wohnungsbau in Europa bis 2003: Stabilisierung bei 2 Millionen fertiggestellten Wohnungen«, *ifo Schnelldienst* 54 (15), 20–25.
 Rußig, V. (2001 b), »Anhaltend schwache Baukonjunktur bremst Wirtschaftswachstum in Europa bis 2003«, *ifo Schnelldienst* 54 (14), 36–43.
 Sinn, H.-W., W. Nierhaus und W. Meister (2001), »Vor der Talsohle«, *ifo Schnelldienst* 54 (24), 27–42.

Talfahrt der Ausrüstungsinvestitionen gebremst – erste Lichtblicke im Geschäftsklima der Leasingbranche

34

Joachim Gürtler, Arno Städtler

Der ifo Konjunkturtest Leasing wird seit 1998 vierteljährlich in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband Deutscher Leasing-Gesellschaften (BDL) durchgeführt. Gemessen am gesamten Neugeschäft repräsentieren die erfassten Mobilien-Leasingunternehmen rund 85%. Die Ergebnisse für das 4. Quartal 2001 zeigen nach dem Tiefstwert im 3. Quartal eine leichte Verbesserung. Nach der überaus dynamischen Entwicklung 2000 schwächte sich das Wachstumstempo der Leasinginvestitionen signifikant ab, das Neugeschäft wuchs aber dennoch um rund 5%. Angesichts der immer noch sehr verhaltenen Autokonjunktur, der rückläufigen gesamtwirtschaftlichen Investitionen, der anhaltenden Flaute auf dem ostdeutschen Leasingmarkt sowie des durch Steuerrechtsänderungen und die schwere Krise in der Luftfahrt ausgelösten Einbruchs beim Großmobilen-Leasing ist das Plus dennoch als großer Erfolg zu werten.

Mobilien-Leasing: Erster Hoffnungsschimmer, moderates Wachstum beim Neugeschäft geplant

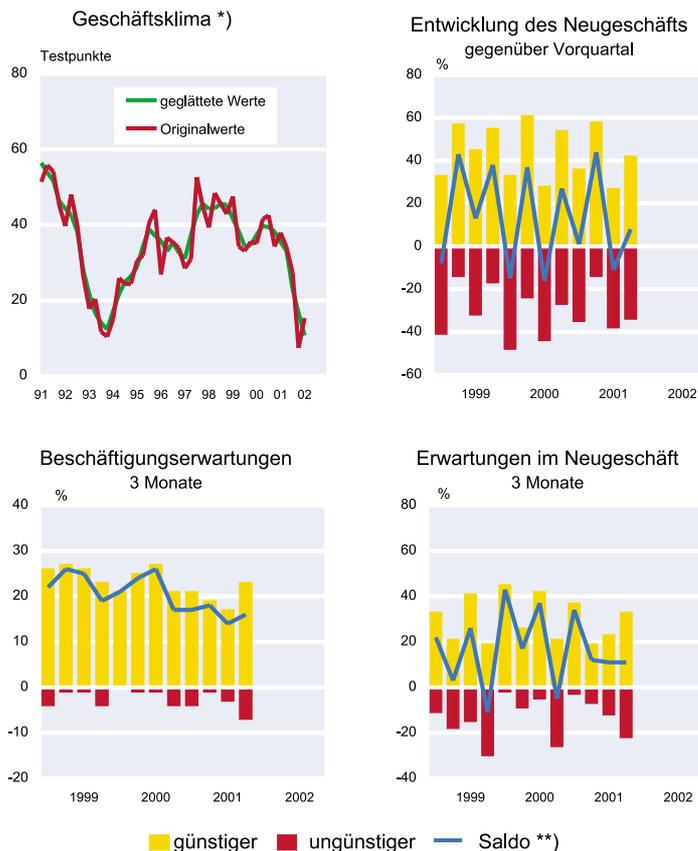
Die markante Verschlechterung des weltwirtschaftlichen Umfelds hat alle

Wirtschaftsbereiche erfasst und hinterlässt auch in der Leasingbranche ihre Spuren. Die Stimmung verschlechterte sich im Verlauf des Jahres 2001 erdrutschartig, das Geschäftsklima ist im dritten Quartal auf den niedrigsten Wert seit Einführung der Konjunkturumfrage gefallen. Inzwischen gibt es aber erste Anzeichen, dass sich ein Wendepunkt in der deutschen Leasingbranche abzeichnen könnte. Das Geschäftsklima hat sich erstmals seit einem Jahr wieder leicht verbessert (vgl. Abb. 1). Bei der Beurteilung der aktuellen Geschäftslage gewannen die positiven Einflüsse etwas an Gewicht. Fast jedes dritte Leasingunternehmen bewertete im Jahresschlussquartal (4. Quartal 2001) die Lage als günstig, 60% als befriedigend, und mittlerweile 8% der Testteilnehmer empfanden ihre augenblickliche Situation als schlecht. Auch die Ausichten hellten sich auf, die Geschäftserwartungen für das erste Halbjahr 2002 wurden mit vorsichtigem Optimismus bedacht: 29% der Testteilnehmer erwarten einen günstigeren Geschäftsverlauf, aber immerhin rund jeder fünfte ist noch pessimistisch. Um jedoch von einem eindeutigen Hinweis auf eine Trendwende sprechen zu können, müssen sich nach langjährigen ifo Erfahrungen die Zukunftseinschätzungen der Unternehmen mehrmals hintereinander verbessern.

Die Nachfrage hat zwar zum Jahresende hin angezogen, insgesamt hat aber das Neugeschäft im Verlauf des vergangenen Jahres deutlich an Schwung verloren. Nur noch wenige Unternehmen übertrafen im vierten Quartal 2001 das vergleichbare Vorjahrgeschäft (per Saldo + 3%). Nach den Ergebnissen der jüngsten Leasingumfrage

Abb. 1

Mobilien-Leasing: Erste Lichtblicke? 4. Berichtsquartal 2001



*) Mittelwerte aus den Firmenmeldungen zur gegenwärtigen und in der in den nächsten 6 Monaten erwarteten Geschäftslage.

**) Saldo: Differenz aus den %-Anteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2002.

ge im Rahmen des ifo Investitionstests dürfte das Plus beim Mobilien-Leasing 2001 lediglich gut 3% betragen haben, die Wachstumsrate hat sich damit binnen Jahresfrist mehr als halbiert (Städtler 2001). Hierfür ist aber die Sonderentwicklung bei den Großmobilen verantwortlich, im Breitengeschäft betrug das Wachstum immerhin 9%. Für die nächsten Monate erhofften sich die Testteilnehmer beim Neugeschäft eine weitere Aufwärtstendenz, jedoch nach wie vor in bescheidenem Umfang. Per Saldo nur jedes zehnte Unternehmen gab ein positives Urteil ab, nahezu jede zweite Leasinggesellschaft rechnet für das erste Quartal 2002 mit Stagnation.

Das Neugeschäft im Kraftfahrzeug-Leasing – das ist die gewichtigste Sparte in der Leasingbranche – entwickelte sich im vierten Quartal weiter rückläufig. Auch gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum ist ein leichtes Minus zu erkennen. Die aktuelle Geschäftslage (im Kraftfahrzeug-Leasing) ist zwar nach wie vor noch als gut zu bezeichnen, eine deutliche Verschlechterung ist aber nicht mehr zu übersehen: Meldete zu Jahresbeginn noch per Saldo fast jede zweite Leasinggesellschaft eine günstige Geschäftslage, waren es im vierten Quartal lediglich 18%. Eine grundlegende Wende zum Besseren ist nicht in Sicht, bei den Perspektiven für das erste Halbjahr 2002 hielten sich positive und negative Stimmen nur die Waage. Die Auftragsbücher vieler Leasinggesellschaften lassen zu wünschen übrig, das Neugeschäft wird sich auch in den nächsten Monaten abschwächen, das Tempo dürfte sich aber verlangsamen.

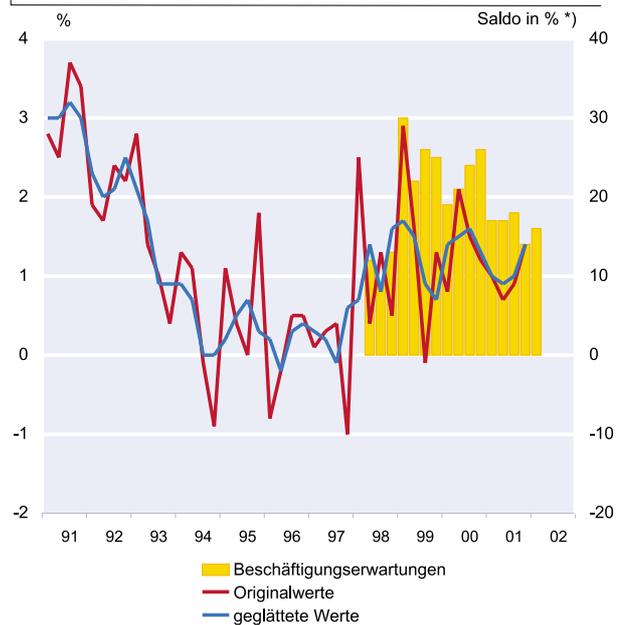
Mageres Beschäftigungswachstum

Die Ernüchterung in der deutschen Leasingbranche schlug sich auch bei der Personalbeschaffung nieder, die Unternehmen schalten bei der Nachfrage nach qualifizierten Leasing-Experten einen Gang zurück. Schon zur Jahresmitte 2000 hatte das Beschäftigungswachstum eindeutig an Tempo verloren, diese Entwicklung setzte sich bis zum Herbst 2001 unvermindert fort. Eine leichte Besserung ist zum Jahresende hin zu beobachten, der Beschäftigungszuwachs dürfte in einer Größenordnung von rund 1 1/4% gelegen haben. Dabei fällt auf, dass insbesondere die kleineren Gesellschaften überdurchschnittlich häufig neues Personal eingestellt haben. Insgesamt schlug aber der Beschäftigungszuwachs (im Jahresdurchschnitt 2001) mit einem Plus von rund 1% kaum zu Buche. Die Erwartungen für die nächste Zeit sind unverkennbar von Vorsicht geprägt (vgl. Abb. 2).

Über Behinderungen der Geschäftstätigkeit berichteten im Berichtszeitraum 56% der Unternehmen, geringfügig weniger als zuvor. Schwach gefüllte Auftragsbücher stehen mit 22% der Nennungen unverändert an erster Stelle. Die Anzeichen einer schwierigen Auftragslage zeichneten sich schon vor gut einem Jahr ab, Ende 1999 klagten lediglich 3% der

Abb. 2

**Mobilien-Leasing:
Moderate Beschäftigungsentwicklung**
4. Berichtsquartal 2001



*) Saldo: Differenz aus den %-Anteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2002.

Unternehmen über Nachfragemangel. Trotz nachlassendem Beschäftigungswachstum brennt vielen Unternehmen das Thema Fachkräftemangel immer noch unter den Nägeln. Jede fünfte Leasinggesellschaft hatte nach wie vor Probleme, geeignete Fachkräfte zu finden. Je größer das Unternehmen, desto schwieriger ist es offensichtlich, die gesuchten Spezialisten zu finden. Zunehmend spielen Refinanzierungsprobleme eine Rolle, jedes zehnte Unternehmen kreuzte den entsprechenden Einflussfaktor an. Behinderungen durch rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen blieben dagegen mit 15% der Meldungen nahezu unverändert.

