

Kann sich Berlin aus seinem Finanzdilemma befreien? Zur Entwicklung des Landeshaushalts von Berlin	389
Russische Energiewirtschaft nach der Finanzkrise	398
Integration junger Ausländer in das Bildungssystem läuft langsamer	408

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 22/99

Berlin *3 Ex* 3. Juni 1999 66. Jahrgang

Kann sich Berlin aus seinem Finanzdilemma befreien? Zur Entwicklung des Landeshaushalts von Berlin

Mit der Vereinigung der beiden Stadthälften sind für Berlin große finanzielle Belastungen entstanden. Der überstürzte Rückzug des Bundes aus seiner finanziellen Verantwortung für die Stadt, widrige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, Einnahmehausfälle durch die Steuervergünstigungen für den „Aufbau Ost“ sowie die zunächst fehlende Bereitschaft der Politik, sich den neuen Gegebenheiten zu stellen, taten ein übriges, daß Berlin in eine Finanzkrise geriet. Bis zum Jahre 1995 war das Finanzierungsdefizit im Berliner Landeshaushalt auf 10,7 Mrd. DM in die Höhe geschossen — jede vierte D-Mark, die ausgegeben wurde, mußte über Kredite finanziert werden. Auch bundesweit stellt dies eine einmalige Relation dar. Nur durch einen rigiden Kurswechsel konnte der finanzpolitische Kollaps vermieden werden. Tatsächlich sind die Defizite in den vergangenen Jahren überaus kräftig zurückgeführt worden, wobei die Einnahmen aus den Vermögensveräußerungen die finanzielle Besserung überzeichnen. Doch auch ohne diesen Effekt ist der Rückgang deutlich: In diesem Jahr dürfte das um die außerordentlichen Erlöse bereinigte Defizit 7,9 Mrd. DM betragen und damit erheblich niedriger ausfallen als ursprünglich geschätzt.¹ Allerdings ist dieser Konsolidierungserfolg mit hohen Opportunitätskosten verbunden, denn nicht von ungefähr bildet Berlin im Vergleich zu den anderen Bundesländern seit einigen Jahren das Schlußlicht in der wirtschaftlichen Entwicklung. Auch wird die Stadt in zunehmendem Maße mit sozialen Problemen konfrontiert.

Wie sehr in den vergangenen Jahren die Sparpolitik den Berliner Landeshaushalt geprägt hat, zeigt ein Vergleich mit den anderen Bundesländern. Alle öffentlichen Haushalte stehen seit geraumer Zeit unter erheblichem Konsolidierungsdruck, da die bundesweit schwache Verfassung der Güter- und Arbeitsmärkte wie auch die hohen Steuerausfälle infolge der Förderung des „Aufbau Ost“ überall den Druck zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs erhöhten. Von 1995 bis 1998 weiteten die westdeutschen Länder und Gemeinden ihre Ausgaben immerhin noch um 1 % aus, während in Ostdeutschland die Ausgaben um 3 % gekürzt wurden. Für Berlin errechnet sich sogar ein Rückgang um mehr als 4 %.

Auch wenn es aus methodischen Gründen schwierig ist, die Wirkungen der Nachfrage einer regionalen Ge-

bietskörperschaft auf die regionale Wirtschaftsentwicklung zu quantifizieren,² zeigen überschlägige Berechnungen, daß die Nachfrage nach Gütern und Diensten im Berliner Wirtschaftsraum infolge der restriktiven Ausgabenpolitik des Landes in den vergangenen Jahren erheb-

¹ Vgl. Berliner Finanzpolitik in einem fast ausweglosen Dilemma — Aktuelle Tendenzen im Landeshaushalt von Berlin. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 39/97, S. 707.

² Dies deshalb, weil einmal über den regionalen Verbleib dieser Ausgaben nur grobe Schätzungen möglich sind und zum anderen nicht nur Primärwirkungen mit der Wiederverausgabung entstehen, sondern auch Sekundär- und Tertiäreffekte zu berücksichtigen sind. Vgl. Kurt Geppert und Dieter Vesper: Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Berliner Hochschulen. Untersuchung des DIW, als Manuskript vervielfältigt, Berlin 1997.

lich gebremst wurde. Nach 1995 sind von den Ausgaben im Landeshaushalt in jedem Jahr dämpfende (Primär-)Impulse auf die Berliner Wirtschaft ausgegangen.³ Ins Auge sticht insbesondere das Jahr 1996 mit einem Minus von knapp 4 Mrd. DM; für 1997 errechnen sich 1½ Mrd. DM und für 1998 nochmals knapp 2 Mrd. DM. Zum Vergleich: Das Bruttoinlandsprodukt Berlins betrug im vergangenen Jahr 156 Mrd. DM.

Entwicklung der Einnahmen 1997 und 1998

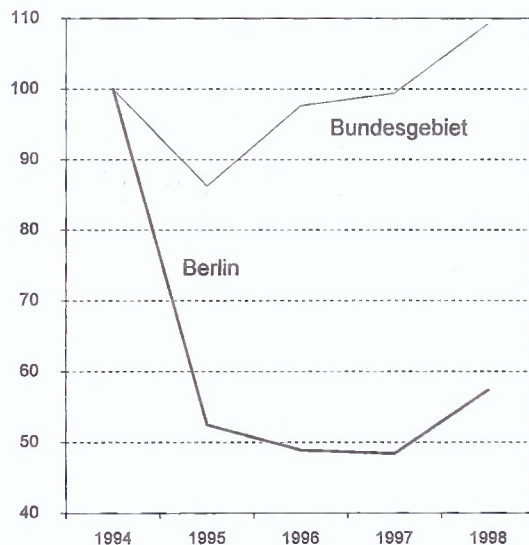
Nach den schweren Einbußen in den Jahren 1995 und 1996 erholen sich die Steuereinnahmen nur allmählich; mit knapp 16 Mrd. DM waren sie 1998 noch immer deutlich niedriger als 1994 (Tabelle 1). In dieser Entwicklung spiegeln sich verschiedene Faktoren: Moderate Lohnsteigerungen sowie die schlechte Lage auf dem Arbeitsmarkt dämpften den Anstieg des Lohnsteueraufkommens, während die gewinnabhängigen Steuereinnahmen durch die überdurchschnittlich schlechte Wirtschaftsentwicklung in der Stadt sowie die steuerliche Förderung der Investitionstätigkeit weit mehr als anderswo gedrückt wurden (Abbildung). Erst im Verlauf des letzten Jahres kam es — insbesondere bei der Körperschaftsteuer — zu einer Besserung. Die Wellenbewegungen bei der Umsatzsteuer sind „technisch“ bedingt, da die kassenmäßige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs nicht periodenscharf erfolgt und Über- oder Unterzahlungen aus dem Topf der Umsatzsteuer geleistet werden. 1998 erhielt Berlin erstmals als Kompensation zur entfallenen Gewerbesteuer einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (220 Mill. DM).

Infolge der unterdurchschnittlichen Steuerkraftentwicklung sind die Einnahmen des Stadtstaates aus dem Länderfinanzausgleich gestiegen; 1995 flossen 4,1 Mrd. DM in die Stadt, 1998 waren es 5 Mrd. DM. Berlins Anspruch an den Länderfinanzausgleich gründet sich vornehmlich auf die besondere Stellung, die den Stadtstaaten eingeräumt wird; deren Einwohnerzahl wird mit 135 % gewichtet.⁴ Hingegen haben sich die Ergänzungszuweisungen des Bundes (BEZ) nur geringfügig, auf knapp 3,8 Mrd. DM, erhöht. Diese Zuweisungen dienen zwei Zielen: Zum einen wird — mit den sogenannten Fehlbetrags-BEZ — die Finanzkraft der Länder weiter angenähert, zum anderen werden „teilungsbedingte“ Sonderlasten ausgeglichen.⁵ Dabei geht es nicht nur um den Nachhol- und Modernisierungsbedarf im Rahmen der öffentlichen Infrastruktur oder um Hilfen für die Wirtschaft zur Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen, sondern auch um Maßnahmen zur Beseitigung von Umweltschäden, um städtebauliche Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen oder um den Ausgleich für Aufwendungen, die durch Sonderversorgungssysteme oder durch Übernahme eines überhöhten Personalstands im öffentlichen Dienst entstanden sind. Bei den sonstigen Zahlungen des Bundes, die im Betrag

Abbildung

Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern in Berlin und im Bundesgebiet 1994 bis 1998

1994 = 100



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

ähnlich dem der Ergänzungszuweisungen sind, handelt es sich vor allem um Mittel im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben (z. B. Wohngeld, BAföG, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Hochschulbau, Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr und regionalen Schienenverkehr, Zuweisungen im Rahmen des Hauptstadtvertrages). Insgesamt hat Berlin im vergangenen Jahr 12,4 Mrd. DM aus dem Länderfinanzausgleich und den Zuweisungen des Bundes erhalten; dies war immerhin mehr als ein Drittel aller Einnahmen.

³ Die Berechnung des Impulses bezieht sich auf die Personal-, Sach-, Transfer- und Investitionsausgaben, d. h. die Zinsausgaben bleiben außer Ansatz. Als Impuls ist die Abweichung der Ausgaben definiert, die sich gegenüber dem jeweiligen Vorjahreswert, fortgeschrieben mit dem nominalen Trend des bundesweiten nominalen Bruttoinlandsprodukts (3 %), ergibt. Nicht berücksichtigt sind die Effekte infolge der Wiederverausgabung der Mittel in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen.

⁴ Die besondere Einwohnerwertung wird vor allem damit begründet, daß die Stadtstaaten auch für das Umland Infrastruktur bereitstellen; in den Flächenländern werden diese Kosten im kommunalen Finanzausgleich erstattet.

⁵ Vgl. Dieter Vesper: Bedeutung der Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Linderung der teilungsbedingten Sonderlasten in den neuen Bundesländern. Gutachten im Auftrage des Finanzministeriums Brandenburg, Berlin 1999 (Manuskript).

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt Berlin 1991 bis 2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Ist-Ergebnis								Schätzung	
	Mill. DM									
Steuern u. ä.	9 534	12 463	14 601	16 685	15 799	15 095	15 649	15 964	16 470	16 890
Eink.- und Körperschaftsteuer	3 395	6 135	7 428	8 786	7 566	7 353	7 003	7 498	7 810	8 000
Umsatzsteuer	2 510	2 946	3 393	3 088	4 321	3 793	4 408	4 237	4 440	4 620
Landessteuern	1 293	1 260	1 327	1 653	1 533	1 520	1 596	1 548	1 520	1 500
Gewerbesteuer (netto)	791	1 375	1 949	1 843	1 459	1 438	1 618	1 623	1 600	1 620
Grundsteuer	293	420	534	663	774	818	848	885	930	980
Sonstige	1 252	327	-30	652	146	173	176	173	170	170
Länderfinanzausgleich i.e.S.	-	-	-	-	4 104	4 335	4 358	5 022	4 900	5 070
Fonds Deutsche Einheit	2 737	2 717	2 891	2 878	-	-	-	-	-	-
Ergänzungszuweisungen Bund	-	-	-	-	3 703	3 701	3 710	3 751	3 790	3 810
Sonstige Zahlungen vom Bund ¹⁾	16 857	15 588	12 333	7 519	3 151	3 552	3 829	3 671	3 700	3 600
Gebühren	1 133	1 214	1 304	1 373	1 461	1 441	1 470	1 441	1 450	1 450
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	384	445	480	502	796	789	784	982	950	930
Veräußerung von Sachvermögen	29	33	27	39	132	5	1 552	446	500	500
Veräußerung von Beteiligungen	4	32	26	1 829	617	69	4 479	2 183	2 500	500
Sonstige Einnahmen	1 797	2 198	2 476	2 430	2 722	2 390	1 944	2 314	2 100	2 100
Einnahmen insgesamt	32 475	34 690	34 138	33 255	32 485	31 378	37 775	35 775	36 360	34 850
Personalausgaben	11 471	13 168	14 013	14 174	14 280	14 301	14 062	13 876	13 930	13 980
Laufender Sachaufwand	8 103	9 353	10 082	10 310	10 903	10 240	9 979	9 565	9 500	9 470
Zinsausgaben	1 046	1 314	1 678	1 904	2 275	2 860	3 352	3 561	3 760	3 950
Laufende Übertragungen	7 926	7 786	8 479	8 664	9 192	8 128	8 672	8 912	8 940	8 950
Renten, Unterstützungen	2 137	2 559	2 842	2 897	2 976	2 861	2 995	3 053	3 130	3 220
an Unternehmen	4 328	3 839	4 193	4 082	4 291	3 270	3 630	3 743	3 750	3 700
an soziale Einrichtungen	805	918	996	1 201	1 327	1 423	1 469	1 455	1 440	1 420
Sonstige Übertragungen	656	470	448	484	598	575	578	661	620	610
Sachinvestitionen	1 649	1 467	1 617	1 525	1 888	1 477	1 206	1 091	980	930
Vermögensübertragungen	2 719	2 544	2 470	2 790	3 202	2 660	2 666	2 475	2 370	2 330
Darlehen, Beteiligungen	2 552	2 583	1 838	917	1 246	1 943	1 677	1 704	1 650	1 450
Tilgungsausgaben an den Bund	171	175	190	222	218	210	286	185	150	140
Ausgaben insgesamt	35 637	38 390	40 367	40 506	43 204	41 819	41 900	41 368	41 280	41 200
Finanzierungssaldo	-3 162	-3 700	-6 229	-7 251	-10 719	-10 442	-4 125	-5 594	-4 920	-6 350
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in %									
Steuern u. ä.	50,6	30,7	17,2	14,3	-5,3	-4,5	3,7	2,0	3,2	2,6
Länderfinanzausgleich i.e.S.	-	-	-	-	-	5,6	0,5	15,2	-2,4	3,5
Zuweisungen vom Bund	18,6	-7,5	-20,9	-39,0	-8,8	5,8	3,9	-1,6	0,9	-1,1
Gebühren	58,5	7,1	7,4	5,3	6,4	-1,4	2,0	-2,0	0,7	0,0
Einnahmen insgesamt	40,0	6,8	-1,6	-2,6	-2,3	-3,4	20,4	-5,3	1,6	-4,2
Personalausgaben	39,1	14,8	6,4	1,1	0,7	0,1	-1,7	-1,3	0,4	0,4
Laufender Sachaufwand	31,9	15,4	7,8	2,3	5,8	-6,1	-2,5	-4,1	-0,7	-0,3
Zinsausgaben	28,8	25,6	27,7	13,5	19,5	25,7	17,2	6,2	5,6	5,1
Laufende Übertragungen	54,1	-1,8	8,9	2,2	6,1	-11,6	6,7	2,8	0,3	0,1
Renten, Unterstützungen	35,1	19,7	11,1	1,9	2,7	-3,9	4,7	1,9	2,5	2,9
an Unternehmen	70,1	-11,3	9,2	-2,6	5,1	-23,8	11,0	3,1	0,2	-1,3
an soziale Einrichtungen	15,5	14,0	8,5	20,6	10,5	7,2	3,3	-1,0	-1,0	-1,4
Sachinvestitionen	52,3	-11,0	10,2	-5,7	23,8	-21,8	-18,3	-9,5	-10,2	-5,1
Vermögensübertragungen	77,2	-6,4	-2,9	13,0	14,8	-16,9	0,2	-7,1	-4,3	-1,7
Darlehen, Beteiligungen	56,6	1,2	-28,8	-50,1	35,9	56,0	-13,7	1,6	-3,1	-12,1
Ausgaben insgesamt	43,5	7,7	5,1	0,3	6,7	-3,2	0,2	-1,3	-0,2	-0,2

¹⁾ Von 1996 an einschließlich Zahlungen für den regionalisierten Schienenverkehr.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse); Schätzungen und Berechnungen des DIW.

Eine bedeutsame Rolle spielten in den beiden vergangenen Jahren die Vermögensveräußerungen, die zu Mehreinnahmen von 6 Mrd. DM (1997) bzw. 2,6 Mrd. DM (1998) führten. Veräußert wurden nicht nur die Anteile des Landes an der Bewag und der Gasag, auch Wohnungsbaugesellschaften wurden verkauft; hinzu kamen Grundstücksverkäufe. Mit diesen Erlösen konnte eine zusätzliche Beanspruchung des Kapitalmarktes vermieden werden; die dadurch eingesparten Zinsausgaben dürften sich auf 400 Mill. DM pro Jahr belaufen. Sofern die Vermögensteile laufende Erträge abgeworfen haben, gehen dem Haushalt allerdings dauerhaft Einnahmen verloren.

Entwicklung der Ausgaben 1997 und 1998

Mit Ausnahme des Zinsaufwands verzeichneten nach 1995 alle Ausgabearten Rückgänge. Selbst die Personalausgaben waren rückläufig; 1998 waren sie um 3 % niedriger als 1995.

Auch beim laufenden Sachaufwand, der sogar um 13 % gesunken ist, handelt es sich zu einem großen Teil um Personalausgaben, denn hierzu zählen die Zuschüsse an die Berliner Hochschulen und Zuwendungsempfänger in Höhe von rund 3 Mrd. DM. Bei den übrigen Sachaufwendungen schlagen neben den Erstattungen — vornehmlich Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und andere Kostenersatzleistungen — die sachlichen Verwaltungsausgaben zu Buche; hier wurden ebenfalls beträchtliche Kürzungen realisiert (–16 %).

Begünstigt wurden die Bemühungen um eine Reduzierung der Personalkosten durch äußerst moderate Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst. Vor allem aber hat der Stellenabbau zur Verringerung der Personalausgaben beigetragen. Von 1995 bis 1998 wurde die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst — auf Vollzeitstellen umgerechnet — nochmals kräftig, um 21 000, verringert; unter Einschluß der Krankenhäuser waren es sogar 27 000. Somit sind seit 1992 fast 54 000 Stellen — dies entspricht

Tabelle 2

Beschäftigte¹⁾ im Landesdienst Berlins nach Aufgabenbereichen

	1992	1995	1996	1997	1998	1995/92	1998/95
	Personen					Jahresdurchschnittliche Veränderungen in %	
Allgemeine Dienste	80 417	82 007	80 468	75 594	74 233	0,7	–3,3
Politische Führung u. zentrale Verwaltung	33 181	33 095	31 763	27 635	26 551	–0,1	–7,1
dar.: Politische Führung	10 418	10 363	9 350	8 101	8 377	–0,2	–6,8
Innere Verwaltung	9 324	8 316	8 294	7 424	7 121	–6,3	–5,0
Steuer- und Finanzverwaltung	9 136	10 305	9 988	9 291	9 070	4,1	–4,2
Hochbauverwaltung	4 118	3 926	3 877	2 563	1 972	–1,6	–20,5
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	36 250	36 356	36 125	36 007	35 615	0,1	–0,7
dar.: Polizei	28 350	28 872	28 840	28 291	27 868	0,6	–1,2
Feuerschutz	4 710	4 667	4 586	4 401	4 342	–0,3	–2,4
Rechtsschutz	10 987	12 557	12 581	11 953	12 067	4,6	–1,3
Bildungswesen, Wissenschaft, Kultur	75 778	62 621	64 140	60 832	58 781	–6,2	–2,1
Schulen und vorschulische Bildung	44 451	41 188	41 582	39 717	39 215	–2,5	–1,6
Hochschulen	18 506	17 015	19 209	18 017	16 705	–2,8	–0,6
Sonstiges	2 695	2 437	2 392	2 089	1 944	–5,2	–5,4
Kulturelle Angelegenheiten	10 126	1 981	958	1 010	918	–41,9	–22,6
Soziale Sicherung	43 797	36 341	33 503	32 419	29 653	–6,0	–6,6
Sozialverwaltung	10 396	13 191	12 946	13 417	11 234	8,3	–5,2
Einrichtungen der Sozialhilfe	5 440	3 695	2 789	2 036	1 047	–12,1	–34,3
Einrichtungen der Jugendhilfe	27 961	19 456	17 768	16 966	16 013	–11,4	–6,3
Gesundheit, Sport und Erholung	14 112	11 626	10 209	8 960	7 994	–6,3	–11,7
Sonstige Bereiche	6 361	4 615	4 706	4 808	5 276	–10,1	4,6
Insgesamt	220 463	197 210	193 025	182 612	175 936	–3,6	–3,7
<i>Nachrichtlich:</i>							
Hochschulkliniken	15 241	16 158	15 465	15 142	14 740	2,0	–3,0
Krankenanstalten ohne Hochschulkliniken	29 057	24 990	23 651	21 511	20 489	–4,9	–6,4

¹⁾ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet. Nur Kernhaushalt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt Berlin; Berechnungen des DIW.

einem Fünftel des ehemaligen Personalstands — gestrichen worden (Tabelle 2).⁶ Betroffen von dem Rückgang waren zunächst ausschließlich die infrastrukturellen Bereiche Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kindertagesstätten, während in den Verwaltungsbereichen einschließlich öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz das Personal sogar noch aufgestockt wurde. Nach 1995 wurde jedoch auch hier der Rotstift angesetzt.

