



8 | 2003

56. Jg., 17.–18. KW, 30. April 2003

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Helmut Seitz, Gunnar Schwarting, Horst Zimmermann
Birgit Frischmuth*

- Ist ein kommunales Konjunkturprogramm sinnvoll?

Forschungsergebnisse

Hans Fehr und Michael Tröger

- Länderfinanzausgleich und Kommunalfinanzen

Johann Wackerbauer

- EU: Emissionshandel mit Treibhausgasen

Georg Goldrian

- Kurzfristige Branchenprognosen auf Basis von
Ergebnissen des ifo Konjunkturtests

Daten und Prognosen

Oscar-Erich Kuntze

- Österreich: Konjunktur und Strukturreformen gewinnen
langsam an Schwung

Im Blickpunkt

Wolfgang Ochel und Markus Selwitschka

- Hoher Arbeitsfriede in Deutschland

Erich Gluch

- ifo Architektenumfrage: Geschäftserwartungen nicht
mehr ganz so skeptisch

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,
Thomas J. Darcy, Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

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

Ist ein kommunales Konjunkturprogramm sinnvoll?

3

In seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 kündigte Bundeskanzler Gerhard Schröder unter anderem zinsgünstige Kreditprogramme für bestimmte kommunale Investitionsvorhaben an. Nach Ansicht von Prof. Dr. *Helmut Seitz*, Universität Frankfurt/Oder, handelt es sich hierbei »um ein reines Zinsverbilligungsprogramm für kommunale Infrastrukturprojekte ... Die Erwartung zu hegen, dass sich mit diesem Programm bei einem Subventionswert von 2 € je Einwohner in den nächsten Jahren eine spürbare Belebung der kommunalen Investitionsaktivität, geschweige denn der Konjunktur, bewerkstelligen lässt, ist sicherlich völlig überzogen.« Prof. Dr. *Gunnar Schwarting*, Städtetag Rheinland-Pfalz, sieht die Gefahr, dass das Programm nur zu einer Umfinanzierung bestehender Kreditrahmen und damit lediglich zu Mitnahmeeffekten führt. Auch Dr. *Birgit Frischmuth*, Deutscher Städtetag, äußert sich skeptisch: »Mit einem Kreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau wird das Ziel einer wirksamen Soforthilfe für die Kommunen verfehlt. ... Es gibt keine Alternative zu einer Gemeindefinanzreform.« Für Prof. Dr. *Horst Zimmermann*, Universität Marburg, dagegen »ist eine kurzfristige Stärkung der Einnahmen der Städte sinnvoll. ... Das Fazit lautet daher, dass ein kommunales Konjunkturprogramm derzeit durchaus Sinn macht.«

Forschungsergebnisse

Reform des Länderfinanzausgleichs und Kommunalfinanzen

14

Hans Fehr und Michael Tröger

Bund und Länder haben sich im Juni 2001 auf eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, den Solidarpakt II sowie über die künftige Lastenverteilung beim Fonds »Deutsche Einheit« geeinigt. Bei den kommunalen Spitzenverbänden stieß der erzielte Kompromiss auf heftige Kritik. Obwohl nämlich die Belastungen der alten Länder in den kommenden Jahrzehnten aufgrund der zu erwartenden West-Ost Anpassung sinken werden, wurden die teilungsbedingten Finanzierungsbeiträge der westdeutschen Kommunen bis zum Jahre 2019 festgeschrieben. Neben solchen direkten Kosten impliziert die verabschiedete Reform aber noch ganz andere indirekte Belastungen für die Kommunen, welche in der bisherigen Diskussion noch nicht genannt wurden. Denn mit den reformierten horizontalen und vertikalen Transfers zwischen Bund und Ländern ändern sich auch die Bemessungsgrundlagen für die Verbundmasse, welche für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung steht. Prof. Dr. *Hans Fehr* und *Michael Tröger*, Universität Würzburg, zeigen in diesem Beitrag, dass nach Berechnungen auf Basis der Steuereinnahmen des Jahres 2001 diese indirekten Wirkungen der Reform zu jährlichen Einnahmeverlusten für die Kommunen in Höhe von etwa 350 Mill. € führen können.

Emissionshandel mit Treibhausgasen in der Europäischen Union

22

Johann Wackerbauer

Am 23. Oktober 2001 legte die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Schaffung eines Emissionshandels innerhalb der Europäischen Union vor. Dieser Emissionshandel würde sich in seiner Wirkungsweise mit den bereits bestehenden ökonomischen und ordnungsrechtlichen Instrumenten des Klimaschutzes überschneiden. Das ifo Institut hat im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen diesen Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission im Hinblick auf seine Kompatibilität mit den bereits vorhandenen klimapolitischen Instrumenten evaluiert und eine alternative Ausgestaltungsmöglichkeit eines CO₂-Emissionshandels unter Einbeziehung der Ökosteuer, des Anlagenzulassungsrechts, der Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft und der flexiblen Instrumente des Kyoto-Protokolls entwickelt.

Kurzfristige Branchenprognosen auf Basis von Ergebnissen des ifo Konjunkturtests

31

Georg Goldrian

Die Ergebnisse des Konjunkturtests des ifo Instituts gelten allgemein als Frühindikatoren für die aktuelle konjunkturelle Entwicklung in Deutschland. Schon die Beurteilung der Lage hat einen Veröffentlichungsvorsprung von etwa sechs Wochen gegenüber den entsprechenden Daten der amtlichen Statistik. Die Erwartungen weisen darüber hinaus in die Zukunft von drei bis sechs Monaten. Führt man die Befragungsergebnisse mit und ohne Daten der amtlichen Statistik in Modellansätzen zusammen, so kann man die kurzfristige konjunkturelle Entwicklung von wirtschaftlichen Größen, z.B. Konjunkturtendenzen auf Branchenebene, zuverlässig prognostizieren.

Daten und Prognosen

Österreich: Konjunktur und Strukturreformen gewinnen langsam an Schwung

34

Oscar-Erich Kuntze

2002 expandierte das reale Bruttoinlandsprodukt in Österreich um 1%. Damit ging das Land im westeuropäischen Vergleich wieder auf die Überholspur, die es 2001 verlassen hatte. Allerdings verschlechterte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt deutlich, die Arbeitslosenquote stieg im Jahresdurchschnitt auf 4,1%. Die Konsumentenpreise erhöhten sich nur mäßig um 1,7%. 2003 nimmt das BIP um annähernd 1% zu. Die Arbeitslosenquote wird sich auf 4¹/₂% belaufen, und die Preise dürften um gut 1³/₄% über dem Niveau von 2002 liegen. 2004 dürfte das BIP etwa um 2% steigen, die Arbeitslosenquote wird im Schnitt des Jahres auf 4¹/₂% verharren, und der Preisauftrieb wird mit 1¹/₂% moderat bleiben.

Im Blickpunkt

Hoher Arbeitsfriede in Deutschland

44

Wolfgang Ochel und Markus Selwitschka

Im internationalen Vergleich ist der soziale Friede in Deutschland sehr hoch und hat sogar während der letzten 30 Jahre zugenommen. Für den Rückgang des Arbeitskampfvolumens ist neben gesamtwirtschaftlichen Gründen und rückläufigem gewerkschaftlichen Organisationsgrad auch die rechtliche Regelung von Arbeitskämpfen verantwortlich, die in Deutschland darauf ausgerichtet ist, diese eher zu verhindern.

ifo Architektenumfrage: Geschäftserwartungen nicht mehr ganz so skeptisch

48

Erich Gluch

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima in neun Bundesländern zu Beginn des ersten Quartals 2003 gegenüber dem Vorquartal verbessert; es blieb aber weiterhin deutlich unterkühlt. Nur knapp 12% der Teilnehmer waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage zufrieden, die Skepsis bezüglich den Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate verringerte sich etwas: So erwartete immerhin ein Zehntel der Testteilnehmer (Vorquartal: 7%), dass ihre Auftragsituation in einem halben Jahr »eher günstiger« sein wird.

In seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 kündigte der Bundeskanzler unter anderem zinsgünstige Kreditprogramme für bestimmte kommunale Investitionsvorhaben an. Ist ein solches »kommunales Konjunkturprogramm« sinnvoll?

Kommunales Konjunkturprogramm – ein reines Zinsverbilligungsprogramm

Die Kommunalinvestitionen in Westdeutschland stagnieren bereits seit Jahren und sind im vergangenen Jahr nochmals um nahezu 2% gegenüber dem Vorjahr 2001 gesunken. In Ostdeutschland sind die kommunalen Sachinvestitionsausgaben zwischenzeitlich im freien Fall und liegen – trotz erheblicher Transferleistungen im Rahmen des Soli I – nur noch 20% über denen der westdeutschen Kommunen, die im Jahr 1995 noch bei ca. 170% des Westniveaus lagen, siehe hierzu die Abbildung. In zwei bis drei Jahren dürften die Sachinvestitionsausgaben der ostdeutschen Kommunen kaum noch über denen von Westdeutschland, wenn nicht sogar spürbar darunter liegen. Dabei sei nochmals in Erinnerung gerufen, dass der Soli-II mit der Begründung, eine Infrastrukturlücke von mindestens 150 Mrd. € zu schließen, abgeschlossen wurde. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass sich die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen in den vergangenen sieben Jahren kaum verändert hat. Im Jahr 1995 erreichten die Ostkommunen ca. 41,9%, sieben Jahre später, im Jahr 2002, gerade einmal ca. 42,7% der Pro-Kopf-Steuererträge der Westkommunen. Auf der Ausgabenseite liegen – trotz massiver Entlastungspolitik am zweiten Arbeitsmarkt – die Aufwendungen für soziale Leistungen bereits bei nahezu drei Viertel der Aufwendungen in den Westländern, und im Personalbereich werden je Einwohner höhere Ausgaben getätigt als in den Westländern. Es steht somit nicht gerade gut um die Kommunalfinanzen und insbesondere um die kommunalen Investitionen in West- und mehr noch in Ostdeutschland.

* Prof. Dr. Helmut Seitz ist Inhaber des Lehrstuhls für Makroökonomie an der Europa-Universität Frankfurt/Oder.

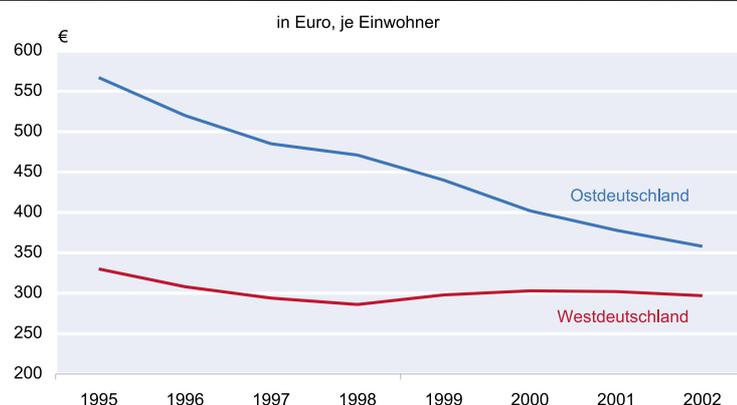
In seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 ging der Bundeskanzler in mehreren Punkten auf die Situation der Kommunen in Deutschland ein und versprach: »Wir werden aber auch die Finanz- und Investitionskraft der Kommunen nachhaltig stärken müssen.« Um diesem Versprechen Nachdruck zu verleihen, benannte er konkret fünf Einzelpositionen:

- Die Kommunen werden von ihrem Beitrag für die Finanzierung des Flutopferfonds befreit; eine Maßnahme, die angesichts der doch erheblich geringer als erwartet ausfallenden Finanzierungslasten mehr eine Selbstverständlichkeit als ein »Geschenk« der Bundesregierung an die Kommunen ist.
- Zweitens werden den Kommunen Mehreinnahmen von 1 Mrd. € (ca. 12 € je Einwohner) aus der Umsetzung des Steuervergünstigungsabbaugesetzes in Aussicht gestellt. Da dieses Gesetz zwischenzeitlich in erheblich abgespeckter Form verabschiedet wurde, werden hier den Kommunen nur noch wenige Cent je Einwohner verbleiben.
- Drittens wird den Kommunen zugesagt, dass sie ab dem 1. Januar 2004 von den Sozialhilfeausgaben für die ar-



Helmut Seitz*

Sachinvestitionen der Kommunen in Ost- und Westdeutschland seit 1995



Als Deflator wurde der Preisindex des Bruttoinlandsproduktes (Basisjahr 1995) verwendet.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

beitsfähigen Sozialhilfeempfänger entlastet werden. Zu diesem Versprechen sind noch viele offene Fragen zu klären. So wird seitens des Bundesfinanzministeriums im Kontext der »Gemeindefinanzreform« immer wieder betont, dass die Reform für den Bund finanzierungsneutral sein muss, d.h., wenn der Bund zusätzliche Lasten übernehmen soll, beansprucht er hierfür einen finanziellen Ausgleich. Außerdem ist noch unklar, was mit den nicht arbeitsfähigen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft mit einem arbeitsfähigen Haushaltsvorstand geschieht.

- Viertens wird vom Kanzler zugesichert, dass die geplante Reform des Gemeindesteuersystems zu einer Stabilisierung der Kommunaleinnahmen führt. Auch hier gibt es eine Reihe von offenen Fragen, die u.a. auch wiederum die föderale Verteilung der Finanzierungslasten betreffen.
- Beim letzten Vorschlag, der hier im Mittelpunkt der Diskussion stehen soll, handelt es sich um ein »kommunales Investitionsprogramm« mit einem Gesamtumfang von 7 Mrd. € für kommunale Investitionen (Sonderfonds »Wachstumsimpulse«). Weitere 8 Mrd. € sollen im Bereich der privaten Wohnungsbausanierung mobilisiert werden. Beide Programme werden von der Kreditanstalt für Wiederaufbau umgesetzt, wobei sich der Beitrag des Bundes auf Zinszuschüsse beschränkt.

Nach den Vorstellungen des Bundeskanzlers sollen im Rahmen des Programms »Wachstumsimpulse« insbesondere kommunale Investitionsmaßnahmen im Bereich Wasser, Abwasser und Abfallwirtschaft sowie bei der »sozialen Infrastruktur« – womit wohl an Bereiche wie Kitas und Schulen gedacht wird – durchgeführt werden. Die Zinsbelastungen für die Kommunen in strukturschwachen Regionen sollen nochmals günstiger gestaltet werden. Gedanklich ist das Programm als ein zweiseitiges Schwert konzipiert, das angebotsseitige Wirkungen mit Nachfrageimpulsen verbinden soll. Nach Angaben der KfW stellt der Bund zur Finanzierung des kommunalen Investitionsprogramms Mittel in Höhe von 480 Mill. € über einen Zeitraum von drei Jahren zur Verfügung, d.h. wir sprechen von Bundesmitteln, die in den nächsten drei Jahren bei jährlich ca. 2 € je Einwohner liegen. Die Bundesleistungen sollen weder durch Steuererhöhungen noch durch eine Ausweitung der Nettokreditaufnahme finanziert werden, d.h. es müssen entweder Umschichtungen im Bundeshaushalt vorgenommen werden (welche, das bleibt offen), oder Möglichkeiten zur Rückführung der Nettokreditaufnahme des Bundes dürften nicht ausgenutzt werden. Die Bundesregierung verbindet mit dem Programm die Erwartung, Gesamtinvestitionen in Höhe von ca. 21 Mrd. € anzuschieben und damit in den nächsten zwei bis drei Jahren jährlich ca. 150 000 Arbeitsplätze zu sichern.

Wir halten damit fest, dass es sich bei dem »Kommunalen Konjunkturprogramm« um ein reines Zinsverbilligungsprogramm für kommunale Infrastrukturprojekte handelt, bei dem es sich bezüglich der Beteiligung des Bundes um einen sowohl absolut als auch relativ geringen Betrag handelt. Die Erwartung zu hegen, dass sich mit diesem Programm bei einem Subventionswert von 2 € je Einwohner in den nächsten Jahren eine spürbare Belebung der kommunalen Investitionsaktivität, geschweige denn der Konjunktur, bewerkstelligen lässt, ist sicherlich völlig überzogen. Dies wird insbesondere dann schnell klar, wenn man die Größenordnungen betrachtet: Im Jahr 2001 haben die Kommunen in West und Ost Sachinvestitionsausgaben in Höhe von ca. 24,2 Mrd. € getätigt; ein Jahr später, im Jahr 2002, waren es ca. 23,6 Mrd. €. Im gleichen Zeitraum haben die Kommunen Steuermindereinnahmen im Jahr 2002 gegenüber dem Jahr 2001 in Höhe von ca. 1,6 Mrd. € (- 3,2%) hinnehmen und soziale Leistungen finanzieren müssen, die im Jahr 2002 um ca. 620 Mill. €, ein Plus von ca. 3%, höher waren als im Vorjahr. Die Mehrbelastungen aus Steuermindereinnahmen und höheren Sozialleistungen mit einem Gesamtvolumen von ca. 2,2 Mrd. € lassen sich nicht mit einem Zinssubventionsprogramm von jährlich 160 Mill. € über drei Jahre ausgleichen! Dies impliziert, dass es wohl kaum zusätzliche Investitionen, sondern bestenfalls Mitnahmeeffekte und ein zeitliches Verschieben von dringenden Investitionsmaßnahmen geben wird.

Daher stellt sich auch die Frage, ob die Einschränkungen bei den Investitionsbereichen auf Wasser, Abwasser und Abfall auf der einen Seite und der »sozialen Infrastruktur« auf der anderen Seite überhaupt sinnvoll sind. Die erste Gruppe von Infrastrukturmaßnahmen gehört zu den »klassischen« Gebührenhaushalten, so dass hier durch die Hintertür eher Gebührensubventionspolitik als Investitionspolitik betrieben wird. Der zweite Bereich, »soziale Infrastruktur«, ist i.d.R. ein extrem folgelastenintensiver Bereich. Es reicht nicht aus, Kindergärten, Schulen oder auch Altersheime zu bauen, es muss sichergestellt werden, dass sich die Gemeinden auch den Betrieb dieser Einrichtungen leisten können. Ist dies nicht gewährleistet, so unterbleiben Neuinvestitionen in diesem Bereich, und Investitionsmaßnahmen konzentrieren sich auf Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen.

Es ist auch zu bedenken, dass die angespannte Haushaltslage vieler Kommunen, gerade angesichts der sehr unsicheren Erwartungen im Hinblick auf die weitere konjunkturelle Entwicklung und die zukünftigen Steuereinnahmen, es schwierig macht, zusätzliche Kredite aufzunehmen, aber das ist erforderlich, um das Kreditprogramm der KfW in Anspruch nehmen zu können. Dies gilt gerade für die Kommunen in strukturschwachen Regionen, auch wenn diese noch so günstige Kredite angeboten be-

kommen. Damit dürften auch die Nachfragewirkungen des Programms auf die lokale Wirtschaft mehr als fraglich sein, zumindest dürften diese deutlich unter den Wunschvorstellungen der Bundesregierung liegen. Wenn, wie es auch zu erwarten ist, mit dem Programm keine zusätzlichen kommunalen Investitionen angeregt werden, bleiben auch die zusätzlichen Nachfragewirkungen auf das örtliche Handwerk und die Bauwirtschaft aus, und kein Handwerker oder Bauunternehmen wird wegen dieses Programms seine Beschäftigungspläne korrigieren.

Die beste Hilfe – Umbau des Sozialstaats

Den Kommunen wäre deutlich mehr und besonders auch nachhaltig geholfen, wenn die Bundesregierung die in der Kanzlerrede vom 14. März 2003 angekündigten Maßnahmen zum Umbau unseres Sozialstaates mit Nachdruck umsetzen würde, da die angekündigten Reformen im Kern richtig und notwendig sind. Für die Kommunen sind hierbei zwei Bereiche von zentraler Bedeutung, die im Rahmen des Projekts »Gemeindefinanzreform« auf der Agenda stehen. Das betrifft die nachhaltige Verbesserung und Stabilisierung der kommunalen Steuereinnahmen und die Reform der Sozialhilfe. Allerdings wäre der gesamtgesellschaftliche Nutzen einer bloßen Verlagerung der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger in das Arbeitslosengeld II des Bundes wenig gewinnbringend, wenn damit nicht gleichzeitig eine deutliche Verbesserung (sprich Verschärfung) der Anreizsysteme verbunden ist. Gerade für die Kommunen ist es darüber hinaus wichtig, dass nicht nur der arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, sondern auch die abhängigen Mitglieder seiner Bedarfsgemeinschaft in das Arbeitslosengeld II überführt werden. Wäre das nicht so, könnten sich die Verwaltungsaufwendungen in Zukunft sogar verdoppeln, da der arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger im Rahmen des Arbeitslosengeld II »verwaltet« wird, während die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft in der Sozialhilfe verbleiben, und außerdem wären die Entlastungswirkungen auf kommunaler Ebene deutlich geringer.

Betrachtet man somit das »Kommunale Konjunkturprogramm« der Bundesregierung vor dem Hintergrund der empirischen Fakten, der Größenverhältnisse und der Erfolgsaussichten, bleibt vom Programm nicht viel mehr als eine nette Medienwirksamkeit übrig. In den nächsten drei Jahren werden pro Jahr ca. 160 Mill. € vom Bundeshaushalt in ausgewählte Kommunalhaushalte »verlagert«. Eine nachhaltige Stärkung der kommunalen Investitionsaktivität ist nicht zu erwarten, so dass der ökonomische Sinn dieser Maßnahme zweifelhaft erscheint. Daher sollte man auch die Infrastrukturbereiche, für die diese Mittel eingesetzt werden können, möglichst breit definieren und insbesondere auch Gemeindestraßen, die Sanierung von

Schulen und sonstigen Einrichtungen, einschließlich der Modernisierung der Ausstattungen, in die Förderung mit aufnehmen. Je restriktiver man das Programm gestaltet, desto eher ist eine Verzerrung der Inanspruchnahme der Zinsverbilligungen durch »reiche« Kommunen zu erwarten, während »arme« Kommunen kaum die Möglichkeit haben, zusätzliche Maßnahmen, schon gar nicht im Bereich folgelastenträchtiger sozialer Einrichtungen, durchzuführen. Für die Kommunen sind die Zinssubventionen der Bundesregierung somit zumindest eine Teilkompensation für die Steuerausfälle, die sie infolge einer verfehlten Steuer-, Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung erleiden mussten. Zur Erreichung der gesteckten Ziele ist dieses Programm somit kaum sinnvoll, aber es ist auch nicht schädlich, sofern die Kommunen nicht dazu verleitet werden, sich durch das Zinsverbilligungsprogramm in folgelastenträchtige Abenteuer zu stürzen.



Gunnar Schwarting*

Konsequente Verstärkung der kommunalen Einnahmen notwendig

I.

In Zeiten konjunktureller Schwäche ist der Ruf nach einer aktiven Rolle des Staates nicht neu. Zu den gängigen Vorschlägen zählt dabei stets auch die Forderung nach einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen, die vor allem dazu dienen sollen, die Baukonjunktur anzukurbeln. Angesichts der Tatsache, dass die kommunalen Gebietskörperschaften seit jeher der Hauptinvestor der öffentlichen Hand sind, ist der Schritt zu einem »kommunalen Konjunkturprogramm« dann nicht mehr weit. Dabei geht es entweder um zusätzliche Investitionszuschüsse an die Kommunen oder – wie jetzt in der Regierungserklärung der Bundesregierung vom 14. März 2003 angekündigt – zinsgünstige Kreditprogramme für bestimmte kommunale Investitionsvorhaben. Tatsächlich hat es in der Vergangenheit bereits mehrfach derartige Initiativen gegeben; am bekanntesten sind wohl die Konjunkturbelebungsprogramme der Jahre 1974 und 1975.¹

Auf den ersten Blick ist die Forderung nach einer Ausweitung der kommunalen Investitionstätigkeit mehr als berechtigt. Denn die kommunalen Investitionen befinden sich auf einem außerordentlich niedrigen Niveau. Verglichen mit dem Jahre 1992 liegen die Investitionsausgaben der Kommunen des Jahres 2001 um fast 30% niedriger; in realen Größen ist diese Entwicklung noch weitaus dramatischer. Für das Jahr 2002 erwartet der Deutsche Städtetag nach den vorläufigen Ergebnissen einen Rückgang von mehr als 2%; für 2003 wird (allerdings bereinigt um die Maßnahmen

zur Beseitigung der Flutschäden) sogar ein Einbruch von mehr als 10% prognostiziert.²

Eine deutliche Stärkung der kommunalen Investitionen ist indes nicht nur aus konjunkturellen Gründen angezeigt. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat in seiner regelmäßigen Berichterstattung zum kommunalen Investitionsbedarf bis 2009 kommunale Investitionen in einer Größenordnung von knapp 70 Mrd. € jährlich für notwendig erachtet; davon ist das aktuelle Investitionsvolumen mit – vom Deutschen Städtetag für 2003 geschätzten – 22,9 Mrd. € weit entfernt.³

Bemerkenswert ist in der Untersuchung des Instituts zudem die Feststellung, dass sich der Investitionsbedarf zu mehr als 60% auf den Ersatz bzw. die Sanierung bestehender Infrastruktureinrichtungen konzentriert. Kommunale Investitionen dienen damit ganz vorrangig dem Erhalt und der Modernisierung – nur begrenzt dem Ausbau der kommunalen Infrastruktur. Die in der Vergangenheit gegenüber konjunkturpolitisch begründeten Programmen zur Ausweitung der kommunalen Investitionen geäußerte Kritik, diese führten zu weiteren Folgekosten und damit zu neuen Haushaltsproblemen, hat insofern an Gewicht verloren.

II.

Das kommunale Haushaltsrecht enthält seit langem einen klaren Hinweis auf die Einbindung der Kommunen in die gesamtstaatliche Wirtschaftspolitik. Dort heißt es (z.B. in § 93 Abs. 1 Satz 2 GemO RhPf – ähnlich lautend aber auch in allen anderen Gemeindeordnungen), dass die Gemeinde bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat. Allerdings gibt das Haushaltsrecht keine spezifischen Hinweise, wie dieser Verpflichtung nachgekommen werden kann. Denn parallel dazu – in der rechtlichen Bedeutung auch prioritär – wird von den Kommunen eine stetige Aufgabenerfüllung und, noch bedeutsamer, ein ausgeglichener Haushalt verlangt. Diese Ziele widersprechen nachhaltig einer – konjunkturpolitisch motivierten – antizyklischen Haushaltsführung.

Dementsprechend kennt das kommunale Haushaltsrecht auch nur eine konjunkturpolitisch begründete Detailbestimmung, nämlich die Begrenzung der kommunalen Kreditaufnahme durch staatliche Verordnung (»Schuldendeckel«). Damit sollten in Zeiten einer möglichen konjunkturellen »Überhitzung« die kommunalen Ausgaben begrenzt werden. Von

* Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Städtetag Rheinland-Pfalz, Mainz.

¹ Hierzu die kritische Analyse von R. Klein, Kommunale Aspekte der Konjunkturbelebungsprogramme 1974 und 1975, der Gemeindehaushalt 77/1976, S. 145 ff.

² Zu den Zahlenangaben vgl. Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages und die anlässlich einer Pressekonferenz des Deutschen Städtetages zu Jahresbeginn herausgegebene Prognose für das Jahr 2003.

³ Vgl. in einer kurzen Zusammenfassung: M. Reidenbach, Kommunaler Investitionsbedarf bis 2009, Difu-Berichte 3/2001, S. 6 f.

dieser Möglichkeit ist indes nur einmal, 1973, Gebrauch gemacht worden; zudem ist die Bestimmung für die gegenwärtige Konjunkturlage nicht relevant – ob sie neue Bedeutung im Zuge eines Nationalen Stabilitätspaktes zur Sicherung der »Maastricht-Kriterien« gewinnen könnte, sei an dieser Stelle dahingestellt.

Trotz der rechtlichen Verpflichtung zu konjunkturgerechtem Verhalten haben sich die Kommunen in der Vergangenheit daher meist prozyklisch verhalten. Die Sicherung des Haushaltsausgleichs zwingt sie dazu, ihre Ausgaben in der Rezession den rückläufigen Einnahmen anzupassen. Dabei konzentriert sich die Konsolidierung in der Regel auf die haushaltswirtschaftlich flexibelsten Ausgabepositionen, die Investitionen und – im Hinblick auf die Auftragslage in der Bauwirtschaft und im Bauhandwerk mindestens ebenso bedeutsam – die Ausgaben für die bauliche Unterhaltung der kommunalen Infrastruktur. Eine eigenständig begründete Unterstützung der Konjunkturpolitik durch die Kommunen erfolgt de facto nicht, ist in Anbetracht der geschilderten haushaltswirtschaftlichen Zwänge auch nicht zu erwarten.

III.

Kann nun ein kommunales Konjunkturprogramm dazu beitragen, die schwache Investitionstätigkeit der Kommunen zu beleben? Dazu ist es zunächst notwendig, einen Blick auf die Finanzierungsstruktur kommunaler Investitionen zu werfen. Grundsätzlich stehen den Kommunen für die Investitionsfinanzierung

- Überschüsse der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben (Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt – nach Abzug der planmäßigen Tilgung),
- Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen,
- Beiträge,
- Investitionszuweisungen/-zuschüsse des Staates und
- Kredite

zur Verfügung. Ein Konjunkturprogramm würde sich dabei – wie oben dargestellt – auf die beiden letztgenannten Finanzierungsarten konzentrieren.

Die tatsächlich zu beobachtende schwache und rückläufige kommunale Investitionstätigkeit im letzten Jahrzehnt ist indes nur Reflex auf die verschlechterten haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen in vielen Kommunen, namentlich den Städten. Viele Kommunen erwirtschaften im Verwaltungshaushalt keine Überschüsse, sondern weisen im Gegenteil hohe und steigende Defizite auf. Ihnen fehlt damit nicht nur die erste Säule der Investitionsfinanzierung – im Zuge des Genehmigungsverfahrens, das, außer in Nordrhein-Westfalen, in allen Bundesländern gilt, verlangen die Aufsichtsbehörden zudem, dass Veräußerungserlöse

gezielt zum Abbau von Defiziten eingesetzt werden. Damit bricht auch die zweite Finanzierungssäule in vielen Kommunen weg.

Beiträge stellen insoweit eine Besonderheit dar, als sie im Grundsatz nur für bereits getätigte Investitionen erhoben werden können; je weniger die Kommune investiert, umso weniger Beitragsansprüche kann sie dann auch erheben. Die Zuweisungen der Länder für die kommunale Investitionstätigkeit wiederum sind – ähnlich wie die Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt – von der Steuerentwicklung abhängig. Der Großteil dieser Mittel wird, zumindest in den alten Bundesländern, über den sog. Steuerverbund bereitgestellt. Dies besagt nichts anderes, als dass ein Land – vergrößert gesprochen – einen bestimmten Anteil seines Steueraufkommens für den kommunalen Finanzausgleich bereitstellt, aus dem dann auch die Investitionszuweisungen fließen. Die schwache Steuerentwicklung bei allen Gebietskörperschaften hat nun dazu geführt, dass in allen Bundesländern die Finanzausgleichsmittel, damit gleichfalls die Investitionszuweisungen sinken. Eine antizyklische Zuweisungspolitik haben die Länder bisher nicht verfolgt; derzeit versuchen sie allenfalls eine gewisse Form der Verstetigung der Finanzzuweisungen an die Kommunen zu erreichen.

Vorschläge, auf Landesebene einen Investitionsfonds zu schaffen, aus dem in einer rezessiven Phase zusätzliche Mittel für Investitionen an die Kommunen gegeben werden können, sind zwar vereinzelt geäußert, aber praktisch nicht realisiert worden. Zwar wäre eine Verstetigung der kommunalen Investitionstätigkeit auf diesem Wege zumindest zu unterstützen; die Bildung eines solchen Fonds hätte allerdings bedeutet, dass in »guten« Jahren Mittel des Finanzausgleichs hierfür hätten reserviert werden müssen. Dies ist landespolitisch außerordentlich schwierig und erinnert an die Probleme beim Aufbau fondsgestützter Pensionssysteme für den öffentlichen Dienst.

Bleibt als letzte Finanzierungssäule die Kreditaufnahme. Sie unterliegt im Kommunalhaushalt, wiederum mit Ausnahme des Landes Nordrhein-Westfalen, dem Genehmigungsverfahren der Aufsichtsbehörde. Kann eine Kommune keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen – und dies ist heute fast die Regel – kann die Kommunalaufsicht die beabsichtigte Kreditaufnahme begrenzen oder gar untersagen. Das bedeutet: Je schlechter die Haushaltslage einer Kommune ist, umso geringer sind auch ihre Möglichkeiten, kreditfinanzierte Investitionen durchzuführen.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten: In der gegenwärtigen Situation der Kommunalfinanzen sind alle Finanzierungsmöglichkeiten für kommunale Investitionen in herkömmlicher Form, d.h. über die Veranschlagung im Haushalt der Gebietskörperschaft, reduziert oder fehlen gar vollkommen. Nur

am Rande sei bemerkt, dass deshalb Überlegungen, Investitionen außerhalb des Haushalts, z.B. über kommunale Unternehmen und Betriebe, oder über neue Finanzierungsinstrumente zu realisieren, erheblich an Gewicht gewonnen haben.

IV.