Gesamtwirtschaftliche Ausrüstungsinvestitionen: Abwärtsentwicklung scheint sich abzuflachen

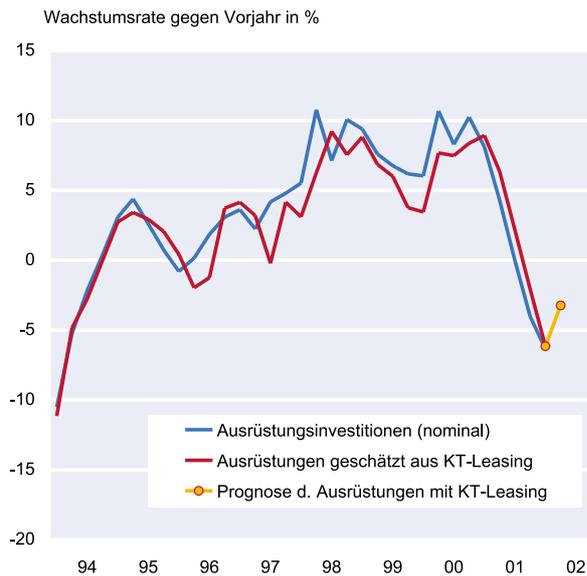
Die Einschätzungen der Leasinggesellschaften zur Prognose der gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen in Deutschland erscheinen nach wie vor als recht zuverlässig. Der Frühindikator aus den Geschäftserwartungen der Leasingbranche, der im Sommer 2001 erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, zeigte bisher eine enge Korrelation zu den vom Statistischen Bundesamt publizierten Investitionszahlen.¹ Die spürbare Beruhigung der Investitionsaktivitäten wurde be-

¹ Zum methodischen Schätzansatz vgl. Gürtler, Langmantel und Städtler (2001) sowie Langmantel (1999).

Abb. 3

Gesamtwirtschaftliche Ausrüstungsinvestitionen:**Abwärtstrend scheint sich abzuflachen**

- geschätzt aus den Geschäftserwartungen Mobilien-Leasing -



Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2002, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

reits im Frühjahr 2001 angezeigt, im Jahresdurchschnitt sind die Investitionen in Ausrüstungen und in sonstige Anlagen um nominal gut 2% gesunken. Sinkende Kapazitätsauslastung, rückläufige Auftragseingänge sowie getrübbte Absatzerwartungen im verarbeitenden Gewerbe deuten zwar auf eine weitere Abschwächung der Ausrüstungsinvestitionen im ersten Quartal dieses Jahres hin, das Tempo des Rückgangs wird sich aber deutlich verlangsamen. Nach den aktuellen Umfrageergebnissen in der deutschen Leasingbranche dürften demnach die gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen in den ersten drei Monaten von 2002 nur noch in einer Größenordnung von rund 3% abnehmen (vgl. Abb. 3). Ob dieser Wert letztlich erreicht wird, hängt auch von der Richtung und dem Umfang der Revisionen der vorliegenden (vorläufigen) Jahreszahl durch das Statistische Bundesamt ab.

Literatur

Gürtler, J., E. Langmantel und A. Städtler (2001), »Investitionsprognosen der Leasinggesellschaften mit hoher Treffsicherheit – Ein neuer Indikator für die gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen«, *ifo Schnelldienst* 54 (10), 20–24.

Langmantel, E. (1999), »Das ifo Geschäftsklima als Indikator für die Prognose des Bruttoinlandsprodukts«, *ifo Schnelldienst* 52 (16-17), 16–21.

Städtler, A. (2001), »Leasingbranche erzielt hohe Marktanteilsgewinne«, *ifo Schnelldienst* 54 (24), 43–51.

Harte Landung der Konjunktur 2001. Deutliche konjunkturelle Erholung 2002. Festigung des Aufschwungs 2003. Heuer leicht stimulierende Wirtschaftspolitik. Öffentliche Haushalte schließen bereits 2001 insgesamt ausgeglichen. Preiskontrollen sichern Euro-Bargeldeinführung. Moderater Preisanstieg. Zunächst noch zunehmende Arbeitslosigkeit. Defizit der Leistungsbilanz sinkt weiter.

Das soziale und politische Umfeld wird nach wie vor von einem kräftigen Wind des Wandels sowie durch erhebliche Irritationen geprägt. Die infolge der Parlamentswahlen vom September 1999 erheblich veränderten Gegebenheiten sowie die koalitionsinternen Querelen bleiben während dieser Legislaturperiode bestimmend. Sie endet regulär im September 2003. Allerdings ist zuletzt der Ruf nach vorgezogenen Neuwahlen bereits in diesem Frühjahr lauter geworden. Das gilt nicht nur für die oppositionelle Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ), die trotz ihres Wahldebakels vom September 1999 immer noch die meisten Abgeordneten im Nationalrat stellt, sondern auch für die FPÖ. Allerdings erheben nicht offizielle Organe der Partei diese Forderung, sondern ihr ehemaliger Vorsitzender und jetziger Regierungschef von Kärnten, Jörg Haider. Nachdem die vorjährigen Wahlen zu den Länderparlamenten der Steiermark, des Burgenlandes und von Wien seiner Partei Einbußen gebracht haben, instrumentalisiert er jetzt wieder zunehmend innen- und außenpolitische Fragen. Hierzu zählt auch ein massiver Schlagabtausch mit dem Verfassungsgerichtshof und der neu entfachte Streit um die Aufstellung zweisprachiger Ortstafeln in einigen Kärntner Ortschaften an der Grenze zu Slowenien. Damit schadet er sich in der öffentlichen Wahrnehmung zwar mehr, als er sich nützt. Aber die Stabilität der Bundesregierung erscheint permanent gefährdet, und die Außenpolitik wurde unbeständiger und unberechenbarer.

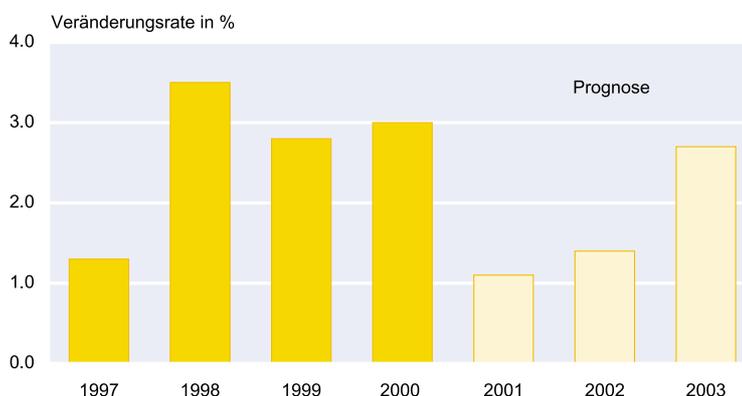
Das gilt hauptsächlich gegenüber der Tschechischen Republik und damit auch bezüglich der EU-Osterweiterung, da die FPÖ beim Nichtzustandekommen eines Ausgleichs mit den Tschechen hiergegen ein Veto fordern könnte. Kristallisationspunkt ist die Forderung der FPÖ nach Abschaltung des eben erst angefahrenen

südböhmischen Atomkraftwerks Temelin sowie nach Aufhebung der Benes-Dekrete von 1945 – Postulate, die in der Bevölkerung ein breites Echo finden.

Jüngst, also zur Halbzeit der Legislaturperiode, kam es zur bisher schwersten Regierungskrise des Kabinetts Schüssel. Sie konnte zwar rasch mit dem Bekenntnis zur weiteren gemeinsamen Regierungsarbeit bis zum Herbst 2003 sowie zur EU-Osterweiterung beigelegt, die Zeitbombe der Veto-Drohung jedoch nicht entschärft und den Querschüssen des Kärntner Landeshauptmanns kein Riegel vorgeschoben werden.

Einige FPÖ-Minister sowie Teile ihrer Partei dürften aber wissen, dass sich die FPÖ mit vorzeitigen Neuwahlen nur schadet. Denn erst 2003 kann die Koalitionsregierung die Früchte ihrer insgesamt sehr erfolgreichen Arbeit ernten, die Österreich den überfälligen heftigen Wind des Wandels brachte: u.a. wurden eine glaubwürdige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erfolgreich eingeleitet, Deregulierungen und Privatisierungen vorangetrieben, das öffentliche Dienstrecht, das Pen-

Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

sionswesen sowie die Universitäten einer Reform unterzogen. Derzeit wird ein liberalisierter Entwurf der von 1859 datierenden, 1994 letztmals überarbeiteten Gewerbeordnung beraten; die Neufassung soll Mitte 2002 in Kraft treten. Selbst die »immerwährende Neutralität«, seit Unterzeichnung des Staatsvertrages 1955 ein landesweites Tabu, mutierte im Rahmen einer neuen Sicherheitsdoktrin zur »Allianzfreiheit«, und der NATO-Beitritt wurde zum prüfenswerten Fernziel erklärt. Die Frage der Zwangsarbeiter-Entschädigung ist gut gelöst worden. Und – last but not least – hat man nach schon bald erfolgter Aufhebung der seitens der anderen EU-Länder im Jahre 2000 verhängten voreiligen und überzogenen »Quarantäne« die Normalisierung der Beziehungen zu den EU-Partnern erreicht.

Das aus der Erfolgsgeschichte der Zweiten Republik nicht wegzudenkende korporatistische System der Sozialpartnerschaft bleibt vom Wind des Wandels nicht verschont. Veränderungen des österreichischen »Kammerstaates« wurden auf den Weg gebracht, um das Miteinander der Sozialpartner und des Staates von einer Verteilungspartnerschaft zu einer Plattform umzugestalten, welche Strategien für die langfristigen Zukunftsfragen des Staates entwickelt. Radikale Lösungen werden, weil der österreichischen Mentalität zuwiderlaufend, abgelehnt. Es bleibt also zumindest auf mittlere Sicht beim pragmatischen und weitestgehend konsensualen Miteinander der Sozialpartner, auch wenn jetzt häufiger gestreikt wird, während Arbeitsniederlegungen jahrzehntelang so gut wie unbekannt waren.

Die Wirtschaftspolitik, und das wird bei den sie umgebenden politischen Turbulenzen leicht übersehen, hat die drängendsten Probleme (mit Ausnahme einer durchgreifenden Gesundheits- und Rentenreform) angepackt und Lösungen auf den Weg gebracht. Der auf eine Festigung des Wirtschaftsstandorts Österreich abzielende Kurs ist berechenbar und wird bis 2003 fortgeführt – so die Politik das zulässt.

Wirtschaftsentwicklung im Jahre 2001

Die weltwirtschaftlichen Rahmendaten stellten sich wie folgt dar: In den Vereinigten Staaten erhöhte sich das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 1%. In Japan gingen Nachfrage und Produktion um etwa 1/2% zurück. In Mitteleuropa expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um knapp 2 1/2%. In Westeuropa nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um fast 1 3/4% zu; in der EU und im Euro-Raum stieg es in annähernd gleichem Maße und in Deutschland um rund 1/2%. Der Einfuhrpreis für Rohöl betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt fast 25 US-Dollar pro Barrel; das sind 12% weniger als im Vorjahr. Industrierohstoffe (ohne Öl) verbilligten sich gegenüber dem Jahre 2000 auf Dollar-Basis um ungefähr 10%. Der Wechselkurs des Euro betrug im Schnitt des Jahres 0,90 US-Dollar. 2000 wa-

ren es 0,92 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels hat gegenüber 2000 fast stagniert.

In Österreich erfolgte eine harte Landung der Konjunktur, wie in den meisten anderen westeuropäischen Ländern, bedingt durch einbrechende Exporte und eine insgesamt restriktive Wirtschaftspolitik. Allerdings hielten sich die Folgen für den Arbeitsmarkt in engen Grenzen. Das reale Bruttoinlandsprodukt (+ 1,1%) hatte im ersten Halbjahr weiter deutlich an Schwung verloren und dürfte im zweiten Halbjahr annähernd stagniert haben – es könnte sich ein Rückgang errechnen, der jedoch wegen seiner Geringfügigkeit so sehr im statistischen Unschärfbereich liegt, dass von einer Rezession nicht gesprochen werden kann. Die Binnen-nachfrage stagnierte im Verlauf, wobei der private Konsum geringfügig gestiegen, der Staatsverbrauch hingegen leicht und die Bruttoanlageinvestitionen sogar deutlich gesunken sind. Die Inflationsrate war so hoch wie seit Mitte der neunziger Jahre nicht mehr. Die öffentlichen Haushalte schlossen überraschenderweise ausgeglichen, und das Defizit der Leistungsbilanz verringerte sich.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen hat im ersten Quartal weiter lebhaft expandiert. Anschließend ist sie spürbar zurückgegangen, obwohl sich der US-Dollar gegenüber dem Euro im Jahresdurchschnitt noch etwas aufgewertet hat. Ursache waren ganz überwiegend die konjunkturelle Schwäche (besonders in Deutschland, dem Haupthandelspartner) sowie der abwärts schwingende Lagerzyklus in Westeuropa, wohin 68% (2000) der Lieferungen gehen. Auch figurieren Vor- und Zwischenprodukte im westeuropäischen Vergleich überdurchschnittlich bei der Warenausfuhr, wenn auch nicht so ausgeprägt wie in Belgien. Besonders kräftig war der Rückgang der Exporte nach Nordamerika sowie nach Südostasien. Besser hielt sich der Absatz in den immer noch wachsenden mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften (Anteil an der Warenausfuhr im Jahre 2000 ca. 17%). Während die Ausfuhr dank des beträchtlichen Überhangs zu Jahresbeginn gegenüber 2000 um etwa 4% zugenommen hat, expandierte der Import um rund 2 3/4%. Bei nur noch wenig verschlechterten Terms of Trade sank das Defizit der Leistungsbilanz leicht auf rund 2 1/2% des BIP, zumal sich die Tourismusbilanz nach einem sehr guten Fremdenverkehrsjaahr spürbar verbesserte.