Vergleicht man Berlin mit den beiden anderen Stadtstaaten, so zeigt sich allerdings, daß in der Hauptstadt noch immer weit mehr Menschen im Landesdienst beschäftigt sind als in Hamburg und in Bremen (Tabelle 3). Hamburg hat in einer ähnlichen Größenordnung wie Berlin sein Personal reduziert, in Bremen verlief der Abbau langsamer. Noch immer hat Berlin „Altlasten“ zu verkraften: Bis zum Fall der Mauer hatte der öffentliche Dienst im Westteil der Stadt eine arbeitsmarktpolitische Pufferfunktion zu erfüllen; nach dem Fall der Mauer wurden überproportional viele Stellen der Ost-Berliner Magistratsverwaltung sowie der Einrichtungen aus dem Bereich des

Ministerrats der DDR, der Volkspolizei und der Stadtbezirke in den Gesamtberliner Stellenplan überführt. Im Vergleich zu Hamburg und Bremen sind in Berlin noch immer weit mehr Polizisten je 1 000 Einwohner beschäftigt. Hingegen ist der Überhang im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung teilweise abgebaut worden, obgleich hier — etwa wegen der ballungsbedingten Größenvorteile — durchaus noch Einsparmöglichkeiten bestehen dürften.

An den Schulen und Hochschulen hat sich der Beschäftigungsrückgang in den letzten Jahren spürbar verlangsamt. Nimmt man als Versorgungsindikator die erteilten Wochenunterrichtsstunden je Schüler an den allgemeinbildenden Schulen zum Maßstab, so zeigt sich für 1997, daß Berlin etwas besser als Hamburg, aber schlechter als

⁶ Allerdings ist die Aussagefähigkeit eines Vergleichs mit den Vorjahren zum Teil dadurch eingeschränkt, daß Einrichtungen aus dem Landeshaushalt „ausgegliedert“ bzw. statistische Zuordnungen geändert wurden.

Tabelle 3

Beschäftigte¹⁾ im Landesdienst der Stadtstaaten je 1000 Einwohner

	1995			1998		
	Berlin	Bremen	Hamburg	Berlin	Bremen	Hamburg
Allgemeine Dienste	23,6	19,2	20,3	21,7	18,2	18,4
Politische Führung u. zentrale Verwaltung	9,5	8,9	7,8	7,8	8,5	7,0
dar.: Politische Führung	3,0	3,3	0,4	2,4	3,1	0,6
Innere Verwaltung	2,3	0,0	0,0	2,0	2,0	2,4
Steuer- und Finanzverwaltung	3,0	2,7	3,4	2,7	2,6	3,3
Hochbauverwaltung	1,1	0,0	0,0	0,6	0,7	0,6
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	10,5	7,4	8,7	10,4	7,0	8,0
dar.: Polizei	8,3	5,3	6,2	8,1	5,1	5,7
Feuerschutz	1,3	0,0	0,0	1,3	1,2	1,5
Rechtsschutz	3,6	2,8	3,8	3,5	2,6	3,4
Bildungswesen, Wissenschaft, Kultur	18,0	18,6	15,9	17,2	17,9	15,5
Schulen und vorschulische Bildung	11,9	12,8	10,6	11,5	11,0	10,0
Hochschulen	4,9	4,0	4,3	4,9	4,3	4,5
Sonstiges	1,2	1,8	1,0	0,8	2,6	1,0
Soziale Sicherung	10,5	3,2	5,8	8,7	3,9	3,0
Sozialverwaltung	3,8	.	.	3,3	3,7	2,1
Einrichtungen der Sozialhilfe	1,1	.	.	0,3	0,2	0,1
Einrichtungen der Jugendhilfe	5,6	.	.	4,7	.	0,6
Gesundheit, Sport und Erholung	3,4	1,1	2,2	2,3	1,6	1,7
Sonstige Bereiche	1,3	2,8	3,5	1,5	2,8	2,8
Insgesamt	56,8	44,8	47,8	51,5	44,4	41,3
<i>Nachrichtlich:</i>						
Hochschulkliniken	4,7	—	4,0	4,3	—	3,9
Krankenanstalten ohne Hochschulkliniken	7,2	13,8	0,1	6,0	2,0	0,0

¹⁾ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt Berlin; Berechnungen des DIW.

Bremen gestellt war: In Berlin wurden 1,48, in Hamburg 1,43 und in Bremen 1,65 Wochenstunden je Schüler erteilt.⁷ An den Berliner Hochschulen sind die Betreuungsrelationen etwas günstiger — im Jahre 1996 kamen auf einen hauptberuflich Lehrenden 11 Studierende, während es in Bremen 14 und in Hamburg 12 waren.⁸ Die Unterschiede werden allerdings in erster Linie von dem Gewicht bestimmt, das betreuungsintensive Studienfächer an den jeweiligen Hochschulen haben.

Der Bereich „Soziale Sicherung“ entzieht sich einem unmittelbaren Vergleich, weil in Hamburg und Bremen Kindergärten und -tagesstätten fast ausschließlich von freien Trägern unterhalten werden und das Personal nicht zum öffentlichen Dienst zählt. Bezieht man die Zahl der Plätze auf das Personal in der Jugendhilfe, so kann von einer Überausstattung Berlins nicht die Rede sein.⁹ Hingegen weisen die Indikatoren in der Sozialverwaltung auf einen Ausstattungsvorsprung hin. Ähnliches gilt für den Bereich Sport und Erholung, obgleich hier der Vorsprung Berlins bereits kräftig geschmolzen ist.

Die Entwicklung der laufenden Transferausgaben zeigt ein differenzierteres Bild: Nach einem kräftigen Rückgang 1996 sind sie — allerdings moderat — gestiegen. Der Rückgang hatte vor allem methodische Gründe, denn die Hilfen an die Berliner Verkehrsbetriebe werden seitdem nicht als Übertragungen, sondern als Kapitalzuführung und somit als Beteiligung verbucht. Tatsächlich entlastet wurde der Haushalt durch die Einführung der Pflegeversicherung sowie die rückläufige Zahl von Asylbewerbern.

Die Bemühungen um eine Begrenzung des Haushaltsdefizits haben sich vor allem in den Investitionsausgaben — haushaltspolitisch sind sie die flexibelste Ausgabenart — niedergeschlagen. Sie sind 1998 gegenüber 1995, als sie mit 1,9 Mrd. DM einen Höchststand erreicht hatten, um 800 Mill. DM gekürzt worden. Auch die Investitionszuschüsse an Unternehmen wurden nachhaltig, von 3,2 auf 2,5 Mrd. DM, gesenkt. Hierin schlagen sich vor allem die geringeren Mittel für die regionale Wirtschaftsförderung, den Krankenhausbau wie auch für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nieder.

Die riesigen Haushaltsfehlbeträge insbesondere 1995 und 1996 ließen die Zinsausgaben in die Höhe schnellen. Erst im Vorjahr konnte die explosionsartige Entwicklung gebremst werden, zum einen wegen gesunkener Kapitalmarktzinsen, zum anderen weil hochverzinsliche Altschulden durch niedrigverzinsliche Kredite ersetzt werden, wobei Einsparungen auch durch eine Verkürzung der Laufzeiten realisiert werden; eine wichtige Rolle spielte zudem der Defizitrückgang aufgrund der hohen Privatisierungserlöse. Inzwischen muß die Stadt über ein Fünftel ihrer Steuereinnahmen für den Zinsdienst aufwenden. Damit hat sie Hamburg mit seiner höheren Steuerkraft weit hinter sich gelassen, wo „nur“ 15% der Steuereinnahmen für diesen Zweck ausgegeben werden. In Bremen liegt die Relation indes bei einem Drittel — eine Grö-

Benordnung, die dort seinerzeit den Haushaltsnotstand mitbegründete.

Trotz der zum Teil drastischen Einschnitte liegen die Pro-Kopf-Ausgaben in Berlin mit 12 100 DM noch immer deutlich über denen von Hamburg (10 900 DM) und auch über denen von Bremen (11 800 DM). Allerdings hat sich der Abstand in den letzten Jahren merklich verringert. Zudem ist zu berücksichtigen, daß das höhere Niveau in Berlin auf die teilungsbedingten Sonderlasten zurückzuführen ist (Berlin = 100):¹⁰

	1995	1998
Ausgaben je Einwohner		
Bremen	91,7	97,5
Hamburg	82,8	90,1
Einnahmen je Einwohner		
Bremen	120,8	113,0
Hamburg	100,5	95,8

Die hohen Pro-Kopf-Einnahmen Bremens resultieren vornehmlich aus den (befristeten) Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Linderung der Haushaltsnotlage in den Stadtstaaten. Umgekehrt ist die Tatsache, daß die Pro-Kopf-Einnahmen Hamburgs niedriger als in Berlin sind, darauf zurückzuführen, daß Hamburg weder Mittel aus dem Länderfinanzausgleich noch Ergänzungszuweisungen des Bundes erhält.

Zur Haushaltsentwicklung 1999 und 2000

Auch in diesem und im nächsten Jahr ist die Finanzpolitik Berlins von dem Bemühen geprägt, die Haushaltsfehlbeträge weiter zu verringern (Tabelle 1). Abermals sollen Privatisierungserlöse helfen, insbesondere den Anstieg der Zinsausgaben zu bremsen. Allerdings dürfte es sehr viel schwerer als in den Vorjahren fallen, im Haushalt den Rotstift anzusetzen, nachdem bereits viele Kürzungsmöglichkeiten realisiert worden sind. Außerdem wird der politische wie ökonomische Preis, weitere Kürzungen durchzusetzen, immer höher. Andererseits werden die Steuereinnahmen bundesweit — und damit auch in Berlin, zumindest mittels des Länderfinanzausgleichs — wohl wieder merklich stärker als in den Vorjahren zunehmen. Die Steuerausfälle aufgrund der Steuerrechtsänderungen

⁷ Vgl. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz: Schulen, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1988 bis 1997, Bonn 1998.

⁸ Allerdings bezieht sich diese Aussage auf das Jahr 1994, da aktuellere Daten nicht vorliegen. Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Grund- und Strukturdaten 1998/99, Bonn 1999, S. 220.

⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe (1994).

¹⁰ So weisen die ostdeutschen Länder und Gemeinden um ein Fünftel höhere Ausgaben auf als die westdeutschen.

1999/2000 werden sich mit 20 Mill. DM bzw. 80 Mill. DM (jeweils gegenüber dem Vorjahr) in recht engen Grenzen halten.

Trotz der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsdele dürfen die Steuereinnahmen in diesem Jahr um über 3 % expandieren. Ursache hierfür sind vor allem die höheren Einkommenssteigerungen und die Tatsache, daß nunmehr die guten Gewinnjahre zur Veranlagung kommen und der Einfluß der für den Aufbau Ost gewährten Steuervergünstigungen nachläßt. Im nächsten Jahr muß trotz wieder anziehender Konjunktur mit einem etwas schwächeren Zuwachs (2½ %) gerechnet werden. Allerdings sind in diesen Schätzungen nicht die Folgen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs oder einer weitergehenden Unternehmenssteuerreform berücksichtigt. Hingegen wird angenommen, daß die wirtschaftliche Entwicklung in der Stadt weiterhin schwächer verläuft als in der Gesamtwirtschaft. Je weniger Berlins Steuerkraft mit der bundesweiten Entwicklung Schritt hält, um so höher werden die Ansprüche der Stadt im Länderfinanzausgleich, wobei das insgesamt zur Verfügung stehende Verteilungsvolumen an das gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen gekoppelt ist.¹¹ Geschmälert werden die Einnahmen aus dem Finanzausgleich durch den Verlust an Einwohnern von nahezu 20 000 pro Jahr; dadurch verringern sich die Ansprüche schätzungsweise um jährlich 100 Mill. DM. Hingegen sind die Zuweisungen des Bundes weitgehend festgeschrieben; bei den Zuschüssen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Wirtschaftsförderung“ wird ein leichter Rückgang unterstellt.

Schwer einzuschätzen ist der Umfang der Privatisierungserlöse und deren zeitliche Realisierung. In der hier vorgelegten Schätzung wird angenommen, daß die Einnahmen aus dem Teilverkauf der Wasserbetriebe in diesem Jahr in die Landeskasse fließen; dafür sind 2,5 Mrd. DM angesetzt. Mit der Teilprivatisierung der Wasserbetriebe sind die großen Brocken des „Tafelsilbers“ veräußert. Es bleiben nur noch einige Wohnungsunternehmen, so daß in Zukunft kaum noch nennenswerte Erlöse realisiert werden können. Zusätzliche Einnahmen erhofft man sich aus dem Verkauf vom Grundvermögen, obwohl die ursprünglich gehegten Erwartungen — in der Diskussion war eine Größenordnung von 25 Mrd. DM — bei weitem nicht erfüllt werden können. Der jetzt gehandelte Wert von 5 bis 6 Mrd. DM scheint viel realitätsnäher, wird aber nicht den erhofften finanzpolitischen Befreiungsschlag bringen. Auch wäre es ökonomisch und fiskalisch unsinnig, die Grundstücke so rasch wie möglich zu verkaufen, da der Markt zusätzlich unter Druck geriete und die geplanten Erlöse nicht zu erzielen wären. In der Schätzung sind jeweils 500 Mill. DM für Grundstücksverkäufe angesetzt.

Für die Personalausgaben kann wohl nicht mehr mit einem Rückgang gerechnet werden. Die entlastenden Wirkungen eines weiteren Abbaus der Beschäftigung — die hier vorgelegte Schätzung unterstellt einen Rückgang um

5000 Stellen pro Jahr — dürfte durch die Tarifsteigerung kompensiert werden. Der Schwerpunkt des Abbaus wird in den administrativen Bereichen liegen müssen. Hinzu kommt, daß die Versorgungsbezüge für die Beamten, die in den Ruhestand treten, aus dem Landeshaushalt gezahlt werden müssen. Weiter rückläufig dürften sich die Sachausgaben entwickeln. So müssen die Hochschulen und andere Zuwendungsempfänger weitere Einbußen hinnehmen, und auch bei den sächlichen Verwaltungsausgaben sind Einsparungen wahrscheinlich; die Erstattungen an Dritte dürften indes steigen.

Die Transferausgaben werden voraussichtlich moderat zunehmen. Nach der Niveauabsenkung durch die Pflegeversicherung werden sich die sozialen Leistungen mindestens im Gleichschritt mit den allgemeinen Einkommenssteigerungen entwickeln. Hingegen werden die Transfers an die Unternehmen sinken, weil zum einen die Mittel für den Sozialen Wohnungsbau ebenso wie die Zuschüsse für die Modernisierung von Wohngebäuden verringert und zum anderen die Zuschüsse im Rahmen der Regionalförderung zurückgeführt werden. Auch die Kapitalzuführung an die Berliner Verkehrsbetriebe soll gesenkt werden. Die Zinsausgaben werden voraussichtlich um jeweils gut 5 % zunehmen. Unterstellt sind weiterhin niedrige Kapitalmarktzinsen; zudem dürften weitere Umschuldungen dämpfend wirken.

Für die unmittelbaren Investitionsausgaben sind weitere Kürzungen zu befürchten, doch ist in Anbetracht des inzwischen extrem niedrigen Niveaus kein Spielraum mehr gegeben. Bereits heute befinden sich viele der Berliner Infrastruktureinrichtungen, vornehmlich öffentliche Gebäude und Straßen, in einem beklagenswerten Zustand.

Alles in allem werden nach der hier vorgelegten Schätzung die Ausgaben im Berliner Landeshaushalt abermals sinken, und zwar um jeweils 0,2 %. Das Defizit dürfte in diesem Jahr von 5,6 auf 4,9 Mrd. DM zurückgehen, im nächsten Jahr aber auf 6,4 Mrd. DM steigen. Diese Schwankung ist in erster Linie auf die Annahmen über die Entwicklung der Privatisierungserlöse zurückzuführen. Bereinigt um diese Erlöse errechnen sich folgende Defizite: 8,2 Mrd. DM (1998), 7,9 Mrd. DM (1999) und 7,4 Mrd. DM (2000).

Finanzpolitische Perspektiven

Fraglos macht die Konsolidierung des Berliner Landeshaushalts beachtliche Fortschritte. Nicht nur wurden trotz widriger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen die

¹¹ Wenn Berlins Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich in diesem Jahr zurückgehen, so ist dies auf das abrechnungsbedingt „überhöhte“ Vorjahresniveau zurückzuführen.

Haushaltsfehlbeträge merklich verringert, auch die aufgeblähte Berliner Verwaltung wurde erheblich verkleinert. Doch treten die Kosten dieser Politik — Belastungen des Arbeitsmarktes, Alterung des Infrastrukturkapitals und sich verschärfende soziale Probleme — immer mehr zu Tage. Und dennoch: Eine Alternative zu dem eingeschlagenen Kurs bestand letztlich wohl kaum, es sei denn, der Bund wäre bereit gewesen, den Abbau seiner finanziellen Unterstützung für Berlin zu verzögern, so daß die Stadt über mehr Zeit zur Anpassung verfügt hätte. In den Verhandlungen wurde freilich ein anderes Ergebnis erzielt.¹² Geschmälert wurden die Anpassungskosten durch einen umfänglichen Verkauf von Landesvermögen, doch steht dieser Weg in Zukunft nur noch bedingt offen, da neben dem Grundvermögen lediglich einige Wohnungsbaugesellschaften noch veräußerungsfähig sind.