Das von der Bundesregierung vorgesehene Programm zur Stärkung der kommunalen Investitionen, besteht – nach den Ausführungen in der erwähnten Regierungserklärung – aus zwei Teilen. Zum einen sollen die kommunalen Einnahmen gestärkt und die Ausgaben entlastet werden. Bis auf die kurzfristig zu realisierende Rücknahme der kommunalen Finanzierungsbeteiligung am Fluthilfefonds, die kommunale Mehreinnahmen von bundesweit etwa 800 Mill. € erbringen soll, bedürfen alle anderen Maßnahmen noch schwieriger gesetzlicher Regelungen. Das gilt für Mehreinnahmen aus dem Steuervergünstigungsabbaugesetz ebenso wie für die angekündigten Entlastungen bei der Sozialhilfe. Insofern ist die kurzfristige Entlastung der kommunalen (Verwaltungs-)Haushalte nur marginal; verglichen mit einem erwarteten Defizit von fast 10 Mrd. € dürfte die Investitionsfähigkeit auf diesem Wege kaum zunehmen.

Der zweite Teil des Maßnahmenpakets ist ein zinsgünstiges Kreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), mit dem bezogen auf den kommunalen Anteil des Programms Investitionen in einer Größenordnung von 7 Mrd. € aktiviert werden sollen. Adressaten sind neben den kommunalen Gebietskörperschaften selbst auch deren Unternehmen. Inzwischen liegen die Konditionen der KfW vor, so dass eine erste Bewertung möglich ist. Das Ergebnis – so viel sei vorweggenommen – ist nicht zufriedenstellend.

1. Zunächst handelt es sich um ein befristetes Programm, denn die Zinsvergünstigung ist auf drei Jahre begrenzt. Sie beträgt in den Jahren 2003 und 2004 2,5 Prozentpunkte und sinkt im Jahr 2005 auf 1,5 Prozentpunkte ab (für Kommunen in strukturschwachen Gebieten ist der Zinssatz noch etwas niedriger). Ab dem Jahr 2006 müssen die Kreditnehmer dann den üblichen Zinssatz der KfW zahlen, der dem Marktzins zumindest angenähert ist. Folgerichtig müssten sie in ihre Finanzplanungen schon jetzt die zu erwartenden Zinsmehrbelastungen einstellen.
2. Dementsprechend weist die Bundesregierung auch nur Haushaltsmittel in Höhe von 480 Mill. € in drei Jahren aus. Der Betrag macht deutlich, dass auch diese Maßnahme vom Volumen her keineswegs einen Ausweg aus der Krise der kommunalen Investitionsfinanzierung bedeuten kann.

3. Darüber hinaus kann das Programm nur in jenen Kommunen zusätzliche kreditfinanzierte Investitionen anstoßen, die überhaupt noch über Kreditspielräume verfügen. Gerade die Städte mit ihrem enormen Sanierungsbedarf bei der öffentlichen Infrastruktur verfügen aber über diese Spielräume nicht. Deshalb ist nicht auszuschließen, dass mit dem Programm lediglich eine Umfinanzierung bestehender Kreditrahmen vorgenommen wird (Mitnahmeeffekt). Dem könnte zwar in gewisser Weise durch eine entsprechende Vorabprüfung der vorgelegten Anträge vorgebeugt werden; der personelle und der zeitliche Aufwand stünden aber in einem eklatanten Missverhältnis zu dem angestrebten Zweck einer schnellen Belebung insb. der Baukonjunktur.
4. Selbst in jenen Kommunen, die tatsächlich zusätzliche Investitionen mit den zusätzlichen Krediten finanzieren könnten, wird es sich im Regelfall nur um eine zeitliches Vorziehen einiger für die Folgejahre vorgesehenen Maßnahmen handeln. Möglicherweise werden Probleme der Baukonjunktur dann auf einen späteren Zeitraum verschoben.
5. Zudem wird es entscheidend darauf ankommen, dass die notwendigen Planungen bzw. sonstigen Voraussetzungen bereits vorliegen. Die Erfahrungen aus den siebziger Jahren haben gezeigt, dass es genau daran vielfach aber gefehlt hat. Gerade die kompletären Investitionszuschüsse der Länder haben sich dabei als besonders problematisch erwiesen. Vielfach sind die »Fördertöpfe« überzeichnet, so dass die Kommunen auf die Bewilligung, noch länger auf die Auszahlung warten müssen.
6. Ein Teilbereich bleibt vollkommen außer Betracht, der für die Bauwirtschaft, vor allem das Bauhandwerk von großer Bedeutung ist. Die bauliche Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen, d.h. Reparaturen und Ausbesserungen, wird in den Kommunen im Verwaltungshaushalt veranschlagt. Eine Kreditfinanzierung derartiger Ausgaben ist durch das kommunale Haushaltsrecht jedoch ausgeschlossen.
7. Völlig offen bleibt die Frage, wie die besondere Förderung der strukturschwachen Gebiete aussehen soll. Einmal abgesehen davon, dass es hierfür noch an einer klaren Definition im Programm fehlt, stehen die Kommunen in diesen Gebieten vor besonders großen Haushaltsproblemen. Sie sind also noch weit weniger in der Lage zusätzliche Zinslasten auf sich zu nehmen.

Diese Aussagen gelten dezidiert für die kommunalen Gebietskörperschaften; hinsichtlich der kommunalen Unternehmen und Betriebe mag sich die Situation etwas anders darstellen. Dort wird es vor allem darauf ankommen, ob die Kosten zusätzlicher Investitionen aus künftigen Erträgen gedeckt werden können.

V.

Das beste »kommunale Konjunkturprogramm« wäre eine konsequente Verstärkung der kommunalen Einnahmen. Dies müsste für die Steuern ebenso gelten wie für die staatlichen Zuweisungen. Das würde es den Kommunen – vorausgesetzt sie müssen nicht erhebliche neue Belastungen auf der Ausgabenseite tragen – ermöglichen, eine kontinuierliche Investitionstätigkeit zu entwickeln. Kurzfristige Programme, die auf dem Wege staatlicher Zuweisungen oder von Zinssubventionen erfolgen, erreichen dies nicht. Zudem gehen sie an den seit Jahren defizitären Kommunen, die den vermutlich höchsten Investitionsbedarf haben, vorbei. Insofern erscheint die Einschätzung des Vorstandssprechers der KfW in einer Presseerklärung vom 14. März 2003 noch zu optimistisch: »Die ... Programme sind sicherlich kein Allheilmittel für die derzeitigen Probleme der Konjunktur, aber wir können mit ihnen einen Beitrag leisten, um die Nachfrage anzustoßen und Wachstumskräfte in Deutschland in Gang zu bringen.«



Horst Zimmermann*

Ein Konjunkturprogramm ist derzeit sinnvoll

Die Ausgangslage: Überproportionaler Einnahmeausfall in den städtischen Finanzen

Die öffentlichen Haushalte aller Ebenen erleben seit einiger Zeit einen Einnahmerückgang. Die Ursachen sind teils gesamtwirtschaftlicher Art, weil weltweit die Konjunktur lahm und Deutschland stärker als andere Staaten die erforderlichen Strukturmaßnahmen versäumt hat. Teils liegen die Ursachen auch in früheren steuerlichen Maßnahmen, etwa im Bereich der Körperschaftsteuer.

In den letzten zwei bis drei Jahren gingen die Einnahmen der Gemeinden überproportional zurück. Dies betraf weniger die Gemeindeebene insgesamt als die Städte. Ursache ist der besonders starke Rückgang der Gewerbesteuer, verursacht durch die Auswirkungen spezieller steuerlicher Maßnahmen, aber zugleich etwas überzeichnet wegen besonders hoher Gewerbesteuereinnahmen in den Jahren davor. Die mittelfristig angezeigte Maßnahme ist also eine schnelle Reform der Gewerbesteuer, weil sie gezielt dort hilft, wo jetzt die Schwierigkeiten aufgetreten sind. Als kurzfristiges Resultat bleibt jedoch, dass ein Ausschnitt der Gemeindeebene derzeit in ungewöhnlichem Maß unter fehlenden Einnahmen leidet. Dies schlägt typischerweise vor allem auf die Investitionen durch, weil sie in solchen Zeiten die hauptsächliche Verfügungsmasse bilden.

In dieser Ausgangslage ist, wenn instrumentelle Folgerungen gezogen werden sollen, zunächst die gesamtwirtschaftliche Komponente zu betrachten, weil sie auch schon im Begriff »Konjunkturprogramm« zum Ausdruck kommt. Im

* Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann ist Professor Emeritus an der Abteilung für Finanzwissenschaft der Philipps-Universität Marburg, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Folgenden wird davon ausgegangen, dass gesamtwirtschaftlich in Deutschland die strukturpolitische Komponente überwiegt, dass aber derzeit auch eine gewisse, wenngleich schwer zu quantifizierende, konjunkturelle Komponente vorliegt.

Vorweg ist in diesem Zusammenhang dann festzustellen, dass ein umfassendes kommunales Konjunkturprogramm niemals von der kommunalen Ebene selbst erwartet werden kann. Dies ist in der Literatur ausdiskutiert. Dass aber auch die einzelne Gemeinde keine Schulden aus rein konjunkturellem Anlass aufnehmen sollte, lässt sich anschaulich an einem Vorgang demonstrieren, in dessen Zentrum der bekannteste politische Name der Nachkriegszeit steht, Konrad Adenauer. Wie Fritz Karl Mann, der Gründer des Kölner Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts, dem Verfasser mündlich weitergab, bat ihn 1932 der damalige Oberbürgermeister von Köln, eben der spätere Bundeskanzler Konrad Adenauer, ein Gutachten über die Finanzlage der Stadt Köln zu erstatten. Nach Durchsicht der Haushaltsunterlagen lehnte Mann dies ab, weil »seine« Stadt als insolvent erschienen wäre. Auslöser der Finanzprobleme war Adenauers Politik, die Kölner Arbeitslosen in der Weltwirtschaftskrise dadurch von der Straße zu holen, dass er sie den Kölner Grüngürtel herstellen ließ, und die Ausgaben hierfür finanzierte er durch kommunale Schuldaufnahme. Den Vorteil aus den geschaffenen Einkommen hatte – in Form räumlicher externer Effekte – die gesamte Region und zum Teil die Volkswirtschaft, die Kosten in Form des Schuldendienstes lagen aber allein beim Kölner Haushalt.

Dies lässt aber die Frage offen, ob nicht eine höhere Ebene in der heutigen Situation eine Verstärkung der kommunalen Finanzmasse vornehmen sollte.

Sinnvoll: eine temporäre finanzielle Stärkung jetzt

Wenn man allein die Finanzlage der Gemeinden heranzieht, ist eine kurzfristige Stärkung der Einnahmen der Städte sinnvoll. Die Städte haben die Ausfälle bei der Gewerbesteuer nicht zu verantworten, sondern allein Bund und Länder, die die Gewerbesteuer über die Jahre so verändert haben, dass sie heute eine alleinige Gewinnsteuer und damit eine schlechte, weil mit der kurzfristigen Wirtschaftslage extrem schwankende, Gemeindesteuer geworden ist.

Zudem wäre eine Stärkung der Einnahmen zum jetzigen Zeitpunkt auch insoweit gut, wie man von einem partiellen Effekt der Konjunktursituation auf den Einnahmenrückgang ausgeht. Insofern ist der Zeitpunkt für eine finanzielle Hilfe von außen richtig, und die Frage, wieweit der Gewerbesteuerausfall strukturell, konjunkturell oder durch die Konstruktion der Gewerbesteuer bedingt ist, zu beantworten

ist müßig, weil alle drei Indikatoren in die gleiche Richtung zeigen.

Nach dem Gesagten müsste das Programm eigentlich auf die Städte und hier vielleicht sogar auf die größeren beschränkt werden, weil bei ihnen der Einnahmefall überproportional hoch ausfiel. Dies würde aber zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen, weil man entweder nach der Ortsgröße vorgehen müsste, was sehr willkürlich wirkt, oder nach vergangenen Gewerbesteuerausfällen differenzieren müsste, was aufwendig wäre und u. a. ortsspezifische Gründe analysieren müsste, beispielsweise die Auslagerung eines Betriebes (die sicherlich nicht »erstattungsfähig« sein sollte). Daher sollte das Programm letztlich für die gesamte Gemeindeebene gelten.

Investitionsbindung oder nicht?

Häufig werden konjunkturpolitische Programme auf zusätzliche Investitionen des Empfängers beschränkt. Dafür spricht, dass Investitionen und sonstige Sachausgaben der öffentlichen Hand unmittelbare Nachfrage darstellen. Gelegentlich wird dies für die gesamte »Staatsnachfrage« unterstellt¹, doch das ist falsch. Diese enthält auch die Personalausgaben, vor deren Nachfrageeffekt die persönliche Sparquote der Staatsbediensteten abgezogen werden muss, was den Effekt, insbesondere in Rezessionszeiten mit negativen Erwartungen und dementsprechender Konsumzurückhaltung, deutlich reduziert.² Mit den Investitionen wird also die konjunkturell wichtigste Komponente der öffentlichen Ausgaben herausgefiltert, die zudem überwiegend Sache der Gemeinden ist, die etwa ein Drittel aller öffentlichen Investitionen tätigen.

Gegen eine Investitionsbindung spricht, dass die konjunkturelle Komponente unter den genannten Verursachungsgrößen die geringste Rolle spielt, jedenfalls in Deutschland heute. Des Weiteren wird damit in die Verwendungsentcheidung der Gemeinden eingegriffen. Nicht in jeder Gemeinde sind Investitionen die dringlichste Verwendung für zusätzlich erhaltene Einnahmen, und die »Investitionsintensität« der neueren Gemeindeaufgaben wird häufig überschätzt, weil bei diesen die Personalausgaben oft am wichtigsten sind. Schließlich führt eine solche Bindung zu Mitnahmeeffekten in dem Sinne, dass die empfangende Gemeinde solche Investitionsvorhaben für die externe Finanzierung »vorweist«, die sie ohnehin durchführen wollte. Sie hat dann letztlich die empfangenen Mittel doch für nicht-investive Verwendungen zur Verfügung, aber auf dem Wege

¹ Dahinter stehen im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Konsumausgaben des Staates (früher Staatsverbrauch) und die Bruttoinvestitionen des Staates.

² H. Zimmermann und K.-D. Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München 2001, S. 332–333.

dahin sind gemeindeinterne Anpassungskosten entstanden, die tunlichst zu vermeiden sind. – Auf's Ganze gesehen sollte man daher auf eine Bindung des Programms an Investitionen eher verzichten.

Zuweisung oder Kredit?

Schließlich ist bei der Ausgestaltung des Programms zu entscheiden, ob den Gemeinden die Mittel in endgültiger Form, also als Zuweisungen, zufließen sollen oder in Form eines Kreditprogramms und damit nur vorläufig und zudem mit einer Zinsbelastung. Für Kredite spricht zunächst einmal, dass sie für den das Programm finanzierenden Finanzminister billiger sind, in dem Sinne, dass je Million Euro getätigter Gemeindeausgaben ein geringerer Betrag von außen zur Verfügung gestellt werden muss.

Aber das ist ein eher zweitrangiges Argument, wenn das Hauptziel die Auffüllung der zurückgegangenen Einnahmen ist. Die entfallenen Einnahmen waren endgültige Einnahmen, und wenn deren Auffüllung ernst gemeint ist, sollte auch sie in Form endgültiger Einnahmen erfolgen. Außerdem gefährdet der Kredit im Gegensatz zur Zuweisung die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gemeinde die Mittel investiv verwendet. Die Kreditaufnahme im Haushaltsplanentwurf muss die Gemeinde vom Land genehmigen lassen. Kriterium für die Genehmigungsfähigkeit ist die »freie Spitze« im Verwaltungshaushalt oder ein ihr verwandter Indikator. Er soll Auskunft darüber geben, ob die Gemeinde ihren Schuldendienstverpflichtungen zukünftig nachkommen kann. Eine Zuweisung erhöht diesen Wert, eine Kreditaufnahme, auch wenn sie zu günstigeren Konditionen erfolgt, senkt ihn und reduziert dadurch den Spielraum für Investitionen, die nun einmal traditionsgemäß stark auch durch Kreditaufnahme finanziert werden.

Das Fazit lautet daher, dass ein kommunales Konjunkturprogramm derzeit durchaus Sinn macht. Die schwächste Begründung liefert allerdings die im Begriff herangezogene Konjunktur, weshalb das Programm auch besser einen anderen Titel erhalten sollte. Das Programm sollte schnell realisiert werden, weil der Einnahmeausfall kurzfristig erfolgte und mittelfristig durch die Gewerbesteuerreform beendet sein könnte. Auch soweit die konjunkturelle Verursachung mitschwingt, ist die Schnelligkeit der Reaktion ein Wert an sich.

Aus inhaltlichen Gründen, aber auch um die Schnelligkeit der Hilfe nicht zu gefährden, sollte das Programm weder auf Investitionen beschränkt noch als Kredit ausgestaltet sein. Die einfachste Lösung ist in diesem Fall – erfreulicherweise – zugleich die beste.



Birgit Frischmuth*

Keine Alternative zur Gemeindefinanzreform

Zweifelsohne, ein kommunales Konjunkturprogramm ist dringend erforderlich. Der Befund ist eindeutig: Die Städte befinden sich in der bisher schwersten Finanzkrise seit Bestehen der Bundesrepublik. Die hohen Defizite in den städtischen Verwaltungshaushalten, die nach dem sprunghaften Anstieg des Jahres 2001 in den Jahren 2002 und 2003 weiter wachsen, zwingen die Städte in immer stärkerem Maß, laufende Ausgaben durch Kassenkredite und – soweit noch möglich – Vermögensverkäufe zu finanzieren. Verantwortlich für die rasante Talfahrt der städtischen Finanzen und den zu erwartenden Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits auf das Rekordniveau von fast 10 Mrd. € im Jahr 2003 sind insbesondere die auch 2002 und 2003 weiter rückläufigen Einnahmen. Trotz der Zusatzbelastungen durch die Tarifabschlüsse und beschleunigt wachsende Ausgaben für soziale Leistungen blieben die kommunalen Gesamtausgaben in den vergangenen Jahren eng begrenzt. Der Preis dafür ist u.a. die zwangsläufig fortgesetzte Reduzierung der kommunalen Investitionen.

Die Folge ist: Im Jahr 2002 haben die Kommunen 30% weniger investiert als noch 1992. Die Bürgerinnen und Bürger spüren die eingeschränkten Leistungsangebote und den dringenden Sanierungsbedarf bei der Infrastruktur. Schulen und Straßen werden – wenn überhaupt – oft nicht mehr als notdürftig repariert, Stadteilbibliotheken, Museen und Schwimmbäder müssen in einigen Städte bereits geschlossen werden. Allein die kommunalen Bauinvestitionen waren aufgrund der finanziellen Notlage 2002 um fast 4% im Vergleich zum Vorjahr rückläufig. Auch mit Blick auf das Maastricht-Defizitkriterium bleibt den Kommunen jedoch keine Wahl: Nur durch weitere starke Reduzierung ihrer Investitionsausgaben können die Kommunen höhere Zuwächse

* Dr. Birgit Frischmuth ist Referentin beim Deutschen Städtetag, Berlin.

ihrer Gesamtausgaben und einen noch stärkeren Anstieg ihres Finanzierungsdefizits vermeiden.

Vor diesem Hintergrund kündigte der Bundeskanzler im Rahmen seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 kurz- und mittelfristig wirkende Maßnahmen zur Förderung notwendiger kommunaler Investitionen an. Damit stellt sich die Frage, ob dieses so bezeichnete kommunale Konjunkturprogramm sinnvoll ist.

Zunächst geht es erst einmal um einen Betrag von rund 760 Mill. €. Dabei handelt es sich um nicht benötigte Mittel für die Flutopferhilfen und einen Verzicht auf den kommunalen Finanzierungsbeitrag zu den Flutopferhilfen. So sollen den Städten und Gemeinden die im Flutopfersolidaritätsgesetz für die einzelnen Länder aufgeführten Beträge als einmalige Verbesserung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2003 zufließen. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung ist jedoch zu erwarten, dass das tatsächliche Aufkommen bei der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer geringer ausfallen wird, als bisher für 2003 prognostiziert. Dennoch besteht weiterhin die Hoffnung, dass die zugesagten Mehreinnahmen die Mindereinnahmen kompensieren und hier zumindest teilweise zusätzliche Einnahmen den Kommunen zur Verfügung stehen.

Weiterhin wurde vom Bundeskanzler 1 Mrd. € aus dem Steuervergünstigungsabbaugesetz und der Abgeltungssteuer den Kommunen in Aussicht gestellt. Die kommunalen Spitzenverbände haben grundsätzlich die Bemühungen begrüßt, durch Abbau von Steuervergünstigungen die Steuereinnahmen insgesamt und insbesondere der Städte und Gemeinden zu verbessern. Vor allem die Möglichkeiten der Großunternehmen, sich der Steuerzahlung weitgehend zu entziehen, ist einzuschränken. Ungewiss ist jedoch, ob die vom Bundeskanzler in Aussicht gestellten Mehreinnahmen aus diesem Gesetz tatsächlich realisiert werden können. Besonders unsicher sind vor allem die hoch angesetzten Schätzungen für die erhofften Mehreinnahmen aus der geplanten Abgeltungssteuer.

Wirksame Hilfe wird verfehlt

Den eigentlichen Schwerpunkt des kommunalen Konjunkturprogramms des Bundeskanzlers bildet allerdings ein Sonderfonds »Wachstumsimpulse« bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Bundesregierung stellt für dieses Programm nach eigenen Angaben 480 Mill. € zur Zinssubventionierung im Rahmen dieses Kreditprogramms zur Verfügung.

Der Sonderfonds »Wachstumsimpulse« setzt auf dem bereits existierenden KfW-Infrastrukturprogramm auf. Damit richtet sich dieser Sonderfonds insbesondere an »Kommunen

und deren Eigengesellschaften«. Zu beantragen wären diese Kredite direkt bei der KfW. Durch die KfW soll ein Kreditvolumen von insgesamt 6 Mrd. € ausgelegt werden, das durch Mittel des Bundes über einen Zeitraum von drei Jahren zusätzlich zinsverbilligt wird. Der Bund weist einen Einsatz von 450 Mill. € zur Zinsverbilligung für diesen Programmfonds aus. Nach Angaben der KfW würde der nominale »Start-Zinssatz« in der Direktkreditvariante bei etwa 1,4% p.a. in den ersten zwei Jahren und im dritten Jahr bei 2,4% p.a. liegen. Nach Ablauf der Zinsverbilligung des Bundes gilt der Zins auf Basis des KfW-Infrastrukturprogrammzinssatzes.

Eine weitere Milliarde Euro soll in diesem Programm für Kommunen vorgesehen werden, die in strukturschwachen Gebieten liegen. Hier soll der anfängliche Nominalzinssatz 0,5% p.a. für die ersten zwei Jahre, im dritten Jahr 1,5% p.a. und ab dem vierten Jahr der Zinssatz des KfW-Infrastrukturprogramms betragen. Der Programmstart war zunächst für April 2003 vorgesehen. Erste Anträge bei der KfW sollten noch im April bearbeitet werden. Die Laufzeit des Programms ist von vornherein durch die Ausschöpfung des bereitgestellten Kreditvolumens bzw. zum 31. Dezember 2004 befristet.

Entgegen den Ankündigungen ist – Anfang April – noch unklar, wie im Einzelnen das Kreditprogramm ausgestaltet sein wird. So ist beispielsweise nicht geklärt, welche konkreten Investitionsbereiche Berücksichtigung finden sollen. Offen ist auch, ob der Rahmenkredit, der im KfW-Infrastrukturprogramm vorgesehen ist, in das Programm des Sonderfonds »Wachstumsimpulse« aufgenommen wird. Der Rahmenkredit würde kommunalen Gebietskörperschaften die Mitfinanzierung der im Vermögenshaushalt des jeweiligen Haushaltsjahres veranschlagten Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in Höhe bis zu 50% der im Haushaltsplan für das jeweilige Jahr vorgesehenen Neukreditaufnahmen ermöglichen. Er würde keine Darstellung der Einzelmaßnahmen erfordern.

Abgesehen von den bisher unbekannteten Detailregelungen für den Sonderfonds ist bereits heute festzustellen: Mit einem Kreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau wird das Ziel einer wirksamen Soforthilfe für die Kommunen verfehlt. Denn aus kommunaler Sicht ist zu bezweifeln, ob ein Konjunkturprogramm mit verbilligten Krediten die nötigen Investitionen in die kommunale Infrastruktur auslösen kann. Das zinsgünstige KfW-Kreditprogramm wird vor allem von Kommunen genutzt werden, deren Finanzlage noch relativ gut ist und die deshalb noch über Verschuldungsspielraum verfügen. Ob die zusätzliche Vergünstigung der Kreditkonditionen für strukturschwache Kommunen, die angesichts hochgradig defizitärer Verwaltungshaushalte nach den geltenden Regeln des kommunalen Haushaltsrechts keinen Spielraum für zusätzliche Verschuldung besitzen, helfen kann, ist mehr als fraglich. Vielmehr wird dieses Pro-

gramm wohl als Alternative zu anderen Programmen von den »zum Zuge kommenden« Kommunen genutzt werden. Es ist auch davon auszugehen, dass der Sonderfonds »Wachstumsimpulse« weitgehend in die gebührenfinanzierten Bereiche (Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung) fließen wird, weil hier die Refinanzierung gesichert ist. Die wachsenden Probleme gerade im Bereich der sozialen Infrastruktur werden damit nicht zu lösen sein.

Keine Alternative zu einer Gemeindefinanzreform

Da im kommunalen Bereich vorrangig Ersatzinvestitionen erforderlich sind, müssen zudem die im Zusammenhang mit dem Programm der Bundesregierung prognostizierten Beschäftigungswirkungen – allein für den Sonderfonds »Wachstumsimpulse« geht man von 150 000 Arbeitsplätzen aus – eher mit Skepsis gesehen werden.

Um die Relationen zu verdeutlichen noch zwei weitere Zahlen: Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) schätzt in einer aktuellen Studie den kommunalen Investitionsbedarf für den Zeitraum 2000 bis 2009 auf 686 Mrd. €. Der Sonderfonds »Wachstumsimpulse« hat ein Volumen von 7 Mrd. €. Das ist gerade einmal 1% des zu deckenden Bedarfs und wäre damit, selbst wenn der Sonderkreditfonds – wie von der Bundesregierung erhofft – funktionieren und wirken würde, nur »ein Tropfen auf den heißen Stein«.

Sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern spielen notwendige Baumaßnahmen mit 68 bzw. 78% des Investitionsbedarfs die größte Rolle. Die quantitativ wichtigsten Bereiche des kommunalen Investitionsbedarfs sind in der Gesamtanalyse des Difu die Bereiche Verkehr (kommunale Straßen und ÖPNV) mit 26%, zu rund einem Fünftel aus dem Bereich der sozialen Infrastruktur und zu 18% aus dem Bereich Wasserversorgung und Umweltschutz. Aber schon eine Differenzierung nach Kommunen der alten und neuen Bundesländer zeigt, dass die Struktur der Aufgabenbereiche zum Teil ein anderes Gewicht hat.

Es gibt keine Alternative zu einer Gemeindefinanzreform. Einer Gemeindefinanzreform, die für die Städte – vor allem für die strukturschwachen – zu starken Verbesserungen der Steuereinnahmen (insbesondere durch die Modernisierung der Gewerbesteuer) sowie zu erheblichen Entlastungen von Ausgaben (insbesondere im Bereich der Sozialtransfers) führen muss, um so zu einer soliden Finanzausstattung der Kommunen zu gelangen. Das wäre ein kommunales Konjunkturprogramm, das den Namen auch verdient.

Gleichwohl sind auch weiterhin alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die Effizienz des Verwaltungshandelns auch im kommunalen Bereich zu verbessern. In diesem Zusammenhang sind Angebote der Kooperation zwischen Kommu-

nen und privaten Leistungsanbietern zu prüfen. Auch gegenwärtig nutzen bereits viele Kommunen Möglichkeiten zur Kostensenkung über PPP-Modelle. Diese Praxis reicht vom Leasing für die Büroausstattung und Fahrzeuge, über Contracting für die Umsetzung von Energiesparmaßnahmen bis zum Rathaus-Leasing und Betreibermodellen für Bürgerhäuser.

Städtische Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sind grundsätzlich Einzelfallentscheidungen. Die Nutzung privater Finanzierungs- und Betreibermodelle für die Erfüllung kommunaler Aufgaben ist abhängig von der Wirtschaftlichkeit der Vorhaben. Der Deutsche Städtetag setzt sich unter dieser Maßgabe dafür ein, dass bestehende Restriktionen der Landesgesetzgeber gegenüber privaten Realisierungsformen kommunaler Investitionen aufgehoben werden und die Entscheidungsbefugnis für die Nutzung dieser Modelle ausschließlich in die Verantwortung der Kommunen gelegt werden. Gleichzeitig sind die Förderrichtlinien für derartige Modellvorhaben zu öffnen.

Zusammengefasst: Eine Soforthilfe von Bund und Ländern, um dringenden Sanierungsbedarf bei der Infrastruktur zu gewährleisten ist nur sinnvoll, wenn die Städte und Gemeinden über die Mittel frei verfügen dürfen. Auch zweckgebundene Zuweisungen wären zu bürokratisch und gingen vielerorts am tatsächlichen Sanierungsbedarf vorbei. Die Städte müssten vor Ort entscheiden können, wie sie die Mittel einsetzen, um beispielsweise Schulen und Straßen zu sanieren oder andere wichtige Investitionen anzuschließen beziehungsweise vorzuziehen.

Im Übrigen kann jede Soforthilfe – schon gar nicht wenn sie vorrangig als Kreditprogramm angelegt ist – nicht den Kern der kommunalen Finanzprobleme lösen. Die von uns weiterhin geforderte Soforthilfe ist notwendig, um die Reform der Gemeindefinanz zu flankieren. Soforthilfe über ein kommunales Konjunkturprogramm kann aber nur erste Reparaturen finanzieren. Die Gemeindefinanzreform dagegen muss das baufällige Gebäude der Stadtfinanzen grundlegend sanieren.

Bund und Länder haben sich im Juni 2001 auf eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, den Solidarpakt II sowie über die künftige Lastenverteilung beim Fonds »Deutsche Einheit« geeinigt. Bei den kommunalen Spitzenverbänden stieß der erzielte Kompromiss auf heftige Kritik. Obwohl nämlich die Belastungen der alten Länder in den kommenden Jahrzehnten aufgrund der zu erwartenden West-Ost Anpassung sinken werden, wurden die teilungsbedingten Finanzierungsbeiträge der westdeutschen Kommunen bis zum Jahre 2019 festgeschrieben. Neben solchen direkten Kosten impliziert die verabschiedete Reform aber noch ganz andere indirekte Belastungen für die Kommunen, welche in der bisherigen Diskussion noch nicht genannt wurden. Denn mit den reformierten horizontalen und vertikalen Transfers zwischen Bund und Ländern ändern sich auch die Bemessungsgrundlagen für die Verbundmasse, welche für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung steht. Unsere Berechnungen auf Basis der Steuereinnahmen des Jahres 2001 zeigen, dass diese indirekten Wirkungen der Reform zu jährlichen Einnahmeverlusten für die Kommunen in Höhe von etwa 350 Mill. € führen können.

Nach langwierigen und kontrovers geführten Verhandlungen einigten sich am 23. Juni 2001 die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der Länder auf eine ab dem 1. Januar 2005 gültige und bis 31. Dezember 2019 befristete Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Der im Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG)¹ kodifizierte Kompromiss modifiziert die bestehenden Berechnungsmethoden auf den verschiedenen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, integriert den Fonds »Deutsche Einheit« in das bestehende Ausgleichssystem und regelt die im Rahmen des Solidarpakt II zu leistenden Transferzahlungen an die ostdeutschen Bundesländer bis zum Jahre 2020. Die fiskalischen und allokativen Wirkungen dieser Reform für Bund und Länder wurden bereits ausführlich quantifiziert und bewertet, vgl. etwa Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2001), Fehr (2001), Lenk (2001) und Sachverständigenrat (2001, Ziff.362). Zumindest auf Basis der Finanzausgleichsdaten des Jahres 2000 hätten sich alle Bundesländer durch diese Reform auf Kosten des Bundes verbessert.

Die bisherige Diskussion zum Solidarpaktfortführungsgesetz hat sich nahe liegender Weise vor allem auf die Konsequenzen für Bund und Länder konzentriert. Die Reform hat jedoch auch beträchtliche Auswirkungen für die Finanzausstattung der Kommunen. Zunächst einmal werden im Artikel 6 verschiedene Änderungen des Gemeindefinanzreformgesetzes vorgenommen, welche vor allem die westdeutschen Kommunen direkt beeinträchtigen. Erstens wird die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage, mit der die westdeutschen Kommunen seit 1995 an der Finanzierung der Wiedervereinigungslasten beteiligt wurden, bis zum Jahre 2019 festgeschrieben. Zweitens werden die westdeutschen Kommunen künftig an der Finanzierung von Kosten beteiligt, welche sich für ihre Länder im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung des Fonds »Deutsche Einheit« ergeben sollen. Wie die im Gesetz genannte Länderbelastung in Höhe von jährlich rund 2,58 Mrd. € allerdings zustande kommt, bleibt völlig unklar. Außerdem werden die künftigen Belastungen der alten Länder stetig sinken, weil Ost und West wirtschaftlich konvergieren und zusätzlich der Bund ab 2005 die Fondsannuitäten der Länder übernimmt. Daher überrascht es schon etwas, wenn nach den Berechnungen der Regierung die in Artikel 6 aufgeführten Maßnahmen zu einer Entlastung der Gemeinden auf Kosten der Länder führen sollen, die sich im

* Prof. Dr. Hans Fehr ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg, Michael Tröger ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

¹ Vgl. Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds »Deutsche Einheit« (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG).