Die Bruttoanlageinvestitionen haben gegenüber dem Vorjahr ungefähr stagniert. Der trotz gesunkener Zinsen ab dem zweiten Quartal registrierte deutliche Rückgang wird im Jahresvergleich durch den beträchtlichen Überhang zu Jahresanfang ausgeglichen. Bremsend wirkten die seit Ende 2000 laufend und merklich gesunkene Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie (Ende 2001 lag sie sogar unter dem Durchschnitt der neunziger Jahre). Hinzu kamen die ungünstigeren Absatz- und Ertragserwartungen welche besonders die gewerblichen Investitionen – dies

insbesondere auch im IT-Bereich – gedrückt haben sowie die sich verstärkt fortsetzende Rezession der Bauinvestitionen; auf letztere entfällt reichlich die Hälfte der Bruttoanlageinvestitionen. Der Wohnungsbau ging infolge weiter sinkenden Bedarfs nach wie vor deutlich zurück. Auch der öffentliche Bau wurde eingeschränkt, und der industriell-gewerbliche Bau ist kaum noch gewachsen.

Der private Konsum hat um ca. 1 1/2% zugenommen. Dieses Nachfrageaggregat hat trotz der um 1/2% gesunkenen realen verfügbaren Einkommen als stabilisierender Faktor gewirkt. Retardierend wirkten die restriktive Finanzpolitik, das gegen Jahresende zum Stillstand gekommene Wachstum der Beschäftigung bei allmählich steigender Arbeitslosenquote sowie Realeinkommensverluste durch die stärker als erwartet gestiegenen Verbraucherpreise. Wie in solchen Situationen üblich, haben die privaten Haushalte mit einer Verringerung der Sparquote um etwa 1 1/2 Prozentpunkte kompensierend reagiert. Im Zuge der rezessiven Entwicklung im Wohnungsbau und des sich laufend verschlechternden, auf der Basis von Verbraucherbefragungen erhobenen Konsumklimas nahm die Neigung zu größeren Anschaffungen ab. Käufe langlebiger Güter wurden hinausgeschoben. Der Staatsverbrauch ist infolge forciert Konsolidierung der öffentlichen Finanzen um etwa 1/2% gesunken.

Auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich die Lage nur ganz allmählich. Die Zunahme der Beschäftigung lief erst gegen Jahresende aus, und die Arbeitslosigkeit nahm auf saisonbereinigter Basis ab Jahresmitte verhalten zu. Gleichwohl konnten über die Hälfte der Unternehmen ihren Bedarf an neuen Mitarbeitern nicht decken. Im Jahresdurchschnitt lag die Arbeitslosenquote bei 3,9% (2000: 3,7%).

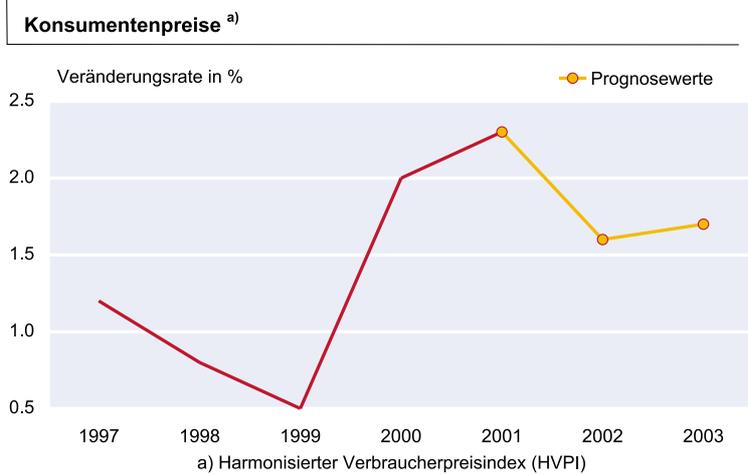
Die Konsumentenpreise sind im ersten Halbjahr deutlich gestiegen, auch weil die öffentliche Hand neue Gebühren

einführte und bestehende teilweise stark heraufgesetzt hat. Preistreibend wirkten zudem die BSE- und MKS-Krisen, ungünstige Witterung (Frischgemüse), die kräftige Verteuerung von Energie sowie die weitere Aufwertung des US-Dollar gegenüber dem Euro. Anschließend war das Preisniveau tendenziell stabil. Vor der Ausgabe des Euro-Bargelds Anfang 2001 kam es nur vereinzelt zu umstellungsbedingten Preiserhöhungen, da diese gesetzlich verboten worden waren. Der Teuerungsschub im Dezember resultierte zu einem erheblichen Teil aus der witterungsbedingt starken Verteuerung von Nahrungsmitteln. Im Jahresdurchschnitt lagen die Verbraucherpreise um 2,3% über dem Niveau des Jahres 2000.

Wirtschaftspolitik

Von der Wirtschaftspolitik gehen 2002 insgesamt keine dämpfenden Wirkungen mehr auf die Konjunktur aus. Zwar bremsst die Finanzpolitik noch etwas, aber die Geldpolitik stimuliert spürbar und die Lohnpolitik leicht. Im Jahre 2003 dürfte sich bei etwa neutraler Geld- und Finanzpolitik sowie expansiver Lohnpolitik per saldo ein schwacher Impuls ergeben.

Die Finanzpolitik bleibt auf Konsolidierungskurs und dämpft zunächst noch das Wirtschaftswachstum. Auf längere Sicht sollen die im internationalen Vergleich weit überdurchschnittlich hohen Lohnnebenkosten gesenkt werden, um Wachstum und Beschäftigung zu stärken. 2001 gelang aus einer finanzpolitisch deploralen Lage heraus ein gleichermaßen überraschender wie erstaunlicher Schritt in Richtung Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Mittels eines Nachtragshaushalts mit zahlreichen Steuer- und Abgabenerhöhungen wurde eine Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsdefizits auf 3/4% des BIP angestrebt, die im Stabilitäts- und Konvergenzprogramm mit der EU ausgehandelt worden waren. Trotz der unerwarteten konjunkturellen Flaute wurde jedoch ein Budgetausgleich und ein Rückgang der Staatsverschuldung auf ca. 62% des BIP erreicht – eine im EU-Vergleich hervorragende Leistung. Gemäß dem bis 2004 laufenden Stabilitätspakt der österreichischen Gebietskörperschaften waren die Bundesländer verpflichtet, insgesamt einen Überschuss von 3/4% des BIP zu erwirtschaften, während die Gemeinden ausgeglichen abschließen mussten. Dadurch konnte das Defizit im Bundeshaushalt austariert werden. Dieses wurde durch erhöhte Sparsamkeit auf der Ausgabenseite (einschließlich Stellenabbau) und sinkende Zinsbelastung sowie durch teils kräftige Steuer- und Abgabenerhöhungen, Streichung des Investitionsfreibetrags etc., aber auch durch massiv gestiegene Voraus-



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

zahlungen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer getrimmt; je nach Steuerbetrag wurden gegenüber dem letzten Bescheid um 5, 10 oder 20% höhere Vorauszahlungen verordnet, und es wurde eine Verzinsung der Steuerschuld eingeführt (Anspruchsverzinsung). Auch hat man die Privatisierungserlöse der staatlichen Privatisierungsagentur ÖLAG voll zur Schuldentilgung eingesetzt. Kehrseite des Konsolidierungserfolgs ist jedoch eine nun um 4 Prozentpunkte oder 10% über dem EU-Durchschnitt liegende Steuer- und Abgabenquote – nach österreichischen Angaben ca. 45,6%, nach EU-Berechnungen 47% des BIP. Da hierdurch die Wachstumsperspektiven leiden, wird bereits über Steuer- und Abgabensenkungen nachgedacht, um die von der Regierung für 2010 anvisierte Quote von 40% zu realisieren. Der erste Schritt dürfte, begünstigt vom fortschreitenden Konjunkturaufschwung, bereits im Wahljahr 2003 getan werden, wobei allerdings noch nicht klar ist, wo die hierzu nötigen Einsparungen erfolgen werden. Die Finanzpolitik dürfte dann jedoch etwa konjunkturneutral sein.

Im laufenden Jahr wirkt sie jedoch weiter restriktiv, wenn auch nicht mehr in dem Maße wie 2001. Während das Verhältnis von Einsparungen zu konsolidierungsbedingten Mehreinnahmen im vorigen Jahr 4:3 betrug, sind heuer 7:3 vorgesehen. Für die öffentlichen Haushalte 2003 wurde neuerlich ein ausgeglichener Abschluss budgetiert, obwohl diverse Vorzieheffekte nun fehlen, ein Kinderbetreuungsbetrag einführt, ein öffentliches Investitionsprogramm (858 Mill. € werden heuer und 574 Mill. € 2003 für strukturverbessernde Projekte sowie für die Altbausanierung ausgegeben) angefallen ist und die »automatischen Stabilisatoren« kaum gebremst wirken. Andererseits zieht die Konjunktur wieder an, nennenswerte Einsparungen aus der Pensionsreform ergeben sich erst heuer, die Bezüge der öffentlich Bediensteten steigen lediglich um 0,8%, es werden weiter Staatsstellen gestrichen, die Bundesbahnen und die EU erhalten weniger Geld, und der Sparkurs wird konsequent fortgesetzt. Einen gewichtigen Unsicherheitsfaktor bei der Erreichung des ehrgeizigen Konsolidierungsziels – welches die Staatsverschuldung auf reichlich 60% des BIP drücken würde – bildet die von EUROSTAT als nicht Maastricht-gerecht beanstandete Ausgliederung der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG). Sollte sich Österreich diesem Diktum beugen, müssten diese, nicht auf den Finanzierungssaldo (wohl aber auf die Staatsverschuldung) des Staates anrechenbaren Transaktionen, aus den öffentlichen Haushalten ab dem Jahr 2000 herausgerechnet werden. Sie beliefen sich 2000 auf 0,26% und 2001 auf 0,37% des BIP. Entsprechend erhöhen sich die öffentlichen Finanzierungsdefizite.

