



7 | 2002

55. Jg., 14.-16. KW, 17. April 2002

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Wolfgang Franz, Stefan Sell

- Reform der Bundesanstalt für Arbeit:
BA – quo vadis?

Forschungsergebnisse

Christian Baretta

- Wird gute Standortpolitik bestraft?
Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems

Daten und Prognosen

Oscar-Erich Kuntze

- Großbritannien: No bust, no boom

Im Blickpunkt

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest März 2002

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design

Satz und Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Reform der Bundesanstalt für Arbeit: BA – quo vadis?

3

Die Bundesanstalt für Arbeit ist aufgrund von Manipulationen und Interpretationsspielräumen im Zusammenhang mit der Vermittlungsstatistik ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Als Konsequenz musste nicht nur der langjährige Präsident der BA, Bernhard Jagoda, sein Amt zur Verfügung stellen, sondern es wurden auch rasche Reformen in die Wege geleitet. Für Prof. Dr. *Wolfgang Franz*, Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und Universität Mannheim, ist es nicht damit getan, die Tätigkeiten der BA zu reformieren, denn: »Wettbewerbsfähige Arbeitsplätze werden von privaten Unternehmen geschaffen und für die Setzung adäquater Rahmenbedingungen sind die Tarifvertragsparteien mit einer beschäftigungsfreundlichen Lohn(-struktur-)politik und der Gesetzgeber mit der Einrichtung eines hinreichend flexiblen institutionellen Regelwerkes und mit notwendigen Reformen der Systeme der sozialen Sicherung zuständig.« D.h. ein Systemumbau bei der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik für mehr Eigenverantwortung und Anreiz ist erforderlich. Für Prof. Dr. *Stefan Sell*, FH Koblenz, ist entscheidend, dass »die gemeinhin als »Kernkompetenz« der Arbeitsämter angenommene Vermittlung von Arbeitslosen nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ ein Schattendasein gefristet hat. Auch gab es bei der BA natürlich eine Häufung »problematischer« Fälle. Mit einiger Skepsis sieht Prof. Sell das Vorhaben der privaten Arbeitsvermittlung: »Hier nun werden einige elementare Dinge auf den Kopf gestellt. ... Ausgehend von den beiden Zugangswegen zur Vermittlung, also der stellen- und der bewerberorientierte Ansatz, ist die »normale« private Arbeitsvermittlung eine stellenorientierte Vermittlung im Sinne der Funktion einer »ausgelagerten Personalabteilung«, die für Unternehmen deren Stellenbesetzungsbedarfe zu befriedigen versucht ... Hingegen ist die Tätigkeit der Arbeitsämter ... primär bewerberorientiert und geht von einem »konkreten« Arbeitslosen aus, für den ein geeignetes Stellenangebot gesucht wird.« Die eigentliche Herausforderung sieht Prof. Sell aber in einer grundlegenden Reform der Arbeitslosenversicherung selbst.

Forschungsergebnisse

Wird gute Standortpolitik bestraft?

10

Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems

Christian Baretti

Die Finanzausstattung der Kommunen ist ein bundespolitisches Thema geworden. Am 27. März beschloss das Bundeskabinett, eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einzusetzen. Hintergrund der aktuell kritischen Lage ist, dass im Zuge der Steuerreform die Gewerbesteuer als eine Haupteinnahmequelle der Gemeinden deutlich eingebrochen ist. Die zentrale Frage einer Gemeindefinanzreform wird daher eine Reform der Gewerbesteuer sein. Hierzu gibt es derzeit verschiedenste Vorschläge, die von einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bis hin zu einer Abschaffung der Gewerbesteuer (und Ersatz durch einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer) reichen. In diesem Beitrag analysiert Dr. *Christian Baretti*, ehemaliger Mitarbeiter des ifo Instituts, die Effizienzwirkungen des bestehenden kommunalen Finanzsystems auf die Kom-

munalpolitik. Ausgangspunkt der Analyse ist die Annahme, dass die Gewerbesteuer Anreize für die Kommunen setzen sollte, ihre Wirtschaftskraft zu pflegen. Je wirtschaftsfreundlicher eine Gemeinde sich verhält – so der Hintergedanke – desto mehr Einnahmen erzielt sie aus der Gewerbesteuer. Diese These wird überprüft, wobei die empirische Analyse das Saarland betrachtet, mit dessen kommunalen Finanzausgleichssystem sich das ifo Institut erst kürzlich in einer Studie befasst hat. Parallele Schlussfolgerungen sind jedoch auch für die übrigen Bundesländer zu ziehen, da die kommunalen Finanzausgleichssysteme relativ ähnlich sind.

Daten und Prognosen

Großbritannien: No bust, no boom

17

Oscar-Erich Kuntze

Auch Großbritannien blieb trotz stimulierender Wirtschaftspolitik 2001 nicht von einer konjunkturellen Abschwächung verschont, die Landung war aber sanfter als in vielen kontinentaleuropäischen Ländern. Das Bruttoinlandsprodukt ist dementsprechend mit fast 2¹/₂% im EU-Vergleich überdurchschnittlich gewachsen. Gegenüber 2000 hat sich die Beschäftigung um etwa 1¹/₂% erhöht und die Arbeitslosigkeit ist auf reichlich 5% zurückgegangen. Die Teuerungsrate erreichte 1,2%. 2002 wird das reale Bruttoinlandsprodukt voraussichtlich um 1³/₄% zunehmen. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert sich die Lage weit in das laufende Jahr hinein. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt auf 5¹/₄% steigen. Die Konsumentenpreise erhöhen sich um etwa 1¹/₄%. 2003 dürfte sich die Konjunktur festigen. Das reale BIP wird um reichlich 2¹/₂% und damit etwa dem westeuropäischen Durchschnitt entsprechend zunehmen. Die Arbeitslosenquote dürfte auf 5¹/₄% verharren, und die Preise das Niveau von 2002 um 1³/₄% übersteigen.

Im Blickpunkt

ifo Konjunkturtest März 2002 in Kürze

24

Hans G. Russ

Das Geschäftsklima in der Gewerblichen Wirtschaft hat sich im März weiter aufgehellt. In Westdeutschland setzte sich der Aufwärtstrend beschleunigt fort. Erstmals seit dem Herbst 2000 überwogen in den Erwartungen wieder die optimistischen Stimmen, die Urteile zur aktuellen Geschäftslage haben sich stabilisiert. In den neuen Bundesländern tendierte das Geschäftsklima verhaltener nach oben als im Westen. Hier stand einer weniger skeptischen Einschätzung der Perspektiven eine Verschlechterung der Geschäftslage gegenüber.

Die Bundesanstalt für Arbeit ist aufgrund von Manipulationen und Interpretationsspielräumen im Zusammenhang mit der Vermittlungsstatistik ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Als Konsequenz musste nicht nur der langjährige Präsident der BA, Bernhard Jagoda, sein Amt zur Verfügung stellen, sondern es wurden auch rasche Reformen in die Wege geleitet. Reichen diese Maßnahme für einen Neuanfang aus?

Systemumbau statt Symptomkosmetik

Die Vorgänge um die Bundesanstalt für Arbeit (BA) geben, je nach Gemütslage, Anlass zu Ingrim oder heiterer Melancholie. Seit geraumer Zeit und mit zunehmender Dringlichkeit mahnen inländische und internationale unabhängige Personen und Institutionen mit hoher Reputation durchgreifende Reformen auf dem Arbeitsmarkt an. Vergeblich. Vielmehr konnten sich die Ratgeber nur sehr schwer des Eindrucks erwehren, der Arbeitsmarkt in Deutschland müsse im internationalen Standortwettbewerb erst an die Wand gefahren werden, um so im Sinne eines »pathologischen Lernens« einen Kurswechsel zu erzwingen.

Plötzlich aber genügen Manipulationen und Interpretationsspielräume im Zusammenhang mit der Vermittlungsstatistik der BA, um hektische Betriebsamkeit auszulösen, mehr noch, der Sündenbock scheint gefunden. Ein Schuft oder Schelm, wer Böses dabei denkt: Kurz bevor Anfang Februar neue Hiobsbotschaften vom Arbeitsmarkt in Form von fast 4,3 Mill. Arbeitslosen zur Veröffentlichung anstanden, schlug die Meldung von unzuverlässigen Vermittlungsstatistiken der BA wie eine Bombe ein und übertönte die Nachrichten über die Arbeitsmarktlage. Angriff ist bekanntlich immer noch die beste Verteidigung, so als ob es der BA obläge, für einen zufriedenstellenden Beschäftigungsstand Sorge zu tragen. Weit gefehlt: Wettbewerbsfähige Arbeitsplätze werden von privaten Unternehmen geschaffen und für die Setzung adäquater Rahmenbedingungen sind die Tarifvertragsparteien mit einer beschäftigungsfreundlichen Lohn(-struktur-)politik und der Gesetzgeber mit der Einrichtung eines hinreichend flexiblen institutionellen

Regelwerkes und mit notwendigen Reformen der Systeme der sozialen Sicherung zuständig.

Kommission

Immerhin: Die Bundesregierung hat eine Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« berufen, welche bis Mitte August dieses Jahres ein Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt und die neue Organisationsstruktur der BA vorlegen soll. Viel hängt nun von dem Selbstverständnis dieser Kommission ab. Wollen sich ihre Mitglieder als Unternehmensberater und Organisationsfachleute für eine Veranstaltung einspannen lassen, bei der lediglich ein Kurieren an Symptomen auf der Tagesordnung steht, oder besitzen sie genügend Durchsetzungskraft, um der Bundesregierung einen größeren Wurf im Hinblick auf die Tätigkeit der BA in Form eines Systemumbaus vorschlagen zu dürfen? Falls die Kommission die zweite Alternative ergreift, kann ihr seitens der Wissenschaft mit Rat geholfen werden, sie braucht das Rad nicht völlig neu zu erfinden.

Anhaltspunkte hierfür liefern die folgenden Ausführungen, die sich mit der gebotenen Kürze zwei Themenbereichen widmen: Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik.

Arbeitslosenversicherung

Der fällige Systemumbau bei der Arbeitslosenversicherung sollte sich zwei Leitbegriffe zu eigen machen: Eigenverantwortung



Wolfgang Franz*

* Prof. Dr. Wolfgang Franz ist Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim und Inhaber eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

wortung und Anreizkompatibilität. Konkret umgesetzt bedeutet dies eine Umgestaltung der bisherigen Regelungen bezüglich Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in drei Säulen: eine Grundsicherung gegen den Verdienstaustausch bei Arbeitslosigkeit, dazu eine freiwillige Zusatzversicherung in Form von Wahlтарifen und schließlich eine reformierte Sozialhilfe, welche die Höhe ihrer Leistungen davon abhängig macht, ob der Empfänger erwerbsfähig ist oder nicht.

Die Grundversicherung dient in erster Linie als Verdienstaustauschversicherung bei Arbeitslosigkeit. Sie ist verpflichtend, es sei denn, der Arbeitnehmer weist eine anderweitige äquivalente Absicherung nach. Die Leistungen der Grundversicherung sind für alle Arbeitslosen einheitlich, belaufen sich wie derzeit auf rund zwei Drittel des vorangegangenen Nettolohns und sinken mit zunehmender Bezugsdauer von ein bis zwei Jahren auf ein durchschnittliches Sozialhilfeniveau ab. Weitergehende Ansprüche etwa auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bestehen nicht, von einfachen Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter abgesehen.

Die Finanzierung der Grundversicherung kann wie bisher hälftig vom Arbeitnehmer beziehungsweise Unternehmen erfolgen. Allerdings sollten sich die Arbeitnehmer keinen Illusionen über die letztendliche Traglast hingeben. Zwar zahlen die Unternehmen ihren Anteil, jedoch werden sie versuchen – und dies meist mit Erfolg –, die Kosten weiterzuwälzen. Entweder sie erhöhen die Preise ihrer Produkte, worauf der Reallohn der Arbeitnehmer sinkt, oder sie ersetzen Arbeit durch Sachkapital, mit der Folge eines Beschäftigungsabbaus, der sich ebenso bei Standortverlagerungen ins Ausland einstellt. In allen drei Fällen tragen die Arbeitnehmer nach Beendigung aller Anpassungsprozesse, welche durchaus eine längere Zeitspanne in Anspruch nehmen können, auch die Last des »Arbeitgeberanteils«. So betrachtet läge es nahe, den Arbeitnehmern gleich die Finanzierung der Beiträge zu übertragen, nachdem sie vorher durch eine angemessene Anhebung der Arbeitsentgelte dafür entschädigt worden sind.

Gleichwohl spricht vermutlich die wohl größere Akzeptanz der gesamten Reform dafür, es bei der hälftigen Aufteilung der Beiträge zur Grundversicherung zu belassen. Hinzu kommt bei dieser Vorgehensweise die Möglichkeit, die Beiträge des individuellen Unternehmens nach der Häufigkeit seiner von ihm vorgenommenen Entlassungen im Vergleich zum Branchendurchschnitt zu staffeln. Dafür spricht, dass für das einzelne Unternehmen kein Anreiz geschaffen werden sollte, sich auf Kosten der Allgemeinheit aller Beitragszahler überdurchschnittlich zu entlasten. Dagegen spricht, dass damit möglicherweise Unternehmen, die sich ohnehin in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, zusätzlich belastet werden. Da ein solches »experience rating« in den Vereinigten Staaten seit längerem praktiziert wird, bietet sich

eine Auswertung einschlägiger Erfahrungen an. Des Weiteren könnte an zusätzliche Differenzierungen der Beiträge zur Grundsicherung gedacht werden, beispielsweise nach Branchenzugehörigkeit. Warum sollen Arbeitnehmer, die in florierenden Wirtschaftszweigen tätig sind, eine Quersubventionierung von zurückbleibenden Sektoren betreiben? Eine in diesem Zusammenhang häufig eingeforderte Solidarität kann erforderlichenfalls über das Steuersystem bewerkstelligt werden, denn sie wäre eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und nicht nur die der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung. Außerdem verschleiert eine solche Quersubventionierung die tatsächlich anfallenden Kosten des Arbeitseinsatzes in wirtschaftlich schwachen Branchen mit der Folge allokativer Fehlleitungen.

Die zweite Säule besteht aus freiwilligen Zusatzversicherungen zur Grundversicherung. Denn vielen Arbeitnehmern mögen deren Leistungen allzu dürftig erscheinen. Diesen Leuten kann geholfen werden, auf eigene Kosten freilich. Wahlтарifen und Zusatzleistungen mögen sich dabei auf vielfältige Leistungen beziehen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zählen dazu Familienzuschläge (bei Bedürftigkeit kämen hierfür gegebenenfalls staatliche Zuschüsse in Betracht), eine längere Anspruchsdauer auf Unterstützungszahlungen oder eine großzügigere Ausgestaltung der Leistungen im Zeitablauf (also etwa in konstanter Höhe anstatt in fallender). Des Weiteren können die Kostenübernahme von verstärkten Vermittlungsbemühungen, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen von privaten und/oder staatlichen Trägern Gegenstand der zusätzlichen Versicherungsleistungen sein, ebenso Mobilitätshilfen wie die Übernahme von Umzugskosten. Allerdings: Ein umfassender Versicherungsschutz erfordert höhere Beiträge, die allein von den Arbeitnehmern aufzubringen sind. Wie in der Kfz-Versicherung ist Vollkasko teurer als Teilkasko.