Jahre 2005 auf 184 Mill. € belaufen, vgl. den Anhang zu den finanziellen Auswirkungen im Solidarpaktfortführungsgesetz. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten dagegen eine Belastungsverschiebung in die entgegengesetzte Richtung und protestieren deshalb entschieden gegen die Reform (vgl. etwa Karrenberg und Münstermann 2002, S. 70).

Neben den bisher beschriebenen direkten Effekten hat das Solidarpaktfortführungsgesetz aber auch eine ganze Reihe indirekter Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen, die in der bisherigen Diskussion noch gar nicht aufgegriffen wurden. Gemeint ist damit das Zusammenspiel von bundesstaatlichem Finanzausgleich auf der Bundes- und Landesebene und den Steuerverbundsystemen auf der Landes- und Gemeindeebene. Letztere bestimmen das länderspezifische Finanzvolumen, welches für den kommunalen Finanzausgleich jährlich zur Verfügung steht. Da die Transferzahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs einen erheblichen Einfluss auf diese so genannte Verbundmasse haben, wird sich die Reform des Länderfinanzausgleichs auch auf das Ausgleichsvolumen des kommunalen Finanzausgleichs auswirken. Ziel unseres Beitrags ist es im Folgenden, diese Wirkungsmechanismen genauer herauszuarbeiten und eine erste Quantifizierung dieser Effekte vorzunehmen.

Länderfinanzausgleich und kommunaler Finanzverbund²

Die Grundlage für die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden bildet Art. 106 GG. Im primären (vertikalen) Finanzausgleich wird jede Steuerart entweder direkt einer bestimmten Ebene zugeordnet (Bundes-, Länder- und Gemeindesteuern) oder nach festen Beteiligungsquoten auf alle drei Gebietskörperschaften verteilt (Gemeinschaftssteuern). Letztere betreffen die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer, welche zusammen fast drei Viertel der gesamten Steuererträge ausmachen. Eine Mischform stellt die Gewerbesteuer dar. Sie wurde konzipiert als reine Gemeindesteuer, aber seit der Finanzreform 1969 sind Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage am Aufkommen beteiligt.

Der anschließende sekundäre (horizontale und vertikale) Finanzausgleich unterscheidet drei Stufen. Auf der ersten Stufe werden im Rahmen des Umsatzsteuervorgewegausgleichs bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer als Ergänzungsanteile an Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen vergeben. Nach der vollständigen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens wird auf der zweiten Stufe im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im en-

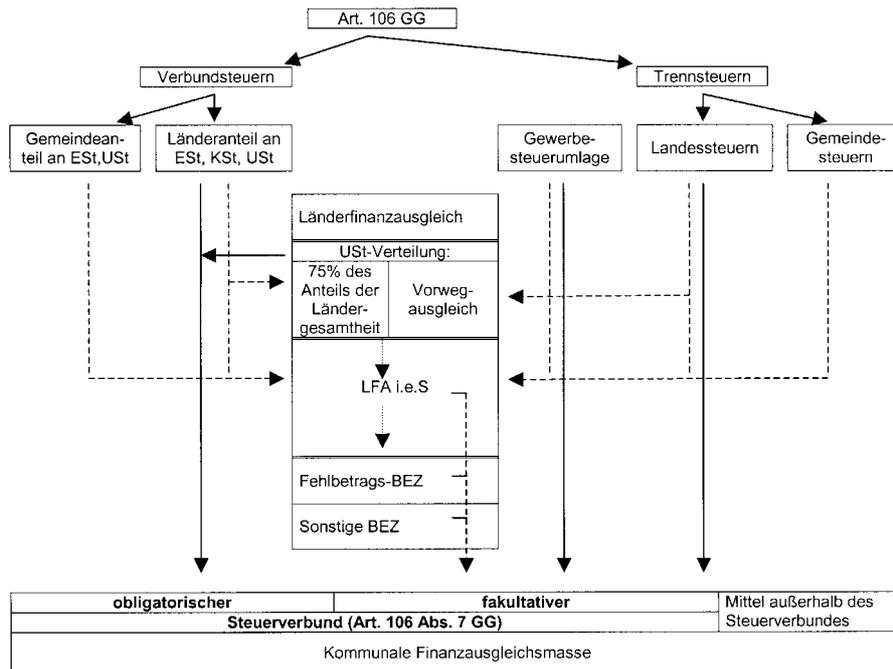
gen Sinne (LFA i.e.S.) die unterschiedliche Finanzausstattung der Bundesländer angeglichen. Länder, deren relative Finanzkraft unter dem Länderdurchschnitt liegt, erhalten danach Ausgleichszuweisungen aus den Ausgleichsbeiträgen der Länder, deren relative Finanzkraft über dem Länderdurchschnitt liegt. Das genaue Verfahren ist im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt. Nach Abschluss des LFA i.e.S. folgen auf der dritten und letzten Stufe die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Einerseits unterstützt der Bund mit diesen Zahlungen diejenigen Länder, deren Finanzausstattung auch nach Abschluss des LFA noch immer unterdurchschnittlich ist (Fehl Betrags-BEZ). Andererseits werden mit diesen Zahlungen spezielle Sonderlasten einzelner Länder gewürdigt (Sonstige BEZ).

Damit ist der bundesstaatliche Finanzausgleich grob skizziert, und wir können uns dem kommunalen Finanzausgleich zuwenden. Die verfassungsrechtliche Vorgabe für die Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs leitet sich aus Art. 106 Abs. 7 GG ab. Die Kommunen bilden aufgrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG eine Besonderheit im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik. In dem zweistufigen Staatsaufbau gelten die Gemeinden und Kreise als Bestandteile der Länder, die daher die Hauptverantwortung für die kommunale Finanzausstattung tragen. Da die Einnahmen der Kommunen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich für eine bedarfsgerechte Finanzausstattung nicht ausreichen, verpflichtet das Grundgesetz die Länder zu einem die originären Einnahmen ergänzenden kommunalen Finanzausgleich. Deshalb haben die Länder mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin und Hamburg jeweils landesspezifische Finanzausgleichsgesetze erlassen, um den Kommunen eine angemessene und kontinuierliche Finanzausstattung zu sichern (vgl. Inhester 1998, S. 125). Die Abbildung zeigt die Entstehung und Zusammensetzung der kommunalen Finanzausgleichsmittel.

Die Finanzausgleichsmasse in der untersten Zeile der Abbildung bezeichnet das verfügbare Ausgleichsvolumen für den kommunalen Finanzausgleich eines Landes. Sie wird gebildet aus den Steuerverbundmitteln (Verbundmasse) und Finanzmitteln außerhalb des Steuerverbundes. Die Finanzmittel außerhalb des Steuerverbundes bestehen aus Bundes-, Landes- und Gemeindemitteln (z.B. Umlagen). Da diese Mittel sowohl in den alten wie auch in den neuen Bundesländern lediglich einen ergänzenden Charakter haben, werden sie im Folgenden vernachlässigt. Das Kernstück der Finanzierungsseite des kommunalen Finanzausgleichs bildet seit 1956 der Steuerverbund. Die so genannten obligatorischen und fakultativen Bestandteile der Steuerverbundmittel sind in Art. 106 Abs. 7 GG geregelt. Sie definieren jeweils unterschiedliche Anspruchsrechte der Kommunen gegenüber den Ländern. So haben die Länder im Rahmen des obligatorischen Steuerverbundes gem. Art. 106 Abs. 7

² Geske (2001) liefert eine aktuelle Darstellung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus ökonomischer Sicht, Henneke (2000) diskutiert die juristischen Probleme. Die Besonderheiten des kommunalen Finanzausgleichs beschreibt Zimmermann (1988, S. 108 f.).

Direkte und indirekte Effekte auf die kommunalen Steuerverbünde



obligatorischen Steuerverbundes nicht manipulieren, sie können jedoch den Anteilssatz, die so genannte Verbundquote, festlegen. Wie Tabelle 1 zeigt, unterscheiden sich die Verbundquoten des obligatorischen Steuerverbundes ganz beträchtlich. Während die bayerische Landesregierung im Jahre 2001 lediglich 11,5% der ihr zufließenden Gemeinschaftssteuern an die Kommunen weiterleitet, betrug dieser Anteil in Mecklenburg-Vorpommern fast 27%.

Über die obligatorischen Verbundgrundlagen hinaus räumt das Grundgesetz den Kommunen keinen weiteren Anspruch auf Anteile an anderen Einnahmequellen der Länder ein (vgl. Henneke 2000, S. 354). Aller-

S. 1 GG einen von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Anteil der dem Land zufließenden Gemeinschaftssteuern an die jeweiligen Kommunen weiterzuleiten. Die Kommunen sind damit unmittelbar an der Entwicklung der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer beteiligt.³ Die Länder können zwar die Bemessungsgrundlagen des

dings können die Länder im Rahmen des so genannten fakultativen Steuerverbundes gem. Art. 106 Abs. 7 S. 2 GG in ihrem Ermessen und auf freiwilliger Basis weitere Verbundgrundlagen in die Verbundmasse einfließen lassen. Die Landesgesetzgebung bestimmt dabei völlig frei über die Art der Landeseinnahmen und die jeweilige Verbundquote. Tabelle 1 zeigt daher auch bei den fakultativen Bestandteilen des Steuerverbundes ganz unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Ländern. Die in Tabelle 1 angeführten Verbundgrundlagen des Jahres 2001 wurden in der Vergangenheit

³ Deshalb schlägt ein Einbruch etwa bei der Körperschaftsteuer auch auf die Kommunalfinanzen durch, obwohl im primären Finanzausgleich die Körperschaftsteuer nur zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird (vgl. Fehr und Tröger 2002).

Tab. 1 Verbundquoten und Verbundgrundlagen im kommunalen Finanzausgleich 2001

Land	Obligatorischer Steuerverbund	Fakultativer Steuerverbund						
		Gew.St-umlage	Landessteuern			LFA	BEZ	
			Kfz-St	Grund.-St	V-St		Fehlbetrag	Sonder
NRW	23,00	-	-	23,00 ^a	-	-	-	-
BY	11,54	11,54	65,00	38,00	-	11,54	-	-
BW	23,00	23,00	23,39	55,00	-	23,00	-	-
NDS	17,01	-	-	17,01 ^b	-	17,01	-	17,01
HE	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	-	-
SACH	25,799	25,799	-	25,799	-	25,799	-	25,799
RP	21,00	-	-	21,00	-	21,00	-	21,00
SA	24,00	23,0	-	23,00	-	23,00	23,00	26,30
SH	19,78	19,78	-	19,78	-	19,78	-	19,78
THUE	23,00	23,00	-	23,00	-	23,00	23,00	40,00
BRG	25,00	25,00	-	25,00	-	25,00	25,00	25,00
MV	26,99	-	-	26,99	-	26,99	26,99	26,99
SAAR	20,00	-	-	20,00	-	20,00	-	20,00

^a Effektiver Verbundsatz ist 13,143%, da Gemeinden nur an vier Siebtel der Grunderwerbsteuer beteiligt. -

^b Vom Aufkommen der Grunderwerbsteuer werden allerdings 33% abgeführt.

Quelle: Karrenberg und. Münstermann (2002); Finanzausgleichsgesetze der Länder.

kaum verändert. Dies gilt auch für die Verbundquoten, obwohl diese als variables Element durch die Landesgesetzgebung angepasst werden sollten, wenn es zu Belastungsverchiebungen zwischen Land und Kommunen aufgrund von Finanzreformen kommt (vgl. Henneke 2000, S. 370).

Im rechten Teil von Tabelle 1 wird schon deutlich, dass die Zahlungsströme im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in fast allen Ländern auch im fakultativen Steuerverbund Berücksichtigung finden. Die Abbildung arbeitet das Zusammenwirken von bundesstaatlichem und kommunalem Finanzausgleichssystem noch genauer heraus. Unterschieden wird dabei gem. Art. 106 GG zwischen Verbund- und Trennsteuern, welche sowohl in den kommunalen Steuerverbänden als auch in den Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs unterschiedlich berücksichtigt werden. Die durchgezogenen Pfeile in der Abbildung zeigen die direkten Effekte eines veränderten Steueraufkommens auf die obligatorischen und fakultativen Verbundmassen der Gemeinden. Da im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs die Verteilung der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder gesteuert wird, beeinflusst der Länderfinanzausgleich direkt die Finanzmasse des obligatorischen Steuerverbundes. Veränderte Aufkommen bei Verbund- und Trennsteuern führen aber auch zu anderen Transferströmen im Länderfinanzausgleich, wodurch die fakultative Steuerverbundmasse beeinflusst wird. In der Abbildung sind diese indirekten und daher nicht offensichtlichen Rückwirkungen mit gestrichelten Pfeilen markiert. Insgesamt wird deutlich, dass eine quantitative Analyse der vertikalen und horizontalen Verteilungswirkungen von Finanzreformen das Zusammenwirken von Länderfinanzausgleich und kommunalem Steuerverbund berücksichtigen muss. Üblicherweise werden bei derartigen Studien jedoch lediglich die Regelungen des Länderfinanzausgleichs abgebildet und die Mechanismen des kommunalen Finanzverbundes vernachlässigt. Eine Ausnahme bilden Fehr und Tröger (2002), welche die Belastungswirkungen der Steuerausfälle aufgrund der Steuerreform des Jahres 2000 für Bund, Länder und Gemeinden mit diesem integrierten Ansatz untersuchen. Umgekehrt kann man sich natürlich ebenso fragen, welche Konsequenzen eine Reform des Länderfinanzausgleichs auf die Finanzausgleichsmasse der Gemeinden hat, wenn das Steueraufkommen insgesamt konstant gehalten wird. Es könnte ja durchaus sein, dass derartige indirekten Wirkungen der Reform die Kommunen finanziell soweit besser stellen, dass die oben beklagten Konsequenzen des Gesetzes für die Gemeinden weitgehend konterkariert werden. Der folgende Abschnitt wird zeigen, dass dem (leider) nicht so ist.

Gewinner und Verlierer der Reform

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt das Zusammenwirken von bundesstaatlichem und kommunalem Finanz-

ausgleich erläutert wurde, sollen nun zunächst die Eckpunkte der jüngsten Reform skizziert werden, um eine grobe Intuition für die Ergebnisse der nachfolgenden Berechnungen zu entwickeln.

Bei den Bund-Länder Finanzbeziehungen legt das Solidarpaketfortführungsgesetz fest, dass der Bund ab 2005 vollständig die Annuitäten des Fonds »Deutsche Einheit« der alten Länder (FDE) übernimmt. Im Jahre 2001 beliefen sich diese Belastungen auf 2,57 Mrd. €, bis zum Jahre 2004 wird dieser Betrag stetig abgesenkt. Als Ausgleich dafür erhält der Bund ab 2005 bis einschließlich 2019 einen Festbetrag in Höhe von 1,323 Mrd. € aus dem Umsatzsteueranteil der Länder. Zusätzlich wird der Bund bei den Ergänzungszuweisungen entlastet. Das Auffüllniveau bei den Fehlbetrags-BEZ wird abgesenkt, und die Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung werden um 270 Mill. € jährlich reduziert. Schließlich wird die Fortführung der Sonderbedarfs-BEZ im Rahmen des Solidarpakts mit den neuen Ländern bis zum Jahre 2019 festgeschrieben. Dieser letztgenannte Punkt wird allerdings bei den folgenden Berechnungen ausgeklammert.

Auf der Ebene des Umsatzsteuervorwegausgleichs verändert sich nicht nur die verfügbare Verteilungsmasse der Länder, ab 2005 wird auch ein neuer Tarif eingeführt, welcher den finanzschwachen Ländern künftig höhere Umsatzsteueranteile zuweist. Auf der nächsten Stufe wird beim Länderfinanzausgleich im engen Sinne künftig die relative Finanzkraft der einzelnen Länder neu berechnet und der Ausgleichstarif reformiert. So werden u.a. ab 2005 sowohl die Einwohner der Gemeinden als auch die Gemeindesteuerkraft neu gewichtet. Während diese Maßnahmen den finanzschwachen alten und neuen Ländern zugute kommen, haben die Abflachung des Ausgleichstarifs und die Beschränkung der Spitzenabschöpfung eher die gegenteilige Wirkung.

Damit sind auch schon die wichtigsten Reformbestandteile genannt, und wir können zur Quantifizierung der vertikalen und horizontalen Verteilungswirkungen übergehen. Die erste Spalte von Tabelle 2 ist dem Finanzbericht 2003 der Bundesregierung entnommen und zeigt die Zusammensetzung der Einnahmen auf der Bundes-, Landes- und Gemeindeebene.

Bei diesen offiziellen Finanzdaten fällt auf, dass zwar einerseits die Gewerbesteuerumlage der Länder fein zergliedert wird, andererseits jedoch der kommunale Steuerverbund völlig ausgeblendet wird. Dies mag ein Hinweis darauf sein, warum bisher vor allem die fortgeschriebene Anhebung der Gewerbesteuerumlage beklagt wird und die Rückwirkungen über den kommunalen Steuerverbund unbeachtet bleiben. Die zweite Spalte zeigt aber, dass die obligatorischen Verbundanteile (OVA) und fakultativen Verbundanteile (FVA)

Tab. 2
Vertikale Finanzbeziehungen vor und nach der Reform im Jahr 2001 (in Mill. EUR)

Steuerart	Steuereinnahmen 2001 ^a	Modellsimulationen ^b		
		Aktueller LFA (bis 2005)	Künftiger LFA (ab 2005)	Gewinner/ Verlierer
Bundessteuern	79.277	79.277	79.277	
Gemeinschaftssteuern (o. USt)	74.266	74.266	74.266	
Umsatzsteuer	72.257	72.257	73.580	1.323
FDE Länder	2.570	2.570	0	-2.570
GewSt-Umlage	1.513	1.517	1.517	
BEZ	-12.745	-12.637	-11.860	777
Steuereinnahmen Bund	217.138	217.250	216.780	-470
Landessteuern	19.628	20.478	20.478	
Gemeinschaftssteuern (o. USt)	74.266	74.266	74.266	
Umsatzsteuer	63.794	63.794	62.471	-1.323
FDE Länder	-2.570	-2.570	0	2.570
GewSt-Umlage ^c				
Normal	1.894	1.779	1.779	
Solidarpakt	1.636	1.719	1.719	
FDE	467	474	474	
BEZ	12.745	12.637	11.860	-777
OVA	-	-26.372	-26.094	278
FVA	-	-6.213	-6.145	68
Nachrichtlich: FDE-Rest	-	554	559	5
Steuereinnahmen Länder	171.860	140.546	141.367	821
Gemeindesteuern ^d	9.866	9.103	9.103	
Gemeinschaftssteuern	25.169	25.169	25.169	
Gewerbsteuer (netto)	19.024	18.871	18.871	
OVA	-	26.372	26.094	-278
FVA	-	6.213	6.145	-68
Nachrichtlich: FDE-Rest ^e	-	-554	-559	-5
Steuereinnahmen Gemeinden	54.059	85.174	84.823	-351
Gesamtsumme	443.057	442.970	442.970	0

^a Quelle: BMF (2002, S. 278). - ^b Eigene Berechnungen auf Basis der Finanzausgleichsdaten des Jahres 2001. Bestimmung des Steuerverbunds ohne länderspezifische Regelungen über Verrechnungen, Verbundzeiträume und Korrekturmaßnahmen. - ^c Länderanteil an Gewerbesteuerumlage (vgl. § 6 Gemeindefinanzreformgesetz). - ^d Modellrechnung ohne sonstige Gemeindesteuern. - ^e Kommunalen Finanzierungsbeitrag zum Fonds „Deutsche Einheit“ neben der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage (vgl. § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz).

durchaus ein beachtliches Steueraufkommen generieren. Während bei dieser Rechnung die Verbundmasse noch mit den aktuellen Regelungen des Länderfinanzausgleichs ermittelt wird, führt die dritte Spalte dieselben Berechnungen im Rahmen der künftigen Länderfinanzausgleichsbestimmungen durch. Die damit einhergehende Umverteilung zu Lasten des Bundes und zugunsten der Länder wurde bereits oben erläutert. Überraschend ist jedoch, dass über den kommunalen Steuerverbund auch die Gemeinden zugunsten der Länder verlieren. Das Volumen liegt mit jährlich etwa 350 Mill. € zwar unter den ermittelten Verlusten des Bundes, jedoch ist es immer noch beachtlich.

Wie lässt sich dieser Betrag erklären? Zunächst fällt auf, dass er im Wesentlichen auf eine verminderte Verbundmasse des obligatorischen Steuerverbundes zurückzuführen ist. Ein kurzer Rückgriff auf die Abbildung zeigt, dass dies dann nur am verminderten Umsatzsteueraufkommen der Länder liegen kann, mit dem der Bund für die Übernahme der Annuitäten

des Fonds »Deutsche Einheit« kompensiert wurde. Durch diesen geschickten Schachzug holen sich die Länder einen Teil ihrer an den Bund abgetretenen Umsatzsteuer von den Kommunen wieder zurück. Denn derzeit wird zwar die Annuitätenbelastung der alten Länder ebenso aus deren Umsatzsteueranteilen beglichen, jedoch werden diese Abzüge bei der Ermittlung der Verbundanteile nicht berücksichtigt. Wenn künftig vorab ein höherer Anteil des Umsatzsteueraufkommens an den Bund fließt, dann steht automatisch für den kommunalen Steuerverbund weniger zur Verfügung. Die Absenkung der fakultativen Verbundanteile um rund 70 Mill. € erscheint nahezu vernachlässigbar. Jedoch muss beachtet werden, dass sich dabei positive und negative Rückwirkungen in den einzelnen Ländern möglicherweise überlagern. Im nächsten Schritt wird deshalb zunächst die horizontale Verteilungswirkung der Reform auf der Landesebene erläutert. Ausgestattet mit diesen Informationen werden dann die Konsequenzen auf der disaggregierten kommunalen Ebene verständlich.

Die Tabellen 3a und 3b zeigen daher die tatsächlichen und die (aufgrund des unterstellten künftigen Ausgleichssystems) fiktiven länderspezifischen Steueraufkommen und Transferströme im Jahre 2001.⁴ Die jeweils erste Spalte fasst alle Bestandteile des primären Finanzausgleichs zusammen, welche durch die Reform nicht verändert werden. Die nachfolgenden Spalten zeigen, wie sich die Zahlungen auf den einzelnen Stufen des sekundären Finanzausgleichs durch die Reform verändern. Wie bereits angedeutet, verteilt sich die Reduktion des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens nicht gleichmäßig auf alle Länder. Da auch der Tarif für die Bestimmung der Ergänzungsanteile angepasst wurde, verlieren die finanzstarken Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg besonders kräftig, während Länder mit leicht unterdurchschnittlicher Finanzausstattung wie etwa Niedersachsen und Sachsen gewinnen. Es wurde bereits darauf hin-

⁴ Die Berechnungen in Tabelle 3 können im Internet überprüft werden unter www.laenderfinanzausgleich.com.

Tab. 3a
Horizontale Steuerverteilung im Jahr 2001 (in Mill. EUR)*

Land	Konstanter Teil ^a	USt	LFA	Fehl-BEZ	Sonst.-BEZ	FDE	Summe
NRW	23.184	11.780	-269	0	0	-783	33.912
BY	18.322	8.011	2.298	0	0	-536	23.499
BW	15.786	6.890	2.132	0	0	-462	20.082
NDS	8.559	5.425	954	795	104	-129	15.708
HE	10.460	3.969	2.623	0	0	-269	11.537
SACH	1.824	5.877	1.036	442	1.870	0	11.049
RP	4.618	2.640	231	346	204	-133	7.906
SA	960	3.603	595	260	1.213	0	6.631
SH	3.379	1.825	59	89	130	-64	5.418
THUE	906	3.332	575	242	1.111	0	6.166
BRG	1.277	3.306	500	259	1.099	0	6.441
MV	651	2.446	436	177	840	0	4.550
SAAR	1.055	811	146	107	555	-16	2.658
BE	3.489	2.324	2.654	451	1.473	-80	10.311
HH	3.425	1.123	-266	0	0	-86	4.196
HB	823	432	403	73	797	-11	2.517
Summe	98.7186	63.794	0	3.241	9.396	-2.570	172.581

* Alle Angaben gerundet. - ^a Summe aus Landessteuern, Gemeinschaftssteuern (o.USt) und Gewerbesteuerumlage aus Tabelle 2.

gewiesen, dass auf der zweiten Stufe das Ausgleichsvolumen aufgrund des abgeflachten Tarifs absinkt. Die dritte Spalte in Tabelle 3 zeigt, dass auf Basis der Daten des Jahres 2001 diese Reduktion rund 250 Mill. € beträgt. Dies begünstigt natürlich (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens) vor allem die Zahlerländer im Westen. Die Gewinne der finanzschwachen Länder dürften im Wesentlichen auf die Höhergewichtung der Gemeindesteuerkraft zurückzuführen

Tab. 3b
Horizontale Steuerverteilung im Jahr 2001 bei künftigem System (in Mill. EUR)*

Land	Konstanter Teil ^a	USt.	LFA	Fehl-BEZ	Sonst.-BEZ	Summe	Gewinner/Verlierer
NRW	23.184	11.078	-361	0	0	33.901	-11
BY	18.322	7.534	-2.146	0	0	23.710	211
BW	15.786	6.480	-2.030	0	0	20.236	154
NDS	8.560	5.763	792	376	104	15.595	-113
HE	10.459	3.733	-2.528	0	0	11.664	127
SACH	1.824	5.923	1.060	398	1.896	11.100	51
RP	4.618	2.687	272	143	138	7.857	-48
SA	960	3.623	641	239	1.182	6.645	14
SH	3.378	1.717	116	63	100	5.375	-43
THUE	906	3.352	607	225	1.082	6.172	6
BRG	1.278	3.340	554	215	1.070	6.457	16
MV	651	2.460	480	175	818	4.584	34
SAAR	1.055	852	138	61	540	2.646	-12
BE	3.489	2.467	2.252	713	1.405	10.327	16
HH	3.425	1.056	-238	0	0	4.243	47
HB	823	406	390	126	793	2.538	21
Summe	98.7186	62.471	0	27.344	9.126	173.05047	4.700

* Alle Angaben gerundet. - ^a Summe aus Landessteuern, Gemeinschaftssteuern (o.USt) und Gewerbesteuerumlage aus Tabelle 2.

sein. Durch die Absenkung der Auffüllquote sinken die Fehlbetrags-BEZ in nahezu allen Ländern, lediglich in Berlin und Bremen werden die Verluste der vorangegangenen Stufe etwas korrigiert. Die Veränderungen bei den sonstigen BEZ ergeben sich alleine aufgrund der veränderten Transfers für die Kosten der politischen Führung.

Die rechte Spalte in Tabelle 3b zeigt nun die Gewinner und Verlierer der Reform auf der Länderebene. Im Gegensatz zum Jahr 2000, in dem noch alle Länder als Gewinner ausgewiesen wurden (vgl. etwa Fehr 2001), gibt es auf Basis der Daten des Jahres 2001 nun auch Verlierer der Reform. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die finanzschwachen alten Bundesländer wie etwa Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein. Der Grund liegt im Wesentlichen an der veränderten Belastung durch den Fonds »Deutsche Einheit«. Wäh-

rend nämlich den alten Ländern bei den Berechnungen im Jahre 2000 noch rund 3,5 Mrd. € durch die Reform gutgeschrieben wurden, verminderte sich dieser Betrag durch die Streckung der Annuitäten zwischenzeitlich auf 2,57 Mrd. €. Man kann deshalb strenggenommen nicht von Verlierern auf der Länderebene sprechen. Denn die im Zuge der Verhandlungen verabredete Reduktion der Annuitäten in den Jahren 2001 bis 2004 begünstigt ja die Länder eindeutig, so dass die ausgewiesenen Verluste einiger alter Länder vor allem buchungstechnisch bedingt sind.

Die disaggregierte Betrachtung der Landesebene wurde eingeschoben, um die Konsequenzen der Reform auf der kommunalen Ebene besser zu verstehen. Tabelle 4 zeigt die obligatorischen und fakultativen Steuerverbünde in den einzelnen Ländern jeweils bei aktuellen und künftigen Finanzausgleichsregelungen. Die länderspezifische Aufteilung zwischen obligatorischem und fakultativem Steuerverbund ergibt sich aus den Verbundquoten und -grundlagen der Tabelle 1 in Verbindung mit der Steuerverteilung aus Tabelle 3. Nordrhein-Westfalen etwa zeichnet sich aus durch eine hohe obligatorische Verbundquote und niedrige fakultative Bestandteile. In

Tab. 4
Zusammensetzung der Steuerverbundmasse unter beiden Regelungen (in Mill. EUR)*

Land	Obligatorischer Verbundanteil			Fakultativer Verbundanteil		
	Aktueller LFA (bis 2005)	Künftiger LFA (ab 2005)	Gewinner/Verlierer	Aktueller LFA (bis 2005)	Künftiger LFA (ab 2005)	Gewinner/Verlierer
NRW	6.761	6.600	-161	148	148	0
BY	2.541	2.486	-55	1.075	1.093	18
BW	4.401	4.307	-94	333	357	24
NDS	1.994	2.051	57	831	732	-99
HE	2.816	2.762	-54	-231	-209	22
SACH	1.788	1.800	12	954	960	6
RP	1.264	1.273	9	383	335	-48
SA	992	997	5	593	599	6
SH	856	834	-22	200	200	0
THUE	881	886	5	692	696	4
BRG	1.015	1.023	8	574	577	3
MV	748	751	3	446	458	12
SAAR	314	322	8	215	201	-14
BE	0	0	0	0	0	0
HH	0	0	0	0	0	0
HB	0	0	0	0	0	0
Summe	26.372	26.094	-278	8.218	6.145	-68

*Alle Angaben gerundet.

Bayern dagegen ist die obligatorische Verbundquote vergleichsweise gering, während die fakultativen Bestandteile von erheblicher quantitativer Bedeutung sind. Interessant ist auch, dass die verschiedenen Länder ihre jeweiligen Kommunen in ganz unterschiedlicher Weise an ihrem Steueraufkommen beteiligen. Obwohl z.B. Baden-Württemberg ein um rund 3,5 Mrd. € niedrigeres Steueraufkommen als Bayern aufweist (vgl. Tab. 3), ist das Verbundvolumen in diesem Land mehr als 1,1 Mrd. € höher als in Bayern.⁵

Hier interessiert jedoch vor allem die Frage, wie sich die Reform des Finanzausgleichs auf die Verbundmassen in den einzelnen Ländern auswirkt. Verteilen sich die in Tabelle 2 angeführten aggregierten Verluste anteilmäßig auf die Kommunen der Länder, oder kann man Gewinner identifizieren? Welche Unterschiede bestehen zwischen der obligatorischen und der fakultativen Verbundmasse? Tabelle 4 liefert die relevanten Informationen für die Beantwortung dieser Fragen. Zunächst erkennt man beim obligatorischen Verbundanteil, wie die Länder ihre Verluste (oder auch Gewinne) bei der Umsatzsteuer in unterschiedlichem Ausmaß an ihre Kommunen weiterreichen. Die hohen Verbundquoten in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen wirken sich hier besonders schädlich für die jeweiligen Kommunen aus. Bayern und Schleswig-Holstein haben zwar niedrigere Verbundquoten, aber auch in diesen Ländern sinkt die obligatorische Verbundmasse merklich ab. Umgekehrt erhöht sich natürlich die Verbundmasse in den Ländern, die

zusätzliche Ergänzungsanteile bei der Umsatzsteuer erhalten. Bei den Wirkungen auf den fakultativen Steuerverbund lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden. Die erste Gruppe besteht aus Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. In diesen Ländern treten keinerlei Rückwirkungen über den fakultativen Steuerverbund auf. In Nordrhein-Westfalen liegt dies an der schwachen Einbindung des fakultativen Steuerverbundes in das gesamte Transfersystem (vgl. Tab. 1). In Schleswig-Holstein ist dies reiner Zufall, weil sich die Veränderungen der einzelnen Komponenten des fakultativen Steuerverbundes vollständig neutralisieren. Die zweite Ländergruppe besteht aus den restlichen alten Bundesländern. Die Rückwirkungen der Reform auf den fakultativen Steuerverbund dämpfen in diesen Ländern die Veränderung des obligatorischen Steuerverbundes. So steigt in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen das Volumen des fakultativen Steuerverbundes an, während es in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland absinkt. Diese Rückwirkungen ergeben sich natürlich vor allem aus den veränderten LFA Transfers. Die drei erstgenannten Länder zahlen weniger in den reformierten Finanzausgleich ein, umgekehrt erhalten die drei letztgenannten Länder nun geringere Transfers. Man beachte, dass die Aufkommensverluste beim fakultativen Steuerverbund durchaus den Zuwachs beim obligatorischen Steuerverbund überkompensieren können. Die neuen Bundesländer schließlich lassen sich als eine dritte Ländergruppe zusammenfassen. In diesen Ländern werden die Aufkommenszuwächse aus dem obligatorischen Steuerverbund sogar noch etwas verstärkt durch die Wirkung auf den fakultativen Steuerverbund. In den einzelnen Ländern sind diese Zuwächse allerdings vergleichsweise gering. Insgesamt können die ostdeutschen Kom-

⁵ Solche Vergleiche sind natürlich problematisch, weil man auch das Steueraufkommen der Gemeinden berücksichtigen müsste sowie die verfügbaren Mittel außerhalb des Steuerverbundes. Zur Problematik der Angemessenheit des kommunalen Finanzausgleichsvolumens (vgl. Inhester 1998, S. 133 und Henneke 2000, S. 370).

munen aufgrund der Reform mit einem um 65 Mill. € höheren Finanzvolumen rechnen. Entsprechend beziffern sich die Mindereinnahmen der westdeutschen Kommunen dann auf rund 420 Mill. €.