Die Europäische Zentralbank (EZB) hatte ihren zuvor restriktiven geldpolitischen Kurs bereits im Mai 2001 geändert, obwohl der durch massive Ölverteuerung, Dollaraufwertung und die Tierseuchen BSE und MKS verursachte Preisschub noch nicht ausgelaufen war und die Auswei-

tung der Geldmenge M3 spürbar über der Zielgröße lag. Nach den Terroranschlägen vom 11. September in den USA wurde die monetäre Lockerung im Schulterschluss mit anderen Zentralbanken verstärkt fortgesetzt. Insgesamt hat die EZB ihren Leitzins in vier Schritten um 1,5 Prozentpunkte auf zuletzt (November 2001) 3,25% herabgesetzt. Die Zinssenkungen werden ihre konjunkturstimulierende Wirkung erst heuer voll entfalten. Mit Blick auf den jetzt 1,75% betragenden und wohl nicht weiter sinkenden US-Schlüsselzins wäre sogar noch Spielraum für einen kleinen weiteren Zinsschritt nach unten gegeben. Dies umso mehr, als sich der Preisauftrieb im Euro-Raum weiter beruhigen und die Teuerungsrate 2002 im Jahresdurchschnitt unter 2% – dem mittelfristigen Inflationsziel der EZB – sinken dürfte. Allerdings liegt die Kerninflationsrate im Euro-Raum nach wie vor spürbar über 2%. Auch ist die Geldmenge M3 bis Ende 2001 weiter aus dem Ruder gelaufen. Mit 8% lag die Zuwachsrate (Vorjahresvergleich) im Dezember weit über dem – auch für 2003 vorgegebenen – jahresdurchschnittlichen Referenzwert von 4,5%. Liquidität ist also reichlich vorhanden, selbst wenn die EZB ihren Leitzins nicht weiter zurücknimmt. Um die Jahreswende 2002/2003 ist daher bei in Gang gekommener Konjunktur die beginnende Straffung der monetären Zügel zu erwarten. Dies dürfte jedoch im Hinblick auf die Festigung des Euro-Wechselkurses gegenüber dem US-Dollar vorsichtig erfolgen. Die hieraus resultierenden bremsenden Wirkungen auf die Konjunktur sind nicht vor Herbst 2003 zu erwarten. Die EZB führte bis zuletzt in ihren monatlich wechselnden Begründungen für die laufenden Verfehlungen stets Sonderfaktoren an und reagiert häufig mit Neudefinitionen von M3. Auf diese Weise ist jedoch das Vertrauen in den Euro nicht zu festigen. Und es drängt sich eine Änderung des monetären Referenzwerts, so man denn an einem solchen festhalten will, auf. Die Euro-Bargeldeinführung ging in nur drei Wochen über die Bühne, und damit wesentlich schneller als angenommen.

Die Einkommenspolitik bleibt stabilitätsorientiert. Die Einführung des Euro-Bargeldes wurde durch ab Oktober 2001 geltende Preiskontrollen erfolgreich abgesichert, die umstellungsbedingte Preiserhöhungen verbieten. Die Lohnerhöhungen bewegen sich 2002 zwischen 0,8% für die öffentlich Bediensteten, und etwa 3% in der Metallindustrie; im Durchschnitt werden es mit etwa 2¹/₂% weniger als 2001 und spürbar weniger als im EU-Mittel sein, zumal es auch keine zusätzlichen betrieblichen Verteilungsoptionen mehr gibt. Da die Teuerungsrate jedoch stärker sinkt, werden die Reallöhne netto nach dem vorjährigen Minus von 3/4% heuer um 1/2% steigen. Die Abschlüsse des Metallbereichs verlieren weiter allmählich ihre Orientierungsfunktion für die anderen Wirtschaftszweige, die sich zunehmend nach den jeweiligen Produktivitätsfortschritten ausrichten. Hierin zeigt sich die zunehmende Flexibilität der in über einem halben Jahrhundert bewährten Sozialpartnerschaft. In diese kommt

zusätzliche Bewegung durch den Zusammenschluss der Metallgewerkschaft mit der Gewerkschaft der Privatangestellten. Die neue Formation stellt über ein Drittel der im ÖGB organisierten Arbeitnehmer und bildet einen wichtigen Schritt zur Verringerung der ursprünglich 13 Fachgewerkschaften auf acht oder sogar drei große Blöcke.

Wirtschaftsentwicklung im Jahre 2002

Als weltwirtschaftliche Rahmendaten werden unterstellt: In den Vereinigten Staaten erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um 1¹/₄%. Die gesamtwirtschaftliche Erzeugung geht in Japan um reichlich 1% zurück. In Mitteleuropa nehmen Nachfrage und Produktion um etwa 2¹/₄% zu. In Westeuropa wird das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 1¹/₂% ausgeweitet; für die EU und den Euro-Raum sind ähnliche Raten zu erwarten, während die Zunahme in Deutschland gut 1¹/₂% beträgt. Der Einfuhrpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Schnitt des Jahres bei 20 US-Dollar pro Barrel. Die Preise für Industrierohstoffe (ohne Öl) sinken gegenüber 2001 um ungefähr 6¹/₂%. Der Wechselkurs des Euro bewegt sich im Jahresdurchschnitt innerhalb einer Bandbreite von 0,90 bis 1 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels expandiert in einer Größenordnung von 2³/₄%.

In Österreich weist die Wirtschaftsentwicklung – zunächst noch zögerlich – deutlich aufwärts; Klimaindikatoren und andere Indizien lassen erwarten, dass der Tiefpunkt der Konjunktur zur Jahreswende 2001/2002 erreicht wurde. Stimulierend wirken die vom Ausland kommenden Anregungen (zumal vom internationalen Lageraufbau), die niedrigeren Energiepreise, die gesunkenen Zinsen sowie der immer noch günstige Dollarkurs. Vor allem die Ausfuhr, aber auch die inländischen Nachfragekomponenten weisen höhere Steigerungsraten auf als im vorigen Jahr. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte um knapp 1¹/₂%, also ungefähr dem westeuropäischen Durchschnitt entsprechend zunehmen. Der Arbeitsmarkt – Nachläufer der Konjunktur – reagiert erst im späteren Verlauf des Jahres auf die konjunkturelle Besserung. Der Preisauftrieb wird moderat sein. Das Defizit der Leistungsbilanz sinkt bei verbesserten Terms of Trade nochmals leicht.

Erfahrungsgemäß findet der Export von Gütern und Dienstleistungen am schnellsten aus dem konjunkturellen Tief heraus, da er zeitgleich vom Wiederaufbau der zuvor verringerten Lagerbestände in Westeuropa angeregt wird. Ursache ist einmal der im westeuropäischen Vergleich überdurchschnittlich hohe Anteil an Vor- und Zwischenprodukten am industriellen Ausstoß. Zum anderen gehen etwa zwei Drittel der Ausfuhr nach Westeuropa, die mit etwas mehr als der Hälfte am Bruttoinlandsprodukt partizipiert. Infolge der maßvollen Lohnsteigerungen und fortgesetzt kräftiger Pro-

duktivitätssteigerungen in der verarbeitenden Industrie wird diese (aber auch die Gesamtwirtschaft) ihre preisliche Wettbewerbsposition gegenüber dem Ausland weiter verbessern können. Das gilt selbst dann, wenn sich der Euro gegenüber dem US-Dollar langsam aufwertet. Die Ausfuhr dürfte, bei beträchtlichem Unterhang zu Jahresbeginn, aber im Verlauf beschleunigt steigend, mit annähernd 4% in etwa gleichem Rhythmus zunehmen wie 2001. Der Import erhöht sich um reichlich 3%. Bei leicht verbesserten Terms of Trade (und einer wieder recht günstigen Tourismusbilanz) kann ein Rückgang des Fehlbetrags der Leistungsbilanz auf reichlich 2¹/₄% des BIP erwartet werden.

Die Bruttoanlageinvestitionen dürften um ca. 3³/₄% expandieren. Sie finden zunächst nur sehr langsam und erst im späteren Verlauf des Jahres aus der konjunkturellen Schwächephase heraus. So werden die Ausrüstungsinvestitionen mit wachsender Auslastung der Kapazitäten sowie verbesserter Absatz- und Ertragserwartungen und bei immer noch günstigen Finanzierungsbedingungen wieder an Dynamik gewinnen. Zunächst dominieren die zur Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erforderlichen Rationalisierungs- und Ersatzinvestitionen. Gegen Jahresende kommt es dann vermehrt auch wieder zur Erweiterung der Anlagen. Die Bauinvestitionen werden gegenüber dem Vorjahr zwar nochmals sinken, allerdings deutlich weniger als 2001. Für den späteren Verlauf des Jahres zeichnet sich eine zaghafte Wende zum Besseren ab. Auslöser ist einmal das im Herbst 2001 beschlossene »Akzentprogramm« des Bundes, welches neben höheren Aufwendungen für Forschung und Bildung auch zusätzliche Investitionen in die Altbausanierung und in die Verkehrsinfrastruktur vorsieht. Glücklicherweise waren Projekte bereits soweit vorbereitet, dass sie jetzt in Angriff genommen werden können. Ferner wird der Einbruch beim gewerblichen Bau im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs gegen Jahresende überwunden. Und schließlich dürfte sich die Rezession im Wohnungsbau wegen der forcierten Altbausanierung in verlangsamtem Tempo fortsetzen.

Der private Konsum nimmt allmählich etwas rascher zu und expandiert gegenüber 2001 um rund 1³/₄%. Bald setzen sich die Auftriebskräfte trotz der zunächst noch ungünstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt durch: Die realen verfügbaren Einkommen steigen wieder, wenn auch nur schwach, wesentlich bedingt durch höhere Reallöhne und das neu eingeführte Erziehungsgeld. Die Sparquote geht noch etwas zurück. Die Zinsen sind gesunken. Ab der Jahresmitte wird die Flaute auf dem Arbeitsmarkt überwunden. Größere Anschaffungen werden erst allmählich wieder etwas lebhafter getätigt, da die Rezession im Wohnungsneubau weitergeht. Der Staatsverbrauch dürfte im Zuge der deutlich konsolidierungsorientierten Finanzpolitik um ca. 1¹/₂% abnehmen.

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten

– in % –

	2000	2001 ^{a)} Wifo ^{b)}	2002 ^{a)}			2003 ^{a)}		
			Wifo ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	Wifo ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}
Bruttoinlandsprodukt	3,0	1,1	1,2	1,2	1,5	2,8	2,4	2,7
Inlandsnachfrage	2,5	0,5	1,0	0,9	1,2	2,3	2,4	2,3
Privater Verbrauch	2,5	1,4	1,6	1,6	1,8	2,3	2,3	2,4
Staatsverbrauch	0,9	-0,5	-0,3	-0,1	0,6	0,5	0,2	0,5
Bruttoanlageinvestitionen	5,1	-0,1	0,5	0,8	0,3	3,7	3,5	3,6
Exporte ^{e)}	12,2	3,9	3,5	4,0	3,8	7,3	7,5	7,0
Importe ^{e)}	11,1	2,8	3,2	3,3	3,3	6,6	7,6	6,3
Industrieproduktion (Sachgütererzeugung und Bergbau)	8,8	1,8	1,5	n.a.	n.a.	5,0	n.a.	n.a.
Konsumentenpreise (HVPI)	2,0	2,3	1,4	1,7	1,8	1,6	1,8	1,9
Arbeitslosenquote	3,7	3,9	4,2	4,3	5,3	4,0	4,2	5,1
Leistungsbilanz ^{f)}	-2,8	-2,5	-2,4	-2,4	-1,9	-2,4	-2,7	-1,5
Finanzierungssaldo des Staates ^{f)}	-1,1	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	0,0	0,4	0,1

^{a)} Schätzungen. – ^{b)} Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, vom Dezember 2001. – ^{c)} Europäische Kommission, Brüssel, vom November 2001. – ^{d)} Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, vom November 2001. – ^{e)} Güter und Dienstleistungen. – ^{f)} In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Auf dem **Arbeitsmarkt** verschlechtert sich die Lage zunächst noch etwas. Im zweiten Halbjahr dürfte die Beschäftigung jedoch schon wieder leicht steigen. Allerdings wird sich gleichzeitig der, auch während der konjunkturellen Flaute eklatante, Mangel an Fachkräften verschärfen. Die Arbeitsverwaltung ist auf vielfältige Weise zunehmend bestrebt, eine bessere Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials durchzusetzen. Die Arbeitslosenquote dürfte sich im Jahresdurchschnitt auf reichlich 4% erhöhen.

Der Preisauftrieb war auch während der intransparenten Phase der Euro-Bargeldeinführung moderat, dank des ab Oktober 2001 geltenden und durch Kontrollen abgesicherten Verbots umstellungsbedingter Preiserhöhungen. Schwarze Schafe wurden vornehmlich im Hotel- und Gaststätten-gewerbe, vereinzelt auch bei den Banken und auf Wochenmärkten registriert. Bei verlangsamt steigenden Lohnstückkosten, stabilisierenden Importpreisen sowie geringeren Erhöhungen von Gebühren und administrierten Preisen als im Vorjahr ist ein nur langsamer Preisanstieg abzusehen. Hierfür spricht auch die jüngste Entwicklung der Erzeugerpreise. Die **Konsumentenpreise** dürften das Niveau von 2001 um reichlich 1 1/2% übersteigen.

