

Die Norderweiterung der Europäischen Union	99
Hohe Subventionen in Ostdeutschland — wenig Abbau in Westdeutschland	106
Beschäftigung: Talsohle erreicht. Beschäftigung und Einkommen der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland im dritten Quartal 1994	118

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 4/95

Berlin

Stöglin

26. Januar 1995

62. Jahrgang

Die Norderweiterung der Europäischen Union Ende eines Integrationskonzepts

Zu Beginn dieses Jahres sind Österreich, Schweden und Finnland der Europäischen Union beigetreten. Von den hochentwickelten europäischen Ländern gehören damit neben der Schweiz und Norwegen, die sich in Volksbefragungen gegen tiefgehende Integrationsschritte entschieden, nur noch Island und Liechtenstein der Union nicht an. Doch Europa ist größer als die Union. Im Süden drängen die Türkei, Malta und Zypern auf baldigen Beitritt, im Osten — vorerst — Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei. Ohne daß bereits ein Termin dafür gehandelt würde, sind die Erwartungen auf das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts gerichtet. Die Zeit bis dahin soll der wirtschaftlichen und rechtlichen Vorbereitung in den Transformationsländern dienen. Mit diesen — und anderen — Ländern sind, als Vorstufe der Mitgliedschaft, Assoziierungsabkommen („Europa-Verträge“) geschlossen oder ins Auge gefaßt.

Würden alle Erwartungen erfüllt, so hätte die Europäische Union um das Jahr 2010 an die 30 Mitgliedstaaten. Freilich wird sich in der genannten Perspektive der EU-Beitritt nur für wenige ostmitteleuropäische Länder als realistisch erweisen. Es ist mittlerweile ein Gemeinplatz, daß eine rasche Osterweiterung den Zusammenhalt der Union, wie sie sich heute präsentiert, in Frage stellen würde. Nicht so verbreitet dürfte die Erkenntnis sein, daß es weniger die sozio-ökonomischen Unzulänglichkeiten der Transformationsländer als die Konstruktionsmängel der jetzigen Fünfzehnergemeinschaft sind, die zur Zerreißprobe führen werden. Dies gilt nicht nur für die institutionelle Struktur und die Entscheidungsverfahren — sie sind nicht Thema dieses Berichts —, sondern auch für die inhaltliche Ausgestaltung zentraler Bereiche der Wirtschaftspolitik. In wirksa-

men Impulsen zur Beseitigung dieser Mängel liegen die Aufgaben der neuen Europäischen Kommission, damit die historische Chance einer Osterweiterung genutzt werden kann.

Norderweiterung: Volkswirtschaftlich unproblematisch

Bei der Norderweiterung stellten sich wirtschaftliche Probleme noch nicht: Österreich, Schweden und Finnland liegen mit ihrem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen, gemessen in Kaufkraftparitäten, nur knapp unter dem gewogenen Mittelwert für die Union der Fünfzehn. Da die drei Länder bereits Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) waren, bedeutet der EU-Beitritt keinen erhöhten Wettbewerbsdruck. Wo dies nicht der Fall ist — vor allem bei der Landwirtschaft — wurden Ausgleichs- und Übergangsregeln vereinbart. Bei gleich hohem Stellenwert des Agrarsektors wie in der Alt-EU sind von dorthier keine gravierenden Sondereinflüsse auf den EG-Haushalt zu erwarten. Insgesamt werden Österreich und Schweden Nettozahler sein, Finnland wird in geringem Umfang vorerst netto Mittel empfangen.

Auch bei der durchschnittlichen Arbeitslosenquote und einigen der Maastrichter Konvergenzindikatoren (Defizit- und Schuldenquote, Inflationsrate) heben sich die drei Beitrittsländer nicht sonderlich vom gemeinschaftlichen Durchschnittswert ab. Demgegenüber waren Wachstum und Wechselkursentwicklung in den letzten vier Jahren im Falle Schwedens und Finnlands deutlich schwächer als in der bisherigen EU. In Finnland kommt eine außerordentlich hohe Jugendarbeitslosigkeit hinzu. Dennoch muß die hohe

Daten zu Arbeitsmarkt, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in europäischen Ländern

	Bevölk. in Mill.	Ziv.Erw.- quote 92 vH	Arbeitsl.- quote 93 vH ¹⁾	Struktur der zivilen Erwerbstät. 1992 in vH ²⁾			Reale BIP- Veränderungen 94/90, vH
				Landw.	Industrie ³⁾	Dienstl.	
Belgien	10,0	40,6	9,4	2,6	27,7	69,7	3,7
Dänemark	5,2	55,8	10,4	5,7	27,7	66,6	8,6
Frankreich	57,7	44,2	10,8	5,2	28,9	65,9	3,3
Deutschland	80,6	49,1	7,2	3,1	38,3	58,5	4,6
Griechenland	10,4	40,2	8,5	22,2	27,5	50,3	4,8
Irland	3,6	38,0	18,4	13,8	28,9	57,2	18,5
Italien	57,9	40,8	11,1	8,2	32,2	59,6	3,7
Luxemburg	0,4	44,0	2,6	3,3	30,5	66,2	8,4
Niederlande	15,3	47,0	8,8	4,0	24,6	71,4	7,1
Portugal	9,9	48,2	5,0	11,6	33,2	55,2	3,2
Spanien	39,1	39,2	21,5	10,1	32,7	57,2	4,0
Großbritannien	58,1	50,0	10,5	2,2	26,5	71,3	2,6
Finnland	5,1	49,6	17,3	8,6	27,9	63,5	-9,2
Österreich	7,9	46,8	4,4	7,1	35,6	57,4	6,7
Schweden	8,8	51,7	7,7	3,3	26,5	70,2	-2,7
12 Alt-EG-Länder	348,0	45,1	10,6	5,6	31,6	62,8	4,1
3 Beitrittsländer	21,8	49,4	8,8	5,8	30,0	64,2	-1,5
15 EU-Länder	369,8	45,4	10,5	5,6	31,5	62,9	3,7
Polen	38,0	45,4	16,1	27,6	33,0	39,4	2,5
Tschechien	10,0	48,2	3,0	8,1	44,7	47,2	-17,6
Ungarn	10,0	46,3	12,1	13,5	34,8	51,7	-16,4

1) Harmonisierte Arbeitslosenquoten der EG; Griechenland geschätzt. — 2) Deutschland: nur Westdeutschland; Dänemark und Griechenland 1991; Luxemburg 1990. — 3) Einschließlich Elektrizität, Gas und Wasser sowie Bauwirtschaft.

Quellen: Eurostat, OECD, ECE, Schätzungen des DIW.

Arbeitslosenquote in Finnland nicht zu der Befürchtung Anlaß geben, es werde bei Verwirklichung der „vierten Freiheit“ (volle Personenfreizügigkeit) im Binnenmarkt zu merklichen Migrationsströmen auf die Arbeitsmärkte anderer Unionsländer kommen. Dagegen spricht schon die geringe Bevölkerungszahl. Hinzu kommt aber, daß es der finnischen Regierung — durch Qualifizierung und beschäftigungspolitische Maßnahmen — bislang gelungen ist, der individuellen Dauerarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Im Jahre 1992 betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit in Finnland 8,2 vH, im OECD-Durchschnitt waren es 28,6 vH. Dies dürfte Finnland auch die Bewältigung aktueller Arbeitsmarktprobleme erleichtern. Nirgendwo sonst wird soviel für Bildung ausgegeben, und das Sozialsystem ist nach wie vor eines der bestausgebauten unter den Industrieländern.

Österreich, das sich durch sein Festhalten an der De-facto-Währungsunion mit Deutschland einem starken Anpassungszwang unterwarf, zeigt in vieler Hinsicht überdurchschnittlich gute Leistungsindikatoren. Signifikant hebt sich dort auch die Wachstumsvorsorge nach oben ab: Die ohnehin hohe Investitionsquote ist in den frühen neunziger Jahren real noch gestiegen, während sie in Finnland und Schweden seit 1989 stark gefallen ist und in Finnland sogar deutlich unter das Niveau von 1980 sank.

Im Außenhandelsbereich bedeutet der EU-Beitritt für die drei neuen Mitgliedstaaten keine besondere Umorientierung, da sie seit 1973/74 im Bereich der Industriegüter eine Freihandelszone mit der Europäischen Gemeinschaft bilden. Seit Inkrafttreten des EWR im Januar 1994 gelten auch weitgehend die gleichen Wettbewerbsregeln wie in der EU, und technische Handelshemmnisse spielen für sie eine immer geringere Rolle. Ihr Status als hochentwickelte Industrieländer und ihre enge Verzahnung mit der europäischen wie der Weltwirtschaft spiegeln sich in hohen Export- und Importquoten sowie hohem Anteil — bei weiter steigender Tendenz — verarbeiteter Produkte auf beiden Seiten der Handelsbilanz. Dennoch bedeutet die Vollmitgliedschaft eine neue Qualität der Einbindung in die EU. Vor allem werden sich die Unternehmen in ihrem Investitions- und Kooperationsverhalten „europäisieren“. Dies konnte während der letzten Jahre in der Zwölfergemeinschaft deutlich beobachtet werden.

Für Finnland gab es außer der Binnenmarktinitiative der EG noch einen weiteren aktuellen Impuls für den Beitrittswunsch. Finnland hatte relativ enge Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion; Ende der achtziger Jahre gingen 15 vH der finnischen Ausfuhren dorthin. Die EU hatte demgegenüber als Absatzmarkt für Finnland weniger Bedeutung als für Schweden und vor allem für Österreich. Von

1990 auf 1991 jedoch sanken die finnischen Lieferungen in die Sowjetunion schlagartig auf ein Drittel ihres bis dahin erreichten Niveaus. Zwar gelang gleichzeitig eine kräftige Ausweitung der Exporte in die EU, so daß die finnische Handelsbilanz mit der EU nun deutlich positiv ist. Anders als Schweden und vor allem Österreich erreichte Finnland in den letzten Jahren — bei stark gesunkenem Kurs der Finnmark — aber keine Steigerung seiner gesamten Exporterlöse, sondern lediglich eine Stabilisierung auf dem Niveau von 1989. Die Hoffnung auf eine neue Exportdynamik wird nun an den Beitritt geknüpft.

Alles in allem liegt das Entwicklungsniveau der drei Beitrittsländer deutlich über dem der meisten Alt-EU-Länder. Es weicht auch weniger stark voneinander ab, als dies im Vergleich der bisherigen Mitgliedstaaten der Fall ist. Folglich werden durch den Beitritt die materiellen Integrationsprobleme eher entschärft, da die neuen Mitgliedstaaten kaum Hilfe benötigen, selber aber solche Hilfe, etwa für den internen Regionalausgleich, leisten können.

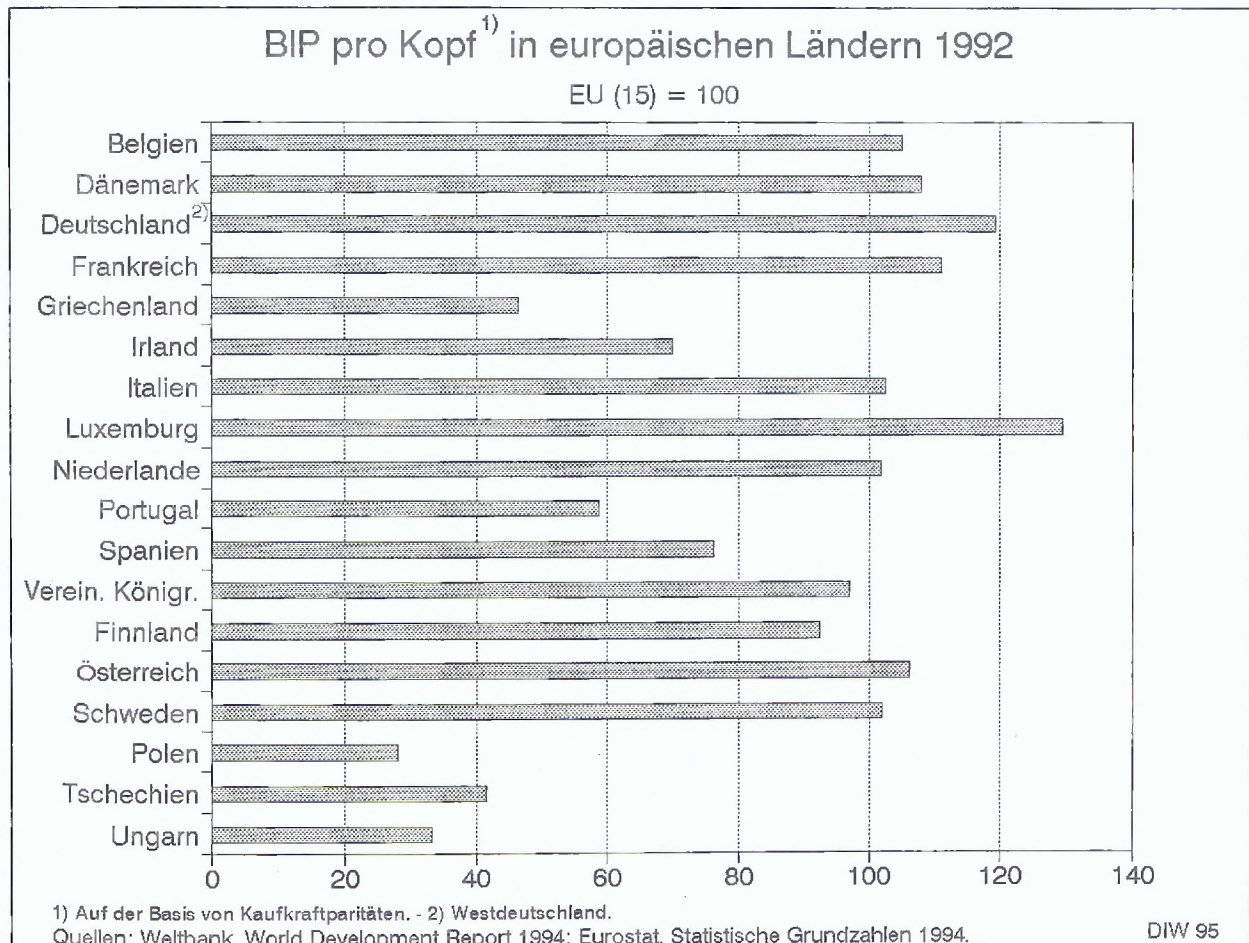
Schwierigere Lage in Ostmitteleuropa

Völlig anders wäre die Lage im Falle einer Osterweiterung, die wohl in einer ersten Runde nur Polen, Ungarn und

Tschechien umfassen kann. Deren Durchschnittseinkommen liegt, auch gemessen auf der Grundlage von Kaufkraftparitäten (vgl. Schaubild 1), immer noch beträchtlich unter dem der Gruppe der EU-Länder mit dem niedrigsten Entwicklungsstand (sogenannte „Kohäsionsländer“: Griechenland, Irland, Portugal, Spanien).

Anders als in Ostdeutschland ist auch noch kein Aufholprozeß erkennbar. Vielmehr nahm das Bruttoinlandsprodukt nach dem politischen Umbruch außer in Polen bis 1993 ab oder stagnierte. Die Zuwachsraten waren 1994 — wiederum mit Ausnahme Polens — trotz erheblicher Anstrengungen bescheiden. Die Schwierigkeiten des Transformationsprozesses äußern sich unter anderem im — verglichen mit der EU — trotz aller Stabilisierungserfolge immer noch relativ hohen Inflationsstempo. In den Sommermonaten 1994 lagen die Verbraucherpreise in Polen noch um ein Drittel, in Ungarn um ein knappes Fünftel über dem entsprechenden Vorjahreswert. Nur in Tschechien konnte die Inflationsrate immerhin auf 10 vH gesenkt werden. Polen und Ungarn bemühen sich, mit Hilfe von Kapitalverkehrsbeschränkungen zu verhindern, daß ihre Währungen im Ausmaß der Inflation an Wert verlieren. Die tschechische Krone wird als Folge der Preisstabilisierung vom Markt gut bewertet und bedarf derzeit keiner regulativen

Schaubild 1



Stütze. Das eine wie das andere hat jedoch eine reale Aufwertung zur Folge, so daß alle drei Länder auf den Westmärkten, die sie nach dem Ausfall ihrer östlichen Absatzgebiete mühsam zu erschließen begonnen hatten, allmählich ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Die Rezession im Westen, vor allem im Hauptabsatzgebiet EU, bewirkte ein übriges: Insbesondere Ungarn mußte 1993 ein — gemessen an seinen Exporten — hohes Handelsbilanzdefizit hinnehmen.

Erschwerend kommt hinzu, daß sich die Produktion der drei Länder weiterhin stark auf Bereiche konzentriert, in denen die EU noch eigene Schutzinteressen hat. Zwar hat die Union im Rahmen der geschlossenen oder geplanten Europa-Verträge ihren quantitativen und tarifären Einfuhrschutz in beispiellosem Tempo abgebaut, doch scheut sie sich andererseits nicht, in ihren empfindlichen Bereichen (Textilien, Stahl, Kohle) zum Druckmittel drakonischer Antidumping-Zölle zu greifen¹. Außerdem hat die EU den gesamten Agrarsektor noch weitgehend aus ihrem eigenen Liberalisierungsprogramm ausgeklammert und tritt sogar mit ihren subventionierten Agrarexporten auf Drittmärkten in Konkurrenz zu den ostmitteleuropäischen Ländern. Die EU-Anbieter selber konnten mit ihrem Angebot zudem in den ostmitteleuropäischen Ländern noch besser Fuß fassen, obwohl diesen ein langsames Liberalisierungstempo zugebilligt worden ist. Der Wettbewerbsdruck, den die EU ihren neuen östlichen Partnern zumutet, ist somit erheblich größer als derjenige, den sie selbst hinzunehmen bereit ist.

Anforderungen an die EU

Ein Beitritt Ostmitteleuropas würde einen durchgreifenden Wandel der ausgabewirksamen EU-Politiken erzwingen, mit erheblichen Folgen für die wirtschaftlichen Strukturen in der jetzigen EU. Dies ergibt sich aus dem hohen Gewicht des Agrarsektors in den Transformationsländern und dem sehr geringen Pro-Kopf-Einkommen.

Die Kosten, die auf den landwirtschaftlichen Garantiefonds zukommen, sind nur schwer zu prognostizieren². Schätzungen auf der Grundlage der Preis- und Produktionsdaten von 1989 ergeben agrarpolitisch bedingte Kosten eines Beitritts der Visegrád-Staaten von etwa 2,5 Mrd. ECU jährlich. Detailliertere Untersuchungen, die die hohe Konzentration der ostmitteleuropäischen Agrarproduktion auf subventionsintensive Güter berücksichtigen, ermitteln dagegen einen zusätzlichen agrarpolitischen Finanzbedarf von bis zu 38 Mrd. ECU jährlich. Andererseits befindet sich die gemeinsame Agrarpolitik in einem Reformprozeß, in dem die Preisstützung mehr und mehr von der direkten Einkommensstützung abgelöst werden soll. Dies kann die Beitrittskosten senken, da einmal die Transfers an dem noch niedrigen Durchschnittseinkommen in den Beitrittsländern ausgerichtet werden können und sich zum anderen mit sinkendem Preisniveau mehr Produktion von West nach Ost verlagert — was freilich die Problemlage in der

Alt-EU verschärfen würde. Auf jeden Fall wird man für die ersten Jahre nach einer Osterweiterung mit einem zweistelligen Milliarden-Betrag in ECU rechnen müssen.