Zusammenfassung und Ausblick

Ziel unseres Beitrags war es nicht, die exakten Belastungen für die westdeutschen Kommunen aufgrund der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu quantifizieren. Zum einen muss man natürlich zugestehen, dass die Berechnungen auf einer ganzen Reihe durchaus problematischer Annahmen basieren. So könnte etwa im Jahre 2005 die Steuerstruktur ganz anders aussehen als im Jahre 2001. Zum anderen können bis zur endgültigen Implementierung des künftigen Systems im Jahre 2005 verschiedene Anpassungen bei den kommunalen Verbundsystemen vorgenommen werden, welche die Ergebnisse dieser Studie völlig auf den Kopf stellen würden. Unser Beitrag soll deshalb in erster Linie auf die in der Regel bei der Diskussion der Kommunalfinanzen vernachlässigten indirekten Verteilungswirkungen der kommunalen Steuerverbünde aufmerksam machen. Die Einnahmen der Gemeinden aus dem kommunalen Finanzausgleich und die Haushalte der Länder sind über die oftmals unterschätzten Mechanismen der Steuerverbünde wie kommunizierende Röhren verbunden. Da die Kommunen mit ihren Ländern aus finanzwirtschaftlicher Sicht in einem Boot sitzen (vgl. Karrenberg und Münstermann 2002, S. 21), besteht ein Konfliktpotential nicht nur bei der horizontalen, sondern auch bei der vertikalen Verteilung der finanziellen Ressourcen innerhalb der Länder. Denn Veränderungen der bundesdeutschen Steuerverteilung wirken sich nicht nur direkt über die kommunale Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern oder die den Gemeinden zugewiesenen Trennsteuern, sondern auch indirekt über die Höhe der Finanzausgleichsmasse auf die kommunale Finanzsituation aus. Die aktuelle Reform des Länderfinanzausgleichs ist deshalb ein sehr anschauliches Beispiel, wie Bund und Länder ihre eigene Finanzsituation über den Mechanismus des kommunalen Steuerverbundes auf Kosten ihrer Gemeinden verbessern können.

Wie kann man nun diese für die Kommunen doch sehr ungünstige Situation entschärfen? Eine nahe liegende Antwort wäre die verstärkte Berücksichtigung kommunaler Interessen im Verfahren der bundesstaatlichen Steuergesetzgebung. Ob sich allerdings auf diese Weise die finanzpolitisch schwache Position der Kommunen stärken und die kommunalen Interessen effektiver durchsetzen lassen, muss bezweifelt werden. So kann etwa die im Mai von der Bundesregierung eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen lediglich Vorschläge für die Bundesregierung erarbeiten. Ihre Arbeit durfte sie nur unter der ausdrücklichen Bedingung aufnehmen, dass »Lastenverschie-

bungen« zu Ungunsten von Bund und Ländern vermieden werden. Als Alternative bleibt dann nur, den Kommunen künftig mehr Autonomie bei der Erschließung eigener Steuerquellen zu verschaffen und den eigentlich ergänzenden Charakter des kommunalen Finanzausgleichs wieder herzustellen. Die aktuelle Diskussion über kommunale Zuschlagsrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer weist da wohl in die richtige Richtung (vgl. etwa Schemmel 2002).

Es ist jedoch fraglich, inwieweit der Bund und die einzelnen Länder an einer Erhöhung des Anteils der kommunalen Einnahmen mit hoher Einnahmeautonomie und der damit verbundenen Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung interessiert sind. Denn die in den landesindividuellen Finanzausgleichsgesetzen gewährten allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen engen aufgrund ihres geringen Autonomiegehaltes den kommunalen Handlungsspielraum beachtlich ein. Die zahlreichen Zuweisungen bilden ein finanzielles Lenkungspotential für die Länder und aufgrund ihrer gegenwärtigen Stellung als eine tragende Säule der kommunalen Einnahmen ein Abhängigkeitssystem für die Kommunen. Man darf daher gespannt sein, inwieweit die einberufene Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen Antworten auf diese Problembereiche findet und sie gleichzeitig die verdeckten Verteilungswirkungen des aktuellen und zukünftigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf die Kommunalfinanzen in ihrem Reformkonzept berücksichtigen wird.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2001), *Der neue Finanzausgleich ab 2005*, München.
- Bundesministerium der Finanzen (2002), *Finanzbericht 2003*, Berlin.
- Fehr, H. (2001), »Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs«, *Wirtschaftsdienst* 81, 573–579.
- Fehr, H. und M. Tröger (2002), »Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs«, *Wirtschaftsdienst* 82, 609–617.
- Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds »Deutsche Einheit« (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG), *Bundesgesetzblatt* I S. 3955.
- Geske, O.-E. (2001), *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*, München.
- Henneke, H.-G. (2000), *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: eine systematische Darstellung*, Heidelberg.
- Inhester, M. (1998), *Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*, Berlin.
- Karrenberg, H. und E. Münstermann (2002), »Gemeindefinanzbericht 2002«, *Der Städtetag* 55 (4).
- Lenk, T. (2001), »Finanzwirtschaftliche Bedeutung der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Eine allokativen und distributiven Wirkungsanalyse für das Jahr 2005«, in: C. Hüttig und F. Nägele (Hrsg.), *Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus*, Loccumer Protokolle 74/00, Rehburg-Loccum, 319–395.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002*, Wiesbaden.
- Schemmel, L. (2002), *Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 94, Wiesbaden.
- Zimmermann, F. (1988), *Das System der kommunalen Einnahmen*, Köln.

Emissionshandel mit Treibhausgasen in der Europäischen Union

Am 23. Oktober 2001 legte die Europäische Kommission einen Richtlinien-Vorschlag zur Schaffung eines Emissionshandels innerhalb der Europäischen Union vor. Dieser sieht vor, dass für die Emission von Treibhausgasen grundsätzlich eine Genehmigung (permit) erforderlich ist. Diese Genehmigung beinhaltet die Überwachung sowie Berichts- und Überprüfungs-pflichten im Hinblick auf CO₂-Emissionen und verpflichtet den Betreiber zur Vorhaltung ausreichender Emissionsrechte (allowances). Die Gesamtemissionen an Treibhausgasen werden beschränkt, und die einzelnen Produktionsanlagen können in einen EU-weiten Emissionshandel mit Treibhausgasen eintreten. Die Emissionsrechte sollen innerhalb der Europäischen Union frei handelbar sein, ohne dass es hierfür einer gesonderten Anerkennung seitens einzelner Mitgliedstaaten bedarf. Obwohl im deutschen Genehmigungsrecht derzeit keine Emissionsgrenzwerte für Treibhausgase existieren, würde die Einführung eines Emissionshandelssystems keineswegs einen bisher völlig unregulierten Bereich treffen, sondern vielmehr in Konkurrenz zu bereits bestehenden umwelt- und energiepolitischen Instrumenten geraten. Daher hat das ifo Institut im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen die Kompatibilität eines Emissionshandels mit bereits existierenden umweltpolitischen Instrumenten untersucht und ein alternatives Grundkonzept für einen CO₂-Emissionshandel entwickelt.

Der geplante Emissionshandel dient der Erreichung der Klimaschutzpolitischen Ziele, zu denen sich die Europäische Union im Rahmen des Kyoto-Protokolls verpflichtet hat. Nach Art. 3 des Kyoto-Protokolls haben 38 Länder (die im Annex B genannt werden) rechtlich verbindlich vereinbart, ihren Ausstoß von Klimaschutzgasen gegenüber dem Niveau von 1990 bis zum Zeitraum zwischen 2008 und 2012 um mindestens 5% zu reduzieren. Die Europäische Union als Ganzes hat eine noch höhere Minderungsverpflichtung von 8% übernommen. Artikel 4 des Kyoto-Protokolls sieht vor, dass die Annex-B-Staaten ihre Reduktionsverpflichtungen gemeinschaftlich erfüllen können. Dieser Tatbestand wird auch mit dem Begriff »EU-Bubble« umschrieben, da diese Möglichkeit derzeit nur von den Ländern der Europäischen Union genutzt wird. Nach dem Kyoto-Protokoll ist ein internationaler Emissionshandel nur unter den Annex-B-Staaten vorgesehen; der Emissionshandel zwischen anderen Parteien fällt dagegen nicht unter die Bestimmungen des Kyoto-Protokolls, ist aber innerhalb der einzelnen Staaten als »domestic action« möglich. Ein Emissionshandel innerhalb der Europäischen Union gilt aufgrund der gemeinsamen Verpflichtung der Mitgliedsländer ebenfalls als »domestic action« (vgl. Egenhofer 2001, S. 14 f.). Der Austausch

von Emissionsreduktionen zwischen den Unterzeichnerstaaten wird durch die flexiblen Instrumente des Kyoto-Protokolls ermöglicht: Joint Implementation, Clean Development Mechanism und International Emissions Trading. Joint Implementation (JI) ermöglicht es den industrialisierten Staaten/Annex B-Staaten, untereinander Emissionsreduktionen zu übertragen. Der Clean Development Mechanism (CDM) beinhaltet die Anrechnung von Emissionsrechten aus Projekten in Entwicklungsländern. Drittens ermöglicht das Kyoto-Protokoll die Einführung eines internationalen Emissionshandels (International Emissions Trading IET). Gemäß Kyoto-Protokoll sind die flexiblen Mechanismen als supplementär zur jeweiligen nationalen Klimaschutzpolitik gedacht; mit anderen Worten: Emissions Trading, Joint Implementation und der Clean Development Mechanism können keine Substitute für die traditionellen Instrumente der Klimaschutzpolitik sein, vielmehr sollen sie diese ergänzen. Das Kyoto-Protokoll tritt erst in Kraft, wenn es von mindestens 55 Vertragsparteien ratifiziert worden ist, darunter von den in Anlage I der Klimarahmenkonvention aufgelisteten Industrieländern, auf die insgesamt mindestens 55% der gesamten Kohlendioxidemissionen der dort genannten Vertragsparteien im Jahr 1990 entfallen (Art. 25).

Der Richtlinien-Vorschlag beinhaltet Vorgaben hinsichtlich des Bestandsschutzes sowie einen Rahmen für die Zuteilung der Rechte, für die Behandlung von Neueinsteigern und von Unternehmen mit frühen Vermeidungsanstrengungen. Die erste Handelsperiode ist für den Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2007 vorgesehen. Dieser folgen entsprechend dem Kyoto-Protokoll weitere Perioden in 5-Jahres-Schritten. Während der Pilotphase werden nur CO₂-Emissionen in den Emissionshandel einbezogen, ab 2008 dann alle Treibhausgase. In jeder Phase legen die Mitgliedstaaten die Anzahl der Emissionsrechte neu fest. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind bei der Festsetzung der Anzahl von Emissionsrechten frei, allerdings sollten die Gesamtemissionen nicht höher sein, als sie es bei einer Regulierung durch die IVU-Richtlinie wären. Während der Pilotphase nehmen nur große, standortfeste Kohlendioxidquellen, deren Überwachung und Kontrolle relativ einfach ist, am Emissionshandel teil. Anknüpfend an die Richtlinie über Großfeuerungsanlagen und die IVU-Richtlinie sind Unternehmen bzw. Standorte aus sechs Sektoren mit europaweit ca. 4 000 bis 5 000 Anlagen, die ca. 46% der gemeinschaftsweiten CO₂-Emissionen ausstoßen, betroffen (vgl. Übersicht 1). Ausgenommen sind Produktionsanlagen der chemischen Industrie (bei der die Zahl der Anlagen sehr groß ist, deren direkte CO₂-Emissionen aber nicht signifikant sind) und Müllverbrennungsanlagen (aufgrund von Messproblemen)

(vgl. Commission of the European Communities 2001 sowie Reh binder und Schmalholz 2002, S. 2).

Obwohl im deutschen Genehmigungsrecht derzeit keine Emissionsgrenzwerte für Treibhausgase existieren, würde die Einführung eines Emissionshandelssystems keineswegs einen bisher völlig unregulierten Bereich treffen, sondern vielmehr in Konkurrenz zu bereits bestehenden umwelt- und energiepolitischen Instrumenten geraten. Daher hat das ifo Institut im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen die Kompatibilität eines Emissionshandels mit bereits existierenden umweltpolitischen Instrumenten, insbesondere dem Anlagenzulassungsrecht, der Klimaschutzvereinbarung zwischen Bundesregierung und deutscher Wirtschaft und der ökologischen Steuerreform, untersucht und ein alternatives Grundkonzept für einen CO₂-Emissionshandel entwickelt (vgl. Wackerbauer 2003). Die Änderungen und Erweiterungen am Richtlinien-Vorschlag der Kommission, die der Umweltministerrat der Europäischen Union in seiner Sitzung vom 9. Dezember 2002 vornahm, konnten dabei allerdings noch nicht berücksichtigt werden.

Konflikte zwischen Emissionshandel und Anlagengenehmigungsrecht

**Übersicht 1
Vom Richtlinien-Vorschlag erfasste Aktivitäten**

Energiewirtschaft
Verbrennungsanlagen mit einer berechneten Wärmenettozufuhr über 20 MW (ausgenommen Anlagen für die Verbrennung von gefährlichen oder Siedlungsabfällen).
Mineralölraffinerien.
Kokereien.

Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung
Röst- und Sinteranlagen für Metallerz (einschl. Sulfiderz).
Anlagen für die Herstellung von Roheisen oder Stahl (Primär- oder Sekundärschmelzbetrieb), einschließlich Stranggießen, mit einer Kapazität über 2,5 t je Stunde.

Mineralverarbeitende Industrie
Anlagen zur Herstellung von Zementklinker in Drehrohröfen mit einer Produktionskapazität über 500 Tonnen je Tag oder von Kalk in Drehrohröfen mit einer Produktionskapazität über 50 Tonnen je Tag oder in anderen Öfen mit einer Produktionskapazität über 50 Tonnen je Tag.
Anlagen zur Herstellung von Glas einschließlich Glasfasern mit einer Schmelzkapazität über 20 Tonnen je Tag.
Anlagen zur Herstellung von keramischen Erzeugnissen durch Brennen (insbesondere Dachziegel, Ziegelsteine, feuerfeste Steine, Fliesen, Steinzeug oder Porzellan) mit einer Produktionskapazität von über 75 t pro Tag und/oder einer Ofenkapazität von über 4 m³ und einer Besatzdichte von über 300 kg/m³.

Sonstige Industriezweige
Industrieanlagen zur Herstellung von
(a) Zellstoff aus Holz und anderen Faserstoffen;
(b) Erzeugnissen aus Papier und Pappe mit einer Produktionskapazität über 20 t pro Tag.
Quelle: Europäische Kommission, COM(2001)581, Annex 1.

Die EU-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) bildet das Kernstück des anlagenbezogenen Umweltrechts in der Europäischen Union. Nach der IVU-Richtlinie unterliegen industrielle Produktionsverfahren in der EU einem Genehmigungsverfahren, das Emissionsgrenzwerte für die einzelne Anlage vorsieht, die auf der besten verfügbaren Vermeidungstechnologie (Best Available Technology / BAT) zur Reduktion von Treibhausgasen sowie dem Gebot effizienter Energieverwendung basieren (vgl. Reh binder und Schmalholz 2002, S. 14). Noch deutlicher als die IVU-Richtlinie erlegt das deutsche Immissionsschutzrecht dem Betreiber in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG eine selbständige, dynamische und behördlich durchsetzbare Vorsorgepflicht auf, stets die besten verfügbaren Techniken zur Vermeidung von Emissionen anzuwenden.¹ Dadurch entsteht eindeutig ein Konflikt zwischen der Emissionsberechtigung im Emissions Trading einerseits und dem Vorsorge-

¹ § 5 Abs. 1 Nr. 2 verpflichtet die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen, Vorsorge durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zu treffen. Für nachträgliche Anordnungen gilt nach § 17 Abs. 2 bezüglich der Realisierung des Standes der Technik das Gebot der Verhältnismäßigkeit.

prinzip andererseits (vgl. Freshfields Bruckhaus Deringer 2002, S. 32 f.).

In der IVU-Richtlinie sind bisher keine Emissionsgrenzwerte für Treibhausgase vorgesehen. Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), Fluorkohlenwasserstoffe (HFC), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFC) und Schwefelhexafluorid (SF₆) gehören aber zu den Stoffgruppen, welche als Luftschadstoffe nach Anhang 3 der IVU-Richtlinie gelten. Würde Anhang 1 des Richtlinien-Vorschlags – wie geplant – auf diese Gase ausgedehnt, so entstünde ein Konflikt. Durch die Einbeziehung von Emissionsgrenzwerten für Klimaschutzgase in das IVU-Genehmigungsverfahren würde die Kosteneffizienz eines Emissions Trading Systems beeinträchtigt, da die IVU-Richtlinie spezifische Emissionsgrenzwerte auf der Ebene der einzelnen Produktionsanlage vorsieht, wogegen ein Emissionshandelssystem eine kostenminimierende Emissionsvermeidung zwischen allen Emissionsquellen erfordert.

Nach dem Richtlinien-Vorschlag soll der Emissionshandel auf dem Genehmigungsverfahren gemäß der IVU-Richtlinie aufbauen. Die IVU-Richtlinie soll aber dahingehend modifiziert werden, dass sich die Emissionsgrenzwerte nicht auf die direkten Emissionen der einzelnen Quellen beziehen. In diesem Sinne ändert Art. 25 des Richtlinien-Vorschlags den Art. 9 Abs. 3 der IVU-Richtlinie ab. Danach müssen Anlagen, die in den Geltungsbereich des Richtlinien-Vorschlags fallen, von den mengenmäßigen Emissionsbegrenzungen der IVU-Richtlinie ausgenommen werden (vgl. Freshfields Bruckhaus Deringer 2002, S. 17). Allerdings sollen Emissionsgrenzwerte (wenn erforderlich) zur Vermeidung wesentlicher lokaler Verschmutzungen in die Anlagengenehmigung aufgenommen werden.

Für das deutsche Immissionsschutzrecht bedeutet die Umsetzung des Richtlinien-Vorschlags einen grundlegenden Systemwechsel von einem freiheitsgestaltenden Recht zu einer Bewirtschaftungsordnung. Während das BImSchG abstrakt formulierte Vorgaben für jede einzelne Anlage enthält und ihren Betreibern gesetzesunmittelbar geltende Pflichten auferlegt (anlagenbezogen vorsorgendes Konzept), formuliert der Richtlinien-Vorschlag konkrete Minderungsziele für die Gesamtheit bestimmter Großindustrie- und Energieanlagen und eröffnet den einzelnen Betreibern weitreichende Spielräume hinsichtlich des Emissionsverhaltens ihrer Anlagen (anlagenübergreifend bewirtschaftendes Konzept). Dass für die sechs Kyoto-Gase im BImSchG bislang keine Grenzwerte existieren, bedeutet noch nicht, dass keine Vorsorge zu treffen wäre. Das Konzept des Richtlinien-Vorschlags erfordert dagegen, die Betreiberpflicht zur Vorsorge dahingehend zu ändern, dass das Emissionsvermeidungsgebot entsprechend dem Stand der Technik nicht zur Anwendung gelangt, soweit der Handel reicht, d.h. für alle Sektoren und Treibhausgase, die in den Handel einbezogen sind.

Würde man den Mechanismus der Vorsorgepflicht, die Anforderungen dem jeweils aktuellen Stand der Technik anzugleichen, aufrechterhalten, käme dies einem »Selbsterstörungsmechanismus« für handelbare Emissionsberechtigungen gleich. Wenn ein Unternehmen durch technische Innovationen Emissionen vermindert, so könnte es nach dem Richtlinien-Vorschlag nicht ausgeschöpfte Emissionsberechtigungen verkaufen. Zugleich würde jedoch die überkommene Technik unzureichend, da die Anlagen aller übrigen Unternehmen nunmehr den strengeren Anforderungen eines neuen Standes der Technik unterliegen würden (mit Ausnahme der Fälle, bei denen der Stand der Technik wegen Unverhältnismäßigkeit nicht nachträglich durchgesetzt werden kann). Der Innovator könnte deshalb kaum einen Käufer für seine überzähligen Emissionsberechtigungen finden, weil diese auch auf Seiten des Käufers nur schwerlich ausgeschöpft werden könnten. Die Lösung dieses Konfliktes läge in einer Änderung des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG dergestalt, dass das Emissionsvermeidungsgebot (und das Energieeffizienzgebot nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG) entsprechend dem Stand der Technik nicht zur Anwendung gelangt, soweit der Handel reicht, d.h. für alle Sektoren und Treibhausgase, die in den Handel einbezogen sind. Ein vergleichbarer Ansatz ist bereits in der Regelung des § 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 BImSchG vorzufinden, die für Altanlagen Emissionskompensationen in anderen Anlagen des Betreibers oder Dritter ermöglicht, womit vom Vorsorgeprinzip abgewichen werden darf. Dieser Lösungsansatz könnte insofern ausgeweitet werden, als dem Anliegen der Vorsorge dann bei der Festlegung der Gesamtemissionsmenge Rechnung zu tragen wäre (vgl. Freshfields Bruckhaus Deringer 2002, S. 45).

Integration von Emissionshandel und Selbstverpflichtungserklärungen

Bereits in den frühen neunziger Jahren führten viele EU-Mitgliedsländer Selbstverpflichtungsabkommen als Bestandteil ihrer CO₂-Minderungs politik oder zur Steigerung der Energieeffizienz ein. Allerdings beinhaltet keines dieser Abkommen verbindliche Zielwerte. Beispiele für derartige freiwillige Vereinbarungen sind die Energy Conservation Agreements von 1992 und 1997 in Finnland, die Long Term Energy Efficiency Agreements von 1992 in den Niederlanden, das Eko-Energi Programme von 1994 in Schweden und die Agreements on CO₂ Reduction and Energy Efficiency von 1995 in Frankreich sowie das dänische Agreement on CO₂ Emission Abatement von 1996/1997 (vgl. Jones, Morenere und ten Brink 2001, S. 9).

Seit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls wurden neue Initiativen ergriffen, wie das Aktionsprogramm Energie 2000 in der Schweiz, der italienische Klimapakt zwischen Regierung, Industrie und Nicht-Regierungsorganisationen von November 1998, der freiwillige Vereinbarungen als ein bevor-

zugtes Instrument der Klimaschutzpolitik bezeichnet, und das Climate Change Levy Agreement (CCLA) in Großbritannien, das seit 1999 eine Gruppe von Selbstverpflichtungsabkommen als komplementäre Maßnahme zur Climate Change Levy (CCL) beinhaltet, die in Zusammenhang mit dem britischen Emissionshandelssystem Verwendung findet. In Großbritannien haben wir es damit mit einem Policy Mix zur Erfüllung der Vereinbarungen von Kyoto zu tun. Selbstverpflichtungsabkommen sind ebenfalls Bestandteil eines komplexen Policy Mix einschließlich einer CO₂-Steuer in Holland und Dänemark oder in Kombination mit Emissions-Standards wie im Fall der Kontrolle diffuser Schadstoffeinträge aus der Landwirtschaft in einigen US-Staaten (vgl. Jones, Morere und ten Brink 2001, S. 10).

Insbesondere die Industrieverbände in der EU haben ihre deutliche Präferenz für langfristige freiwillige Vereinbarungen über die Energieeffizienz als primäres Instrument zum Erreichen der klimapolitischen Ziele ausgedrückt. In den meisten Fällen basieren die freiwilligen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungserklärungen in der EU – wie auch einige in Japan (vgl. OECD 1998a; 1999) – auf spezifischen Zielen, die als relative Verbesserung der Energieeffizienz definiert sind; im Gegensatz zu den absoluten nationalen Reduktionszielen (vgl. OECD 1998b). Nach der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls hat die Industrie zunehmend ihr Interesse ausgedrückt, die flexiblen Instrumente des Kyoto-Protokolls zu nutzen. Allerdings mangelte es an konkreten Vorschlägen, wie flexible Mechanismen und freiwillige Vereinbarungen kombiniert werden sollten, bis zwei Industrieverbände aus Großbritannien und Frankreich vorläufige Vorschläge vorlegten (vgl. ETG 2000 und MIES 2000).

In Deutschland ist dieses Instrument durch die Klimaschutzklärung der deutschen Industrie zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes vom 27. März 1996 sowie mit der Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur globalen Klimavorsorge vom 9. November 2000 eingeführt worden. Bei der Klimaschutzklärung handelt es sich überwiegend um relative Verpflichtungen zur Emissionsreduktion für verschiedene Branchen (vgl. Reh binder und Schmalholz 2002, S. 20). Die »Vereinbarung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Wirtschaft zur globalen Klimavorsorge« enthält eine auf die sechs »Kyotogase« CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, HFKW und FKW gerichtete Zielsetzung für 2012. Mit der unter Federführung des BDI von fünf Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft und 14 Verbänden des Produzierenden Gewerbes abgegebenen Klimaschutzklärung äußert die deutsche Wirtschaft ihre Bereitschaft, ihre spezifischen Emissionen über alle sechs im Kyoto-Protokoll genannten Treibhausgase insgesamt um 35% bis 2012 im Vergleich zu 1990 zu verringern. In diesem Zusammenhang sagt die deutsche Wirtschaft zu, im Zeitraum bis 2005 zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um eine spezifi-

sche CO₂-Minderung von 28% im Vergleich zu 1990 zu erreichen. Die Bundesregierung sagt im Gegenzug zu, keine Initiative zu ergreifen, um die klimaschutzpolitischen Ziele auf ordnungsrechtlichem Wege zu erreichen. Unberührt bleibt die Umsetzung von EU-Recht. Im Hinblick auf steuerliche Maßnahmen wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass der an der Vereinbarung teilnehmenden Wirtschaft auch bei der Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform im internationalen Vergleich keine Wettbewerbsnachteile entstehen und u.a. auch angesichts der ausstehenden europäischen Harmonisierung der Energiebesteuerung die Nettobelastung der Unternehmen einen tragbaren Selbstbehalt nicht übersteigen wird. Des Weiteren will die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass der deutschen Wirtschaft aus den Kyoto-Verpflichtungen und den damit verbundenen Instrumenten (International Emissions Trading, Joint Implementation, Clean Development Mechanism) sowie dem EU-Burden-Sharing im internationalen Vergleich keine Wettbewerbsnachteile entstehen.²

Auf den ersten Blick scheinen relative bzw. spezifische Reduktionsziele mit einem Cap and Trade-System, wie es von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurde, inkompatibel zu sein (vgl. Zapfel 1999). Während die fortgeschriebene Klimavereinbarung eine Reduzierung des spezifischen Energieverbrauchs bzw. der spezifischen Emissionen um 28% bis 2005 bzw. 35% bis 2012 gegenüber 1990 vorsieht und dies nur seitens der explizit an der Selbstverpflichtung beteiligten Industriebranchen, schreiben die Kyoto-Vereinbarungen für die Bundesrepublik im Rahmen des EU-Burden-Sharing eine absolute Reduktion der Emissionen von sechs Treibhausgasen um ein CO₂-Äquivalent von 21% bis 2008/12 bzw. 246 Mill. Tonnen vor (vgl. Universität Essen und RWI 2001, S. 18). Grundsätzlich können aber im Zuge der Nutzung verschiedener Instrumente des Kyoto-Protokolls (IET, JI und CDM) absolute und spezifische Emissionsreduktionen integriert werden, was auch bei einer Übertragung der Minderungsleistungen auf Verbände oder Unternehmen im Rahmen einer Selbstverpflichtung vorstellbar wäre (vgl. Universität Essen und RWI 2001, S. 19).

Die Vorschläge der britischen UK Emissions Trading Group (ETG), der niederländischen CO₂ Trading Group und der französischen Entreprises pour l'Environnement (EpE) unterbreiten interessante Ansätze zur Kombination von Emissions Trading und freiwilligen Vereinbarungen. Das Modell der britischen Emission Trading Group aus dem Jahr 2000 unterscheidet zwischen einem so genannten »absoluten« Sektor mit absoluten Zielen bzw. Begrenzungen (caps) und einem »Unit«-Sektor mit Zielvereinbarungen über die Energieeffizienz. Im absoluten Sektor beteiligen sich die Unternehmen über die »direct route«, indem sie sich verpflichten, ein absolutes Reduktionsziel zu erreichen, wofür die britische Re-

² Vgl. <http://www.bmu.de/sachthemen/energie/selbstverpflichtungs.php>.

gierung im Gegenzug eine finanzielle Unterstützung gewährt. Am Unit-Sektor sind über die »agreement route« jene Unternehmen beteiligt, die sich im Rahmen von Branchenvereinbarungen zu spezifischen Reduktionszielen verpflichtet haben (vgl. Freshfields Bruckhaus Deringer 2002, S. 66). Um zu vermeiden, dass die allowances aus dem Unit Sektor den absoluten Sektor überschwemmen, wenn die Produktion relativ hoch ist, werden die Verkäufe vom Unit Sektor an den absoluten Sektor über einen »Gateway« kanalisiert. Demnach soll der Handel innerhalb des Unit-Sektors unbegrenzt sein (Baseline and credit); der Handel zwischen dem absoluten Sektor und dem Unit-Sektor wird aber nur so lange akzeptiert, als es keinen Nettozufluss von allowances vom Unit-Sektor zum absoluten Sektor gibt. Damit wird verhindert, dass große Zuflüsse von allowances den Kohlenstoffpreis drücken könnten oder dass der Markt sehr volatil würde und das nationale Reduktionsziel verfehlt würde. Der Gateway ist die Versicherung, dass die Emissionsbegrenzung im absoluten Sektor erhalten bleibt und bewirkt, dass der Unit-Markt über den Gateway nur dann voll am Handel partizipieren kann, wenn die marginalen Vermeidungskosten im absoluten Sektor niedriger sind als im Unit-Sektor. Der Unit-Sektor kann nicht am internationalen Handel teilnehmen; nur Unternehmen, die sich ein absolutes Reduktionsziel auferlegt haben, dürfen allowances grenzüberschreitend mit anderen Unternehmen handeln (vgl. Egenhofer 2001, S. 25). Die deutsche Selbstverpflichtungserklärung würde durch das Trading im Unit-Sektor nicht überflüssig werden, da sie die Baseline eines verbandsinternen Emissionshandels darstellen könnte, dessen Regeln in Abstimmung mit der Bundesregierung festgelegt würden. Bleibt ein Unternehmen durch entsprechende Maßnahmen unterhalb der Baseline, so könnte es die darüber hinaus gehenden Emissionsminderungen auf dem Emissionsmarkt veräußern. Andere Unternehmen aus dem Unit-Sektor, welche die Baseline überschreiten, müssten allowances im entsprechendem Umfang erwerben (vgl. Universität Essen und RWI 2001, S. 29 ff.).

In dieselbe Richtung geht der Vorschlag der niederländischen CO₂ Trading Group, die im Juli 2000 einberufen wurde, um den niederländischen Umwelt- und Wirtschaftsminister hinsichtlich der Einführung eines nationalen Emissionshandels zu beraten. Dabei soll nur geringfügig von der bestehenden niederländischen Klimaschutzpolitik, die in hohem Ausmaß auf freiwilligen Selbstverpflichtungsabkommen beruht, abgewichen werden. Dieser Vorschlag unterscheidet einen »exponierten Sektor« der energieintensiven und dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Unternehmen und einen »geschützten« Sektor, in dem sich die sonstigen Unternehmen und die privaten Haushalte befinden. Dabei unterliegt der exponierte Sektor, für dessen Unternehmen bereits überwiegend Selbstverpflichtungsabkommen mit der Regierung existieren, einem relativen Reduktionsziel gemessen in Emissionen pro Einheit Output (entsprechend dem britischen Unit-Sektor). Der geschützte Sektor unterliegt dagegen einem absoluten

Reduktionsziel (entsprechend dem »absoluten« Sektor des britischen Modells), wobei in der ersten Phase nur eine kleine Anzahl von Firmen betroffen sein soll, längerfristig aber weitere Firmen, private Haushalte und der Verkehrssektor einbezogen werden sollen. Die Emissionsberechtigungen können frei sowohl innerhalb beider Sektoren als auch zwischen den Sektoren gehandelt werden. Eine Einschränkung des Handels wie im britischen System ist nicht vorgesehen, allerdings soll die Regierung bei einem Überangebot von Emissionsberechtigungen entweder die relativen Reduktionsziele im exponierten Sektor erhöhen oder überschüssige Emissionsberechtigungen aufkaufen. Im exponierten Sektor erfolgt die Erstzuteilung entsprechend der spezifischen Reduktionsziele der Unternehmen kostenlos; ein Ankauf von Emissionsberechtigungen wird nur bei einem Überschreiten des spezifischen Reduktionsziels erforderlich, bei einer Übererfüllung entstehen dagegen handelbare Emissionsberechtigungen. Der Handel im exponierten Sektor erfolgt danach in Form eines Credit Trading, im geschützten Sektor dagegen in Form von Cap-and-Trade. Die Anfangszuteilung im absoluten Sektor soll durch eine jährliche Auktion mit einer Rückvergütung der Erlöse an die beteiligten Unternehmen und Haushalte in Form von Steuerermäßigungen oder Senkung der Sozialversicherungsbeiträge erfolgen (vgl. Kiuk, Verbruggen und Mulder 2002).