Von zentraler Bedeutung ist heute die Frage, ob Berlin seinen finanzpolitischen Kurs durchhalten und sich mittelfristig, also etwa innerhalb eines Fünfjahreszeitraumes, aus eigener Kraft seiner finanziellen Probleme entledigen kann. Diese Frage ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil die Ausgestaltung des Solidarpakts II — die Neuregelung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs im Jahre 2004 — noch völlig offen ist, die ostdeutschen Länder aber finanzielle Einbußen einkalkulieren müssen. Auch die Steuerreform wird im Jahre 2002 den Berliner Haushalt zusätzlich, nach heutigem Stand immerhin um 350 Mill. DM, belasten. Schließlich gilt es, die Budgetregeln des Vertrags von Maastricht zu beachten; gemäß diesem Vertrag müssen die Mitgliedsstaaten eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Haushalte — und dies heißt letztlich ein ausgeglichenes Budget — gewährleisten. In der Außenvertretung hat der Bund hierfür Sorge zu tragen, doch sind im föderalen Bundesstaat die (autonomen) Länder verpflichtet, den Bund zu unterstützen und die Regeln einzuhalten. Vor diesem Hintergrund ist Berlins künftiger Konsolidierungsbedarf riesig, denn mit einem Defizit von reichlich 4 % des regionalen Bruttoinlandsprodukts¹³ liegt die Stadt weit über der Grenze, die man den Bundesländern und ihren Gemeinden zugestehen könnte.¹⁴

Die Konsolidierungserfolge der letzten Jahre waren vor allem das Ergebnis politischer Entscheidungen auf der Landesebene. Ausgaben wurden gekürzt, Ausstattungsversprünge gegenüber anderen Regionen abgebaut. Betroffen davon waren auch — und nicht zuletzt — solche Infrastruktureinrichtungen, die für das regionale Wachstumspotential und die überregionale Anziehungskraft von besonderer Bedeutung sind. So leisten die Berliner Hochschulen und Forschungseinrichtungen nicht nur einen erheblichen Beitrag zur Bildung des regionalen Humankapitals und stärken das geistige wie kulturelle Klima der Stadt, sondern produzieren auch neues Wissen, von dem die regionale Wirtschaft profitieren kann. Auch die vielen kulturellen Einrichtungen, die gleichfalls einen nicht zu

unterschätzenden Standortfaktor darstellen, mußten zum Teil erhebliche Kürzungen hinnehmen. Schließlich seien die Schulen genannt, die in ihrer (personellen) Ausstattung nun nicht mehr besser gestellt sind als diejenigen in den anderen Stadtstaaten oder Großstädten. Weitere Kürzungen in diesen Bereichen werden — sofern sie nicht durch den Rückgang der Schülerzahlen oder ähnliche Einflüsse bedingt sind — kontraproduktiv wirken, zumal die Altersstruktur der Beschäftigten dadurch, daß das altersbedingte Fluktuationspotential zum Stellenabbau verwendet wurde, immer ungünstiger wird. Überaltertes Personal in Ausbildung und Forschung hemmt jedoch das Einfließen von neuem Wissen. Dieser „Vergreisung“ muß entgegengewirkt werden. Aber auch weitere Kürzungen der investiven Ausgaben sind nicht zu vertreten. Mit anderen Worten: Der eingeschlagene Konsolidierungskurs läßt sich nicht beliebig fortsetzen, es sei denn, man ist bereit, noch höhere Opportunitätskosten in Kauf zu nehmen. Dessen ungeachtet muß es in Zukunft zu den vorrangigen Zielen gehören, die Effizienz des Verwaltungshandelns zu erhöhen, indem die Arbeitsprozesse rationalisiert und die Verwaltungsabläufe effizienter gestaltet werden. Durch bloße Stelleneinsparungen — wie in der Vergangenheit — läßt sich dieses Ziel freilich nicht erreichen. Vielmehr sind hierzu auch Personalentwicklungsmaßnahmen (Weiterbildung u.ä.), die zunächst Kosten verursachen, erforderlich. Ein anderer wichtiger Schritt besteht darin, solche Leistungsstandards zu überprüfen, die sich Berlin selbst setzt, ohne dazu rechtlich verpflichtet zu sein (z. B. Sozialhilfe).

Zu einem weiteren nennenswerten Abbau des Haushaltsdefizits wird es in der Zukunft wohl aber nur kommen, wenn wieder günstigere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen mehr Steuereinnahmen in die öffentlichen Kassen fließen lassen. Berlin wird davon auch dann profitieren, wenn seine Wirtschafts- und Steuerkraft hinter dem Durchschnitt der Bundesländer zurückbleibt. Die Einnahmen der Stadt werden nämlich zum einen von der Beteiligung an den aufkommensstarken Gemeinschaftssteuern, zum anderen von dem hohen Nivellierungsgrad des Länderfinanzausgleichs, dessen Volumen mit der Rate der gesamtwirtschaftlichen Steuereinnahmen steigt,

¹² Aus Berliner Sicht wurde es seinerzeit schon als Erfolg gewertet, daß die einwohnerbezogenen Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen des Bundes nicht nur für Ost-Berlin, sondern auch für West-Berlin gewährt werden.

¹³ Die Relation wird dadurch unterzeichnet, daß in die Berechnung des Berliner BIP in erheblichem Umfang Tabaksteuern eingehen.

¹⁴ Zwar haben sich Bund und Länder noch nicht über eine Verteilung der Defizitquote geeinigt, doch liegt Berlins Wert weit entfernt von allen diskutierten Zuordnungsmöglichkeiten. Vgl. Dieter Vesper: Die Budgetregeln des Vertrags von Maastricht und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Gebietskörperschaften. Erscheint demnächst in den Beiheften zur Konjunkturpolitik.

geprägt. Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs sind zwar nicht so ausgestaltet, daß aus *fiskalischer* Sicht ein Bundesland ein starkes Interesse haben müßte, Wirtschaft zu attrahieren. Es ist jedoch abwegig daraus zu folgern, die Politik verspüre keinen Anreiz, Unternehmen in einer Region anzusiedeln. Risikoreich wäre freilich der Versuch, durch eigene kostenträchtige Maßnahmen die regionale Wirtschaft auf Wachstumskurs bringen zu wollen. Ein finanzschwaches Land wie Berlin, das in hohem Maße auf „externe“ Mittel angewiesen ist, kann solche Impulse nicht finanzieren; denn ein großer Teil der wachstumsbedingten Mehreinnahmen würde in andere öffentliche Kassen fließen. Aber auch der Erfolg der traditionellen Maßnahmen bleibt begrenzt, weil Berlin im interregionalen Wettbewerb steht und die Instrumente der Wirtschaftsförderung regional nur wenig ausdifferenziert sind. So sind bei der Investitionszulage oder bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die Bedingungen für alle neuen Länder sehr ähnlich; gleiches gilt etwa für die Hilfen des Bundes für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur. Deshalb spielen die „gewachsenen“ Standortvorteile eine um so größere Rolle — und dies ist in Berlin nun einmal das breit gefächerte Angebot an Bildungs-, Wissenschafts-, Technologie- und Kultureinrichtungen. Hierauf sollte sich die Politik konzentrieren.

Natürlich stellt sich aufgrund der leeren Kassen die Frage nach Finanzierungsalternativen für staatliche Infrastrukturvorhaben, d. h. die Frage der privaten Finanzierung und Bereitstellung von Infrastrukturkapital. Erweist sich schon a priori die private Lösung nicht unbedingt als die kostengünstigere Alternative, so stellen Finanzierungsmodelle, wie sie für den neuen Großflughafen vorgesehen sind, einen ökonomisch höchst fragwürdigen Weg dar. Die geplante Fluggastgebühr, die vom Herbst an von jedem Flugpassagier zu entrichten ist, steht in keinem Verhältnis zum Leistungsangebot, denn erst wenn der neue Flughafen genutzt wird, können hierfür Nutzungsgebühren erhoben werden. Der Äquivalenzgedanke, auf dem jede Form der Gebühren- oder Beitragsfinanzierung beruht, greift hier nicht. Als Möglichkeit verbleibt dann nur die Steuerfinanzierung.

Es stellt sich aber auch die Frage, in welchem Umfang künftig Leistungen, die Berlin als Hauptstadt bereitstellt, „extern“ finanziert werden können und sollten. Dies betrifft beispielsweise eine Vielzahl der kulturellen Einrichtungen. Zwar obliegt es gemäß der föderalen Aufgabenverteilung den Ländern, die kulturellen Aufgaben wahrzunehmen.¹⁵ Doch kommt den kulturellen Einrichtungen Berlins in Zukunft eine ungleich größere — gesamtstaatli-

che — Repräsentationsfunktion zu. Ihre Finanzierung kann von Berlin allein nicht getragen werden. In vielen Hauptstädten Europas werden die kulturellen Institutionen vom Zentralstaat finanziert. In Berlin sollen künftig 120 Mill. DM pro Jahr aus dem Bundeshaushalt in die Finanzierung der Hauptstadtultur fließen. Doch erscheint diese Summe längst nicht ausreichend. Allein für die kulturellen „Leuchttürme“, die zugleich besonders repräsentative Funktionen wahrnehmen — insbesondere die Opernhäuser, die großen Theater und das Philharmonische Orchester —, wendet das Land Berlin jährlich etwa 350 Mill. DM auf. Dessen ungeachtet ist zu vermuten, daß viele Einrichtungen noch längst nicht alle Einnahmepotentiale ausgeschöpft haben. Insbesondere für die Institutionen der „Spitzenkultur“ sollte es möglich sein, das Instrument des Kultursponsorings stärker zu nutzen. Auch könnten diese Einrichtungen ihre Produkte besser vermarkten (Shops, Restaurants usw.); hier bieten die Erfahrungen andernorts, so von Städten wie New York oder Boston, interessantes Anschauungsmaterial.

Aber auch für die Finanzierung anderer Infrastruktureinrichtungen der Stadt (z. B. Verkehrssysteme, Denkmalpflege) muß eine stärkere Bundesbeteiligung angestrebt werden. In diesem Zusammenhang sei auf das Beispiel Washington D.C. verwiesen. Die amerikanische Bundeshauptstadt finanziert fast die Hälfte ihres Haushaltes über Zuweisungen der zentralen Ebene, wobei die Pro-Kopf-Ausgaben der Stadt weit mehr als doppelt so hoch sind wie im Durchschnitt der amerikanischen Staaten und ihrer Gemeinden.¹⁶ Freilich ist die finanzpolitische Autonomie des District of Columbia eingeschränkt, denn das Budget wird zwar von den lokalen Entscheidungsträgern aufgestellt, doch muß es vom Kongreß der USA bestätigt werden.¹⁷ Wie immer die Lösung aussehen mag: Trotz aller Konsolidierungserfolge wird Berlin seine Finanzprobleme mittelfristig nicht alleine lösen können, zumal als Bundeshauptstadt und Regierungssitz auch neue Aufgaben zu finanzieren sein werden.

¹⁵ Schon bei der Gründung der „Stiftung Preußischer Kulturbesitz“ hatten die Länder einen Verstoß gegen ihre Kulturhoheit vermutet und eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht angestrengt. Sie wurde allerdings verworfen.

¹⁶ Vgl. American Council on Intergovernmental Relations: *Significant Features of Fiscal Federalism*, Vol. 2, Washington 1998.

¹⁷ Vgl. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census: *1992 Census of Governments*, Vol. 1, No. 1 (Government Organization), Appendix A (Individual State Descriptions), Washington 1994.

Russische Energiewirtschaft nach der Finanzkrise

Wirtschaftspolitische Versäumnisse und sinkende Weltmarktpreise für Öl haben in Rußland zur Finanzkrise im August 1998 und zur drastischen Abwertung des Rubel beigetragen. Die russische Energiewirtschaft scheint den negativen Folgen der Krise auf den ersten Blick entkommen zu sein, hat doch die Abwertung des Rubel den exportorientierten Energieunternehmen eine Kostenentlastung gebracht. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, daß für die Energiewirtschaft auch zusätzliche Belastungen entstanden sind. Energieunternehmen müssen spezielle Abgaben und Zölle zur Finanzierung der defizitären öffentlichen Kassen entrichten. Gleichzeitig hat das Problem der Nichtzahlung von Energielieferungen durch Verbraucher zugenommen. Dem Energiesektor werden die Lasten der wirtschaftspolitischen Versäumnisse wie unzureichende Liberalisierung der Energiepreise und mangelnde Fortschritte bei der Deregulierung aufgebürdet. Erschwerend kommen Entscheidungsblockaden durch Regierung und Parlament sowie die unzureichenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinzu, die nicht zuletzt ausländische Investitionen behindern. In diesem Umfeld versuchen sich die Energieunternehmen zu behaupten. Solche Unternehmen, die bereits vor Beginn der Finanzkrise eine Konsolidierung ihrer Produktions- und Organisationsstrukturen eingeleitet und eine längerfristige Entwicklungsstrategie entwickelt haben (z.B. Gazprom, Lukoil, Surgutneftegaz), sind dabei im Vorteil. In diesem Anpassungsprozeß kann für sie auch eine Senkung der Produktion notwendig sein. Dem Großteil der Unternehmen stehen jedoch weitere Förderrückgänge, der Abbau von Arbeitsplätzen und teilweise auch die Liquidierung bevor.

Von der internen Instabilität ist die Exporttätigkeit nicht betroffen worden. Die Exportmengen blieben 1998 auf dem Niveau vom Vorjahr. Dabei wurde wie in den Vorjahren die Ausfuhr in Länder der GUS, die gegenüber Rußland Zahlungsrückstände haben, eingeschränkt und die in Drittländer ausgeweitet. Einer weiteren Expansion der Exporte nach Westeuropa sind angesichts von kurzfristig weitgehend ausgelasteten Transportkapazitäten sowie immer noch niedrigen Preisen indes Grenzen gesetzt. Auf längere Sicht wird Rußland aber seine bisherige Position auf den westeuropäischen Märkten — die EU bezieht derzeit 13 % ihrer Mineralölimporte und 35 % ihrer Erdgasimporte aus Rußland — wohl behaupten.

Bedeutung und Lage der Energiewirtschaft

Gesamtwirtschaftliche Bedeutung

Die Bedeutung des Energiesektors für die Gesamtwirtschaft ist in den 90er Jahren gestiegen. Während das Bruttoinlandsprodukt von 1992 bis 1998 um knapp ein Drittel und die Industrieproduktion sogar um mehr als ein Drittel gefallen sind, war der Produktionsrückgang im Energiesektor in diesem Zeitraum um ein Viertel deutlich geringer. Daher ist der Anteil des Energiesektors an der Industrieproduktion gestiegen, und zwar von reichlich einem Fünftel 1992 auf mehr als 30 % im Jahre 1998 (Tabelle 1).

Der Energiesektor spielt traditionell eine große Rolle in der Außenwirtschaft: Durch Ausfuhren von Energieträgern wurden in der Vergangenheit etwa 40 % der Exporterlöse erwirtschaftet. Nach dem Preisanstieg Mitte der 90er Jahre erhöhte sich der Anteil der Erlöse allein aus dem Export von Mineralöl und Erdgas in den Jahren 1996 und 1997 auf etwa 44 %; dies entsprach 38 Mrd. USD. Mit den 1998 wieder gefallen Preisen — der Preis für russisches Rohöl sank auf dem Spotmarkt von durchschnitt-

lich 19,1 USD/Barrel (1997) auf 12,76 USD/Barrel — gingen die Erlöse aus dem Export um über ein Drittel auf rund 28 Mrd. USD zurück (Tabelle 2),¹ da es nur unzureichend gelang, mit Hilfe einer Mengenausweitung gegenzusteuern. Diese Entwicklung hat sich zunächst noch in den ersten beiden Monaten 1999 fortgesetzt; im Frühjahr kam es zeitweise zu einer Erholung der Preise.

Die Energieunternehmen tragen mit Zöllen, Steuern und Abgaben nicht unerheblich zu den staatlichen Einnahmen bei. Die Ölindustrie leistet nach eigenen Angaben einen wachsenden Beitrag (1994: 6 %, 1998: 20 %) zu den Einnahmen des konsolidierten Budgets.² Allerdings sind hierin auch die in den letzten Jahren gestiegenen Privatisierungserlöse aus dem Verkauf staatlicher Anteile an Energieunternehmen enthalten. Um die Steuerrückstände in der Ölindustrie zu verringern und die Unternehmen zu einer pünktlichen Steuerzahlung zu bewegen, wird das Exportvolumen säumiger Ölunternehmen

¹ Vgl. Russian Economic Trends, Monthly Update, März 1999, S. 22.

² Vgl. vwd-Rußland vom 25. März 1999, S. 3.

Tabelle 1

Anteil der Energiewirtschaft an der Industrie-
produktion, den Industrieinvestitionen und den
Exportserlösen in Rußland
in %

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Industrieproduktion						
23,0	24,0	26,4	26,8	29,0	28,5	31,4
Industrieinvestitionen						
53,1	55,7	54,8	57,0	60,1	64,1	59,2
Exportserlöse						
37,6	31,6	40,4	37,7	44,1	43,8	37,6
* Vorläufig.						
Quellen: Goskomstat: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, Moskau 1996; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1997, Moskau 1997; Rossija v cifrach 1998, Moskau 1998; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, I-XII 1998, Moskau 1998.						

seit Sommer 1998 entsprechend gekürzt.³ Steuern und Abgaben haben für die öffentlichen Haushalte indes eine sinkende Bedeutung, während das Gewicht der Zolleinnahmen steigt. So betrug der Anteil der insgesamt abgeführten Zölle 1998 nur etwa 5 % der föderalen Einnahmen. Nachdem aber Anfang 1999 gestaffelte Exportzölle für Energieträgerausfuhren eingeführt worden waren,⁴ stieg der Anteil nach vorläufigen Angaben im ersten Quartal 1999 auf etwa ein Drittel.⁵ Insgesamt wird die Lage der öffentlichen Haushalte in hohem Maße von der Situation der Energiemärkte innerhalb und außerhalb des Landes bestimmt.

Gewinnung, Verbrauch, Exporte

Der Primärenergieverbrauch ist im Zuge der Transformation weniger als die gesamtwirtschaftliche Leistung gesunken; die im internationalen Vergleich ohnehin hohe Energieintensität ist also weiter gestiegen. Die Binnennachfrage nach Energieträgern wird sich kurz- bis mittelfristig auch aufgrund der ungünstigen Wachstumsperspektiven der russischen Wirtschaft nicht nennenswert erhöhen. Selbst wenn es zu einem wirtschaftlichen Aufschwung kommen sollte, dürfte aufgrund der damit einhergehenden Modernisierung der Primärenergieverbrauch zunächst nicht steigen.

Erdgas ist heute mit einem Anteil von über 50 % am Primärenergieverbrauch der wichtigste Energieträger (Tabelle 3 und Abbildung 1). Die Primärenergiegewinnung insgesamt hatte in der Russischen Teilrepublik ihren Höchststand im Jahre 1988. Damals wurden 569 Mill. t Erdöl und 590 Mrd. m³ Erdgas gefördert (Tabelle 4). Danach ist die Primärenergiegewinnung kontinuierlich gesunken. Erst im Jahre 1998 wurde wieder ein leichter Zuwachs erzielt. Rückläufig war dabei weiterhin die Kohlegewinnung, während die Erzeugung von Strom auf Basis von Wasserkraft und Kernenergie sowie die Erdölproduktion auf dem Vorjahresniveau stagnierten. Die Erdgasge-

³ Um Exporte tätigen zu können, sind die Ölunternehmen in hohem Maß auf das staatliche Pipelinennetz angewiesen. Durch Zugangsregelungen zum Transportsystem können daher auch die Exportmengen beeinflusst werden. In welchem Umfang die Erdölunternehmen exportieren dürfen, wird grundsätzlich in Abhängigkeit von ihrem Produktionsvolumen festgelegt.