Sicherer als bei der Agrarpolitik läßt sich für die Strukturfonds die voraussichtliche Mindestbelastung durch einen Beitritt der ostmitteleuropäischen Länder angeben. Ausgangspunkt ist hier der bereits beschlossene Pro-Kopf-Zufluß aus den Strukturfonds in die ärmsten Mitgliedstaaten der EU (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) von — gemessen in Preisen von 1992 — knapp 250 ECU im Jahre 1999. Daraus errechnet sich für die fortgeschrittensten drei Transformationsländer ein Mindesttransfer von insgesamt 15 Mrd. ECU jährlich. Dies entspricht der Hälfte dessen, was 1999 in der Alt-EU für strukturpolitische Maßnahmen ausgegeben werden soll. Dabei ist der erhebliche Einkommensabstand zu den vier peripheren EU-Ländern nicht einmal berücksichtigt³. Der nationale Wohlstand wird aber in den einschlägigen Verordnungen explizit als wichtiges Kriterium bei der Aufteilung der strukturpolitischen Mittel auf die Mitgliedstaaten genannt.

Gleichwohl werden die romanischen Mitgliedstaaten der Union versuchen, die regionalen Transferzahlungen zugunsten ihrer geographischen Interessensphäre neu auszubalancieren. Bereits die diskutierte Aufstockung des Hilfsprogramms für Ostmitteleuropa von bisher durchschnittlich etwa 1 Mrd. ECU auf 1,4 Mrd. ECU jährlich führte zu der Forderung einiger südlicher Mitgliedstaaten nach Erhöhung der Hilfe für Länder des Mittelmeerraums in Afrika und im Nahen Osten von derzeit 450 Mill. auf 1,1 Mrd. ECU pro Jahr. Auf dem Europäischen Gipfel in Essen wurden daraufhin beide Fragen vertagt. Dies gibt einen Vorgeschmack auf die anstehenden politischen Konflikte, die eine entschlossene Ostöffnung der Union behindern werden.

In bescheidenem Umfang würde der EU-Haushalt durch den Beitritt Polens, Tschechiens und Ungarns zwar auch entlastet. So wird der Brutto-Finanzierungsbeitrag dieser Ländergruppe auf 2 bis 5 Mrd. ECU geschätzt⁴. Der hohe Nettobedarf müßte von den einkommensstarken Mitgliedstaaten gedeckt werden. Im Rahmen der soeben — in Großbritannien und Italien mit Mühen — parlamentarisch ratifizierten neuen Einnahmenlinie der Gemeinschaft von maximal 1,27 vH des BIP im Jahr 1999 wäre das nicht möglich. Eine Niveauanhebung würden die Hauptfinanziers sicher auch zum Anlaß einer Reform nehmen wollen, nach der die nationale Mittelabführung stärker am jeweiligen volkswirtschaftlichen Leistungsniveau ausgerichtet würde. Da in diesem Bereich nur mit Einstimmigkeit im Rat entschieden

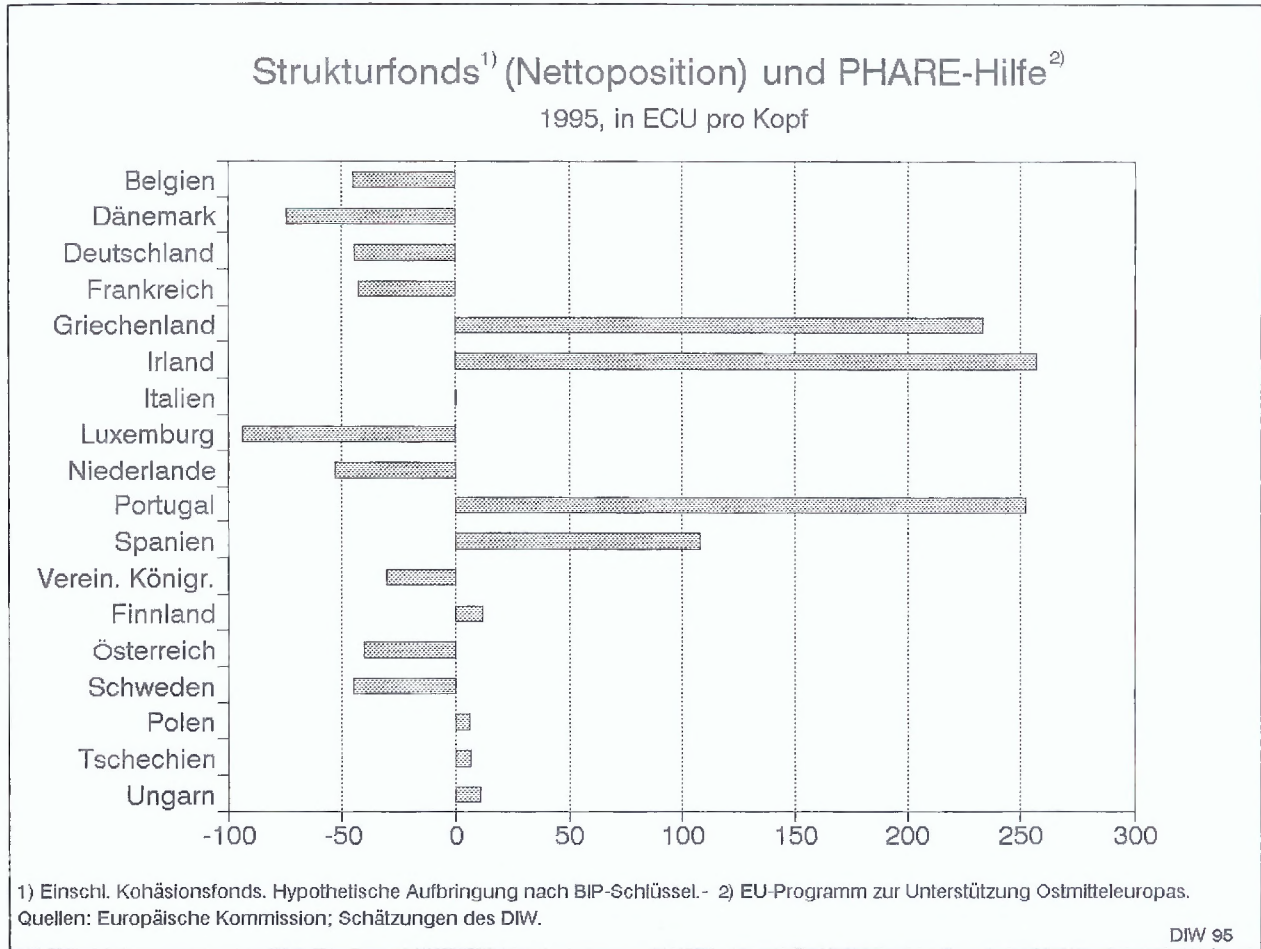
¹ Industriegüterimporte der EU und Bedeutung der Uruguay-Runde. Bearb.: Uta Möbius. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 23/1994.

² Vgl. zum folgenden Baldwin, R.: Towards an integrated Europe. London, 1994, S. 161 ff. und die dort angegebene Literatur.

³ Vgl. auch Maastricht: Ausblendung Osteuropas ein Fehler. Bearb.: Fritz Franzmeyer. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 15/1992.

⁴ Vgl. Baldwin, a.a.O., S. 161 ff.

Schaubild 2



werden kann und darüber hinaus parlamentarische Hürden zu nehmen sind, kann als sicher gelten, daß es zu diesem haushaltspolitischen Parforceritt nicht kommen wird.

EU: Paradigmenwahl erforderlich

Die Europäische Union wird damit ein Opfer ihrer eigenen Konstruktionsmängel. Allzu lange wurde die These vertreten, zwischen Erweiterung und Vertiefung gebe es keinen Widerspruch. Vielmehr habe die jeweilige Vertiefung die Attraktivität der Gemeinschaft erhöht und damit die Erweiterung um früher eher ablehnende Länder erst ermöglicht. Tatsächlich erfüllten die beitretenden Länder die Forderung, den jeweils erreichten gemeinschaftsrechtlichen Besitzstand voll zu übernehmen, nur, weil dieser sogenannte *acquis communautaire* entweder noch relativ gering war (erste Erweiterung 1973), weil die Gemeinschaft finanzielle Kompensation anbot (zweite Erweiterung 1981/86) oder weil der hohe Entwicklungsstand der Beitrittsländer keine großen Integrationsprobleme aufwarf (dritte Erweiterung). Eine vierte Erweiterung nach bisher-

gem Muster in Richtung Osten könnte nur analog zur Süderweiterung mittels Kompensation organisiert werden. Dies ist in Anbetracht der Konfliktlage kaum vorstellbar. Es bleibt folglich nur der Weg, das Integrationsmuster zu wechseln. Dies kann geschehen, indem entweder der *acquis* zurückgeschraubt wird oder indem die Rechtseinheit der Union aufgegeben wird.

Der erste Ansatz erforderte in der Alt-EU die Forcierung und Ausweitung der 1992 eingeleiteten Reform der Agrarpolitik, die Straffung der Strukturpolitik sowie den Verzicht auf die gemeinschaftlichen Politikziele Währungsunion und Personenfreizügigkeit. Selbst der Binnenmarkt (der den Ausbau der Strukturpolitik zum Preis hatte) wäre in Frage gestellt. Auch wenn manche Elemente eines solchen Weges positiv wären (Agrar-, Strukturpolitik), kann es sicherlich keine Lösung der Osterweiterungsproblematik sein, die EU zu einer Freihandelszone herunterzudefinieren. Wesentliche Errungenschaften, also im ökonomischen Bereich vor allem der Binnenmarkt, müssen für alle EU-Mitglieder erhalten bleiben.

Der zweite Ansatz liefe entweder auf ein Europa der „konzentrischen Kreise“ oder ein Europa der „variablen

Geometrie" hinaus. Beide Formen sind im Kern bereits im Maastrichter Vertrag angelegt. Nach dem Modell der konzentrischen Kreise schreiten einzelne Länder bei der Verwirklichung gemeinsamer Ziele voran. Damit ergibt sich eine eindeutige Einstufung der EU-Mitglieder nach ihrer Integrationsfähigkeit. Ein Beispiel hierfür sind die Rechtsnormen über den nach Ländern abgestuften Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion. Das Modell der variablen Geometrie ist demgegenüber flexibler. Hier vereinbaren unterschiedlich zusammengesetzte Gruppen von EU-Mitgliedern ein gemeinsames Vorgehen in einzelnen Politikfeldern. Beispiele hierfür finden sich im *opting out* Großbritanniens und Dänemarks bei der Währungsunion, in der Nicht-Unterzeichnung des Sozialprotokolls durch Großbritannien, im Prinzip der „Mindeststandards" anstelle europäischer Einheitsstandards und im „Schengener Abkommen" über die Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, an dem sich nicht alle Länder der Union beteiligen.

Beide Modelle haben ihre Vor- und Nachteile. Der Vorteil konzentrischer Kreise liegt in der Kontinuität der bisherigen Integrationspolitik: Die Ziele bleiben für alle verbindlich und die Kreise sind von außen nach innen durchlässig (abgestufte Integration, Europa der mehreren Geschwindigkeiten). Der Nachteil liegt darin, daß die Kreise unabhängig davon gezogen werden müßten, ob ein beteiligtes Land derzeit EU-Mitglied ist oder nicht. Zwar ist dies für den Währungsbereich vorgesehen, müßte sich aber auch auf andere wichtige Politikfelder, wie Soziales und Umwelt, erstrecken. Das dürfte kaum gelingen, da die derzeitigen EU-Mitglieder eine systematische Nicht-Teilnahme am inneren Kreis als Herabstufung empfinden.

Der Vorteil variabler Geometrie liegt in der institutionell leichteren Handhabung eines Bündels differenzierter Ziele im Kreise jeweils Interessierter. Das Konsensprinzip wäre bei zwanzig und mehr Mitgliedstaaten kaum praktikabel, das Überstimmtwerden etwa von Nettozahlerländern bei finanzwirksamen Beschlüssen müßte indes die Integrationsbereitschaft dieser Länder unterhöhlen. In dieser Situation bietet sich als konfliktminimierende Gesamtstrategie einer „Viele-Länder-Gemeinschaft" ein System einander regional überlappender, politikfeldbezogener Teilregimes an. Beispiele wären die Währungsunion, höhere Umweltstandards, die Unternehmensbesteuerung oder die Außenpolitik. Von Nachteil sind in diesem Falle allerdings die unklare Stellung der Unionsorgane im Institutionengefüge und die Nähe zum Konzept des „*Europe à la carte*", d.h. eine Fragmentierung der Union durch den häufigen Rückgriff auf zwischenstaatliche Lösungen. Damit auf diese Weise nicht der Zusammenhalt der Union gelähmt wird, ist es auch in diesem Modell erforderlich, einen Kernbestand an Politiken festzulegen, an denen alle Mitgliedstaaten teilnehmen oder teilzunehmen sich bemühen.

Fazit

Schon für die heutige Gemeinschaft der Fünfzehn und erst recht bei einer Osterweiterung ist der Integrationsmodus bedarfsgerecht neu zu gestalten. Dem Konzept der konzentrischen Kreise mangelt es an Flexibilität. Das Modell der variablen Geometrie bringt dagegen große institutionelle Probleme mit sich; zudem besteht bei ihm die Gefahr, daß die Union ihr Profil verliert. Ein gangbarer Weg wäre es, die Vorteile beider Konzepte miteinander zu verbinden. Als gemeinsame Basis muß die Teilnahme am Binnenmarkt — allerdings wohl „auf Sicht" ohne die Komponente der vollen Personenfreizügigkeit — für eine EU-Mitgliedschaft konstitutiv sein.

Eine Gruppe wettbewerbsstarker und integrationswilliger Staaten sollte — im Sinne eines inneren Kreises — die Integration zu einer Währungsunion hinführen. Die Mitglieder dieser Gruppe sollten aber auch in allen anderen jetzigen Gemeinschaftspolitiken die Integration gemeinsam vertiefen. Am Ausbau dieser Politiken — z.B. Sozial- und Umweltpolitik, aber auch Außenpolitik und Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz — können sich dann die übrigen Mitgliedstaaten fallweise nach dem Konzept der variablen Geometrie beteiligen, solange ihre Integrationsbereitschaft oder -fähigkeit für eine irreversible Teilnahme am inneren Kreis nicht ausreicht.

Es wäre die Aufgabe der Europapolitik, bis zu der für 1996 vorgesehenen Eröffnung einer Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages diese Optionen klar herauszuarbeiten. Diese Konferenz wird sich voraussichtlich über Jahre hinziehen. Derweil darf die Union einerseits nicht versäumen, ihre inneren Reformen voranzutreiben. Verbesserte Arbeitsfähigkeit der Institutionen, Effizienzsteigerung und Einsparungen, etwa durch die Beschränkung auf Förderung der besonders rückständigen Regionen bei den Strukturfonds und stärkere Betonung der direkten Einkommensstützung in der Agrarpolitik bei verstärkter Preissenkung, sind hier die Stichworte. Andererseits müssen die ostmitteleuropäischen Länder teils aus eigener Kraft den Transformationsprozeß vorantreiben, teils über Handel und Hilfe, aber auch über institutionelle Zwischenstufen zur Vollmitgliedschaft, enger an die EU gebunden werden.

Eine baldige Vollintegration Ostmitteleuropas in die EU nach dem Status quo ist nicht möglich. Die Frage ist jedoch, welche Konsequenzen daraus gezogen werden. Rückzug auf Innenschau und somit Ausgrenzung der östlichen Nachbarstaaten kann sich die Union politisch nicht leisten und wäre ökonomisch kurzsichtig. Auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft Polens, Tschechiens und Ungarns kommt es darauf an, diese drei Länder möglichst rasch und weitgehend in den Binnenmarkt zu integrieren. Hierzu darf nicht erst die Reform von Agrar- und Strukturpolitik abgewartet werden. Orientierung bietet der Vertrag über den EWR. So würde vor allem das Wettbewerbsrecht der EU auf die Beitrittsaspiranten übertragen. Dies wäre für diese

zwar eine große Herausforderung, es würde aber auch den Spielraum der EU für Antidumping-Maßnahmen und andere Beschränkungen einengen.

Die Integration der Agrarmärkte bildet einen Sonderfall. Es wäre verfehlt, wollte man in Ostmitteleuropa mittels des überlebten Stützungssystems der Alt-EU das Entstehen falscher Produktions- und Kostenstrukturen (einschließlich der aufwendigen Marktordnungsinfrastruktur) begünstigen. Die ostmitteleuropäischen Landwirte sollten von vornherein in erster Linie Zuschüsse für den Aufbau einer

Agrarstruktur erhalten, die zu Weltmarktbedingungen leistungsfähig ist. Daneben könnte ein aktiver Beitrag der Landwirtschaft zum Umweltschutz (extensive Produktionsweise) honoriert werden. Sozial- und Umstellungsprogramme (Einkommenshilfen an ausscheidende Bauern) würden das Programm abrunden. Auf dieses System müßte auch die Agrarwirtschaft der Alt-EU in einer verbindlich vorzugebenden Übergangsfrist umgestellt werden. In dieser Frist wäre es unvermeidbar, den Agrarhandel weiterhin zu kontrollieren.

Hohe Subventionen in Ostdeutschland — wenig Abbau in Westdeutschland

Die intensive Förderung der wirtschaftlichen Erneuerung Ostdeutschlands hat dazu geführt, daß die Subventionen seit der Vereinigung um fast vier Fünftel ausgeweitet worden sind. In Westdeutschland hat es Einsparungen nur bei den Steuervergünstigungen gegeben; die Finanzhilfen des Bundes sind seit Ende 1988 praktisch konstant geblieben. Bedenklich ist, daß sich im Westen die Subventionen weiter in eine strukturkonservierende Richtung entwickelt haben. Auch in Ostdeutschland besteht diese Gefahr.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist der Anteil der Subventionen (ohne Finanzhilfen der Länder) in Westdeutschland schon in den 80er Jahren — von 4,2 vH im Jahre 1980 auf 3,4 vH im Jahre 1990 — gefallen; bis 1993 ist er nochmals deutlich auf 2,7 vH zurückgegangen. Unter Einbeziehung Ostdeutschlands ist er aber kräftig gestiegen (1993: 4,7 vH); die Subventionen machten dort 1993 knapp ein Viertel des BIP aus.