Auch das Modell der Entreprises pour l'Environnement (vgl. MIES 2000) versucht spezifische Ziele mit einem Baseline and credit-Modell in Übereinstimmung zu bringen. Die Handelspartner können danach credits erwerben, wenn sie ihr relatives Reduktionsziel, z.B. ihre auf den Output bezogenen, spezifische Energieeffizienz übererfüllen.

Während schon im Richtlinien-Vorschlag Selbstverpflichtungserklärungen als vereinbar mit Emissions Trading betrachtet werden, da sie die Emissionen der teilnehmenden Unternehmen begrenzen und als Baseline für das Emissionshandelssystem dienen können, zeigen die existierenden Modelle, dass dies auch praktisch möglich ist. Gerade das britische Modell ermöglicht eine Teilnahme von Unternehmen, die individuellen spezifischen Reduktionsverpflichtungen im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung unterliegen und ermöglicht die gleichzeitige Einbeziehung absoluter und relativer Reduktionsziele. Solange das nationale Reduktionsziel nicht gefährdet ist, können die Teilnehmer des Selbstverpflichtungsabkommens auch mit Unternehmen, die keiner freiwilligen Vereinbarung unterliegen, Emissionsrechte handeln, und es ist ein Nebeneinander von Allowance Trading und Credit Trading möglich.

Ökosteuerbefreiung für Teilnehmer am Emissionshandel

Da Klimaschutzabgaben wie Energie- und Kohlendioxidsteuern bereits Anreize zur Reduktion der CO₂-Emissionen

geben sollen, führt die zusätzliche Einführung eines Emissionshandels zu einer doppelten Regulierung für jene Sektoren, die von beiden Systemen erfasst werden. Die Entscheidung zwischen beiden Instrumenten hängt damit von der ökonomischen Effizienz und der administrativen Durchführbarkeit ab. Während die Steuerlösung klare Anhaltspunkte gibt, bis zu welchen Grenzvermeidungskosten Maßnahmen zur Emissionsreduktion rentabel sind und eine relativ hohe Sicherheit hinsichtlich des Steueraufkommens bietet, ist die Sicherheit hinsichtlich der Einhaltung der Emissionsziele und damit die ökologische Effektivität bei einem Cap-and-trade Emissionshandel höher, wobei allerdings die Höhe des Lizenzpreises und damit die maximalen Grenzvermeidungskosten zunächst unbekannt bleiben.

Die europäischen Länder besteuern den Ausstoß von Kohlendioxid auf unterschiedliche Weise. Zunächst bestehen in allen Ländern allgemeine Verbrauchssteuern auf Energie, dazu kommen in Belgien, Finnland, den Niederlanden und Deutschland noch ergänzende Energie- bzw. Ökosteuern, die indirekt auch die bei der Verbrennung frei werdenden CO₂-Emissionen belasten. Dänemark, die Niederlande, Norwegen und Schweden besteuern darüber hinaus direkt den CO₂-Gehalt der Energieträger mit einer eigenen CO₂-Steuer (vgl. Osterkamp 2001).

In Deutschland wurde mit dem Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform ab dem 1. April 1999 die Mineralölsteuer für Kraftstoffe um 6 Pfennig (3,07 Cent) je Liter, auf leichtes Heizöl um 4 Pfennig (2,05 Cent) je Liter und auf Erdgas um 0,32 Pfennig (0,164 Cent) je Kilowattstunde erhöht. Zudem wurde eine Stromsteuer in Höhe von 2 Pfennig (1,02 Cent) je Kilowattstunde eingeführt. Gleichzeitig wurden die Beitragssätze zur Rentenversicherung, und damit die Lohnnebenkosten, um 0,8 Prozentpunkte, jeweils zur Hälfte für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, gesenkt. In vier weiteren Schritten ab dem Jahr 2000 bis zum Jahr 2003 erfolgte eine Erhöhung der Mineralölsteuer auf Kraftstoffe um je 6 Pfennig (3,07 Cent) pro Liter zum jeweils 1. Januar der Jahre 2000 bis 2003; mit einer zusätzlichen Besteuerung von jeweils 3 Pfennig (1,53 Cent) pro Liter auf nicht schwefelarme Kraftstoffe³ ab dem 1. November 2001 und ab dem 1. Januar 2003, auf schweres Heizöl um einmalig 0,5 Pfennig (0,26 Cent) pro Kilogramm zum 1. Januar 2000 sowie eine Erhöhung der Stromsteuer um 0,5 Pfennig (0,26 Cent) je Kilowattstunde zum jeweils 1. Januar der Jahre 2000 bis 2003.

Da bei einem Nebeneinander von Emissionshandel und Ökosteuern die Unternehmen für ihren Energieverbrauch nicht nur die zusätzliche Ökosteuern bezahlen müssten, sondern darüber hinaus noch für ihre CO₂-Emissionen Verschmutzungsrechte zu erwerben hätten, wäre als Anreiz zur Teilnahme am Emissionshandel in Erwägung zu ziehen, die teilnehmenden Unternehmen von der Ökosteuern zu befreien (vgl. Rehlinger und Schmalholz 2002, S. 6). In der Bundesrepublik unterla-

gen die für den Emissionshandel vorgesehenen Branchen bis Jahresende 2002 einem ohnehin schon deutlich reduzierten Ökosteuersatz von 20%, der im Gegenzug zur Klimaschutzklärung der deutschen Industrie gewährt wurde. Nach dem Ende 2002 verabschiedeten Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform wurden die Steuerbegünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft teilweise zurückgenommen, und der Steuersatz für diese Sektoren beträgt nunmehr 60% bei gleichzeitigem Spitzenbelastungsausgleich. Durch die Gewährung des ursprünglichen Steuersatzes von 20% oder eine völlige Freistellung von der Ökosteuern zumindest für den durch Emissionslizenzen abgedeckten Energieverbrauch könnten die Unternehmen dazu bewegt werden, freiwillig am Emissionshandelssystem teilzunehmen. Wenn die durch allowances abgedeckten Emissionen für die am Handel teilnehmenden Unternehmen von der Ökosteuern befreit werden, ist der Emissionshandel im Interesse der beteiligten Firmen. Solange der Preis für die allowances unter der zu entrichtenden CO₂-Steuer liegt, ist es rational, Verschmutzungsrechte zu erwerben. Für die Verkäufer von allowances lohnt sich die Emissionsreduktion, sobald die Preise für die Verschmutzungsrechte höher sind als die Grenzvermeidungskosten der CO₂-Reduktionsmaßnahmen.

Alternativen zum Konzept des Richtlinien-Vorschlags

Die Kompatibilität des Emissionshandels mit den hier untersuchten Instrumenten der Klimaschutzpolitik ist bei entsprechender Modifikation der bereits vorhandenen Maßnahmen grundsätzlich gegeben. Als Vorbild für eine praktikable Kombination der verschiedenen Instrumente kann das Climate Change Programme dienen, mit dem Großbritannien ein Maßnahmenbündel entworfen hat, das die Koexistenz von Emissionshandel, freiwilligen Selbstverpflichtungsabkommen, Klimaschutzsteuer und Kyoto-Mechanismen ermöglicht. Aufbauend auf der britischen Lösung, die sich in wesentlichen Punkten vom Richtlinien-Vorschlag unterscheidet, wird im Folgenden ein Modell für die Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandelssystems dargestellt.

Ausgangspunkt für die Einführung eines Emissionshandels wäre die Einführung einer Genehmigungspflicht für industrielle Tätigkeiten, die zu Emissionen der Treibhausgase CO₂, CH₄ und N₂O führen. Im Genehmigungsverfahren müssten Referenzwerte für die genannten Treibhausgase festgelegt werden, die sich am Vorsorgeprinzip und am Energieeffizienzgebot der IVU-Richtlinie orientieren. Allerdings gelten diese Referenzwerte nicht als verbindlich einzuhaltende Grenzwerte, sondern als Maßstab für die Zuteilung von Emis-

³ Schwefelgehalt von über 50 ppm = parts per million, dies entspricht 50 mg/kg. Zum letztgenannten Zeitpunkt wird der Grenzwert auf 10 ppm abgesenkt (schwefelfreie Kraftstoffe).

sionsberechtigungen. Gleichzeitig würde im Produzierenden Gewerbe der reguläre Steuersatz gemäß der fortentwickelten ökologischen Steuerreform in Anwendung gebracht.

Für Unternehmen, die Branchen angehören, welche an der Klimaschutzvereinbarung der deutschen Industrie beteiligt sind, sind die Referenzwerte durch Umrechnung der Branchen-Reduktionsverpflichtung in einen individuellen Reduktionspfad zu ermitteln. (Da diese auf Mengeneinheiten CO₂ in Bezug auf den Produktionswert lauten, können sie auf den Produktionswert der einzelnen Unternehmen umgelegt werden.) Diese Unternehmen können an einem nationalen Baseline-and-credit Emissionshandel teilnehmen (so genannter »spezifischer Handelssektor«). Bleiben die einzelnen Unternehmen innerhalb eines Jahres unter ihrem Referenzwert, so erhalten sie nachträglich Lizenzen, die sie veräußern können; überschreiten sie ihren Referenzwert, so müssen sie Lizenzen im entsprechenden Umfang erwerben oder entsprechend des korrespondierenden Energieeinsatzes die Ökosteuer entrichten. Im Gegensatz zum britischen Climate Change Programme sollte auch für Unternehmen, die Branchenvereinbarungen unterliegen, die Teilnahme am Emissionshandel auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Steuerbefreiung sollte bei Einhaltung der Reduktionsverpflichtung nicht wie in Großbritannien den Branchen insgesamt eingeräumt werden, sondern nur den einzelnen erfolgreichen Unternehmen.

Neben dem »spezifischen Handelssektor« würde ein »absoluter Handelssektor« eingerichtet, in dem sich Unternehmen aus allen Branchen auf freiwilliger Basis am europäischen Emissionshandel beteiligen können. Der Handel mit Emissionsberechtigungen sollte hier nach dem System des Cap-and-trade erfolgen, wobei sich die Unternehmen zu absoluten Reduktionen, die sich aus dem Genehmigungsverfahren ergeben, verpflichten müssen. Den im absoluten Sektor teilnehmenden Unternehmen würde entsprechend ihren Zielfestlegungen jeweils jährlich vorab eine bestimmte Anzahl von Emissionsberechtigungen kostenlos zugeteilt. Die teilnehmenden Unternehmen müssten für jeden jährlichen Verpflichtungszeitraum nachweisen, dass sie über ausreichende Lizenzen zur Abdeckung des eigenen Emissionsvolumens verfügen. Soweit dies nicht der Fall ist, wird die Ökosteuer in der entsprechenden Höhe erhoben.

Ein Handel zwischen dem »spezifischen« und dem »absoluten« Handelssektor wird ermöglicht, indem spezifische (vermeidene) Emissionen durch Multiplikation mit der Produktionsmenge bzw. dem Produktionswert in absolute Emissionen umgerechnet werden und umgekehrt. Gleichzeitig wird wie im britischen Emissions Trading System ein Gateway eingerichtet, der einen Nettozufluss von Emissionslizenzen vom »spezifischen Sektor« zum »absoluten Sektor« verhindert. Neben dem Produzierenden Gewerbe können

Unternehmen aus anderen Sektoren auf freiwilliger Basis am Emissionshandel im »absoluten Sektor« teilnehmen.

In den Emissionshandel sollten nicht nur Emissionsberechtigungen aus innerhalb der Europäischen Union durchgeführten projektbasierten Maßnahmen eingebracht werden, sondern auch einwandfrei validierte und zertifizierte Emissionsgutschriften aus CDM- und JI-Projekten. Die Bestimmung des Kyoto-Protokolls, die Anrechenbarkeit von Emission Reduction Units aus Joint Implementation erst ab dem Jahr 2008 zuzulassen, sollte im Hinblick auf die Erfordernisse des europäischen Emissionshandel modifiziert werden.

Neben CO₂-Emissionen sollten auch CH₄- und N₂O-Emissionen industrieller Großemittenten in das Emissionshandelssystem einbezogen werden, soweit hierfür belastbare und exakte Emissionsinventare nachgewiesen werden können. Die Lizenzen müssten auf metrische Tonnen CO₂-äquivalenter Emissionen lauten, wobei CH₄- und N₂O-Emissionen in CO₂-Äquivalente umgerechnet werden. Die Gültigkeitsdauer der Zertifikate wäre die gesamte Pilotphase 2005 bis 2007, während der ein uneingeschränktes Banking (das Ansparen von Emissionsgutschriften) erlaubt sein sollte. Für den Übergang 2007/2008 sollte Banking in eingeschränkter Weise möglich sein, soweit die entsprechenden Unternehmen ein berechtigtes Interesse daran nachweisen können. Die angesparten Emissionsberechtigungen sollten im neuen Zuteilungsplan für 2008 berücksichtigt werden. Borrowing, also das zeitliche Vorziehen von Emissionsberechtigungen, sollte während der Pilotphase ebenso möglich sein, allerdings nur den Eigenverbrauch, nicht jedoch zur Veräußerung der entsprechenden Lizenzen. Für Unternehmen, über die ein Insolvenzverfahren verhängt wird, ist Borrowing auszuschließen.

Basisjahr für die Ausgangsverteilung im absoluten Sektor sollte grundsätzlich das Jahr 1990 sein. Die Honorierung frühzeitiger Klimaschutzaktivitäten kann über eine Validierung durch einen unabhängigen Auditor im Rahmen eines Energieaudits erfolgen. Können im Branchenvergleich überdurchschnittliche Vermeidungsaktivitäten schon vor dem Jahr 1990 nachgewiesen werden, so kann für die entsprechenden Unternehmen eine Sonderzuteilung von Lizenzen (z.B. bis zu 25% der Emissionsmenge des Jahres 1990) erfolgen. Die Behandlung von Neuemittenten wird entweder durch eine Validierung gelöst, bei der ermittelt wird, wie hoch beim Einsatz der im Unternehmen verwendeten Produktionsprozess die hypothetischen Emissionen im Jahr 1990 gewesen wären, oder – soweit eine Rückrechnung nicht möglich ist – durch die Wahl des Jahres der Firmengründung als Referenzjahr.

Für den »spezifischen Handelssektor« stellt sich das Problem der Ausgangsverteilung und der Behandlung von Neuemittenten nicht. Der Reduktionspfad ergibt sich für die ein-

zelen Unternehmen aus der Branchenvereinbarung, die auf spezifische Emissionen je Produktionseinheit oder Produktionswert lautet und für das jeweilige Jahr auf die Branchenmitglieder angewendet wird. Frühzeitige Klimaschutzaktivitäten werden im spezifischen Sektor dadurch honoriert, dass die entsprechenden Unternehmen aufgrund ihrer höheren Abweichung vom Referenzpfad nach unten im Baseline-and-Credit Trading mehr Emissionslizenzen erhalten als andere Unternehmen der Branche.

Überwachung, Verifizierung und Berichtspflichten sind gemäß den in Anhang IV und V des Richtlinien-Vorschlags aufgeführten Vorgaben und Kriterien zu organisieren. Den Mit-

gliedstaaten steht es frei, ob sie die Überprüfung durch ihre Behörden oder von unabhängigen Prüfern durchführen lassen. Als Sanktion für Emissionen, für die keine Lizenzen erworben wurden, ist die Entrichtung des vollen Ökosteuerersatzes ausreichend. Dem einzelnen Unternehmen bleibt es überlassen, für seine Emissionen Ökosteuern auf den zugrunde liegenden Energieverbrauch zu entrichten oder Emissionslizenzen zu erwerben.

In Übersicht 2 werden die wesentlichen Ausgestaltungsmerkmale eines Emissionshandels gemäß des Richtlinien-Vorschlags und des alternativen ifo Modells gegenübergestellt.

Übersicht 2
Vergleich zwischen Richtlinien-Vorschlag und alternativem Modell

Richtlinien-Vorschlag	Alternativer Vorschlag
<ul style="list-style-type: none"> Obligatorische Teilnahme für die EU-Mitgliedsländer und die im Annex I genannten Branchen. 	<ul style="list-style-type: none"> Obligatorische Teilnahme der EU-Mitgliedsländer und der Branchen des Produzierenden Gewerbes / Freiwillige Teilnahme für Unternehmen (auch aus anderen Wirtschaftszweigen; Opt-in/Opt-out möglich).
<ul style="list-style-type: none"> Die einzelnen Produktionsanlagen können in ein EU-weites Trading eintreten. 	<ul style="list-style-type: none"> EU-weites Trading im »absoluten Handelssektor«, nationales Trading im »spezifischen Handelssektor«.
<ul style="list-style-type: none"> Grundsätzlich ist für die Emission von Treibhausgasen eine Genehmigung erforderlich; Voraussetzung für den Emissionshandel wäre also, dass die beteiligten Anlagen die Begrenzung der Emissionen an den einzelnen Quellen durch die nationale Rechtsprechung akzeptieren. 	<ul style="list-style-type: none"> Dito, allerdings wird nur ein Referenzwert für die Emissionen festgelegt, der bei Vorhalten entsprechender Lizenzen überschritten werden darf. Für Branchen, die an der Klimaschutzvereinbarung beteiligt sind, erfolgt die Festlegung von Emissions-Referenzwerten im Genehmigungsverfahren in Anlehnung an die Reduktionsverpflichtung des jeweiligen Verbandes.
<ul style="list-style-type: none"> Eine Pilotphase für den Emissionshandel von 2005 bis 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> Dito.
<ul style="list-style-type: none"> Endgültige Phase 2008 – 2012; nach 2012 jeweils Verlängerung um 5 Jahre. 	<ul style="list-style-type: none"> Dito.
<ul style="list-style-type: none"> Erstzuteilung der Genehmigungen in der Pilotphase kostenlos (Grandfathering); Handhabung ab 2008 noch offen. 	<ul style="list-style-type: none"> Dito.
<ul style="list-style-type: none"> Cap-and-Trade Emissionshandel. 	<ul style="list-style-type: none"> Cap-and-Trade Emissionshandel im »absoluten Sektor« Baseline-and-Credit Emissionshandel im »spezifischen Sektor«.
<ul style="list-style-type: none"> Gültigkeitsdauer der Lizenzen: 2005 bis 2007; Uneingeschränktes Banking in diesem Zeitraum. 	<ul style="list-style-type: none"> Dito, Banking in geringem Umfang auch für 2007/ 2008 möglich, Borrowing im Zeitraum 2005 bis 2007 für den Eigenbedarf möglich.
<ul style="list-style-type: none"> Referenzjahr 1990, Behandlung von frühzeitigen Klimaschutzaktivitäten und Neuemittenten nicht eindeutig geregelt. 	<ul style="list-style-type: none"> Referenzjahr grundsätzlich 1990. Honorierung frühzeitiger Klimaschutzaktivitäten bei eindeutigem Nachweis durch Lizenz-Sonderzuteilungen. Behandlung von Neuemittenten durch validierte Rückrechnung der Emissionen oder Wahl des Gründungsjahrs als Referenzjahr.
<ul style="list-style-type: none"> Energie/CO₂-Steuern und Emissions Trading sind in den EU-Mitgliedstaaten als komplementär zu betrachten, allerdings sind Doppelbelastungen in einzelnen Sektoren zu vermeiden. 	<ul style="list-style-type: none"> Unternehmen haben die Wahl zwischen der Entrichtung einer Klimaschutzsteuer und dem Erwerb von Emissionslizenzen.
<ul style="list-style-type: none"> Selbstverpflichtungserklärungen werden als vereinbar mit Emissionshandel betrachtet. 	<ul style="list-style-type: none"> Selbstverpflichtungserklärungen dienen als Grundlage für die Baseline im spezifischen Sektor.
<ul style="list-style-type: none"> Der Emissionshandel soll auf dem Genehmigungsverfahren gemäß der IVU-Richtlinie aufbauen. 	<ul style="list-style-type: none"> IVU-Richtlinie dient als Grundlage für die Festlegung des Referenzpfades, soweit keine Branchenverpflichtung vorliegt.
<ul style="list-style-type: none"> 46% der geschätzten CO₂-Emissionen der EU in 2010 erfasst. 	<ul style="list-style-type: none"> Anteil der erfassten Emissionen bleibt wegen Freiwilligkeit offen.
<ul style="list-style-type: none"> Während der Pilotphase werden nur CO₂-Emissionen in den Emissionshandel einbezogen, ab 2008 dann alle Treibhausgase. 	<ul style="list-style-type: none"> Einbeziehung von CO₂, CH₄ und N₂O.
<ul style="list-style-type: none"> Die Einbeziehung von Emissionsgutschriften aus projektbezogenen Maßnahmen (JI und CDM) ist nicht vorgesehen. 	<ul style="list-style-type: none"> Einbeziehung projektbezogener Maßnahmen (CDM und JI) in den Emissionshandel möglich.
Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.	

Ausblick

Mit der Einigung der EU-Umweltminister auf einen gemeinsamen Standpunkt zu einem europaweiten Handel mit Treibhausgasen am 9. Dezember 2002 wurde der Richtlinien-Vorschlag der Kommission um verschiedene Komponenten erweitert, durch welche einige Kritikpunkte am ursprünglichen Konzept berücksichtigt werden (vgl. Europäische Kommission 2002). So können die nationalen Regierungen in der ersten Phase 2005 bis 2007 einzelne Unternehmen oder Anlagen von der Pflicht zur Teilnahme am Emissionshandel befreien (»opt-out«), wenn gewährleistet ist, dass die erforderlichen Emissionsreduktionen auf anderem Wege erreicht werden (in Deutschland z.B. durch die Klimaschutzvereinbarung) und wenn die Ausnahmeregelungen zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führen. In der zweiten Phase 2008 bis 2012 können dann zusätzliche Branchen und weitere Treibhausgase in den Emissionshandel einbezogen werden (»opt-in«).

Zudem kann sich jede natürliche oder juristische Person am Emissionshandel beteiligen, auch wenn sie nicht Betreiber der genannten Anlagen ist. Darüber hinaus soll die Einbeziehung von Emissionsreduktionen aus JI und CDM in einer weiteren Richtlinie geregelt werden. Außerdem können die einzelnen Mitgliedsländer bestimmten Anlagenbetreibern erlauben, sich innerhalb ihrer Branche zu einem Pool zusammen zu schließen und mittels eines Treuhänders gemeinsam im Emissionshandel aufzutreten. Die Zuteilung der Emissionsberechtigungen in den einzelnen Mitgliedsländern soll durch einen nationalen Allokationsplan erfolgen, in dessen Rahmen auch early action berücksichtigt wird. In der ersten Phase erfolgt die Erstzuteilung kostenlos, in der zweiten Phase können bis zu 10% der Lizenzen über eine Auktion versteigert werden.

Wenngleich durch diese Modifikationen vielen der im alternativen Vorschlag dargestellten Verbesserungsmöglichkeiten Rechnung getragen wurde, so wurde die Frage nach einer optimalen Kombination des Emissionshandels mit den vorhandenen Instrumenten der Klimapolitik doch nicht beantwortet. Werden die Teilnehmer an der Selbstverpflichtungserklärung vom Emissionshandel befreit, so gehen sie auch der mit dem Trading verbundenen Kostenvorteile verlustig. Das vorgesehene Pooling verschleiert die individuellen Grenzvermeidungskosten und macht die Entscheidungen der Handelsteilnehmer intransparent. Weiterhin bleibt das Problem der Regulierungsüberlagerung mit Klimaschutzsteuern ungelöst. Auch die Vereinbarkeit mit den bereits bestehenden nationalen Konzepten für einen Emissionshandel ist damit noch nicht erreicht worden. Insofern könnte die Ausgestaltung des europäischen Emissionshandels nach dem hier vorgeschlagenen Alternativmodell auf freiwilliger Basis, aber unter Nutzung ökonomischer Anreize, zu weitergehenden Effizienzgewinnen führen.

Literatur

- Bader, P. (1999), *Europäische Treibhauspolitik mit handelbaren Emissionsrechten – Empfehlungen für die Umsetzung der Kyoto-Verpflichtung vor dem Hintergrund US-amerikanischer Lizenzierungserfahrungen*, Berlin.
- Capros, P. und L. Mantzos (2000), *The Economic Effects of EU-wide Industry-Level Emission Trading to Reduce Greenhouse Gases*, Athen.
- Commission of the European Communities (2001), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for greenhouse gas emissions trading within the European Community and amending Council Directive 96/61/EC*, Brussels, 23. Oktober, COM(2001) 581.
- Egenhofer, Chr. (2001), *The Compatibility of the three Kyoto mechanisms and traditional environmental instruments*, Report of the CEPS Climate Change Team, Chapter I, Brüssel.
- Egenhofer, Chr. und F. Mullins (2000), »The Role of Emissions Trading in EU Climate Change Policy«, *CEPS Working Party Report*, Brüssel: CEPS.
- ETG (2000), *Outline Proposal for a UK Emissions Trading Scheme*, Version vom 13. Januar.
- Freshfields Bruckhaus Deringer (2002), *Luftbewirtschaftung durch europäischen Emissionshandel – Rechtliche Probleme des Richtlinien-Vorschlages der Europäischen Kommission für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft*, Berlin.
- Kiuk, O., H. Verbruggen und M. Mulder (2002), *CO₂ emissions trading in the Netherlands: an assessment of the proposal of the Dutch Trading Commission*, Amsterdam.
- MIES (2000), *Implementing an emissions credits trading system in France to optimise industry's contribution to reducing greenhouse gases*, MIES (Interministerial task force on climate change)-Industry working group, Final.
- OECD (1998a), *Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union*, ENV/EPOC/GEEI(98)29/FINAL, Paris.
- OECD (1998b), *The Use of Unilateral Agreements in Japan – Voluntary Actions Plans of Industries against Global Warming*, ENV/EPOC/GE-EI(98)26/FINAL, Paris.
- OECD (1999), *Status of Research on Project Baselines under the UNFCCC and the Kyoto Protocol*, OECD Information Paper, Paris.
- Osterkamp, R. (2001), »Zur Besteuerung von Kohlendioxyd in Deutschland und Europa«, *ifo Schnelldienst* 54 (4), 50–57.
- Rehbinder, E. und M. Schmalholz (2002), *Handel mit Emissionsrechten für Treibhausgase in der Europäischen Union, Umwelt- und Planungsrecht*.
- Scheelhaase, J. (2001), »International Greenhouse Gas Trading – New Business Options for Banks and Brokerage Firms?«, *Deutsche Bank Research* (7).
- Stronzik, M. und M. Cames (2001), *Endbericht über die wissenschaftliche Vorbereitung einer Stellungnahme zum Entwurf einer Direktive zur Implementierung eines EU-weiten Emissionshandels*, COM (2001) 581, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, Mannheim und Berlin.
- Universität Essen und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung RWI (2001), *Verknüpfung der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge mit den flexiblen Instrumenten nach dem Kyoto-Protokoll – Möglichkeiten und Rahmenbedingungen*, Essen.
- Wackerbauer, J. (2002), *Emissionshandel mit Treibhausgasen in der Europäischen Union*, ifo Forschungsberichte Nr. 16, München: ifo Institut.
- Wallace J.J., M. Morere und P. ten Brink (2001), *Negotiated agreements and climate change mitigation*, Brüssel.
- Zapfel, P. (1999), »Negotiated Agreements and Flexible Mechanisms: Building Blocks for Efficient Kyoto Implementation Strategies in the European Union?«, in: ZEW (Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung – Centre for European Economic Research, Hrsg.), *Flexible Mechanisms for an Efficient Climate Policy*, Mannheim.

Die Ergebnisse des Konjunkturtests des ifo Instituts gelten allgemein als Frühindikatoren für die aktuelle konjunkturelle Entwicklung in Deutschland. Das gilt sowohl für die Beurteilung der Lage als auch für die zu verschiedenen Sachverhalten geäußerten Erwartungen. Schon die Beurteilung der Lage hat einen Veröffentlichungsvorsprung von etwa sechs Wochen gegenüber den entsprechenden Daten der amtlichen Statistik. Die Erwartungen weisen darüber hinaus in die Zukunft von drei bis sechs Monaten. So liegt es nahe, die Befragungsergebnisse mit und ohne Daten der amtlichen Statistik in Modellansätzen zusammenzuführen, um die kurzfristige konjunkturelle Entwicklung von wirtschaftlichen Größen zu prognostizieren.

Prognose der Konjunkturtendenz

Tatsächlich finden sich Zeitreihen aus dem ifo Konjunkturtest in allen bekannten Prognoseansätzen in Form von zusammengesetzten Frühindikatoren für zentrale Größen der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Aber auch in ökonometrischen Prognosemodellen beweisen sie ihre Aussagekraft. Solche kurzfristigen Prognosemodelle haben ein weites Anwendungsgebiet. Hier soll ein Ansatz vorgestellt werden, der speziell als Gegenleistung für die Teilnahme an der Befragung im Rahmen des ifo Konjunkturtests entwickelt worden ist. Seine Aufgabe ist, die konjunkturelle Tendenz in der kurzfristigen Entwicklung des Auftragseingangs auf Branchenebene zu prognostizieren und die Ergebnisse selbsterklärend graphisch darzustellen. Um der zweiten Anforderung zu genügen, wird die erzielte Schätzqualität durch die Breite eines Konfidenzintervalls der approximierten konjunkturellen Tendenz verdeutlicht.

Unter Konjunkturtendenz wird die prognostizierte Entwicklung der glatten Trend-Konjunktur-Komponente verstanden. Wegen des kurzen Prognosezeitraums, den die Konjunkturergebnisse zulassen, bleibt ein Trend praktisch außer Betracht. Eine Beschränkung auf die glatte Komponente kann in zweierlei Weise verfahrenstechnisch umgesetzt werden: Die erste Modellvariante ist an die untransformierte Zielgröße angepasst, und die geschätzten Werte erfahren nachträglich eine so starke Glättung, dass nur noch die Konjunkturtendenz zum Ausdruck kommt. In der zweiten Variante gehen bereits entsprechend geglättete Einflussgrößen und die geglättete Zielgröße in die Regressionsanalyse ein, so dass die er-

zielte Schätzung bereits als Konjunkturtendenz interpretiert werden kann.

Neuer Tiefpassfilter ermöglicht neuartigen Modellansatz

Beide Varianten sind insofern problematisch, als die zur Glättung verwendeten Tiefpassfilter gerade am aktuellen Rand von wirtschaftlichen Zeitreihen nur instabile Schätzwerte zulassen. Mit jeder Berechnung nach einem neu hinzukommenden Wert verändert sich grundsätzlich der approximierten konjunkturelle Verlauf. Um diese Instabilität zu verkleinern, wurde im ifo Institut ein neuartiger Tiefpassfilter entwickelt, der insbesondere am aktuellen Reihenrand überlegene Eigenschaften aufweist (vgl. Goldrian und Lehne 1999). Dieser Filter zeichnet sich dadurch aus, dass die Instabilität des approximierten Konjunkturverlaufs am Reihenrand sich im Wesentlichen auf das Niveau begrenzt, während die zyklische Aussage weitgehend erhalten bleibt. Weil der neue Tiefpassfilter vergleichsweise stabile Ergebnisse erwarten lässt, verspricht auch die bezüglich Instabilitäten erheblich empfindlichere zweite Variante ziemlich zuverlässige Resultate. Mit beiden Varianten lässt sich praktisch ein gleichwertiger konjunktureller Verlauf prognostizieren. Die erste Variante ist wohl vorzuziehen, wenn die Stabilität der prognostizierten Entwicklung optimiert werden soll. Die zweite Variante muss im Fall der Schätzung eines Konfidenzintervalls vorgezogen werden, weil das mit den ungeglätteten Einflussgrößen geschätzte Modell infolge irregulärer Einflüsse ein tendenziell breiteres Konfidenzintervall ergibt, so dass die Aussage relativ vage bleibt.

Charakteristikum des Prognoseansatzes

Die bevorzugte zweite Variante ähnelt autoregressiven Ansätzen, die einen gewissen innewohnenden Entwicklungsprozess der Zielgröße unterstellen. Sowohl die Zielgröße als auch die in den Schätzansatz einbezogenen Einflussgrößen bestehen aus gewogenen gleitenden Durchschnitten der jeweiligen Ursprungsreihen. Lösen wir die Durchschnitte in der geschätzten Regressionsgleichung auf und nehmen die zeitverzögerten Terme der Zielgröße mit zu den erklärenden Variablen, so unterscheidet sich die Gleichung weitgehend nur dadurch von einem autoregressiven Ansatz, dass stets alle aufeinanderfolgenden Variablen eines Durchschnitte einbezogen sind und die Koeffizienten nur für die Durchschnitte approximiert werden. Infolgedessen erübrigt sich bei dieser Variante ein autoregressiver Ansatz.

In den hier vorzustellenden Prognosemodellen werden sämtliche beteiligten Zeitreihen so stark geglättet, dass im Wesentlichen nur noch ihre Trend-Konjunktur-Komponente zur Wirkung kommt. Damit soll sicher gestellt werden, dass das Modell die zyklische Dynamik der Zielgröße nachvollziehen kann. Die Wirkung der mit der Glättung verbundenen Randinstabilität ist insofern begrenzt, als die Frühindikatoren eines Ansatzes in der Regel einen unterschiedlich langen Vorlauf gegenüber der Zielgröße aufweisen. Der kleinste Vorlauf bestimmt den Prognosehorizont, somit kommt die Randinstabilität des zugehörigen Frühindikators voll zum Tragen. Die Instabilität der Einflussgrößen mit längerem Vorlauf verliert dagegen im Ausmaß der Differenz zum kleinsten Vorlauf an Wirkung, weil die Instabilität mit der Entfernung vom Reihenrand abnimmt.