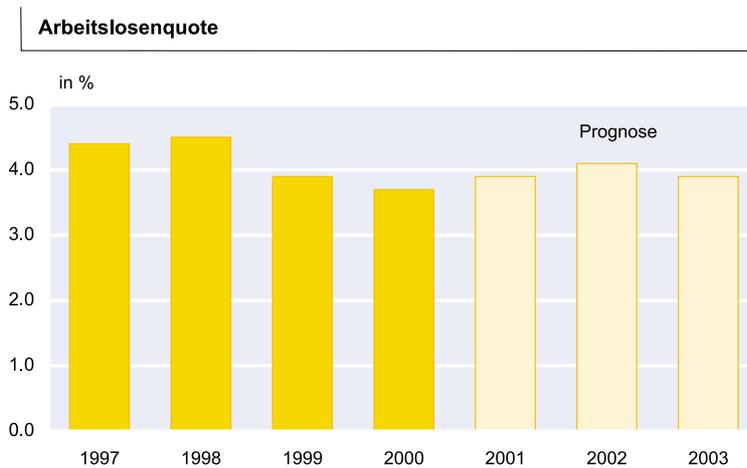
Wirtschaftsentwicklung im Jahre 2003

Als **weltwirtschaftliche** Rahmendaten werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um ca. 3 1/2%. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um etwa 1 1/2% zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um ungefähr 3 1/2%. In **Westeuropa**, in der EU und im Euro-Raum erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 2 3/4%; in Deutschland beträgt die Zunahme annähernd 2 1/4%. Der Importpreis für

Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresmittel bei 22 US-Dollar pro Barrel. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) kosten etwa 7% mehr als 2002. Der Wechselkurs des **Euro** liegt im Durchschnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 0,95 bis 1,05 US-Dollar. Das Volumen des **Welthandels** dürfte in einer Größenordnung von 8% ausgeweitet werden.

In **Österreich**, wie im übrigen Westeuropa, setzt sich der Aufschwung, von dem nun auch die Inlandsnachfrage deutlich erfasst wird, zunächst noch beschleunigt fort. Im späteren Verlauf des Jahres verringert sich das Tempo. Anfangs kommen noch Impulse von der Geldpolitik, doch werden auch die kurzfristigen Zinsen langsam aufwärts tendieren. Die Finanzpolitik brems nicht mehr. Die wichtigsten Impulse kommen jedoch von der stark expandierenden **Auslandsnachfrage**. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte um annähernd 2 3/4% steigen, doch kommt es trotz wachsender Auslastung der Kapazitäten nicht zu Produktionsengpässen. Die Preise erhöhen sich bei deutlich zunehmender gesamtwirtschaftlicher Produktivität nur wenig schneller als 2002, obwohl von der Importseite keine stabilisierenden Effekte mehr zu erwarten sind.

Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen (ca. + 7 1/2%) wird in erster Linie von der lebhaft zunehmenden westeuropäischen Nachfrage, aber auch von Lieferungen nach Übersee sowie nach Mittel- und Osteuropa – hierhin geht mit etwa 17% der Warenausfuhr relativ viel mehr als im westeuropäischen Durchschnitt –, wo die Wirtschaft kräftiger expandiert als in Westeuropa. Die überdurchschnittlich starken Impulse vom internationalen Lageraufbau laufen zwar aus, aber dafür kommt der Absatz von Fertigprodukten erheblich in Schwung, zumal viele österreichische Unterneh-



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

men als Zulieferer von Komponenten intensiv in die Produktion internationaler Konzerne eingebunden sind. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird durch weiterhin ausgeprägte Produktivitätsfortschritte bei moderaten Lohnerhöhungen weiter verbessert. Da die **Einfuhr** etwas weniger dynamisch als der Export zunimmt und die Terms of Trade nochmals etwas günstiger werden, könnte das Defizit der **Leistungsbilanz** in Relation zum BIP nochmals etwas niedriger ausfallen.

Die **Investitionskonjunktur** weist deutlich aufwärts, auch weil die Rezession im Bausektor überwunden wird. Die Gespaltenheit der Entwicklung wird gleichwohl noch ausgeprägter als zuvor. Mit rund 7 1/2% dürften die Ausrüstungsinvestitionen sehr kräftig expandieren. Anregend wirken die zunehmende Auslastung der Kapazitäten, welche vermehrt Erweiterungsinvestitionen induziert. Ferner stimulieren die verbesserten Absatz- und Ertragserwartungen, die trotz allmählich steigender Zinsen immer noch günstigen Finanzierungsbedingungen sowie der mit weiter verschärftem internationalen Wettbewerb verstärkte Zwang zu Rationalisierungs- und Ersatzinvestitionen. Die Bauproduktion nimmt hingegen erst schwach zu. Zwar wird mehr in die öffentliche Infrastruktur investiert, und der gewerbliche Bau erholt sich. Aber der Wohnungsbau kommt trotz öffentlich geförderter Altbausanierung noch nicht aus der Rezession heraus.

Der **private Konsum** erhöht sich um etwa 2 1/2%. Die realen verfügbaren Einkommen steigen bei nur wenig beschleunigter Inflation schneller, auch weil die Beschäftigung wieder zunimmt. Das Konsumklima hellt sich zwar im Zuge des Aufschwungs weiter auf, doch die Sparquote erhöht sich trotzdem. Dieses ausgeprägt antizyklische Verhalten ist typisch für die österreichischen Verbraucher. Langlebige Güter werden lebhafter nachgefragt als bisher. Der **Staatsverbrauch** wird nur sehr schwach ausgeweitet.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt bessert sich weiter, und der Mangel vor allem qualifizierter Kräfte nimmt zu. Die Beschäftigung erhöht sich spürbar. Das gilt vor allem im Dienstleistungssektor und führt zu einem Anstieg der im westeuropäischen Vergleich noch unterentwickelten Teilzeitarbeit. Die Arbeitslosenquote geht im Jahresdurchschnitt bei deutlich zunehmender Erwerbsbevölkerung auf rund 4% zurück.

Der Preisanstieg bleibt moderat, obwohl die Einfuhrpreise etwas anziehen. Aber die gesamtwirtschaftliche Produktivität erhöht sich deutlich bei weiterhin mäßigem Lohnanstieg. Der Wettbewerb bleibt lebhaft, mitbedingt durch fortschreitende Liberalisierung und Deregulierung. Mit nennenswerten Anhebungen indirekter Steuern und Gebühren ist mit Blick auf die im Herbst anstehenden Parlamentswahlen nicht zu rechnen. Die **Konsumentenpreise** dürften gegenüber 2002 um fast 1 3/4% steigen.

Abgeschlossen am 8. Februar 2002

Ost-West-Wanderungen in Deutschland: Die Jungen gehen – Alte kommen

44

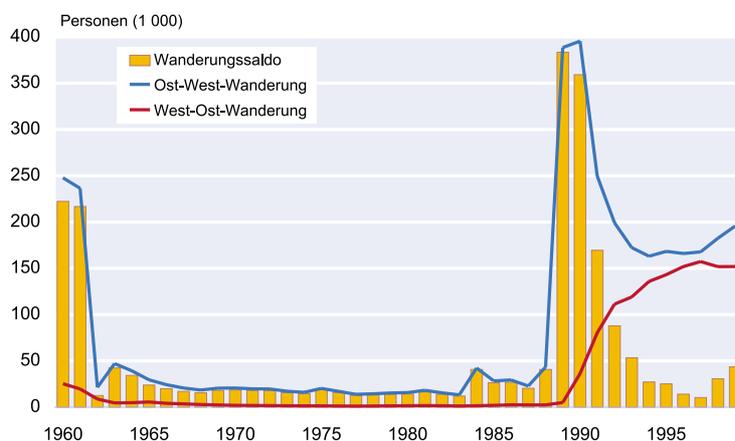
Weithin bekannt ist, dass in den Jahren 1989 bis 1991 starke Wanderungsbewegungen von Ost- nach Westdeutschland stattfanden, durch die innerhalb von nur drei Jahren per saldo rund eine Mill. Menschen in die alten Bundesländer kamen. Da die weitere wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern zu diesem Zeitpunkt bestenfalls zu ahnen war, schlug sich in diesen Zahlen sicherlich auch ein Migrationsstau nieder, der sich nach dem Mauerbau 1963 aufgebaut hatte und erst mit der Öffnung der innerdeutschen Grenze entladen konnte.

Seither haben sich die Nettowanderungen von Ost- nach Westdeutschland deutlich reduziert. Sie beliefen sich im Durchschnitt der Jahre ab 1992 auf deutlich unter 50 000 Personen pro Jahr. Auch dies ist bekannt und wird gelegentlich als Ausdruck geringer Binnenmobilität und als eine der Ursachen für den fehlenden Ausgleich der unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation in den beiden Teilen des Bundesgebietes gewertet. Selten beachtet wird allerdings, welches Volumen an Bruttowanderungen sich hinter diesen geringen Salden verbirgt (vgl. Abb. 1). So sind die Ost-West-Wanderungen – nach dem Spitzenwert aus dem Wiedervereinigungsjahr 1990, der 380 000 Personen knapp überschritt, – anschließend auf ein Niveau von 150 000 bis 200 000 Personen im Jahr zurückgegangen, mit zuletzt wieder steigender Tendenz. Dem stehen seit 1991 jedoch in zunehmendem Maße West-Ost-Wanderungen gegenüber, die gegenwärtig ihrerseits einen Umfang von rund 150 000 Personen im Jahr erreicht haben.

Erst wenn man beide Ströme saldiert, ergeben sich die vergleichsweise niedrigen Nettowanderungen. Diese stehen

Abb. 1

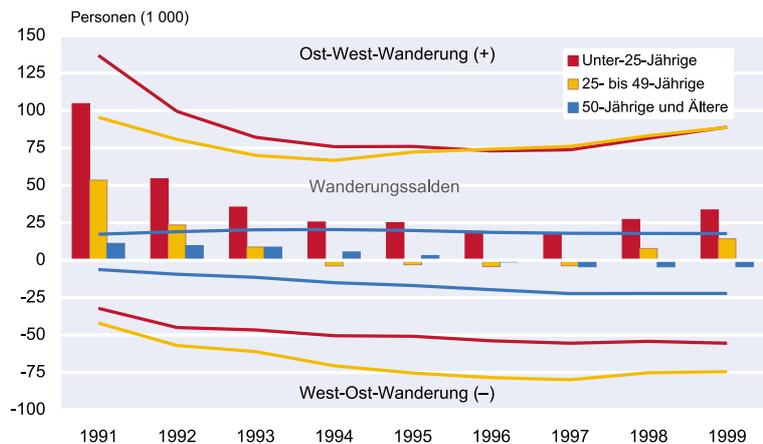
Ost-West-Wanderung in Deutschland insgesamt: 1960-1999



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2

Altersstruktur der Ost-West-Wanderer: 1991-1999



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

somit nicht im Widerspruch zur aus ostdeutscher Sicht immer wieder beklagten Entwicklung, dass namentlich jüngere Erwerbstätige aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage nach Westdeutschland abwandern, oder zur Beobachtung, dass beispielsweise die dynamischeren Arbeitsmarktregionen in Bayern erkennbar eine gewisse Anziehungskraft für ostdeutsche Arbeitskräfte haben. Zu beachten ist lediglich, dass dieser Abwanderung aus den neuen Bundesländern ein nicht wesentlich geringerer Zufluss an Personen gegenübersteht, die von West nach Ost wandern.

Um die Auswirkungen dieser Bruttowanderungsströme auf die aktuelle Arbeitsmarktsituation und die längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Wirtschaft in den neuen Bundesländern zu beurteilen, ist neben der geringen, aber laufenden Nettoabwanderung vor allem noch die Altersstruktur der innerdeutschen Wanderungen zu beachten (vgl. Abb. 2).

Differenziert man die Bruttowanderungsströme und die Wanderungssalden nach Altersgruppen, so fällt auf, dass per saldo vor allem die jüngste Gruppe der Unter-25-Jährigen, und darunter vor allem die 18- bis 25-Jährigen – also Kandidaten für Ausbildung und Beschäftigungsaufnahme – aus den neuen Bundesländern abwandern. Relativ hohen Zahlen von Abwanderern stehen hier im Zeitablauf durchgehend geringere Zuwanderungen gegenüber.