Vor zwei Jahren ist an dieser Stelle eine erste Bestandsaufnahme der Subventionen in Deutschland — das sind in der hier gewählten Abgrenzung die Finanzhilfen des Bundes (einschl. seiner Parafisci und der EU¹) sowie die Steuervergünstigungen aller Gebietskörperschaften — veröffentlicht worden. Die Ergebnisse ließen erwarten, daß der starke Anstieg der Subventionen für Ostdeutschland auf die gesamte Subventionsentwicklung durchschlägt; nur bei den Steuervergünstigungen war aufgrund der gleichzeitigen Abbaus der Berlin- und Zonenrandförderung mit einer partiellen Kompensation gerechnet worden². Im großen und ganzen hat sich diese Erwartung bestätigt (vgl. Schaubild 1): In Westdeutschland blieb nach der Vereinigung das Niveau der Finanzhilfen des Bundes bis 1993 nahezu unverändert. Hinzu gekommen sind aber Jahr für Jahr wachsende Finanzhilfen (laufende Zuschüsse und Darlehen) für Unternehmen in Ostdeutschland, die sich 1993 auf knapp 40 Mrd. DM beliefen (vgl. auch Tabelle 1).

Neben diesen unmittelbaren Finanzhilfen von Bund, Bundesanstalt für Arbeit und ERP-Sondervermögen sind auch jene finanziellen Hilfen zu berücksichtigen, die über die Treuhandanstalt im Zuge der Privatisierungs- und Sanierungsbemühungen an Unternehmen geflossen sind. Sie stellen mittelbare Subventionen des Bundes dar, da die Treuhandanstalt letztlich auf Weisung und auf Rechnung der Bundesregierung gehandelt hat. Anfang 1995 sind die kumulierten Defizite der Treuhandanstalt in Höhe von rund 230 Mrd. DM ohnehin vom Bund übernommen worden.

Als solche (mittelbare) Subventionen werden aus der jährlichen Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Treuhandanstalt folgende Positionen berücksichtigt:

- Verlustübernahme und Investitionszuschüsse bei Privatisierung;
- Investitionszuschüsse, Eigenkapitaldarlehen bei Sanierung;
- Inanspruchnahme aus Bürgschaften (laufende Verlustübernahmen).

Diese Zuschüsse der Treuhandanstalt lassen sich für 1991 auf rund 8 Mrd., 1992 auf 16 Mrd. und 1993 auf

18 Mrd. DM beziffern. Auch 1994 dürften sie sich nochmals erhöht haben. 1993 waren sie mehr als halb so groß wie die unmittelbaren Zuschüsse des Bundes für laufende Zwecke und Investitionen für Unternehmen in Ostdeutschland (vgl. Tabelle 1). Während mit Hilfe dieser Subventionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, zielen die mittelbaren Subventionen der Treuhandanstalt im wesentlichen auf die Erneuerung bestehender Arbeitsplätze, vor allem in der Industrie.

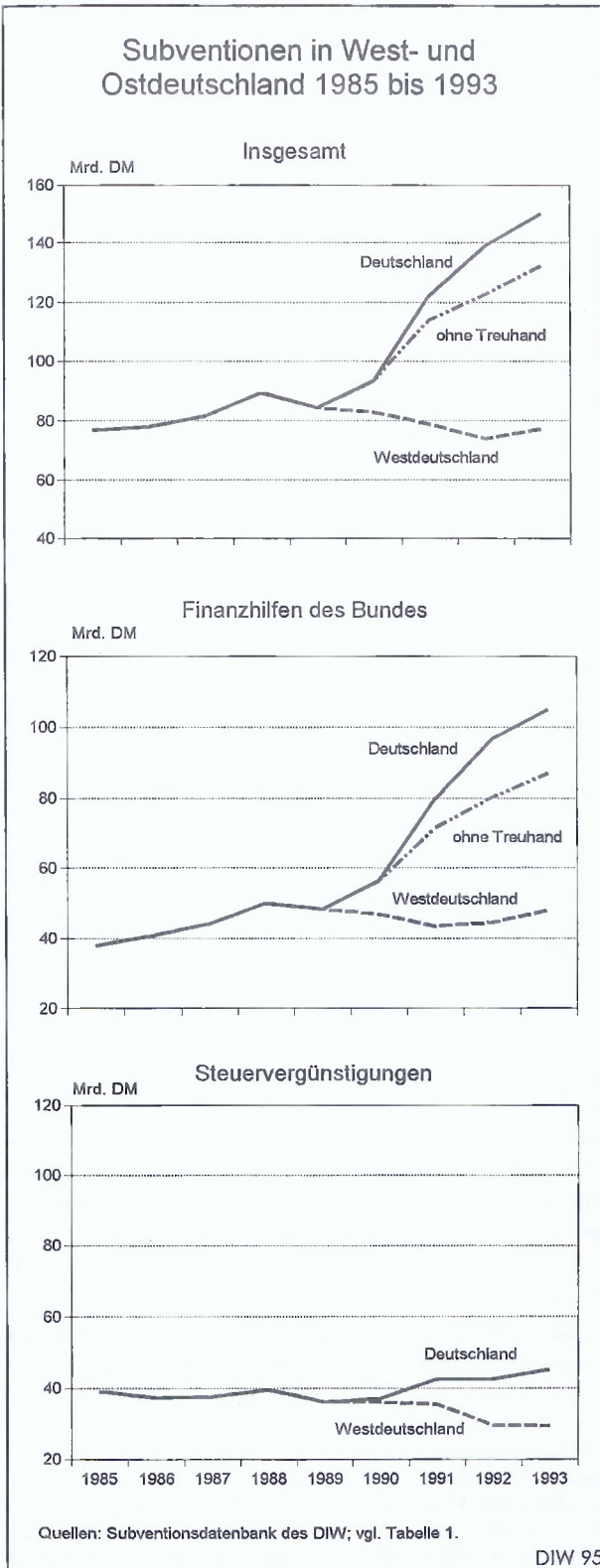
Die Steuervergünstigungen sind in Westdeutschland zurückgegangen, und zwar von 36 Mrd. DM im Jahre 1990 auf 29 Mrd. DM im Jahre 1993 — davon um 6 Mrd. DM allein von 1991 auf 1992. Neben dem Rückgang vor allem bei der Berlinförderung hat hier auch das Auslaufen der Investitionszulagen, z.B. für umweltbezogene Investitionen oder für betriebliche Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen, und die weitere Einschränkung der Umsatzsteuervergünstigungen in der Land- und Forstwirtschaft deutlich zu Buche geschlagen.

Im selben Zeitraum sind die Steuervergünstigungen in Ostdeutschland stark gestiegen; sie erreichten 1993 ein Volumen von 16 Mrd. DM. Gemessen an der Steuerkraft

¹ Hier sind die Hilfen der EU nur soweit erfaßt, wie sie über die Haushalte des Bundes und dessen Parafisci, z.B. der Bundesanstalt für Arbeit, an die Unternehmen fließen.

² Vgl. Deutsche Vereinigung prägt Subventionsentwicklung. Bearb.: Frank Stille und Dieter Teichmann. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 46/1992. Im Vergleich zu diesem Bericht wird das Subventionsniveau inzwischen höher ausgewiesen, da einige grundlegende Änderungen in der Subventionserfassung vorgenommen worden sind. So wurde zwar die Bundespost als Subventionsempfänger herausgenommen; dagegen sind die Bundesanteile an den Gemeinschaftsaufgaben „Regionale Wirtschaftsstruktur“ und „Agrarstruktur und Küstenschutz“ enthalten, sofern sie Subventionen, d.h. Transfers des Staates an Unternehmen, darstellen. Die Quantifizierung der Steuervergünstigungen beruht weitgehend auf den in den Subventionsberichten ausgewiesenen Schätzungen des Bundesfinanzministeriums, die lückenhaft sind. Diese Lücken können auch an dieser Stelle nicht geschlossen werden. Vom Ansatz her dürften also die Steuervergünstigungen zu niedrig ausgewiesen sein.

Schaubild 1



Ostdeutschlands hatten sie ein vielfach höheres Gewicht als in Westdeutschland; sie überstiegen sogar die Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Ostdeutschland.

Für die Bundesrepublik insgesamt haben die Finanzhilfen des Bundes und der Treuhandanstalt sowie die Steuervergünstigungen aller Gebietskörperschaften 1993 ein Volumen von 150 Mrd. DM erreicht — im Vergleich zu 1989 bedeutet dies eine Zunahme um knapp 80 vH.

Der Subventionsabbau in Westdeutschland wird von der Bundesregierung immer wieder aufs Programm gesetzt, so zuletzt im Föderalen Konsolidierungs-Programm mit einem geplanten Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in Höhe von 9 Mrd. DM. Wieviel sich davon realisieren läßt, kann heute noch nicht verlässlich gesagt werden. Bislang sind vor allem Fortschritte bei der Verringerung der Steuervergünstigungen zu verzeichnen gewesen. Dem stehen aber auch steuerliche Entlastungen der Unternehmen gegenüber.

Subventionsstruktur in Westdeutschland verschlechtert

Neben der Höhe der Subventionen ist ihre Ausrichtung auf bestimmte Ziele sowie die Effizienz des Mitteleinsatzes bei der Verfolgung dieser Ziele von großer Bedeutung. Für die Erfolgskontrolle, bei der es darum ginge, die Zielerreichung anhand der Auswirkungen der Subventionen auf Preise, Mengen und letztlich auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu analysieren, ist die quantitative Zuordnung der Subventionszahlungen zu einzelnen Zielen nur ein erster bescheidener Schritt.

Aber selbst ein solcher Schritt trifft auf vielfältige Probleme. Aus den Subventionsbegründungen lassen sich Ziele häufig nur schwer herausfiltern; Begründungen werden teilweise nur sehr pauschal, manchmal sogar widersprüchlich formuliert. Der Landesrechnungshof in Nordrhein-Westfalen hat beispielsweise festgestellt, daß bei jedem siebten Programm die ursprünglichen Förderziele nicht einmal mehr bekannt sind³. Gleichwohl ist versucht worden, aus den Haushaltsplänen und den Subventionsberichten die vielfältigen Begründungen zu einem überschaubaren Katalog von Zielen zu verdichten. Auffallend ist, daß auf die zahlreichen anderen diskretionären Eingriffe, die hier unter den „sonstigen“ Zielen zusammengefaßt sind, ein relativ hoher und weiter steigender Anteil entfällt.

Die Subventionsstruktur (vgl. Schaubild 2) ist am nachhaltigsten durch den Abbau der speziellen Regionalförderung (Berlin- und Zonenrandförderung) verändert worden. Die Finanzhilfen sind entfallen, und die Steuervergünstigungen haben sich praktisch halbiert; sie dürften sich 1994 noch weiter vermindert haben.

Mehr und mehr dominieren jene Subventionen, die im wesentlichen auf die *Erhaltung* unrentabler Produktionen

³ Vgl. Wirtschaftswoche Nr. 36 vom 3.9.1993, S. 24.

Tabelle 1

**Subventionen in Ost- und Westdeutschland
in Mrd. DM**

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ostdeutschland										
Finanzhilfen							9,4	28,1	35,8	39,2
Zuschüsse des Bundes							9,4	20,2	27,4	29,4
Darlehen (Bund u. ERP)							0,0	7,9	8,4	9,8
Steuervergünstigungen							1,0	7,0	12,9	15,8
Summe							10,4	35,1	48,7	55,0
Zuschüsse Treuhandanstalt							0,1	8,3	16,3	17,9
Subventionen insgesamt							10,5	43,4	65,0	72,9
Westdeutschland										
Finanzhilfen	33,5	37,8	40,7	43,6	49,8	48,2	46,8	43,2	44,3	47,8
Zuschüsse des Bundes	30,7	34,6	37,3	40,4	45,9	43,5	42,1	39,0	40,7	43,1
Darlehen (Bund u. ERP)	2,8	3,2	3,4	3,2	3,9	4,7	4,7	4,2	3,6	4,7
Steuervergünstigungen	28,8	39,0	37,3	37,5	39,6	36,1	36,0	35,5	29,5	29,3
Subventionen insgesamt	62,3	76,8	78,0	81,1	89,4	84,3	82,8	78,7	73,8	77,1
Subventionen in Gesamtdeutschland	62,3	76,8	78,0	81,1	89,4	84,3	93,3	122,1	138,8	150,0
<i>Quellen:</i> Haushaltspläne des Bundes, ERP etc; Subventionsberichte; Subventionsdatenbank des DIW.										

gerichtet sind. 1993 entfielen rund 40 vH aller Subventionen auf Erhaltungssubventionen⁴ — immerhin drei Prozentpunkte mehr als 1987.

Unter den Erhaltungssubventionen haben direkte Preis-subsidien ebenso wie sonstige Erhaltungsmaßnahmen an Bedeutung verloren, während allgemeine Stützungsmaßnahmen, Marktordnungsmaßnahmen und insbesondere auch Maßnahmen zur Absatzförderung an Gewicht gewonnen haben. Diese Gewichtsverlagerung ist mit einer Veränderung im Mix von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen einhergegangen. Während der Anteil der Finanzhilfen mit dem Ziel der Erhaltung größer geworden ist, hat sich der entsprechende Anteil der Steuervergünstigungen halbiert (vgl. Tabelle 2). Ein Teil dieser Veränderung im Instrumentenmix hängt mit Entwicklungen der Subventionierung im Agrarbereich zusammen.

Einen deutlichen Anteilsverlust hat das *Wohnungswesen* zu verzeichnen. Der § 7b des Einkommensteuergesetzes (EStG) ist 1987 ausgelaufen; er ist durch den § 10e EStG teilweise ersetzt worden. Bei der Interpretation der Subventionen für das Wohnungswesen ist aber zu berücksichtigen, daß die hier erfaßten Steuervergünstigungen nur einen Teil aller steuerlichen Fördermaßnahmen zugunsten des Wohnungswesens darstellen; auch stellt die Unterschätzung der Höhe der Steuervergünstigungen ein Problem dar⁵, das nicht nur den Anteil der auf das Wohnungswesen entfallenden Steuervergünstigungen, sondern auch seine Entwicklung beeinflussen könnte.

Deutlich fiel auch der Anteilsrückgang bei der *Bundesbahn* aus. Dieser Rückgang hängt unmittelbar mit der verstärkten Förderung der Eisenbahn in Ostdeutschland (Deutsche Reichsbahn) seit der Vereinigung zusammen. So sind bei der Bundesbahn die allgemeinen Investitionszuschüsse zur Verstärkung der eigenen Mittel (ohne Streckenausbau), die 1990 immerhin 2,1 Mrd. DM betragen hatten, sukzessive zurückgeführt worden und 1993 schließlich ganz entfallen. Im gleichen Zeitraum sind aber die Mittel für den Streckenausbau von 1,3 Mrd. auf knapp 2 Mrd. DM aufgestockt worden. Auch die „Abgeltung von Belastungen (der Bundesbahn) im Schienenverkehr bei der Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben“ hat sich von 3,7 Mrd. DM im Jahre 1990 auf 4,8 Mrd. DM im Jahre 1993 erhöht.

Darüber hinaus stellte der Bund Mittel zur Finanzierung von Investitionen der Bundesbahn, insbesondere für Fahr-

⁴ Die Subventionsberichte der Bundesregierung unterscheiden zwischen Erhaltungs-, Anpassungs- und Wachstumshilfen. Aufgrund anderer Abgrenzungen — beispielsweise fehlt der Kohlepfennig — ist nicht nur das dort ausgewiesene Niveau der Erhaltungshilfen niedriger; auch im Trend weichen die Subventionen in der hier vorgenommenen Abgrenzung von denen des Subventionsberichts ab.

⁵ Vgl. Bernd Bartholmai: Modellrechnung zu den steuerlichen Effekten des Wohnungsbaus mit Bezug auf globale Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 144, Berlin 1993.

Tabelle 2

Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen nach Zielen
Westdeutschland

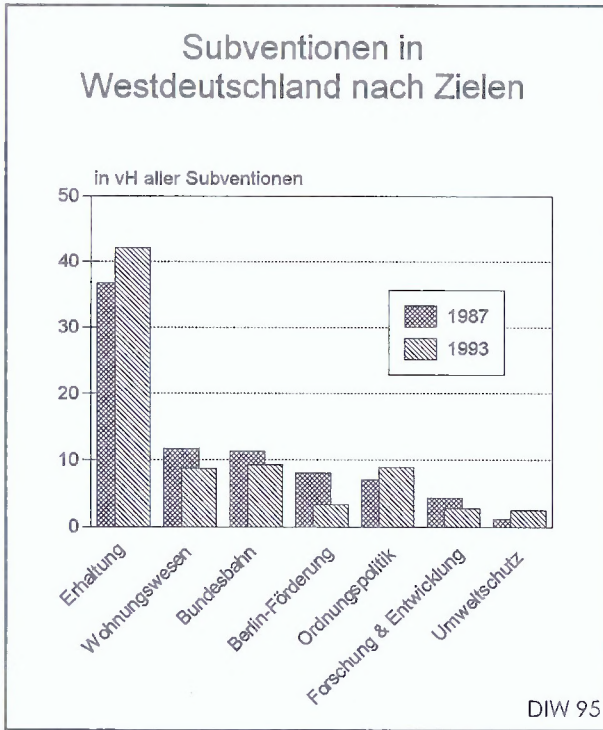
Ziele	Finanzhilfen		Steuervergünstigungen		Insgesamt	
	1987	1993	1987	1993	1987	1993
	in vH		in vH		in vH	
Bundesbahn	20,9	15,0	0,0	0,0	11,3	9,3
Umweltschutz	1,1	4,0	1,3	0,1	1,2	2,5
Forschung und Entwicklung	5,9	4,5	2,7	0,0	4,4	2,8
dar.: Förderung neuer Technologien	1,7	1,4	1,8	0,0	1,7	0,9
Erstinnovationen	0,4	0,4	1,0	0,0	0,7	0,2
Informationssysteme	1,1	0,8	0,0	0,0	0,6	0,5
Biotechnologie	0,5	0,5	0,0	0,0	0,3	0,3
Energietechnologie	0,8	0,6	0,0	0,0	0,4	0,3
Modernisierung, Rationalisierung	1,5	1,5	0,4	0,2	1,0	1,0
Überwiegend Erhaltungsmaßnahmen	57,0	64,0	13,2	6,6	36,8	42,1
Direkte Preissubventionierung	3,7	0,8	2,2	1,5	3,1	1,1
Allgemeine Stützungsmaßnahmen	5,0	8,4	2,6	3,4	3,9	6,5
Absatzförderung	23,4	31,2	0,1	0,2	12,6	19,4
Marktordnung	14,4	14,8	0,0	0,0	7,8	9,2
Produktionsdrosselung	0,4	0,6	0,0	0,0	0,2	0,4
Stilllegung	0,4	0,3	1,5	1,0	0,9	0,6
Sonstiges	9,6	7,9	6,8	0,5	8,3	5,0
Wohnungswesen	2,2	0,3	22,7	22,3	11,7	8,7
Wohnraumversorgung	2,0	0,3	0,0	1,4	1,1	0,7
Eigentumsbildung	0,2	0,0	17,7	15,3	8,3	5,8
Modernisierung	0,0	0,0	2,0	1,6	0,9	0,6
Sonstiges	0,0	0,0	3,0	4,0	1,4	1,5
Maßnahmen im Energiebereich	2,8	2,7	0,7	0,1	1,8	1,7
dar.: Kernenergie	2,6	2,6	0,0	0,0	1,4	1,6
Allgemeine Regionalförderung	0,5	0,7	2,8	3,6	1,6	1,8
Spezielle Regionalförderung	1,7	0,0	22,9	15,6	11,5	6,0
dar.: Berlin	1,4	0,0	15,9	8,5	8,1	3,3
Zonenrand	0,2	0,0	7,0	7,1	3,4	2,7
Ordnungspolitik	6,3	7,1	7,9	11,9	7,0	8,9
Information	0,0	0,0	3,6	6,3	1,7	2,4
Anti-Konzentration	5,4	6,2	2,6	3,7	4,1	5,3
Sicherung des intern. Wettbewerbs	0,8	0,8	1,7	1,9	1,2	1,2
Risikoübernahme	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Sonstige Ziele	0,2	0,2	25,3	39,7	11,8	15,2
Insgesamt	100	100	100	100	100	100
Nachrichtl.: in Mrd. DM	43,6	47,8	37,5	29,3	81,1	77,1
Quellen: Haushaltspläne des Bundes; Subventionsberichte; volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Subventionsdatenbank des DIW.						

wege, bereit. Unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten sind diese Ausgaben durchaus gerechtfertigt, stellen sie doch ein Pendant zu den Infrastrukturausgaben des Staates für Straßen und Wasserstraßen dar.