Eine Sozialhilfe, die danach unterscheidet, ob ihr Empfänger erwerbsfähig ist oder nicht, stellt die dritte Säule dar. Die Reform der Sozialhilfe bezieht sich in erster Linie auf erwerbsfähige Sozialhilfebezieher. Hier geht es darum, wirkungsvolle Anreize zu schaffen, angebotene Arbeitsplätze zu akzeptieren. Etwas zugespitzt formuliert, belohnt das derzeitige System das Nichtstun und bestraft die Arbeitsaufnahme, weil ein zusätzlich zur Sozialhilfe erzielttes Arbeitseinkommen recht schnell und dann ziemlich drastisch auf die Sozialhilfe angerechnet wird (»Transferentzugsrate«). Zur Lösung dieses Problems liegt eine Reihe von Vorschlägen vor. Sie werden hierzulande teilweise in Modellversuchen erprobt oder im Ausland bereits umgesetzt und reichen von Varianten eines Einstiegsgelds über diverse Konzepte eines Kombilohns bis hin zum »Earned Income Tax Credit« (EITC), der in den Vereinigten Staaten zur Anwendung kommt und eine abgesenkte Sozialhilfe mit Zuzahlungen bei Arbeitsaufnahme kombiniert. Gewiss: Ein Königsweg, der sofort und umfassend hilft, nichts kostet und keine Neben-

wirkungen mit sich bringt, ist nicht in Sicht. Vielmehr gilt es, eine Reihe von Schwierigkeiten und Detailproblemen zu lösen. Aber: Das Rad braucht auch hier nicht neu erfunden zu werden, aber in Schwung bringen muss man es schon.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik steht seit längerer Zeit im Kreuzfeuer der Kritik. Für die einen ist sie ein ordnungspolitischer Sündenfall, mit dessen Hilfe der Staat als Reparaturbetrieb lohnpolitischen Fehlverhaltens missbraucht wird. Für die anderen stellt sie ein hilfreiches Instrument dar, denn es sei allemal besser, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

Vielleicht liegt die Wahrheit irgendwo zwischen beiden Extrempositionen, allein, wir wissen das nicht, so erstaunlich das klingen mag. In der Tat wären die Aktionäre in der Hauptversammlung eines sehr großen Unternehmens höchst unangenehm überrascht, wenn ihnen der Vorstandsvorsitzende zwar von einem Großprojekt von jährlich über 20 Mrd. € berichtete, indessen passen müsste, wenn es um die Beantwortung der Frage ginge, ob es sich denn rentiert habe. Ob der Vertrag dieses Vorstandsvorsitzenden wohl verlängert würde? Die Parallelen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen auf der Hand, wenn die Begriffe »Aktionäre« durch »Steuer- und Beitragszahler« und »Großprojekt« durch »Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik« ersetzt werden. Kurzum: Eine fundierte Evaluation der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erscheint seit längerem als überfällig und die Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« wäre sehr gut beraten, diesbezüglich den Druck auf die BA ganz erheblich zu verstärken.

Denn natürlich ist es nicht so, dass die BA sich diesem Erfordernis rundweg und öffentlich verweigert hätte. Das wäre dann doch zu offensichtlich gewesen. Vielmehr hat man sich mit der Erstellung von »Eingliederungsbilanzen« begnügt, die für bestimmte Zwecke brauchbar sein mögen, nur eben nicht im Hinblick auf eine aussagekräftige Evaluation. Mit Hilfe dieser Eingliederungsbilanzen werden »Verbleibsquoten« von Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ermittelt und anschließend Erfolgsmeldungen des folgenden Typs veröffentlicht: »Untersuchung bestätigt Erfolg der beruflichen Fortbildung von Arbeitslosen. Zwei Drittel der Teilnehmer an Fortbildungsmaßnahmen der Arbeitsämter waren innerhalb eines Jahres nach Kursende nicht mehr arbeitslos« (Presseinformation 06/02 der BA vom 22. Januar 2002). Das ist mitnichten eine »Erfolgsbestätigung«, denn so einfach gestaltet sich die Erfolgskontrolle leider nicht.

Selbst einmal unterstellt, die nicht mehr als arbeitslos gemeldeten früheren Teilnehmer wären anschließend beschäftigt (und hätten sich nicht etwa aus dem Erwerbsleben

zurückgezogen), so stellt sich immer noch die Frage, ob die Arbeitslosen nicht auch ohne Teilnahme an der Fortbildung einen Arbeitsplatz gefunden hätten, schlimmer noch, vielleicht sogar früher, weil sie sich ohne Fortbildung intensiver auf die Suche nach einem solchen gemacht hätten. Mit anderen Worten: Es fehlt die Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer. Denn vielleicht sind es gerade motivierte und qualifizierte Arbeitslose, die sich um eine Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bemühen.

Die Angehörigen des Bundesgesundheitsamtes würden vermutlich einen Lachkrampf bekommen, wollte ihnen ein Pharmahersteller die Wirksamkeit eines Medikaments, dessen Zulassung er beantragt, mit Hilfe ähnlich zu den Eingliederungsbilanzen konstruierter »Gesundungsbilanzen« beweisen. Bekanntlich wird bei solchen Untersuchungen einem Teil der Kranken das Medikament, einem anderen ein Placebo verabreicht, der Kontrollgruppe nämlich. Was bei den Gesundheitsbehörden eine Selbstverständlichkeit darstellt, stieß bei den Verantwortlichen der BA lange Zeit auf wenig Gegenliebe, obwohl sich die Situation mittlerweile anschiekt zu verbessern.

Das freilich immer noch zögerliche Umdenken der Administration der BA wurde neben einem geharnischten Protest aus der Wissenschaft möglicherweise auch dadurch in Gang gesetzt, dass Arbeitsmarktforscher auf der Grundlage empirischer Untersuchungen mit Hilfe eigens konstruierter Kontrollgruppen zu insgesamt skeptischen Einschätzungen bezüglich der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gelangten. Angesichts einer unzulänglichen Datenbasis liefern solche Studien bestenfalls vorläufige Resultate und allenfalls nur sehr bedingt eine Basis für wirtschaftspolitische Empfehlungen. Die BA kann hier mit adäquaten Daten weiterhelfen und sollte von der Kommission dazu mehr als bisher nachdrücklich aufgefordert werden.

Trost

Wie dem auch immer sein mag, die Kommission sollte klare Positionen erforderlichenfalls auch gegen Widerstände aus der BA beziehen. Sie mag sich mit folgender Weisheit wappnen: »Die Nürnberger hängen keinen, sie hätten ihn denn.«



Stefan Sell*

Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung – beschäftigungsorientiert modernisieren

Betrachtet man die Vorgänge im Februar und März hinsichtlich der Implosion der Bundesanstalt für Arbeit in einem ersten resümierenden Rückblick, so offenbart sich primär der Einfluss der vierten Kraft in unserem politischen Gefüge, womit natürlich nicht die Wirtschaftswissenschaft gemeint ist, sondern der Einfluss der Medien und der medialen Zuspitzung einer Affäre zu einer fundamentalen institutionellen Krise. Oberflächlich betrachtet kann man durchaus die verwunderte Frage stellen, was denn eigentlich wirklich passiert ist.

Dass die Bundesanstalt für Arbeit (BA) – nach den zwischenzeitlich auch bestätigten Prüfergebnissen – lediglich ein Drittel der ausgewiesenen Vermittlungen, unter Berücksichtigung der interessanten Kategorie der »unklaren Zuordnung« von Vermittlungsfällen maximal etwas über 60%, auch tatsächlich getätigt hat – ist diese statistische Manipulation wirklich so außergewöhnlich? Auch und gerade im Vergleich zu den an dieser Stelle so hoch gelobten privaten, auf Gewinn gerichteten Unternehmen? Man denke hier nur an die Manipulationen seitens der am Neuen Markt gelisteten Unternehmen hinsichtlich Umsatz- und vor allem Gewinnentwicklungsprognosen oder an die bilanzkosmetischen Verrenkungen eines Gewinns vor Steuern und Abschreibungen, wie ihn die Telekom als Erfolg ausgewiesen hat. Ist dieses Phänomen des »strategischen Buchens« nicht systemimmanent in einer Behörde, die sich über Zwangsbeiträge finanziert und deren Existenz (aber auch ganz praktisch deren Stellenausstattung) letztendlich ausschließlich an eini-

gen wenigen quantitativen Belastungs- und »Erfolgs«indikatoren festgemacht wird?

Arbeitsvermittlung in Spurenelementen

Der entscheidende Punkt gerade auch der medialen Entrüstung war die Erkenntnis, dass die gemeinhin als »Kernkompetenz« der Arbeitsämter angenommene Vermittlung von Arbeitslosen nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ ein Schattendasein gefristet hat und beispielsweise die Verwaltung der Arbeitsverwaltung mit mehr als 10 000 Mitarbeitern eine größere Manpower aufweist als die Vermittlung im engeren Sinne, für die weniger als 10% der Mitarbeiter vorgesehen sind.

Hinzu kommt an dieser Stelle, dass zugleich die reale Arbeitszeit der Arbeitsvermittler partitioniert ist zuungunsten ihrer eigentlichen Aufgabe, vor allem durch die unmittelbare und faktisch dominante Verknüpfung mit der Arbeitslosenversicherung und ihren leistungsrechtlichen Regularien. Ganz praktisch bedeutet dies, dass z.B. das Erstgespräch zwischen Vermittler und Arbeitslosen beherrscht wird von Fragen der »Verfügbarkeit« für den Arbeitsmarkt, der Belehrung über die »Zumutbarkeit« bestimmter Arbeitsangebote oder auch gleich der »gezielten Beratung« hinsichtlich der Teilnahme an einer der diversen Weiterbildungsmaßnahmen, deren vorgegebene Teilnehmerzahlen »aufzufüllen« sind, damit die für das Haushaltsjahr eingeplanten Mittel möglichst »punktgenau« gebunden werden können – auch wenn die Teilnahme an der Maßnahme individuell häufig mehr als fragwürdig ist.

Hinzu kommt für den einzelnen Vermittler eine Art »negative Wahrnehmungsverzerrung« dahingehend, dass sich die »guten Risiken« der Arbeitslosenversicherung nur zur Arbeitslosmeldung in das Arbeitsamt begeben, weil dies erforderlich ist, um die Lohnersatzleistungen beziehen zu können, aber sich ansonsten eher auf dem Wege der Zeitungsanzeigen, der Kontakte im Bekanntenkreis oder auch der Initiativbewerbung um einen neuen Arbeitsplatz bemühen und diesen in der Regel auch in den ersten drei Monaten erhalten und somit das Arbeitsamt nicht mehr »bemühen« müssen. Insofern gibt es natürlich eine Häufung »problematischer« Fälle beim Arbeitsvermittler.

Intensiviert wird dieses Dilemma noch durch behördeninterne »Modernisierungsschritte« unter dem Titel »Arbeitsamt 2000«, die im Kern eine Zusammenlegung der bis dahin getrennten Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung beinhalten und dazu geführt haben, dass in vielen Ämtern nicht mehr nach Berufen oder Berufsbereichen vermittelt wird, sondern nach Buchstaben der Antragsteller, weil dies eine gleichmäßigere Auslastung der Leistungssachbearbeitung sicherstellt, aber zugleich natürlich

* Prof. Dr. Stefan Sell lehrt Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik an der FH Koblenz, Standort Remagen, und ist dort Leiter des Studiengangs »Gesundheits- und Sozialwissenschaft«.

auch zu einer qualifikatorischen Entleerung der Vermittlung, denn wer kann schon das gesamte Berufespektrum abdecken?¹

Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung als »Vermittlungshemmnis«

Nicht vergessen werden sollte bei einer Beurteilung der Effektivität und Effizienz der deutschen Arbeitsverwaltung die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung mit ihren beiden Leistungssystemen (beitragsfinanziertes) Arbeitslosengeld und (steuerfinanzierte) Arbeitslosenhilfe, die sich beide am Leitbild der Lebensstandardsicherung in Form eines relativen Abbilds der Einkommenspositionierung vor Eintritt der Arbeitslosigkeit orientieren. Sie führen u.a. nicht nur dazu, dass es die in der ökonomischen Literatur vielfach beschriebenen negativen Anreizwirkungen auf das eigene Suchverhalten und vor allem auch auf den bei dieser Suche eingebrachten Anspruchslohn gibt², sondern vor allem auch eine enorme administrative Ressourcenbindung in der Arbeitsverwaltung generiert wird. Denn in jedem einzelnen Fall müssen sehr umfangreiche Berechnungen durchgeführt werden auf der Basis von Unterlagen, die der Antragsteller (also jemand, der meist über längere Zeiträume Beiträge gezahlt hat) erst einmal selbst von teilweise diversen früheren Arbeitgebern besorgen muss.

Die nicht-degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes (in Verbindung mit bis zu 32 Monaten ausgeweiteten Bezugsdauern für ältere Arbeitnehmer) sowie die im Anschluss daran unbefristet gewährte Arbeitslosenhilfe führen zugleich dazu, dass Anreize gesetzt werden, sich einer frühzeitigen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu entziehen und zumindest partiell unrealistische Vorstellungen hinsichtlich der Vergütungshöhe einer Anschlussbeschäftigung zu entwickeln. Dies führt in Kombination mit dem gerade am Anfang der Arbeitslosigkeit vorhandenen Zeitaufwand für die Regelung der leistungsrechtlichen Fragen dazu, dass die erste Phase der Arbeitslosigkeit mit eigentlich guten Vermittlungsmöglichkeiten oftmals verloren geht.

Die erste Reformstufe der Bundesregierung – Modernisierung »light«

Die Bundesregierung hat nunmehr einen Zwei-Stufen-Plan zur Modernisierung der BA vorgelegt, deren erste Stufe bereits zum 1. April in Kraft getreten ist. Die zweite Stufe soll eine grundlegende Neuorganisation der BA sein, die

von einer 15-köpfigen Kommission unter Leitung des VW-Personalvorstandes Peter Hartz bis zum 15. August – also in gerade einmal vier Monaten und dann noch in der heißen Wahlkampfphase – erarbeitet werden soll. Neben einer Neuorganisation der Leitungsstrukturen an der Spitze der BA in Form eines dreiköpfigen Vorstandes mit Florian Gerster als Vorstandssprecher beinhaltet die erste Stufe vor allem die in einem Rekordtempo eingeführten Vermittlungsgutscheine als neues Instrument der Arbeitsmarktpolitik in Verbindung mit einer sehr weitgehenden Deregulierung des Bereichs der privaten Arbeitsvermittlung, denn die bisherige Erlaubispflicht für solche Anbieter wurde ersatzlos gestrichen – übrigens gegen die Empfehlung des Fachverbandes (Bundesverband Personalvermittlung), der sich für eine Beibehaltung ausgesprochen hat und nun zumindest ein Mindestmaß an Qualitätsanforderungen anmahnt. Die neuen Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III) greifen nach einer Dauer der Arbeitslosigkeit von drei Monaten und sind vom Gutscheinerwert gestaffelt nach der Dauer (1 500 € bei drei bis sechs Monaten Arbeitslosigkeit, 2 000 € bei sechs bis neun und 2 500 € bei mehr als neun Monaten Arbeitslosigkeit). Hinzu kommt, dass private Vermittler bei Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von unter drei Monaten nunmehr ein Honorar von bis zu 1 500 € von den Arbeitssuchenden verlangen dürfen, wenn es zu einer erfolgreichen Vermittlung kommt. Bei Personen, die keinen Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein haben, können sogar 2 500 € verlangt werden.

Hier nun werden einige elementare Dinge auf den Kopf gestellt. Zum einen muss man sich verdeutlichen, worum es bei der privaten Arbeitsvermittlung eigentlich geht. Ausgehend von den beiden Zugangswegen zur Vermittlung, also der stellen- und der bewerberorientierte Ansatz, ist die »normale« private Arbeitsvermittlung eine stellenorientierte Vermittlung im Sinne der Funktion einer »ausgelagerten Personalabteilung«, die für Unternehmen deren Stellenbesetzungsbedarfe zu befriedigen versucht und davon ausgehend die möglichst geeigneten Bewerber sucht. Hingegen ist die Tätigkeit der Arbeitsämter wie auch einiger weniger spezialisierter Anbieter wie z.B. Maatwerk primär bewerberorientiert und geht von einem »konkreten« Arbeitslosen aus, für den ein geeignetes Stellenangebot gesucht wird.

Nunmehr kommt es zu einer unter Allokationsgesichtspunkten fragwürdigen Vermischung der unterschiedlichen Funktionalitäten, denn bei einem stellenorientierten Ansatz macht es durchaus Sinn, dass ausschließlich der Auftraggeber, also das Unternehmen, ein Honorar für die Vermittlungstätigkeit zu zahlen hat, wobei sich auf dem Markt seit der Deregulierung 1994 ein »Gleichgewichtspreis« von etwa zwei Bruttomonatsgehältern des Einzustellenden herauskristallisiert hat. Dies ist gerade vor dem Hintergrund

¹ Vgl. auch Sell (2002) zum Erkenntnisstand hinsichtlich der Vermittlung innerhalb der BA.