⁴ Der Zollsatz beträgt 2,5 Euro/Tonne Rohöl bei einem Weltmarktpreis zwischen 9,8 USD/Barrel und 12,3 USD/Barrel und 5 Euro/Tonne bei einem Preis oberhalb von 12,3 USD/Barrel. Aufgrund des unter 9,8 USD/Barrel gesunkenen Preises wurde Ende März 1999 die Erhebung des Exportzolls vorübergehend ausgesetzt.

⁵ Bank of Finland: Russian and Baltic Economies, The Week in Review, Nr. 16/1999. Die Summe aus Steuern, Abgaben und Zöllen wird aber wahrscheinlich zwischen Energiewirtschaft und Fiskus in einem Verhandlungsprozeß vereinbart. Vgl. Ahrend, Rüdiger, Nadia Ivanova and Elena Panova: Budget and Inflation: Current Situation and Prospects for 1999, in: Russian Economic Trends, Monthly Update, April 1999, S. 3.

Tabelle 2

Erlöse aus den Mineralöl- und Erdgasexporten
Rußlands
Mrd. US-Dollar

Region	1994	1995	1996	1997	1998*
Rohöl					
GUS-Länder	1,9	1,9	1,9	1,8	0,7
Übrige Länder	9,6	10,4	14,1	13,0	9,6
Insgesamt	11,5	12,3	16,0	14,8	10,3
Ölprodukte					
GUS-Länder	0,7	0,5	0,4	0,4	0,6
Übrige Länder	3,4	4,4	7,1	6,7	3,6
Insgesamt	4,1	4,9	7,5	7,1	4,2
Mineralöl insgesamt					
GUS-Länder	2,6	2,4	2,3	2,2	1,3
Übrige Länder	13,0	14,8	21,2	19,7	13,2
Insgesamt	15,6	17,2	23,5	21,9	14,5
Erdgas					
GUS-Länder	3,8	3,6	5,0	5,7	.
Übrige Länder	7,9	9,8	10,8	10,7	.
Insgesamt	11,7	13,4	15,8	16,4	13,3
Mineralöl- und Erdgas					
GUS-Länder	6,4	6,0	7,3	7,9	.
Übrige Länder	20,9	24,6	32	30,4	.
Insgesamt	27,3	30,6	39,3	38,3	27,8
* Vorläufig.					
Quellen: Goskomstat: Rossijskij statističeskij ežegodnik, Moskau, verschiedene Jahrgänge; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, I-XII 1998, Moskau 1998; Russian Economic Trends, Monthly Update, March 1999, Moskau 1999.					

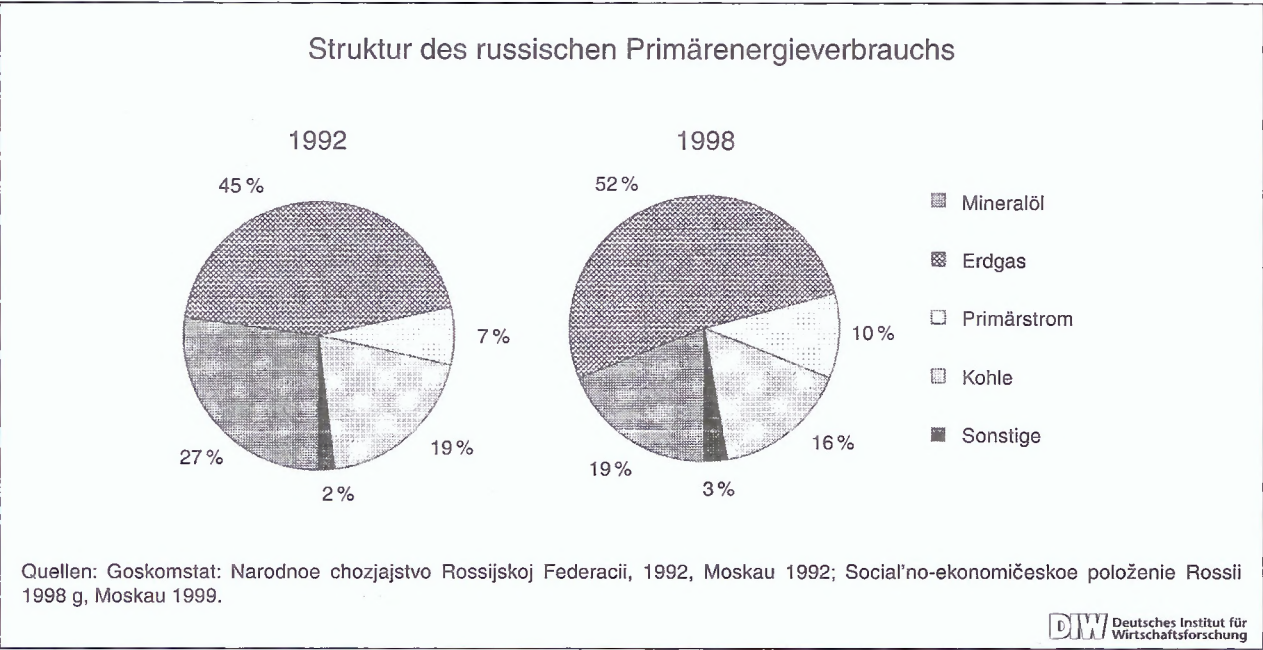
Tabelle 3

Primärenergieverbrauch nach Energieträgern in Rußland							
Jahr	Braun- kohle Mill. t	Stein- kohle Mill. t	Erdöl Mill. t	Erdgas Mrd. m³	Wasser- kraft Mrd. KWh	Kern- kraft Mrd. KWh	Insgesamt Exa-Joule
1988	152,0	285,2	273,6	437,2	157,0	126,1	38,7
1989	141,5	278,5	276,7	443,7	154,3	128,1	38,7
1990	137,3	264,7	258,7	508,7	161,4	118,3	39,9
1991	130,5	238,7	274,6	539,2	164,2	120,0	40,9
1992	124,5	228,4	233,8	468,4	162,0	119,5	36,4
1993	116,0	207,5	204,5	458,0	175,0	119,1	34,4
1994	105,2	178,6	152,2	432,9	172,4	98,0	30,3
1995	101,0	151,9	147,6	412,8	171,4	99,5	28,7
1996	98,5	152,9	127,0	412,5	176,8	108,8	28,0
1997	94,0	143,4	127,4	379,1	178,1	106,3	26,5
1998*	87,0	134,0	121,0	400,0	179,0	101,0	26,0
* Vorläufig. Quellen: Goskomstat: Rossijskij statističeskij ežegodnik, Moskau, verschiedene Jahrgänge; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1998 g., Moskau 1999.							

Tabelle 4

Primärenergiegewinnung nach Energieträgern in Rußland							
Jahr	Braun- kohle Mill. t	Stein- kohle Mill. t	Erdöl Mill. t	Erdgas Mrd. m³	Wasser- kraft Mrd. KWh	Kern- kraft Mrd. KWh	Insgesamt Exa-Joule
1988	152,0	273,5	568,8	589,8	160,9	126,1	56,1
1989	141,5	268,3	552,2	615,8	159,7	128,1	56,0
1990	137,3	257,4	516,2	640,5	166,8	118,3	55,1
1991	130,5	222,9	461,1	643,0	168,5	120,0	52,0
1992	124,5	212,5	396,4	640,4	172,0	119,5	49,0
1993	116,0	189,0	354,4	618,3	175,0	119,1	45,8
1994	105,2	165,7	317,8	607,3	176,9	98,0	43,0
1995	101,0	161,0	307,0	595,0	176,4	99,5	42,0
1996	98,5	156,5	301,0	601,0	173,0	108,8	41,9
1997	94,0	150,0	305,8	570,0	175,0	106,3	40,8
1998*	87,0	143,0	303,0	591,0	176,0	101,0	41,0
* Vorläufig. Quellen: Goskomstat: Rossijskij statističeskij ežegodnik, Moskau, verschiedene Jahrgänge; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1998 g., Moskau 1999.							

Abbildung 1



winnung wurde deutlich erhöht und hat wieder das Niveau von Ende der 80er Jahre erreicht. Die Investitionen in der Energiewirtschaft sind weiterhin rückläufig; in der Stromindustrie sanken sie 1998 um etwa 8 %, in der Kohle-, Erdgas- und Erdölindustrie insgesamt sogar um 16 %.⁶ Eine rasche Modernisierung des überalterten Kapitalstocks

und deutliche Erhöhung der Produktionskapazitäten sind daher nicht zu erwarten.

⁶ Im Vergleich zu anderen Industriezweigen sind die Investitionen in der Energiewirtschaft relativ hoch. Sie beliefen sich 1998 auf etwa 60 % der Industrieinvestitionen.

Der Menge nach hatten die Exporte bereits 1997 wieder das Niveau von Anfang der 90er Jahre erreicht. Im Jahre 1998 wurde das Exportvolumen dann nicht mehr wesentlich gesteigert (Tabelle 5). Die Ausfuhren von Kohle und Strom haben keine große Bedeutung. Wichtigste Exportgüter bleiben Mineralöl und Erdgas. Hier folgt die regionale Aufteilung der Liefermengen weiterhin dem seit Beginn der Transformation üblichen Muster: Die Exporte in die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die gegenüber Rußland insgesamt erhebliche Zahlungsrückstände haben,⁷ werden verringert und die Lieferungen an die zahlungskräftigen Drittländer ausgeweitet. Eine nennenswerte weitere Erhöhung der Ölexporte an Drittländer zu Lasten von Lieferungen in den GUS-Raum dürfte aufgrund der beschränkten Transportkapazitäten kurzfristig nur noch begrenzt möglich sein.⁸

Die russische Regierung hat sich gegenüber der OPEC verpflichtet, ihre Exportmengen von April 1999 an um 100 000 Barrel/Tag zu senken. Nach der Politik der Mengenausweitung setzt Rußland nun auf Preiserhöhungen an den internationalen Märkten. Allerdings wird damit keine Neuorientierung der Energiepolitik verfolgt. Vielmehr geht es in erster Linie um die Haushaltssanierung. Zusätzlich zu dem gestaffelten Exporttarif wird bei den wieder höheren Exportpreisen erwogen, die Transportgebühren um eine weitere Abgabe in Höhe von 1,4 USD/t Erdöl

zu erhöhen. Diese Gebühr soll offiziell einen Beitrag zur Finanzierung einer neuen Pipeline nach Nordwesteuropa leisten. Langfristig sollen vor allem die Gasexporte gesteigert werden.

⁷ Neben Zahlungsrückständen ist zu berücksichtigen, daß der Barterhandel mit dem GUS-Raum eine hohe Bedeutung hat. So sollte Weißrußland seine Gasimporte aus Rußland nach einer Vereinbarung vom Frühjahr 1998 nur zu 26 % bar bezahlen; tatsächlich wurden aber nur 6 % bar beglichen (vgl. Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus. Verfall wird offenkundig. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18/99). Abgesehen von Einzelfällen ist nicht bekannt, zu welchen Konditionen der Barterhandel mit den einzelnen Nachfolgestaaten der Sowjetunion abgewickelt wird und in welchem Maß die Vertragsverpflichtungen eingehalten werden. Daher kann nicht abgeschätzt werden, wie hoch die Rückstände insgesamt sind.

⁸ Über den Zugang zum staatlichen Transportsystem wird dabei auch versucht, der aufgrund der noch immer bestehenden Preisdifferenzen zwischen Inland und Ausland für die Unternehmen lukrativen Erhöhung von Exporten zu Lasten der Binnenversorgung entgegenzuwirken. Zuletzt wurde im April 1999 vom Energieministerium angeordnet, Ölexporte zugunsten der Belieferung der Landwirtschaft zu verringern. Die Verordnung wurde allerdings auf Drängen der Ölexporteure bereits Stunden nach ihrer Einführung wieder außer Kraft gesetzt (vgl. RFE/RL Newslines vom 21. April 1999). Über den Umfang illegaler Exporte liegen keine Schätzungen vor.

Tabelle 5

Mineralöl- und Erdgasexporte Rußlands

Region	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Rohöl (Mill. t)									
GUS-Länder	.	104,0	72,8	42,9	32,8	26,1	20,6	17,1	19,2
Übrige Länder	.	56,5	66,2	79,9	95,4	96,2	105,0	110,0	117,9
Insgesamt	235,0	161,0	139,0	122,8	128,2	122,3	125,6	127,1	137,1
Ölprodukte (Mill. t)									
GUS-Länder	30,0	23,0	17,5	10,0	8,2	3,5	2,0	2,2	2,6
Übrige Länder	24,0	27,0	25,3	35,1	39,1	44,0	55,0	58,4	51,2
Insgesamt	54,0	50,0	42,8	45,1	47,3	47,5	57,0	60,6	53,8
Mineralöl insgesamt (Mill. t)									
GUS-Länder	.	127,0	90,3	52,9	41,0	29,6	22,6	19,3	21,8
Übrige Länder	.	83,5	91,5	115,0	134,5	140,2	160,0	168,4	169,1
Insgesamt	289,0	211,0	181,8	167,9	175,5	169,8	182,6	187,7	190,9
Erdgas (Mrd. m³)									
GUS-Länder	140,0	164,0	101,0	75,0	75,0	70,0	68,5	80,0	75,6
Übrige Länder	109,0	83,0	88,0	96,0	110,0	122,0	128,0	120,0	125,0
Insgesamt	249,0	247,0	189,0	171,0	185,0	192,0	197,0	200,0	201,0

* Vorläufig.
 Quellen: Goskomstat: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, Moskau 1996; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1997, Moskau 1997; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1998 g., Moskau 1999.

Ausländische Direktinvestitionen

Einen Impuls zur Steigerung der Energieproduktion könnten ausländische Investitionen geben. Der als strategisch eingestufte Energiesektor wurde allerdings bisher nur zögernd für Ausländer geöffnet. Er war zunächst als strategischer Sektor vollständig von der Privatisierung ausgenommen worden; das Pipelinennetz soll sogar ganz in staatlicher Hand verbleiben. Die Entscheidung, Anteile an Energieunternehmen letztlich doch zu verkaufen, war vor allem auf die Erzielung von Einnahmen für die öffentlichen Haushalte gerichtet. Die Beteiligung von Ausländern bleibt teilweise beschränkt. So ist in der Erdgasindustrie der Anteil, der von Ausländern höchstens gehalten werden darf, auf 25 % minus einer Aktie am Stammkapital festgesetzt.⁹ Insgesamt waren die ausländischen Investitionen in den Energiesektor 1998 mit rund 2 Mrd. USD bzw. 17 % der ausländischen Gesamtinvestitionen gering; nicht einmal ein Fünftel waren Direktinvestitionen.

Mit erheblicher Verzögerung hat die Duma im Februar 1999 in Ergänzung zu den gesetzlichen Regelungen über das Production-Sharing-Agreement (PSA) nun die Liste mit Fördergebieten, die für einen gemeinsamen Abbau offen sind, angenommen. Daraufhin wurde neben den beiden bereits bestehenden Abkommen (Sachalin I und Sachalin II), die sich noch in der Implementierungsphase befinden, ein drittes Abkommen gemeinsam mit einem französischen und norwegischen Ölunternehmen geschlossen. Dies ist allerdings noch kein Anzeichen dafür, daß sich Ausländer in absehbarer Zukunft in der russischen Ölindustrie verstärkt engagieren wollen. Ausländischen Unternehmen geht es offenbar zunächst darum, sich Erschließungsrechte zu sichern und auf dem russischen Markt präsent zu sein. Angesichts des insgesamt noch instabilen Umfelds und des mit der Finanzkrise einhergehenden Vertrauensverlusts ist kurz- bis mittelfristig nicht mit einem starken Zustrom ausländischer Investoren zu rechnen.

Anpassungen auf Unternehmensebene

Herausbildung einer dualen Struktur

Die Abwertung und die Finanzkrise haben auch auf Unternehmensebene erhebliche Auswirkungen gehabt. Für Unternehmen, die sich netto in Fremdwährung verschuldet haben, hat sich die finanzielle Situation weiter verschlechtert. Bei staatlich festgelegten Preisen für die einzelnen Energieträger konnten Kostensteigerungen nicht in vollem Umfang an die Verbraucher weitergegeben werden.¹⁰ Seit August 1998 hat sich der Differenzierungsprozeß innerhalb der russischen Energiewirtschaft wesentlich beschleunigt. Dabei lassen sich zwei Tendenzen erkennen:

— Eine (kleine) Gruppe umfaßt diejenigen Unternehmen, welche ihre Organisationsstrukturen weitgehend konsolidiert haben und unter dem Druck der Finanzkrise ihre Bestrebungen nach Internationalisierung und Diversifizierung beschleunigen. Beispiele hierfür sind Gazprom, die integrierten Ölkonzerne Lukoil und Surgutneftegaz sowie im Stromsektor RAO EES Rossii, Mosenergo und Irkutskenergo. Diese zeichnen sich mit Ausnahme der Unternehmen im Stromsektor durch ein günstiges Verhältnis von Exporterlösen zu Verschuldung in Devisen aus. Ihre internationale Kreditwürdigkeit hat durch die Finanzkrise keinen dauerhaften Schaden erlitten und liegt weit über derjenigen der Russischen Föderation. Die Eigentumsstrukturen der Unternehmen sind relativ stabil, wobei der Staat in einigen Fällen noch erhebliche Aktienpakete hält.

— Zu der zweiten, zahlenmäßig weit bedeutenderen Gruppe sind diejenigen Unternehmen zu zählen, bei denen die Finanzkrise Stabilisierungsansätze zunichte gemacht hat und die vor erheblichen Strukturänderungen stehen. Zu dieser Gruppe zählen vor allem die zu Finanzindustrie-Gruppen gehörigen Unternehmen, aber auch mehrheitlich in Staatsbesitz befindliche Unternehmen, welche in den vergangenen Jahren keiner grundsätzlichen Anpassung unterworfen waren. Beispiele sind die Ölgesellschaften Jukos und Eastern Oil, Sibneft, Sidanco, die staatlichen Unternehmen Rosneft, Slavneft und Onaco, des weiteren Sibur (Gasindustrie) und die meisten der regionalen Stromerzeugungs- und -verteilungsunternehmen (Energos).

Im *Öl*sektor erhalten für die Unternehmen der ersten Gruppe zunehmend Wirtschaftlichkeit und die Sicherung langfristiger Entwicklungsperspektiven als Entscheidungskriterien den Vorrang vor quantitativen Parametern. Öl wird nicht mehr um jeden Preis gefördert. Unwirtschaftliche Bohrlöcher werden stillgelegt. Bei insgesamt weiter rückläufigen Bohraktivitäten wurde 1998 das für die längerfristige Perspektive wichtige Verhältnis von Erkundungs- und Förderbohrungen zugunsten ersterer verbessert. Die Kapazitäten in Bereichen höherer Wertschöpfung bis hin zum Absatz von Ölprodukten werden ausgebaut. Wie das Beispiel von Lukoil zeigt, werden auch zunehmend Beteiligungen im Ausland erworben mit dem Ziel, das Portfolio von Ressourcen und die Raffineriekapazitäten zu diversifizieren.