Der Anteil der Subventionen, die auf die Förderung von Forschung und Entwicklung in Unternehmen entfallen,

hatte 1987 noch 4,7 vH betragen. Dieser Anteil hat sich bis 1993 stark verringert, und zwar vor allem deshalb, weil die Steuervergünstigungen für neue Technologien und für Erstinnovationen praktisch abgeschafft worden sind. Auch bei den Finanzhilfen hat es bei allen Unterzielen leichte Anteilsrückgänge gegeben (vgl. Tabelle 2).

Schaubild 2



Der Anteil der Subventionen für *Umweltschutz* hat sich im betrachteten Zeitraum mehr als verdoppelt. Er ist gleichwohl noch gering. Hinzu kommt, daß viele andere Subventionen diesem Ziel zuwiderlaufen. Dies betrifft teilweise die Erhaltungssubventionen im Agrarbereich, in denen Umweltschutzziele bei weitem nicht den ihnen gebührenden Stellenwert haben. Häufig bestehen auch deutliche Zielkonflikte zwischen der Subventionierung, z.B. zur Herstellung der Chancengleichheit im internationalen Wettbewerb, und dem Umweltschutzziel. Im Zweifelsfall wird dabei dem Umweltschutz kein Vorrang eingeräumt.

Dies gilt beispielsweise für die Mineralölsteuerbefreiungen im inländischen Flugverkehr (1993: 250 Mill. DM), in der Binnenschifffahrt (350 Mill. DM) und in der Mineralölindustrie („Herstellerprivileg“; 350 Mill. DM). In allen drei Fällen dominiert das Argument der Gleichstellung im internationalen Wettbewerb. Solange keine Harmonisierung auf europäischer Ebene erreichbar ist, bleiben diese ökologisch bedenklichen Steuerbefreiungen in Kraft. Mit der Harmonisierung der Mineralölsteuer im EU-Binnenmarkt ist 1992 kein Fortschritt hinsichtlich des Flugverkehrs erzielt worden. Die Steuerbefreiung wurde sogar bis 1997 festgeschrieben.

Die Subventionen für den Flugverkehr sind weitaus höher als der genannte Betrag, wenn man den internationalen Verkehr einbezieht. Unter der Annahme, daß Flugbenzin (Kerosin) in gleicher Höhe wie Dieselmotorkraftstoff besteuert würde, läßt sich der gesamte Steuerausfall einschließlich des Mehrwertsteueranteils 1993 auf rund

4 Mrd. DM veranschlagen. Die Streichung dieses Vorteils würde aber über eine Erhöhung der Flugpreise Substitutionseffekte zugunsten anderer, weniger umweltschädlicher Verkehrsträger auslösen.

Andere Fördermaßnahmen wie die Zuweisungen nach dem Gesetz über die Verwendung von Gasöl in der Landwirtschaft (die sog. Gasölbeihilfe), deren Steuerminderungen 1993 auf 640 Mill. DM geschätzt werden, könnten sofort abgeschafft werden. Auch in der Landwirtschaft sollte der sparsamere Umgang mit Treibstoffen belohnt, nicht aber dessen Verbrauch von der Steuer befreit werden. Dies gilt ebenso für andere Subventionen; so sollte die Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Kfz-Anhänger (1993: 270 Mill. DM) und für landwirtschaftliche Zugmaschinen (680 Mill. DM) — auch aus ökologischen Gründen — entfallen.

Festzuhalten bleibt, daß seit der deutschen Vereinigung die Chance, die notwendige Bereitstellung von Hilfen für Ostdeutschland zu einer zielgerichteten Umstrukturierung der Subventionen in Westdeutschland zu nutzen, bisher nur unzureichend wahrgenommen worden ist.

Sektorale Konzentration weiterhin hoch

Neben der Zuordnung der Subventionen zu Zielen ist auch — besonders unter dem Gesichtspunkt einer sektorspezifischen Strukturpolitik — die Verteilung auf die verschiedenen Wirtschaftszweige von großem Interesse. Die Ermittlung einer Sektorstruktur der Subventionen wird hier nach dem Destinatärprinzip vorgenommen. Die Subventionen werden nicht dem unmittelbaren Empfänger, sondern dem (beabsichtigten) Begünstigten zugerechnet; die Aufteilung der Subventionen auf Wirtschaftszweige bereitet immense Schwierigkeiten. Die sektoralen Aufteilungen beruhen vielfach auf Schätzungen, die zum Teil sehr grob sind.

In den alten Bundesländern sind die Subventionen weiterhin auf den Agrarbereich, den Kohlenbergbau, die Wohnungsvermietung und die Eisenbahnen konzentriert; auf diese Wirtschaftszweige entfällt immer noch mehr als die Hälfte aller Subventionen (1993: 51,4 vH). Dabei ist der Anteil des Agrarbereichs noch gestiegen, hingegen sind die Anteile von Wohnungsvermietung und Eisenbahnen gesunken (vgl. Tabelle 3). Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes — gut ein Fünftel — ist unverändert geblieben, wobei einige Wirtschaftszweige deutliche Zuwächse — z.B. die eisenschaffende Industrie und der Maschinenbau —, andere überdurchschnittliche Rückgänge — wie der Luft- und Raumfahrzeugbau und die Tabakverarbeitung — zu verzeichnen hatten.

Über die Subventionsintensität können nur die Subventionszahlungen in Relation zur Produktion, zur Wertschöpfung oder zur Anzahl der Erwerbstätigen Auskunft geben (vgl. Tabelle 4). Dabei ist allerdings zu beachten, daß in einigen kapitalintensiven Wirtschaftszweigen (Mineralöl-

Tabelle 3

Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen nach Wirtschaftszweigen
Westdeutschland

Wirtschaftszweige	1980	1990	1991	1992	1993 ¹⁾	1980	1990	1993 ¹⁾	1990/80	1993/90
	in Mill. DM					Struktur in vH			Jahresdurchschnittliche Veränderung in vH	
Land- u. Forstwirtschaft	12978	17160	15307	15108	17143	20,8	20,7	22,2	2,8	—0,0
Energieversorgung	1522	2631	2741	2019	1847	2,4	3,2	2,4	5,6	—11,1
Kohlenbergbau, Kokerei	4473	8600	8683	8621	7987	7,2	10,4	10,4	6,8	—2,4
Restlicher Bergbau	93	132	129	106	106	0,1	0,2	0,1	3,5	—7,1
Verarbeitendes Gewerbe	10578	18227	19185	16101	17055	17,0	22,0	22,1	5,6	—2,2
davon										
Chemische Industrie	934	1519	1592	1250	1243	1,5	1,8	1,6	5,0	—6,5
Mineralölverarbeitung	215	327	470	424	420	0,3	0,4	0,5	4,3	8,7
Herstellung v. Kunststoffwaren	154	261	264	219	223	0,2	0,3	0,3	5,4	—5,1
Gummiverarbeitung	58	116	125	101	100	0,1	0,1	0,1	7,3	—4,9
Steine u. Erden	285	507	518	417	418	0,5	0,6	0,5	5,9	—6,2
Feinkeramik	30	56	55	44	44	0,0	0,1	0,1	6,4	—8,2
Herst., Verarbeitung von Glas	47	89	91	73	73	0,1	0,1	0,1	6,7	—6,5
Eisenschaffende Industrie	269	573	643	577	709	0,4	0,7	0,9	7,9	7,3
NE—Metallerzeugung	97	187	188	133	122	0,2	0,2	0,2	6,8	—13,3
Gießereien	63	116	121	101	102	0,1	0,1	0,1	6,3	—4,1
Ziehereien usw.	179	304	312	267	278	0,3	0,4	0,4	5,5	—3,0
Stahl-, Leichtmetallbau	372	506	532	489	625	0,6	0,6	0,8	3,1	7,3
Maschinenbau	1476	2228	2410	2339	3175	2,4	2,7	4,1	4,2	12,5
Herst. v. Büromaschinen, ADV	163	197	206	174	173	0,3	0,2	0,2	1,9	—4,4
Straßenfahrzeugbau	391	824	901	756	869	0,6	1,0	1,1	7,7	1,8
Reparatur von Kfz.	122	192	194	178	191	0,2	0,2	0,2	4,7	—0,3
Schiffbau	368	606	679	619	734	0,6	0,7	1,0	5,1	6,6
Luft- und Raumfahrzeugbau	528	1551	1828	1429	864	0,8	1,9	1,1	11,4	—17,7
Elektrotechnik	1487	2576	2653	2212	2401	2,4	3,1	3,1	5,6	—2,3
Feinmechanik, Optik, Uhren	170	322	325	273	287	0,3	0,4	0,4	6,6	—3,7
Herstellung von EBM - Waren	249	431	441	382	415	0,4	0,5	0,5	5,6	—1,2
Musikinstrumente, Spielwaren	60	98	98	87	90	0,1	0,1	0,1	5,0	—2,7
Holzbearbeitung	59	109	110	90	93	0,1	0,1	0,1	6,3	—5,2
Holzverarbeitung	284	476	457	391	408	0,5	0,6	0,5	5,3	—5,0
Zellstoff- und Papiererzeugung	49	108	117	90	92	0,1	0,1	0,1	8,2	—5,2
Papier- und Pappeverarbeitung	117	193	195	153	147	0,2	0,2	0,2	5,1	—8,6
Druckerei, Vervielfältigung	223	359	365	295	293	0,4	0,4	0,4	4,9	—6,5
Textilgewerbe	282	502	521	424	420	0,5	0,6	0,5	5,9	—5,8
Ledergewerbe	72	121	123	113	120	0,1	0,1	0,2	5,3	—0,2
Bekleidungsgewerbe	288	432	432	354	357	0,5	0,5	0,5	4,1	—6,2
Ernährungsgewerbe	967	1462	1372	1069	1060	1,6	1,8	1,4	4,2	—10,2
Getränkeherstellung	232	414	413	286	262	0,4	0,5	0,3	6,0	—14,2
Tabakverarbeitung	289	465	438	294	248	0,5	0,6	0,3	4,9	—19,0
Baugewerbe	1289	2019	1897	1564	1726	2,1	2,4	2,2	4,6	—5,1
Großhandel, Handelsvermittlung	585	663	685	528	545	0,9	0,8	0,7	1,3	—6,3
Einzelhandel	1298	1728	1732	1470	1562	2,1	2,1	2,0	2,9	—3,3
Eisenbahnen	9218	9013	6974	7413	7239	14,8	10,9	9,4	—0,2	—7,0
Schifffahrt, Häfen	987	631	600	512	548	1,6	0,8	0,7	—4,4	—4,6
Straßenverkehr	632	672	357	261	255	1,0	0,8	0,3	0,6	—27,6
Restlicher Verkehr	1030	1311	1195	1241	1363	1,7	1,6	1,8	2,4	1,3
Nachrichtenübermittlung	23	34	31	17	8	0,0	0,0	0,0	4,1	—38,7
Kreditinstitute	612	133	148	118	117	1,0	0,2	0,2	—14,2	—4,1
Versicherungsunternehmen	3815	2796	2757	2743	2843	6,1	3,4	3,7	—3,1	0,6
Wohnungsvermietung	6982	8061	7456	7014	7230	11,2	9,7	9,4	1,4	—3,6
Gaststätten	530	714	714	604	653	0,9	0,9	0,8	3,0	—2,9
Wissenschaft, Bildung, Kunst	1138	1383	1447	1442	1491	1,8	1,7	1,9	2,0	2,5
Gesundheits- u. Veterinärwesen	3370	5380	5287	5836	6219	5,4	6,5	8,1	4,8	4,9
Übrige Dienstleistungen	1161	1448	1467	1130	1178	1,9	1,8	1,5	2,2	—6,7
Unternehmen ohne Wohnungsvermietung	55334	74674	71337	66832	69884	88,8	90,3	90,6	3,0	—2,2
Unternehmen insgesamt	62315	82735	78794	73847	77114	100,0	100,0	100,0	2,9	—2,3

¹⁾ Haushaltssoll.

Quellen: Haushaltspläne des Bundes; Subventionsberichte; volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Subventionsdatenbank des DIW.

Tabelle 4

Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen je Erwerbstätigen in DM
Westdeutschland

Wirtschaftszweige	1980	1990	1992
Land- u. Forstwirtschaft	9250	17246	16245
Energieversorgung	5786	9232	7010
Kohlenbergbau, Kokerei	21002	52436	57856
Restlicher Bergbau	5476	7759	7550
Verarbeitendes Gewerbe	1131	1989	1776
davon			
Chemische Industrie	1494	2358	1959
Mineralölverarbeitung	5239	12573	15711
Herstellung v. Kunststoffwaren	678	819	664
Gummiverarbeitung	472	995	914
Steine u. Erden	1208	2682	2137
Feinkeramik	514	1104	874
Herst., Verarbeitung von Glas	557	1191	959
Eisenschaffende Industrie	864	2853	3119
NE-Metallerzeugung	1255	2461	1821
Gießereien	504	1083	979
Ziehereien usw.	624	993	884
Stahl-, Leichtmetallbau	1880	2665	2409
Maschinenbau	1305	1840	1958
Herst.v.Büromaschinen, ADV	2145	1934	1569
Straßenfahrzeugbau	526	962	882
Schiffbau	6348	16822	17689
Luft- und Raumfahrzeugbau	9783	23497	18317
Elektrotechnik	1322	2067	1846
Feinmechanik, Optik, Uhren	693	1426	1133
Herstellung von EBM - Waren	724	1129	973
Musikinstrumente, Spielwaren	679	1258	1223
Holzbearbeitung	938	2127	1757
Holzverarbeitung	720	1350	1075
Zellstoff- und Papiererzeugung	878	1572	1239
Druckerei, Vervielfältigung	942	1370	1075
Textilgewerbe	825	2128	1973
Ledergewerbe	595	1830	1922
Bekleidungsgewerbe	868	1855	1704
Ernährungsgewerbe	1238	2019	1439
Getränkeherstellung	1918	4315	2860
Tabakverarbeitung	11112	29088	17271
Baugewerbe	604	1056	801
Großhandel, Handelsvermittlung	434	483	354
Einzelhandel	600	734	588
Eisenbahnen	26189	35344	30507
Schifffahrt, Häfen	15668	14334	11371
Straßenverkehr, übr. Verkehr	2803	2579	1773
Nachrichtenübermittlung	44	65	32
Kreditinstitute	1102	196	167
Versicherungsunternehmen	19073	13127	11774
Gaststätten	729	781	618
Wissenschaft, Bildung, Kunst	3160	3081	3005
Gesundheits- u. Veterinärwesen	6595	7514	7232
Übrige Dienstleistungen	750	643	441
Unternehmen ohne Wohnungsvermietung	2508	3269	2825

Quellen: Haushaltspläne des Bundes; Subventionsberichte; volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Subventionsdatenbank des DIW.

verarbeitung, Tabakverarbeitung) die Subventionen je Erwerbstätigen sehr hohe Werte aufweisen, die nicht interpretiert werden dürfen. Neben den traditionell hoch subventionierten Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau und Eisenbahnen) kommt auch die starke Subventionsabhängigkeit des Schiffbaus sowie des Luft- und Raumfahrzeugbaus und der Versicherungswirtschaft zum Ausdruck, der u.a. der Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur privaten Lebensversicherung — immerhin 2,7 Mrd. DM im Jahre 1993 — zuzurechnen ist.

Der Luft- und Raumfahrzeugbau ist ein Wirtschaftszweig, der unter den verschiedensten Zielsetzungen subventioniert wird; zu nennen sind:

- Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit;
- Förderung der Luft- und Weltraumforschung;
- Förderung neuer Technologien;
- Förderung von Anwendungen;
- Absatzförderung.

Für den Luft- und Raumfahrzeugbau ist seit 1990 sowohl die indirekte Förderung von Forschung und Entwicklung als auch die direkte Förderung eingeschränkt worden. Dazu gehören:

- eine Abnahme bei der Darlehensvergabe zur Entlastung der Serienfinanzierung beim Airbus;
- ein Rückgang bei den Zuschüssen zur Entwicklung von zivilen Fahrzeugen;
- das Auslaufen der Wechselkursicherung beim Airbusprogramm.

Dagegen zeichnet sich ein allmähliches Aufstocken der Förderung von Anwendungssatelliten, der Orbital- und Raumtransportsysteme und der Hyperschalltechnologie ab. Im Jahre 1994 wurde mittels eines neuen nationalen Weltraumprogramms der Luft- und Raumfahrzeugbau mit 334 Mill. DM unterstützt. Dies hat den Rückgang bis 1993 teilweise kompensiert und die Subventionsintensität dieses Wirtschaftszweiges wieder erhöht.

Auch die Land- und Forstwirtschaft wird unter den verschiedensten Zielsetzungen subventioniert. Ihr Anteil an den Finanzhilfen des Bundes und den Steuervergünstigungen hat sich weiter — auf 22,2 vH im Jahre 1993 — erhöht. Dabei sind die z.B. für Lagerhaltung und Ausfuhrerstattungen fließenden Zahlungen an die Wirtschaftszweige Ernährungsgewerbe und Großhandel als mittelbare Vergünstigungen der Landwirtschaft zugerechnet worden. Neben der Übernahme von Lagerungskosten wurden Zahlungen z.B. für Wertminderungen (Getreidebestände 1,8 Mrd. DM, Rindfleisch 0,8 Mrd. DM im Jahr 1993) und für die Förderung des Absatzes (Ausfuhrerstattungen für Rindfleisch und Zucker 1,6 Mrd. DM im Jahr 1993) geleistet. Im Agrarsystem der EU wird die Binnensubventionierung durch eine Außenabschottung ergänzt, die nicht nur dem Verbraucher überhöhte Preise „beschert“, sondern auch die Exporte anderer Volkswirtschaften massiv behindert. Überdies erschweren die verbilligten Agrarexporte lokale Entwicklungsperspektiven in Drittländern.