Bei den 30- bis 50-Jährigen, also Personen im besten Erwerbsalter, ergeben sich zwar derzeit ähnlich hohe Abwandererzahlen wie bei den Jüngeren. Gleichzeitig wandern hier jedoch mittlerweile annähernd ebenso viele Personen im Jahr von Westdeutschland nach Ostdeutschland, so dass der altersspezifische Wanderungssaldo annähernd ausge-

glichen ist. Dass dieser Saldo zwischenzeitlich leicht negativ war, liegt interessanterweise vor allem an einer Nettowanderung von 25- bis 30-Jährigen in die neuen Bundesländer, die von 1993 bis 1997 anhielt. Ab 1998 wandern per saldo allerdings auch Personen dieser Altersgruppe mit steigender Tendenz in das frühere Bundesgebiet ab.

Geringe, aber seit 1996 anhaltende Nettozuwanderungen nach Ostdeutschland ergeben sich schließlich für die Altersgruppe der 50-Jährigen und Älteren, die generell am wenigsten mobil ist. Hier sind es vor allem die Über-65-Jährigen, also Personen jenseits der Erwerbsphase, die in stärkerem Maße von West- nach Ostdeutschland wandern als in umgekehrter Richtung.

Aus diesen im Detail wenig beachteten Zahlen lässt sich schließen, dass Arbeitsmarktlage und Entwicklungsperspektiven in den neuen Bundesländern tendenziell vor allem Berufseinsteiger und jüngere Erwerbspersonen zur Abwanderung nach Westdeutschland ermuntern, während ein Nettozufluss sich vorrangig bei Personen ergibt, die bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und – so lässt sich vermuten – zum Beispiel als Rentner in Regionen zurückkehren, aus denen sie bereits in der Nachkriegszeit oder vor dem Fall der Mauer abgewandert sind. Die im Umfang eher geringe Zuwanderung älterer Personen ist im Hinblick auf die Beschäftigungssituation in den neuen Bundesländern weitgehend bedeutungslos. Was die Nettoabwanderung jüngerer Erwerbspersonen betrifft, die sich in den hier aufgezeigten Zahlen niederschlägt, bewirkt sie kurzfristig eine Entlastung der ostdeutschen Arbeitsmärkte, kann sich zugleich jedoch langfristig eher als Entwicklungshemmnis erweisen, weil damit bereits vorhandenes oder potentielles zukünftiges Humankapital verloren geht (Burda und Hubt 2001). Entscheidend ist dabei die Frage, ob sich diese Migrationsprozesse bei einer günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern – die allerdings ohne die abgewanderten Arbeitskräfte in Gang gesetzt werden müsste – als umkehrbar erweisen oder ob die Betroffenen sich erst am Ende ihres Erwerbslebens wieder in die Heimat orientieren, wie es die jetzige ältere Generation tut.
(M.W.)

Literatur

Burda, M.C. und J. Hunt (2001), »From Reunification to Economic Integration: Productivity and Labor Markets in Germany«, *Brookings Papers on Economic Activity* (in Vorbereitung).

Die konjunkturelle Abschwächung in den USA und der Schock vom 11. September haben das Wachstum der deutschen Ausfuhr im abgelaufenen Jahr nachhaltig gedämpft. Der Tiefpunkt könnte im Frühjahr überwunden werden.

Nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes ist die deutsche Ausfuhr 2001 im Vergleich zum Vorjahr real um 5,1% gewachsen (nominal um 6,1%). In den ersten drei Quartalen des vergangenen Jahres, von Januar bis September, wurde real noch um fast 7% mehr exportiert als im vergleichbaren Vorjahreszeitraum. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 erzeugten im vierten Quartal einen zusätzlichen Dämpfer für das Exportwachstum. Die direkten Lieferungen auf den amerikanischen Markt waren dabei nicht einmal ausschlaggebend. Von der deutschen Warenausfuhr gehen nur rund 10% in die USA, zwei Drittel werden nach West- und Osteuropa geliefert, davon nicht ganz 45% in den Euroraum. Von Januar bis September wuchsen die Ausfuhr (nominal) in den Euroraum um 7%, in die USA dagegen doppelt so stark um 14%. Im Oktober und November hat sich das Wachstum abgeschwächt, im Zeitraum Januar bis November lagen die Ausfuhr in den Euroraum noch um 4,6% über dem entsprechenden Vorjahresniveau (in die EU insgesamt um 4,9%). Die Ausfuhr in Drittländer waren dagegen erheblich weniger betroffen, sie lagen in diesem Zeitraum noch um 11% über dem Niveau des Vorjahres. In die USA wurden in diesem Zeitraum noch 10% mehr als im Vorjahr geliefert. Von den Warenströmen her betrachtet ist somit die Abschwächung der Exportkonjunktur in Deutschland keineswegs primär auf einen Einbruch auf dem amerikanischen Markt zurückzuführen.

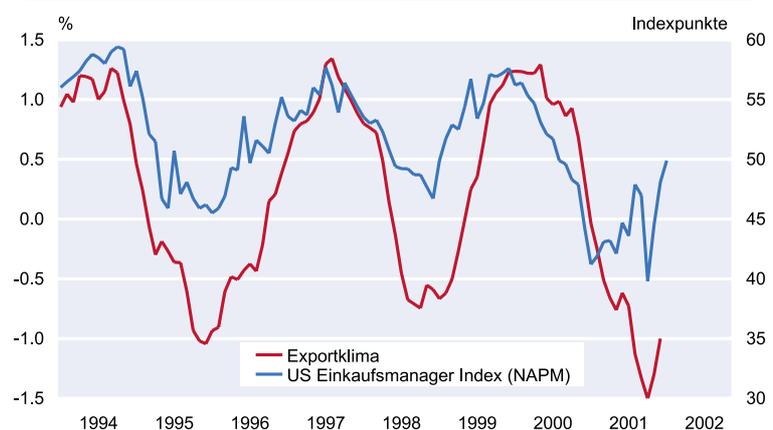
Das Wachstum der deutschen Exporte in die USA folgte 2000 und 2001 ziemlich genau der zyklischen Entwicklung der US-Importe: hohe Zuwachsraten bis Ende 2000 und Abschwächung des Wachstums im Verlaufe von 2001. Während die Importe der USA aber im Verlaufe des letzten Jahres nominal und real schrumpften und Ende 2001 unter dem Niveau von Ende 2000 lagen, verbuchten die deutschen Lieferungen in die USA bis zum September des abgelaufenen Jahres der Tendenz nach noch Zuwächse. Ein kurzfristiger Einbruch als unmittelbare Reaktion auf die Terroranschläge ist erst im November zu verzeichnen. Auf dem schrumpfenden amerikanischen Markt konnten sich somit die deutschen Exporteure ganz gut behaupten. Weniger günstig sieht das Bild bei den Ausfuhr in den Euroraum aus. Auch hier verlor das Wachstum gegen Ende 2000 an Fahrt und kam dann aber bereits zu Beginn des vergangenen Jahres zum Erliegen. Am Jahresende wurde das Niveau von Ende 2000 unterschritten. Der Euroraum konnte somit entgegen manchen Erwartungen (Europäische Kommission 2001) kein

Gegengewicht zu der nachlassenden US-Konjunktur bilden. Durch die schwache Nachfrage aus dem Euroraum wurde im Gegenteil das deutsche Exportwachstum noch stärker gedämpft als durch die nachlassende Nachfrage aus den USA.

Dass die Nachfrage aus Europa sich nicht von der Konjunkturentwicklung in den USA abkoppeln konnte, liegt daran, dass die Konjunktur in jedem einzelnen europäischen Land ebenfalls vom amerikanischen Markt abhängt, dadurch ist die indirekte Abhängigkeit der deutschen Exporte von den USA größer als in den bilateralen Handelsbeziehungen zum Ausdruck kommt. Zudem dürften neben dem Außenhandel zunehmend die Aktienmärkte und die Direktinvestitionen der multinationalen Unternehmen eine Rolle bei der internationalen Konjunkturübertragung spielen (Sachverständigenrat 2001, S. 400–423; Internationaler Währungsfonds 2001; Europäische Kommission 2001). Der internationale Konjunkturverbund in den letzten Jahren offenbart sich in einem ausgeprägten Gleichlauf der Konjunkturindikatoren.

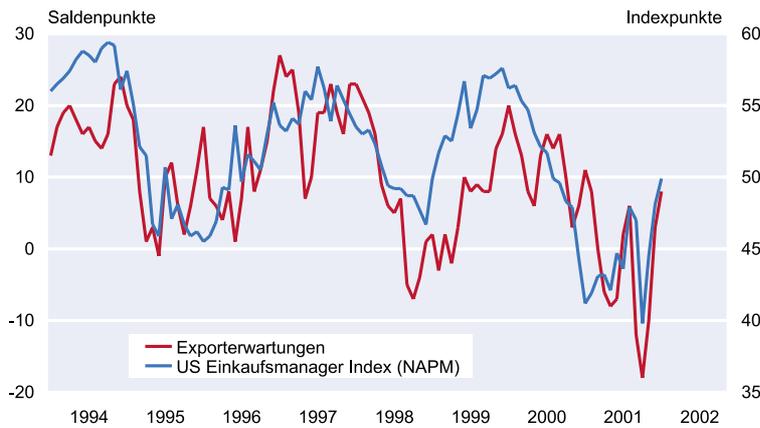
Abbildung 1 zeigt den vom ifo Institut berechneten Index des Exportklimas und den Index der Wirtschaftseinschätzung durch die Einkaufsmanager (NAPM), einen viel beachteten Konjunkturindikator für die USA. In den Index des Exportklimas gehen die Konjunkturindikatoren (jeweils Geschäftsklima und Konsumentenstimmung) für die USA, Japan und die EU mit den Gewichten der regionsspezifischen Exportanteile ein. Das Geschäftsklima und die Konsumentenstimmung in Europa haben somit einen dominierenden Einfluss auf den Indikator. Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, in welchem Zusammenhang das deutsche Exportklima und der NAPM Index trotzdem seit 1994 stehen. Zunächst waren die beiden Indikatoren an den oberen und unteren Wendepunkte gleichlaufend, seit Einführung des Euro 1999 bildet sich ein Vorlauf der US-Konjunktur heraus.

Abb. 1
Konjunkturklima in den USA und deutsches Exportklima



Quelle: ifo Institut, ISM.

Abb. 2
Konjunkturklima in den USA und deutsche Exporterwartungen



Quelle : ifo Institut, ISM.

Die stärkere Bindung der europäischen Volkswirtschaften untereinander hat die Abhängigkeit von der US-Konjunktur nicht aufgehoben, aber das Tempo der Übertragung anscheinend etwas verzögert. Das Ausmaß der konjunkturellen Abschwünge 1995, 1998 und 2001 spiegelt sich in beiden Konjunkturindikatoren in gleichem Ausmaß wider. Am aktuellen Rand markiert der Oktober 2001 den Tiefpunkt, zur Jahreswende zeichnet sich eine allmähliche Besserung des Exportklimas ab.

Die Bedeutung die Entwicklung in den USA für die deutsche Exportkonjunktur geht auch aus einem Vergleich der Exporterwartungen der im ifo Konjunkturtest befragten Unternehmen mit dem NAPM Index hervor (vgl. Abb. 2). Die Exporterwartungen neigen zwar zu der für Erwartungsgrößen typischen Volatilität, d.h. zum kurzfristigen Über- oder Unterschlagen des Konjunkturrends, die Auf- und Abschwungphasen sowie die Wendepunkte der deutschen Exporterwartungen lehnen sich jedoch eng und ohne nennenswer-

te zeitliche Verzögerung an die US-Konjunktur an. Stärkere Schocks wie der 11. September schlagen unmittelbar auf die Exporterwartungen durch.