Der Zusammenhang zwischen Einfluss- und Zielgröße ist im Allgemeinen im Zeitablauf nicht konstant. Dem wird hier dadurch Rechnung getragen, dass die Schätzung der Modellparameter als gleitende Regression angelegt ist. Der Stützbereich der Regression bleibt mit zehn Jahren (120 Monaten) konstant. Damit wird ein Kompromiss zwischen flexibler Anpassung der Parameter und ausreichender Zahl der Freiheitsgrade der Modellschätzung angestrebt.

Bei der Suche nach einem optimalen Modellansatz stößt man in der Regel auf eine Reihe – gemessen an den üblichen Testmaßen – gleichwertiger Alternativen. Um ein überlegenes Modell auswählen zu können, wird jede Alternative geprüft, wie sie sich unter realistischen Bedingungen in der Vergangenheit bewährt hätte. Hierzu wird der Stützbereich der Schätzung zehn Mal um ein halbes Jahr in die Vergangenheit verschoben, jede Reihe entsprechend verkürzt und dann geglättet, das Modell geschätzt und die Konjunkturtendenz prognostiziert. Aus dem Vergleich dieser zehn Ex post Prognosen mit dem »wahren« (über die gesamte Länge der Reihe ermittelten) Verlauf der glatten Komponente lässt sich die Leistungsfähigkeit in der Vergangenheit und daraus die Erwartung ablesen, wie zuverlässig die einzelne Modellvariante in Zukunft die konjunkturelle Entwicklung anzuzeigen vermag.

Potentielle Einflussgrößen

Obwohl mit dem Auftragseingang die Zielgröße bereits ein Frühindikator ist, stehen in der Regel eine ganze Reihe von Frühindikatoren mit einem Vorlauf als potentielle Einflussgrößen zur Auswahl.¹ Neben den Zeitreihen aus dem Konjunkturtest des ifo Instituts sind Zeitreihen der amtlichen Statistik und aus anderen externen Quellen, wie Auftragseingang in Abnehmerbranchen, Konsumklima, Geldmenge, Zinsen und Wechselkurse, zu nennen. Nachdem die Zielgrößen im Gegensatz zu den Konjunkturtestreihen häufig einen ausgeprägten Trend aufweisen, muss durchwegs auch eine geeignete Trendvariable mit in den Schätzansatz aufgenommen werden.

Um die Zahl der Einflussgrößen klein zu halten, wird möglichst nur jeweils ein Vertreter der zentralen Einflusskategorien ausgewählt. Je nach Nachfragerkreis, Konsumenten oder Unternehmer, handelt es sich bei der ersten Kategorie um Konsumklima oder Situation der Abnehmerbranchen. Weitere Kategorien sind Unternehmeraktivitäten in der betrachteten Branche, Finanzierungskosten und Exportklima. Für viele Kategorien kommen als Vertreter Reihen aus dem ifo Konjunkturtest infrage, wie z.B. Reichweite der Auftragsbestände in Monaten, Geschäfts- oder Produktionserwartungen in den Abnehmerbranchen, Preiserwartungen in der betrachteten Branche. Zinsen repräsentieren die Finanzierungssituation, Wechselkurse oder ein entsprechender, aus internationalen Befragungsdaten zusammengesetzter Frühindikator des ifo Instituts, das Exportklima.

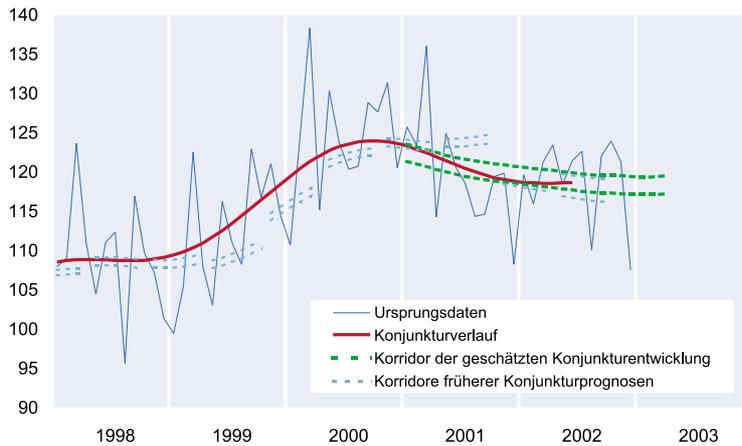
Ausgewählte Prognosemodelle

Die erste Abbildung veranschaulicht die Prognosefähigkeit eines Modells für den Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe. Neben der als Korridor dargestellten prognostizierten Konjunkturtendenz weist die Abbildung auch die entsprechenden Korridore der Ex post Prognosen auf. Die Ex post Prognosen zeigen mit einer Ausnahme die »wahre« Konjunkturtendenz – gemessen an der zyklischen Aussage über Bewegungsrichtung und Wendepunkt – richtig an: Die im Juni 2001 prognostizierte Entwicklung signalisierte eine Aufwärtsbewegung, während sich der Auftragseingang tatsächlich abschwächte. Für diesen Fehler sind sicherlich die wirtschaftlichen Folgen der unvorhersehbaren Ereignisse im September des Jahres mit verantwortlich. Das Modell enthält als Einflussgrößen die Reichweite der Auftragsbestände in Monaten in der Industrie, die Geschäftserwartungen im Großhandel, die Produktionserwartungen im Hochbau, den realen Außenwert der DM (Euro) und einen parabolischen Trend.

Die entsprechenden Modelle auf Branchenebene erreichen überwiegend eine vergleichbare Prognosequalität. Zwei Bei-

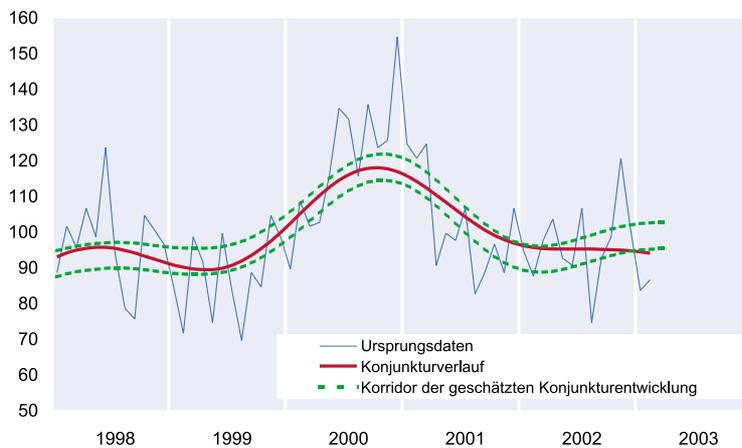
¹ Eine Übersicht über Frühindikatoren für die Kurzfristprognose findet sich in Nierhaus und Sturm (2003).

Abb. 1
Auftragseingang verarbeitendes Gewerbe



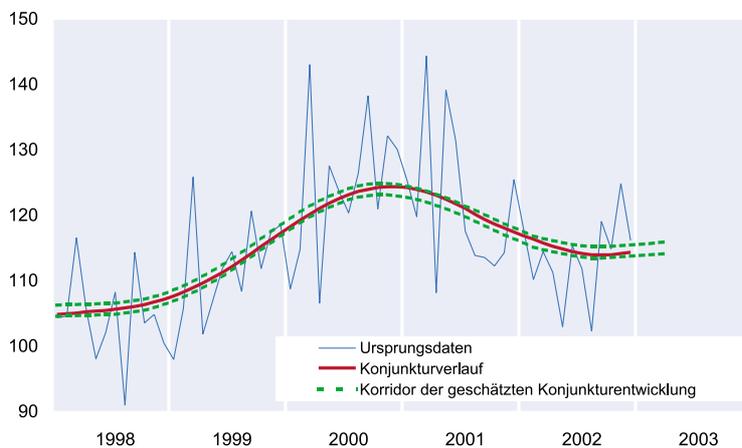
Quelle : ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Auftragseingang Herstellung von Werkzeugmaschinen



Quelle : ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
Auftragseingang Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung



Quelle : ifo Konjunkturtest.

spiele aus den 21 Modellen für Industriebranchen sollen ihren Charakter und ihre Leistungsfähigkeit verdeutlichen: Das Modell für den Auftragseingang der Hersteller von Werkzeugmaschinen beinhaltet die Geschäftserwartungen der Hersteller von Werkzeugmaschinen, die Geschäftserwartungen im Großhandel von Werkzeugen und Maschinen, den realen Außenwert der DM (Euro) und einen parabolischen Trend. Nach den in Abbildung 2 dargestellten Ergebnissen kann das Modell die deutliche Dynamik der Zielgröße gut nachvollziehen. Als zweites Beispiel dient das Modell für den Auftragseingang der Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung. Folgende Einflussgrößen sind in dem Modell zusammengefasst: Preisermwartungen der Hersteller von Geräten und Einrichtungen für die Elektrizitätserzeugung und -verteilung, Produktionserwartungen im Hochbau, kurzfristige Zinsen, realer Außenwert der DM (Euro) und parabolischer Trend. Die in Abbildung 3 dargestellten Schätzergebnisse zeigen wieder eine gute Abbildung der zyklischen Dynamik der Zielgröße, obwohl die Zeitreihe eine sehr markante Bewegung der hochfrequenten und irregulären Komponenten aufweist.

Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ergebnisse des ifo Konjunkturtests als wirkungsvolle Einflussgrößen in kurzfristigen Prognosemodellen auftreten können. Dabei geht es nicht nur um die Erwartungen der Unternehmer, sondern auch um die Beurteilung der Lage in den abnehmenden Branchen. In Verbindung mit quantitativen Daten gelingt es, die Konjunkturtendenzen auf Branchenebene ziemlich zuverlässig zu prognostizieren.

Literatur

Goldrian, G. und B. Lehne (1999), »Zur Approximation der Trend-Zyklus-Komponente am aktuellen Rand einer Zeitreihe«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 219 (3+4), 344–356.
Nierhaus, W. und J.-E. Sturm (2003), »Methoden der Konjunkturprognose«, *ifo Schnelldienst*, 56 (4), 7–23.

Österreich: Konjunktur und Strukturreformen gewinnen langsam an Schwung

34

Oscar-Erich Kuntze

Schwaches Wirtschaftswachstum 2002. 2003 zunehmende Erholung im zweiten Halbjahr. Erst 2004 deutliche Expansion von Nachfrage und Produktion. Geld- und Finanzpolitik stimulieren, Euro-Aufwertung bremst. Steuerreform 2004/2005. Moderater Preisanstieg. Höhere Arbeitslosigkeit. Annähernd ausgeglichene Leistungsbilanz.

Das soziale und politische Umfeld war 2002 geprägt von Regierungskrise und vorzeitigen Wahlen zum Nationalrat (Bundesparlament). 2003 dominiert die Neubildung der Bundesregierung, wobei es zu einer Neuauflage der bisherigen »schwarz-blauen« Koalition aus Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) kam. Bei den Gewerkschaften geht der Konzentrationsprozess weiter.

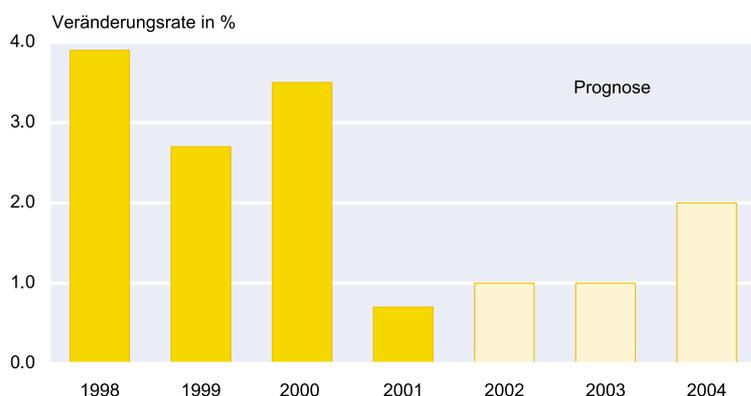
Im November 2002, ein Jahr vor dem turnusmäßigen Ende der Legislaturperiode, fanden Wahlen zum Nationalrat statt. Auslöser des außerplanmäßigen Urnengangs war eine schwere Regierungskrise, hervorgerufen durch heftige Auseinandersetzungen innerhalb des Koalitionspartners FPÖ. Ursache war ein Streit um die Verschiebung der für 2003 geplanten Steuerreform um ein Jahr, wodurch Mittel zur Behebung der Schäden durch die Flutkatastrophe vom August 2002 freigesetzt werden sollten. Dies wurde von den meisten FPÖ-Bundesministern befürwortet, während der im Hintergrund agierende Landeshauptmann von Kärnten und Spiritus rector der FPÖ, Jörg Haider, der die FPÖ seit 1986 von Erfolg zu Erfolg geführt hatte, auf der Einhaltung

des ursprünglichen Zeitplans bestand. Auf einer Versammlung von Parteidelegierten im steirischen Knittelfeld wurde ein vom ihm inspiriertes Papier präsentiert, das nicht nur für die koalitionsstreuen FPÖ-Minister untragbar war, sondern de facto auch die Aufkündigung des Koalitionsabkommens bedeutete. Die Vizekanzlerin und andere FPÖ-Repräsentanten traten zurück. Darauf erklärte Bundeskanzler Schüssel (ÖVP) die Koalition für beendet.

Aus den Nationalratswahlen ging die ÖVP mit 42,3% der Stimmen als Sieger hervor und wurde erstmals seit 1966 wieder stärkste Partei. Ihre Gewinne gehen zu Lasten der FPÖ, deren Wähleranteil von 27,9 auf 10% sank. Die oppositionellen Sozialdemokraten (SPÖ) und die Grünen legten ebenfalls zu. Diesem vordergründig als Verschiebung im bürgerlichen Lager anmutenden Ergebnis lag jedoch die größte Umschichtung des Wählergefüges in der Geschichte der Zweiten Republik zugrunde; die Zeit der Wahlböcke scheint passé. Die anschließenden Koalitionsgespräche zogen sich über fast drei Monate hin. Verhandlungen mit den Oppositionsparteien zerschlugen sich, obwohl deren Spitzen einer Koalition mit der ÖVP nicht abgeneigt waren. Doch ihre Basis, an den überkommenen Grundsätzen klebend, verweigerte die Gefolgschaft. Vor allem aber zielte der Bundeskanzler offenbar von vornherein auf eine Neuauflage der ÖVP/FPÖ-Koalition ab, obwohl nicht nur die Bevölkerung, sondern auch die Wirtschaft ganz überwiegend eine Wiederauferstehung der tradierten »großen« SPÖ/ÖVP-Koalition präferierten. Diese hätte für Stabilität gestanden, angesichts der in schleppender Reorganisation befindlichen SPÖ wahrscheinlich aber auch für Unbeweglichkeit.

In der seit Ende Februar 2003 amtierenden neuen ÖVP/FPÖ-Regierung

Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Schüssel besitzt die Volkspartei ein erdrückendes Übergewicht. Hiervon verspricht sich der Bundeskanzler wohl ein leichteres Regieren. Mit der mit fünf Sitzen knappsten Nationalratsmehrheit der Zweiten Republik läuft er aber auch das Risiko, dass aus der auf 18 Mandatare geschrumpften FPÖ-Fraktion Abgeordnete aus Kärnten ausscheren und die Regierungsmehrheit hauchdünn werden lassen. Der Kärntner Landeshauptmann Haider, nach wie vor sehr einflussreich in der FPÖ, hat bereits wieder mit seinen Querschüssen begonnen. Verglichen mit dem Antritt des ersten Kabinetts Schüssel im Frühjahr 2000 – im Inland begleitet von heftigen Manifestationen öffentlichen Unwillens, von EU-Regierungen quittiert mit voreiligen, überzogenen und in der Geschichte der europäischen Integration seit 1959 einmaligen (und bald wieder aufgehobenen) »Sanktionen« – nahm sich der Auftakt der neuen »schwarz-blauen« Regierung sehr zahm aus. Das Ausland reagierte gar nicht, die Oppositionsparteien gaben sich gelassen bei im Inland überwiegend kritischer bis pessimistischer Kommentierung der gemessen an den Ankündigungen und Notwendigkeiten ungenügenden Ambitionen.

Dabei war der Leistungsausweis des Kabinetts Schüssel I so schlecht nicht gewesen. Beispielhaft wurde die Entschädigung von NS-Opfern und Kriegsgefangenen sowie die Bewältigung der Hochwasserschäden vom August 2002 (diese waren – wie in Deutschland – längst nicht so hoch wie zunächst angenommen) gelöst. Kindergeld-, Pensions- und Verwaltungsreform wurden zügig auf den Weg gebracht, die Gewerbeordnung liberalisiert, die Universitäten reformiert, Rundfunkgesetze verabschiedet, eine Konsolidierung der Staatsfinanzen eingeleitet etc. Offen blieben vor allem die Reform des Bundesstaates, die Steuerreform, die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten, der Kauf von Abfangjägern für das Bundesheer sowie das Budget 2003. Im Zentrum des neuen **Regierungsprogramms** stehen die mit Steuerensenkungen (netto) verbundene Steuerreform 2004/2005, die Reformierung von Sozial- und Krankenversicherung sowie eine aktive, die EU-Erweiterung positiv begleitende Europapolitik. Zudem wird schon im Mai 2003 die Staatsreform auf den Weg gebracht mit einer Revision der Bundesverfassung als Kern. Die militärische Zusammenarbeit innerhalb der EU soll verstärkt, die Zusammenarbeit mit der NATO weiterentwickelt werden, wobei ein Beitritt Österreichs zum Nordatlantikpakt vom Ausgang eines Referendums abhängig gemacht wird.

Die Regierungsbildung hat die **Wähler vielfach enttäuscht**; Umfragen zeigten einen starken Popularitätsverlust der ÖVP. In den Resultaten der seither stattgehabten Kommunal- und Landtagswahlen kommt dies bis jetzt allerdings nicht überzeugend zum Ausdruck. Bei den Gemeindewahlen in Kärnten vom März 2003 konnte die ÖVP etwas zulegen und wurde hinter dem großen Gewinner SPÖ zweitstärkste Partei, weil die FPÖ kräftig verlor. Diese büßte auch bei den stark

regional geprägten Landtagwahlen in Niederösterreich stark ein, während SPÖ und Grüne leicht, die ÖVP hingegen erheblich zulegen konnte. Die Auflösungserscheinungen der FPÖ kommen vor allem den beiden großen Parteien zugute.

Die im Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) organisierten **Gewerkschaften** treiben ihre im Herbst 2001 vereinbarte Neuorganisation weiter voran. Neben der ÖVP-dominierten Beamten-Gewerkschaft bilden sich zwei große, der SPÖ nahestehende Gruppierungen. Fünf Gewerkschaften (Metallarbeiter, Privatangestellte, Chemie, Agrar-Nahrungs- und Genussmittel, Druck/Papier) wollen im Herbst 2005 zu einer Großgewerkschaft fusionieren. Die übrigen sieben – bereits unter dem Label »infra« zusammenarbeitend und den zweiten Block bildend – wollen, geschart um Eisenbahner, Post-, Gemeindebedienstete, nicht fusionieren, sondern verstärkt kooperieren. Doch ist auf längere Sicht ein Zusammenwachsen vorgesehen.

Die **Wirtschaftspolitik** des vor allem mit den Volkswirtschaften West- und Mitteleuropas eng verzahnten Landes kann der Konjunktur unmittelbar keine nennenswerten Impulse geben. Es wird vielmehr weiter auf die Festigung des Wirtschaftsstandorts Österreich gesetzt, wobei Renten- und Gesundheitsreform die öffentlichen Kassen entlasten und Steuerensenkungen möglich machen sollen. Letzteres ist bereits für 2004/2005 vorgesehen, mit leicht stimulierendem Effekt auf die Nachfrage, jedoch verbunden mit dem Abschied vom Ziel des Null-Defizits in den öffentlichen Haushalten. Liberalisierung und Deregulierung werden fortgeführt, der Personalabbau in der Bundesverwaltung energischer angegangen. Bei alledem bleibt man um weitgehenden Konsens mit den Sozialpartnern bemüht, wie überhaupt die Sozialpartnerschaft eine sich zwar wandelnde, aber nach wie vor bedeutende Rolle spielt. Einen Unsicherheitsfaktor bildet allerdings die Frage, wie lange die neue Bundesregierung Bestand haben und inwieweit sie handlungsfähig sein wird, obwohl die Opposition auf verschiedenen Gebieten den Willen zur Kooperation signalisiert hat.

Wirtschaftsentwicklung 2002

Die **weltwirtschaftlichen Rahmendaten** stellten sich etwa folgendermaßen dar: In den **Vereinigten Staaten** stieg das reale Bruttoinlandsprodukt um 2 1/2%. In **Japan** übertrafen Nachfrage und Produktion das Volumen von 2001 um 1/4%. In **Mitteleuropa** expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um reichlich 2 1/2%. In **Westeuropa**, wie auch in der EU, nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 1% zu; im Euroraum erhöhte es sich um 3/4% und in Deutschland um 1/4%. Der Einfuhrpreis für **Rohöl** betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt 24,9 US-Dollar pro Barrel; gegenüber dem Vorjahr ist das eine Verteuerung um rund 4%. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) verbilligten sich gegen-

über dem Jahr 2001 auf Dollar-Basis um etwa 3%. Der Wechselkurs des Euro betrug im Schnitt des Jahres 0,95 US-Dollar; im Jahre 2001 waren es 0,90 US-Dollar gewesen. Das Volumen des Welthandels hat gegenüber 2001 um knapp 3% expandiert.

In Österreich hat das reale Bruttoinlandsprodukt vorläufigen Berechnungen zufolge um 1% expandiert. Damit ging das Land im westeuropäischen Vergleich wieder auf die Überholspur, die es 2001 infolge der restriktiven Finanzpolitik verlassen hatte. 2002 war die Wirtschaftspolitik insgesamt leicht expansiv; das im September erlassene Konjunkturprogramm wird jedoch erst gegen Ende 2003 einige Wirkung zeigen. Allerdings bremste die kräftige Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar im späteren Verlauf des Jahres den Exportanstieg. Nach dem leichten Produktionsrückgang im vierten Quartal 2001 haben Nachfrage und Produktion im ersten Halbjahr 2002 beschleunigt zugenommen. Anschließend ließ der Schwung markant nach, mit bedingt durch die Entwicklung der Ausfuhr, deren Veränderungsrate nur noch ein Drittel jener von 2001 betrug. Da jedoch der Import gegenüber dem Vorjahr stagnierte, errechnet sich ein positiver Außenbeitrag. Der private Konsum verlor an Dynamik, während der Staatsverbrauch mit der Lockerung des Konsolidierungskurses wieder stieg. Die Rezession der Bruttoanlageinvestitionen verstärkte sich noch, weil die Ausrüstungsinvestitionen kräftig einbrachen und die Bauinvestitionen nochmals sanken. Die Konsumentenpreise erhöhten sich im Verlauf mäßig und mit 1,7% spürbar schwächer als im Jahr zuvor. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich die Lage deutlich; im Jahresdurchschnitt stieg die Arbeitslosenquote auf 4,1%. Die Leistungsbilanz wies erstmals seit 1990 wieder einen Überschuss aus.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen (Anteil am BIP 2002 54,7%) hat nur noch um 2,6% zugenommen – nach 7,4% im Jahre 2001. Im Verlauf war die Entwicklung von spürbaren Schwankungen bei leicht aufwärts gerichteter Tendenz geprägt. Dabei schlug besonders die konjunkturell bedingt nur schwach expandierende Nachfrage aus Westeuropa zu Buche; dorthin gehen gut zwei Drittel der Warenlieferungen und etwa drei Viertel der Ausfuhr von Dienstleistungen. Der Absatz in den USA sank in der zweiten Jahreshälfte deutlich, auch weil die seit Anfang des Jahres laufende Aufwertung des Euro gegenüber dem USA zunehmend retardierend wirkte. Demgegenüber erhöhten sich die Exporte nach Mittel- und Osteuropa merklich (Anteil an den gesamten Warenlieferungen im Jahre 2002 15,5%). Die intensiven Anstrengungen zur Ausweitung der traditionellen Wirtschaftsbeziehungen mit dieser Region tragen zunehmend Früchte und haben eine noch schlechtere Exportentwicklung verhindert. Die gesunkene Inlandsnachfrage resultierte in gegenüber 2001 stagnierenden Importen. Dadurch zeigte der Außenbeitrag neuerlich ein Plus, wodurch ein Rückgang des BIP verhindert wurde. Die Leis-

tungsbilanz wies bei verbesserten Terms of Trade seit Jahren wieder einen Überschuss aus. Hierzu trug wesentlich das erheblich gestiegene Aktivum der Tourismus-Bilanz bei. Europäer haben weite und teure Reisen vermehrt durch kürzere Reisen vor allem auch nach Österreich ersetzt, so dass die internationale Konjunkturflaute auf diesen wichtigen Wirtschaftszweig kaum durchschlug.

Der private Konsum wurde um 0,9% und damit spürbar schwächer als 2001 (1,5%) ausgeweitet. Im Verlauf war der Anstieg gleichbleibend schwach. Das Konsumklima wurde durch die erneut gesunkenen realen Arbeitseinkommen gedrückt als Folge gestiegener Abgabenbelastung sowie von Preissteigerungen, die höher ausfielen als beim Abschluss der maßvollen Lohnerhöhungen – die Lohn- und Gehaltssumme erhöhte sich um 1,9% – erwartet. Die verschlechterte Wirtschaftslage führte zudem zu einem Anstieg der Sparquote. Unter der flauen Konsumkonjunktur litt besonders der Absatz dauerhafter Güter. U.a. ließ die Nachfrage nach Personenautos nach, und auch Einrichtungsgegenstände wurden schleppend abgesetzt, zumal sich die Rezession im Wohnungsbau fortsetzte. Der Staatsverbrauch nahm nach dem konsolidierungsbedingten Rückgang im Jahre 2001 erwartungsgemäß wieder zu, und zwar stärker als das reale BIP.

Bei den Bruttoanlageinvestitionen setzte sich die Rezession verstärkt fort, obwohl die Realzinsen weiter zurückgegangen sind, die Flutschäden vom August erhebliche Reparaturen im Baubereich erforderlich machten und im September ein Konjunkturprogramm verabschiedet wurde, welches u.a. eine 10%ige staatliche Prämie für Investitionen vorsieht, die über den Durchschnitt der Jahre 1999/2001 hinausgehen (der investitionssteigernde Effekt ist erst 2003 zu erwarten). Der Rückgang betrug 4,8 nach 2,2% im Jahre 2002. Ausschlaggebend für das schlechte Resultat war der mit rund 10% sehr starke Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen; diese hatten sich bereits 2001 um 2,9% verringert. Bestimmend waren die ungünstigeren Absatz- und Ertragserwartungen, die sich auch im gegenüber 2001 erheblich verschlechterten Geschäftsklima (es wird auf der Basis von Unternehmensbefragungen ermittelt) in der verarbeitenden Industrie niederschlugen. In diesem Bereich ist zudem die Auslastung der Kapazitäten weiter, wenn auch nur noch wenig, gesunken. Sie lag mit 80,6% im Jahresdurchschnitt spürbar unter dem Mittelwert der neunziger Jahre. Und schließlich war auch hier die Fortsetzung der seit 2001 zu beobachtenden Flaute im IT-Bereich sehr ausgeprägt. Die Bauinvestitionen, die 2001 um 1,5% gesunken waren, dürften etwa auf dem Niveau des Vorjahres stagniert haben. Hierzu trug das im Herbst 2001 beschlossene »Akzeptanzprogramm« der Bundesregierung bei, welches u.a. zusätzliche Investitionen in die Altbausanierung und in die Verkehrsinfrastruktur vorsieht. Bemerkenswerterweise waren Projekte bereits soweit vorbereitet, dass sie kurzfris-

tig in Angriff genommen und die öffentlichen Bauinvestitionen rasch und spürbar ausgeweitet werden konnten. Demgegenüber ist der Wohnungsneubau nochmals zurückgefahren worden, wenn auch nur noch wenig im Vergleich zu dem Einbruch im Jahr zuvor. Auch in die Renovierung von Wohngebäuden wurde weniger Geld gesteckt. Besonders betroffen war der Geschosswohnungsbau. Andererseits nahm die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Wohnungen mit guter Verkehrsanbindung zu. Der Boom im gewerbliche Bau ging im Zuge der konjunkturellen Schwäche zu Ende. Das gilt in erster Linie für Büroraum in den Agglomerationen. Hier stiegen die Leerstände kräftig. Häufig wurden geplante Bauvorhaben redimensioniert oder verschoben. Auch in Einkaufszentren wurde weniger investiert. Im industriellen Sektor wirkte sich die Investitionsschwäche auch auf die Bautätigkeit aus.

Auf dem **Arbeitsmarkt** verschlechterte sich die Situation sowohl gegenüber 2001 als auch im Verlauf spürbar, wobei neuerdings Männer und Jugendliche besonders betroffen waren; sie war aber immer noch erheblich besser als im westeuropäischen Durchschnitt. Obwohl die Zahl der Teilzeitbeschäftigten nochmals stieg, nahm die Beschäftigung ab, da vor allem in Industrie und Bauwirtschaft Stellen gestrichen wurden. Gleichzeitig wurde das Angebot an Arbeitskräften nochmals ausgeweitet, da die Zahl ausländischer Kräfte zunahm und das zur Frühpensionierung berechtigende Alter angehoben wurde. Dies wurde durch das infolge verlängerter Bezugsdauer von Karenz- und Kinderbetreuungsgeld sinkende Arbeitskräfteangebot bei Frauen nicht ausgeglichen. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich im Jahresdurchschnitt (gemäß Berechnungen von EUROSTAT) auf 4,1%.

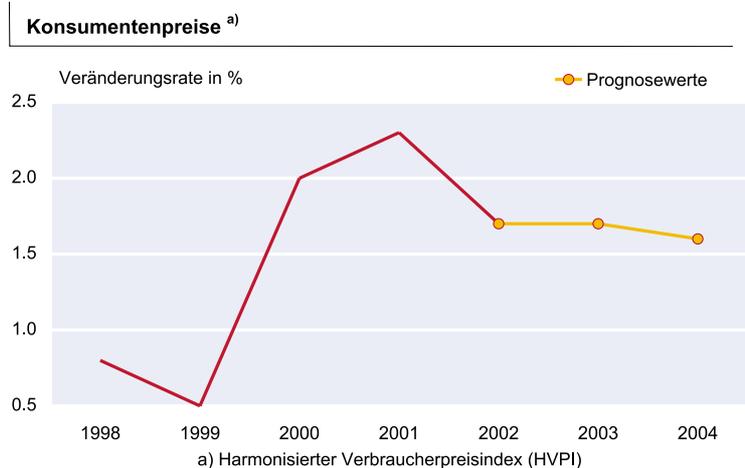
Der Preisauftrieb war moderat und blieb unter dem westeuropäischen Durchschnitt. Das gilt auch für die intransparente Phase der Euro-Bargeldeinführung, dank des ab Oktober 2001 bis Ende Februar 2002 geltenden und durch Kontrollen abgesicherten Verbots umstellungsbedingter Preiserhöhungen; schwarze Schafe wurden hier wie überall im Euroraum vornehmlich im Hotel- und Gaststättengewerbe, vereinzelt auch bei Banken und auf Wochenmärkten registriert. Im Jahresdurchschnitt sind die **Konsumentenpreise** (HVPI) um 1,7% gestiegen.

Wirtschaftspolitik

Die Konjunktur erhält von der Wirtschaftspolitik unterschiedliche Impulse: Die Geldpolitik wird heuer und 2004 aufgrund erfolgreicher und noch zu erwartender Zinssenkungen stimulierend wirken. Die Finanzpolitik dürfte heuer leicht expansiv und 2004 ungefähr

konjunktturneutral sein, auch weil die dann anlaufende Steuerreform neben Entlastungen erhebliche zusätzliche Belastungen vorsieht. Von der Einkommenspolitik ist im laufenden Jahr eine annähernd konjunktturneutrale und 2004 eine leicht nachfragestützende Wirkung zu erwarten. Demgegenüber wird die konjunkturdämpfende Wirkung der vorangegangenen starken Aufwertung des Euro erst im laufenden Jahr voll spürbar; 2004 schwächen sich die bremsenden Einflüsse ab.