Mit dem Abschluß der Uruguay-Runde des GATT ist zwar eine Liberalisierung des Agrarhandels beschlossen worden, die auch die hohe Außenprotektion der EU vermindern wird. Die Ratifizierung des Abkommens ist aber in einigen Mitgliedsländern immer noch in der Schwebe. Die Reform der EU-Agrarpolitik von 1992 führt dazu, daß sich die Struktur zugunsten von Einkommenshilfen und zu Lasten von Hilfen verschieben wird, die an die Produktion gekoppelt sind. Beide Schritte führen in die richtige Richtung. Allerdings bleibt bei dem großen Beharrungsvermögen solcher Systeme abzuwarten, wie schnell und wie weitreichend sich die Beschlüsse letztlich in der Praxis niederschlagen.

Die Förderung des Steinkohlenbergbaus ist von 1990 bis 1993 leicht gesunken — vor allem aufgrund eines Rückgangs der Beihilfen zur Erleichterung des Absatzes von Kohle und Koks an die Stahlindustrie auf 2,3 Mrd. DM. Nach dem Hüttenvertrag soll der — zu reduzierende — Einsatz heimischer Kokskohle in der deutschen Stahlindustrie weiterhin gefördert werden. Damit zeichnet sich ab, daß die wesentlich billigere Importkohle — der Verkaufspreis für eine Tonne Ruhrkohle liegt um mehr als 200 DM über dem Einfuhrpreis von Steinkohle, der 1993 rund 72 DM betrug — allmählich stärker zum Zuge kommen kann.

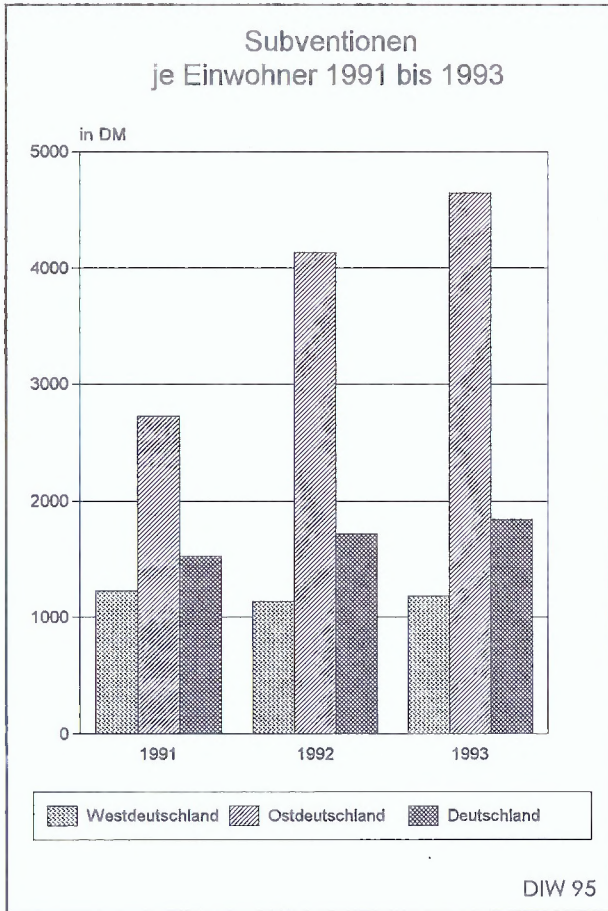
Nach dem im Mai 1994 verabschiedeten Energie-Artikelgesetz sollte die Verstromung der heimischen Steinkohle über eine weitere Erhöhung des Kohlepfennigs finanziell abgesichert werden. 1993 lag das Aufkommen aus dem Kohlepfennig bei rund 5 Mrd. DM. Von 1996 an sollte der Aufschlag auf die Stromrechnung, der in den alten Bundesländern zuletzt 8,5 vH betrug, mit dem halben Satz auch in den neuen Bundesländern eingeführt werden. Damit wäre Ostdeutschland zur Stützung des westdeutschen Steinkohlenbergbaus herangezogen worden, während die Braunkohlenproduktion in Ostdeutschland innerhalb von wenigen Jahren um zwei Drittel reduziert worden ist — ohne entsprechende Stützungsmaßnahmen. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes Ende 1994 sind diese Pläne aber Makulatur.

Subventionierung in Ostdeutschland

Seit der Vereinigung sind die Subventionen in Ostdeutschland kräftig gestiegen, von 10 Mrd. DM im Jahre 1990 auf 55 Mrd. DM im Jahre 1993. Hierin enthalten sind noch nicht die Mittel der Treuhandanstalt, die sich für 1993 auf 18 Mrd. DM beziffern lassen. Die Subventionierung je Einwohner hat sich damit von insgesamt 2730 DM im Jahre 1991 auf 4650 DM im Jahre 1993 erhöht. Demgegenüber war die Subventionierung in Westdeutschland im selben Zeitraum leicht rückläufig; sie verringerte sich von 1230 auf 1180 DM (vgl. Schaubild 3).

Im Jahre 1991 entfielen rund 55 vH aller Subventionen auf Wirtschaftszweige, die auch im Westen als die bedeut-

Schaubild 3



samsten Subventionsempfänger gelten (vgl. Tabelle 5). 1993 war es immerhin noch knapp die Hälfte der Subventionen, die Land- und Forstwirtschaft, Deutscher Reichsbahn und Wohnungsvermietung zugeflossen sind. Im Unterschied zu Westdeutschland wird indes der Kohlenbergbau in Ostdeutschland kaum subventioniert. Anders als die Steinkohle ist die Braunkohle (fast) wettbewerbsfähig gegenüber den international gehandelten Energieträgern.

Viele Förderprogramme sind in Ostdeutschland übernommen worden. So werden auch dort Unternehmen in regional und strukturell benachteiligten Gebieten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefördert. Diese Förderung kommt im wesentlichen den Zweigen des verarbeitenden Gewerbes zugute.

In den Jahren 1991/1992 wurde zusätzlich im Rahmen des Gemeinschaftswerks Aufschwung-Ost ein Sonderprogramm „Regionale Wirtschaftsförderung“ gefahren, das in Regionen mit besonders hohen Arbeitslosenzahlen Arbeitsplätze in zukunftssträchtigen Branchen schaffen sollte.

Bei der radikalen Umstrukturierung und Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaft spielen Mittel aus dem ERP-Sondervermögen eine besondere Rolle. Nach den Planzahlen

für 1993 waren dafür rund 10 Mrd. DM in Form von zinsgünstigen Darlehen vorgesehen. Diese Fördermittel wurden insbesondere für Existenzgründungen (6,7 Mrd. DM) und Aufbauinvestitionen (3,2 Mrd. DM) verwendet. Daneben flossen aus dem Bundeshaushalt im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Gründung selbständiger Existenzen erhebliche Zinszuschüsse an ostdeutsche Unternehmer (770 Mill. DM).

Die ostdeutsche Landwirtschaft, die nach der Vereinigung zunächst vor allem spezielle Übergangshilfen aus dem Bundeshaushalt erhielt, wird nun im Rahmen der Einbindung in die EG-Agrarmarktordeung mit erheblichen Beträgen aus dem EG-Haushalt gefördert. Im Bundeshaushalt finden sich im wesentlichen Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und die Gasölbetriebsbeihilfe. Insgesamt erhielt die ostdeutsche Landwirtschaft direkt 4,5 Mrd. DM im Jahre 1993 an Subventionen. Als Destinatär ist ihr zusätzlich rund 90 vH der dem Ernährungsgewerbe und 95 vH der dem Großhandel zufließenden Finanzhilfen zuzurechnen, das sind rund 4 Mrd. DM.

Wie die Bundesbahn erhielt auch die Reichsbahn enorme Finanzhilfen. Sie dienen dazu, das marode Schienennetz zu sanieren und Strecken aus- oder neu zu bauen. Rund ein Siebtel aller ostdeutschen Subventionen entfiel 1993 auf diesen Bereich.

Auch im Wohnungswesen sind erhebliche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen erforderlich, um den Wohnungsbestand, dessen Erhaltung jahrzehntelang vernachlässigt worden war, zu sanieren und neue Wohnungen zu bauen. Für diesen Zweck wurden 1993 etwa 7 vH der Subventionen aufgewendet. Zu berücksichtigen ist hierbei, daß in die Förderung des Wohnungsbaus eine Reihe von Spezialkreditinstituten eingeschaltet ist, die hier als Subventionszahler nicht erfaßt sind. So läuft seit 1990 ein Kreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), in dem mit Hilfe von Zinszuschüssen über zehn Jahre ein begünstigtes Kreditvolumen von 60 Mrd. DM erreicht wurde. Die ostdeutsche Wohnungswirtschaft wird zudem von 1994 an im Rahmen des Solidarpaktes von ihren Altschulden teilweise entlastet.

Ein wichtiges Element zur Förderung der privaten Investitionstätigkeit stellt das Instrument der Steuervergünstigungen dar. Diese haben die Investitionstätigkeit entscheidend belebt, obwohl bei dieser Art der Förderung der Mitnahmeeffekt beträchtlich sein dürfte. Seit die Steuerprogramme, die 1990 und 1991 verabschiedet wurden, nun voll angelaufen sind, stieg der Anteil der Steuervergünstigungen an den Subventionen deutlich. Machten sie 1991 nur 16 vH der Subventionen aus, so waren es 1993 schon 35 vH. Kernstück der steuerlichen Förderung sind die Zulagen für Ausrüstungsinvestitionen (Investitionszulagengesetz 1991), die bis 1996 in Ostdeutschland gewährt werden. Bis Mitte 1994 galt ein Fördersatz von 8 vH, danach 5 vH. Von 1993 bis 1996 erhalten ostdeutsche Unternehmen in Industrie und Handwerk für Investitionen bis zu einer Mil-

Tabelle 5

Subventionen in Ostdeutschland¹⁾ nach ausgewählten Wirtschaftszweigen

	Finanzhilfen des Bundes		Steuer- vergünstigungen		Subventionen insgesamt			
	1991	1993	1991	1993	1991	1993	1991	1993
	Mrd. DM						in vH	
Land- und Forstwirtschaft	4,4	4,5	0,3	0,3	4,7	4,8	13,4	8,7
Ernährungsgewerbe	1,5	2,1	0,1	0,3	1,6	2,4	4,6	4,4
Großhandel	2,0	3,1	0,1	0,4	2,1	3,5	6,0	6,4
Kohlenbergbau	1,1	0,8	0,0	0,1	1,1	0,9	3,1	1,6
Eisenbahnen	7,8	8,3	0,0	0,0	7,8	8,3	22,2	15,1
Wohnungsvermietung	0,7	1,1	1,3	3,6	2,0	4,7	5,7	8,5
Zusammen	17,5	19,9	1,8	4,7	19,3	24,6	55,0	44,7
Übrige Wirtschaftsbereiche	10,6	19,3	5,2	11,1	15,8	30,4	45,0	55,3
Unternehmen, insgesamt	28,1	39,2	7,0	15,8	35,1	55,0	100,0	100,0
¹⁾ Ohne Treuhandanstalt. <i>Quellen:</i> Haushaltspläne des Bundes; Subventionsberichte; volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Subventionsdatenbank des DIW.								

lion DM erhöhte Zulagen von 20 vH. Im Jahre 1993 wurden von den Finanzämtern Zulagen in Höhe von 4,6 Mrd. DM an die ostdeutschen Betriebe ausgezahlt (1991: 1 Mrd. DM). Ebenfalls bis Ende 1996 können Sonderabschreibungen bis zu 50 vH der Investitionssumme vorgenommen werden, die 1993 mit schätzungsweise 2,7 Mrd. DM zu Buche schlugen (1991: 1,4 Mrd. DM). Begünstigt werden die Unternehmen auch durch die Nichterhebung der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer, wodurch der Fiskus 1993 auf etwa eine halbe Milliarde DM verzichtete.

Diese Maßnahmen haben mit dazu beigetragen, daß die Investitionen rasch ausgeweitet worden sind, mit der Folge einer raschen Erneuerung des Kapitalstocks und hoher Produktivitätszuwächse. Seit 1993 sind die Investitionen je Einwohner und je Erwerbstätigen höher als im westlichen Teil Deutschlands. Insbesondere die Förderung der privaten Investitionen hat zur raschen Umstrukturierung der Wirtschaft beigetragen. Aufgrund der massiven Investitionsförderung sind bis 1992 rund 70 vH der Investitionen in Ostdeutschland vom Staat angestoßen worden⁶.

Investitionszulagen sind ein universelles und rasch wirksames Instrument, um Investitionen neugegründeter und auch bestehender Unternehmen zu fördern. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten ist hier allerdings besonders hoch. Sonderabschreibungen zielen dagegen auf Investitionsförderungen in Unternehmen, die schon über einen ausreichenden cash-flow verfügen. Anders als bei den Zulagen

und Sonderabschreibungen sind Investitionszuschüsse mit langwierigen Antragsverfahren verbunden, deren Ausgang ungewiß ist. Die Bewertung der Anträge ist zwar aufwendig, führt aber schließlich zu einer höheren Transparenz bei den Bewilligungen.

Die Umstrukturierung in der Industrie — immer noch das Sorgenkind der ostdeutschen Wirtschaft — ist neben der unmittelbaren staatlichen Förderung vor allem durch die Treuhandanstalt geprägt worden. Die tatsächlichen Hilfen der Treuhandanstalt im Rahmen der Privatisierung dürften noch höher als die in Tabelle 1 ausgewiesenen Zuschüsse gewesen sein, wenn man die teilweise sehr günstigen Kaufpreise berücksichtigt. Zusammen mit der sonstigen Investitionsförderung wurde damit eine Förderintensität erreicht, bei der in manchen Fällen unternehmerisches Risiko kaum noch bestand. Insofern muß sich der Privatisierungserfolg, d.h. die Schaffung dauerhafter und wettbewerbsfähiger industrieller Arbeitsplätze, noch erweisen.

Die steuerlichen Hilfen sowie die Existenzgründungsprogramme des Bundes haben auch den Aufbau eines modernen Dienstleistungssektors erleichtert. Dennoch bestehen auch hier noch immer Defizite im Vergleich zu Westdeutschland.

⁶ Lichtblau, Karl: Investitionsförderung in den neuen Ländern. IW-Trends, Heft 3/1993.

Ausblick

Der jahrzehntelange Trend steigender Subventionen ist schon Ende der 80er Jahre gebrochen worden. Angesichts der Schwierigkeiten, denen sich die Wirtschaftspolitik bei Subventionskürzungen gegenübersteht, ist dies ein — gemessen an den Ankündigungen allerdings bescheidener — Erfolg. Indes ist zu beklagen, daß in Westdeutschland die Erhaltungshilfen weiter an Gewicht gewonnen haben. Die Förderung zukunftssträchtiger Entwicklungen hat in ihrer Bedeutung eher abgenommen.

Seit 1994, d.h. nach der Bahnreform⁷, erhält das neugegründete Bundeseisenbahnvermögen, das die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn zusammenfaßt, aus dem Bundeshaushalt Zinsendiensthilfen sowohl für übernommene Schulden als auch für die Nettoneuverschuldung, Abgeltungen von Belastungen der DB im Schienenpersonennahverkehr⁸, Erstattungen von Verwaltungsausgaben einschließlich der Lasten des „Alt-personals“ und zinslose Darlehen. Ohne die erwähnten Abgeltungen dürften diese Finanzhilfen für das Bundeseisenbahnvermögen 1994 etwa dieselbe Größenordnung (rund 14 Mrd. DM) aufweisen wie die bisherigen Finanzhilfen des Bundes für die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn im Jahr 1993.

Ob es der Deutsche Bahn AG auf längere Sicht gelingen wird, den Eisenbahnbetrieb ohne Defizite zu gestalten, ist offen. Nach eigener Aussage wird sie 1994 mit einem ausgeglichenen Ergebnis abschließen. Das wird aber nur dadurch erreicht, daß das Anlagevermögen mit rund 20 Mrd. DM um fast 80 vH geringer bewertet wurde. Entsprechend sind nun die Abschreibungen mit relativ geringen Beträgen anzusetzen — wohl auch deshalb, um konkurrenzfähige Trassenbenutzungspreise anbieten zu können. Dieses Abschreibungsvolumen dürfte aber zu gering sein, um die notwendigen Ersatzinvestitionen des Bahnmaterials zu finanzieren und überdies die zinslosen Darlehen für Streckeninvestitionen zurückzuzahlen.

Besonders problematisch sind die überwiegend aus industriepolitischen Erwägungen geplanten Subventionen für den *Transrapid*. Die finanziellen Risiken sind viel höher zu veranschlagen, als es die Befürworter aufgrund unrealistischer Annahmen über das Fahrgastaufkommen unterstellen. Auch für den internationalen Absatz des Systems „*Transrapid*“ sind die Aussichten nicht gerade rosig. In Ländern der EU und Asiens besteht — Marktanalysen zufolge — nur wenig Interesse. Wenn die Unternehmen an das weltweite Marktpotential des *Transrapid* glaubten, dann hätten sie sich viel stärker engagieren müssen, nachdem die Entwicklung des *Transrapid* bis hin zu seiner Anwendungsreife weitgehend aus öffentlichen Mitteln finanziert worden ist. In Zeiten, in denen auch konventionelle Rad-Schiene-Systeme beachtliche Geschwindigkeiten erreichen, wird der Investitionsaufwand für den *Transrapid* unverhältnismäßig hoch.

In der *Landwirtschaftspolitik* ist eine konsequente Umorientierung erforderlich. Marktwirtschaftliche Prinzipien

sind mit einer integrierten Agrarumweltpolitik in Einklang zu bringen. Die direkten Transferzahlungen zur Einkommenssicherung der Landwirte sollten — um künftig in der Gesellschaft akzeptiert zu werden — an nachweisbare ökologische Leistungen gebunden werden⁹.

Noch sind die im Zusammenhang mit der Reform der EU-Agrarmarktpolitik von 1992 beschlossenen „flankierenden Maßnahmen“ zur Förderung von Naturschutz und Landespflege finanziell viel zu gering ausgestattet (etwa 1 vH der Mittel für Agrarpolitik im EU-Haushalt), als daß sie auch mit der Kofinanzierung durch die nationalen Haushalte zu einer dauerhaft umweltgerechten Landbewirtschaftung führen könnten. Was die dringliche Umorientierung der Agrarsubventionen auf Umweltschutzziele angeht, ist Skepsis angebracht. So ist die Förderung nachwachsender Rohstoffe ein Ziel, das auf den ersten Blick unter umweltpolitischen Aspekten unmittelbar einleuchten mag. Doch ist diese Politik unter dem Gesichtspunkt einer Reduzierung von CO₂-Emissionen bei einer Reihe von Produkten als besonders kostenträchtig einzuschätzen und widerspricht auch dem Ziel einer Extensivierung der Agrarproduktion¹⁰. Solange für diese Produktlinien realistische Ökobilanzen fehlen, ist der Verdacht nicht unbegründet, daß hier vor allem wieder kostspielige, aber nicht zielgerichtete Einkommenshilfen angeschoben werden sollen.