² Vgl. speziell zur Problematik des zu hohen Anspruchslohns vor allem bei längerer Arbeitslosigkeit die neue Studie von Christensen (2002).

wichtig, dass es sich bei Arbeitsvermittlung um ein »Erfahrungs- bzw. Vertrauensgut« auf einem Markt mit hohen Informationsunsicherheiten und -asymmetrien handelt und die Regulierung zur Vermeidung von adverser Selektion im Wesentlichen über die Marktrepputation und die Bindung an die Honorarzahlung läuft. Auch der bewerberorientierte Ansatz der Vermittlung lässt sich auf private Anbieter out-sourcen, nämlich über ein klares »Auftragsverhältnis« im Sinne eines Erfolgshonorars für die Vermittlung z.B. von besonders »problematischen« Arbeitslosen oder Sozialhilfeempfängern.

Mit der vorliegenden Ausgestaltung der Vermittlungsgutscheine vor allem in Verbindung mit der Höhe der Gutscheinwerte kommt es nun deshalb zu problematischen Effekten, weil die bisherige Trennung der beiden Funktionalitäten – die im Bereich der »Beauftragung von Dritten« durch die Arbeitsämter suboptimal ausgestaltet war durch die bürokratische Dominanz der BA und vor allem durch die insgesamt wohl zu niedrige Prämienhöhe³ – aufgehoben und vermengt wird. Praktisch bedeutet dies, dass neben dem bürokratischen Hemmnis komplizierter Dreiecksverträge zwischen Arbeitsamt, privaten Vermittler und Arbeitslosen die privaten Agenturen aufgrund der vorgesehenen Prämienhöhe zu einer betriebswirtschaftlich nicht effizienten Mischkalkulation übergehen müssen, denn wenn der Gutscheinwert von z.B. 2 000 € nicht aufwandsadäquat ist, dann muss der Rest aus einer anderen Quelle akquiriert werden, also vom abnehmenden Unternehmen, denn bei »Gutschein-Arbeitslosen« ist der Honoraranspruch auf den Gutscheinwert begrenzt. Grosso modo sei hier die Prognose gewagt, dass diese Neuregelung arbeitsmarktlich nicht viel bringen wird. Schon bald wird es um eine »aufwandsadäquate« Anpassung der drei Gutscheinwerte gehen, ohne die hier skizzierten Grundprobleme dadurch zu lösen.

Beschäftigungsorientierte Modernisierung der Vermittlung

Wie sehen die Alternativen aus? Zunächst einmal könnte mit relativ einfachen Maßnahmen die Arbeitsvermittlung innerhalb der BA gestärkt werden. Hierbei geht es weniger um eine rein zahlenmäßige Aufstockung der Vermittlung. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die vorhandenen Vermittler nicht nur 20 bis 30% ihrer Nettoarbeitszeit mit dem Vermitteln verbringen wie heute, sondern wenn sie wirklich 100% zur Verfügung hätten. Hierfür müssten sie herausgelöst werden aus der Verklammerung mit dem leistungsrechtlichen Teil der Arbeitslosenversicherung, und zugleich sollte hier durchaus mit erfolgsabhängigen Vergütungskomponenten

gearbeitet werden. Das wird bei den qualifizierten Vermittlern enorme Produktivitätssteigerungen hervorrufen. Außerdem sollte hinsichtlich des Einsatzes von Gutscheinen nicht mit Kanonen auf Spatzen geschossen werden (wie nunmehr geschehen durch eine sehr undifferenzierte flächendeckende Einführung dieses neuen Instruments), sondern notwendig wäre eine klare Priorisierung. Bezugnehmend auf die Untersuchung von Karr (2002) sollte eine Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung – gemessen am Ziel der vermiedenen Arbeitslosigkeitsperioden – in einer ersten und gerade für Deutschland überaus relevanten Stufe auf die Langzeitarbeitslosen fokussieren, denn für die Kategorie der Arbeitslosen mit zwei bis vier Jahren Dauer ergibt sich bei Vermittlung eine 27-fach höhere Wirkung auf den Arbeitslosenbestand als durch die Vermittlung eines Arbeitslosen aus der Dauerkategorie unter drei Monate.

Vor dem Hintergrund dieser Werte würde es durchaus Sinn machen, mit sehr großzügig ausgestalteten Prämien zu operieren. Gerade die Vermittlung und Betreuung der Langzeitarbeitslosen kann durchaus – wie die völlige Privatisierung der so genannten »Reintegrationsdienste« in den Niederlanden gezeigt hat – durch spezialisierte und professionalisierte Agenturen erfolgen. Der Aufbau der dafür erforderlichen Angebotsseite wird aber nur gelingen, wenn a) die Prämienhöhen anreizadäquat ausgestaltet sind und b) eine Dauerperspektive für die Agenturen sichergestellt wird. Angesichts der bekannten Schwerfälligkeit und gewissermaßen auch systemisch bedingten Reformresistenz der BA sollte ernsthaft überlegt werden, dem niederländischen Beispiel zu folgen. Damit verbunden wäre in einer zweiten Stufe die grundsätzliche Frage, ob man nicht bei einer wirklichen Neuordnung der Vermittlung einen großen Sprung noch vorne macht und die in der theoretisch-konzeptionellen Diskussion seit langem geforderte Einrichtung von »one-stop«-Agenturen – auch hier sind die Niederländer mit ihren »Zentren für Arbeit und Einkommen« Vorbild – auf der kommunalen Ebene endlich umsetzt.

Mit diesem Weg einer dezentralen Konzentration der pluralen Anbieterstruktur ließe sich ein erheblicher Effizienzgewinn prognostizieren, da sich dadurch Leerzeiten, die im bestehenden System eine längere als erforderliche Arbeitslosigkeit induzieren, reduzieren lassen und zugleich zahlreiche institutionelle Schnittstellen (Arbeitsamt, Sozialamt, aber auch Jugendamt bei Fragen der Kinderbetreuung sowie eine schnellere Zusammenarbeit mit privaten Anbietern wie Zeitarbeits- und Vermittlungsagenturen) optimieren lassen.

Beschäftigungsorientierte Modernisierung der Arbeitslosenversicherung

Die Gefahr ist aber sehr groß, dass die gegenwärtige Reformdebatte im Teilbereich der Vermittlung versandet und

³ Vgl. hierzu die Darstellung bei Dreas und Gerhardt (2002) am Beispiel von Hamburg zu den praktischen Umsetzungsproblemen.

die eigentliche Herausforderung aus den Augen verloren wird. Bezugnehmend auf die seit längerem geführte Debatte über eine Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe sowie die Reformvorschläge zur Sozialhilfe selbst muss die Arbeitslosenversicherung einer grundlegenden Reform unterzogen werden, um die damit verbundenen positiven Anreizmechanismen zu erschließen.

Es kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden, ob die Vorschläge hinsichtlich einer Privatisierung der Arbeitslosenversicherung (vgl. hierzu vor allem Glismann und Schrader 2001) bereits ausgereift genug sind, um einen derart radikalen Systemwechsel rechtfertigen zu können. Allerdings kann man sich für eine erste Stufe durchaus vorstellen, beschäftigungsfördernde Elemente zu implementieren, wobei hier auf die beiden Grundfunktionen von Versicherungen abgestellt wird, also einerseits eine Sicherheitspräferenz zu befriedigen und andererseits die Wagnisbereitschaft zu erhöhen. Dazu gehört eine degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes mit einer maximalen Bezugsdauer von zwölf Monaten, wobei in der Anfangsphase durchaus großzügigere Lohnersatzleistungen wie im dänischen Beispiel gewährt werden können.

Enorme Sparpotentiale auf der Verwaltungsseite würden sich ergeben, wenn zu einer pauschalierten Leistungsgewährung übergegangen wird, also nicht mehr für jeden Einzelfall umständlich ein individuelles Arbeitslosengeld ausgerechnet werden müsste. Zugleich könnte man eine Zerteilung der Arbeitslosenversicherung in Erwägung ziehen mit einer Basissicherung und einem Wahlleistungsbereich. Im letzteren Segment müsste es z.B. zulässig sein, Karenzzeitregeln einzuführen, also z.B. für einen geringeren Arbeitnehmerbeitrag auf den Leistungsbezug im ersten Monat der Arbeitslosigkeit zu verzichten, da man davon ausgeht, dass man schnell wieder einen neuen Arbeitsplatz findet oder aus vorhandenem Vermögen die Karenzzeit überbrücken kann. Die Bemessung der Arbeitgeber könnte sich bei einem Trennsystem dann durchaus nach einem für die deutschen Verhältnisse zu entwickelnden »experience-rating«-Modell richten, um die massive Quersubventionierung im bestehenden System zu reduzieren. Die hier nur angedeutete Notwendigkeit des Umbaus der Arbeitslosenversicherung verweist auf die eigentliche Herausforderung für die Zukunft der BA – und die Reaktionen auf Gersters Vorstoß zur Verkürzung der Bezugsdauer bei älteren Arbeitslosen geben eine Vorahnung, auf welche Widerstände sich ein solcher Modernisierungsansatz einstellen muss.

Literatur

- Christensen, B. (2002), »Reservation Wage, Offered Wages, and Unemployment Duration – New Empirical Evidence«, *Kiel Working Paper* No. 1095, Kiel, Januar.
- Dreas, S. und M. Gerhardt (2002), »Private Vermittlungsagenturen zur beruflichen Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen – bestehende Barrieren und eine mögliche Neukonzeption«, *Sozialer Fortschritt* 51 (1), 2–9.
- Glismann, H.H. und K. Schrader (2001), »Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung«, *Kieler Arbeitspapier* Nr. 1076, Kiel, September.
- Karr, W. (2002), Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute, *IAB-Kurzbericht* Nr. 6, Nürnberg.
- Sell, S. (2002), »Arbeitsämter – ein Auslaufmodell?«, *Wirtschaftsdienst* 80 (3), 145–152.

Wird gute Standortpolitik bestraft?

Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems

10

Christian Baretti*

Die Finanzausstattung der Kommunen ist ein bundespolitisches Thema geworden. Am 27. März beschloss das Bundeskabinett, eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einzusetzen. Hintergrund der aktuell kritischen Lage ist, dass im Zuge der Steuerreform die Gewerbesteuer als eine Haupteinnahmequelle der Gemeinden deutlich eingebrochen ist. Die zentrale Frage einer Gemeindefinanzreform wird daher eine Reform der Gewerbesteuer sein. Hierzu gibt es derzeit verschiedenste Vorschläge, die von einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bis hin zu einer Abschaffung der Gewerbesteuer (und Ersatz durch einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer) reichen.

Dieser Aufsatz will sich nicht in die Debatte konkreter Reformvorschläge zur Gewerbesteuer einmischen. Vielmehr soll eine Analyse vorgenommen werden, welche Effizienzwirkungen das bestehende kommunale Finanzsystem auf die Kommunalpolitik hat. Eigentlich soll die Gewerbesteuer nämlich Anreize für die Kommunen setzen, ihre Wirtschaftskraft zu pflegen. Je wirtschaftsfreundlicher eine Gemeinde sich verhält – so der Hintergedanke – desto mehr Einnahmen erzielt sie aus der Gewerbesteuer. Im Folgenden soll diese These überprüft werden. Die empirische Analyse betrachtet dabei das Saarland, mit dessen kommunalen Finanzausgleichssystem sich das ifo Institut erst kürzlich in einer Studie befasst hat (Parsche, Baretti, Fenge et al. 2001). Ähnliche Schlussfolgerungen sind jedoch auch für die übrigen Bundesländer zu ziehen, da die kommunalen Finanzausgleichssysteme relativ ähnlich sind.

Das kommunale Finanzsystem – ein Überblick

Zunächst soll kurz das kommunale Finanzsystem in Deutschland erläutert werden. Da in diesem Aufsatz die Gewerbesteuer analysiert werden soll, beschränkt sich der Überblick auf die Einnahmeseite.¹

Zum einen finanzieren sich die Kommunen über eigene Steuereinnahmen. Zu den wichtigsten kommunalen Steuern zählen dabei die Realsteuern, also die Grund- und die Gewerbesteuer. Das Aufkommen dieser beiden Steuern steht den Kommunen nach Art. 106 Abs. 6 GG zu (neben dem der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die allerdings nur Bagatellecharakter haben). Auf die Realsteuern erheben die Kommunen eigene Hebesätze und können so das Aufkommen beeinflussen.

Die Gewerbesteuer bestand bis 1998 aus zwei Komponenten, nämlich der Gewerbeertrags- und der Gewerbekapitalsteuer. Letztere wurde jedoch abgeschafft.

Seit 1970 führen die Gemeinden im Rahmen der Gewerbesteuerumlage einen Teil des Aufkommens der Gewerbesteuer an Bund und Länder ab. Die Bemessungsgrundlage für die Umlage bilden die Gewerbesteuererinnahmen, allerdings unter Zugrundelegung eines (fiktiven) nivellierten Hebesatzes. Im Gegenzug wurden die Kommunen zu 15% am Aufkommen der Einkommensteuer (Zinsabschlag: 12%) beteiligt. Dieser Anteil wird unter den Gemeinden nach der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner verteilt, wobei es dabei allerdings Höchstbeträge gibt. Die Zuteilung der Einkommensteueranteile erfolgt also nach dem Wohnsitz-Prinzip.

Im Zuge der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer wurden die Kommunen 1998 zu 2,2% an der Umsatzsteuer beteiligt. Dieses Aufkommen wird unter den Gemeinden nach bestimmten Wirtschaftskraft-Indikatoren verteilt.

Grundsätzlich gibt es also zwei Verteilungsprinzipien: Die Verteilung nach Ge-

¹ Für nähere Ausführungen siehe Karrenberg, Münter (1998) sowie Zimmermann (1999).

* Dr. Christian Baretti war von 1998 bis 2001 Mitarbeiter des ifo Instituts. Er wirkte an mehreren Studien zum kommunalen Finanzausgleich und zum Länderfinanzausgleich mit.

meindeeinwohnern (Einkommensteuer) und die nach Wirtschaftskraft (Gewerbsteuer, Umsatzsteuer). Zunächst waren ab 1970 beide Elemente in etwa gleichgewichtig. Durch den zunehmenden Bedeutungsverlust der Gewerbesteuer gewann aber seit Anfang der neunziger Jahre das wohnsitzbezogene Element (Einkommensteuer) mehr und mehr das Übergewicht gegenüber den Einnahmen aus dem wirtschaftsbezogenen Element (vgl. Karrenberg und Münstermann 1998).

Die nach den Steuern zweitwichtigste Finanzierungsquelle der Kommunen sind die Zuweisungen des Landes. Primär stammen diese aus dem kommunalen Finanzausgleich, der zum einen die kommunale Finanzmasse aufstockt, zum anderen aber auch eine redistributive Funktion hat. Der größte Teil der Zuweisungen sind ohne Zweckbindungen (allgemeine Zuweisungen). In den letzten Jahren haben aber die Zweckzuweisungen mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Beim kommunalen Finanzausgleich ist von Bedeutung, dass auch er stark an der Einwohnerzahl orientiert ist. Der Grundgedanke ist nämlich, einen Ausgleich der Finanzausstattung pro Kopf (unter Berücksichtigung gewisser Sonderbedarfe) herzustellen. Wie bei der Gewerbesteuerumlage fließt das Aufkommen der Gewerbesteuer auch in den kommunalen Finanzausgleich mittels eines nivellierten Hebesatzes ein.

Insgesamt ist das kommunale Finanzsystem also stark am Gemeindeeinwohner orientiert. Ein Zuzug von Gemeindebürgern führt zu höheren Einkommensteueranteilen sowie zu höheren Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.² Die Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben erhöht demgegenüber das Gewerbesteueraufkommen (und die Umsatzsteueranteile). Wie erläutert ist durch die abnehmende Bedeutung der Gewerbesteuer Letzteres mehr und mehr in den Hintergrund getreten.

Das Konzept der Grenzbelastung

Aus volkswirtschaftlicher Sicht spielt bei der Analyse des Verhaltens von Wirtschaftssubjekten das Marginalkalkül eine wichtige Rolle. Also beispielsweise die Frage: Welchen zusätzlichen Ertrag bringt eine zusätzlich staatliche Investition? Ist dieses Marginalkalkül durch Einflüsse von außen verzerrt, so treten allokativer Verwerfungen auf; das Wirtschaftssubjekt trifft eine suboptimale Entscheidung.