Von der **Geldpolitik** bekommt die Konjunktur im laufenden Jahr und bis weit nach 2004 hinein deutliche Anregungen. Dabei hält die Europäische Zentralbank (EZB) an ihrem Ziel, einem Anstieg der Konsumentenpreise im Euroraum auf mittlere Sicht von unter 2% p.a. im Jahresdurchschnitt, fest. Dieses war in den letzten Jahren – mit Ausnahme von 1999 – regelmäßig überschritten worden, weshalb die monetäre Lockerung im Gefolge der Ereignisse vom 11. September 2001 weniger ausgeprägt war als in den USA, wo die Notenbank neben dem Ziel der Geldwertstabilisierung auch zur Förderung des Wirtschaftswachstums verpflichtet ist. Allerdings hatte die EZB bereits im Mai 2001 ihren zuvor deutlich restriktiven Kurs gelockert, obwohl der durch massive Rohölvertteuerung, Dollaraufwertung sowie durch die Tierseuchen MKS und BSE verursachte Preisschub noch nicht ausgestanden war und die Expansion der neben dem Inflationsziel als Referenzgröße für die Geldpolitik dienenden Geldmenge M3 das Ziel von 4,5% p.a. deutlich übertraf. Hieran hat sich bis heute nichts geändert. Auch 2002 lag die Ausweitung mit 7,3% (im Februar 2003 um 8,1% über dem Niveau vom Februar 2002) deutlich über dem Richtwert – Liquidität zur Finanzierung eines Aufschwungs ist also reichlich vorhanden. Der Leitzins war im Mai 2001 um 1/4 Prozentpunkt auf 3,5% und danach in mehreren Schritten im Schulterschluss mit Zentralbanken in Europa und in den USA auf 3,25% gesenkt worden. Im Dezember 2002 wurde er auf 2,75% und im März 2003 auf 2,5% herabgesetzt. Hier-



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

von wird die Konjunktur heuer spürbar gestützt. Im Laufe dieses Jahres kann mit zwei weiteren Lockerungen gerechnet werden, so dass der monetäre Impuls infolge der üblichen zeitlichen Verzögerung bis weit nach 2004 hinein reicht. Für Österreich wären die Zinsen dann sowohl unter stabilitäts- als auch unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten angemessen. Nach dem Ölpreisbedingten Preisschub im zurückliegenden Winterhalbjahr ist nämlich ab dem zweiten Quartal 2003 eine deutliche Beruhigung des Preisauftriebs wahrscheinlich, auch weil sich die konjunkturelle Erholung verzögert; 2004 bleibt die Inflation moderat. Zudem hat der Euro 2002 im Vergleich zum Vorjahr gegenüber dem US-Dollar um 5,6%, gegenüber dem Yen um 8,6% und gegenüber dem Pfund Sterling um 1,1% an Wert gewonnen. Im Februar 2003 betrug die Aufwertung gegenüber dem US-Dollar im Vorjahresvergleich 23,8%, wobei der Euro-Kurs aber immer noch deutlich unter dem Niveau der Jahre 1997 und 1998 liegt. Zu dieser Aufwertung haben neben der Zinsdifferenz gegenüber den USA, wachsende Zweifel an der amerikanischen Wirtschaft sowie die im Zuge der Irak-Krise Europa zugefallene Funktion eines »save haven« für internationales Kapital beigetragen. Sollte die EZB die geldpolitischen Zügel ab Mitte kommenden Jahres allmählich wieder straffen, dann hat das erst 2005 konjunkturdämpfende Auswirkungen.

Die Finanzpolitik steuerte nach dem vorwiegend über zusätzliche Abgabenbelastungen erreichten Konsolidierungskraftakt des Jahres 2001, der allerdings mit 50,1% des BIP zur höchsten Steuer- und Abgabenbelastung der Zweiten Republik führte, im vorigen Jahr einen etwas weniger konsolidierungsorientierten Kurs. Das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Hand geriet zwar mit 0,6% des BIP wieder in die roten Zahlen. Doch erscheint das Ergebnis in einem günstigeren Licht, wenn man bedenkt, dass Ende 2002 mit einem Fehlbetrag von 1,5% oder mehr gerechnet worden war. Ursachen des überraschend niedrigen Passivums sind die mit 0,3% des BIP erheblich geringer als erwarteten staatlichen Aufwendungen für die Behebung der durch das Hochwasser vom August 2002 angerichteten Schäden (deswegen hatte man die Steuersenkung um ein Jahr verschoben), geringere konjunkturbedingte Steuerausfälle als angenommen sowie bessere Abschlüsse bei Sozialversicherungen, Bundesländern und Kommunen. Der Fehlbetrag ist in Relation zum EU-Durchschnitt gering. Allerdings gelang es nicht, die 2001 mit 63,2% des BIP ausgewiesene öffentliche Verschuldung im Verhältnis zum BIP wie geplant etwas in Richtung auf die im Vertrag von Maastricht fixierte Obergrenze von 60% des BIP zu drücken. Ursache war die Forderung von EUROSTAT, seit 1998 von den Österreichischen Bundesbahnen, der Asfinag, der Schig etc. aufgenommene Kredite der Staatsverschuldung zuzurechnen.

Derzeit liegt noch kein Staatshaushalt 2003 vor. Verfügbar sind lediglich die im Koalitionsabkommen festgelegten fi-

nanzpolitischen Absichten. Unter diesen dominiert der Abschied vom geplanten »Null-Defizit« der öffentlichen Haushalte. Die Fehlbeträge werden 2003 und 2004 vermutlich bei 1 bis 1½% des BIP liegen. Die Finanzpolitik dürfte heuer leicht expansiv und 2004 etwa konjunkturneutral wirken. 2004 erfolgt der Einstieg in eine Steuerreform – die allerdings längst nicht so ein großer Wurf wird wie die Steuerreform 1989/94 – aus der jedoch erst 2005 nennenswerte Entlastungseffekte für private Haushalte und Unternehmen resultieren. Im kommenden Jahr erfolgt eine Senkung der Lohnsteuer im unteren Einkommensbereich, der Lohnnebenkosten für ältere Arbeitnehmer sowie der Besteuerung nicht entnommener Gewinne bei Personengesellschaften. 2005 werden auch die Kapitalgesellschaften und verstärkt die Privathaushalte steuerlich entlastet. Doch werden u.a. die Krankenversicherungsbeiträge und die Energiesteuern spürbar erhöht. Auf mittlere und längere Sicht wichtiger sind jedoch die zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen abgesprochenen Maßnahmen: Bis zum Ende der Legislaturperiode sind jährlich mäßige Defizite in den öffentlichen Haushalten geplant. Eine von 2004 bis 2033 terminierte Pensionsreform soll die Aufwendungen für die staatliche Altersversorgung reduzieren; die Frühpensionierung wird bis 2009 abgeschafft. Gleichzeitig ist mittelfristig eine Vereinheitlichung der staatlichen Altersversicherungssysteme vorgesehen. Die Bundesverwaltung streicht von 2004 bis 2006 netto 10 000 Dienstposten. Eine Verwaltungsreform auch bei Ländern und Gemeinden soll erhebliche Einsparungen bringen. Sozial gestaffelte Selbstbehalte bei den Krankenkassen werden eingeführt sowie höhere Beiträge für Rentner. Der heftig umstrittene Kauf von Abfangjägern für das Bundesheer soll zwar erfolgen, aber in der laufenden Legislaturperiode nicht budgetwirksam werden. Noch nicht quantifiziert sind Abstriche bei den Subventionen für die Bundesbahnen und im Finanzausgleich.

Die Einkommenspolitik steuert im laufenden Jahr mit nominalen Lohnerhöhungen um durchschnittlich rund 2% einen stabilisierungsorientierten Kurs, der die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft stärkt, aber die Kaufkraft der Bruttolöhne kaum erhöht. Die Abschlüsse für die einzelnen Branchen weichen nur wenig vom Durchschnitt ab. Das gilt nicht für die Beamten, die zusätzlich zur Gehaltsaufbesserung von 2,1% einen Nachschlag für die spürbar unter der Inflationsrate zurückgebliebene Aufbesserung im Jahre 2001 erhalten. Erst 2004 ist bei günstigerer Konjunktur und schwächerer Inflation eine Zunahme auch der Reallöhne zu erwarten. Die branchenweise Differenzierung der Lohnentwicklung machte bisher nur geringe Fortschritte. Zunehmend wird jedoch von der »Verteiloption« Gebrauch gemacht, welche neben einer prozentual gleichen Lohnerhöhung für alle einen Teil der zusätzlichen Lohn- und Gehaltssumme zur individuellen betrieblichen Verteilung vorsieht – eine in der Schweiz sehr verbreitete Übung. Auch verständigen sich die Tarifpartner zunehmend über große-

re Flexibilität der Arbeitnehmer auf verschiedenen Gebieten. Den Auftakt für die nächste, im kommenden Herbst beginnende Lohnrunde will die Elektro- und Elektronikindustrie bilden. Das wäre ein Bruch mit der tradierten Lohnführerschaft der Metallindustrie, die als bestorganisierte Branche den Rahmen für die anderen Wirtschaftszweige absteckte. Ob damit die Lohndifferenzierung schneller voran kommt als bisher, muss sich allerdings noch zeigen.

Ordnungspolitisch bedeutsam ist die Fortsetzung der in verschiedenen anderen westeuropäischen Ländern stockenden Privatisierungen von Staatsunternehmen. Die Montanbetriebe sollen gänzlich, die Telekom Austria bis auf einen kleinen Rest verkauft werden. Beim Verbundkonzern, der OMV, der Post und anderen Versorgungsunternehmen bleibt eine Sperrminorität erhalten, der Rest wird veräußert. Mit der EU-Kommission einigte man sich über das Auslaufen der staatlichen Ausfallhaftung für die Landeshypothekenbanken und Sparkassen im Jahre 2007. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen läuft auf allen Ebenen weiter. Beispielsweise wurden von der Stadt Wien zum 1. Januar 2003 die Pensionistenheime privatisiert und die Pflegedienste ausgelagert.

Wirtschaftsentwicklung 2003

Als weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen werden angenommen: In den USA erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um gut 2¹/₄%. Die gesamtwirtschaftliche Erzeugung expandiert in Japan um reichlich 1%. In Mitteleuropa nehmen Nachfrage und Produktion um etwa 3% zu. In Westeuropa wird das reale Bruttoinlandsprodukt um 1¹/₄% ausgeweitet; für die EU ist eine etwa gleich hohe, für den Euroraum eine etwas niedrigere Rate zu erwarten, und in Deutschland steigt es um 1¹/₂%. Der Einfuhrpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Schnitt des Jahres bei 26 US-Dollar pro Barrel. Die Preise für Industrierohstoffe (ohne Öl) steigen im Jahresmittel um 8%. Der Wechselkurs des Euro bewegt sich im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1 bis 1,10 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels expandiert in einer Größenordnung von 4³/₄%.

Österreich hat seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine staunenswerte wirtschaftliche Entwicklung genommen; vor allem während der sechziger und siebziger Jahre war ein starkes Wachstum bei – auch jetzt noch – niedriger Arbeitslosigkeit und mäßigem Preisauftrieb zu verzeichnen. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf liegt spürbar über dem EU-Durchschnitt und etwas über jenem Deutschlands, zu dem der früher in vieler Hinsicht erhebliche Rückstand praktisch aufgeholt ist einschließlich des Verschwindens des traditionellen Spreads österreichischer gegenüber deutschen Anleihezinsen. Dieses gelang mittels eines »österreichischen

Wegs« in Politik und Wirtschaft, welcher nicht nur erfolgreiche Reaktionen auf die Herausforderungen durch europäische Integration im Besonderen und weltwirtschaftliche Veränderungen im Allgemeinen unter Wahrung der Identität erlaubte, sondern auch eine bemerkenswerte politische und soziale Stabilität beinhaltete; der Arbeitsfriede wurde in beispielhafter Weise gewahrt. Die Basis bildeten jahrzehntelange, zuletzt jedoch unbeweglich gewordene »große Koalitionen« auf Bundes- und Allparteienregierungen auf Landesebene sowie die feingesponnene und weitverästelte »Sozialpartnerschaft«. Letztere entwickelte sich zu einer korporativistischen Institution von großer wirtschaftlicher und gesellschaftlichen Bedeutung, als Antwort auf die teilweise von bürgerkriegsähnlichen Zuständen geprägten Erfahrungen der Zwischenkriegszeit. Auf freiwilliger Basis und ohne gesetzliche Grundlage wirken in ihr Vertreter von Regierung, Gewerkschaften und Arbeitnehmern zusammen. Diese, wie auch die politischen Konstellationen, sind seit einigen Jahren in deutlichem Wandel begriffen. Hiervon unberührt bleibt jedoch der auch in der Bevölkerung tief verankerte Wunsch nach konsensualen Lösungen anstehender Probleme. Dadurch vollziehen sich Änderungen zwar oftmals langsamer als geboten, aber das politische und soziale Umfeld bleibt im Grundsatz berechenbar, was für die Wirtschaft von Vorteil ist. Auf dieser österreichisch geprägten Grundlage werden jetzt auch wieder strukturelle Reformen angegangen, konzentriert auf Sozial- und Krankenversicherung, auf eine Staatsreform sowie auf eine Neuordnung der Bundesbahnen. Die Wirtschaft kann zudem dank des sehr guten Bildungssystems auf ein großes Potential gut qualifizierter Arbeitskräfte bauen und erfreut sich einer einfachen, kalkulierbaren und transparenten Unternehmensbesteuerung. Industrie und der (allerdings hoch verschuldete) Fremdenverkehrssektor sind im internationalen Wettbewerb gut positioniert. Erstere zeichnet sich nicht nur durch hohe Produktivitätsgewinne, sondern auch dadurch aus, dass sie – wie etwa auch die schwedische Konkurrenz – im Allgemeinen weniger mit technologischen Basiserfindungen als vielmehr mit laufenden Verbesserungen von Produktionsprozessen und Erzeugnissen traditioneller Art aufwartet. Bemerkenswert viele Unternehmen haben sich aus einer Nischenposition heraus globale Marktführerschaft erarbeitet. Die Chancen der Öffnung Mittel- und Osteuropas wurden intensiv genutzt. 2002 waren dort etwa 12 000 österreichische Unternehmen mit Direktinvestitionen von reichlich 13 Mrd. € engagiert, die von Jahr zu Jahr besser rentieren. Andererseits bleibt Österreich ein günstiger Standort für Engagements ausländischer Investoren. Hierzu haben auch die während der neunziger Jahre von 1,3 auf 1,8% des BIP gestiegenen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung beigetragen, was im Vergleich zu den wichtigsten Industrieländern aber immer noch zu wenig ist. Weitere Handicaps sind die häufig zu schwache und meist zu kreditlastige Kapitalisierung vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen, was häufig zu Problemen führen wird, wenn die Kreditinstitute Basel II um-

setzen. Entscheidend für die künftige Entwicklung wird jedoch – wie in vielen anderen europäischen Ländern – die Reform des als eines der besten aber auch teuersten der Welt geltenden Gesundheitswesens sowie der kaum noch finanzierbaren Rentenversicherung (ca. ein Drittel der laufenden Ausgaben bzw. rund 15% des Bruttoinlandsprodukts wendet der Staat für die gesetzliche Altersversorgung sowie für die Pensionen seiner Beamten auf).

Die Konjunktur in Österreich dürfte sich 2003 im Rhythmus der anderen westeuropäischen Länder entwickeln, worauf auch die mit Hilfe von Unternehmens- und Verbraucherbefragungen ermittelten Klimaindikatoren hindeuten. Für den Verlauf des von Finanz- und Geldpolitik stimulierten Wirtschaftswachstums bedeutet das eine ganz schwache Zunahme von Nachfrage und Produktion im ersten Halbjahr. Nach dem Ende des Irak-Krieges ist eine zunehmende Erholung zu erwarten, da dann niedrigere Ölpreise und niedrigere Zinsen sowie ganz generell der Fortfall der die Weltwirtschaft belastenden Unsicherheiten ihre anregenden Wirkungen entfalten können. Dies gilt gleichermaßen für die Inlandsnachfrage wie für die Ausfuhr, deren Expansion allerdings durch den gegenüber dem US-Dollar erheblich höher bewerteten Euro gebremst wird. Der öffentliche Verbrauch dürfte kaum und der private Konsum nur knapp dem vorjährigen Zuwachs entsprechend steigen, während die Rezession bei den Bruttoanlageinvestitionen überwunden wird. Das reale Bruttoinlandsprodukt nimmt vermutlich um annähernd 1% zu, einer Rate, die etwa dem westeuropäischen Mittelwert entsprechen dürfte. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert sich die Lage zunächst weiter. Der Preisanstieg bleibt moderat. Die Leistungsbilanz schließt annähernd ausgeglichen ab.

Der private Konsum dürfte um rund $\frac{3}{4}$ % ausgeweitet werden. Das auf der Basis von Verbraucherbefragungen erhobene Konsumklima hat sich seit Jahresbeginn kräftig eingetrübt, was auf eine sehr schleppende Nachfrage im ersten Semester schließen lässt, mitbedingt durch Irak-Krieg und weltwirtschaftliche Unsicherheiten. Nach dem Fortfall dieser retardierenden Einflüsse ist im zweiten Halbjahr eine Belebung zu erwarten. Diese wird jedoch verhalten ausfallen. Denn die realen Masseneinkommen erhöhen sich 2003 infolge annähernd stagnierender Reallöhne, steigender Abgaben, gesunkener Zinsen und bestenfalls leicht zunehmender Unternehmensgewinne sowie etwa im vorjährigen Ausmaß sinkender Beschäftigung nur schwach, und die Sparquote könnte etwas steigen. Für den Absatz langlebiger Güter bedeutet das zunächst eine Fortsetzung der Flaute, auch weil das Ende der Rezession im Wohnungsneubau erst im späteren Verlauf des Jahres erreicht wird. Der Staatsverbrauch nimmt vermutlich um rund $\frac{1}{2}$ % zu.

Die Bruttoanlageinvestitionen (ca. + $1\frac{1}{2}$ %) finden nur langsam aus der mehr als zweijährigen Rezession heraus. Ent-

scheidend für die Wende zum Besseren sind die Bauinvestitionen, die nicht mehr sinken, sondern leicht zunehmen; ihr Anteil am Investitionsvolumen beträgt ca. 56%. Das gilt in erster Linie für den öffentlichen Bau, der deutlich ausgeweitet wird, wobei der Schwerpunkt beim vielfach dringend gewordenen Ausbau der Infrastruktur (besonders Autobahn-, Tunnel- und Eisenbahnbau) liegt. Die bereits mit dem »Akzeptanzprogramm« von 2001 angestoßenen zusätzlichen Investitionen in die Altbausanierung werden fortgeführt. Dies könnte zum Auslaufen der seit 1999 zu beobachtenden Rezession im Wohnungsbau beitragen. Der Wohnungsneubau, der 2002 gegenüber 1998 um rund 15% als Folge einer Marktsättigung besonders im Geschosswohnungsbau zurückgefahren wurde, dürfte der Tiefpunkt im Laufe des Jahres durchschreiten, wobei die Fertigstellungen dann etwa dem westeuropäischen Durchschnitt entsprechen. Hierzu tragen nicht nur die gesunkenen und nun recht niedrigen Hypothekenzinsen bei, sondern auch das sich offenbar ändernde Verhalten zahlreicher Investoren, die nun in Wohnimmobilien eine sichere Anlage suchen, nachdem sie ihre Lektion aus der Aktienkursentwicklung der vergangenen Jahre gelernt haben. Dabei kommt ihnen die wachsende Nachfrage nach hochwertigen, verkehrsmäßig gut angebundenen Wohnungen ebenso entgegen wie die seit vorigem Jahr deutlich steigenden Wohnungsmieten. Die gewerblichen Bauinvestitionen sinken, auch als Reaktion auf den vorangegangenen Boom, vor allem im Raum Wien, sowie fallende Mieten für Büroraum und weiter zunehmende Leerstände. Die Ausrüstungsinvestitionen werden trotz niedriger Zinsen (da sich österreichische Unternehmen im Gegensatz etwa zu britischen abgesehen vom Cashflow ganz überwiegend über Kredite finanzieren, spielt der unergiebige Aktienmarkt keine nennenswert bremsende Rolle) bis weit ins laufende Jahr hinein weiter sinken, bedingt durch die zunächst noch rückläufige Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie sowie gedämpfte Absatz- und Ertragsaussichten. Der im Herbst 2002 vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung durchgeführte Investitionstest ließ bereits eine schwache Entwicklung erwarten. Die inzwischen erfolgte Verschärfung der Lage im Irak sowie der im In- und Ausland zuletzt erheblich verringerte Konjunkturoptimismus haben die Perspektiven bis in den Sommer hinein zusätzlich verschlechtert. Anschließend werden sie sich im Zuge der dann zu erwartenden weltwirtschaftlichen Erholung wieder aufhellen. Vor allem aber wird dann die im September 2002 beschlossene und bis Ende 2003 gewährte staatliche Investitionsprämie von 10% für jene Investitionen, die über den Durchschnitt der Jahre 1999/2001 hinausgehen, stimulieren. Allerdings führt das erfahrungsgemäß zu Vorzieheffekten, die erfahrungsgemäß im folgenden Jahr die Entwicklung zunächst entsprechend dämpfen. Investiert wird vor allem in die Rationalisierung der Produktion sowie – nach dem Einbruch der Jahre 2001 und 2002 – in den Ersatz veralteter Anlagen. Erweiterungs-

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten
– in % –

	2001	2002 ^{a)}	2003 ^{a)}			2004 ^{a)}		
		Wifo ^{b)}	Wifo ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	Wifo ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}
Bruttoinlandsprodukt	0,7	1,0	1,1	1,2	1,1	1,7	2,0	2,8
Inlandsnachfrage	- 0,1	- 0,4	1,2	1,2	1,0	1,9	2,0	1,9
Privater Verbrauch	1,5	0,9	1,4	1,2	1,3	1,9	1,9	1,9
Staatsverbrauch	- 0,5	1,3	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7
Bruttoanlageinvestitionen	- 2,2	- 4,8	2,0	1,6	0,8	3,3	3,1	2,9
Exporte ^{e)}	7,4	2,6	3,6	4,3	3,0	6,7	7,1	6,4
Importe ^{e)}	5,9	0,0	1,2	4,5	3,0	7,2	7,5	6,4
Industrieproduktion (ohne Bau)	0,8	0,2	n.a.	1,8	n.a.	n.a.	3,0	n.a.
Konsumentenpreise (HVPI)	2,3	1,7	2,0	1,8	1,4	1,4	1,8	1,0
Arbeitslosenquote	3,6	4,1	4,2	4,5	5,9	4,2	4,4	5,9
Leistungsbilanz (Saldo) ^{f)}	- 2,2	0,4	- 0,9	- 0,3	0,2	- 0,8	- 0,6	0,3
Finanzierungssaldo des Staates ^{f)}	0,3	- 0,6	- 1,2	- 1,1	- 1,3	- 1,0	- 0,4	- 1,1

^{a)} Schätzungen. – ^{b)} Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, vom März 2003. – ^{c)} Europäische Kommission, Brüssel, vom März 2003. – ^{d)} Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, vom April 2003. – ^{e)} Güter und Dienstleistungen. – ^{f)} In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

investitionen werden sich im Wesentlichen auf den Automobilsektor beschränken.

Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen (ca. + 3¹/₄%) kommt nach zunächst noch schleppendem Verlauf erst im zweiten Halbjahr wieder in Schwung, wenn vor allem die Konjunktur in Westeuropa zur Erholung ansetzt. Besonders die Nachfrageflaute beim Haupthandelspartner Deutschland (Anteil am Güterexport etwa ein Drittel) bremst derzeit erheblich. Der Absatz im Dollarraum wird unterdurchschnittlich ausgeweitet, weil die 2002 und bis in die ersten Monate des laufenden Jahres hinein erfolgte starke Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar erst heuer voll wirkt. Es erweist sich nun allerdings als Vorteil, dass diese Region nur einen geringen Anteil am Export aufweist, während zwei Drittel der Warenlieferungen nach Westeuropa gehen und reichlich ein Achtel in den rasch expandierenden Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas abgesetzt wird, wo die österreichische Exportwirtschaft gut positioniert ist. Das gilt auch für den Fremdenverkehr (Anteil am BIP im Jahre 2001 18%, hiervon entfallen 6,6% allein auf die Hotellerie), für den sich die schnell steigende Zahl von Touristen aus dieser Region zu einem wichtigen Stimulans entwickelt. Zudem dürften der In- und Ausländertourismus von den Spannungen im Nahen Osten, der verbreiteten Unlust zu Fernreisen sowie vom gedämpften weltwirtschaftlichen Umfeld profitieren, so dass der Aktivsaldo erneut zunimmt. Dies und die infolge der verhalten expandierenden Inlandsnachfrage erst im weiteren Verlauf des Jahres in Schwung kommenden **Warenimporte** dürften bei leicht verbesserten Terms of Trade in einer wieder annähernd ausgeglichenen Leistungsbilanz resultieren.

Auf dem **Arbeitsmarkt**, einem Nachläufer der Konjunktur, wird die Lage nochmals ungünstiger. Trotz nochmals erhöhter Zahl der Teilzeitkräfte dürfte die Beschäftigung etwa

im vorjährigen Ausmaß sinken, während das Angebot an Arbeitskräften neuerlich zunimmt. Die Unternehmen versuchen weiterhin durch Rationalisierung ihre Ertragslage zu sichern, was vielfach Entlassungen zur Folge hat. Es wird in erheblichem Maße kurzgearbeitet. Die Arbeitslosenquote dürfte sich auf 4¹/₂% im Jahresdurchschnitt erhöhen.

Die Preise werden insgesamt weiterhin moderat steigen, obwohl sich Mieten weiter deutlich erhöhen. Das Anziehen der Energiepreise, wiewohl durch die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar erheblich gedämpft, wirkt zwar zunächst ebenso inflationär wie kräftige Anhebungen administrierter Preise (u.a. Post und Bahn). Andererseits dämpft die konjunkturbedingt schwache Nachfrage den Preisauftrieb ebenso wie Saisonwaren (vor allem Frischgemüse), die im Gegensatz zu den Vorjahren nicht witterungsbedingt teurer, sondern – wie auch Telephondienste – in den ersten Monaten billiger geworden sind. Nach dem Ende des Irak-Krieges ist mit einem kräftigen Rückgang der Preise für Erdöl und Erdgas zu rechnen, so dass auch im zweiten Halbjahr nennenswerte stabilisierende Effekte wirksam werden. Die **Konsumentenpreise** dürften um gut 1³/₄% über dem Niveau von 2002 liegen.

Wirtschaftsentwicklung 2004

Als **weltwirtschaftliche Rahmendaten** werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um 3¹/₄%. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um 1¹/₄% zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um 3¹/₄%. In **Westeuropa**, der EU und im Euroraum erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um 2¹/₄%; in Deutschland expandiert es um 1³/₄%. Der Importpreis für **Rohöl** liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt bei 23 US-Dollar pro

Barrel. Industrierohstoffe (ohne Öl) kosten etwa 10% mehr als 2003. Der Wechselkurs des Euro liegt im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1,05 bis 1,15 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels dürfte in einer Größenordnung von 7¹/₄% ausgeweitet werden.

Auch in Österreich gewinnt die Konjunktur im Zuge des weltweiten Aufschwungs zumindest bis zum Herbst an Dynamik, wenn auch nicht sehr stark. Stimulierend wirken Geld- und Finanzpolitik, niedrigere Energiepreise sowie die Lohnpolitik, während die retardierenden Wirkungen der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar schwächer werden. Es ist vor allem der Export, der an Schwung gewinnt. Aber auch die Inlandsnachfrage tendiert lebhafter aufwärts, wenn auch wesentlich verhaltener als die Ausfuhr, zumal der Staatsverbrauch (mit ca. 20% Anteil am BIP) nur wenig ausgeweitet wird. Der private Konsum wird durch höhere reale verfügbare Einkommen und die allmählich günstiger werdende Lage auf dem Arbeitsmarkt stimuliert. Die Bruttoanlageinvestitionen nehmen nur langsam zu, auch weil die Bauwirtschaft schwach expandiert und die Investitionskonjunktur zunächst durch die Vorzieheffekte vom Herbst 2003 belastet wird. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte um etwa 2% zunehmen. Auf dem Arbeitsmarkt wird die Situation im Laufe des Jahres konjunkturbedingt ab dem Frühjahr langsam günstiger, doch dürfte die Arbeitslosenquote im Schnitt des Jahres bei 4¹/₂% verharren. Der Preisauftrieb bleibt moderat (Konsumentenpreise + 1¹/₂% im Jahresdurchschnitt). Die Leistungsbilanz wird nur ein geringes Defizit ausweisen.

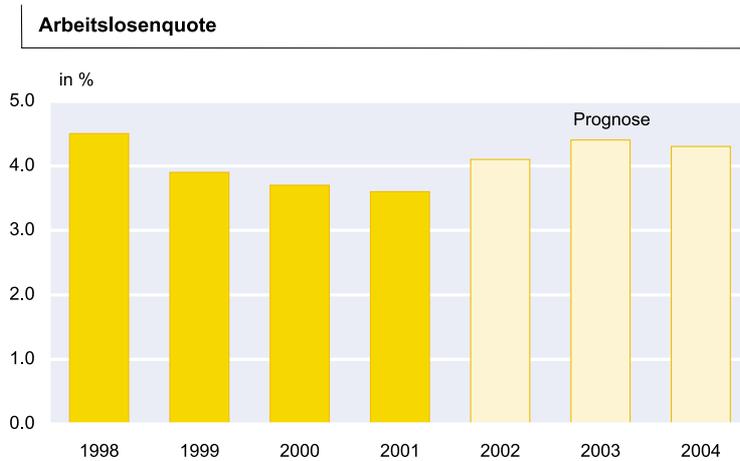
Der Export von Gütern und Dienstleistungen dürfte um reichlich 6% zunehmen. Die Impulse kommen vor allem vom Aufschwung der westeuropäischen Wirtschaft – wobei sich allerdings die Lieferungen an die Haupthandelspartner Deutschland und Italien infolge des dortigen relativ langsamen Wirtschaftswachstums unterdurchschnittlich erhöhen – sowie von den sehr lebhaft wachsenden Volkswirtschaften Mitteleuropas. Zudem profitiert Österreich infolge seiner im westeuropäischen Vergleich am industriellen Ausstoß überdurchschnittlichen Produktion von Vor- und Zwischenprodukten vom Aufschwung des internationalen Lagerzyklus. Maßvolle Lohnsteigerungen bei fortgesetzt zügigen Produktivitätsfortschritten in der verarbeitenden Industrie, aber auch in anderen Bereichen, lassen eine neuerliche Verbesserung der preislichen Wettbewerbsposition gegenüber dem Ausland erwarten. Das gilt angesichts des geringen Exportanteils des Dollarraums an der Ausfuhr selbst bei einer leichten Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Der Import nimmt vermutlich etwa im Rhythmus der Ausfuhr zu. Folglich dürfte die Leistungsbilanz bei etwas verbesserten Terms of Trade wieder etwa ausgeglichen abschließen.

Die Bruttoanlageinvestitionen werden um 3¹/₂% ausgeweitet. Dabei steigen die Ausrüstungsinvestitionen deutlich

überdurchschnittlich, obwohl zunächst eine leichte Abschwächung des Wachstums zu erwarten ist als Folge der Ende 2003 ausgelaufenen Investitionsprämie und der mit ihr verbundenen Vorzieheffekte. Im weiteren Verlauf des Jahres dürfte sich jedoch die deutlich aufwärts gerichtete Grundtendenz durchsetzen. Anregend wirken steigende Auslastung der Kapazitäten, günstigere Absatz- und Ertragserwartungen sowie die immer noch niedrigen Zinsen. Hinzu addiert sich ein erheblicher Nachholbedarf als Folge der schwachen Investitionstätigkeit in den Vorjahren; infolge der hier besonders kurzen Produktzyklen wird davon auch die Nachfrage nach IT-Erzeugnissen erfasst. Wenn es auch vermehrt zu Erweiterungsinvestitionen kommen dürfte, so wird doch ganz überwiegend in Rationalisierung und in den Ersatz veralteter Anlagen investiert – was erfahrungsgemäß auch Erweiterungseffekte beinhaltet – auch, um gegenüber Konkurrenten aus dem Dollarraum Wettbewerbskraft zurück zu gewinnen. Die Bauinvestitionen expandieren nur wenig stärker als 2003. Das gilt auch für den öffentlichen Bau (weiterhin mit Schwerpunkt bei den Infrastrukturinvestitionen) nach dem vorjährigen Schub. Stärker als zuvor wird der Wohnungsbau zunehmen, nachdem Immobilienbesitz als sichere und relativ wertstabile Anlage wieder entdeckt worden ist, Hypotheken noch zu günstigen Konditionen zu erhalten sind und bei allgemein deutlich weiter steigenden Mieten gut ausgestattete Wohnungen in verkehrsgünstiger Lage verstärkt nachgefragt werden. Der industriell-gewerbliche Bau erholt sich im Zuge der rasch wachsenden Ausrüstungsinvestitionen wieder.

Der private Konsum nimmt um etwa 2% und damit im Verlauf leicht beschleunigt zu. Die Verbesserung des Konsumklimas, welches die Sparquote trotz vielfach hoher Verschuldung der privaten Haushalte (fast 10% der Haushalte gelten als überschuldet vorwiegend bei Banken, Versandhäusern und Mobilfunkunternehmen) etwas sinken lassen dürfte, resultiert aus steigenden Reallöhnen, leichten Entlastungen durch die laufende Steuerreform sowie aus der im weiteren Verlauf des Jahres allmählichen verbesserten Situation auf dem Arbeitsmarkt. Überdurchschnittlich werden langlebige Konsumgüter nachgefragt. Das gilt auch für Personenwagen und Einrichtungsgegenstände. Der Staatsverbrauch dürfte nur um 3¹/₄% ausgeweitet werden, da die »automatischen Stabilisatoren« nun konjunkturbedingt zugunsten der öffentlichen Kassen wirken und Zentralstaat, Bundesländer und Gemeinden um sehr zurückhaltendes Ausgabengebahren bemüht bleiben.