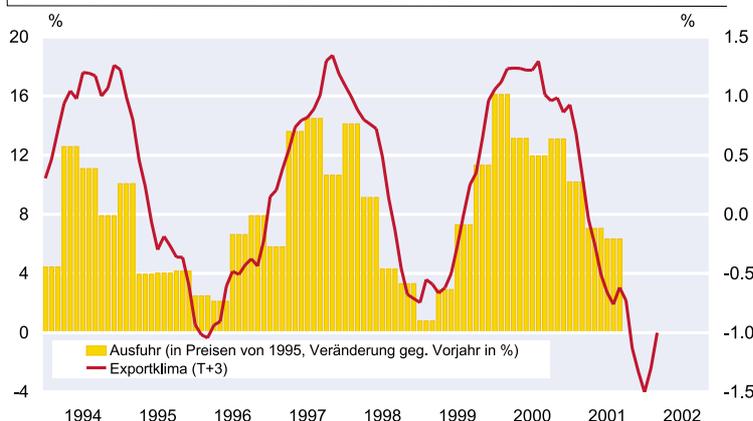
Wann es wieder zu einer Belebung der deutschen Exporte kommt, hängt somit gegenwärtig hauptsächlich von der Entwicklung des konjunkturellen Klimas in den USA ab. Laut NAPM Index hat die Stimmung in der amerikanischen Wirtschaft den heftigen Einbruch von Oktober 2001 wieder überwunden und Anschluss an den vor den Terroranschlägen erreichten Stand gefunden. Das ist aber immer noch Rezessionsniveau. Eine weitere Verbesserung über die im Januar erreichten 49,9 Indexpunkte hinaus ist erforderlich, um auch eine Trendwende bei den deutschen Exporten in den Bereich des Möglichen zu rücken. Aber auch dann wird es noch einige Monate dauern, bis sich eine konjunkturelle Besserung bei der deutschen Ausfuhr tatsächlich bemerkbar macht. Abbildung 3 zeigt, dass das Exportklima ein zuverlässiger Indikator für die Exportkonjunktur ist. Es dauert im Durchschnitt ein Vierteljahr, bis sich eine Verbesserung des Klimas im Wachstum des Exportvolumen der niederschlägt. Aus dem gegenwärtigen Niveau und dem zeitlichen Vorlauf des Exportklimas lässt sich schließen, dass das erste Quartal noch schwach bleiben wird. Frühestens vom zweiten Quartal an kann die gegenwärtige Stagnation der Exportnachfrage überwunden werden. Der Auftragseingang aus dem Ausland lässt bisher noch keine Anzeichen einer Nachfragebelebung erkennen.

Es dauert im Durchschnitt ein Vierteljahr, bis sich eine Verbesserung des Klimas im Wachstum des Exportvolumen der niederschlägt. Aus dem gegenwärtigen Niveau und dem zeitlichen Vorlauf des Exportklimas lässt sich schließen, dass das erste Quartal noch schwach bleiben wird. Frühestens vom zweiten Quartal an kann die gegenwärtige Stagnation der Exportnachfrage überwunden werden. Der Auftragseingang aus dem Ausland lässt bisher noch keine Anzeichen einer Nachfragebelebung erkennen.

Literatur

Europäische Kommission (2001), *European Economy* No. 73, 35–41.
Internationaler Währungsfonds (2001), *World Economic Outlook*, Oktober, 65–79.
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Jahresgutachten 2001/2002*.

Abb. 3
Ausfuhr und Exportklima



Quelle : ifo Institut, Statistisches Bundesamt.

2002: Weiterhin moderater gesamtwirtschaftlicher Preisanstieg

48

Wolfgang Nierhaus

Der Preisindex des Bruttoinlandsprodukts (BIP-Deflator) ist neben dem Preisindex für die Lebenshaltung der wichtigste globale Indikator für die Inflation. Anders als der Verbraucherpreisindex, in dem sich auch die Preisentwicklung von eingeführten Waren und Dienstleistungen auswirkt, ist der BIP-Deflator ein Maßstab für den *binnenwirtschaftlich* verursachten Preisanstieg. Im Jahr 2001 hat sich der BIP-Deflator in Deutschland um 1,3% erhöht; das ist deutlich weniger als der Anstieg der Lebenshaltungskosten (+ 2,5%). Im Folgenden wird die Veränderung des BIP-Deflators mit Hilfe einer Komponentenzerlegung genauer untersucht. Zugleich wird ein Ausblick auf die voraussichtliche Entwicklung im laufenden Jahr gegeben.

Der BIP-Deflator stellt *ökonomisch* die Preisentwicklung der Leistung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital im Inland dar.¹ Als Messlatte für eine Verteuerung der Produktionsleistung des Faktors Arbeit dient der Anstieg der Arbeitnehmerentgelte² je Einheit reales Bruttoinlandsprodukt (*Lohnstückkosten*). Als Verteuerung der Leistung des Faktors Kapital (*einschließlich der unternehmerischen Leistung*) wird hingegen gewertet, wenn sich die im Inland entstandenen Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen³ je Produkteinheit (*Stückgewinne*) erhöhen. Dabei werden dem Faktor Kapital auch die Abschreibungen, die die produktionsbedingte Wertminderung des reproduzierbaren Sachkapitals erfassen, und der Saldo aus Produktionsabgaben (einschließlich Importabgaben) und Subventionen zugeschlagen. In der Veränderungsrate des BIP-Deflators sind alle Kosten- und Gewinnkomponenten als gewogener Durchschnitt enthalten. Die Gewichte entsprechen den Anteilen der Faktoreinkommen am nominalen Bruttoinlandsprodukt. Ohne Berücksichtigung der Abschreibungen und der Nettoproduktionsabgaben können diese Anteile mit den Quoten der funktionalen Einkommensverteilung (Lohn- bzw. Gewinnquote) gleichgesetzt werden.

Die Entwicklung der Kosten- und Gewinnkomponenten ist allerdings nicht völlig voneinander unabhängig: So kann eine Erhöhung der Lohnstückkosten bei entsprechend eingeschränktem Spielraum für Preisüberwälzungen zu einem Minderanstieg bzw. sogar zu einem absoluten Rückgang der Stückgewinne der Unternehmen führen. In die gleiche

Richtung wirkt die Anhebung von Produktionsabgaben bzw. die Kürzung von Subventionen, sofern auch sie nicht entsprechend weitergegeben werden können. Auch die Einfuhrpreisentwicklung muss gegebenenfalls berücksichtigt werden: Zwar gehen in den BIP-Deflator importierte Inflationsimpulse nicht direkt ein, weil allein der binnenwirtschaftlich verursachte Preisanstieg gemessen wird. Allerdings können Importverteuerungen (bzw. -verbilligungen) indirekt dann den BIP-Deflator beeinflussen, wenn sie nicht (an in- bzw. ausländische Endverbraucher) weitergegeben werden, sondern die heimischen Stückgewinne senken (bzw. erhöhen).

Nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamts ist der BIP-Deflator, nach einem Rückgang im Jahr 2000, im vergangenen Jahr um 1,3% gestiegen. Dies ist etwas mehr als im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1999 (+ 1,1%). Maßgeblich hierfür war die deutlich ungünstigere Lohnstückkostenentwicklung: Nach Stagnation im Jahr 2000 stiegen die Arbeitnehmerentgelte je Produkteinheit trotz niedriger Tarifabschlüsse zum ersten Mal nach 1995 wieder spürbar an. Entscheidend hierfür war die rezessive Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Jahreshälfte 2001, die die Zunahme der Arbeitsproduktivität (hier gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt je Arbeitnehmer) stark bremste. Die Arbeitskosten je Produkteinheit wären im Jahr 2001 sogar noch stärker gestiegen, wenn nicht die Beitragssätze für die Rentenversicherung (im Rahmen der Ökosteuerumfinanzierung) zurückgenommen worden wären, was den Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge dämpfte. Bei einem (Arbeitseinkommens-)Anteil von knapp 54% am nominalen Bruttoinlandsprodukt trug die Zunahme der Lohnstückkosten 0,7 Prozentpunkte zum Anstieg des BIP-Deflators bei.

Die zweite Komponente des BIP-Deflators, nämlich die produktive Leistung des Faktors Kapital (einschließlich der Abschreibungen und Nettoproduktionsabgaben), trug im Jahr 2001 zum Anstieg des BIP-Deflators 0,6 Prozentpunkte bei. Ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Kostenkomponenten nahmen die Betriebsüberschüsse und Selbständigeneinkommen je Produkteinheit nur leicht zu; im Jahr 2000 waren die Gewinn- und Vermögenseinkommen je Produkteinheit – wie bereits 1999 – gesunken. Preistreibend wirkte sich im vergangenen Jahr allein der Abschreibungsbedarf aus, weil das Anlagevermögen verglichen mit dem Bruttoinlandsprodukt stark beschleunigt gewachsen war. Von der Entwicklung der Nettoproduktionsabgaben gingen 2001 keine Preiseffekte aus, dies nicht zuletzt deshalb, weil das Gewerbesteueraufkommen rückläufig war.

Für die Prognose des BIP-Deflators im Jahr 2002 wird vorausgesetzt, dass die Wirtschaft in Deutschland im Gefolge der Besserung der Weltkonjunktur allmählich wieder Fahrt gewinnt (Sinn, Nierhaus und Meister 2001). Getragen wird

¹ Der in der deutschen amtlichen Statistik ausgewiesene BIP-Deflator ergibt sich implizit aus der Relation von nominalem zu realem Bruttoinlandsprodukt. Das reale Bruttoinlandsprodukt erhält man verwendungsseitig aus der Deflationierung der einzelnen BIP-Komponenten (Konsum, Bruttoinvestitionen usw.) auf möglichst niedrigem Aggregationsniveau mit Hilfe spezieller Preisindizes für einzelne Waren und Dienstleistungen. Auf die Deflationierungsprobleme, die sich daraus ergeben, dass das Bruttoinlandsprodukt von der Entstehungsseite wie von der Verwendungsseite als Saldogröße definiert ist, die keine eigene Gütermengenstruktur besitzt, wird hier nicht weiter eingegangen (vgl. Nierhaus 2001).

² Im Inland entstandene Bruttolöhne und -gehälter zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Inland).

³ Betriebsüberschüsse und Selbständigeneinkommen (einschließlich kalkulatorischer Unternehmerlohn).

die Erholung zunächst vom Export, die Konjunktur erhält aber auch Impulse von der Binnennachfrage. Dabei ist unterstellt, dass die Ölversorgung weltweit zu moderaten Preisen gewährleistet bleibt. Der Rohölpreis dürfte im Jahresdurchschnitt 2002 bei 20 US-Dollar pro Barrel liegen, nach fast 25 US-Dollar im abgelaufenen Jahr. Ferner wird mit einer leichten Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar im weiteren Jahresverlauf gerechnet.

Was die Quantifizierung der Lohnstückkostenentwicklung im Jahr 2002 anbelangt, so wird angenommen, dass die tariflichen Anhebungen im Jahresdurchschnitt – trotz der gegenwärtig harten Linie der Gewerkschaften – nicht wesentlich höher als im vergangenen Jahr sein werden. Hier wird mit einer Zunahme der tariflichen Stundenlöhne im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt in Höhe von knapp 2 1/2% gerechnet (2001: 2,0%). Die diesjährige jahresdurchschnittliche Steigerungsrate wird dadurch gedämpft, dass die moderaten Lohnanhebungen des Jahres 2001 in den meisten Branchen auch noch für einige Monate des Jahres 2002 gelten (z.B. in der Metallindustrie: 2 Monate, Bauwirtschaft: 3 Monate, öffentlicher Dienst: 10 Monate). Gleichwohl wird das Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten erneut deutlich über dem prognostizierten Fortschritt der Arbeitsproduktivität liegen. Kostentreibend wirkt zudem, dass die Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung dieses Jahr spürbar angehoben werden. Insgesamt werden die Lohnstückkosten im Jahr 2002 voraussichtlich um 1 1/2% steigen, was sich im BIP-Deflator mit 0,7 Prozentpunkten auswirken wird. Dabei entfallen 0,5 Prozentpunkte auf die Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter je Produkteinheit und 0,2 Prozentpunkte auf den Anstieg der Arbeitgebersozialbeiträge.