In der Diskussion um den Länderfinanzausgleich wurden unter dem Begriff der »Grenzbelastungen« die Anreizpro-

bleme von Finanzausgleichsregelungen ausführlich diskutiert (vgl. u.a. Huber und Lichtblau 1997). Analog zur Steuertheorie sind die Grenzbelastungen definiert als der Anteil von 1 € zusätzlicher Steuereinnahmen, der im Rahmen des Finanzsystems abfließt. Da nur ein Teil der zusätzlichen Einnahmen im Land (bzw. der Gemeinde) verbleibt, wird das Entscheidungskalkül verzerrt: Der Grenzvorteil z.B. einer staatlichen Investition in Form von höheren Einnahmen wird reduziert.

Für den Länderfinanzausgleich wird der hohen Abschöpfung, die dort bei der Einkommensteuer über 90% erreicht, beispielsweise ein negativer Anreiz auf Steuereinnahmen und Wirtschaftspolitik unterstellt. Diese Argumentation lässt sich – vor allem was die Ansiedlungspolitik betrifft – auch auf die kommunale Ebene übertragen.

Die empirische Relevanz des Anreizarguments

Umstritten ist in der wissenschaftlichen Diskussion vor allem die empirische Relevanz des Anreizarguments. Für den Länderfinanzausgleich bestätigen neuere Untersuchungen jedoch die allokativen Bedenken gegen die hohe Abschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen (vgl. Baretta 2001 oder Baretta, Huber und Lichtblau 2000; 2001). So zeigt sich, dass Länder mit höherer Grenzbelastung eine geringere Effizienz der Steuerverwaltung, ein niedrigeres Wachstum und geringere staatliche Investitionsquoten aufweisen.

Für die kommunale Ebene gibt es bisher keine empirischen Untersuchungen zu den Grenzbelastungen. Bedenkt man, dass im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wichtige Entscheidungen über die Ansiedlungspolitik getroffen werden, so ist jedoch die empirische Relevanz des Anreizarguments tendenziell zu bejahen: Über kommunale Gebühren oder die Höhe der Hebesätze der Realsteuern entscheiden die politischen Akteure vor Ort. Auch mit der Frage, ob auf einem Grundstück ein Gewerbe- oder ein Wohngebiet entsteht, ist der Gemeinde- oder Stadtrat befasst. Die Ansiedlung von Unternehmen erhöht dabei das Gewerbesteueraufkommen, ist aber auch mit Nachteilen wie z.B. Lärm oder Umweltverschmutzung verbunden. Demgegenüber führt ein Zuzug von neuen Gemeindebürgern zu einer höheren Einwohnerzahl, also zu höheren Einkommensteueranteilen sowie zu höheren Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.³ Selbst wenn die zusätzliche Gewerbesteuer vollständig bei der Kommune verbleiben würde, führt das Finanzsystem aufgrund der bereits beschriebenen starken Orientierung an der Einwohnerzahl in dieser Frage bereits zu Verzerrungen. Wird aber ein Großteil dieser zusätzlichen Gewerbesteuer ein-

² Es ist zu beachten, dass es sich dabei keinesfalls um einen »doppelten Effekt« handelt. Denn die zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer fließen in die Berechnung der Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich ein.

³ Wie beschrieben sind beide Effekte nicht kumulativ zu sehen.

nahmen abgeschöpft, so kommt es zu einer weiteren Bevorzugung von »Schlafstädten«. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die neuen Einwohner auch Leistungen der Gemeinde in Anspruch nehmen, also zu zusätzlichen Kosten führen.

Inwieweit die Anreize des kommunalen Finanzsystems wirklich ein Problem sind, muss eine empirische Analyse der Grenzbelastungen zeigen, die im Folgenden vorgenommen wird. Entscheidend für die Relevanz des Grenzbelastungsarguments ist schließlich die tatsächliche Höhe der Abschöpfungen.

Determinanten der Grenzbelastung

Zunächst ist jedoch zu fragen, wie die Grenzbelastung der Kommunen zu definieren ist. Die Definition muss dabei schon auf die Regelungen des Beispielfalls Saarland und seinen kommunalen Finanzausgleich zugeschnitten sein. Entscheidend ist auch, woher das zusätzliche Gewerbesteueraufkommen stammt. Da die Anreize für die kommunale Ansiedlungspolitik untersucht werden sollen, erscheint es konsequent, von einem höheren Gewerbesteuermessbetrag auszugehen. Die zusätzliche Einnahme soll also nicht aus einer Anhebung des Hebesatzes stammen, sondern aus einer höheren kommunalen Wirtschaftskraft.

Konkret wird für das Finanzausgleichsjahr 1999 simulativ untersucht, wie viel ceteris paribus von einer zusätzlichen Gewerbesteuereinnahme in Höhe von 100 000 DM in einer einzelnen saarländischen Gemeinde verbleibt.

Als nächstes stellt sich die Frage, auf welche Weise die Gewerbesteuerermehreinnahmen aus den Gemeinden abfließen. Die Determinanten der Grenzbelastung lassen sich dabei in drei Kategorien gliedern:

- die Gewerbesteuerumlage,
- den Verlust an Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und
- die Kreisumlage.

Ein Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen führt zu einer höheren Bemessungsgrundlage für die Gewerbesteuerumlage; wobei

⁴ Der Gedankengang ist relativ einfach: Bei einem Anstieg der Gewerbesteuermesszahl steigen die Einnahmen umso stärker je höher der Hebesatz ist. Der Abfluss ist aufgrund der zugrunde gelegten nivellierten Hebesätze fixiert. Bei einem höheren Hebesatz sind also die Einnahmen höher, der Anteil des fixierten Abflusses ist damit geringer.

aufgrund des normierten Hebesatzes der Abfluss zusätzlicher Einnahmen umso höher ist, je niedriger der Hebesatz der Gemeinde ist.⁴

Des Weiteren steigt die kommunale Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl), was zu Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich führt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass gleichzeitig der Kopfbetrag wächst, so dass es für die betroffene Gemeinde – je nach Summe der einzelnen Ansätze – zu einer mehr oder weniger starken Teilkompensation der Verluste kommt.⁵ Da größere Gemeinden einen höheren Hauptansatz haben, ist für sie diese Teilkompensation höher als für kleinere Gemeinden. Auch beim kommunalen Finanzausgleich ist aufgrund des nivellierten Hebesatzes der Anteil der zusätzlichen Einnahmen, der abfließt, umso niedriger je höher der Hebesatz ist.

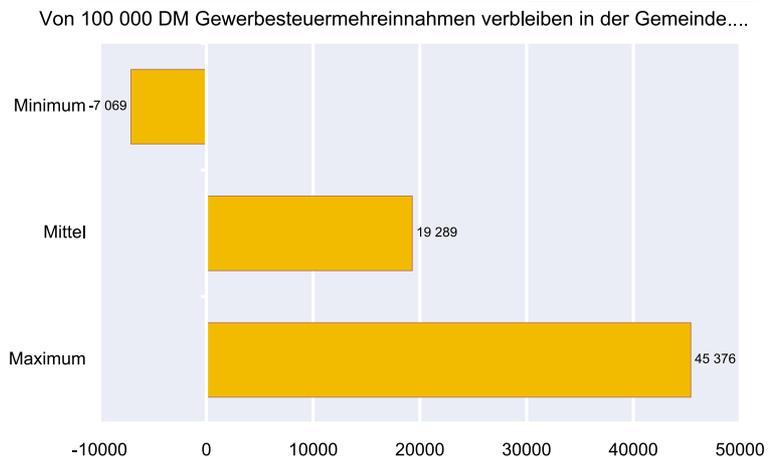
Als letztes kommt es noch zu Abflüssen im Rahmen der Kreisumlage, wobei hier der Rückgang bei den Schlüsselzuweisungen in die Berechnungen einzubeziehen ist.

Wenig Anreize für eine gute Standortpolitik

Nun zu den Ergebnissen der Simulation: Wie Abbildung 1 zeigt, hat die Grenzbelastung auf zusätzliches Gewerbesteueraufkommen konfiskatorischen Charakter.

⁵ Im Prinzip handelt es sich hier um einen Durchschnittseffekt: Wenn die Gewerbesteuereinnahmen einer Gemeinde wachsen, wachsen auch die durchschnittlichen Einnahmen aller Gemeinden. Da der kommunale Finanzausgleich ein Finanzkraftausgleich ist, wächst auf diese Weise nicht nur die Finanzkraft sondern auch der Finanzbedarf.

Abb. 1
Bandbreiten der kommunalen Grenzbelastung am Beispiel des Saarlands im Jahr 1999



Quelle: Parsche, Baretta, Fenge et al. (2001), eigene Berechnungen des Autors.

Insgesamt liegt die Bandbreite der Grenzbelastungen, mit denen zusätzliche Einnahmen der saarländischen Kommunen konfrontiert sind, in einem Intervall von 55 bis 107%. Der Mittelwert hat ein Niveau von 81%. Das heißt: Im Durchschnitt fließen von einem Euro zusätzlichem Gewerbesteuererwerb 81 Cent ab; in der Gemeinde verbleiben nur 19 Cent.⁶ Der Mittelwert der kommunalen Grenzbelastung liegt damit in etwa auf dem gleichen Niveau wie die mittlere Grenzbelastung im Länderfinanzausgleich (vgl. Baretta 2001, S. 41 und 116).

Von den saarländischen Kommunen haben acht bei der Gewerbesteuer eine Grenzbelastung, die über 100% liegt. Das bedeutet, wächst dort ceteris paribus das Gewerbesteuererwerb, so kommt es netto zu einem Verlust für die betroffenen Gemeinden. Dies ist nicht nur paradox, sondern auch aus anreizpolitischen Überlegungen als bedenklich zu bewerten: Eine Ansiedlung eines Unternehmens reduziert in der Konsequenz die Finanzausstattung dieser Kommunen.

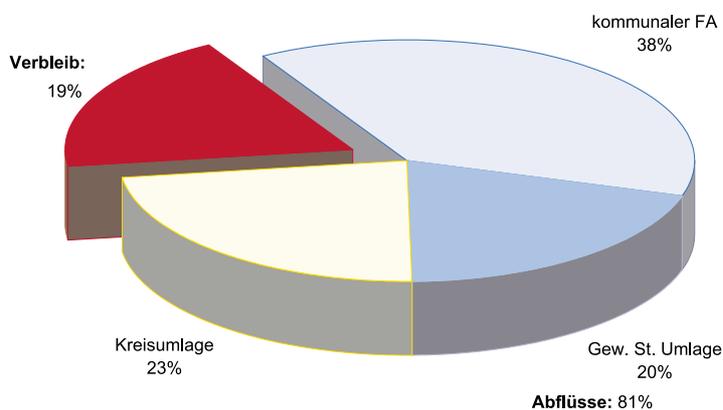
Die niedrigsten Grenzbelastungen erreichen abundante Gemeinden, also Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten und damit auch keine solchen Zuweisungen verlieren können. Anhand dieser Kommunen zeigt sich, dass bereits vor Finanzausgleich – also durch Kreis- und Gewerbesteuerumlage – eine Grenzbelastung von mindestens 55% (Saarlouis) realisiert wird.

Wie stark die drei Kategorien von Abflüssen im Durchschnitt wirken zeigt ein Blick auf Abbildung 2.

⁶ Büttner (2002) kommt für Baden-Württemberg zu ähnlichen Ergebnissen.

Abb. 2

Durchschnittliche Abflüsse zusätzlicher Gewerbesteuererwerb bei saarländischen Kommunen 1999



Quelle: Parsche, Baretta, Fenech et al. (2001), eigene Berechnungen des Autors.

Der größte Teil der gesamten Abflüsse zusätzlicher Einnahmen in Höhe von 81% wird vom kommunalen Finanzausgleich verursacht. Durch ihn wird zusätzliches Gewerbesteuererwerb zu 38% abgeschöpft. Der kommunale Finanzausgleich ist damit für fast die Hälfte der durchschnittlichen Grenzbelastung verantwortlich. Kreis- und Gewerbesteuerumlage führen jeweils zu Abflüssen in Höhe von rund 20%.

Insgesamt zeigt sich also, dass für die Gemeinden kaum ein Anreiz besteht, über Gewerbesteuererwerb das Gewerbesteuererwerb zu erhöhen. Während im schlechtesten Fall durch zusätzliche Gewerbesteuererwerb sogar Mittel aus der Gemeinde abfließen, erhöht eine höhere Einwohnerzahl immer die Finanzausstattung der Kommune. Eine rational handelnde Gemeinde wird also im Zweifelsfall eher ein Wohngebiet als ein Gewerbegebiet ausweisen. Die finanziellen Anreize für wirtschaftsfreundliches Verhalten sind also gering bzw. überhaupt nicht vorhanden.

Einfluss auf das Hebesatzverhalten

Aber nicht nur planerische Entscheidungen, sondern auch die Finanzpolitik der Kommunen wird durch die Grenzbelastung beeinflusst. Aufgrund der Finanzausgleichssystematik hängt nämlich der von zusätzlichen Gewerbesteuererwerb verbleibende Eigenanteil stark vom gewählten Hebesatz ab. Denn wie beschrieben werden im kommunalen Finanzausgleich und bei der Gewerbesteuerumlage nivellierte Hebesätze verwendet. Es werden also nicht die tatsächlichen Gewerbesteuererwerb veranschlagt, sondern die Einnahmen, die eine Kommune erzielen würde, wenn sie einen fiktiven (für alle Gemeinde gleichen) Hebesatz festlegen würde (im Saarland 1999: 347 Punkte). Aus dieser Systematik ergibt sich, dass Gemeinden mit überdurchschnittlichen Hebesätzen niedrigere Grenzbelastungen aufweisen als Gemeinden mit unterdurchschnittlichen.

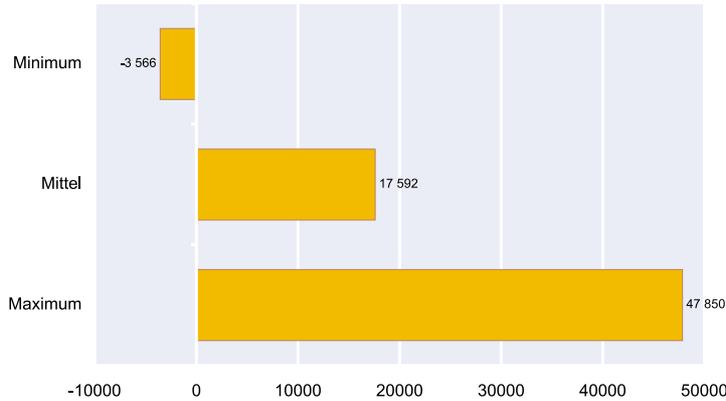
Im Gegensatz zur Grenzbelastung des Länderfinanzausgleichs, die für das einzelne Bundesland weitgehend exogen gegeben ist (Baretta 2001, S. 114 ff.), können die Grenzbelastungen der Gemeinden von diesen über die Hebesatzwahl beeinflusst werden. Die Grenzbelastung ist also für die Kommune endogen.

Der Anzeigeeffekt auf die Wahl des Hebesatzes wird noch klarer, wenn man ein anderes, nicht von der Gemeinde beeinflussbares Maß betrachtet. Statt eines Anstiegs der

Abb. 3

Bandbreiten der "Steuerkraftabschöpfung" am Beispiel des Saarlands im Jahr 1999

Von einem Anstieg d. Steuerkraftmesszahl um 100 000 DM verbleiben in der Gemeinde...



Quelle: Parsche, Barettil, Fenge et al. (2001), eigene Berechnungen des Autors.

Gewerbsteuereinnahmen wird nun ein Anwachsen der Steuerkraftmesszahl um 100 000 DM unterstellt.⁷ In Abbildung 3 finden sich die entsprechenden Simulationsergebnisse für die »Steuerkraftabschöpfung«.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nur mehr die Abflüsse bei den Schlüsselzuweisungen und bei der Kreisumlage, jedoch nicht mehr die Gewerbesteuerumlage eine Rolle spielen. Es fällt auf, dass bei dieser Betrachtungsweise der Anteil der Kommunen, die mit Abschöpfungen von 100% und mehr konfrontiert sind, auf 25 ansteigt. Bei der ursprünglichen Definition der Grenzbelastung war die Zahl der betroffenen Gemeinden noch bei acht gelegen. Die durchschnittliche Steuerkraftabschöpfung liegt bei 82%, das Intervall zwischen 52 und 104%, also etwas niedriger als die Grenzbelastung.

Vereinfachend könnte man die Steuerkraftabschöpfung auch als exogene Basis der Grenzbelastung bezeichnen. Auf dieser Basis treffen die Gemeinden ihre Entscheidung über den Gewerbesteuerhebesatz.