⁹ Am Stromkonzern EES halten Ausländer mittlerweile ein Drittel der Aktien, obwohl die Duma 1998 beschlossen hatte, den Anteil auf 25 % zu begrenzen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

¹⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Energiesektor zudem von der in der russischen Wirtschaft verbreiteten Nichtzahlung stark betroffen ist. So betrug der Anteil der nichtbezahlten Rechnungen 1998 in der Gasindustrie 48 % (1997: 37 %) und in der Stromindustrie 44 %.

Die im Besitz von Finanz-Industrie-Gruppen befindlichen Unternehmen hingegen sehen sich hastigen Portfolioanpassungen gegenüber.¹¹ Bei den Staatsunternehmen fehlt es an einer eindeutigen Linie und einer längerfristigen Strategie von Seiten der Ministerien; so ist z. B. die Frage offen, ob im Ölsektor die Privatisierung fortgesetzt wird oder ob es zur Zusammenführung der drei bis vier Erdölunternehmen, an denen der Staat noch Mehrheitsanteile hält, unter dem Dach einer integrierten Staats-Holding kommt.

Im *Gassektor* ist Gazprom mit über 90 % der Produktion das dominierende Unternehmen. Die vor Jahren angekündigte vertikale Entflechtung von Gazprom in eigenständige Förder- und ein Transportunternehmen ist ausgeblieben, ebenso seine horizontale Umbildung. Ausländische Beteiligungen an Gazprom blieben gering, d. h. weniger als gesetzlich möglich. Mit dem Verkauf eines Staatsanteils von 4 % an die Ruhrgas AG wurde erstmals ein größeres Aktienpaket veräußert. Weitere strategische Partnerschaften mit Shell, ENI sowie BASF/Wintershall werden derzeit schrittweise ausgebaut. Auch im europäischen Ausland hat Gazprom seine Beteiligungs politik forciert, z. B. durch einen Anteil am Interconnector zwischen Großbritannien und Westeuropa.

Im *Stromsektor* hält die mehrheitlich in Staatsbesitz befindliche Holding RAO EES das Monopol am Übertragungsnetz, ist Eigentümerin der meisten Energias sowie der größten konventionellen Kraftwerke und übt zugleich die Funktion eines Großhändlers aus. Es gibt nur einige wenige unabhängige Erzeuger- und Versorgungsunternehmen. Dazu zählen einige Energias (u. a. Irkutskenergo) sowie das Staatsunternehmen Rosenergoatom, das alle Atomkraftwerke verwaltet. In einigen Regionen, insbesondere in Westsibirien, gibt es Bestrebungen, sich aus der Abhängigkeit von der Holding zu lösen und eine Dezentralisierung der unterschiedlichen Funktionen von RAO EES herbeizuführen.

Finanzindikatoren

Die finanziellen Indikatoren der Energieunternehmen spiegeln die reale Entwicklung nicht ausreichend wider. Dennoch hat sich bei einigen Unternehmen durch die Integration in die internationalen Finanzmärkte die Transparenz hinsichtlich der Bewertung erhöht. Der APS-Öl- und Gasindex, der im März 1998 noch bei 350 gelegen hatte, fiel im Oktober auf einen Tiefstand von 60; in diesem Frühjahr setzte eine Erholung ein. Damit liegen die Energiewerte aber noch über der Entwicklung des allgemeinen russischen Aktienindex (z. B. RTS).¹²

Ein Teil der russischen Energieunternehmen hat American Depositary Receipts (ADR) auf ausländischen Märkten platziert. Deren Kurse haben sich nach dem Einbruch im August 1998 stärker erholt als die Aktienkurse in Rußland. Die absolute Größe der russischen Energiekonzerne ist im internationalen Vergleich verschwindend gering.

Gerechnet zu den Höchstwerten des Vorjahres beläuft sich die Marktkapitalisierung aller integrierten Öl- und Gasunternehmen auf lediglich etwa 50 Mrd. USD. Dies entspricht gerade einmal der Kapitalisierung *eines* mittelgroßen westlichen Energiekonzerns.

Die Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Finanzdaten und den nach westlichen Bewertungskriterien zu erwartenden läßt sich u. a. mit folgenden Faktoren erklären, über deren Gewichtung noch Unklarheit herrscht:

- Fehlende Markttransparenz
- Unsicherheit bezüglich der tatsächlichen Unternehmenslage
- Unsicherheit über die wirtschaftlich nutzbaren Reserven¹³
- Unabhängig von der sektorspezifischen Situation kommt es offensichtlich wegen der unsicheren wirtschaftlichen und politischen Entwicklung (z. B. Nationalisierung, willkürliche Steuerpolitik) zu einem Abschlag auf die Kurse („Transformationsabschlag“).

Energieexporte nach Westeuropa

Die russische Energiewirtschaft spielt teilweise eine gewichtige Rolle bei der Energieversorgung Deutschlands und Westeuropas. 1998 machten russische Rohöl- und Mineralölproduktlieferungen knapp 13 % der entsprechenden Importe der Europäischen Union aus, bei Erdgas lag der Anteil russischer Importe bei 35 % (Tabelle 6). An den deutschen Importen hatten russische Lieferungen einen Anteil von etwa 26 % bei Rohöl, 8 % bei Mineralölprodukten und 44 % bei Erdgas (Tabelle 7). Nur bei Gas kann von einer nennenswerten Importabhängigkeit gesprochen werden.

Rohöl und Ölprodukte

Von den Mineralölexporten im Jahr 1998 entfielen etwa zwei Drittel auf Rohöl und ein Drittel auf raffinierte Erdöl-

¹¹ Dies war beim Verkauf von 33 % des Aktienkapitals von Jukos durch die mittlerweile geschlossene Menatep-Bank an drei Auslandsbanken zu beobachten, oder es werden Konkursverfahren gegen sie eingeleitet (Sidanco). Ausländische Investoren mußten einen Teil ihrer Beteiligungen abschreiben, z. B. Amoco seine Beteiligung an Sidanco um 200 Mill. USD. Erfahrungsgemäß werden Konkursverfahren in Rußland meist nicht sachgerecht durchgeführt und bieten darüber hinaus die Möglichkeit, umfassende Vermögensanteile dem Anspruch der Gläubiger zu entziehen. Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands – Wirtschaftspolitik muß jetzt endlich Wachstumserfolge vorweisen. In Wochenbericht des DIW, Nr. 51-52/97, S. 1002-1007.

¹² Die kräftigste Erholung der Kurse – ein Hinweis auf die relative Stärke dieser Unternehmen – war bei Surgut und Lukoil zu beobachten. Diese notierten Anfang Mai 1999 bereits bei 100 % bzw. 62 % ihres Vorjahreshochs.

¹³ Die von russischen Unternehmen ausgewiesenen „Reserven“ liegen über denjenigen, die eine Reservenprüfung nach westlichem Standard ergeben würde.

Tabelle 6

Mineralöl- und Erdgasimporte der Europäischen Union

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rohöl (Mill. t)	534,7	538,5	526,0	548,0	559,4	582,2
dar. ehemalige Sowjetunion						
in Mill. t	63,2	71,2	62,7	72,6	75,1	74,0
Anteil in %	11,8	13,2	11,9	13,2	13,4	12,7
Ölprodukte (Mill. t)	187,4	181,6	183,3	188,6	188,1	189,1
dar. ehemalige Sowjetunion						
in Mill. t	17,8	15,4	17,8	23,9	24,4	24,0
Anteil in %	9,5	8,5	9,7	12,7	13,0	12,7
Mineralöl insgesamt (Mill. t)	722,1	720,1	709,3	736,6	747,5	771,2
dar. ehemalige Sowjetunion						
in Mill. t	81,0	86,6	80,5	96,4	99,5	98,0
Anteil in %	11,2	12,0	11,3	13,1	13,3	12,7
Erdgas (Mrd. m³)	163,4	170,5	187,1	201,9	206,1	208,2
dar. ehemalige Sowjetunion						
in Mrd. m³	33,0	71,2	77,9	75,9	73,7	72,3
Anteil in %	20,2	41,8	41,6	37,6	35,8	34,7
Quellen: International Energy Agency: Oil, Gas, Coal and Electricity, Quarterly Statistics, Paris, verschiedene Ausgaben.						

Tabelle 7

Mineralöl- und Erdgasimporte der Bundesrepublik Deutschland

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rohöl (Mill. t)	99,6	106,3	100,9	103,6	100,5	109,4
dar. ehemalige Sowjetunion						
in Mill. t	17,3	22,8	20,6	26,1	25,5	28,4
Anteil in %	17,4	21,4	20,5	25,2	25,3	25,9
Ölprodukte (Mill. t)	45,7	41,2	43,4	46,2	49,3	44,4
dar. ehemalige Sowjetunion						
in Mill. t	3,1	2,4	2,5	2,6	4,2	3,6
Anteil in %	6,7	5,8	5,8	5,7	8,6	8,1
Mineralöl insgesamt (Mill. t)	145,3	147,4	144,2	149,8	149,9	153,7
dar. ehemalige Sowjetunion						
in Mill. t	20,3	25,2	23,1	28,7	29,7	32,0
Anteil in %	14,0	17,1	16,0	19,2	19,8	20,8
Erdgas (Mrd. m³)	63,4	72,4	78,9	87,7	86,9	81,9
dar. ehemalige Sowjetunion						
in Mrd. m³	.	37,8	41,6	41,8	41,5	35,9
Anteil in %	.	52,1	52,8	47,7	47,7	43,8
Quellen: International Energy Agency: Oil, Gas, Coal and Electricity, Quarterly Statistics, Paris, verschiedene Ausgaben.						

produkte (Diesel, Benzin usw.). Durch die Abwertung des Rubel hat sich die Kostensituation russischer Erdölexporteure verbessert: Die in US-Dollar ausgedrückten Produktionskosten dürften sich um etwa 2 USD/Barrel reduziert haben. Angesichts leicht anziehender Exportpreise kann davon ausgegangen werden, daß zumindest ein Teil der Exporte auch nach marktwirtschaftlichen Kriterien sinnvoll ist.

Russisches Rohöl gelangt zur Zeit zu etwa gleichen Teilen durch Pipelines sowie die Verbindung Bahn/Schiff nach Europa (Abbildung 2). Über Kapazitäten und deren Auslastung gibt es widersprüchliche Aussagen, insbesondere zur Frage, ob die Hauptexportpipeline bereits heute an der Kapazitätsgrenze arbeitet. Diese Kapazitäten werden auf 60 Mill. Tonnen pro Jahr geschätzt, mit denen Ungarn (10 Mill. t), Polen (15 Mill. t), die Slowakei und Tschechien (je 7 Mill. t) sowie Deutschland (20 Mill. t) versorgt werden. Bei den Seehäfen konzentriert sich die Exporttätigkeit zur Zeit auf den Hafen Novorossijsk (30 Mill. t), welcher aber aufgrund technischer Engpässe und Wetteranfälligkeit nicht ständig zur Verfügung steht.

Zusätzliche Mengen werden in den Häfen von Ventspils (Lettland, 15 Mill. t), Odessa (Ukraine, 10 Mill. t) und Tuapse (5 Mill. t) verschifft.

Angesichts der unsicheren Entwicklung russischer Erdölexporte sowie der begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten müssen die derzeit geplanten Erweiterungen von Transportkapazitäten noch als Zukunftsmusik gelten.¹⁴ Dagegen ließen sich mit relativ geringen Investitionen die Durchsatzkapazitäten der Druschba-Pipeline sowie der Exporthäfen leicht erhöhen.

Der Anteil leichter Produkte am Output der Raffinerien und an den Exporten soll nach Aussagen der Regierung und der Industrie erhöht werden. Hinsichtlich der Exporte

¹⁴ Dies gilt vor allem für das vom Brennstoff- und Energieministerium Rußlands gemeinsam mit der Erdöltransportgesellschaft Transneft entwickelte Programm, in dem Investitionen in Milliardenhöhe vorgesehen sind. Hierzu zählt das Baltische Rohrleitungssystem für die Ausfuhr von Erdöl aus dem (weitgehend unerschlossenen) Timan-Pečora-Becken und die Exportpipeline von Angarsk nach China. Siehe „Durchsatzkapazität der Export-Pipelines wird erhöht“, vwd-Rußland vom 19. April 1999, S. 2.

Abbildung 2



ist Rußland bereits heute bei Ölprodukten von 50–60 Mill. t pro Jahr neben den Niederlanden (60 Mill. t) der größte Exporteur Europas — bei einer Auslastung von nur rund 65 % der Gesamtkapazitäten (268 Mill. t). Dennoch sind bei exportrelevanten Raffinerien nennenswerte Investitionen vorgesehen.¹⁵ Bei einer weiteren Konsolidierung der russischen Petrochemie kann somit eine Konkurrenz für mittel- und osteuropäische Länder erwachsen.

Gas

Von den Gasexporten im Jahre 1998 entfielen 35,9 Mrd. m³ auf Deutschland und etwa ebensoviel auf die anderen Länder der Europäischen Union. Rußland ist somit neben der Nordsee, den Niederlanden und Nordafrika ein bedeutender Gaslieferant für Europa. Der Abwertungseffekt dürfte die Exportkosten russischen Gases um 10–15 USD/1 000 m³ gesenkt haben. Die russischen Gasexporte werden fast ausschließlich über RAO Gazprom abgewickelt.

Analog zum Öl ist auch beim Gas die langfristige Exportentwicklung mit Fragezeichen zu versehen. Dies hängt erstens mit den hohen Transport- und Transitzkosten auf den bis zu 5 000 km langen Exportrouten zusammen. Zweitens wird in Westeuropa von der Liberalisierung der Gasmärkte eine Tendenz zur Preissenkung erwartet. Drittens gibt es Anzeichen für steigende Produktionskosten, die mit dem schwierigeren Zugang zu den Gasreserven und ausbleibenden Instandhaltungsinvestitionen zusammenhängen. Schließlich ist viertens auch die ökonomische Verfügbarkeit derjenigen Gasressourcen ungewiß, auf die Rußland seine Exportstrategie baut (Jamal-Halbinsel, Timan-Pechora, Stockman, Astrachan).

Demnach planen die russische Regierung und Gazprom zur langfristigen Sicherung der Gasexporte zwei Großprojekte: Die Erschließung der Jamal-Halbinsel und deren infrastrukturelle Anbindung bis nach Deutschland sowie die Verbindung Rußlands mit der Türkei durch das Schwarze Meer („Blue Stream Project“). Beide sind zwar seit fast einem Jahrzehnt im Gespräch, jedoch ist es bis heute zu keinem Durchbruch hinsichtlich der Finanzierung und Realisierung gekommen. Dagegen schreiten kleinere Projekte voran wie der Ausbau der Überlandkapazitäten um das Schwarze Meer oder die Verbindung zwischen Belarus und Polen.

Strom

Auch die russische Stromwirtschaft unternimmt Anstrengungen, ihre Exportkapazitäten zu erweitern und neue Märkte zu erschließen. Die Stromexporte, die Anfang der 90er Jahre noch bei jährlich über 40 TWh lagen, haben sich bis 1998 mehr als halbiert; der überwiegende Teil davon geht in den GUS-Raum. Durch die Abwertung ist bei den billigsten Anbietern — den Atomkraftwerken —

jedoch ein signifikanter Preisvorteil entstanden: Die Kosten fielen von etwa 2 US-Cents/kWh auf etwas über 1 US-Cent/kWh (gegenüber rund 2,5 US-Cents/kWh im slowakischen Atomkraftwerk Mochovce).

Einer stärkeren Ausweitung der russischen Stromexporte stehen zur Zeit noch zwei Aspekte entgegen:

— *Institutionell* wird durch das Leitungsmonopol des integrierten Unternehmens RAO EES der Zugang dritter Produzenten zum Netz erschwert. Dies behindert vor allem die Entwicklung der preisgünstigsten Anbieter Rosatomenergo sowie der Wasserkraftwerke (z. B. Irkutskenergo und Krasenergo). Im Oktober 1998 wurde erstmals ein Abkommen zwischen RAO EES und Rosatomenergo unterzeichnet, welches Direktverkäufe zuläßt. Westeuropäische und vor allem deutsche Energieversorger haben Interesse an Stromimporten geäußert.

— *Technisch* besteht die einzige physische Verbindung zur Zeit in einer Gleichstromkupplung zwischen Rußland und Finnland in Vyborg (600 MW). Jedoch sind zwei Projekte in einem fortgeschrittenen Stadium, welche darum konkurrieren, Rußland mit dem europäischen CENTREL-UCPTE Netz zu verbinden und somit einen direkten Stromaustausch zu ermöglichen: Es handelt sich einmal um die Schließung des sogenannten „Baltischen Rings“, d. h. einer Verbindung Rußland-Litauen-Kaliningrad-Polen, zum anderen um eine Strombrücke zwischen der Ukraine und dem CENTREL-Netz in Polen oder Ungarn. In einer ersten Stufe könnten ca. 5 TWh pro Jahr über eine solche Verbindung transportiert werden.

Neben der politischen Brisanz hängen die russischen Stromexporte letztlich auch von deren langfristiger Wirtschaftlichkeit ab. Die derzeit niedrigen Strompreise innerhalb der EU nach der Deregulierung, die hohen Transportkosten sowie die potentiellen Exportkapazitäten in Mitteleuropa setzen den russischen Exporten Grenzen.

Ausblick

Nachdem in der Vergangenheit eine konsequente Umstrukturierung und Deregulierung des Energiesektors versäumt wurden, stehen die meisten russischen Energieunternehmen heute mit dem Rücken zur Wand. Ziel der Energiepolitik müßte es sein, die übermäßige Belastung des Sektors aufzugeben, z. B. durch Aufhebung spezieller Steuern und Zölle. Auch sollte auf eine Verstärkung der Politik gegenüber Investoren sowie auf eine Verstärkung des Wettbewerbs hingewirkt werden. Erst dann erhalten

¹⁵ So modernisiert Surgut derzeit die Kirisch-Raffinerie bei St. Petersburg (Kapazität: 17 Mill. t) und entwickelt das Batereinaja Exportterminal. Slavneft sieht für die Jaroslav-Medelejev- und Novo-Jaroslav-Raffinerien neue Cracker vor und modernisiert vor allem seine Raffinerie in Mozyr (20 Mill. t), die dem europäischen Markt am nächsten ist.

die Unternehmen den Anreiz und die Möglichkeit, den tatsächlichen Marktbedingungen angepaßte langfristige Unternehmensstrategien zu entwickeln.

Die bisher von den Außenmärkten nur gering beeinflussten Sektoren Strom- und erst recht Kohleindustrie stehen vor einem langwierigen Anpassungsprozeß. Beim Energieträger Gas verfügt Rußland sowohl über größere Rohstoffvorkommen als auch eine stabile, wenngleich monopolistische Industriestruktur. In der ebenfalls stark exportabhängigen Ölindustrie hingegen werden sich die unternehmerischen Anpassungsprozesse aufgrund der Marktsituation (übersättigte westliche Märkte sowie eine stagnierende Binnennachfrage) und der ungünstigen

Ressourcenlage relativ rasch vollziehen. Zusammenfassend wird deutlich, daß in erster Linie der Außenmarkt als Katalysator für Anpassungsprozesse der russischen Energieunternehmen wirkt.