Auch in der *Kohlepolitik* werden Neuorientierungen eher durch das Bundesverfassungsgericht denn durch die Bundesregierung initiiert. Nachdem das Bundesverfassungsgericht den Kohlepfennig im Dezember 1994 als verfassungswidrige Finanzierungsform gewertet hat, muß für die Zeit von 1996 an über eine alternative Finanzierung nachgedacht werden. Die Bundesregierung hat keinen Zweifel daran gelassen, daß sie die finanzielle Stützung der Verstromung von Steinkohle — zumindest bis zum Jahre 2000 — beibehalten wird. Sie muß allerdings im Einklang mit der EU-Richtlinie zur Beihilfegewährung für den Steinkohlenbergbau in den EU-Mitgliedsländern vom Dezember 1993 stehen, die eine degressive Ausgestaltung dieser Beihilfe fordert. Der Abbau der Subventionen für die Steinkohle wird von der Bundesregierung erst für die Zeit nach dem Jahre 2000 angekündigt. Gegenwärtig wird über eine alternative Finanzierung der etwa 7 Mrd. DM für die Verstromung von Steinkohle nachgedacht.

Es wäre bedauerlich, wenn die Bundesregierung eine Energiesteuer einführen würde, die lediglich dazu diene,

⁷ Vgl. ausführlich: Strukturreform der deutschen Bahnen — kann Japan Vorbild sein? Bearb.: Heike Link. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 30/1994.

⁸ Später fließen diese Mittel aufgrund der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs an die Länder.

⁹ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1994.

¹⁰ Vgl. z.B. Jörg-Volker Schrader: Nachwachsende Rohstoffe: Umweltfreundlicher Weg aus der Agrarkrise oder neues Subventionsloch? Kieler Diskussionspapiere Nr. 238, Kiel Oktober 1994.

das Milliarden-Loch aus dem Wegfall des Kohlepfennigs zu schließen. Eine reine Steinkohlenförderung könnte mit dem Prinzip der Non-Affektation kollidieren. Angestrebt werden sollte ein Konzept, bei dem die Energiesteuer Teil einer zielgerichteten Umgestaltung des Steuersystems unter energie- und umweltpolitischen Gesichtspunkten ist¹¹.

Es ist unerlässlich, daß die Wirtschaftspolitik im Zuge des beginnenden Aufschwungs die Subventionen für Ostdeutschland in ein Gesamtkonzept einbettet, d.h. sie in ihrer Höhe überdenkt, auf bestimmte Förderziele konzentriert und ihre Angleichung an die zu verändernde Förderstruktur in Westdeutschland in Angriff nimmt. Eine — vielfach geforderte — Ausweitung der staatlichen Hilfen für die ostdeutsche Wirtschaft ist nicht zu vertreten. Durch die hohe Investitionsdynamik hat sich die Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland schon erheblich verbessert, und die Umstrukturierung kommt weiter voran¹².

Statt dessen ist es erforderlich, die Förderpräferenzen zugunsten von Ostdeutschland in dem Maße abzubauen, wie sich die Standortnachteile verringern. Im Zuge dieser Angleichung ist nach wie vor eine stärkere Konzentration auf weniger Förderinstrumente und Förderziele anzustreben.

Beides ist mit einer geänderten Investitionszulage zu erreichen. Sie kann stärker auf bestimmte Ziele ausgerichtet werden. So sollten einzelne Wirtschaftszweige (z.B. das Baugewerbe) und Typen von Unternehmen (z.B. konzerngebundene Unternehmen) nicht berücksichtigt werden.

Allerdings müßte der Fördersatz erhöht werden, der mit gegenwärtig 5 vH die Merklichkeitsschwelle bereits unterschritten haben dürfte. Die Sonderabschreibungen und Sonderkonditionen der Gemeinschaftsaufgaben könnten dann entfallen.

Mit der Einstellung der Arbeit der Treuhandanstalt zum Jahresende 1994 werden die Subventionen in Ostdeutschland deutlich sinken. Subventionsrisiken bestehen in Betrieben, die zwar privatisiert sind, sich aber letztlich als nicht wettbewerbsfähig erweisen; Risiken existieren besonders bei den Werften und der Stahlindustrie. So hat sich die Treuhandanstalt verpflichtet, bis 1995 alle Verluste der Warnow Werft zu übernehmen. Hierbei geht es um schätzungsweise 400 Mill. DM. Es besteht die Gefahr, daß der Schiffbau in Mecklenburg-Vorpommern zu einem Dauer-subventionsempfänger wird. Hier wie auch bei den Eko-Stahlwerken ist fraglich, ob diese Betriebe im Wettbewerb bestehen können. Ebenso ist bei anderen Privatisierungen der Treuhandanstalt die Gefahr von Nachverhandlungen und Nachsubventionierungen nicht unwahrscheinlich. Dies gilt auch für Unternehmen, die bisher nicht privatisiert werden konnten.

¹¹ Vgl. Ökologische Steuerreform auch im nationalen Alleingang! Bearb.: Stefan Bach, Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 24/1994.

¹² Vgl. Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Zwölfter Bericht. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 3/1995.

Beschäftigung: Talsohle erreicht

Beschäftigung und Einkommen der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland im dritten Quartal 1994

Die konjunkturelle Erholung in der Bundesrepublik Deutschland hat im Berichtsquartal abermals zu einer leichten Entspannung am Arbeitsmarkt geführt. Die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer ist nur noch wenig zurückgegangen. Deutlicher zeigte sich die Besserung der wirtschaftlichen Lage bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Die Zahl der Arbeitslosen hatte saisonbereinigt im April 1994 ihren Höhepunkt erreicht. Danach ist sie gesunken. Sie betrug am Ende des Berichtsquartals jedoch im gesamten Bundesgebiet noch immer mehr als 3,5 Millionen.

In Westdeutschland war der Rückgang der Arbeitslosenzahl im dritten Quartal saisonbereinigt mit 20 000 deutlich stärker, als es angesichts des Rückgangs der Beschäftigtenzahl von saisonbereinigt etwa 30 000 zu erwarten gewesen wäre. Die Differenz zwischen Rückgang der Arbeitslosigkeit und gleichzeitig sinkender Beschäftigtenzahl bedeutet, daß bei noch steigendem Arbeitskräfteangebot viele Arbeitskräfte — von den schlechten Arbeitsmarktperspektiven entmutigt — zumindest vorübergehend in die stille Reserve abgewandert sind und sich somit zeitweise vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben.

Da sich die Stabilisierung in der Beschäftigtenentwicklung vor allem in Wirtschaftszweigen vollzog, in denen überwiegend männliche Arbeitnehmer beschäftigt werden, hat sich für arbeitslose Männer und Frauen eine unterschiedliche Entwicklung ergeben. Von Mai bis zum Jahresende ist — saisonbereinigt — die Zahl der arbeitslosen Männer um 40 000, die der Frauen dagegen nur um 15 000, zurückgegangen.

Die Verlangsamung beim Beschäftigungsabbau und der Rückgang der Arbeitslosenzahl sind eine direkte Folge der Steigerung der Arbeitskräftenachfrage. Deren Belebung zeigte sich allerdings nicht in einer Zunahme des Bestandes an offenen Stellen. Dieser hat sich erst von September an über das Vorjahresniveau hinaus erhöht. Da die Arbeitsämter in der Lage sind, für gemeldete freie Stellen rasch geeignete Bewerber aus dem hohen Bestand an Arbeitslosen zu finden, nimmt die Zahl der Vermittlungen zu — sie war im dritten Quartal 1994 um knapp 10 vH höher als im Jahr zuvor —, nicht aber der Stellenbestand. Erst im vierten Quartal war der Zugang an neu gemeldeten offenen Stellen dann so ausgeprägt, daß bei einer nochmals verstärkten Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter auch der Bestand an offenen Stellen zunahm.

Vor allem in den Branchen Maschinenbau und Elektrotechnik, den wichtigsten Wirtschaftszweigen des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes, wurden 1994 (Vorjahresvergleich) verstärkt offene Stellen gemeldet (vgl.

Schaubild 2). Beide Wirtschaftszweige waren von der Rezession besonders stark betroffen gewesen und hatten im Jahr 1993 überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze abgebaut. Angesichts der damals vorherrschenden Meinung, die westdeutsche Wirtschaft sei in einer Struktur- und Wettbewerbskrise, wurden die Belegschaftszahlen offensichtlich weitaus kräftiger vermindert, als es aus mittelfristiger Sicht notwendig gewesen wäre. Mittlerweile hat die überraschend schnelle und kräftige konjunkturelle Wende im Frühjahr 1994 in einigen Betrieben, vor allem im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe, wieder zu einer Bele-

Schaubild 1

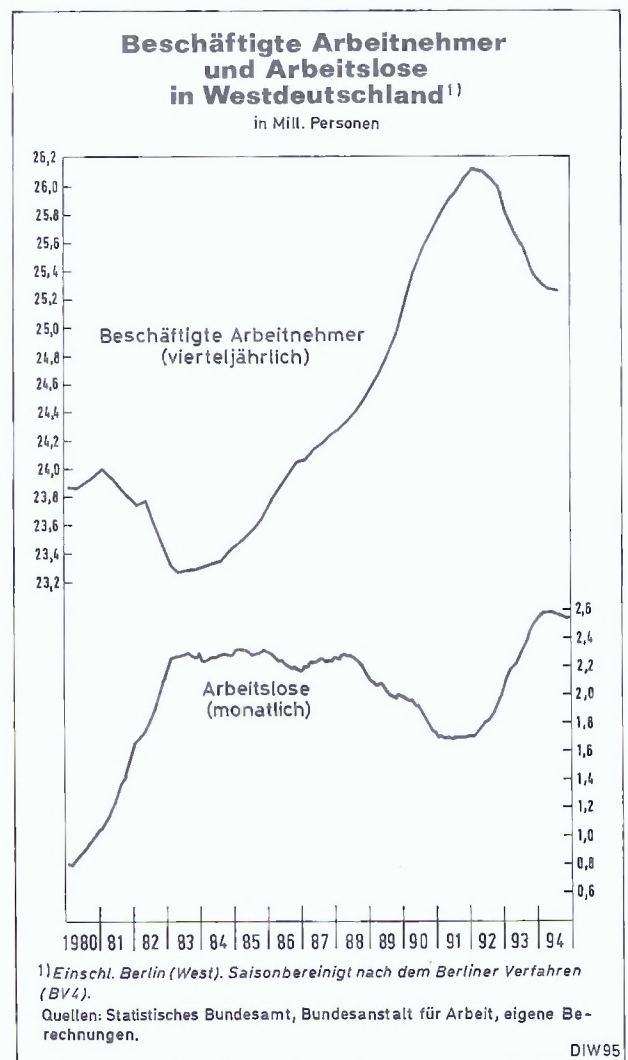
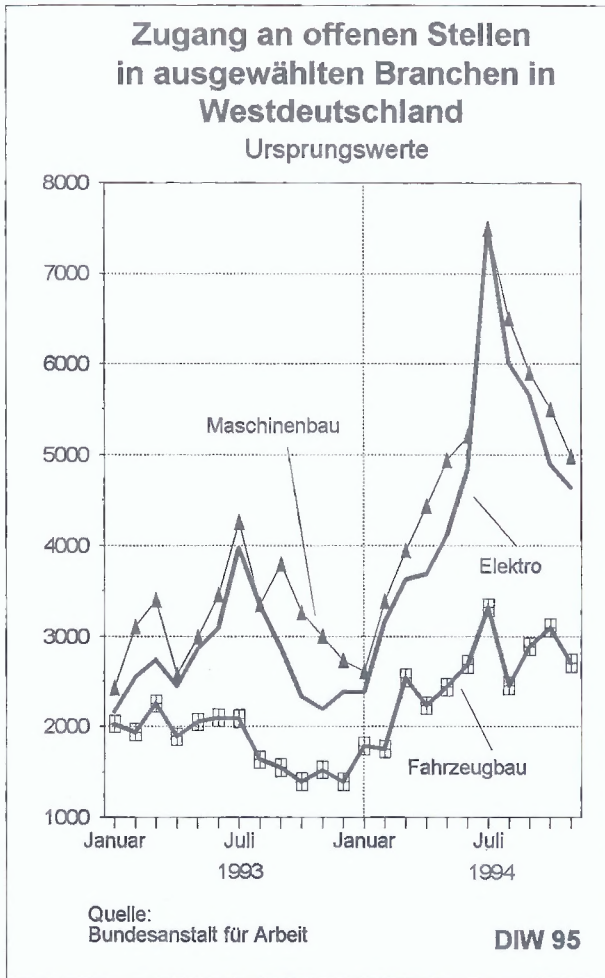


Schaubild 2



bung der Arbeitskräftenachfrage geführt. Der reduzierte Personalbestand reicht nun nicht mehr aus, um die Aufträge ohne Verzögerungen größeren Ausmaßes abzuarbeiten.

Es hat sich wieder einmal gezeigt, daß Unternehmen oft nicht langfristig-strategisch entscheiden, sondern versuchen, kurzfristig auf die aktuelle Situation zu reagieren. Dies mag aus betriebswirtschaftlicher Sicht für das Einzelunternehmen kurzfristig infolge des Kostendrucks rational sein, mittelfristig sind die Konsequenzen für die Gesamtwirtschaft und auch für die Unternehmen selbst jedoch fatal. Werden in einer Rezession zu viele Arbeitsplätze abgebaut, müssen diese im Aufschwung wieder aufgebaut werden. Dies ist in der Regel jedoch zeitaufwendig. Häufig sind die Unternehmen daher am Anfang des Aufschwungs mit Personalengpässen konfrontiert. Auch stehen diesen Unternehmen nun weniger Arbeitskräfte mit betriebsspezifischen Kenntnissen zur Verfügung. Neue Arbeitskräfte sind mit den betrieblichen Abläufen nicht vertraut; auch wenn sie nur kurzzeitig arbeitslos waren. Darüber hinaus werden häufig neue Techniken angewendet, die auch qua-

lifizierten Facharbeitern mit langjähriger Berufserfahrung noch nicht bekannt sind. Dadurch entsteht der — auch jüngst wieder geäußerte — Eindruck, es gäbe am Arbeitsmarkt nicht genügend qualifizierte Arbeitskräfte.

Von einem generellen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, der die Produktionsausweitung großflächig behindert, kann indes zumindest in der Industrie nicht die Rede sein. Einerseits wurden im gesamten Jahr 1994 auch in den Branchen Maschinenbau und Elektrotechnik trotz der verstärkten Meldung von offenen Stellen per Saldo weitere Arbeitsplätze abgebaut. Andererseits liegt der Bestand an unbesetzten offenen Stellen noch deutlich unter dem im Jahr 1990. Auch der Anteil der Firmen, die laut ifo-Konjunkturtest durch Arbeitskräftemangel in ihrer Produktionstätigkeit beeinträchtigt sind, hat sich im Verlauf des vergangenen Jahres nur sehr wenig von der Talsohle gelöst (vgl. Schaubild 3). Gesamtwirtschaftlich ist dies jedoch unbedenklich. Sogar die größte Knappheit in der jüngeren Vergangenheit, im Jahr 1990, war im langfristigen Vergleich unbedeutend¹. Lediglich in den sechziger und frühen siebziger Jahren, wo der Anteil bei 30 bis 40 vH lag, konnte von einem gravierenden Arbeitskräftemangel gesprochen werden.

Stehen einzelne Unternehmen dennoch vor dem Problem einer zu kurzen Personaldecke, so wurde dies durch die Entlassungswellen im Jahr 1993 zumindest zum Teil selbst verschuldet. Wären Kündigungen infolge der Kündigungsschutz- und Sozialplanregelungen in Deutschland nicht so teuer, wäre die Zahl der Entlassungen im Jahr 1993 mit Sicherheit noch größer gewesen. Arbeitsmarktregulierungen können also mittel- bis langfristig durchaus positive Elemente enthalten. Die Lohnkostenbelastung der Unternehmen in der Rezession ist zwar höher als bei vermehrten Entlassungen, das betriebsspezifische Humankapital bleibt den Unternehmen jedoch erhalten. Das Wachstumspotential im beginnenden Aufschwung ist höher. Die Lohnkostenbelastung in der Rezession läßt sich zudem in der Bundesrepublik Deutschland für Unternehmen in wirtschaftlich schwierigem Fahrwasser durch die Möglichkeit von Kurzarbeit erheblich vermindern.

Die Verringerung der Arbeitszeit mit Hilfe von Kurzarbeit statt durch Entlassungen ist in Westdeutschland der typische Weg der Anpassung an konjunkturelle Schwankungen. In den USA vollzieht sich die Anpassung vor allem durch Beschäftigungsabbau; in Japan werden die Arbeitnehmer in der Regel nicht entlassen. Die zu beobachtenden Produktivitätsrückgänge in der Rezession führen dort zwar zu kräftigen Gewinneinbußen der Unternehmen. Einen Teil der Anpassung tragen aber auch die Arbeitskräfte infolge der hohen Lohnflexibilität, da in Japan der Anteil der gewinnabhängigen Bonuszahlungen an den Lohn-

¹ In den Jahren 1990 und 1991 war der Anteil der Firmen mit Arbeitskräftemangel infolge der verstärkten Zuwanderung von Arbeitskräften trotz Hochkonjunktur bereits rückläufig.