Der negative Zusammenhang zwischen Hebesatz und Grenzbelastung wird in Abbildung 4 für die saarländischen Gemeinden im Jahr 1999 graphisch veranschaulicht.

⁷ Die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer ist im saarländischen kommunalen Finanzausgleich das hebesatznormierte Gewerbesteueraufkommen einer Gemeinde, das in das Ausgleichssystem einfließt. Es wird also im Jahr 1999 von einem einheitlichen Hebesatz von 347 Punkten ausgegangen. Ferner ist bei der Steuerkraftzahl die geleistete Gewerbesteuerumlage bereits abgezogen.

Der eingezeichnete Trend ist allerdings relativ schwach. Er weist ein Bestimmtheitsmaß (R^2) von nur 0,044 auf. Der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Größen beträgt - 20,9%. Ein Grund dafür, warum der sich aus der Systematik ergebende Zusammenhang nicht deutlicher zum Vorschein tritt, ist darin zu suchen, dass der Gewerbesteuerhebesatz selbst endogen (also von der Gemeinde wählbar) ist. Wird der Hebesatz bewusst zur Reduktion der Grenzbelastung eingesetzt, so wird der originäre Zusammenhang verwischt.

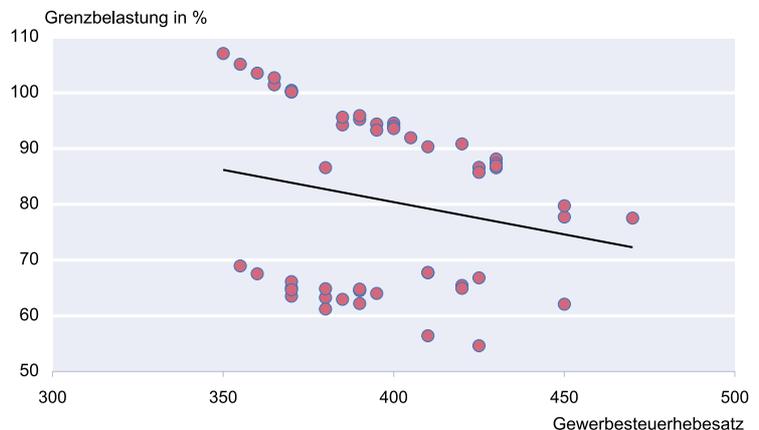
Deutlicher wird das Ergebnis in einer multiplen Regression, bei der neben dem Gewerbesteuerhebesatz auch die Steuerkraftabschöpfung als exogene Determinante der Grenzbelastung berücksichtigt wird. Der Hebesatz hat in diesem Fall einen deutlich signifikant negativen Einfluss (t-Wert: - 35,2), die Steuerkraftabschöpfung einen positiven. Das Bestimmtheitsmaß beträgt 0,993.

Die Grenzbelastung ist also zum Teil exogen vorgegeben (hier gemessen mittels der Steuerkraftabschöpfung) und kann andererseits zum Teil durch die Gemeinde mittels der Hebesatzpolitik gestaltet werden. Hierbei besteht der Anreiz für die Gemeinde einen höheren Gewerbesteuerhebesatz festzulegen, um die Grenzabschöpfungen zu reduzieren.

Inwieweit die Hebesatzpolitik der Kommunen davon wirklich beeinflusst wird, ist empirisch nur schwer nachzuprüfen. Man könnte jedoch unterstellen, dass die Gemeinden, deren exogen vorgegebene Grenzbelastung besonders hoch

Abb. 4

Grenzbelastung und Gewerbesteuerhebesatz



Quelle: Parsche, Barettil, Fenge et al. (2001), eigene Berechnungen des Autors.

Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik bei der Gewerbesteuer am Beispiel des Saarlands 1999

Variable	Koeffizient	t-Wert
Konstante	44,83	10,24
Steuerkraftabschöpfung	0,29	1,82
Einwohnerzahl	$6,2 \cdot 10^{-5}$	3,58
Gesamtansatz im KFAG je Einwohner	- 94,38	- 2,41
Finanzkraft je Einwohner ^{a)}	0,03	1,63

R²: 0,35

^{a)} Gemessen an der Finanzkraftmesszahl im kommunalen Finanzausgleich.

ist, tendenziell höhere Hebesätze festlegen. In der Tabelle ist der Versuch abgebildet, die Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik in einer multiplen Regression zu ermitteln:

Der gewählte Hebesatz ist demnach signifikant von der Gemeindegröße (größere Kommunen haben höhere Hebesätze) abhängig. Ebenfalls eine Rolle spielt der Mittelzufluss im kommunalen Finanzausgleich gemessen am unterstellten Finanzbedarf (Gesamtansatz). Je höher dieser ist, desto niedriger ist tendenziell der Hebesatz. Die Finanzkraft der Kommunen hat erstaunlicherweise ein positives Vorzeichen, ist jedoch nicht signifikant.⁸

In der Tendenz bestätigt sich nach der Tabelle die Vermutung, dass eine höhere exogene Grenzbelastung zu Hebesatzsteigerungen führt. Die Höhe des Hebesatzes wird nämlich positiv von der Steuerkraftabschöpfung beeinflusst. Der t-Wert des Koeffizienten besagt allerdings, dass nicht mit 95%iger Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass die Steuerkraftabschöpfung keinen Einfluss auf das Hebesatzverhalten hat.

Insgesamt zeigt sich also, dass die vom kommunalen Finanzsystem verursachten Grenzbelastungen auf zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen nicht nur negative Anreize auf die Wirtschafts- und Planungspolitik der Gemeinden hat, sondern tendenziell auch zu höheren Hebesätzen führt.

An dieser Stelle ist eine Anmerkung zu machen: Die hier vorgenommene Argumentation sollte die Folgen der hohen Grenzbelastung darstellen. Technisch wird das Problem zwar vom nivellierten Hebesatz verursacht. Dieser hat jedoch durchaus seine Berechtigung. Würden nämlich die tatsächlichen Hebesätze bei Finanzausgleich und Gewerbesteuerumlage verwendet, so würde dies zur Subventionierung eines »Unterbietungswettbewerbs« führen, was aus Anreizüberlegungen äußerst problematisch wäre.

⁸ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Baretta, Fenge, Huber, Leibfritz und Steinherr (2000, S. 144 ff.).

Der Anreiz zu höheren Hebesätzen besteht im Übrigen auch, wenn man das Entscheidungskalkül der Kommunen von einer anderen Warte aus betrachtet: Der bisherige Gedanke war, dass der Hebesatz als Mittel zur Beeinflussung der Grenzbelastung dient. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Gemeinden in erster Linie ihren Hebesatz so wählen, dass ihre Einnahmen maximiert werden. Auch hier spielen Anreize des kommunalen Finanzsystems eine wichtige Rolle. Führt man nämlich eine Analyse anhand der sogenannten »Laffer-Kurve« durch, so zeigt

sich, dass auch bei dieser Betrachtungsweise ein Anreiz für höhere Hebesätze besteht (Büttner 2002). Da ein Rückgang der Steuerbasis durch das Finanzausgleichssystem ausgeglichen wird, wählen demnach die Gemeinden einen Hebesatz, der höher ist, als derjenige, bei dem ein maximales Gewerbesteueraufkommen erzielt wird.⁹ Fraglich ist jedoch, ob der Hebesatz dadurch in der Tat zu hoch ist oder die Verzerrung nicht bloß ein Korrektiv für einen sonst ruinösen Steuerwettbewerb der Kommunen ist.¹⁰ Völlig unabhängig von dieser Frage, bleibt jedoch das Argument einer negativen Anreizwirkung auf die kommunale Ansiedlungspolitik bestehen.

Fazit

Der Hintergrund der vorgenommenen Analyse war es, zu ermitteln, inwiefern das derzeitige kommunale Finanzsystem Anreize für eine wirtschaftsfreundliche Standortpolitik setzt. Dabei wurde untersucht, ob eine gute kommunale Wirtschaftspolitik über höhere Gewerbesteuereinnahmen honoriert wird.

Im Ergebnis zeigte sich am Beispiel der saarländischen Gemeinden, dass Gewerbesteuerermehreinnahmen durchschnittlich zu über 80% abgeschöpft werden. Für einige Kommunen führt ein höheres Gewerbesteueraufkommen sogar zu Einnahmeverlusten.

In der Konsequenz ist daher davon auszugehen, dass es aufgrund der geringen fiskalischen Anreize zu Verzerrungen bei kommunalen Entscheidungen kommt und in der Tendenz eher eine Steigerung der Einwohnerzahlen statt ver-

⁹ Die Grundidee dieser Analyse ist, dass die Gemeinde den Hebesatz wählt, der ihre Einnahmen maximiert. Durch das Zuweisungssystem fallen jedoch der Hebesatz, der die Einnahmen maximiert und derjenige der das Gewerbesteueraufkommen maximiert auseinander.

Dabei handelt es sich um ein generelles Problem der Berücksichtigung der Steuerbasis in Finanzausgleichssystemen bei der Existenz von Steuerwettbewerb. In der volkswirtschaftlichen Literatur gibt es hierzu beispielsweise Untersuchungen für den Fall Kanadas (z.B. Smart und Bird, 1996).

¹⁰ Diese Auffassung vertritt Büttner (2002).

mehrter Gewerbeansiedlungen angestrebt wird (»Schlafstädte«). Zugleich besteht ein Anreiz, die Gewerbesteuerhebesätze zu steigern, um die Grenzbelastungen zu reduzieren.

Es gibt nun mehrere Ansatzpunkte, um die erläuterten Schwächen zu beheben. Grundsätzlich begrüßenswert wäre ein »großer Wurf« im Rahmen der angekündigten Gemeindefinanzreform. Kleinere Korrekturen ließen sich über eine Reduktion der Ausschüttungsquoten im kommunalen Finanzausgleich oder Senkungen bei der Gewerbesteuerumlage erreichen. Die im Rahmen der Steuerreform vorgenommene Erhöhung der Umlage war demgegenüber kontraproduktiv und hat zu einer weiteren Verschlechterung der Anreizsituation geführt.¹¹ Beachtenswert ist auch der von der saarländischen Landesregierung beschrittene Weg, Gemeinden, die ihre Hebesätze senken, einen Ausgleich aus Landesmitteln zu gewähren. Allerdings setzt diese Maßnahme nur an einem Teil des erläuterten Problems, nämlich den hohen Hebesätzen an.

Literatur

- Baretti, Chr. (2001), *Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs – Theoretische und empirische Analyse*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 6, München: ifo Institut.
- Baretti, Chr., R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz und M. Steinherr (2000), *Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 1, München: ifo Institut.
- Baretti, Chr., B. Huber und K. Lichtblau (2000), »A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany«, *CESifo Working Paper*, No. 333, erscheint in *International Tax and Public Finance*.
- Baretti, Chr., B. Huber und K. Lichtblau (2001), »Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* (1), 38–44.
- Büttner, Th. (2002), »Kommunaler Steuerwettbewerb: Wieso ist die Gewerbesteuerlast so hoch?«, *ZEW news* Januar/Februar.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1997), »Systemschwächen des Finanzausgleichs – eine Reformskizze«, *IW-Trends* 24 (4), 1 ff.
- Karrenberg, H. und E. Münstermann (1998), »Kommunale Finanzen«, in: H. Wollmann und R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Bd. 356, Bonn.
- Parsche, R., Chr. Baretti, R. Fenge et al. (2001), *Anpassung und Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland*, ifo Forschungsberichte, München: ifo Institut.
- Smart, M. und R. Bird (1996), »Taxation and a Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers«, *National Tax Association Proceedings*, Washington D.C., 1–10.
- Zimmermann, H. (1999), *Kommunalfinanzen*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 163, Baden-Baden: Nomos.

¹¹ Die Datenbasis der hier durchgeführten Analyse stammt aus dem Jahr 1999, also aus der Zeit vor der Umlageerhöhung. Durch die Steuerreform dürften die Grenzbelastungen demgegenüber gestiegen sein.

Konjunkturelle Abschwächung 2001. Wirtschaftliche Erholung 2002. Festigung des Aufschwungs 2003. Mängel der Infrastruktur gefährden Wirtschaftsstandort. Gelockerte Geldpolitik. Finanzpolitik deutlich expansiv. Frage der Euro-Einführung auf mittlere Sicht nach wie vor offen. Günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt. Moderater, aber leicht beschleunigter Preisanstieg. Defizite der Leistungsbilanz nehmen weiter zu.

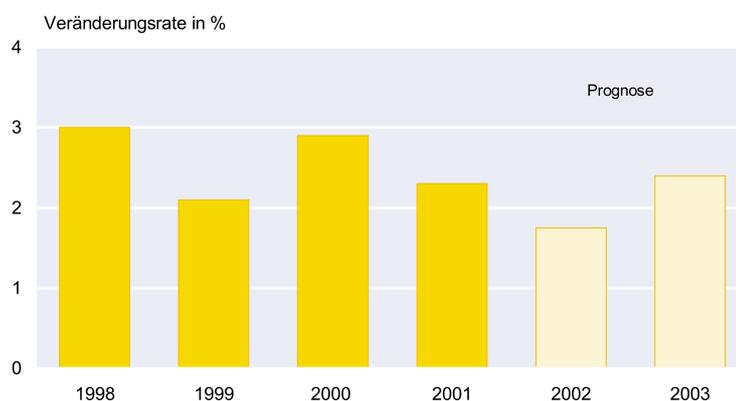
Im politischen und sozialen Umfeld mehrten sich Irritationen, die die Regierungspolitik im Allgemeinen und die Fähigkeiten des Kabinetts, mit den bedenklichen Schief lagen der öffentlichen Infrastruktur fertig zu werden, im Besonderen betreffen. Der Rückhalt des Premierministers im Lande schwindet, und man sah sich bereits bewogen, das auch auf dem Kontinent vielbeachtete »Konzept des Dritten Weges« zwischen Kapitalismus und Sozialismus zu revidieren. Überrascht war man ferner über die problemlose Einführung des Euro-Bargelds im Euro-Raum Anfang 2002. Die Bevölkerung lehnt zwar nach wie vor die gemeinsame Währung ab, sieht aber deren dereinstige Übernahme als unvermeidlich an.

Die New-Labour-Regierung zeigt zunehmend Abnützungserscheinungen und Führungsschwächen und verliert an Bodenhaftung. Sie sitzt aber für den Rest der Legislaturperiode fest im Sattel, da sie sich auf die bei der Unterhauswahl 2001 errungene komfortable absolute Mehrheit stützen kann. Ministerpräsident Blair hat nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 durch intensive weltweite Reisetätigkeit im Dienste einer von Präsident Bush angestrebten Anti-Terror-Allianz die Innenpolitik stark vernachlässigt, ohne das internationale Gewicht seines Landes zu heben. Auch geschah wenig, um einer zunehmenden Entfremdung nicht nur von der Bevölkerung, sondern auch von der Partei-Basis und von den Gewerkschaften gegen zu steuern. Und schließlich haben die seit einiger Zeit links von New Labour positionierten Liberalen als Antwort auf die neoliberale wirtschaftspolitische Linie den losen Schul terschluss mit der Regierungspartei aufgekündigt. Die Konservativen haben sich zwar von den schweren Niederlagen bei den letzten beiden Unterhauswahlen noch längst nicht erholt. Ihr neuer Vorsitzender

Duncan Smith, der den glücklosen und rechtspopulistischen Ausfällen nicht abgeneigten William Hague im September 2001 ablöste, gewinnt aber samt Schattenkabinetts an Profil und scheint eine substanzielle Neuorientierung der Partei einzuleiten weg von den Maximen der Thatcher-Ära.

Stein des öffentlichen Anstoßes und wesentliche Ursache des Popularitätsverlustes der Regierung sowie der Privatisierungsmüdigkeit der Bevölkerung ist die desolante Situation der öffentlichen Infrastruktur. So nimmt das – auch streikbedingte – Chaos bei den Eisenbahnen zu, deren ab 1994 erfolgte Privatisierung als gescheitert gilt und die teilweise (Railtrack) de facto schon wieder re-nationalisiert wurden. Deren Substanz ist derart marode, dass die Kosten einer durchgreifenden Sanierung auf mindestens 113 Mrd. € veranschlagt werden. Die Teilprivatisierung der Londoner U-Bahn, mit der die erheblichen Probleme dieses essentiellen Transportsektors gelöst werden sollen, trifft auf harten Widerstand. Die teilprivatisierte Flugsicherung steckt in Liquiditätsnöten. Für das öffentliche Bil-

Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

dungswesen wurden zwar mehr Mittel bereitgestellt, aber nennenswerte Verbesserungen konnten nicht erreicht werden. Den Höhepunkt des allgemeinen Unmuts bildet jedoch die schier ausweglose Lage des National Health Service, an dem die große Mehrheit der Bevölkerung prinzipiell festhalten will.