Die russischen Energieexporte scheinen sich zu stabilisieren, wenn auch auf geringerem Niveau als ursprünglich erwartet. Erhebliche Investitionen in den Ausbau der Exportkapazitäten sind, mit Ausnahme der erwähnten Projekte in der Gas- und Stromwirtschaft, nicht zu erwarten. Dies resultiert nicht zuletzt daraus, daß für ausländische Direktinvestoren die Lage in Rußland risikoreich bleibt, so daß keine größeren Engagements zu erwarten sind.

Integration junger Ausländer in das Bildungssystem verläuft langsamer

Junge Ausländer, die in Deutschland leben, haben bis Mitte der neunziger Jahre zunehmend an der schulischen, beruflichen sowie Hochschulausbildung teilgenommen und Bildungsabschlüsse erworben. In letzter Zeit verläuft diese Entwicklung in einem geringeren Tempo. Es kam sogar — hauptsächlich in der Berufsausbildung — zu Rückschritten. Wenn weiterhin eine solide Schulbildung und eine gute berufliche Qualifikation für eine leistungsfähige Volkswirtschaft und eine offene Gesellschaft als konstitutiv angesehen werden, dann müssen junge Ausländer besser in Schule, Berufsausbildung und Hochschule integriert werden. In der Bundesrepublik Deutschland lebten am Jahresende 1997 gut 7,4 Mill. Ausländer; davon waren fast 3,1 Mill. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in einem bildungsrelevanten Alter von sechs bis unter 30 Jahren.¹

Der überwiegende Teil der jungen Ausländer lebte in den alten Bundesländern.² Ihre Zahl war in der ersten Hälfte der neunziger Jahre deutlich gestiegen, hat sich jedoch zuletzt etwas verringert, weil weniger Flüchtlinge aus Krisengebieten nach Deutschland kamen.

Die ausländische Bevölkerung weist gegenüber der deutschen stärker besetzte Jahrgänge in den jüngeren Altersklassen auf. Die sechs- bis unter dreißigjährigen Ausländer stellten 1997 gut zwei Fünftel der nichtdeutschen Bevölkerung, während die gleichaltrigen Deutschen ein erheblich geringeres Gewicht hatten (27%). Die Vermutung einer weiteren Zunahme der Zahl junger Ausländer stützt sich auf mehrere Faktoren: Ausländische Frauen haben eine höhere Geburtenrate als deutsche, junge Angehörige ausländischer Familien ziehen zu, und Asylbewerber sowie Flüchtlinge aus Krisenregionen kommen ins Land.

Bildungsbeteiligung und Schulbesuchsquote

Im Jahre 1997 lag die Bildungsbeteiligung³ der ausländischen Jugendlichen im Alter von 15 bis unter 20 Jahren in Deutschland nur bei gut 63% (Tabelle 1). Sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr noch geringfügig und ist weiterhin bedeutend kleiner als die der gleichaltrigen Deutschen (92%). Die Bildungsbeteiligung beider Gruppen der Bevölkerung hatte sich gegenüber dem Jahr zuvor zwar etwas weiter angenähert, doch war dies zur Hälfte auf die rückläufige Beteiligung bei der deutschen Bevölkerung zurückzuführen.

Der beträchtliche Abstand der Beteiligung in dieser Altersgruppe, in der sich wichtige Entscheidungen über den individuellen Bildungsweg auswirken, kann überwiegend damit erklärt werden, daß relativ weniger ausländische als deutsche Jugendliche weiterführende allgemeinbildende Schulen besuchten, ein Studium aufnahmen⁴ oder

eine berufliche Ausbildung begannen. Während die geschlechtsspezifischen Bildungsbeteiligungen in der deutschen Bevölkerungsgruppe nahezu gleich groß waren, lag die der ausländischen weiblichen Jugendlichen unter der der jungen männlichen Ausländer. Die Differenz der geschlechtsspezifischen Bildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher ist hauptsächlich eine Folge der bei Ausländerinnen geringeren Beteiligung an beruflichen

¹ Der Untersuchung wurden Bildungs- und Bevölkerungsstatistiken zugrunde gelegt, die aber bei ausländischen Schülern, Lehrlingen und Studenten weniger umfassend informieren als bei deutschen. In der Schülerzahl sind nicht die Kinder in Schulkindergärten und in Vorklassen enthalten. Beispielsweise ist keine Statistik vorhanden über das Alter ausländischer Schüler sowie von ausländischen Bildungsinländern (Ausländer, die in Deutschland die Hochschulreife erworben haben) an Hochschulen, ebenso keine Abschlußstatistik für ausländische Lehrlinge. Die entsprechenden Alters- und Verteilungsstrukturen wurden deshalb geschätzt. Vgl. zur Statistik: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Allgemeinbildende Schulen 1997/98, Berufliche Schulen 1997/98, Berufliche Bildung 1997, Studierende an Hochschulen WS 1997/98 und ergänzende Tabellen, Reihen 1-3 und 4.1, Fachserie 11, Wiesbaden 1998 und 1999; Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1998/99, Bonn 1999; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Deutsche und ausländische Bevölkerung nach Alter 1997 (Diskette) und Ausländische Bevölkerung, Reihe 2, Fachserie 1, Wiesbaden 1998; Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Berufsberatung 1997/98, Nürnberg 1999.

² Berlin (West) zählt zu den alten, Berlin (Ost) zu den neuen Bundesländern.

³ Die Bildungsbeteiligung kennzeichnet den an der gleichaltrigen Bevölkerung gemessenen Besuch von allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie von Hochschulen einschließlich der Personen in berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. Bei den ausländischen Studenten werden nur die Bildungsinländer berücksichtigt, das sind diejenigen, die die Hochschulreife im Inland erwerben.

⁴ Von den ausländischen Studenten werden nur die Bildungsinländer in die Untersuchung einbezogen. Vgl. hierzu: Martin Beck: Studentenmobilität und Bildungsinländer. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Internationale Hochschulstatistik, Spektrum Bundesstatistik, Band 12, Wiesbaden 1998, S. 88 ff. und Studierende an Hochschulen WS 1997/98, a.a.O., S. 253 ff.

Tabelle 1

**Schüler und Studenten nach ausgewählten Altersgruppen und Geschlecht
in der Bundesrepublik Deutschland 1997¹⁾**

Im Alter von ... bis unter ... Jahren ²⁾	Männer			Frauen			Insgesamt		
	Deut- sche	Aus- länder	Ins- gesamt	Deut- sche	Aus- länder	Ins- gesamt	Deut- sche	Aus- länder	Ins- gesamt
in 1000 Personen									
15 bis 20 Jahre	1 903,2	178,6	2 081,8	1 822,1	152,0	1 974,2	3 725,4	330,6	4 056,0
Allgemeinbildende Schulen	1 003,6	83,7	1 087,4	1 026,1	78,7	1 104,8	2 029,8	162,5	2 192,2
Berufliche Schulen ³⁾	889,5	94,3	983,8	756,3	72,4	828,7	1 645,8	166,7	1 812,5
Hochschulen ⁴⁾	10,0	0,6	10,6	39,8	0,9	40,7	49,8	1,5	51,3
20 bis 25 Jahre	714,4	46,6	761,0	680,5	47,1	727,6	1 394,9	93,7	1 488,6
Allgemeinbildende Schulen	25,1	2,9	28,0	21,4	2,3	23,8	46,6	5,2	51,8
Berufliche Schulen ³⁾	363,9	37,2	401,2	347,4	30,6	378,0	711,3	67,8	779,2
Hochschulen ⁴⁾	325,4	6,5	331,9	311,6	14,1	325,8	637,0	20,6	657,6
25 bis 30 Jahre	441,4	15,0	456,4	290,3	16,6	306,9	731,7	31,6	763,3
Allgemeinbildende Schulen	7,8	1,9	9,8	9,6	1,9	11,5	17,4	3,8	21,2
Berufliche Schulen ³⁾	55,9	3,9	59,8	54,0	3,9	57,9	109,9	7,8	117,7
Hochschulen ⁴⁾	377,7	9,2	386,9	226,8	10,8	237,5	604,4	20,0	624,4
Alle Schüler und Studenten	6 901,5	640,9	7 542,4	6 413,2	592,0	7 005,2	13 314,7	1 232,9	14 547,6
Allgemeinbildende Schulen	4 634,0	483,6	5 117,6	4 503,4	450,2	4 953,6	9 137,5	933,8	10 071,2
Berufliche Schulen ³⁾	1 328,1	136,3	1 464,3	1 183,6	108,1	1 291,7	2 511,6	244,4	2 756,0
Hochschulen ⁴⁾	939,4	21,0	960,4	726,2	33,8	760,0	1 665,6	54,7	1 720,4
Bildungsbeteiligung in %									
15 bis 20 Jahre	92,0	65,2	88,9	92,4	61,4	88,9	92,2	63,4	88,9
Allgemeinbildende Schulen	48,5	30,5	46,4	52,0	31,8	49,8	50,2	31,1	48,0
Berufliche Schulen ³⁾	43,0	34,4	42,0	38,3	29,3	37,3	40,7	32,0	39,7
Hochschulen ⁴⁾	0,5	0,2	0,5	2,0	0,4	1,8	1,2	0,3	1,1
20 bis 25 Jahre	37,5	12,3	33,4	37,3	13,2	33,3	37,4	12,7	33,4
Allgemeinbildende Schulen	1,3	0,8	1,2	1,2	0,7	1,1	1,2	0,7	1,2
Berufliche Schulen ³⁾	19,1	9,9	17,6	19,0	8,6	17,3	19,1	9,2	17,5
Hochschulen ⁴⁾	17,1	1,7	14,6	17,1	4,0	14,9	17,1	2,8	14,7
25 bis 30 Jahre	16,9	3,0	14,7	11,6	4,0	10,5	14,3	3,5	12,7
Allgemeinbildende Schulen	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4
Berufliche Schulen ³⁾	2,1	0,8	1,9	2,2	0,9	2,0	2,1	0,9	2,0
Hochschulen ⁴⁾	14,5	1,9	12,4	9,0	2,6	8,1	11,8	2,2	10,4

¹⁾ Bevölkerung am Jahresende, Schüler und Studenten im letzten Quartal. — ²⁾ Bei den Ausländern wurde die Altersstruktur der Schüler, Studenten und Personen in berufsvorbereitenden Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit geschätzt. — ³⁾ Einschließlich Personen in berufsvorbereitenden Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit. — ⁴⁾ Bei ausländischen Studenten nur Bildungsinländer, d. h. Personen, die die Hochschulreife im Inland erlangten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

Schulen und an der betrieblichen Berufsausbildung. Dagegen besuchten junge Ausländerinnen wie junge deutsche Frauen relativ mehr als die jeweiligen männlichen Mitglieder der Bevölkerungsgruppe die allgemeinbildenden Schulen und die Hochschulen.

Die Bildungsbeteiligung der jungen Ausländer im Alter von 20 bis unter 25 Jahren war 1997 in Deutschland mit knapp 13 % ebenfalls erheblich niedriger als die der Deutschen gleichen Alters (37 %). Der große Rückstand im Bereich der beruflichen Bildung und beim Hochschulstu-

dium konnte nicht verkleinert werden. Die Unterschiede bei den geschlechtsspezifischen Beteiligungsquoten sind auch hier bei den Ausländern ausgeprägter als bei den Deutschen.

Bei Ausländern im Alter von 25 bis unter 30 Jahren, einer Altersgruppe, in der verschiedene berufliche Schulen und vor allem Hochschulen besucht werden, nahm die Bildungsbeteiligung sogar geringfügig ab. Zurückzuführen war dies auf den abnehmenden Besuch der beruflichen Schulen. Weiterhin war die Bildungsbeteiligung der aus-

ländischen Bevölkerung erheblich kleiner als die der deutschen.

Fast drei Viertel der ausländischen Schüler und nahezu drei Fünftel der Studenten in der Bundesrepublik gehörten 1997 zu den sechs Nationen, von denen die meisten ausländischen Erwerbspersonen mit ihren Familienangehörigen zuzogen: Türken, Bewohner des ehemaligen Jugoslawiens, Italiener, Griechen, Spanier und Portugiesen (Tabelle 2). Bei allen sechs Bevölkerungsgruppen war die alterstypische Bildungsbeteiligung bei den Auszubildenden, den Schülern an den Oberstufen von Gymnasien sowie Gesamtschulen und den Studenten deutlich niedriger als die der gleichaltrigen Deutschen; unter den Berufsfachschülern waren im Vergleich zu deutschen Jugendlichen dagegen junge Spanier relativ stärker und junge Italiener sowie Türken gleich stark vertreten.

Die alterstypische Bildungsbeteiligung nach Nationen streute bei den Lehrlingen und den Hochschülern mehr als bei den Gymnasiasten sowie Gesamtschülern aus den Oberstufen. Die höheren Beteiligungsquoten der

Österreicher und Schweizer — insbesondere beim Hochschulbesuch — lassen erkennen, daß es wohl Fühlungsvorteile beim Zugang zu Bildungsinstitutionen gibt, die sich aus sprachlichen Vorteilen und besser bekannten kulturellen Verhaltensmustern ergeben. Wahrscheinlich zählt hier der Hochschulbesuch mit zu den ursächlichen Gründen für den Zuzug. Dagegen sind offensichtlich bei einigen Nationen Zugangsbarrieren vorhanden, die nicht nur sprachlichen Ursprungs sind, sondern sicherlich auch auf unzureichende Informationen über das Bildungssystem zurückgeführt werden können.

Eine Gruppierung der ausländischen Schüler, Lehrlinge und Studenten nach ihrer Herkunft — in die aus EU-Ländern, aus den anderen europäischen und aus den außereuropäischen Staaten — läßt bei den Beteiligungsquoten der 15- bis unter 25jährigen nur bei Studenten und Berufsfachschülern ein Gefälle zu Lasten der außereuropäischen Herkunftsländer erkennen.

Bei der Schulbesuchsquote gab es nicht nur große Unterschiede zwischen den ausländischen und deutschen

Tabelle 2

Junge Ausländer in ausgewählten Bildungseinrichtungen nach Staatsangehörigkeit und Anteil an der alterstypischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland 1997

Land der Staatsangehörigkeit	Auszubildende	Berufsfachschüler	Gymnasium u. Gesamtschule ¹⁾	Hochschule ²⁾	Insgesamt	Anteil ausländischer Auszubildender, Schüler und Hochschüler an den 15- bis unter 25jährigen				
						Auszubildende	Berufsfachschüler	Gymnasium u. Gesamtschule ¹⁾	Hochschule ²⁾	Insgesamt
	in Personen					in %				
EU-Länder	22 469	8 530	6 344	6 826	44 169	8,8	3,3	2,5	2,7	17,3
darunter:										
Frankreich	530	280	478	260	1 549	3,8	2,0	3,4	1,9	11,1
Griechenland	5 017	1 916	1 320	1 495	9 748	8,4	3,2	2,2	2,5	16,3
Großbritannien ³⁾	428	218	459	310	1 416	3,5	1,8	3,8	2,6	11,7
Italien	10 314	3 870	1 658	1 160	17 002	11,0	4,1	1,8	1,2	18,1
Österreich	1 356	313	758	1 248	3 676	10,0	2,3	5,6	9,2	27,2
Portugal	1 712	710	426	388	3 236	7,9	3,3	2,0	1,8	14,9
Spanien	2 158	907	486	743	4 293	11,6	4,9	2,6	4,0	23,1
Übriges Europa	67 132	27 842	18 144	13 191	126 310	8,5	3,5	2,3	1,7	16,0
darunter:										
Jugoslawien ⁴⁾	20 183	6 992	4 261	2 370	33 806	8,8	3,1	1,9	1,0	14,8
Polen	1 883	987	1 178	361	4 409	4,5	2,3	2,8	0,9	10,4
Schweiz	84	116	95	266	561	3,2	4,5	3,6	10,2	21,6
Türkei	44 662	18 065	9 746	6 569	79 042	10,3	4,2	2,2	1,5	18,2
Sonstige	20 564	5 840	7 836	2 100	36 340	9,7	2,8	3,7	1,0	17,1
Insgesamt	110 165	42 212	32 324	22 117	206 819	8,8	3,4	2,6	1,8	16,5
Nachrichtlich: Deutschland	1 482 062	324 436	668 725	686 812	3 162 035	19,1	4,2	8,6	8,8	40,7

¹⁾ Nur Schüler der Oberstufen. — ²⁾ Bei den ausländischen Studenten nur Bildungsinländer. Ausländische und deutsche Studenten nur bis zum Alter von 24 Jahren. — ³⁾ Einschließlich Nordirland. — ⁴⁾ Ehemaliges Staatsgebiet.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Kindern und Jugendlichen insgesamt, sondern auch eine beachtliche Differenz bei den Quoten der jungen Ausländer in den alten und neuen Bundesländern (Tabelle 3). Im Jahre 1997 lag die Schulbesuchsquote der jungen Ausländer im Alter von 6 bis unter 15 Jahren in Deutschland bei 86%. Die Quote stieg zwar gegenüber dem Vorjahr wieder deutlicher, war aber weiterhin bedeutend niedriger als die der deutschen Bevölkerung (95%).⁵ Der deutliche Abstand der Quoten in dieser Altersgruppe, in der der

Schulbesuch gesetzlich vorgeschrieben ist, war überwiegend darauf zurückzuführen, daß die Kinder von Kriegsflüchtlings und Asylbewerbern nicht der Schulpflicht unterliegen. Werden diese Kinder nicht eingeschult, so ent-

⁵ Die Schulbesuchsquote bezeichnet den an der gleichaltrigen Bevölkerung gemessenen Schulbesuch. Sie konnte auch in der Altersgruppe, in der Schulpflicht besteht, nicht 100 % erreichen, weil das durchschnittliche Einschulungsalter bei 6,7 Jahren lag.