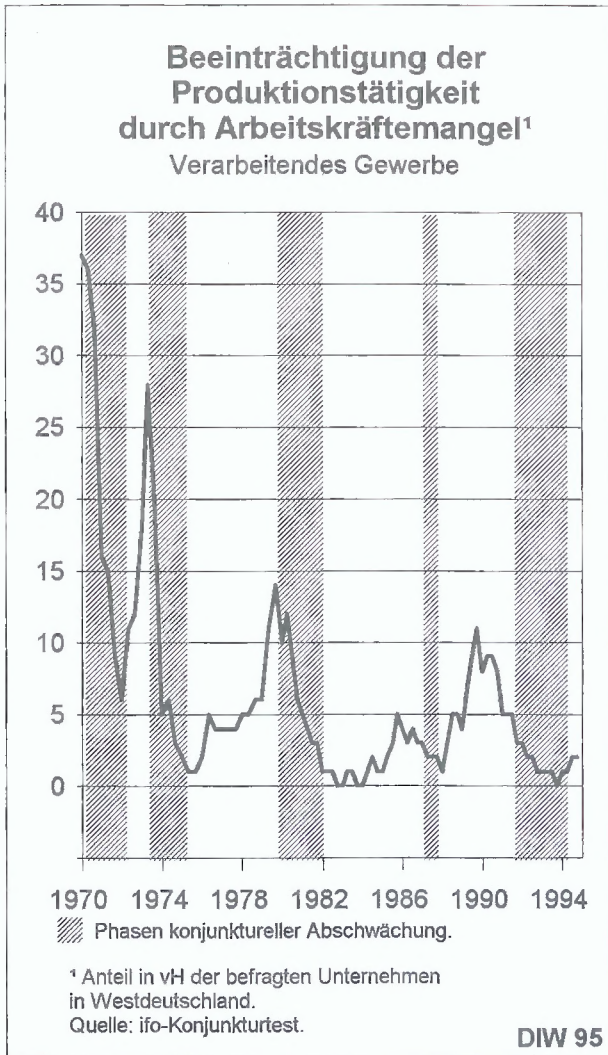
Beschäftigte und Einkommen der Arbeitnehmer¹⁾ in Westdeutschland²⁾ im 3. Quartal 1994

Wirtschaftsbereich	Absolute Zahlen								Veränderung gegen- über Vorjahr in vH			
	Männer				Frauen				Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt
	Gesamt	Arbeiter	Ang. u. Beamte	Auszu- bildende	Gesamt	Arbeiter	Ang. u. Beamte	Auszu- bildende				
Beschäftigte Arbeitnehmer (in 1000 Personen)												
Land- und Forstwirtschaft	156	112	27	17	77	50	20	7	233	-2,5	-3,8	-2,9
Bergbau	129	92	26	11	7	2	5	0	136	-5,8	0,0	-5,6
Energiewirtschaft	237	133	92	12	44	10	31	3	281	0,4	0,0	0,4
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	5067	3214	1525	328	2174	1231	858	85	7241	-6,1	-6,1	-6,1
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	985	632	304	49	258	93	153	12	1243	-5,9	-5,8	-5,9
Investitionsgüter	2778	1680	902	196	900	487	391	22	3678	-6,8	-7,2	-6,9
Verbrauchsgüter	883	609	224	50	682	478	180	24	1565	-5,7	-6,3	-5,9
Nahrungs- und Genußmittel	421	293	95	33	334	173	134	27	755	-3,0	-2,6	-2,8
Baugewerbe	1577	1216	220	141	197	22	162	13	1774	-2,1	0,5	-1,8
Produzierendes Gewerbe	7010	4655	1863	492	2422	1265	1056	101	9432	-5,1	-5,5	-5,2
Handel	1560	496	994	70	2156	310	1768	78	3716	-1,3	-2,2	-1,8
Verkehr ⁴⁾	1027	508	473	46	409	110	281	18	1436	-2,2	-2,2	-2,2
Handel und Verkehr	2587	1004	1467	116	2565	420	2049	96	5152	-1,6	-2,2	-1,9
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	2388	378	1970	40	2004	275	1662	67	4392	-0,5	2,3	0,8
Geld-, Bank- u. Versicherungsgewerbe	484	16	429	39	543	34	472	37	1027	1,5	1,3	1,4
Gastgewerbe	249	139	88	22	404	231	144	29	653	1,2	1,3	1,2
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	274	229	36	9	881	747	89	45	1155	7,0	6,9	6,9
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	1224	274	878	72	2040	352	1433	255	3264	7,0	6,6	6,8
Dienstleistungen, gesamt	4619	1036	3401	182	5872	1639	3800	433	10491	2,1	4,3	3,3
Insgesamt	14372	6807	6758	807	10936	3374	6925	637	25308	-2,2	0,4	-1,1
Bruttolöhne und -gehälter (in Mill. DM) ⁸⁾												
Land- und Forstwirtschaft	1548	1052	451	45	658	383	257	18	2206	-0,5	-1,1	-0,7
Bergbau	1898	1250	596	52	107	22	85	0	2005	-6,4	1,9	-6,0
Energiewirtschaft	3559	1844	1672	43	550	101	439	10	4109	2,6	2,4	2,6
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	76507	42570	32977	960	23338	10770	12326	242	99845	-3,8	-3,5	-3,7
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	15926	8749	7030	147	3182	888	2259	35	19108	-2,7	-3,2	-2,8
Investitionsgüter	44172	23551	20049	572	11046	4811	6171	64	55218	-4,7	-4,6	-4,7
Verbrauchsgüter	11435	7030	4252	153	6250	3875	2303	72	17685	-2,8	-3,3	-3,0
Nahrungs- und Genußmittel	4974	3240	1646	88	2860	1196	1593	71	7834	-1,0	-0,3	-0,7
Baugewerbe	20009	15399	4177	433	2066	214	1813	39	22075	0,3	2,5	0,5
Produzierendes Gewerbe	101973	61063	39422	1488	26061	11107	14663	291	128034	-2,9	-2,9	-2,9
Handel	21460	5344	15942	174	20570	2590	17788	192	42030	0,6	-0,2	0,2
Verkehr ⁴⁾	13301	5850	7320	131	4551	857	3644	50	17852	-1,6	-1,3	-1,5
Handel und Verkehr	34761	11194	23262	305	25121	3447	21432	242	59882	-0,2	-0,4	-0,3
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	32995	4330	28542	123	23327	2105	21019	203	56322	0,1	3,0	1,3
Geld-, Bank- u. Versicherungsgewerbe	8467	201	8130	136	7148	335	6685	128	15615	3,1	3,1	3,1
Gastgewerbe	2615	1331	1230	54	2801	1517	1216	68	5416	3,5	4,0	3,8
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	2503	1969	516	18	5736	4809	840	87	8239	7,8	8,2	8,1
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	16010	2877	12941	192	15946	2451	12830	665	31956	7,9	8,1	8,0
Dienstleistungen, gesamt	62590	10708	51359	523	54958	11217	42590	1151	117548	2,8	5,0	3,8
Insgesamt	200872	84017	114494	2361	108798	26154	78942	1702	307670	-0,7	1,7	0,1
Monatliches Durchschnittseinkommen (in DM) ⁸⁾												
Land- und Forstwirtschaft	3308	3131	5568	882	2848	2553	4283	857	3156	2,0	2,8	2,3
Bergbau	4904	4529	7641	1576	5095	3667	5667	.	4914	-0,6	1,9	-0,5
Energiewirtschaft	5006	4622	6058	1194	4167	3367	4720	1111	4874	2,2	2,4	2,2
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	5033	4415	7208	976	3578	2916	4789	949	4596	2,5	2,7	2,5
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	5390	4614	7708	1000	4111	3183	4922	972	5124	3,4	2,8	3,3
Investitionsgüter	5300	4673	7409	973	4091	3293	5261	970	5004	2,3	2,8	2,4
Verbrauchsgüter	4317	3848	6327	1020	3055	2702	4265	1000	3767	3,0	3,3	3,2
Nahrungs- und Genußmittel	3938	3686	5775	889	2854	2304	3963	877	3459	2,1	2,4	2,2
Baugewerbe	4229	4221	6329	1024	3496	3242	3730	1000	4148	2,5	2,0	2,4
Produzierendes Gewerbe	4849	4373	7053	1008	3587	2927	4628	960	4525	2,3	2,7	2,4
Handel	4585	3591	5346	829	3180	2785	3354	821	3770	1,9	2,1	2,1
Verkehr ⁴⁾	4317	3839	5159	949	3709	2597	4323	926	4144	0,7	0,9	0,7
Handel und Verkehr	4479	3716	5286	876	3265	2736	3487	840	3874	1,4	1,9	1,7
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	4606	3818	4829	1025	3880	2552	4216	1010	4275	0,6	0,7	0,5
Geld-, Bank- u. Versicherungsgewerbe	5831	4188	6317	1162	4388	3284	4721	1153	5068	1,6	1,8	1,7
Gastgewerbe	3501	3192	4659	818	2311	2189	2815	782	2765	2,3	2,7	2,5
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	3045	2866	4778	667	2170	2146	3146	644	2378	0,8	1,2	1,1
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	4360	3500	4913	889	2606	2321	2984	869	3263	0,8	1,3	1,1
Dienstleistungen, gesamt	4517	3445	5034	958	3120	2281	3736	886	3735	0,7	0,7	0,5
Insgesamt	4659	4114	5647	975	3255	2584	3800	891	4052	1,6	1,3	1,2

¹⁾ Inländerkonzept; einschl. Heimarbeiter. — ²⁾ Einschl. Berlin (West). — ³⁾ Einschl. produzierendes Handwerk u.sonst. Kleingewerbe. — ⁴⁾ Einschl. Bundesbahn und Bundespost (Postbank, Postdienst, Telekom). — ⁵⁾ Einschl. Soldaten. — ⁶⁾ U.a. fotografisches Gewerbe, Wäschereien, Friseure, Gebäudereinigung. — ⁷⁾ Insbesondere freie Berufe, Organisationen ohne Erwerbszweck und private Haushalte. — ⁸⁾ Einschl. tariflicher und außertariflicher Sonderzahlungen (13. Monatseinkommen, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, Gratifikationen u.a.).

Quelle: Berechnungen des DIW unter Verwendung amtlicher Statistiken.

Schaubild 3



wie in Westdeutschland war die Entwicklung für männliche Arbeitslose in Ostdeutschland günstiger als für weibliche. Im Jahresdurchschnitt nahm die Arbeitslosigkeit der Männer um rund 3 vH ab, die der Frauen jedoch um knapp 1 vH zu. Insgesamt sind die Arbeitsmarktperspektiven für Frauen in Ostdeutschland sehr viel schlechter. Knapp zwei Drittel der Arbeitslosen sind Frauen.

Sektorale Beschäftigungsentwicklung in Westdeutschland

Saisonbereinigt war die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer im Berichtsquartal nur noch um rund 30 000 niedriger als im Vorquartal. Im Vergleich zu der Entwicklung in den Quartalen zuvor bedeutet dies eine sehr deutliche Abschwächung des Arbeitsplatzabbaus. Der Rückgang wurde im wesentlichen durch das verarbeitende Gewerbe geprägt. Hier sank die Beschäftigtenzahl noch einmal um 90 000. Der Ausgleich kam über die Beschäftigungszunahme im Dienstleistungssektor, die sich ebenfalls in der Größenordnung von 90 000 Personen bewegte. Im Vorjahresvergleich ergibt sich für die gesamte Beschäftigtenzahl ein Rückgang von 1,1 vH. Um diesen Durchschnitt streuen die sektoralen Tendenzen beträchtlich. Trotz der konjunkturellen Besserung war die Zahl der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe um 6,1 vH niedriger als in der entsprechenden Vorjahresperiode. Innerhalb dieses Sektors ging die Beschäftigung im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe mit fast 7 vH am stärksten zurück. Vergleichsweise gering war dagegen der Rückgang in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie (−2,8 vH). Das größte Plus wiesen das Dienstleistungshandwerk und die sonstigen Dienstleistungen (jeweils knapp 7 vH) auf. Innerhalb der Dienstleistungsbereiche bildeten der öffentliche Dienst sowie das Geld-, Bank- und Versicherungsgewerbe das Schlußlicht.

einkommen sehr hoch ist und diese in der Rezession stark vermindert oder ganz gestrichen werden².

Die Diskussion über Deregulierung am Arbeitsmarkt sollte sich daher nicht von kurzfristigen Überlegungen leiten lassen. Arbeitsmarktregulierung bringt den Unternehmen kurzfristig zwar Nachteile durch höhere Kosten, langfristig sind damit jedoch Vorteile für die Gesamtwirtschaft und auch für die Unternehmen im Ganzen verbunden.

In Ostdeutschland gibt es eine deutliche Besserung am Arbeitsmarkt. Der Arbeitsplatzabbau ist im vergangenen Jahr per Saldo zum Stillstand gekommen. Vom zweiten Quartal 1994 an war im Vorjahresvergleich sogar eine leichte Zunahme der Erwerbstätigkeit zu verzeichnen. Diese Expansion der Beschäftigung ist jedoch vor allem auf eine Aufstockung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zurückzuführen. Bei weiterhin rückläufigem Arbeitskräfteangebot ist die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, abgesehen von saisonbedingten Schwankungen, im Verlauf des vergangenen Jahres zurückgegangen. Ebenso

Einkommensentwicklung in Westdeutschland

Die effektiven Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer sind im Berichtsquartal gegenüber dem Vorjahr um 1,2 vH gestiegen. Nach der schon beträchtlichen Abschwächung des Anstiegs im Jahr 1993 ist der Pfad also noch einmal flacher geworden. Dabei war die Steigerung bei den monatlichen Effektivverdiensten etwas schwächer, als durch die tarifliche Komponente vorgezeichnet. Die gesamtwirtschaftliche Lohndrift war negativ. Die negative Lohndrift beschränkte sich jedoch auf den Dienstleistungssektor. Im produzierenden Gewerbe nahmen die effektiven Durchschnittseinkommen wegen des starken Anstiegs der durchschnittlich geleisteten Arbeiterstunden dagegen stärker zu als die tariflichen Vorgaben. Hier fiel vor allem die Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe ins Ge-

² Vgl. Sinkende Beschäftigung und steigende Arbeitslosigkeit in Deutschland. Bearb.: Wolfgang Scheremet. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 4/93.

Beschäftigte Arbeitnehmer¹⁾ in Westdeutschland²⁾

	1991	1992				1993				1994		
	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Absolute Zahlen in Tausend												
Land- u. Forstwirtschaft	241	213	241	243	231	201	235	240	228	201	229	233
Bergbau	162	159	157	154	152	148	146	144	142	140	138	136
Energiewirtschaft	276	276	278	278	280	280	280	280	280	280	281	281
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	8526	8449	8384	8355	8214	7986	7830	7714	7570	7372	7270	7241
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	1442	1424	1421	1419	1400	1357	1340	1321	1295	1257	1246	1243
Investitionsgüter	4430	4394	4357	4332	4256	4127	4032	3952	3873	3761	3702	3678
Verbrauchsgüter	1841	1828	1813	1797	1764	1723	1689	1664	1636	1603	1579	1565
Nahrungs- u. Genußmittel	813	803	793	807	794	779	769	777	766	751	743	755
Baugewerbe	1771	1714	1763	1800	1792	1723	1772	1807	1798	1715	1740	1774
Produzierendes Gewerbe	10735	10598	10582	10587	10438	10137	10028	9945	9790	9507	9429	9432
Handel	3876	3854	3830	3836	3906	3839	3807	3785	3836	3767	3736	3716
Verkehr ⁴⁾	1493	1471	1484	1490	1490	1467	1474	1468	1460	1436	1443	1436
Handel und Verkehr	5369	5325	5314	5326	5396	5306	5281	5253	5296	5203	5179	5152
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	4295	4325	4334	4338	4341	4350	4355	4358	4360	4366	4382	4392
Geld-, Bank- u. Vers.-gewerbe	987	995	998	1001	1003	1008	1010	1013	1014	1020	1024	1027
Gastgewerbe	631	597	628	642	634	600	631	645	637	603	636	653
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	1024	1013	1031	1033	1062	1045	1060	1080	1112	1107	1133	1155
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	2900	2923	2929	2935	2996	3004	3001	3057	3124	3166	3205	3264
Dienstleistungen, gesamt	9837	9853	9920	9949	10036	10007	10057	10153	10247	10262	10380	10491
Insgesamt	26182	25989	26057	26105	26101	25651	25601	25591	25561	25173	25217	25308
Veränderung gegenüber Vorjahr in vH												
Land- u. Forstwirtschaft	3,0	1,9	-0,8	-1,6	-4,1	-5,6	-2,5	-1,2	-1,3	0,0	-2,6	-2,9
Bergbau	-4,7	-5,4	-5,4	-6,1	-6,2	-6,9	-7,0	-6,5	-6,6	-5,4	-5,5	-5,6
Energiewirtschaft	1,8	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	0,7	0,7	0,0	0,0	0,4	0,4
Verarbeitendes Gewerbe ³⁾	0,5	-0,7	-1,6	-2,4	-3,7	-5,5	-6,6	-7,7	-7,8	-7,7	-7,2	-6,1
dav.: Grundstoff- u. Prod.-güter	-0,1	-1,2	-1,6	-2,2	-2,9	-4,7	-5,7	-6,9	-7,5	-7,4	-7,0	-5,9
Investitionsgüter	-0,0	-1,0	-1,8	-2,7	-3,9	-6,1	-7,5	-8,8	-9,0	-8,9	-8,2	-6,9
Verbrauchsgüter	1,2	-0,2	-1,6	-2,7	-4,2	-5,7	-6,8	-7,4	-7,3	-7,0	-6,5	-5,9
Nahrungs- u. Genußmittel	3,4	1,4	-0,1	-1,0	-2,3	-3,0	-3,0	-3,7	-3,5	-3,6	-3,4	-2,8
Baugewerbe	2,5	2,6	2,2	1,6	1,2	0,5	0,5	0,4	0,3	-0,5	-1,8	-1,8
Produzierendes Gewerbe	0,8	-0,2	-0,9	-1,7	-2,8	-4,3	-5,2	-6,1	-6,2	-6,2	-6,0	-5,2
Handel	3,6	2,6	2,2	1,7	0,8	-0,4	-0,6	-1,3	-1,8	-1,9	-1,9	-1,8
Verkehr ⁴⁾	0,7	0,5	0,4	0,1	-0,2	-0,3	-0,7	-1,5	-2,0	-2,1	-2,1	-2,2
Handel und Verkehr	2,8	2,0	1,7	1,3	0,5	-0,4	-0,6	-1,4	-1,9	-1,9	-1,9	-1,9
Öffentlicher Dienst ⁵⁾	1,2	1,5	1,5	1,4	1,1	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,6	0,8
Geld-, Bank- u. Vers.-gewerbe	1,2	1,7	1,7	1,7	1,6	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2	1,4	1,4
Gastgewerbe	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	1,2
Dienstleistungshandwerk ⁶⁾	2,2	4,3	3,4	4,8	3,7	3,2	2,8	4,5	4,7	5,9	6,9	6,9
Sonstige Dienstleistungen ⁷⁾	1,9	4,0	3,1	4,4	3,3	2,8	2,5	4,2	4,3	5,4	6,8	6,8
Dienstleistungen, gesamt	1,5	2,5	2,1	2,6	2,0	1,6	1,4	2,1	2,1	2,5	3,2	3,3
Insgesamt	1,5	1,3	0,8	0,5	-0,3	-1,3	-1,8	-2,0	-2,1	-1,9	-1,5	-1,1

¹⁾ Inländerkonzept; einschl. Heimarbeiter. — ²⁾ Einschl. Berlin (West). — ³⁾ Einschl. produzierendes Handwerk u. sonst. Kleingewerbe. — ⁴⁾ Einschl. Bundesbahn und Bundespost (Postbank, Postdienst, Telekom). — ⁵⁾ Einschl. Soldaten. — ⁶⁾ U.a. fotografisches Gewerbe, Wäschereien, Friseure, Gebäudereinigung. — ⁷⁾ Insbesondere freie Berufe, Organisationen ohne Erwerbszweck und private Haushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Saisonbereinigte Entwicklung der Beschäftigtenzahl¹⁾ in Westdeutschland²⁾
in 1000

	1991	1992				1993				1994		
	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Land- u. Forstwirtschaft	237	237	233	230	228	225	227	227	225	225	221	219
Produzierendes Gewerbe	10698	10671	10611	10525	10389	10220	10060	9882	9735	9592	9463	9368
dar.: Verarb. Gewerbe	8509	8474	8409	8323	8188	8020	7857	7682	7539	7407	7298	7209
Baugewerbe	1751	1762	1767	1769	1770	1772	1777	1775	1774	1764	1747	1742
Handel und Verkehr	5314	5332	5340	5347	5340	5320	5302	5273	5241	5218	5198	5172
Dienstleistungen	9798	9877	9920	9962	9997	10031	10070	10152	10209	10291	10395	10485
Beschäftigte, insgesamt	26047	26117	26104	26064	25954	25796	25660	25533	25411	25326	25277	25245

¹⁾ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV 4). — ²⁾ Einschl. Berlin (West).