Die Maßnahmen, welche die Regierung zur Reformierung der öffentlichen Infrastruktur eher unschlüssig und auch von der Bevölkerung meist unverstanden in die Wege leitet, aber auch der neo-liberale Kurs sowie unbedachte Äußerungen Blairs, treffen bei den Gewerkschaften auf Widerstand und wachsende Entfremdung. Es kommt immer häufiger zu Streiks – obwohl die Zahl der 2001 dadurch verlorenen Arbeitstage mit rund 1 Mill. (nach durchschnittlich einer halben Million in den neunziger Jahren) immer noch deutlich mit dem bisherigen Maximum von 29,5 Mill. im Jahre 1979 kontrastiert – und die Zahl der Mitglieder steigt seit vorletztem Jahr wieder.

Zusätzliche Probleme erwachsen aus der zunehmenden Ghettoisierung und kulturellen Spaltung in Orten mit unterschiedlicher ethnischer Bevölkerung, wie die schweren Rassenkrawalle in nordenglischen Städten vom Sommer 2001 zeigten. Wenn die von vier amtlichen Untersuchungskommissionen aufgezeigten Wege zur Abhilfe, wie zu vermuten, ebenso zögerlich betreten werden wie bisher, dürften die Rassenspannungen zunehmen und noch größere Krawalle auslösen.

Und schließlich ist das Nordirland-Problem noch immer nicht gelöst.

Wirtschaftspolitisch bleiben lebhaftes Wirtschaftswachstum, hoher Beschäftigungsgrad und Preisstabilität prioritär – zusätzlich zu den jetzt mit erheblichem Einsatz laufenden Bemühungen zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur. Die bisherige Formel »Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur plus Steuersenkungen« hat ausgedient. Die Phase der Steuererleichterungen ist vorbei. Es zeichnen sich vielmehr Steuererhöhungen ab, möglicherweise verbunden mit einer Abkehr vom Konsolidierungskurs. Integrationspolitisch soll – der tradierten Linie folgend – in einer reformierten EU ein Machtzuwachs der Kommission und des Europäischen Parlaments sowie bereits im Vorfeld ein politisches Eigenleben des jüngst installierten europäischen Verfassungskonvents verhindert werden. Eine Entscheidung in der Euro-Frage dürfte hingegen auf mittlere Sicht unumgänglich sein.

Wirtschaftsentwicklung 2001

Die weltwirtschaftlichen Rahmendaten stellten sich wie folgt dar: In den Vereinigten Staaten erhöhte sich das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 1¹/₄%. In Japan gingen Nach-

frage und Produktion um etwa 1¹/₂% zurück. In Mitteleuropa expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um rund 2¹/₂%. In Westeuropa nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um etwa 1³/₄% zu; in der EU und im Euro-Raum stieg es in annähernd gleichem Maße und in Deutschland um rund 1¹/₂%. Der Einfuhrpreis für Rohöl betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt fast 25 US-Dollar pro Barrel; das sind ungefähr 12% weniger als ein Jahr zuvor. Industrierohstoffe (ohne Öl) verbilligten sich gegenüber dem Jahre 2000 auf Dollar-Basis um ca. 9%. Der Wechselkurs des Euro betrug im Schnitt des Jahres 0,90 US-Dollar; 2000 waren es 0,92 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels hat gegenüber 2000 fast stagniert.

Auch Großbritannien blieb trotz stimulierender Wirtschaftspolitik nicht von einer konjunkturellen Abschwächung verschont, bedingt durch sinkende Exporte und den Einbruch der Investitionen im IT-Sektor. Vorläufige Angaben – sie werden vermutlich noch erheblich revidiert – zeigen nach leichter Beschleunigung im ersten Quartal ein nur wenig verringertes Wirtschaftswachstum im Sommerhalbjahr, dem jedoch am Jahresende eine Stagnation folgt. Die konjunkturelle Landung war also sanfter als in vielen kontinentaleuropäischen Ländern und weit entfernt von den »busts« früherer Jahrzehnte. Dementsprechend ist auch das reale Bruttoinlandsprodukt mit fast 2¹/₂% spürbar stärker gestiegen als im westeuropäischen Durchschnitt, während sich die Konsumentenpreise unterdurchschnittlich erhöhten. Ohne die retardierenden Auswirkungen der Maul- und Klauenseuche wäre das Produktionsergebnis um knapp 1¹/₂ Prozentpunkt höher gewesen. Auf dem Arbeitsmarkt besserte sich die Lage bis zur Jahresmitte. Sie verschlechterte sich danach nur wenig und blieb erheblich günstiger als im Gros der europäischen Länder. Das Defizit der Leistungsbilanz ist vermutlich in Relation zum BIP gegenüber 2000 nicht nennenswert gesunken.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen hat um rund 3¹/₄% expandiert, nachdem im Jahre 2000 noch ein Plus von 10,2% verzeichnet worden war. Dieser ausgeprägte Rückgang der Wachstumsrate resultiert aus einem erheblichen Überhang zu Jahresbeginn und einem kräftigen Rückgang ab dem zweiten Quartal. Ursachen waren neben der ausgeprägten weltwirtschaftlichen Abschwächung und dem starken Einbruch der IT-Branche auch das nach wie vor merklich überbewertete Pfund Sterling. Ferner hat der Ausländertourismus empfindlich unter der MKS-Krise sowie unter den Folgen des 11. September gelitten. Das tiefe konjunkturelle Wellental in den USA machte sich hier besonders bemerkbar, zumal deren Anteil am Güterexport mit rund 16% fast doppelt so hoch ist wie im Durchschnitt der EU. Aber auch die im Verlauf annähernd stagnierende Wirtschaftsleistung in Westeuropa (hierhin gehen 60% der Warenlieferungen) wirkten dämpfend. Der Import nahm vermutlich um etwa 2³/₄% zu. Bei leicht verschlechterten Terms of Trade

dürfte das Defizit der Leistungsbilanz mit einer Größenordnung von 2% des BIP etwa jenem des Jahres 2000 entsprochen haben.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** gingen im Verlauf unter Schwankungen spürbar zurück. Dank des hohen Überhangs zu Jahresbeginn dürfte sich gegenüber 2000 eine Zunahme um reichlich 1% errechnen. Die Investitionskonjunktur verlief gespalten, in einem der Entwicklung auf dem Kontinent genau umgekehrten Muster. Während der gewerbliche Sektor deutlich weniger investierte, nahmen der Wohnungsbau und der öffentliche Bau kräftig zu. Letzterer wurde besonders von den staatlichen Anstrengungen zur Verbesserung der Infrastruktur angeregt, während der Wohnungsbau von den niedrigen Zinsen, der günstigen Einkommensentwicklung der privaten Haushalte sowie von weiter kräftig steigenden Immobilienpreisen stimuliert wurde. In Ausrüstungen wurde deutlich weniger investiert als im Jahre 2000, auch weil die Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie im Laufe des Jahres kräftig (um 3,3 Prozentpunkte gegenüber 2,5 im Euro-Raum) gefallen ist. Zuletzt lag sie spürbar unter dem Schnitt der neunziger Jahre. Hinzu addierten sich die erheblich verschlechterten Absatz- und Ertragsersparungen. Im Automobil-Sektor sowie im Maschinenbau und der Elektrotechnik kam es zu einem starken Einbruch.

Der **private Konsum** (reichlich + 4%) hat die Konjunktur trotz deutlich gestiegener Sparquote kräftig und im Verlauf bis in den Herbst hinein stetig gestützt. Bei günstiger Arbeitsmarktlage haben sich die realen verfügbaren Einkommen kräftig erhöht, und die fortgesetzte Hausse bei den Immobilienpreisen sowie gesunkene Zinsen haben die Neigung zur Aufnahme von Hypotheken zur Konsumfinanzierung verstärkt. Der Einbruch bei den Aktienkursen hat hingegen kaum retardierend gewirkt, obwohl Großbritannien bezüglich der Verbreitung von Aktienbesitz im westeuropäischen Vergleich mit an der Spitze liegt. Auch der **Staatsverbrauch** bremste den konjunkturellen Abschwung deutlich. Er expandierte im Zuge der Anstrengungen zur Verbesserung der öffentlichen Dienste vermutlich um rund 2¹/₂%.

Auf dem **Arbeitsmarkt** hat sich die Situation bis in den Sommer hinein weiter verbessert und anschließend nur leicht verschlechtert. Diese günstige Entwicklung ist auf den privaten und den öffentlichen Konsum zurückzuführen, von denen besonders der personalintensive Dienstleistungssektor Anstöße erhielt. Gegenüber 2000 hat sich die Beschäftigung um etwa 1¹/₂% erhöht, und die Arbeitslosigkeit ist weiter zurückgegangen. Im Schnitt des Jahres verringerte sich die Arbeitslosenquote auf reichlich 5%.

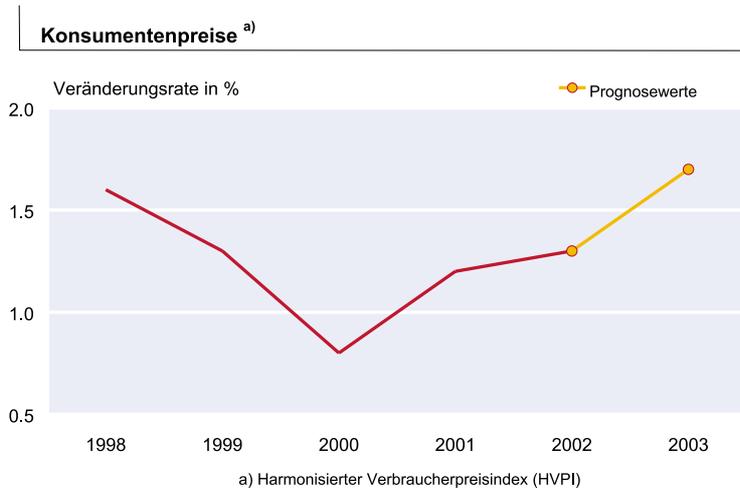
Nachdem die Verbraucherpreise in der ersten Jahreshälfte deutlich gestiegen waren, wesentlich bedingt durch die starke Verteuerung von Erdöl sowie von Nahrungsmitteln auf-

grund von MKS und witterungsbedingtem Preisauftrieb bei Frischgemüse. Anschließend ist der Preisindex ungefähr stabil geblieben, auch weil sich Rohöl deutlich verbilligte und die konjunkturelle Abschwächung dämpfend wirkte. Im Jahresdurchschnitt sind die **Konsumentenpreise** (HVPI) um 1,2% gestiegen.

Wirtschaftspolitik

Von der Wirtschaftspolitik erhält die Konjunktur im laufenden Jahr kräftige und im Jahre 2003 immer noch spürbare Impulse. Expansiv wirkt in erster Linie und durchgehend die Finanzpolitik. Die Geldpolitik stimuliert hingegen im kommenden Jahr nicht mehr. Da sich das Pfund Sterling gegenüber dem Euro nur langsam weiter abwerten und gegenüber dem US-Dollar leicht aufwerten dürfte, sind von dieser Seite kaum nennenswerte Auswirkungen auf die Konjunktur abzusehen. Die wirtschaftspolitische Linie will weiterhin ein deutliches Wirtschaftswachstum bei moderatem Preisanstieg sichern und den Weg zur Vollbeschäftigung weitergehen. Einen hohen Stellenwert erhalten die Bemühungen um eine **Verbesserung der maroden öffentlichen Infrastruktur**, ohne den finanzpolitischen Konsolidierungskurs zu gefährden. Diese muss jedoch deutlich sein, wenn New Labour seine Chancen auf den neuerlichen Gewinn einer absoluten Mehrheit bei den nächsten Wahlen zum Unterhaus wahren will. Die Angebotsorientierung behält man zwar bei, doch dürfte die zunehmend weniger populäre Privatisierung öffentlicher Unternehmen in absehbarer Zeit auslaufen. Die heikle Frage des Beitritts zum Euro-Raum wird man zunächst weiter offen halten. Aber mit der Einführung des Euro-Bargelds auf dem Kontinent ist erhebliche Bewegung in die Debatte gekommen. Eine Entscheidung ist in der bis maximal Mai 2006 laufenden Legislaturperiode wenig wahrscheinlich. Über die Sorge um eine möglicherweise wahlentscheidende Verbesserung der öffentlichen Dienste drohen jedoch andere, seit Jahren zu beobachtende **Ungleichgewichte** noch größer zu werden und die Qualität des Wirtschaftsstandorts zu gefährden: Diskrepanzen zwischen der wachstumsstarken Region London/South East und den mittleren und nördlichen Landesteilen, zwischen Dienstleistungssektor und der alarmierend schrumpfenden Industrie, zwischen oberen und unteren Einkommensschichten, zwischen leergefegten Arbeitsmärkten im Süden und extremer Jugendarbeitslosigkeit in nordenglischen Städten sowie die sich öffnende Schere zwischen Warenimport und -export.

Die **Geldpolitik** hatte ihren restriktiven Kurs bereits seit Anfang 2001 unter Hinweis auf die gestiegenen konjunkturellen Risiken, die Kursverluste an den Aktienmärkten, die dem Inflationsziel entsprechende Preisentwicklung sowie die dämpfenden Auswirkungen der Maul- und Klauenseuche sukzessive gelockert. Nach dem 11. September wurde die-



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

se Linie im Schulterschluss mit anderen Zentralbanken mit drei rasch aufeinander folgenden Schritten fortgesetzt. Seit November 2001 beträgt der Leitzins 4 nach 6% zu Beginn des Jahres; die hieraus resultierenden kräftigen Impulse für die Konjunktur werden 2002 voll wirksam und reichen abgeschwächt noch ins Jahr 2003 hinein. Damit dürfte der Tiefpunkt erreicht sein. Denn weder in den USA noch seitens der Europäischen Zentralbank (EZB) sind weitere monetäre Lockerungen zu erwarten. Vielmehr ist im späteren Verlauf dieses Jahres mit Zinsanhebungen zu rechnen, die 2003 allmählich fortgesetzt werden. Diese Perspektive wird von den Finanzmärkten geteilt, die den Schlüsselzins gegen Ende dieses Jahres bei 5% sehen, wie die Entwicklung der Zinsterminkontrakte zeigt. Die Bank von England sucht diese Erwartungen zu dämpfen, indem sie die dahinterstehenden Inflationsbefürchtungen herunterspielt. Mit Blick auf die zuletzt leicht sinkenden Großhandelspreise und den abgeschwächten Lohnauftrieb geschieht dies zurecht. Auch liegt die der Geldpolitik als Referenzgröße dienende Kernrate der Inflation (unter Ausklammerung vor allem der Wohnungskosten, also der Hypothekenzinsen), die mit zuletzt knapp 2% immer noch gut innerhalb der Bandbreite von $2,5\% \pm 1$ Prozentpunkt. Allerdings stieg die Geldmenge M3 im Vorjahresvergleich um 8%, und die Konsumlaune der Verbraucher hat sich seit vorigem Herbst erheblich gehoben. Eine schnelle und kräftige Straffung der monetären Zügel würde einerseits die Erholung der seit Herbst 2000 in einer ausgeprägten Rezession steckenden verarbeitenden Industrie erheblich bremsen und ihren Schrumpfungsprozess beschleunigen, weil der Wechselkurs des spürbar überbewerteten Pfund Sterling hochgehalten würde. Andererseits erhielte der private Konsum den gebotenen Dämpfer, bevor die hohe Verschuldung der Konsumenten auf mittlere Sicht zu einer ernstesten Hypothek der konjunkturellen Entwicklung wird. Während sich der Wechselkurs des Pfund Sterling gegenüber dem US-Dollar nicht nennenswert ändern dürfte, ist gegenüber dem Euro mit einem leichten Wert-

verlust zu rechnen. Damit sich dieser im Interesse der Preisstabilisierung in Grenzen hält, dürfte die Bank of England ihre Zinspolitik tendenziell im Einklang mit jener der EZB verfolgen.