Tabelle 3

Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen nach Altersgruppen
in den alten und neuen Bundesländern 1997¹⁾

	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer			Bundesrepublik Deutschland		
Im Alter von ... bis unter ... Jahren ²⁾	Deutsche	Ausländer	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Insgesamt
in 1000 Personen									
Schüler									
6 bis 15 Jahre	5 401,7	747,8	6 149,5	1 643,5	14,5	1 658,0	7 045,2	762,2	7 807,4
Allgemeinbildende Schulen	5 400,7	747,8	6 148,5	1 643,1	14,5	1 657,6	7 043,8	762,2	7 806,0
Berufliche Schulen	1,0	0,0	1,0	0,4	0,0	0,4	1,4	0,0	1,4
15 bis 20 Jahre	2 717,0	318,7	3 035,7	905,8	4,2	910,0	3 622,8	322,9	3 945,6
Allgemeinbildende Schulen	1 525,8	159,5	1 685,3	504,0	2,9	506,9	2 029,8	162,5	2 192,2
Berufliche Schulen	1 191,2	159,2	1 350,4	401,8	1,2	403,0	1 593,0	160,4	1 753,4
20 bis 25 Jahre	622,3	70,4	692,7	118,1	0,4	118,5	740,4	70,8	811,1
Allgemeinbildende Schulen	40,6	5,2	45,8	5,9	0,1	6,0	46,6	5,2	51,8
Berufliche Schulen	581,7	65,2	646,9	112,2	0,3	112,5	693,8	65,5	759,4
25 Jahre und älter	139,9	12,9	152,8	27,7	0,2	27,9	167,6	13,1	180,7
Allgemeinbildende Schulen	15,1	3,8	18,9	2,3	0,0	2,4	17,4	3,8	21,2
Berufliche Schulen	124,8	9,1	134,0	25,4	0,1	25,5	150,2	9,3	159,5
Alle Schüler	8 879,8	1 149,8	10 029,6	2 694,7	19,2	2 713,9	11 574,5	1 169,0	12 743,5
Allgemeinbildende Schulen	6 982,1	916,3	7 898,4	2 155,4	17,5	2 172,8	9 137,5	933,8	10 071,2
Berufliche Schulen	1 897,7	233,5	2 131,2	539,4	1,7	541,0	2 437,1	235,2	2 672,3
Bevölkerung									
6 bis 15 Jahre	5 696,4	856,0	6 552,4	1 711,6	27,4	1 739,1	7 408,0	883,4	8 291,4
15 bis 20 Jahre	2 979,8	503,3	3 483,0	1 061,7	18,3	1 080,0	4 041,4	521,6	4 563,0
20 bis 25 Jahre	2 924,3	699,5	3 623,8	802,6	36,1	838,7	3 727,0	735,6	4 462,5
Schulbesuchsquote in %									
6 bis 15 Jahre	94,8	87,4	93,9	96,0	52,7	95,3	95,1	86,3	94,2
Allgemeinbildende Schulen	94,8	87,4	93,8	96,0	52,7	95,3	95,1	86,3	94,1
15 bis 20 Jahre	91,2	63,3	87,2	85,3	22,8	84,3	89,6	61,9	86,5
Allgemeinbildende Schulen	51,2	31,7	48,4	47,5	16,0	46,9	50,2	31,1	48,0
Berufliche Schulen	40,0	31,6	38,8	37,8	6,7	37,3	39,4	30,8	38,4
20 bis 25 Jahre	21,3	10,1	19,1	14,7	1,1	14,1	19,9	9,6	18,2
Allgemeinbildende Schulen	1,4	0,7	1,3	0,7	0,2	0,7	1,2	0,7	1,2
Berufliche Schulen	19,9	9,3	17,9	14,0	0,9	13,4	18,6	8,9	17,0

¹⁾ Bevölkerung am Jahresende, Schüler im letzten Quartal. — ²⁾ Die Altersstruktur der ausländischen Schüler wurde geschätzt.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

stehen Bildungs- und Erziehungslücken, die eine Eingliederung in Gesellschaft und Beschäftigung erheblich erschweren.

Die Schulbesuchsquote der in der Bundesrepublik lebenden jungen Ausländer im Alter von 15 bis unter 20 Jahren hatte 1997 mit 62 % ebenfalls ein deutlich geringeres Niveau als die der gleichaltrigen Deutschen (90 %). Die Quote bei der ausländischen Bevölkerung hat sich freilich gegenüber dem Vorjahr etwas mehr als bei der deutschen erhöht, so daß sich der Abstand der Quoten beider Bevölkerungsgruppen verringerte. Der Anstieg war bei den jungen Ausländern vor allem auf den zunehmenden Besuch allgemeinbildender Schulen zurückzuführen.

Beim Schulbesuch ausländischer Kinder und Jugendlicher gab es weiterhin große Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern.⁶ Während in Westdeutschland 87 % der Sechs- bis unter Fünfzehnjährigen die Schule besuchten, waren es in Ostdeutschland nur 53 %. In der folgenden Altersgruppe war der Abstand zwischen Ost und West noch größer, und auch bei den 20- bis unter 25jährigen gab es eine beträchtliche Differenz (9 Prozentpunkte).

In den alten wie in den neuen Ländern hatte sich der Abstand beim Schulbesuch ausländischer und deutscher Schüler bis Mitte der 90er Jahre ständig verkleinert. In beiden Landesteilen begann die Entwicklung zuerst an den allgemeinbildenden Schulen und setzte sich wenig später an den beruflichen Schulen fort. Danach flachte der jeweilige Aufholprozeß jedoch ab und kehrte sich bei den 15- bis unter 20jährigen in Ostdeutschland 1997 sogar um, weil die Schulbesuchsquote junger Ausländer an beruflichen Schulen fiel. Während im Westen in den späten 80er Jahren die günstige Situation auf dem Lehrstellenmarkt den Aufholprozeß unterstützte, wirkten sich zuletzt in beiden Regionen abzeichnende Engpässe beim Angebot an Ausbildungsstellen hier nachteilig aus. Die Bedeutung einer guten beruflichen Qualifikation für eine Erwerbstätigkeit wurde auch von ausländischen Jugendlichen und ihren Eltern zunehmend erkannt. Die Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten ausländischen Bewerber um Lehrstellen stieg Jahr für Jahr; zuletzt verharrte sie auf einem Niveau von über 220 000 Personen.⁷

Allgemeinbildende Schulen

Die Zahl der ausländischen Schüler an den allgemeinbildenden Schulen in Deutschland hat sich 1997 weiter auf knapp 934 000 erhöht.⁸ Sie stieg relativ stärker als die Zahl der deutschen Schüler (Tabelle 4). Der Ausländeranteil, der 1970 erst bei 2 % (alte Länder) gelegen hatte, nahm somit auf reichlich 9 % zu. Die Schülerzahl bei den Ausländern erhöhte sich insbesondere an den Grundschulen, den Anfangsklassen der Gesamtschulen und Gymnasien sowie den Sonderschulen. An den Haupt-

schulen war sie dagegen rückläufig. Am stärksten erhöhte sie sich an den Schulen mit kombinierten Bildungsgängen, an denen der Hauptschul- oder Realschulabschluß erworben werden kann. Sie haben aber quantitativ bei der Integration von Ausländern in das Bildungssystem noch ein zu geringes Gewicht. Ferner nahm die Schülerzahl an den Abendschulen und Kollegs zu.

Ausländische Kinder und Jugendliche sind nach wie vor relativ häufiger als deutsche an Sonder- und Hauptschulen eingeschult. Zwar fiel der Ausländeranteil zuletzt an den Hauptschulen ein wenig, an den Sonderschulen blieb er jedoch unverändert hoch.

Erst ein knappes Viertel aller ausländischen Schüler lernte an den weiterführenden Real- und Gesamtschulen sowie an den Gymnasien; von den deutschen besuchten rund zwei Fünftel diese Schulen. Zudem blieb dieser Anteil bei den ausländischen Schülern zuletzt konstant, während er sich bei den deutschen weiter erhöhte. Nur an den Gesamtschulen gab es hier einen überdurchschnittlich großen Ausländeranteil. Außerdem lag er an den Abendschulen und Kollegs beträchtlich über dem Durchschnitt. Die höheren Ausländeranteile an den zuletzt genannten Schularten können als Indiz angesehen werden, daß diese Schulen überdurchschnittlich zur Integration von Ausländern in das Schulsystem beitragen und daß auch die ausländische Bevölkerung die große Bedeutung weiterführender allgemeinbildender Abschlüsse für eine qualifizierte Berufsausbildung und einen Bildungsaufstieg erkannt hat.

Der überwiegende Teil der ausländischen Schüler wurde in Deutschland geboren, wuchs hier auf und wurde ordnungsgemäß eingeschult.⁹ Dies trägt dazu bei, daß Verhaltens- und Sprachbarrieren klein gehalten werden. Intensive schulische Förderung führte zu besseren Sprach- und Fachkenntnissen. Bei längerer Aufenthaltsdauer hatten ausländische Familien zudem mehr Informa-

⁶ Zu einer Untersuchung der Bildungsbeteiligung der 15- bis unter 25jährigen Bevölkerung insgesamt in Deutschland vgl. auch: Gerhard Engelbrech et al.: Bildungsbeteiligung der Jugendlichen hat in Ostdeutschland 1995 Westniveau erreicht. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): IAB kurzbericht, Nr. 14, Nürnberg 1998.

⁷ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Berufsberatung 1997/98, a.a.O., S. 22 ff.

⁸ Schülerzahlen wurden in den meisten Bundesländern im September und Oktober 1997 erhoben. Die Zahlen betreffen das Schuljahr 1997/98; infolge von Wanderungen waren sie wohl eher zum Jahresende 1997 zutreffend als zur Jahresmitte 1998.

⁹ Wird die im Mikrozensus 1998 gestellte Frage zur Aufenthaltsdauer auf alle Ausländer bezogen, dann waren die meisten von ihnen im Inland geboren oder sie waren schon länger als zwanzig Jahre hier (52 %). Vor zehn bis zwanzig Jahren zogen 15 % zu. Nur bei rund einem Drittel lag die Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren. Vgl. Sabine Allafi: Erste Ergebnisse des Mikrozensus 1998. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, Heft 3, Wiesbaden 1999, S. 163.

Tabelle 4

Schüler nach Schularten in der Bundesrepublik Deutschland¹⁾

	Insgesamt			Deutsche			Ausländer		
	1992	1996	1997	1992	1996	1997	1992	1996	1997
in 1000 Personen									
Allgemeinbildende Schulen	9 265,0	9 988,3	10 071,2	8 443,2	9 065,2	9 137,7	821,8	923,1	933,6
Berufliche Schulen	2 587,4	2 614,3	2 672,3	2 360,4	2 373,8	2 437,1	227,0	240,5	235,2
Alle Schüler	11 852,4	12 602,6	12 743,5	10 803,6	11 439,0	11 574,7	1 048,8	1 163,6	1 168,8
in %									
Ausländeranteil				Struktur					
Allgemeinbildende Schulen	8,9	9,2	9,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
davon:									
Grund- und Hauptschulen ²⁾	10,7	11,3	11,4	55,6	54,5	54,2	68,2	68,2	68,1
Sonderschulen	13,5	14,4	14,4	3,7	3,8	3,8	5,9	6,2	6,3
Realschulen	7,0	6,5	6,4	11,6	12,4	12,5	9,0	8,5	8,4
Gesamtschulen	11,2	11,8	11,7	4,6	5,1	5,2	6,0	6,7	6,8
Freie Waldorfschulen	2,1	2,2	2,1	0,7	0,7	0,7	0,1	0,2	0,1
Gymnasien	4,1	4,0	4,0	23,3	23,1	23,1	10,1	9,4	9,4
Abendschulen und Kollegs	10,3	17,2	18,5	0,5	0,4	0,4	0,6	0,8	0,9
Berufliche Schulen	8,8	9,2	8,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
davon:									
Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr	23,2	19,9	19,8	2,2	3,5	3,5	7,0	8,7	9,0
Berufsschulen ³⁾	8,6	8,6	8,0	66,9	62,6	62,4	65,6	58,0	56,1
Berufsfachschulen	11,3	12,0	11,5	9,9	12,2	13,3	13,1	16,5	17,9
Kollegschulen ⁴⁾	14,4	16,2	15,4	3,0	3,2	3,2	5,2	6,0	6,0
Berufsober- u. Fachobersch. ⁵⁾	6,2	7,1	7,3	6,6	7,0	7,0	4,5	5,3	5,7
Fachschulen	2,1	3,5	3,6	6,7	6,1	5,8	1,5	2,2	2,2
Schulen des Gesundheitswesens	6,0	5,9	5,8	4,6	5,3	4,7	3,1	3,3	3,0
¹⁾ Bevölkerung am Jahresende, Schüler im letzten Quartal. — ²⁾ Einschließlich schulartunabhängige Orientierungsstufen und Schulen mit Bildungsgängen für Haupt- und Realschüler. — ³⁾ Einschließlich Berufsgrundausbildung in kooperativer Form. — ⁴⁾ Einschließlich Fach- und Berufsakademien. — ⁵⁾ Einschließlich Fachgymnasien, technische Oberschulen und Berufsaufbauschulen. Quellen: Statistisches Bundesamt; Kultusministerkonferenz; Berechnungen des DIW.									

tionen über das Schulsystem. Dadurch wählten auch mehr junge Ausländer weiterführende Bildungsgänge. Sprach- und Bildungsdefizite treten vor allem bei Seiteneinsteigern auf. Dabei handelt es sich um ausländische Kinder oder Jugendliche, die mit ihren Eltern erst in einem höheren Alter zureisten.

Ausländische Schüler verlassen zwar seltener als zuvor die allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluß, doch besteht auch weiterhin ein Gefälle zu ihren Lasten, das sich aber weiter — wenn auch zuletzt nur in marginalen Schritten — verkleinert. So blieb 1997 nur noch ein knappes Fünftel der ausländischen Jugendlichen von allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluß;¹⁰ der Anteil war aber noch gut zweimal so groß wie bei deutschen Schulabgängern (Tabelle 5). Dem sich verringenden Anteil

ausländischer Abgänger ohne Abschluß stand freilich zuletzt auch ein gradueller Anstieg bei den entsprechenden deutschen Schulabgängern gegenüber.¹¹

Von den ausländischen Schulabsolventen mit Abschluß erreichte 1997 etwas über die Hälfte nur einen Hauptschulabschluß, reichlich ein Drittel einen mittleren und gut

¹⁰ Eine Abschlußstatistik für ausländische Schüler gibt es erst seit 1983. Zu diesem Zeitpunkt verließen noch 34 % der ausländischen Schüler die allgemeinbildenden Schulen ohne Hauptschulabschluß.

¹¹ Während 1992 knapp 7 % der deutschen und fast 21 % der ausländischen Schüler den Besuch allgemeinbildender Schulen ohne Hauptschulabschluß beendeten, waren es 1997 fast 8 % der deutschen und reichlich 19 % der ausländischen.

Tabelle 5

Abschlüsse an allgemeinbildenden Schulen in der Bundesrepublik Deutschland 1997

Abschlußart	Deutsche	Aus- länder	Ausländer- anteil
	in 1000 Personen		in %
Mit Abschluß	765,8	69,9	8,4
davon:			
Hauptschulabschluß	208,8	37,0	15,1
Mittlerer Abschluß	339,2	24,4	6,7
Hochschulreife	217,8	8,4	3,7
Ohne Hauptschulabschluß ¹⁾	63,6	16,9	20,9
Insgesamt	829,4	86,7	9,5

¹⁾ Einschließlich Schulentlassene aus der Sonderschule.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Kultusministerkonferenz;
Berechnungen des DIW.

ein Zehntel die Hochschulreife. Der Unterschied bei den Abschlußarten zwischen deutschen und ausländischen Absolventen hat sich gegenüber 1996 weiter verringert. Hierzu trugen vermehrt Abschlüsse insbesondere beim Hauptschul- und beim mittleren Abschluß bei. Doch ist die Differenz weiterhin groß: Gut 72 % der deutschen, aber nur 47 % der ausländischen Absolventen schlossen mit Abitur oder mittlerer Reife an den allgemeinbildenden Schulen ab.

Berufliche Schulen und Lehrlingsausbildung

Der Ausländeranteil an den beruflichen Schulen in Deutschland erreichte 1997 nur noch knapp 9 % und lag damit wieder unter demjenigen an allgemeinbildenden Schulen (Tabelle 4). Ein Jahr zuvor war er noch gleich groß, zwei Jahre zuvor höher gewesen. Damit wurde seine stetige Aufwärtsentwicklung unterbrochen, die Anfang der 70er Jahre (alte Länder) begonnen hatte. Zuletzt befanden sich nur noch 235 000 ausländische Schüler an beruflichen Schulen; das waren 5 000 Personen weniger als zuvor, während die Zahl der deutschen weiter stieg.

Der größte Teil der ausländischen Schüler (85 %) besuchte Schulen, an denen hauptsächlich eine berufliche Ausbildung allein oder in Zusammenarbeit mit Betrieben und überbetrieblichen Ausbildungsstätten angeboten wird.¹² Die jungen Deutschen hatten jedoch mit 89 % eine etwas höhere Teilnahmequote; zudem sank die Quote bei den ausländischen Schülern gegenüber 1992 stärker als bei den deutschen.

Ausländische Jugendliche haben bis in die 90er Jahre beim Schulbesuch an vielen beruflichen Schularten aufge-

holt; die Beurteilung der Entwicklung ist aber ambivalent. Die Zahl ausländischer Schüler nahm zum einen an den Berufsfachschulen und zum anderen an jenen Schulen am meisten zu, an denen nur allgemeine schulische Abschlüsse ergänzt durch eine berufsorientierte Ausbildung erzielt werden können. Letztere sind die Berufsoberschulen, Fachober-, Berufsaufbau- und technischen Oberschulen sowie die Fachgymnasien. An den Berufsfachschulen erhöhte sich zwar die gesamte Schülerzahl 1997 am stärksten an jenen Schulbereichen, die eine berufliche Ausbildung mit Abschluß anbieten, doch handelt es sich hier überwiegend um Berufe, die keine Ausbildungsberufe im Sinne des Berufsbildungsgesetzes sind. Überwiegend sind es wirtschaftsnahe Assistenz- sowie Heil- und Pflegeberufe mit einer Ausbildungsdauer von zwei Jahren.¹³

Im Hinblick auf das Ziel, die Bevölkerung beruflich gut zu qualifizieren, ist es als positiv anzusehen, daß ausländische Schüler zuletzt mehr am Unterricht an den Fachschulen teilnahmen. Hingegen ist negativ zu bewerten, daß weniger ausländische Schüler die Berufs- und Kollegschaften besuchten. Beide Schularten haben eine große Bedeutung im Rahmen der dualen Lehrlingsausbildung, sind sie doch weitgehend die Lernorte für den theoretischen und allgemeinbildenden Unterricht.

Zwar waren auch im Jahre 1997 die meisten Schüler beruflicher Schulen gleichzeitig Auszubildende im dualen System; auf die ausländischen traf dies jedoch weniger als im Vorjahr zu, während bei den deutschen die Lage gleich blieb. So waren zuletzt von deutschen Schülern immerhin 62 % Lehrlinge, von den ausländischen nur noch knapp die Hälfte (47 %). Die Zahl ausländischer Lehrlinge war beschleunigt gefallen; insgesamt verringerte sich der jährliche Bestand seit 1992 um rund 16 000 Personen auf 110 200 Auszubildende. Deshalb waren — bezogen auf die Altersgruppe der 18- bis unter 21jährigen — zwei Drittel der deutschen, aber nur ein Drittel der ausländischen Jugendlichen in einer Lehre.

Die geringere Beteiligung ausländischer Jugendlicher an einer Lehrausbildung hat mehrere Gründe. Ein Schulabschluß wird zwar für einen Lehrvertrag nicht rechtlich vorausgesetzt, doch ist de facto eine erfolgreiche Bewerbung von ausländischen — wie von deutschen — Schulabgängern von der Qualität des Schulabschlusses abhängig. Hier wirkt sich der geringere Erfolg der jungen

¹² An Berufsfachschulen werden neben beruflicher Ausbildung auch berufliche Grundbildung und allgemeine Schulabschlüsse angeboten. Da die Informationen über ausländische Schüler fehlen, werden hier überschlägig alle Berufsfachschüler zu den Schülern gezählt, die beruflich ausgebildet werden. Gleiches geschieht mit den Fachschülern, obwohl an diesen Schulen außer einer beruflichen Erstausbildung vor allem berufliche Weiterbildung angeboten wird.

¹³ Die Berufe werden ebenfalls an privaten Schulen vermittelt, an denen auch teilweise ein Entgelt für den Unterricht zu zahlen ist.