Quelle: Berechnungen des DIW unter Verwendung amtlicher Statistiken.

wicht, wo die Zahl der durchschnittlich geleisteten Arbeiterstunden um 2,4 vH höher war als in der entsprechenden Vorjahresperiode. Dies ist sowohl auf den starken Rückgang der Kurzarbeiterzahl als auch auf eine Ausweitung der Mehrarbeitsstunden zurückzuführen.

Die Durchschnittseinkommen nahmen im sektoralen Vergleich recht einheitlich zu, wobei sich der etwas stärkere Anstieg im verarbeitenden Gewerbe überwiegend mit der hier ausgeprägten Erhöhung der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit erklären läßt. Sieht man vom Bergbau ab, wo die durchschnittlichen Monateinkommen infolge des Rückganges der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit sogar niedriger als in der entsprechenden Vorjahresperiode waren, hatten die Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit lediglich 0,5 vH den geringsten Zuwachs zu verzeichnen. Dies liegt daran, daß Tarifsteigerungen für die Angestellten im gehobenen und im höheren Dienst erst für September vereinbart wurden, die für die entsprechenden Beamtengruppen erst zum Jahresanfang 1995.

Insgesamt stieg die Summe der ausgezahlten Bruttolöhne und -gehälter kaum (0,1 vH). Die gesamten Lohnkosten, also einschließlich der Lohnnebenkosten, expandierten dagegen mit knapp 1 vH etwas kräftiger. Nach Abzug sämtlicher Steuern und Sozialabgaben hatten die beschäftigten Arbeitnehmer dagegen geringere Einkommen als im Jahr zuvor (–1,6 vH).

Der Abstand zwischen den Bruttoeinkommen aus selbstständiger Arbeit und den bei den Arbeitnehmern verbleibenden Nettolöhnen und -gehältern wird oft als eine Gefahr für die deutsche Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Dabei bleibt zumeist unberücksichtigt, daß es sich bei den sogenannten Lohnnebenkosten (wie bei den Steuern) um Einkommen handelt, die von den Beschäftigten verdient werden müssen und letztlich den Arbeitnehmern wieder zugute kommen. Insofern ist der Begriff Lohn-Neben-Kosten irreführend. Sind diese Kosten, wie die reinen Lohn-

kostenzuwächse, durch Produktivitäts- und Preissteigerungen gedeckt, ist es für das Unternehmen folglich unerheblich, ob die höhere Leistungskraft in höhere Nettoeinkommen oder höhere „Lohnnebenkosten“ fließt. Höhere Lohnnebenkosten bei konstanten Nettoeinkommen bedeuten gesamtwirtschaftlich keinen Kaufkraftentzug für die privaten Haushalte, denn die entsprechenden Summen werden von anderen wieder ausgegeben. Sozialabgaben (und Einkommensteuern) bedeuten nichts anderes als eine Umverteilung innerhalb der Arbeitnehmerschaft: von Gesunden zu Kranken, von Beschäftigten zu Arbeitslosen, von Jüngeren zu Älteren.

In Westdeutschland wurden die Lohnnebenkosten in der Vergangenheit regelmäßig durch Produktivitätssteigerungen verdient oder durch Preissteigerungen im nachhinein für die Unternehmen ausgeglichen³. Hinzu kommt, daß die Lohnstückkosten wie die Preise in Westdeutschland seit 1960 fast immer mit geringeren Raten stiegen als in den wichtigsten Konkurrenzländern. Eine der Ausnahmen war das Jahr 1992, als die Gewerkschaften versuchten, für die — über das Sozialversicherungssystem finanzierten — hohen Kosten der deutschen Einheit einen Ausgleich zu erhalten. Dieser Versuch scheiterte letztlich, da der Anstieg der Lohnstückkosten zu einer Restriktionspolitik der Bundesbank und damit zu Beschäftigungseinbußen führte.

Für die Beschäftigungsentwicklung sind also nur die Lohnkostenzuwächse insgesamt von Bedeutung, nicht jedoch das Niveau der Lohnnebenkosten. Es ist lediglich die Frage relevant, ob sich eine Gesellschaft für mehr individuelle oder solidarische Absicherung von Lebensrisiken entscheidet. Dies ist aber eine rein politische Entscheidung. Dabei ist keinesfalls gesichert, daß eine individuelle Absicherung kostengünstiger ist.

³ Vgl. Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung. Westliche Industrieländer: Fortdauer der Erholung nicht gesichert. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1/95.

**Beschäftigte Arbeitnehmer¹⁾, Bruttolohn- und -gehaltssumme und Durchschnittseinkommen in Ostdeutschland²⁾
im 3. Quartal 1994**

Wirtschaftsbereich	Beschäftigte Arbeitnehmer						Vollbeschäftigte Arbeitnehmer ³⁾					
	Beschäftigte Arbeitnehmer 1000 Pers.vH gegen- über Vorj.	Bruttolohn- und -gehaltssumme Mill. DM vH gegen- über Vorj.	Monatl.Durch- schnittseink. in DM vH gegen- über Vorj.				Vollbesch. Arbeitnehmer 1000 Pers.vH gegen- über Vorj.	Bruttolohn- und -gehaltssumme Mill. DM vH gegen- über Vorj.	Monatl. Durch- schnittseink. in DM vH gegen- über Vorj.			
Land- u. Forstwirtschaft	181 —12,6	1232 —7,9	2269 5,3				179 —10,1	1224 —6,4	2279 4,0			
Bergbau	36 —25,0	458 —18,2	4241 9,0				29 —27,5	425 —17,3	4885 14,0			
Energiewirtschaft	87 —1,1	991 0,8	3797 2,0				85 —1,2	986 1,3	3867 2,5			
Verarbeitendes Gewerbe	996 —5,7	9043 4,7	3026 11,0				942 —0,4	8775 8,2	3105 8,6			
dav.: Grundst.-u. Prod.-güter	173 —8,9	1669 1,7	3216 11,7				165 —0,6	1625 6,6	3283 7,3			
Investitionsgüter	490 —6,1	4713 5,9	3206 12,8				456 —0,4	4545 9,8	3322 10,3			
Verbrauchsgüter	201 —5,6	1618 1,5	2683 7,6				191 —1,5	1571 4,2	2742 5,8			
Nahrungs- u. Genußmittel	132 0,8	1043 9,4	2634 8,6				130 1,6	1034 9,9	2651 8,2			
Baugewerbe	986 11,3	9916 18,4	3352 6,4				981 11,6	9892 18,6	3361 6,3			
Produzierendes Gewerbe	2105 1,3	20408 10,0	3232 8,5				2037 4,4	20078 11,9	3286 7,2			
Handel	586 0,7	5170 5,3	2941 4,6				581 1,0	5153 5,5	2956 4,4			
Verkehr	409 —4,7	3790 —1,1	3089 3,7				407 —4,5	3784 —1,0	3099 3,6			
Handel und Verkehr	995 —1,6	8960 2,5	3002 4,1				988 —1,3	8937 2,7	3015 4,0			
Öffentlicher Dienst	1012 —10,0	9157 —9,3	3016 0,8				1012 —10,0	9157 —9,3	3016 0,8			
Priv. Dienstleistungen ⁴⁾	1252 5,3	9187 8,6	2446 3,2				1251 5,4	9188 8,7	2448 3,1			
Dienstleistungen	2264 —2,2	18344 —1,1	2701 1,1				2263 —2,1	18345 —1,1	2702 1,0			
In ABM befindlich	303 37,7	2156 45,2	2372 5,4				303 37,7	2156 45,2	2372 5,4			
Insgesamt	5848 0,3	51100 5,0	2913 4,6				5770 1,5	50740 5,7	2931 4,1			

¹⁾ Inlandskonzept; Einschl. Lehrlinge. — ²⁾ Einschl. Berlin (Ost). — ³⁾ Vollbeschäftigte bedeutet hier: Beschäftigte Arbeitnehmer ohne Kurzarbeiter. — ⁴⁾ Einschl. private Organisationen ohne Erwerbszweck.
Quelle: Berechnungen des DIW unter Verwendung amtlicher Statistiken.

Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung in Ostdeutschland

Die Zahl der Beschäftigten in Ostdeutschland hat im dritten Quartal 1994 geringfügig zugenommen. Die Entwicklung in den einzelnen Sektoren verlief jedoch sehr differenziert. Nach wie vor rückläufig ist die Beschäftigtenzahl im verarbeitenden Gewerbe (–5,7 vH) sowie im Bergbau (–25 vH) und in der Energiewirtschaft (–1 vH). Jedoch auch innerhalb des industriellen Bereiches streute die Zuwachsraten stark. So lag das Niveau der Beschäftigung im Nahrungs- und Genußmittel produzierenden Gewerbe um knapp 1 vH über dem im Vorjahresquartal. Das Gewicht des verarbeitenden Gewerbes ist aber mittlerweile in Ostdeutschland so gering, daß es die Beschäftigungsentwicklung nicht mehr entscheidend bestimmt. So ist die Zahl der Beschäftigten im Baugewerbe, das weiterhin kräftig expandiert, inzwischen ebenso hoch wie die im verarbeitenden Gewerbe. Da der Zuwachs im Bau mit 11 vH deutlich kräftiger war als der Beschäftigungsrückgang im verarbeitenden Gewerbe, dem Bergbau und der Energiewirtschaft,

nahm die Zahl der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe per Saldo um 1,3 vH zu.

Die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich insgesamt war im Berichtsquartal rückläufig, da der Personalbestand im öffentlichen Dienst kräftig abgebaut wurde; in den privaten Dienstleistungen wurden die Belegschaften dagegen aufgestockt.

Das leichte Plus in der Beschäftigungsentwicklung insgesamt bedeutet jedoch keine eigenständige Arbeitsmarktdynamik in Ostdeutschland. Es ist vielmehr auf die Expansion im öffentlich finanzierten Arbeitsmarkt zurückzuführen. Der Umfang der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde im Berichtsquartal gegenüber dem Vorjahreszeitraum um knapp 40 vH ausgeweitet.

Die Angleichung der ostdeutschen Durchschnittseinkommen an das westdeutsche Niveau schreitet inzwischen nicht mehr so zügig voran wie in den Jahren zuvor. Zwar wurde die Lücke zwischen Ost- und Westdeutschland aufgrund der schwachen Entwicklung im Westen weiter geschlossen, jedoch nahmen die Durchschnittseinkommen

in Ostdeutschland nur um etwa 4½ vH zu. Diese Zuwächse sind mittlerweile durch Produktivitätsfortschritte weitgehend gedeckt, so daß sich die Lohnstückkosten in Ostdeutschland langsam von ihrem hohen Niveau lösen. Da die Lohnstückkosten jedoch auch in Westdeutschland derzeit sinken, verändert sich der Abstand nicht.

Ausblick

Im letzten Jahresviertel 1994 dürfte der Beschäftigungsrückgang in Westdeutschland weitgehend zum Stillstand gekommen sein. Im Vorjahresvergleich war das Niveau zwar noch niedriger, gegenüber dem Vorquartal blieb die Zahl der Beschäftigten saisonbereinigt jedoch unverändert. Die durchschnittlichen Monatseinkommen stiegen im vierten Quartal wieder etwas kräftiger als in den Vorquartalen, weil die Tarifsteigerungen für Angestellte im gehobenen und höheren öffentlichen Dienst voll wirksam wurden. Aufgrund der etwas günstigeren Beschäftigungsentwicklung und der höheren Lohn- und Gehaltszuwächse nahm die Bruttolohn- und -gehaltssumme im vierten Quartal mit rund 1 vH wieder etwas stärker zu.

Die Zahl der Arbeitslosen war im Oktober und November saisonbereinigt weiter rückläufig, nur im Dezember war ein geringfügiger Anstieg zu verzeichnen. Der Trend leicht sinkender Arbeitslosenzahlen dürfte sich auch in diesem Jahr fortsetzen. Der Rückgang dürfte aber bei der zu erwartenden Abschwächung der Wachstumsdynamik nur verhalten sein. Eine vergleichbare Entwicklung wie in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, mit weitgehend stagnierenden Arbeitslosenzahlen bei geringem gesamtwirtschaftlichem Wachstum, ist sehr wahrscheinlich. Für die anderen Länder der EU ist ein ähnliches Muster zu erwarten.

Diese Entwicklung, die ganz anders verläuft als beispielsweise in den USA, führte auch in jüngster Zeit wieder zu Analysen, die die vielfältigen staatlichen Eingriffe und die sozialpolitisch motivierte Überregulierung für die Persi-

stenz der Arbeitslosigkeit in Europa verantwortlich machen. So führt die OECD die Arbeitslosigkeit in Europa auf überregulierte Arbeitsmärkte zurück⁴; eine Studie der Unternehmensberatungsgesellschaft McKinsey⁵ sieht die Arbeitsmarktp Probleme Europas vorwiegend in den verkru- steten Gütermärkten begründet. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen lauten deshalb: Europa müsse den über- bordenden Sozialstaat abbauen und mehr Flexibilität auf den Güter- und Arbeitsmärkten zulassen. Darin unter- scheiden sich die Rezepte nicht von denen zu Anfang der achtziger Jahre.

Bei dieser Art von Diagnose und Therapie wird aber einerseits die unterschiedliche Entwicklung innerhalb Europas vernachlässigt, und andererseits werden enorme Unterschiede in der makroökonomischen Entwicklung, die auf unterschiedlichen Bedingungen hinsichtlich der Geld-, Lohn- und Finanzpolitik in den USA und Europa beruhen, vollkommen ausgeblendet.

Europa insgesamt hat im Durchschnitt zwar eine deut- lich höhere Arbeitslosenquote als die USA, die Streuung zwischen den einzelnen Ländern ist jedoch sehr groß. Westdeutschland beispielsweise hatte, über den Konjunkturzyklus hinweg betrachtet, eine deutlich niedrigere Arbeitslosenquote als die meisten anderen Länder der EU und auch eine geringere Arbeitslosenquote als die USA⁶. Dagegen ist die Arbeitslosenquote in Großbritannien, des- sen Wirtschaftsstrukturen denen der USA am ähnlichsten sind, in der EU mit am höchsten. Dennoch werden die USA immer wieder mit Europa als Ganzem verglichen und Rezepte für Europa insgesamt angeboten, obwohl für Westdeutschland die Diagnose im längerfristigen Ver- gleich nicht ungünstiger ausfällt als für die USA.

⁴ Vgl. The OECD Jobs Study. Evidence and Explanation, Paris 1994.

⁵ Vgl. Employment Performance, McKinsey Global Institute, zitiert nach The Economist, 19. November 1989.

⁶ Standardisierte Arbeitslosenquote der OECD.

Beschäftigung, Bruttolöhne und -gehälter sowie Durchschnittseinkommen in Westdeutschland¹⁾
Veränderung gegenüber Vorjahr in vH

	1992	1993	1994 ²⁾	1992		1993				1994			
				III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV ²⁾
Beschäftigung	0,6	-1,8	-1,3	0,5	-0,3	-1,3	-1,8	-2,0	-2,1	-1,9	-1,5	-1,1	-0,7
Bruttolöhne und -gehälter	6,2	1,0	0,5	7,5	5,3	2,6	1,5	-0,4	0,7	1,4	-0,2	0,1	1
Durchschnittseinkommen	5,7	2,9	2	7,0	5,6	3,9	3,4	1,6	2,8	3,4	1,3	1,2	1,5

¹⁾ Einschl. Berlin (West). — ²⁾ Schätzung; Bruttolohn- und -gehaltssumme und Durchschnittseinkommen gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Unzulässig ist zudem ein Vergleich der gegenwärtigen Arbeitsmarktentwicklung in Europa und den USA aus konjunktureller Sicht: Europa springt gerade jetzt erst auf den Konjunkturzug auf, der in den USA schon seit drei Jahren mit voller Fahrt läuft. So nahmen die Bruttoanlageinvestitionen in den USA in den Jahren 1993 und 1994 mit zweistelligen Zuwachsraten zu, und die gesamtwirtschaftliche Produktion expandierte in diesen Jahren um 3,1 bzw. 4,0 vH. In Europa ging die Investitionstätigkeit dagegen 1993 noch um 5 vH zurück und stieg 1994 mit knapp 3 vH nur moderat. Auch das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts war 1993 noch negativ und 1994 mit 2,8 vH vergleichsweise verhalten.

Ausgelöst wurde die Wachstumsdynamik in den USA jedoch nicht durch flexible Arbeits- und Gütermärkte. Denn auch diese konnten nicht verhindern, daß die USA 1990 in eine tiefe Rezession gerieten. Die Arbeitslosenquote stieg in den Jahren 1989 bis 1992 von etwa 5 vH auf fast 8 vH. Sie war damit höher als die standardisierte Quote der OECD für Westdeutschland. Die konjunkturelle Erholung

in den USA war dagegen die Folge einer ausgesprochen expansiven Geldpolitik. Erst in deren Gefolge sank die Arbeitslosenquote bis Ende 1994 allmählich auf unter 5½ vH. Sie hat damit wieder ein Niveau wie vor der Rezession erreicht. Im ersten Jahr nach Beginn des Aufschwungs lag die Arbeitslosenquote auch noch bei über 7½ vH. Bei einer derartigen Geldpolitik in Europa wären sowohl Güter- als auch Arbeitsmärkte in einer gänzlich anderen Verfassung.

Wird das kräftige Wachstum in den USA demnächst durch hohe Zinsen wieder gebremst, bremst Europa ohne Abkopplung bei den langfristigen Zinsen mit. Die USA haben dann aber einen dynamischen Wachstumsprozeß mit kräftigen Arbeitsplatzgewinnen hinter sich, Europa startet dagegen wieder von einem hohen Sockel der Arbeitslosigkeit in die konjunkturelle Abschwächung. Es zeichnet sich dann wieder eine ähnliche Entwicklung wie Ende der achtziger Jahre ab. Die USA werden wohl mit einer kräftigen Zinssenkung reagieren, während Europa weiterhin den Ausweg in Deregulierung und Flexibilisierung sucht.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Rolf-Dieter Postlep, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, Jochen Schmidt und Dieter Teichmann.

Die Norderweiterung der Europäischen Union — Ende eines Integrationskonzepts. Bearbeitet von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. —
Hohe Subventionen in Ostdeutschland — wenig Abbau in Westdeutschland. Bearbeitet von Frank Stille und Dieter Teichmann. —
Beschäftigung: Talsohle erreicht. Beschäftigung und Einkommen der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland im dritten Quartal 1994.
Bearbeitet von Wolfgang Scheremet.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

— Hierzu 1 Prospekt des Verlages Duncker & Humblot —