Die Finanzpolitik wird der Konjunktur im Zuge einer radikalen Wende in diesem Jahr und auch 2003 kräftige Anstöße geben. Bis ins Jahr 2000 hinein wurde ein strikter Konsolidierungskurs verfolgt, der zu steigenden Überschüssen im Staatshaushalt und zu einer deutlich rückläufigen Staatsverschuldung (sowohl absolut als auch in Relation zum BIP) führte. Den Überschüssen scheint jedoch ab 2001 wieder eine Periode der Fehlbeträge zu folgen. Nach jahrelanger strikter Begrenzung des Ausgabenanstiegs ist in der laufenden Legislaturperiode – also maximal bis Mai 2006 – eine reale Steigerung der öffentlichen Ausgaben um durchschnittlich 3,4% p.a. geplant. Bereits im laufenden Finanzjahr 2001/2002 ist statt eines ursprünglich geplanten Aktivums von 6 Mrd. Pfund Sterling ein Defizit von 2,5 Mrd. – tatsächlich fällt die Lücke mit ca. $1\frac{1}{4}\%$ des BIP noch größer aus – budgetiert. Ursachen sind das schwache Wirtschaftswachstum sowie die kräftig erhöhten Ausgaben für die Verbesserung der staatlichen Infrastruktur; allein der Zehn-Jahresplan für das Verkehrswesen sieht bis 2010 Ausgaben von ca. 220 Mrd. € vor. Da dies noch nicht reicht und für Erziehung und Gesundheitswesen ebenfalls große Summen aufgewendet werden sollen, wird das Land seit vorigem Herbst auch schon auf Steuererhöhungen vorbereitet. Denn der Konsolidierungskurs soll grundsätzlich fortgesetzt werden. Es ist indes zweifelhaft, ob das ernst gemeint ist. Denn jüngst unternahm die Regierung einen Vorstoß zur Aufweichung der finanzpolitischen Vorgaben des Maastricht-Vertrages. Die »goldene Haushaltsregel«, der gemäß während eines Konjunkturzyklus Einnahmen durch Ausgaben gedeckt sein müssen und nur Investitionen durch Schulden finanziert werden dürfen, gerät damit auf schwankenden Boden. Allerdings steht die Regierung den Wählern gegenüber im Wort, die Regel- und Spitzensätze der Einkommensteuer während der Legislaturperiode nicht anzuheben. Aber sie könnte z.B. die National Insurance Contributions heraufsetzen.

Die reibungslose Einführung des Euro-Bargeldes sowie die zunehmende Neigung der Dänen und Schweden, dem Euro-Raum beizutreten, hat Bewegung in die starre britische Währungspolitik gebracht. Zwar werden die für den Übergang zum Euro 1997 definierten Voraussetzungen (weitgehende Konvergenz zwischen Großbritannien und dem Euro-Raum auf konjunkturellem und strukturellem Gebiet, klar erwiesene Vorteile eines Beitritts für Großbritannien, deutliche und erhebliche Nachteile eines Abseitsstehens vor allem für die Industrie und den Finanzplatz London) immer wieder beschworen. Und ein Referendum über einen Bei-

tritt wird nach wie vor erst für die nächste Legislaturperiode in Aussicht gestellt. Aber es gibt allgemein zu denken, dass Umfragen zufolge die Einführung des Euro wie bisher von einer Mehrheit der Bevölkerung (zuletzt 56%) abgelehnt wird, gleichzeitig aber 70% der Befragten glauben, dass die Übernahme der europäischen Währung letztlich nicht zu vermeiden sei. Besonders Premierminister Blair scheint nun mehr als bisher in diese Richtung zu drängen.

Wirtschaftsentwicklung im Jahre 2002

Als weltwirtschaftliche Rahmendaten werden unterstellt: In den Vereinigten Staaten erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um ca. 2¹/₄%. Die gesamtwirtschaftliche Erzeugung geht in Japan um annähernd 2% zurück. In Mitteleuropa nehmen Nachfrage und Produktion um etwa 2¹/₂% zu. In Westeuropa wird das reale Bruttoinlandsprodukt um ungefähr 1¹/₂% ausgeweitet; für die EU und den Euro-Raum sind ähnliche Raten zu erwarten, während die Zunahme in Deutschland rund 3³/₄% beträgt. Der Einfuhrpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Schnitt des Jahres bei 23 US-Dollar pro Barrel. Die Preise für Industrierohstoffe (ohne Öl) sinken gegenüber 2001 um ungefähr 5¹/₂%. Der Wechselkurs des Euro bewegt sich im Jahresdurchschnitt innerhalb einer Bandbreite von 0,90 bis 1 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels expandiert in einer Größenordnung von 3¹/₂%.

In Großbritannien setzte sich die Stagnation zunächst fort. Doch nun beginnt eine, sich im weiteren Verlauf des Jahres zunehmend beschleunigende Erholung der Konjunktur – worauf auch die Klimaindikatoren hinweisen. Stimulieren werden die ausgesprochen expansive Wirtschaftspolitik sowie der beginnende weltwirtschaftliche Aufschwung. Anregend wirkt auch die allmähliche Überwindung der internationalen Krise im IT-Sektor, der in Großbritannien breit positioniert ist. Getragen wird das Wirtschaftswachstum ganz überwiegend vom Dienstleistungssektor sowie von der Bauwirtschaft, während die verarbeitende Industrie die Rezession erst im weiteren Verlauf überwindet. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte um etwa 1³/₄% expandieren, ein »Boom« ist also zumindest auf absehbare Zeit nicht in Sicht.

Die Inlandsnachfrage wird etwas stärker ausgeweitet, während der Export nur schwach zunimmt. Der Preisauftrieb bleibt sehr moderat, beschleunigt sich jedoch allmählich. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert sich bis weit in das laufende Jahr hinein. Der Staatshaushalt gerät in die roten Zahlen, und das Defizit der Leistungsbilanz erhöht sich.

Der private Konsum bleibt eine wesentliche Stütze der Nachfrage (wie die Entwicklung Anfang des Jahres zeigte), doch dürfte er nur noch um knapp 2¹/₂% und damit spürbar weniger dynamisch steigen als in den Jahren zuvor. Immerhin

hat sich das auf der Basis von Verbraucherumfragen erhobene Konsumklima seit Herbst vorigen Jahres bis zuletzt stetig und spürbar verbessert, wenn auch der vorjährige Höchststand noch nicht wieder erreicht wurde. Zwar werden die Zinsen fast das ganze Jahr über niedrig sein und die Immobilienpreise dürften sich auch 2002 deutlich erhöhen, was einer weiteren Aufnahme der Hypothekenverschuldung der privaten Haushalte zur Konsumfinanzierung Vorschub leistet. Dies umso mehr, als der weiter zunehmende Wohnungsbau die Anschaffung von dauerhaften Gütern stimuliert. Aber die Verschuldung der Haushalte ist bereits sehr hoch, und die Sparquote bewegt sich seit 1999 auf einem historischen Tiefstand, was die Wahrscheinlichkeit einer Korrektur impliziert. Dies umso mehr, als die Altersvorsorge vor gravierenden Änderungen steht. Die sehr verbreiteten und zur Alterssicherung wesentlich beitragenden Pensionsfonds sind nicht nur durch niedrige Zinsen und niedrige Aktienkurse, sondern auch durch die neue Bilanzierungsregel FRS 17 gezwungen, ihre Auszahlungszusagen teilweise erheblich zu revidieren – wie im Falle von Equitable Life bereits geschehen. Auch steigen die realen verfügbaren Einkommen noch einige Zeit verlangsamt, weil die Reallöhne verhaltener erhöht werden und die Beschäftigung zunächst stagniert oder leicht sinkt. Letztere steigt zwar – Nachläufer der Konjunktur – ebenso wie die Reallöhne im späteren Verlauf des Jahres wieder. Aber dann steigen auch die Zinsen, was schnell auf die Schuldzinsen durchschlägt, da diese ganz überwiegend indexiert sind. Der Staatsverbrauch wird infolge der finanzpolitischen Wende mit fast 4% am stärksten von allen großen Nachfrageaggregaten expandieren.

Die Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen (ca. + 1¹/₂%) bleibt gespalten. Während die Bauinvestitionen anziehen, stecken die Ausrüstungsinvestitionen weiter in der Rezession. Letztere bleiben gedrückt durch stark gesunkene Gewinne, die niedrige und sich nur allmählich bessernde Auslastung der Kapazitäten sowie die sich erst im späteren Jahresverlauf aufhellenden Absatz- und Ertragsaussichten in der verarbeitenden Industrie, die anhaltende erhebliche Überbewertung des Pfund Sterling sowie den im westeuropäischen Vergleich überdurchschnittlichen Lohnanstieg. Vor allem in die Erweiterung der Anlagen wird erneut deutlich weniger investiert. Demgegenüber dürfte in die Rationalisierung der Produktion sogar etwas mehr investiert werden, da andernfalls die preisliche Wettbewerbsfähigkeit vieler Unternehmen vollends verloren gehen würde. Von dem Tief bei den Ausrüstungsinvestitionen wird auch der gewerbliche Bau tangiert, der nur wenig expandiert. Deutlicher und stimuliert von den günstigen Finanzierungsmöglichkeiten nimmt der Wohnungsbau zu. Der öffentliche Bau wird hingegen kräftig ausgeweitet im Zuge der massiv aufgestockten Mittel für die öffentliche Infrastruktur.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen (etwa + 1¹/₄%) gewinnt nur langsam wieder an Schwung, obwohl die Welt-

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten

– in % –

	2000	2001 ^{a)}		2002 ^{a)}			2003 ^{a)}		
		EU ^{c)}	NIESR ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	NIESR ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	
Bruttoinlandsprodukt	2,9	2,4	2,1	1,7	1,7	2,6	3,0	2,5	
Inlandsnachfrage	3,4	3,0	3,3	2,3	1,8	3,1	3,3	2,7	
Privater Verbrauch	4,0	4,1	3,3	2,2	2,0	2,6	2,6	2,5	
Staatsverbrauch	1,6	2,4	4,8	3,4	3,4	2,0	3,2	3,6	
Bruttoanlageinvestitionen	4,9	1,1	2,6	1,1	-0,7	5,2	4,3	2,4	
Exporte ^{e)}	10,2	0,8	0,1	1,0	3,4	5,7	5,8	7,3	
Importe ^{e)}	10,7	2,8	3,7	2,7	3,3	6,4	6,1	7,1	
Industrieproduktion ^{f)}	1,9	-2,2	-1,8	n.a.	n.a.	2,1	n.a.	n.a.	
Konsumentenpreise (HVPI)	0,8	1,2	0,9	1,3	2,3	1,8	1,5	2,3	
Arbeitslosenquote	5,5	5,1	5,4	5,4	5,3	5,6	5,4	5,5	
Leistungsbilanz ^{g)}	-2,0	-1,9	-2,2	-2,9	-2,0	-2,8	-2,6	-2,2	
Finanzierungssaldo des Staates ^{g)}	4,3	-0,1	-1,0	0,4	0,0	-1,3	0,5	-0,7	

^{a)} Schätzungen. – ^{b)} National Institute of Economic and Social Research, London, vom Januar 2002. – ^{c)} Kommission der EU, Brüssel, vom November 2001. – ^{d)} Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, vom November 2001. – ^{e)} Güter und Dienstleistungen. – ^{f)} Verarbeitende Industrie. – ^{g)} In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

wirtschaft allmählich wieder Tritt fasst, die USA-Orientierung des Exportsektors beträchtlich. Aber der nach wie vor insbesondere auch gegenüber den kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften überhöhte Wechselkurs des Pfund Sterling bremst ebenso wie die im westeuropäischen Vergleich zumindest nicht langsamer steigenden Lohnstückkosten. Die **Einfuhr** nimmt um rund 3% und damit im Hinblick auf die Konjunktorentwicklung schwach zu. Dämpfend wirkt besonders der rückläufige Import von Ausrüstungen und Anlagen sowie der zögerliche Umschwung beim Lagerzyklus. Bei kaum verschlechterten Terms of Trade ist mit einem Fehlbetrag der **Leistungsbilanz** in einer Größenordnung von 2¹/₄% des BIP zu rechnen.

Auf dem **Arbeitsmarkt** – Nachläufer der Konjunktur – verschlechtert sich die Lage weit in das laufende Jahr hinein, wenn auch nur allmählich. Dabei wirkt sich die Fokussierung der Wirtschaft auf Rationalisierungsinvestitionen ebenso aus wie die unterdurchschnittliche Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie. An dem verbreiteten Mangel an Fachkräften ändert das wenig, obwohl die Programme zur Qualifizierung und Eingliederung von Jugendlichen fortgeführt werden. Erst im späteren Verlauf des Jahres beginnt eine allmähliche Besserung der Situation, wenn der Dienstleistungssektor im Zuge der Konjunkturerholung wieder vermehrt Kräfte einstellt. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt bei ca. 5¹/₄% liegen.

Die **Konsumentenpreise** steigen weiter sehr moderat, wobei die unterschiedliche Entwicklung von wenig steigenden Güterpreisen (hierauf deutet auch die Beruhigung bei den Produzentenpreisen hin) und sich rasch verteuern den Dienstleistungen weiter geht. Von der Außenwirtschaft sind keine Inflationsimpulse zu erwarten, und nennenswerte Anhebungen indirekter Steuern und Abgaben stehen nicht an.

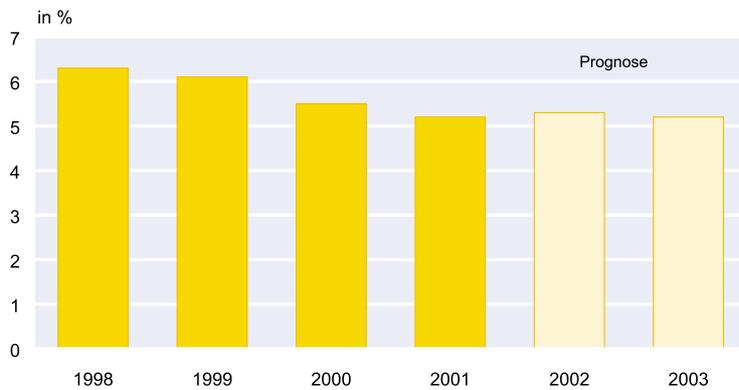
Der Preisaufrieb dürfte sich gegen Ende des Jahres leicht beschleunigen, wenn die Kostenüberwälzung mit anziehender Konjunktur leichter wird. Die Verbraucherpreise (HVPI) dürften um etwa 1¹/₄% über dem Niveau des Jahres 2001 liegen und damit im westeuropäischen Vergleich unterdurchschnittlich steigen.

Wirtschaftsentwicklung 2003

Als **weltwirtschaftliche Rahmendaten** werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 3³/₄%. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um etwa 1¹/₄% zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um ungefähr 3¹/₂%. In **Westeuropa**, in der EU und im Euro-Raum erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um gut 2³/₄%; in Deutschland beträgt die Zunahme nicht wesentlich weniger. Der Importpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern bei 24 US-Dollar pro Barrel. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) kosten etwa 7% mehr als 2002. Der **Wechselkurs des Euro** liegt im Durchschnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 0,95 bis 1,05 US-Dollar. Das **Volumen des Welthandels** dürfte in einer Größenordnung von 9% ausgeweitet werden.

In **Großbritannien** festigt sich die Konjunktur bis in den Spätsommer hinein zunehmend, stimuliert durch Wirtschaftspolitik und weltwirtschaftlichen Aufschwung. Das Anziehen der monetären Zügel gegen Ende 2002 wirkt frühestens ab Herbst leicht bremsend, und die Finanzpolitik bleibt ausgesprochen expansiv. Von der allmählichen Abwertung des Pfund Sterling gegenüber dem Euro kommen allerdings keine nennenswerten Impulse. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte um reichlich 2¹/₂%, also etwa dem westeuro-

Arbeitslosenquote



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

päischen Durchschnitt entsprechend steigen. Die Preise erhöhen sich etwas rascher, auch weil der Import teurer wird. Auf dem Arbeitsmarkt wird die Situation spürbar besser. Das Defizit der Leistungsbilanz nimmt im Verhältnis zum BIP weiter zu.