Schwer abzuschätzen ist naturgemäß die Veränderung der im Inland entstandenen Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die sich im Einkommenskreislauf als Residualgröße ergeben. Der Abschreibungsbedarf wird zunächst noch weiter hoch bleiben. Bei den Nettoproduktionsabgaben schlägt neben der vierten Ökosteuersstufe im Jahr 2002 zusätzlich die Anhebung der Versicherungs- und der Tabaksteuer zur Finanzierung des Anti-Terrorpakets zu Buche; außerdem dürfte das Umsatzsteueraufkommen wieder spürbar zunehmen. Schließlich wird damit gerechnet, dass die Betriebsüberschüsse und Selbständigeneinkommen je Produkteinheit in diesem Jahr nicht steigen, sondern sinken werden. Darin kommt zum Ausdruck, dass angesichts der noch schwachen Konjunktur die Unternehmen

Zur Entwicklung des BIP-Deflators

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % bzw. Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten

	1994-1999 ^{a)}	2000	2001	2002 ^{s)}
BIP-Deflator ^{b)}	1,1	-0,4	1,3	1,0
= Faktor Arbeit	0,2	0,0	0,7	0,7
Kosteneffekt der Bruttolöhne und -gehälter	0,1	0,1	0,6	0,5
Kosteneffekt der Arbeitgeberbeiträge	0,1	-0,2	0,0	0,2
+ Faktor Kapital u.a.	0,8	-0,4	0,6	0,3
Kapital ^{c)}	0,5	-0,4	0,2	-0,5
Abschreibungen	0,1	0,1	0,4	0,4
Nettoproduktionsabgaben ^{d)}	0,2	-0,1	0,0	0,4
nachrichtlich:				
Preisindex für die Lebenshaltung ^{e)}	1,3	1,9	2,5	1,5

^{a)} Jahresdurchschnittliche Veränderung in % bzw. in Prozentpunkten.

^{b)} Preisindex des Bruttoinlandsprodukts.

^{c)} Betriebsüberschüsse und Selbständigeneinkommen.

^{d)} Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen.

^{e)} Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte.

^{s)} Schätzungen des ifo Instituts. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

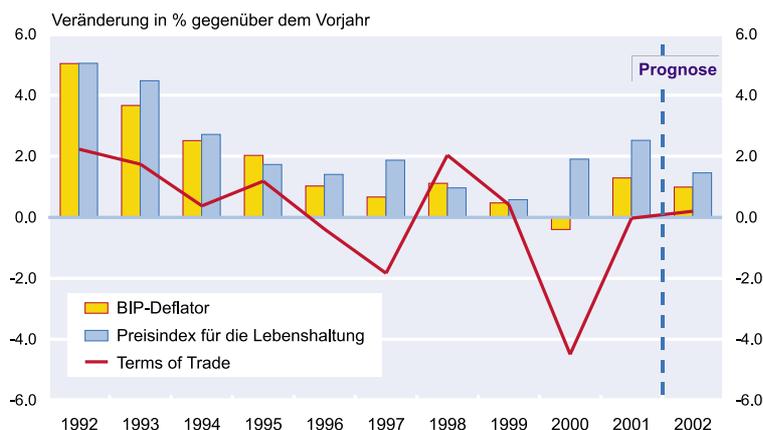
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

den erhöhten Kostendruck wohl nur zum Teil weitergeben können. In der Summe wird der *Faktor Kapital* zur Veränderung des BIP-Deflators 0,3 Prozentpunkte beitragen. Unter Berücksichtigung des Kostenbeitrags des *Faktors Arbeit* in Höhe von 0,7 Prozentpunkten wird der BIP-Deflator damit insgesamt im Jahr 2002 in einer Größenordnung von 1% steigen (vgl. Tabelle).

Summa summarum: Im laufenden Jahr wird der gesamtwirtschaftliche Preisanstieg in Deutschland – gemessen am Deflator des Bruttoinlandsprodukts – erneut moderat ausfallen. Zugleich nähert sich die Preisentwicklung der inländischen Produktionsleistung wieder der Entwicklung der gesamten Lebenshaltungskosten an (Prognose für 2002: + 1,5%). Zwei Jahre zuvor war es – Terms-of-Trade-bedingt – zu einer bemerkenswerten Divergenz zwischen den Veränderungsraten der beiden gesamtwirtschaftlichen Preisindizes gekommen (vgl. Abbildung). Die kumulative Wirkung von Euro-Schwäche und Ölpreisexlosion hatten damals die Stückgewinne der heimischen Unternehmen spürbar sinken lassen, zugleich verteuerten sich Energieträger im Inland kräftig. Die sinkenden Stückgewinne schlugen sich in einem absoluten Rückgang des BIP-Deflators nieder⁴, die höheren Preise für Energieträger in einem verstärkten An-

⁴ Zum Rückgang des BIP-Deflators trug auch bei, dass die Gewerkschaften, anders als in den vergleichbaren Krisenjahren 1973/74 bzw. 1980/81, im Jahr 2000 nicht versucht hatten, ölpreisbedingte Kaufkrafteinbußen von den inländischen Unternehmen zurückzuholen, was die Lohnstückkosten stabilisierte (vgl. Nierhaus und Meister 2000).

BIP-Deflator, Terms of Trade und Preisindex der Lebenshaltung



stieg des Preisindex für die Lebenshaltung.⁵ Der Realeinkommenstransfer der deutschen Volkswirtschaft zugunsten des Auslands und insbesondere der Öl-exportierenden Länder betrug rund 29,5 Mrd. Euro.⁶ Mit dem Auslaufen der Terms-of-Trade-Verschlechterung kommt es seither wieder zu einem größeren Gleichschritt der beiden gesamtwirtschaftlichen Inflationsindikatoren.

Literatur

- Nierhaus, W. (2001), »Wirtschaftswachstum in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen: Ein Vergleich Deutschland – USA«, *ifo Schnelldienst* 54 (3), 41–51.
- Nierhaus, W. (2000), »Realeinkommen im neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen«, *ifo Schnelldienst* 53 (4), 7–13.
- Nierhaus, W. und W. Meister (2000), »Bundesrepublik: Vor einer neuen Ölkrise?«, *ifo Schnelldienst* 53 (26-27), 23–28.
- Sinn, H.-W., W. Nierhaus und W. Meister (2001), »Vor der Talsohle«, *ifo Schnelldienst* 54 (24), 27–42.

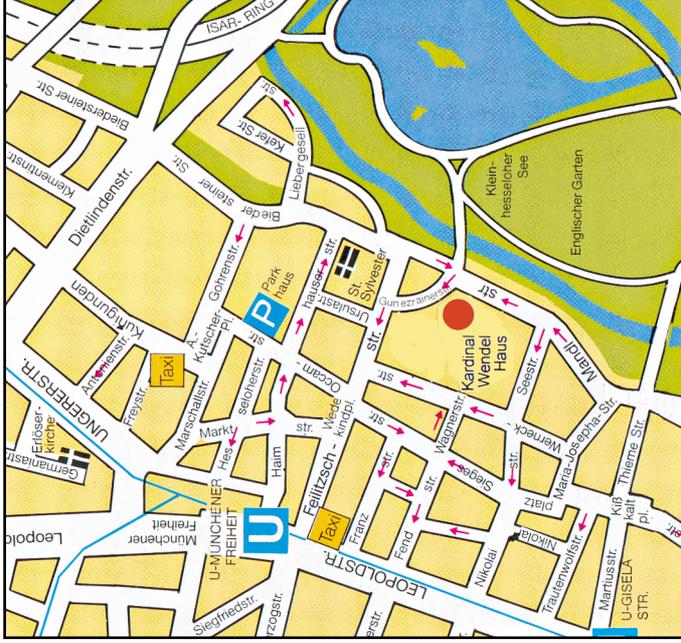
⁵ Die gegenläufige Bewegung der beiden Indizes wurde noch dadurch verstärkt, dass der Preisindex für die Lebenshaltung – anders als der BIP-Deflator – kostensenkende Substitutionsvorgänge (Güter mit unterdurchschnittlichem Preisanstieg werden mehr nachgefragt, Güter mit überdurchschnittlichem Preisanstieg weniger) aufgrund des konstanten Wägungsschemas nicht abbilden kann.

⁶ Verschlechtert sich die Preisrelation von Exporten zu Importen (Terms of Trade), so hat dies unmittelbar Auswirkungen auf die Entwicklung der Realeinkommen im Inland. Steigen die Importpreise stärker als die Exportpreise, so muss mehr exportiert werden, um die gleichen Gütermengen wie bisher zu importieren. Bei unverändertem Produktionsvolumen können deshalb weniger Güter im Inland konsumiert oder investiert werden. Parallel dazu sinkt das heimische Realeinkommen zugunsten der Realeinkommen der übrigen Welt über niedrigere Stückgewinne und/oder höhere Inlandspreise. Änderungen der Terms of Trade wirken sich auf die Realeinkommen umso stärker aus, je größer die außenwirtschaftliche Verflechtung einer Volkswirtschaft ist (vgl. Nierhaus 2000).



P.O. Box 86 04 60
 D-81631 Munich
 Tel.: xx49-89-92 24-0
 Fax: xx49-89-98 53 69
 e-mail: ifo@ifo.de

International Spring Conference: "Prospects for the European Economy"



How to get there

By train: From the Hauptbahnhof with the S-Bahn (any line) to Marienplatz or with U4 or U5 to Odeonsplatz, transfer to U3 or U6, go to Münchner Freiheit. On foot through Feilitzschstr. and Gunezrainerstr. to Mandlstr. 23.

By car: See the city map. Please consider the many one-way streets and the limited parking in Schwabing. The closest parking garage is at Occamstr. 18.

By air: From the airport with S8 to Marienplatz, transfer to U3 or U6, to Münchner Freiheit. On foot through Feilitzschstr. and Gunezrainerstr. to Mandlstr. 23.

on Thursday and Friday
 21–22 March 2002
 at the Kardinal Wendel Haus
 Mandlstr. 23, Munich



Mandlstr. 23, 80802 Munich
 Tel. (089) 38 10 20
 Fax (089) 38 10 21 03

**Final
Programme**

March 21, 2002

- 12:30 Cold buffet lunch
- 13:15 Welcome and Introduction: Hans-Werner Sinn,
President, Ifo Institute for Economic Research
- 13:30 **The United States in the World Economy**
Flemming Larsen, IMF
- 14:00 **The European Economy**
Hans-Werner Sinn, Ifo Institute
- 14:30 **Discussion**
- 15:30 Coffee break
- 16:00 **Policy Recommendations of the
European Economic Advisory Group at CESifo**
Giancarlo Corsetti, Università di Roma Tre
- 17:00 **Panel Discussion:**
**»Policy Challenges for Europe – How to Move the
European Economy onto a Higher Growth Path«**
Barry Bosworth (Brookings), Pierre Jacquet (French
Development Agency), Giampaolo Galli (Confindustria),
Jürgen Kröger (EU), Flemming Larsen (IMF Europe),
and Wolfgang Schill (ECB)
- 18:30 **General discussion**
- 19:30 Dinner at the Restaurant Spatenhaus

March 22, 2002

- 9:00 **Welcome and Introduction:** Gernot Nerb
Head, Dept. of Business Surveys, Ifo Institute
- 9:30 **Major Branches of European Industry**
- Chemicals**
Malcolm Mitchell, Chief Economist, BP-Chemicals
- Steel Industry**
Armand Sadler, Chief Economist, Arcelor
- Electronics**
Dieter May, VP Corporate Strategy, Infineon
- Engineering Industries**
Heinrich Blauert, Director General,
The Association of Swedish Engineering Industries
- Automobiles**
Jamal N. El Hout, VP Planning,
General Motors Europe
- 11:30 **Summary**
Hans-Günther Vieweg, Ifo Institute
- 12:00 **Discussion**
- 13:00 **Conclusion** Hans-Werner Sinn
- Hot buffet lunch
- 14:30 End of conference

The conference fee is
€ 400.00 for both days and € 200.00 for one day.
For members of the Ifo Institute:
€ 200.00 and € 100.00, respectively.

Please make your payment to CESifo GmbH
Account no. 43 75 20 73,
Bank code (BLZ) 700 202 70
SWIFT: HYVEDEMMXXX
IBAN: DE 17 7002 0270 0043 7520 73