Auf dem Arbeitsmarkt, einem Nachläufer der Konjunktur, bessert sich die Lage allmählich. Das gilt in erster Linie für die Kurzarbeit, die zügig abgebaut wird. Auch kommt es wesentlich seltener zu Entlassungen. Eine Zunahme der Beschäftigung ist bei wieder normaler Auslastung der Kapazitäten etwa ab der Jahresmitte wahrscheinlich. Die Zahl geringfügig und Teilzeitbeschäftigter nimmt weiter deutlich zu.



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt leicht auf 4 $\frac{1}{4}$ % zurückgehen – im Vergleich der westlichen Industrieländer eine sehr niedrige Rate.

Die Preise werden in der Grundtendenz recht moderat steigen, obwohl zu Beginn des Jahres die Steuern auf alle Energiearten (wenngleich in unterschiedlichem Maße) deutlich heraufgesetzt werden; weitere Anhebungen von indirekten Steuern oder Gebühren sind nicht abzusehen. Bei moderatem Lohnanstieg, aber schnellerem Wirtschaftswachstum erhöhen sich die Lohnstückkosten zunächst noch verlangsamt. Vom Ölpreis ist eher ein inflationsdämpfender, kaum aber ein neuerlich inflationärer Effekt zu erwarten. Dies umso mehr, als die Importpreise infolge des gegenüber dem US-Dollar nochmals etwas aufwertenden Euro stabilisierend wirken. Auch ist der konjunkturelle Aufschwung noch nicht stark genug und der Wettbewerb besonders im mittlerweile stark konzentrierten Einzelhandel zu lebhaft, um Ausweitungen der Gewinnmargen in größerem Umfang zu ermöglichen. Die Konsumentenpreise dürften um 1 $\frac{1}{2}$ % über dem Niveau von 2003 liegen.

Abgeschlossen am 17. April 2003

Rückgang des Arbeitskampfvolumens

Noch sind die Bilder des letzten Arbeitskampfes im öffentlichen Dienst gegenwärtig. In Zeiten von Arbeitskonflikten verbreitet sich die Meinung, dass die deutschen Gewerkschaften kämpferisch seien und dazu neigten, den Arbeitsfrieden zu stören. Diese Vorstellung ist aber unzutreffend. Der soziale Friede in Deutschland ist im internationalen Vergleich sehr hoch und hat während der letzten 30 Jahre zugenommen. Als Maßstab kann das Ausmaß von Arbeitskämpfen gelten, wie es das International Labour Office (ILO) in seiner Arbeitskampfstatistik ausweist.

Danach ist die Streikdauer in Deutschland von 6,3 Arbeitstagen je beteiligten Arbeitnehmer im Durchschnitt der Jahre 1971/80 auf 3,9 (1981/90) und 1,6 (1991/2000) Arbeitstage zurückgegangen. Deutschland liegt damit im Trend der Mitgliedsländer der EU (Ausnahme: Finnland), in denen die Streikdauer ebenfalls abgenommen hat (Lesch 2002).

Bedeutsamer als die Streikdauer ist aber der Rückgang des Arbeitskampfvolumens. Es bezeichnet die Ausfalltage pro Jahr bezogen auf die Zahl der abhängig Beschäftigten. In allen Mitgliedsländern der EU ist das Arbeitskampfvolumen in den letzten 30 Jahren beträchtlich gesunken. Dies wird durch die Abbildung verdeutlicht, in der die Arbeitsausfälle in den neunziger Jahren mit denen im Zeitraum 1971/2000 verglichen werden.

Innerhalb der EU gibt es aber ein beträchtliches Gefälle. Deutschland gehört zusammen mit Österreich und den Niederlanden zu den streikarmen Volkswirtschaften. Im Durchschnitt der neunziger Jahre gingen pro Jahr nur elf Arbeitstage pro 1 000 Beschäftigte durch Streiks verloren. Bei einer täglichen Arbeitszeit von 7,40 Stunden entspricht dies etwa 5 Minuten pro Jahr und Beschäftigten. In stärkerem Maße als in Deutschland wird der Arbeitsfrieden ins-

besondere in Spanien, Griechenland und Italien, aber auch in Finnland und Irland gestört, auch wenn vor allem in Italien streikbedingte Arbeitsausfälle stark zurückgegangen sind.

Gründe für den Rückgang des Arbeitskampfvolumens

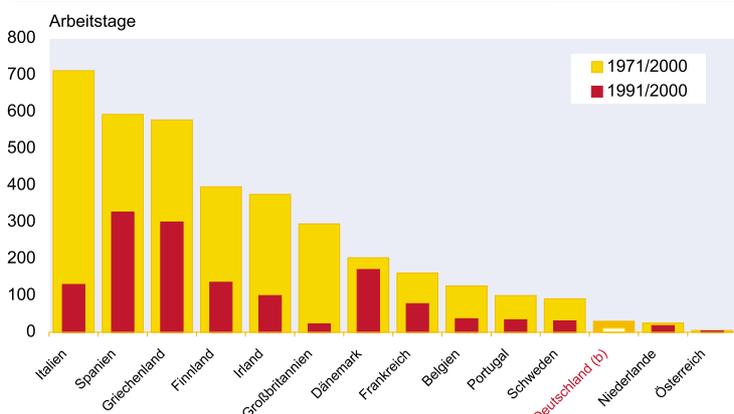
Für den Rückgang des Arbeitskampfvolumens sind gesamtwirtschaftliche Gründe, Veränderungen der Produktionsbedingungen der Unternehmen und politisch-institutionelle Faktoren verantwortlich. Unter den gesamtwirtschaftlichen Gründen ist an erster Stelle der Strukturwandel der Wirtschaft zu nennen. In Deutschland wie in den meisten EU-Ländern konzentrieren sich Arbeitskämpfe immer noch auf das Produzierende Gewerbe, während der Dienstleistungssektor von Streiks weitgehend verschont bleibt. So kamen in Deutschland während der neunziger Jahre auf 1 000 Beschäftigte in der Industrie 14 Ausfalltage pro Jahr, im Dienstleistungsbereich dagegen nur neun (Davies 2001). Mit der Tertiarisierung der Wirtschaft gehen damit auch die arbeitskampfbedingten Arbeitsausfälle zurück.

Darüber hinaus dürfte der Rückgang der Inflation in Deutschland wie auch in den anderen EU-Ländern zu einer Abnahme der Streiks geführt haben. Geht die erwartete Inflationsrate zurück, sinken die Lohnforderungen der auf Reallohnsicherung bedachten Gewerkschaften. Das Konfliktpotential zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern wird geringer.

Neben den makroökonomischen Faktoren haben auch Veränderungen der Produktionsbedingungen das Arbeitskampfvolumen reduziert. Die Verringerung der Fertigungstiefe durch Outsourcing und die Begrenzung der Lagervorräte durch Just-in-time-Produktion haben die Störanfälligkeit der Produktion erhöht. Mit Schwerpunktstreiks lassen sich heute die gleichen Wirkungen erzielen wie früher mit Massenstreiks. Dies dürfte zu einer höheren Konzessionsbereitschaft der Unternehmer und der Vermeidung von Streiks geführt haben.

Schließlich dürfte auch der gesunkene gewerkschaftliche Organisationsgrad, welcher die Streikkasse und das Mobilisierungspotential reduziert, zu dem rückläufigen Arbeitskampfvolumen beigetragen haben. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, nahm der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Deutschland während der neunziger Jahre ab und lag 1998 (ohne Rentner und Frührentner) bei 26%. Auch in Frankreich, Griechen-

Arbeitskampfvolumen in Europa^{a)}, 1971/2000 und 1991/2000



a) Jahresdurchschnittlich durch Arbeitskämpfe verlorene Arbeitstage je 1000 Beschäftigte.
 (b) Bis 1992 Westdeutschland.

Quelle: ILO, OECD, Institut der deutschen Wirtschaft.

Tab. 1
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad^{a)} in %

	1970	1980	1990	1998
Belgien	42	53	50	54 ^{b)}
Dänemark	63	78	75	76
Deutschland	32	35	32	26
Finnland	51	69	73	79
Frankreich	20	22	14	10
Griechenland	n.a.	36	34	24 ^{b)}
Großbritannien	45	51	38	30
Irland	53	57	53	42
Italien	37	50	39	38
Niederlande	37	35	24	23
Österreich	57	52	47	39
Portugal	n.a.	52	40	30 ^{b)}
Schweden	67	78	82	88
Spanien	n.a.	8	11	16

^{a)} Ohne Rentner und Frührentner. – ^{b)} 1995.

Quelle: Ebbinghaus und Visser (2000).

land, Großbritannien, Irland, den Niederlanden, Österreich und Portugal ist die Gewerkschaftsbindung zurückgegangen. In den übrigen Ländern ist sie konstant geblieben oder

angestiegen. Aus der Zunahme des gewerkschaftlichen Organisationsgrades in Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden kann allerdings nicht unbedingt auf eine höhere Kampfbereitschaft der Arbeitnehmer geschlossen werden. In diesen Ländern ist eine Mitgliedschaft in den Gewerkschaften allein schon deshalb empfehlenswert, weil diese Träger der (vom Staat großzügig subventionierten) freiwilligen Arbeitslosenversicherung sind (Boeri, Brugiavini und Calmfors 2001, S. 172).

Arbeitskampfgeln und nationale Streikhäufigkeit

Um die nationalen Unterschiede im Arbeitskampfvolumen zu erklären, sind neben den nationalen Besonderheiten der genannten Einflussfaktoren auch die von Land zu Land unterschiedlichen Arbeitskampfgeln heranzuziehen. Hierbei handelt es sich zum einen um Regeln, die

Tab. 2
Regelungen im Vorfeld von Arbeitskämpfen

	Friedenspflicht	Schlichtung	Urabstimmung
Belgien	Ja	Schlichtungsverfahren ist möglich, aber die Ausnahme. ^{a)}	Nein
Dänemark	Ja	Bei Scheitern der Tarifverhandlungen staatliche Zwangsschlichtung. ^{b)}	Ja
Deutschland	Ja	Freiwillige Teilnahme an staatlichem Schlichtungsverfahren. ^{a)}	Ja
Finnland	Ja	Verbindliche Teilnahme an staatlichem Schlichtungsverfahren. ^{c)}	Nein
Frankreich	Nein ^{d)}	Freiwillige Teilnahme an staatlichem Schlichtungsverfahren; sehr selten. ^{a)}	Möglich ^{e)}
Griechenland	Nein ^{f)}	Bei Scheitern der Tarifverhandlungen kann eine staatliche Schlichtungsstelle angerufen werden. ^{g)}	Nein
Großbritannien	Möglich	Fakultatives Schlichtungsverfahren. ^{h)}	Ja
Irland	Ja ^{j)}	Freiwillige Teilnahme an staatlichem Schlichtungsverfahren. ^{j)}	Ja
Italien	Ja ^{k)}	Freiwillige Teilnahme an staatlichem Schlichtungsverfahren. ^{a)}	Nein
Luxemburg	Ja	Zwingende Teilnahme an staatlichem Schlichtungsverfahren. ^{l)}	Nein
Niederlande	Ja	Im privaten Sektor existiert kein formales Schlichtungssystem ^{a)} ; zwingende Teilnahme an staatlichem Schlichtungsverfahren im öffentlichen Sektor.	Ja
Österreich	Ja	Anrufung der Bundesschlichtungsstelle möglich. ^{a)}	Nein
Portugal	Eingeschränkt ^{m)}	Nach Scheitern der Tarifverhandlungen freiwillige Konfliktlösung; bei nochmaligem Scheitern staatliche Zwangsschlichtung. ^{b)}	Nein
Schweden	Ja ⁿ⁾	Fakultatives staatliches Schlichtungsverfahren.	Nein ^{o)}
Spanien	Ja	Bei Scheitern der Tarifverhandlungen staatliche Zwangsschlichtung. ^{b)}	Möglich ^{p)}

^{a)} Überwiegend freiwillige Konfliktlösung durch die Tarifparteien. – ^{b)} Beschlüsse sind endgültig und können normalerweise nicht umgestoßen werden. – ^{c)} Beschlüsse sind fakultativ. – ^{d)} Streiks sind auch während der Laufzeit von Tarifverträgen erlaubt. – ^{e)} Nach dem eigenen Ermessen der Gewerkschaften. – ^{f)} Das griechische Gesetz enthält keine Bestimmungen in Bezug auf die Friedenspflicht. – ^{g)} Beschlüsse haben den gleichen rechtlichen Status wie Tarifverträge. – ^{h)} Durch den »Advisory Conciliation and Arbitration Service«. – ⁱ⁾ Im Rahmen verschiedener Sozialabkommen. – ^{j)} Vermittlung durch die »Labour Relations Commission«. – ^{k)} Auflagen, Friedensklauseln in Tarifverträge aufzunehmen. – ^{l)} Urteilsprüche sind nicht verpflichtend, werden aber üblicherweise akzeptiert. – ^{m)} Die Friedenspflicht gilt für die Tarifparteien, aber nicht für den einzelnen Arbeitnehmer. – ⁿ⁾ Solidaritätsstreiks sind möglich. – ^{o)} In vielen Fällen haben die Einzelgewerkschaften ratgebende Versammlungen eingeführt. – ^{p)} Ist nicht gesetzlich zwingend vorgeschrieben, ist aber zu einem weit verbreiteten Verfahren in den spanischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen geworden.

Quellen: EMIRE, Datenbank der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; Europäische Kommission (1998 und 2000).

Tab. 3
Die Rechtmäßigkeit von Streiks und Aussperrungen

	Streiks		Aussperrungen
	Politische	Sonstige	
Belgien	Ja	Verschiedene Formen sind rechtmäßig.	Nein
Dänemark	Nein	Offizielle Streiks sind rechtmäßig; Proteststreiks sind ungesetzlich (werden allerdings nur mit einer geringen Geldstrafe geahndet); üblich sind Schwerpunktstreiks.	Ja
Deutschland	Nein	Streiks sind nur rechtmäßig, wenn sie von Gewerkschaften durchgeführt werden.	Ja ^{a)}
Finnland	Ja	Verschiedene Formen sind rechtmäßig.	Ja
Frankreich	Ja	Verschiedene Formen sind rechtmäßig (inkl. nichtoffizielle Streiks, Schwerpunktstreiks usw.); variable Schwerpunktstreiks sind im öffentlichen Sektor verboten.	Eingeschränkt ^{b)}
Griechenland	Ja ^{c)}	Verschiedene Formen sind rechtmäßig.	Nein
Großbritannien	Nein	Offizielle Streiks in Übereinstimmung mit den Regeln der Gewerkschaft.	Ja
Irland	Unüblich	Eine Organisation durch Gewerkschaften ist nicht unbedingt notwendig.	Ja
Italien	Ja	Verschiedene Formen sind rechtmäßig.	Eingeschränkt ^{d)}
Luxemburg	n.a.	Streiks ohne vorausgehendes Schlichtungsverfahren sind ungesetzlich.	Nein ^{e)}
Niederlande	Ja	Offizielle Streiks, die durch eine Gewerkschaft organisiert werden.	Ja ^{f)}
Österreich	Unüblich	Nur offizielle Streiks, die durch Gewerkschaften organisiert werden; Streiks werden als unübliches Instrument der Konfliktlösung betrachtet.	Ja
Portugal	Ja	Die meisten Streiks sind rechtmäßig.	Nein
Schweden	Ja	Verschiedene Formen sind rechtmäßig.	Ja
Spanien	Ja ^{g)}	Verschiedene Formen sind rechtmäßig (Unterbrechungs-, Sympathie-, Generalstreik); variable Schwerpunktstreiks und wilde Streiks sind ungesetzlich.	Eingeschränkt ^{h)}

^{a)} Offensive Aussperrungen sind ungesetzlich. – ^{b)} Generell gilt, dass Aussperrungen ungesetzlich sind; jedoch erlauben Gerichte Aussperrungen im Fall von zwingenden Umständen (bei einem unrechtmäßigen Streik, bei einer missbräuchlichen Anwendung des Streikrechts); defensive Aussperrungen sind verboten. – ^{c)} Wenn sie sich auf beschäftigungspolitische Forderungen beziehen. – ^{d)} Defensive Aussperrungen sind unter bestimmten Bedingungen rechtmäßig. – ^{e)} Aussperrungen ohne vorausgehendes Schlichtungsverfahren sind ungesetzlich. – ^{f)} Keine Aussperrungen seit 1945. – ^{g)} »Politisch-industrielle Streiks« unter bestimmten Bedingungen. – ^{h)} Nur wenn Personen oder Besitz gefährdet sind.

Quellen: EMIRE, Datenbank der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; Europäische Kommission (1998).

beim Einleiten von Arbeitskämpfen einzuhalten sind. Hierzu zählen die Friedenspflicht, die es den Tarifvertragsparteien untersagt, während der Laufzeit von Tarifverträgen Arbeitskämpfmaßnahmen zu ergreifen, die Schlichtungsverfahren, die vor Ausbruch eines Arbeitskampfes durchlaufen werden müssen, und die Auflage, vor einem Ausstand Urabstimmungen durchzuführen. Zum anderen grenzen die Arbeitskämpfregeln die Rechtmäßigkeit von Streiks sowie von Aussperrungen ein. Friedenspflicht, Schlichtungsverfahren (mit Ausnahme staatlicher Zwangsschlichtungen, die meist zu spät eingreifen), Urabstimmungen und Beschränkungen des Spektrums legaler Streiks wirken ebenso streikmindernd wie die Legalisierung der Aussperrung.

Wie sich aus den Tabellen 2 und 3 ersehen lässt, sind die Arbeitskämpfregeln in Deutschland darauf ausgerichtet, Arbeitskämpfe zu verhindern. Die Friedenspflicht ist einzuhalten, es sind Schlichtungsverfahren vorgesehen, die

durch die Tarifvertragsparteien einzuleiten sind, und dem Streik muss eine Urabstimmung der Gewerkschaften vorausgehen. Politische Streiks sind rechtswidrig. Solidaritätsstreiks sind nur in Ausnahmefällen zulässig. Allein zuständig für die Durchführung von Arbeitskämpfmaßnahmen sind die Gewerkschaften. Aussperrungen sind unter bestimmten Bedingungen zulässig. Mit seinem Regelwerk zählt Deutschland zusammen mit Dänemark, Großbritannien, Irland, den Niederlanden und Österreich zu den Ländern, die Arbeitskämpfe eher erschweren wollen. Dies ist Deutschland ebenso wie Großbritannien, den Niederlanden und Österreich in den neunziger Jahren gelungen. Im Gegensatz zu den genannten Ländern werden Arbeitskämpfe in Belgien, Frankreich, Griechenland, Portugal und Spanien durch die herrschenden Arbeitskämpfregeln eher erleichtert. Dies hat tendenziell zu einem relativ hohen Arbeitskämpfvolumen in diesen Ländern während der neunziger Jahre geführt.

Literatur

- Boeri, T., A. Brugiavini und L. Calmfors (eds.) (2001), *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford.
- Davies, J. (2001), »International Comparisons of Labour Disputes in 1999«, *Labour Market Trends* 109 (4), 195–201.
- Ebbinghaus, B. und J. Visser (2000), *Trade Unions in Western Europe since 1945*, London, New York.
- Europäische Kommission (1998), *Die Regelungen der Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2000), *Arbeitsbeziehungen in Europa 2000*, Luxemburg.
- Lesch, H. (2002), »Streik und Arbeitskämpfregeln im internationalen Vergleich«, *iw-trends* (2), 5–17.

ifo Architektenumfrage: Geschäftserwartungen nicht mehr ganz so skeptisch

48

Erich Gluch

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima in neun Bundesländern (ohne Baden-Württemberg, Berlin und die neuen Bundesländer) zu Beginn des 1. Quartals 2003 gegenüber dem Vorquartal verbessert; es blieb aber weiterhin deutlich unterkühlt (vgl. Abb. 1).

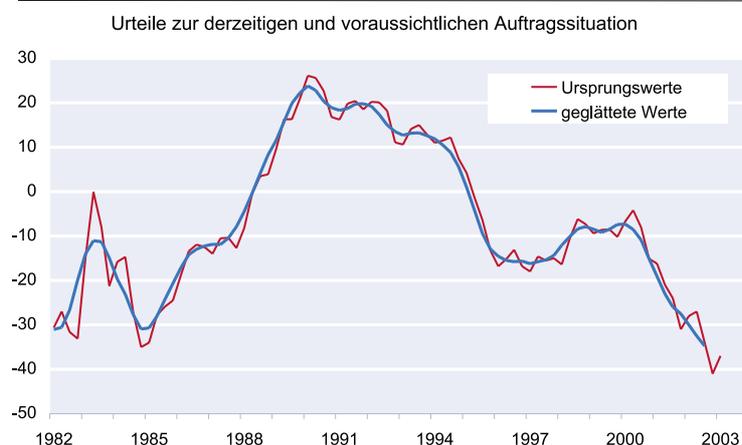
Die befragten Architekten beurteilten dabei ihre derzeitige Auftragssituation ähnlich schlecht wie vor drei Monaten. Knapp 12% der Testteilnehmer waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage zufrieden; vor zwei Jahren waren es fast doppelt so viele. Im selben Zeitraum erhöhte sich der Anteil der Architekten, die ihre Geschäftslage mit »schlecht« bezeichneten, von rund 40 auf 60%.

Die Skepsis bezüglich der Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate hatte im vorigen Quartal einen neuen »Höhepunkt« erreicht. Im Januar/ Februar 2003 erfolgte nunmehr eine nahezu vollständige »Korrektur« dieser Befürchtungen. So erwartete immerhin bereits ein Zehntel der Testteilnehmer (Vorquartal: 7%), dass ihre voraussichtliche Auftragssituation in etwa einem halben Jahr »eher günstiger« sein wird; 37% (Vorquartal: 41%) gingen von einer »eher ungünstigen« Entwicklung aus.

Im Durchschnitt der untersuchten Bundesländer konnten rund 48% der Testteilnehmer im 4. Quartal 2002 neue Verträge abschließen. Dies signalisiert eine spürbare Belebung der Nachfrage gegenüber dem Vorquartal. Die Anzahl der Vertragsabschlüsse hat damit wieder das durchschnittliche – niedrige – Niveau des Jahres 2002 erreicht.

Abb. 1

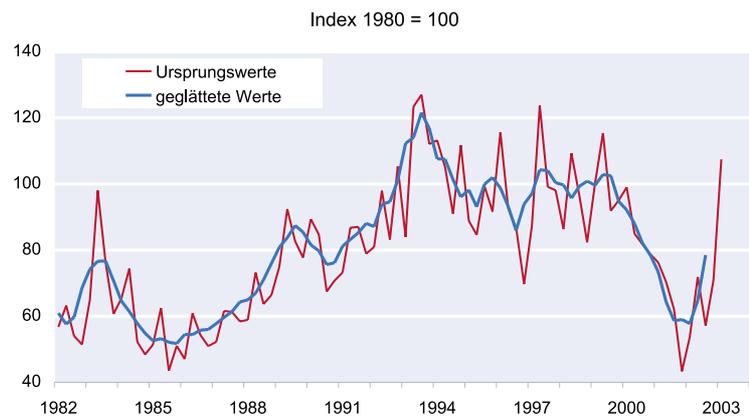
Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten



Quelle : ifo Architektenumfrage.

Abb. 2

Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten für Ein- und Zweifamiliengebäude (EUR)



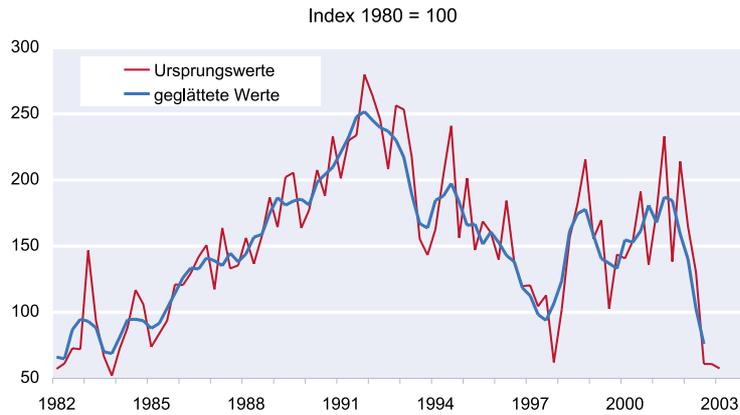
Quelle : ifo Architektenumfrage.

Im 4. Quartal 2002 war das geschätzte Bauvolumen aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) rund ein Drittel größer als im Vorquartal. Dies ist ausschließlich auf einen deutlichen Anstieg im Wohnungsbau zurückzuführen, während im Nichtwohnbau die freischaffenden Architekten etwa das gleiche Planungsvolumen wie im Vorquartal akquirieren konnten. Die kräftige Erholung bei den Neuabschlüssen spiegelt sich somit auch bei der positiven Entwicklung im Wohnungsbau wider. Dieser Zusammenhang ist plausibel, da im Wohnungsbau im Durchschnitt deutlich mehr Verträge abgeschlossen werden müssen, um ein gleich großes Planungsvolumen wie im Nichtwohnbau zu erhalten.

Bei der Vergabe von Planungsleistungen zum Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern waren erhebliche Zuwächse zu verzeichnen (vgl. Abb. 2). Im Durchschnitt der analysierten Bundesländer stieg das gesamte Planungsvolumen in diesem Teilsegment gegenüber dem Vorquartal um rund die Hälfte.

Zu dieser bemerkenswerten Entwicklung dürfte zu einem nicht unerheblichen Teil die Diskussion um eine mögliche Verschlechterung der Eigenheimzulagenregelung geführt haben. In dem Regierungsentwurf zum Steuervergünstigungsabbaugesetz waren drastische Einschnitte gegenüber der bisherigen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums vorgesehen. Insbesondere war geplant, die Eigenheimzulage nur noch Eltern mit Kindern zu gewähren. Da abzusehen war, dass die alte Regelung auf jeden Fall noch eine gewisse Zeit Gültigkeit haben dürfte (zunächst ging man vom 31. Dezember 2002 aus), ist

Abb. 3
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten von gewerblichen Auftraggebern (EUR)



Quelle : ifo Architektenumfrage.

es zu erheblichen Vorzieheffekten gekommen. Dies betrifft zum Teil auch die Planung von Mehrfamiliengebäuden.

Der Umfang der Aufträge zur Planung von Mehrfamiliengebäuden hat – bedingt durch das sehr niedrige Ausgangsniveau – sogar noch kräftiger zugenommen. Trotz dieser spürbaren Belebung lag das Planungsvolumen in diesem Teilsegment aber immer noch rund ein Drittel unter dem Niveau des Jahres 1998 und sogar rund zwei Drittel unter dem der »Spitzenjahre« 1993 und 1994.

Der Umfang der Planungsaufträge von gewerblichen Auftraggebern lag unwesentlich unter dem bereits sehr niedrigen Vorquartalswert (vgl. Abb. 3). Die Auftragslage ist insbesondere bei etlichen größeren Büros, die schwerpunktmäßig im Nichtwohnbau tätig sind, sehr angespannt, da nunmehr zum dritten Mal in Folge lediglich wenige und auch volumenmäßig nur kleine Aufträge abgeschlossen werden konnten. Die von den öffentlichen Auftraggebern vergebenen Planungsarbeiten übertrafen das sehr niedrige Niveau des Vorquartals um rund ein Sechstel.

Die durchschnittliche Reichweite der Auftragsbestände der befragten Architekturbüros war Ende 2002 mit 3,9 Monaten gleich groß wie drei Monate zuvor. Dies ist umso bemerkenswerter, als im Wohnungsbau – wie bereits angeführt – eine spürbare Belebung bei den Auftragsvergaben zu verzeichnen war.

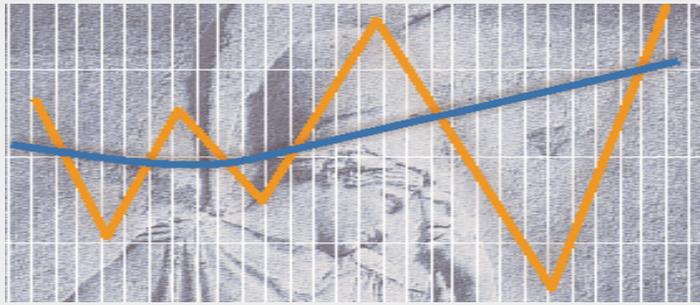
ifo studien zur finanzpolitik

- 62 *Wirkungen von Tabaksteuererhöhungen und autonomen Preiserhöhungen auf den Absatz von Zigaretten.*
Von J. Körner, H. Okada, S. Waller. 155 S. 1996. € 26,59
- 63 *Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen. Bestandsaufnahme und Reformbedarf.*
Von M. Steinherr, R. Parsche, B. Schaden, C. Schreiber. 205 S. 1997. € 29,65
- 64 *Das Sparverhalten im internationalen Vergleich.*
Von E. Ohmayer. 250 S. 1997. € 28,12
- 65 *Die Bedeutung privater Direktimporte für die Güterbesteuerung in der Europäischen Union.*
Von J. Ratzinger. 275 S. 1997. € 28,12
- 66 *Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz.*
Von M. Steinherr, R. Parsche. 216 S. 1998. € 24,54
- 67 *Steuerpolitik im Transformationsprozeß. Eine ökonomische Analyse der ungarischen Güterbesteuerung.*
Von Chr. John. 200 S. 1998. € 23,01
- 68 *Der europäische Binnenmarkt und die Duty Free Sonderregelung.*
Von R. Parsche, P. Haug, Ch.W. Nam unter Mitarb. von J. Ratzinger. 90 S. 1998. € 16,36
- 69 *Vermeidung von Schlechterstellungen der Ehe gegenüber nichtehelichen Lebensgemeinschaften im Einkommensteuerrecht.*
Von R. Parsche, M. Steinherr. 180 S. 1999. € 19,94 (vergriffen)
- 70 *Evaluierung des Steuerreformvorschlags der CDU/CSU vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit fundamentalen Steuerreformen im Ausland.*
Von W. Leibfritz, B. Schaden, E. Langmantel, W. Meister, U. Scholten, M. Werding. 240 S. 2000. € 23,01

ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung

- 1 *Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs.* Von Chr. Baretta, R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz, M. Steinherr.
ca. 235 S. 2000. € 25,-
- 2 *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte.*
Von H.-W. Sinn, G. Flaig, M. Werding u.a. 369 S. 2001. € 36,-
- 3 *Familienpolitik für junge Familien: Wirkungen des »Familiengeld«-Konzepts der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.*
Von M. Werding unter Mitarbeit von B. Kaltenborn, E. Langmantel, S. Munz. 210 S. 2000. € 23,-
- 4 *Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich.*
Von Chr. Baretta, B. Huber, K. Lichtblau unter Mitarbeit von R. Parsche. ca. 360 S. 2001. € 25,-
- 5 *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Zwischen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und wirtschafts- und finanzpolitischem Handlungsbedarf.*
Von W. Leibfritz, R. Dumke, A. Müller. ca. 200 S. 2001. € 25,-
- 6 *Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs.*
Von Chr. P. Baretta. 244 S. 2001. € 28,-
- 7 *Die Unternehmensgruppe in der Konzentrationserfassung der amtlichen Statistik. Erfassung von Kapitalverflechtungen zwischen Unternehmen und von wettbewerblich relevanten Kooperationen.*
Von Uwe Chr. Täger unter Mitarbeit von S. Brander (†), J. Lachner. 271 S. 2002. € 30,-
- 8 *Auswirkungen des demographischen Wandels auf die staatlichen Alterssicherungssysteme. Modellrechnungen bis 2050.*
Von M. Werding, H. Blau. 177 S. 2002. € 20,-
- 9 *Der Maschinenbau im Zeitalter der Globalisierung und »New Economy«.*
Von H.-G. Vieweg, H. Hofmann, C. Dreher, S. Kinkel, G. Lay, U. Schmoch. ca. 261 S. 2002. € 45,-
- 10 *Alterssicherung im internationalen Vergleich. Finanzierung, Leistungen, Besteuerung.*
Von R. Fenge, A. Gebauer, Chr. Holzner, V. Meier, M. Werding. 288 S. 2003. € 30,-
- 11 *Finanzmärkte, Corporate Governance, IuK-Technologien. Treibende Faktoren für den Wandel in der Industrie.*
Von H.-G. Vieweg, M. Reinhard, A. Weichenrieder, R. Meisenzahl, B. Novack. 221. S. 2003. € 45,-

Zu beziehen beim
ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Poschingerstr. 5, 81679 München



11

ifo Beiträge
zur Wirtschaftsforschung

**Finanzmärkte, Corporate
Governance, IuK-Technologien:
Treibende Faktoren für den
Wandel in der Industrie**

von

Hans-Günther Vieweg
Michael Reinhard
Alfons Weichenrieder
Ralf Meisenzahl
Bent Nowack

TRADABLE PERMITS

Focus

A. Denny Ellerman
Nick Johnstone
F. Schneider/A.F. Wagner
Juan-Pablo Montero
Johann Wackerbauer

THE EU PROPOSAL

Pro and Contra

Axel Michaelowa/
Sonja Butzengeiger
Günter Röder

CREDIT CRUNCH

Special

Frank Westermann

RETAIL BANK INTEREST RATE

Gabe de Bont

CONSTITUTION FOR EUROPE

Hans-Werner Sinn

GERMANY'S MILITARY

Spotlights

DOES ISLAM RETARD GROWTH?

WORLD ECONOMIC SURVEY

WES

STATISTICS UPDATE

Trends

PROSPECTS FOR THE EUROPEAN ECONOMY

Conference Report

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

Englisch:

<http://www.cesifo.de/IfolInstitute>