Ausländer bei den Abschlüssen allgemeinbildender Schulen negativ aus. Es ist ferner bekannt, daß ausländische Auszubildende häufiger als deutsche eine Lehre abbrachen, um als Ungelernte ein höheres Einkommen als die Lehrvergütung zu erzielen. Vereinzelt gibt es auch Vorbehalte von Lehrstellenanbietern gegenüber Jugendlichen aus anderen Nationen. Diese Jugendlichen werden zum Teil auch in Einstellungsverfahren benachteiligt, und es fehlen ihren Familien Kenntnisse über das duale Ausbildungssystem, so daß nur eine schulische berufliche Ausbildung für die Jugendlichen angestrebt wird.¹⁴

Lehrverhältnisse nach Ausbildungsbereichen und Berufen

In der Bundesrepublik wurden die ausländischen Auszubildenden 1997 — wie zuvor — hauptsächlich im Handwerk sowie in der Industrie und im Handel beschäftigt. Mit größerem Abstand folgten die Bereiche der freien Berufe und des öffentlichen Dienstes (Tabelle 6). Gegenüber dem Jahr zuvor sank die Zahl ausländischer Lehrlinge in allen Ausbildungsbereichen bis auf den der Hauswirtschaft, der aber quantitativ nur eine geringe Bedeutung hat. Insgesamt nahm die Zahl ausländischer Auszubildender um 6 100 ab, während die der deutschen weiter stieg. Die Abnahme war besonders stark bei Jugendlichen aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien und Griechenland. Die Zahl der Auszubildenden junger Italiener blieb dagegen nahezu unverändert.

Im Jahre 1997 lernten 68 200 männliche und 42 000 weibliche ausländische Lehrlinge. Die Anteile der Ausländer und Ausländerinnen an jeweils allen Auszubildenden wichen mit 7,0 und 6,5 % nur wenig voneinander ab, hatten sich gegenüber dem Vorjahr jedoch verringert. Ausbildungsplätze für ausländische Männer gingen vor allem

beim Handwerk, im Handel und in der Industrie sowie im öffentlichen Dienst verloren (insgesamt –5 000 Plätze). Die Lehrstellen ausländischer Frauen verringerten sich vor allem bei den freien Berufen und im Handwerk (–1 200 Plätze); dieser Abnahme stand nur eine geringe Zunahme bei Industrie und Handel sowie in der Hauswirtschaft gegenüber (200 Stellen).

Für 1998 gibt es noch keine hinreichend differenzierten und vollständigen Angaben, die nach deutschen und ausländischen Auszubildenden gegliedert sind. So kann nur indirekt über Ergebnisse der Berufsberatung und über die Zahl neuer Verträge für das Ausbildungsjahr 1998/99¹⁵ auf die Entwicklung des Ausbildungsstellenmarktes für junge Ausländer geschlossen werden. Diese Informationen lassen erkennen, daß die Abnahme der Zahl neuer Verträge bei den freien Berufen und im Handwerk — Bereiche mit vergleichsweise vielen ausländischen Lehrlingen —, aber auch die Verringerung im öffentlichen Dienst den Lehrstellenmarkt für Ausländer weiter einengten. Vom Anstieg der Vertragszahl bei Industrie und Handel könnten dagegen auch mehr junge Ausländer — vor allem männliche — profitiert haben. Doch wird dies allein die Lage ausländischer Jugendlicher kaum wesentlich verbessert haben.¹⁶

Ausländische Lehrlinge waren auch 1997 im Unterschied zu deutschen überwiegend in Fertigungsberufen beschäftigt. Dagegen waren sie in technischen und in land-, forstwirtschaftlichen sowie Gartenbauberufen weit unterdurchschnittlich, in den Dienstleistungsberufen knapp unterdurchschnittlich vertreten (Tabelle 7). Der Ausländeranteil nahm gegenüber dem Jahr zuvor in fast allen Berufsgruppen ab. Nur bei einigen schwächer besetzten Berufsgruppen — den Keramikern und Glasmachern, Warenprüfern, haus- und ernährungswirtschaftlichen Berufen sowie Verkehrs- und Gartenbauberufen — stieg er.

Im Bereich der Dienstleistungsberufe war die Abnahme der Ausländeranteile oft weniger ausgeprägt als bei den Fertigungsberufen, am stärksten fielen sie bei Körperpflegern (Friseuren) und ärztlichen Assistenzberufen. Allerdings konnten einige Gruppen bei den Dienstleistungsberufen die Zahl ihrer Ausbildungsplätze erhöhen, so daß

Tabelle 6

Auszubildende nach Ausbildungsbereichen in der Bundesrepublik Deutschland 1997 ¹⁾			
Ausbildungsbereich	Deutsche	Ausländer	Ausländeranteil
	in 1000 Personen		in %
Industrie und Handel	689,4	46,2	6,3
Handwerk	582,9	47,9	7,6
Landwirtschaft	36,9	0,5	1,3
Öffentlicher Dienst	46,5	1,1	2,4
Freie Berufe	143,0	13,8	8,8
Hauswirtschaft	12,9	0,6	4,5
Seeschifffahrt	0,4	0,0	0,8
Insgesamt	1 512,0	110,2	6,8

¹⁾ Am Jahresende.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

¹⁴ Vgl. hierzu beispielsweise: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Berufsberatung 1997/98, a.a.O., S. 24 und Mona Granato und Rudolf Werner: Ausländische Abgänger und Auszubildende. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Nr. 2, Berlin und Bonn 1999, S. 46 ff.

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Zusammenfassende Übersicht zu Auszubildenden 1998, vorläufige Ergebnisse, Wiesbaden 1999, S. 4.

¹⁶ So wird sich vermutlich auch der Beschäftigungsabbau im Baugewerbe mittelfristig negativ auf die Zahl beruflicher Auszubildenden auswirken. Im Baugewerbe gibt es traditionell einen hohen Lehrlings- und einen großen Ausländeranteil an der Ausbildung.

Tabelle 7

**Auszubildende nach Berufsgruppen
in der Bundesrepublik Deutschland 1997¹⁾**

Berufsbereich/ Berufsgruppe	Deut- sche	Aus- länder	Aus- länder- anteil
	in 1000 Personen		in %
Hersteller von Naturprodukten davon:	44,9	0,7	1,6
Land- u. forstwirtsch. Berufe	14,3	0,2	1,6
Gartenbauberufe	30,1	0,3	1,1
Bergleute und verw. Berufe	0,6	0,1	20,5
Fertigungsberufe davon:	738,6	58,0	7,3
Steinbearb., Baustoffherst.	3,7	0,2	4,0
Keramiker, Glasmacher	1,5	0,1	6,8
Chemie- und Kunststoffberufe	9,3	1,3	12,1
Papierhersteller, -verarbeiter	1,5	0,2	10,0
Druckberufe	10,3	0,5	4,9
Metallerzeuger, -bearbeiter	15,2	2,7	15,0
Schlosser, Mechaniker u. verw. B.	283,2	28,9	9,3
Elektroberufe	115,7	7,7	6,2
Textil- u. Bekleidungsberufe	8,0	1,4	15,3
Ernährungsberufe	65,9	3,1	4,6
Bauberufe	64,5	3,2	4,7
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	59,5	2,8	4,5
Holzbearbeiter	50,9	1,4	2,6
Maler, Lackierer u. verw. Berufe	46,0	4,3	8,5
Warenprüfer und andere Berufe	3,4	0,2	6,4
Technische Berufe davon:	34,8	1,4	3,7
Techniker, techn. Sonderfachkräfte	13,2	0,4	3,0
Technische Zeichner u. verw. B.	21,6	0,9	4,2
Dienstleistungsberufe davon:	693,7	50,1	6,7
Warenkaufleute	169,2	14,1	7,7
Dienstleistungskaufl. u. ähnl. Berufe	88,4	3,2	3,5
Verkehrsberufe	13,8	0,9	6,3
Büro-, Organis.- u. Verwaltungsb.	235,2	11,7	4,7
Dienst- u. Wachberufe	3,3	0,0	1,0
Publizisten, künstl. u. zug. Berufe	7,2	0,2	3,1
Ärztliche Assistenzberufe	83,9	9,9	10,6
Körperpfleger	32,4	7,1	18,0
Gästebetreuer	41,6	2,0	4,6
Haus- u. ernährungswirtschl. B.	13,5	0,6	4,4
Reinigungs- u. Entsorgungsb.	5,2	0,3	5,3
Insgesamt	1 512,0	110,2	6,8
¹⁾ Am Jahresende. Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.			

die Verluste an Lehrstellen fast ausgeglichen wurden. Weniger Lehrstellen als vorher gab es vor allem bei den Friseuren sowie im Handwerk bei den haus- und ernährungswirtschaftlichen Berufen (–800 Stellen) und im Aus-

bildungsbereich der freien Berufe bei den ärztlichen Assistenzberufen (–660); zusätzliche hauptsächlich in Industrie und Handel bei den Verkehrs- sowie Büro- und ähnlichen Berufen (600), außerdem im Handwerk bei Warenkaufleuten sowie Reinigungs- und Entsorgungsberufen (540). Insgesamt ging zwar der strukturelle Wandel von einer Lehre in einem Fertigungs- hin zu einer in einem Dienstleistungsberuf bei den ausländischen Jugendlichen etwas deutlicher voran als bei den deutschen, doch für beide Gruppen verläuft diese Entwicklung — gemessen an der Struktur der Erwerbstätigen — viel zu langsam.

Der Frauenanteil erreichte 1997 bei deutschen Auszubildenden 40 %, der entsprechende Anteil der ausländischen lag bei 38 %. Das Tempo der Annäherung beider Anteile erhöhte sich auch zuletzt wieder. Jedoch ist die berufsbezogene Verteilung der ausländischen noch mehr als die der deutschen Auszubildenden geschlechtsspezifisch orientiert, d. h. ausländische Frauen waren mehr als deutsche auf wenige Dienstleistungsberufe konzentriert.

Von den rund 100 000 ausländischen Schülern, die 1997 die beruflichen Schulen in Deutschland verließen, hatte mehr als ein Drittel keinen Abschluß (Tabelle 8).¹⁷ Mit knapp 17 % war der Anteil bei deutschen Schülern nur etwa halb so groß. Bei beiden Gruppen haben sich die Quoten in den letzten Jahren geringfügig erhöht, bei den Ausländern zuletzt sogar stärker als bei den Deutschen. Besonders nachteilig für die Abgänger wirkt sich aus, daß viele junge Ausländer — aber auch junge Deutsche — schulische Lehrgänge im Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr ohne Abschluß beenden, weil damit oft bereits der Einstieg in eine berufliche Qualifizierung verbaut wird.

Fazit

Die voraussichtliche Entwicklung von Bevölkerung und Bildungsverhalten in Deutschland wird dazu beitragen, daß Zahl und Anteil ausländischer Schüler und Studenten sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern — in denen es gegenwärtig noch vergleichsweise wenige Ausländer gibt — weiter steigen. Früher hatten sich in der Bundesrepublik bei jungen Ausländern Teilnahme und Erfolg in der Schule, in der beruflichen Ausbildung und an der Hochschule ständig verbessert. Diese Entwicklung schwächte sich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre jedoch ab, in einigen Bereichen kam es sogar zu Rück-

¹⁷ Das Abschlußzeugnis der Berufsschule gilt nur für den schulischen Teil der Ausbildung, der Lehrabschluß wird dagegen bei den Kammern erteilt. Da die Statistik der Lehrabschlüsse nicht nach der Nationalität differenziert, wird der Berufsschulabschluß ausgewertet, der einen geeigneten Indikator für Lehrabschlüsse darstellt, da nahezu alle Lehrabsolventen auch die Berufsschule erfolgreich abschließen. Bei den Schulen des Gesundheitswesens werden die Abschlüsse aus dem gleichen Grund nicht verwendet.

Tabelle 8

Schulabgänger von beruflichen Schulen nach Abschlußart und Geschlecht
in der Bundesrepublik Deutschland 1997¹⁾

Abschlußart	Insgesamt			Männer ²⁾			Frauen ²⁾		
	Deutsche	Aus- länder	Ausländer- anteil	Deutsche	Aus- länder	Ausländer- anteil	Deutsche	Aus- länder	Ausländer- anteil
	in 1000 Personen		in %	in 1000 Personen		in %	in 1000 Personen		in %
Mit Abschluß									
Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr	48,9	10,3	17,5	30,9	6,0	16,1	18,0	4,4	19,6
Berufsschulen ³⁾	410,2	31,3	7,1	232,5	18,3	7,3	177,7	13,1	6,8
Berufsfachschulen	124,7	13,7	9,9	42,6	5,8	12,0	82,1	7,9	8,8
Kollegschulen ⁴⁾	22,1	3,6	14,0	10,6	1,9	15,5	11,5	1,6	12,5
Berufsober- und Fachoberschulen ⁵⁾	59,3	3,4	5,5	32,5	2,0	5,7	26,7	1,5	5,2
Fachschulen	58,5	1,4	2,4	30,2	0,7	2,2	28,3	0,8	2,6
Insgesamt	723,7	63,8	8,1	379,4	34,6	8,4	344,3	29,2	7,8
darunter: Berufliche Ausbildung ⁶⁾	615,5	50,1	7,5	315,9	26,7	7,8	299,6	23,4	7,2
Ohne Abschluß ⁷⁾									
Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr	22,5	7,8	25,8	15,0	5,3	26,1	7,5	2,6	25,3
Berufsschulen ³⁾	77,4	16,5	17,6	48,0	9,9	17,1	29,4	6,6	18,3
Berufsfachschulen	24,6	6,6	21,1	10,3	3,4	24,8	14,3	3,2	18,2
Kollegschulen ⁴⁾	7,5	3,0	28,5	4,0	1,8	30,9	3,5	1,2	25,5
Berufsober- und Fachoberschulen ⁵⁾	8,2	1,4	14,4	4,5	0,9	16,8	3,8	0,5	11,4
Fachschulen	3,3	0,2	4,5	1,8	0,1	5,1	1,5	0,1	3,8
Insgesamt	143,5	35,5	19,8	83,5	21,4	20,4	60,1	14,1	19,0
darunter: Berufliche Ausbildung ⁶⁾	112,8	26,2	18,9	64,0	15,2	19,2	48,8	11,0	18,5
Alle Schulentlassenen									
Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr	71,4	18,2	20,3	45,9	11,3	19,7	25,5	6,9	21,4
Berufsschulen ³⁾	487,6	47,8	8,9	280,5	28,2	9,1	207,1	19,7	8,7
Berufsfachschulen	149,4	20,3	12,0	53,0	9,2	14,8	96,4	11,1	10,3
Kollegschulen ⁴⁾	29,6	6,6	18,2	14,5	3,7	20,3	15,0	2,8	15,9
Berufsober- und Fachoberschulen ⁵⁾	67,5	4,8	6,7	37,0	2,9	7,2	30,5	2,0	6,0
Fachschulen	61,8	1,6	2,5	31,9	0,8	2,3	29,8	0,8	2,7
Insgesamt	867,2	99,3	10,3	462,8	56,0	10,8	404,4	43,3	9,7
darunter: Berufliche Ausbildung ⁶⁾	728,3	76,3	9,5	379,9	41,9	9,9	348,4	34,4	9,0

1) Ohne Schulen des Gesundheitswesens. — 2) Geschlechtsspezifische Verteilung teilweise geschätzt. — 3) Einschließlich Berufsgrundbildungsjahr in Teilzeitform. — 4) Einschließlich Fach- und Berufsakademien. — 5) Einschließlich Fachgymnasien, Berufsaufbau- und technische Oberschulen. — 6) Abschlüsse beruflicher Schularten, an denen vorwiegend allein oder in Kooperation mit Betrieben ein beruflicher Abschluß erreicht werden kann. Bei Berufsfachschulen sind auch andere Abschlüsse enthalten. — 7) Einschließlich Schüler mit Abschluß ohne Angabe der Zeugnisart.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

schritten. Dies betraf vornehmlich die berufliche Ausbildung. Aber auch an den Hochschulen sind junge Ausländer (Bildungsinländer) weiterhin unterrepräsentiert.

Bei der fortschreitenden Überalterung der deutschen Bevölkerung und weiterhin hohem Zuwanderungsdruck läßt sich die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft nur aufrechterhalten, wenn es gelingt, Ausländer in Gesellschaft und Wirtschaft zu integrieren. Eine notwendige Voraussetzung dafür ist, daß junge Ausländer besser schulisch sowie beruflich eingegliedert werden.

Dazu gehören eine Ausweitung der Maßnahmen für Seiteneinsteiger und eine stärkere Ausrichtung der Programme auf nationale Besonderheiten von Kindern und Jugendlichen, insbesondere wenn junge Ausländer aus südost- und osteuropäischen Ländern kommen, wo die Ausbildungssysteme oft — auch infolge des gesellschaftlichen Umbruchs — in keinem guten Zustand sind. Es muß erreicht werden, den Anteil ausländischer Schüler, die allgemeinbildende und berufliche Schulen ohne Abschluß verlassen, deutlich zu verringern und den Übergang junger Ausländer in weiterführende Bildungs- und Ausbildungsgänge zu verstärken. Dazu müssen zusätzliche Förderkurse, insbesondere deutsche Sprachkurse, an Schulen eingerichtet werden, vor allem in Ballungsge-

bieten mit hohem Ausländeranteil. Auch sollte die Berufswahl ausländischer Jugendlicher in der Breite auf mehr Ausbildungsberufe gelenkt werden. Hierzu fehlen vor allem auch Lehrstellen in technischen und Dienstleistungsberufen, die verstärkt von deutschen, aber auch von ausländischen Betriebsinhabern angeboten werden müssen. Erschwerend wirkt sich bei der Ausbildungssituation junger Ausländer aus, daß sie gegenwärtig infolge der erzielten Abschlüsse an allgemeinbildenden Schulen vielfach nicht die Alternative eines Studiums haben und eine berufliche Ausbildung auf „mittlerem“ Niveau die einzige berufliche Qualifizierungsmöglichkeit bleibt. Staatliche Hilfen, wie das gegenwärtige *Sofortprogramm für 100 000 Jugendliche*,¹⁸ können jedoch nicht zum Normalfall werden. Gefordert bleiben Wirtschaft, freie Berufe und auch der öffentliche Dienst, mehr betriebliche Ausbildungsplätze für alle Schulabgänger bereitzustellen, damit auch ausländische Jugendliche besser versorgt werden.

¹⁸ Zu begrüßen ist freilich, daß bei diesem Programm der Bundesregierung junge Ausländer — nach Berichten in der Presse — überproportional berücksichtigt werden. Vgl. Minister Riester: Ausbildungsprogramm zeigt Wirkung. In: Der Tagesspiegel vom 11.05.1999, S. 4.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

*Kann sich Berlin aus seinem Finanzdilemma befreien? Zur Entwicklung des
Landeshaushalts von Berlin.* Bearbeitet von Dieter Vesper

Russische Energiewirtschaft nach der Finanzkrise.

Bearbeitet von Hella Engerer, Petra Opitz und Christian von Hirschhausen.

Integration junger Ausländer in das Bildungssystem verläuft langsamer.

Bearbeitet von Wolfgang Jeschek.

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: Druckerei Conrad GmbH, Wachsmuthstr. 12, D-13467 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304