Am dynamischsten von den großen Nachfrageaggregaten wird die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen (etwa + 6%) expandieren, obwohl der Wechselkurs des Pfundes gegenüber dem Euro trotz langsamen Nachgebens deutlich überhöht bleibt. Aber der weltwirtschaftliche Aufschwung im Allgemeinen und die gute Konjunktur auf dem Kontinent im Besonderen sorgen für kräftige Impulse. Zudem stimuliert die sehr lebhaft Nachfrage aus Nordamerika. Auch fällt zunehmend die fortschreitende internationale Erholung des IT-Sektors ins Gewicht. Die **Einfuhr** dürfte, angeregt durch die dynamische Inlandsnachfrage, mit reichlich 6 1/2% noch stärker als die Ausfuhr expandieren. Bei wenig veränderten Terms of Trade könnte das Defizit der **Leistungsbilanz** eine Größenordnung von knapp 3% des BIP erreichen.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** erhöhen sich vermutlich um ungefähr 4%. Der Aufschwung erfolgt auf breiter Front, da nun auch in Ausrüstungsinvestitionen lebhaft investiert wird. Die Auslastung der Kapazitäten nimmt zu, und nach dem vorangegangenen deutlichen Rückgang ist erheblicher Nachholbedarf entstanden. Zudem bessern sich die Absatz- und Ertragsaussichten, und die Finanzierungsbedingungen sind immer noch günstig. Auch die Bauinvestitionen tendieren kräftig aufwärts. Das gilt für den Wohnungsbau, welcher von der verbesserten Einkommenssituation der privaten Haushalte, den weiter deutlich steigenden Immobilienpreisen sowie den immer noch preiswerten Hypotheken profitiert. Der gewerbliche Bau expandiert im Zuge des allgemeinen Konjunkturaufschwungs, und auch der öffentliche Bau wird deutlich ausgeweitet. Dies aber vermutlich nicht in dem bisher unterstellten Ausmaß. Denn die Regierung

wollte viele Projekte durch sog. Public-private Partnerships realisieren lassen. Doch hat inzwischen die Insolvenz von Railtrack potentielle Investoren, vor allem große Fondsgesellschaften irritiert und zur Forderung großzügiger staatlicher Absicherung privat mitfinanzierter Investitionen geführt. Für den Staat wird dieses zunächst hochgelobte und als Beispiel auch für andere Länder hingestellte Modell damit sehr viel weniger attraktiv. Für die breite Öffentlichkeit gilt das so wieso.

Der **private Konsum** dürfte um ca. 2 1/2% ausgeweitet werden. Anregend wirken etwas rascher steigende Reallöhne und zunehmende Beschäftigung. Auch reizen die weitere spürbare Verteuerung von Immobilien

zur weiteren Aufnahme von Hypotheken zur Finanzierung des Konsums. Allerdings ist zu erwarten, dass die Verbraucher hier etwas vorsichtiger agieren werden. Denn seit Herbst 2001 wird es immer wahrscheinlicher, dass Lebensversicherungen und Pensionsfonds ihre Auszahlungszusagen nicht halten können und die Unternehmen die wachsenden Finanzprobleme ihrer Pensionssysteme in erheblichem Umfang zulasten ihrer Mitarbeiter verlagern – und dies bei der Aussicht auf ein von 65 auf bis zu 70 Jahren erhöhtes Pensionierungsalter; effektiv ist dieses weiter auf zuletzt 58 Jahre zurückgegangen. Das wird die Verschuldungsbereitschaft spürbar dämpfen. Der **Staatsverbrauch** dürfte neuerlich in einer Größenordnung von 3 1/2% ausgeweitet werden.

Auf dem **Arbeitsmarkt** bessert sich die Lage im Verlauf. Die Beschäftigung erhöht sich langsam, und die Arbeitslosigkeit nimmt ab. In der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote – wie 2002 etwa 5 1/4% – findet diese Entwicklung jedoch keine Entsprechung, da lediglich die vorjährige Verschlechterung ausgeglichen wird.

Die **Konsumentenpreise** werden vermutlich im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs, der langsamen Abwertung des Pfund Sterling und steigender Energiepreise etwas rascher steigen als bisher, obwohl indirekte Steuern und Abgaben nicht in erheblichem Umfang heraufgesetzt werden. Im Jahresdurchschnitt dürften sie um ca. 1 3/4% steigen.

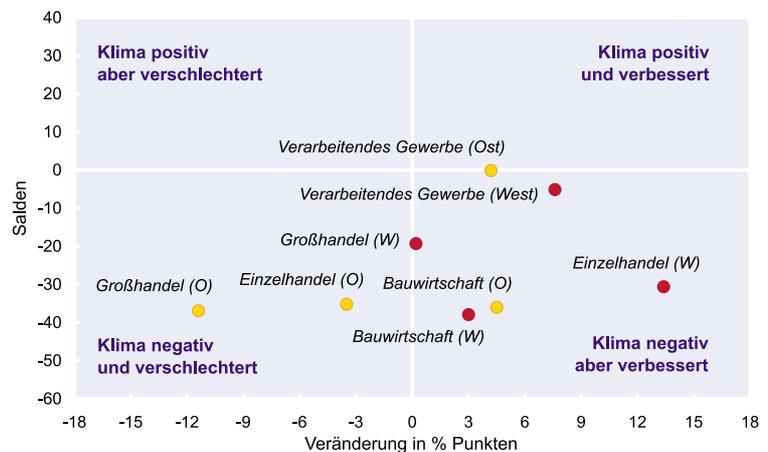
Abgeschlossen am 26. März 2002

Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft in der Bundesrepublik hat sich im März weiter aufgehellt. In Westdeutschland setzte sich der seit November letzten Jahres zu beobachtende Aufwärtstrend beschleunigt fort (Saldowert: – 12,9 Prozentpunkte); einen ähnlich starken Anstieg in einem Monat gab es zuletzt im Anschluss an die Asienkrise 1999. Erstmals seit dem Herbst 2000 überwogen in den Erwartungen wieder die optimistischen Stimmen (7,1 Prozentpunkte); die Urteile zur aktuellen Situation haben sich stabilisiert, allerdings noch deutlich im negativen Bereich (– 33,5 Prozentpunkte). In den neuen Bundesländern tendierte das Geschäftsklima verhaltener nach oben als im Westen (Saldowert: – 19,3 Prozentpunkte), hier stand einer weniger skeptischen Einschätzung der Perspektiven (auf –10,9 Prozentpunkte) eine Verschlechterung der Geschäftslage (auf – 31,9 Prozentpunkte) gegenüber. Im Großhandel und im Einzelhandel Ostdeutschlands trübte sich das Klima allerdings ein (vgl. Abbildung).

Im verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands scheint die Geschäftslage nun die Talsohle erreicht zu haben, die Unternehmen beurteilten sie sogar etwas weniger negativ als im Vormonat. Hinsichtlich der Perspektiven gewannen die positiven Meldungen bereits klar die Oberhand. Im Verbrauchsgüterbereich hat allerdings der ohnehin noch große Pessimismus sogar wieder zugenommen. Insgesamt erwarteten sich die Unternehmen nun auch vom Exportgeschäft wieder zusätzliche Impulse. In den neuen Bundesländern keimte in den Geschäftserwartungen ebenfalls Zuversicht auf, wenngleich weniger ausgeprägt als im Westen. Dabei erhoffte man sich erstmals auch eine Belebung der Auslandsnachfrage. Die aktuelle Geschäftslage hat sich dagegen tendenziell eher wieder verschlechtert. In beiden Berichtskreisen zeigten die Produktionspläne bereits wieder leicht nach oben, die Beschäftigungspläne dagegen – entsprechend der Wirkungsverzögerung – weitgehend unverändert nach unten. Während die Unternehmen in Westdeutschland mit höheren Erzeugerpreisen in den kommenden Monaten rechneten, dürften sie im Osten weiter rückläufig sein.

Die Unternehmen des westdeutschen Baugewerbes bewerteten ihre aktuelle Situation nicht mehr ganz so negativ wie im Vormonat, die Perspektiven haben sich im Tiefbau allerdings wieder leicht eingetrübt. Mit einer erhöhten Produktionstätigkeit hat auch der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten zugenommen, er lag mit 66% über dem vergleichbaren Vorjahreswert. Im ostdeutschen Baugewerbe ließ die Unzufriedenheit mit der Geschäftslage ebenfalls nach,

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im März 2002¹⁾



1) Saisonbereinigte Werte. W=Westdeutschland, O=Ostdeutschland.
Quelle: ifo Konjunkturtest.

und in den Erwartungen kam verringerter Pessimismus zum Ausdruck. Bautätigkeit und Kapazitätsauslastung stiegen an. Für die nächsten Monate gingen die Baufirmen in den alten Bundesländern von leicht steigenden Preisen aus, in den neuen dürften sie stabil bleiben. Der Personalabbau wird den Meldungen zufolge in beiden Teilen Deutschlands noch anhalten.

Die Besserung der Geschäftslage im Großhandel Westdeutschlands resultiert aus der Aufwärtsentwicklung im Handel mit Rohstoffen, Halbwaren und Investitionsgütern, wobei aber die ungünstigen Urteile noch klar dominierten. Im Konsumgüterbereich (einschl. Nahrungs- und Genussmittel) wurde die aktuelle Geschäftssituation deutlich negativer bewertet als im Vormonat. Insgesamt sahen die Unternehmen der künftigen Entwicklung wieder etwas skeptischer entgegen und revidierten bei nur wenig verminderter Lagerdruck ihre Bestellpläne nach unten. Die ostdeutschen Großhandelsunternehmen stufen die aktuelle Situation etwas negativer ein als im Vormonat, der Pessimismus in den Erwartungen hat sich hier sogar beträchtlich verstärkt. Die Ordertätigkeit soll weiter eingeschränkt werden. In West- und in Ostdeutschland gingen die Testteilnehmer von leichten Preisheraufsetzungen in den nächsten Monaten aus.

Im Einzelhandel der alten Bundesländer hat sich die Geschäftslage im März von der einbruchartigen Verschlechterung im Vormonat wieder erholt, von einem zufriedenstellenden Niveau war man jedoch noch weit entfernt, insbe-

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests sowie Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

sondere im Non-Food-Bereich. Hinsichtlich der künftigen Geschäftsentwicklung äußerten sich die Unternehmen zwar erneut weniger skeptisch, in Anbetracht des immer noch hohen Lagerdrucks sahen sie aber keinen Anlass, von ihrer restriktiven Orderpolitik abzugehen. In Ostdeutschland wurden die Bestellpläne sogar nach unten korrigiert, obwohl die Lagerüberhänge verringert werden konnten. Hier ließen nämlich die Erwartungen der Testteilnehmer erhöhten Pessimismus erkennen, und auch die aktuelle Situation wurde noch etwas negativer beurteilt als im Vormonat. Im Gegensatz zu Westdeutschland sah man keine Spielräume für Preissteigerungen in den nächsten Monaten. Der Rückgang der Beschäftigtenzahl dürfte sich in beiden Teilen Deutschlands fortsetzen.

ifo studien zur arbeitsmarktforschung

- 1 *Überwindung der Arbeitslosigkeit*. Neun Beiträge zur Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit, zu ihren Ursachen und zu den beschäftigungspolitischen Konsequenzen. 105 S. 1978. Dm 35,- (vergriffen)
- 2 *Arbeitszeitverkürzung – Problemanalyse und alternative Lösungsmöglichkeiten*.
Von B. Schaffel. 104 S. 1979. Dm 35,-
- 3A *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Verkürzung der Arbeitszeit*.
482 S. 1988. Dm 80,-
- 3AII *Dokumentation der Befragungsergebnisse*.
88 S. Dm 20,-
- 4 *Privathaushalte als Arbeitgeber*.
Von O. Hatzd. 113 S. 1988. Dm 40,-
- 5 *Veränderte Arbeitslosigkeit in der DDR*.
Von J. Günter, W. Ruppert, K. Vogler-Ludwig. 50 S. 1990. Dm 30,-
- 6 *Neue Beschäftigungspotentiale in den Unternehmen – Möglichkeiten ihrer Realisierung unter Berücksichtigung der hohen Arbeitslosigkeit*.
Von K. Vogler-Ludwig, J. Günter. 174 S. 1991. Dm 90,-
- 7 *Perspektiven für den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern*.
Von K. Vogler-Ludwig (Hrsg.), ca. 226 S. 1991. Dm 65,-
- 8 *Qualifikationsengpässe auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt*.
Von K. Vogler-Ludwig, unter Mitarbeit von J. Günter. 71 S. 1991. Dm 32,-
- 9 *Personalbedarf in West- und Ostdeutschland*.
Von K. Vogler-Ludwig, unter Mitarbeit von W. Ruppert. 186 S. 1992. Dm 90,-
- 10 *The Role of Taxes and Social Security Contributions in the Reorganisation of Work and Working Time*.
Von S. Münz, K. Vogler-Ludwig, S. Waller. 131 S. 1998. Dm 40,-
- 11 *Structural adjustment in the Polish labour market (1992-1995). A microeconomic analysis with special reference to agricultural employment*.
Von I. Lejprecht. 228 S. 2000. Dm 39,12

Einzelchriften

New Forms and New Areas of Employment Growth. Final Report for Germany.

Von K. Vogler-Ludwig. 126 S. Luxembourg 1987. ECU 11,60. Programme for Research and Action on the Development of the Labour Market (Office for Official Publications of the European Communities, 2, rue Mercier, L-2985 Luxembourg).

Europäischer Binnenmarkt und Beschäftigung. Ein Problemaufiß. Von K. Vogler-Ludwig. 80 S. Nürnberg, 1989. Dm 10,- (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 127).

Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit

Von S. Münz, W. Ochel. 166 S. 2001. Dm 29,34 / Euro 15,-

Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Bayern.

Von B. Alecke, H. Hofmann, V. Meier unter Mitarbeit von J. Riedel, F. Schar, G. Untedt, M. Werding.
252 S. 2001. Dm 35,20 / Euro 18,-

Zu beziehen beim

ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Postfach 85 04 60, 81631 München



DIE DATENBANK DICE: BESCHREIBUNG UND ZUGANG

Inhalt

- SYSTEMATISCHE, VERGLEICHBARE LÄNDERINFORMATIONEN ÜBER INSTITUTIONEN, REGULIERUNGEN UND LEISTUNGSFÄHIGKEIT DER NATIONALEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

Länder

- 15 EU- UND WEITERE WICHTIGE NICHT-EU-LÄNDER
- DIE OSTEUROPÄISCHEN BEITRITTLÄNDER SIND TEILWEISE EBENFALLS ERFASST.

Politikfelder

- ÖFFENTLICHE FINANZEN
- SOZIALPOLITIK
- KAPITALMARKT
- RENTEN
- MAKROÖKONOMISCHE DATEN
- ARBEITSMARKT
- GESUNDHEIT
- FÖRDERUNG VON UNTERNEHMEN
- BILDUNG
- WEITERE FELDER IN VORBEREITUNG

Gegenwärtiger Umfang

- DIE DATENBANK BESTEHT GEGENWÄRTIG AUS CA. 500 EINTRÄGEN (TABELLEN, GRAPHIKEN, KURZANALYSEN) UND ERFASST UMGEFÄHR 2 000 VARIABLE.
- SIE BIETET LAUFEND ERGÄNZUNGEN (AN JEDEM ERSTEN ARBEITSTAG DES MONATS).

Zugang

- ZU DICE BESTEHT FREIER ZUGANG: [WWW.IFO.DE](http://www.ifo.de), DANN ÜBER »IFO INTERNATIONAL« ZU DICE ODER: [WWW.CESIFO.DE](http://www.cesifo.de), DANN DICE ANKLICKEN
- BEI DER SUCHE NACH BESTIMMTEN EINTRÄGEN WIRD DER NUTZER DURCH EINE SUCH-OBERFLÄCHE UNTERSTÜTZT.

3 | 2002

29. Jahrgang

ifo Konjunkturperspektiven

Inhalt

- 1 Industrie (West):
Geschäftslage bessert sich
- 5 Bauwirtschaft (West):
Verbesserung des Geschäftsklimas im Hochbau
- 9 Großhandel (West):
Restriktive Orderpläne
- 13 Einzelhandel (West):
Geschäftsklima trotz Besserung unterkühlt
- 17 Industrie (Ost):
Zaghafter Optimismus
- 21 Bauwirtschaft (Ost):
Personalabbau verlangsamt sich
- 25 Großhandel (Ost):
Erhöhter Pessimismus
- 27 Einzelhandel (Ost):
Klimaverschlechterung
- 30 EU-Industrie

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

