

# Wochenbericht

## Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern

*Durch die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II kam es zu starken Veränderungen bei den verfügbaren Einkommen der Leistungsbezieher. Mehr als die Hälfte der Personen in Haushalten, die zuvor entweder Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe bezogen, mussten Einbußen hinnehmen. Besonders häufig war dies bei Single-Haushalten und kinderlosen Paaren der Fall. Etwa ein Drittel der Leistungsbezieher wurde dagegen durch die Reform besser gestellt. So halten sich bei den Alleinerziehenden Gewinner und Verlierer fast die Waage. Insgesamt fielen die Verluste jedoch höher aus als die Gewinne. Der Anteil der von der Reform betroffenen Leistungsempfänger, die nach internationalen Maßstäben als einkommensarm gelten, ist von gut der Hälfte auf zwei Drittel gestiegen.*

Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit hat die Politik zu einer grundlegenden Reform der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik veranlasst.<sup>1</sup> Im Zentrum der Umgestaltung steht die Auflösung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende zum 1. Januar 2005.<sup>2</sup> Seither erhalten alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen 15 und 64 Jahren und damit auch alle bisherigen erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher Arbeitslosengeld II (ALG II). Durch die Umstellung von der personenbezogenen Arbeitslosenhilfe auf das haushaltsbezogene ALG II hat sich die Zahl der Hilfebezieher mehr als verdoppelt (Abbildung). Nicht erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft bekommen Sozialgeld. Sozialhilfe nach dem neu eingeführten Sozialgesetzbuch (SGB) XII beziehen nun nur noch diejenigen Personen, die als nicht erwerbsfähig eingestuft werden und die nicht mit einem ALG-II-Bezieher in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Somit fällt die bis 2004 mit der Arbeitslosenhilfe gewährleistete eingeschränkte Lebensstandardsicherung weg. Sie wurde durch ein gesellschaftlich neu definiertes kulturelles Existenzminimum ersetzt.

Erstmals seit der Neugestaltung liegen mit den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) nun Informationen vor, anhand derer die Auswirkungen der Zusam-

<sup>1</sup> Vorschläge zur Finanzierung der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung wurden von der Ende 2002 eingesetzten „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ unter dem Vorsitz von Bert Rürup erarbeitet.

<sup>2</sup> Die im Februar 2002 eingesetzte Kommission mit dem Namen „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz von Peter Hartz stellte sich unter anderem der Aufgabe, die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland effizienter zu gestalten.

Jan Goebel  
jgoebel@diw.de

Maria Richter  
Maria.Richter@drv-bund.de

### Inhalt

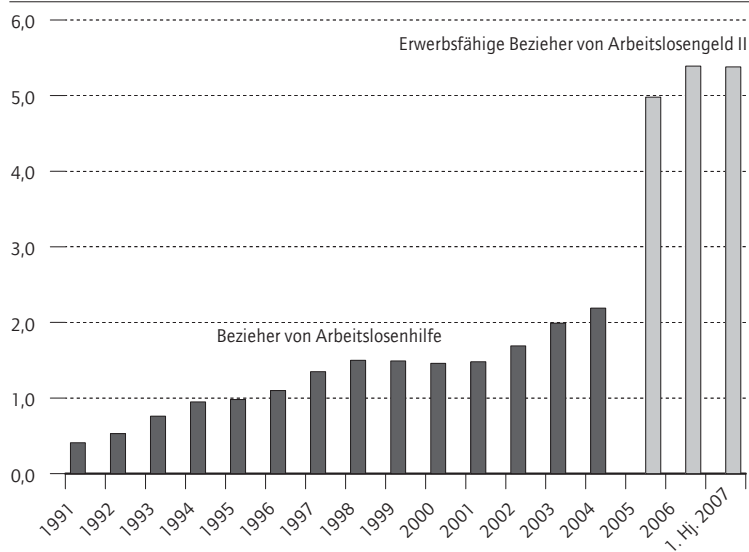
Nach der Einführung von  
Arbeitslosengeld II: Deutlich  
mehr Verlierer als Gewinner  
unter den Hilfeempfängern  
Seite **753**

Nachfolgestaaten Jugoslawiens:  
Auf dem Weg in die Europäische  
Union?  
Seite **763**

Abbildung

### Arbeitslosenhilfe- und ALG-II-Empfänger

In Millionen Personen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

DIW Berlin 2007

menlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die personelle Einkommensverteilung der betroffenen Gruppen analysiert werden können.<sup>3</sup> Die Analyse stützt sich auf Daten aus den Erhebungen 2005 und 2006 mit Einkommensangaben für die Jahre 2004 beziehungsweise 2005. Zur Abschätzung der Repräsentativität des SOEP bezüglich ALG-II/

**3** Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 jährlich bundesweit durchgeführt wird. Vgl. Wagner, G. G., Frick, J. R., Schupp, J.: The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancement. In: Schmollers Jahrbuch, Journal of Applied Social Studies, Vol. 127 (1), 2007, 139–169.

Tabelle 1

### Bezug von Arbeitslosengeld II im Jahr 2005 nach unterschiedlichen Datenquellen

In Millionen

	BA Jahresdurchschnitt	IAB Summe der Fälle	SOEP Summe der Haushalte bzw. Personen
	Bedarfsgemeinschaften		Haushalte
<b>Insgesamt</b>	3,72	5,08	3,74
Westdeutschland	2,39	–	2,29
	64,20%	–	61,14% [56,61–64,92] <sup>1</sup>
Ostdeutschland	1,33	–	1,45
	35,80%	–	38,86% [35,08–43,39] <sup>1</sup>
	Personen in Bedarfsgemeinschaften		Personen in Haushalten
<b>Insgesamt</b>	6,75	8,78	8,39
Westdeutschland	4,44	–	5,24
	65,80%	–	62,39% [55,26–67,66] <sup>1</sup>
Ostdeutschland	2,31	–	3,15
	34,20%	–	37,61% [32,34–44,74] <sup>1</sup>

**1** Werte in den eckigen Klammern entsprechen dem 93-Prozent-Konfidenzintervall.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (BA), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), SOEP.

DIW Berlin 2007

Sozialgeld-Beziehern werden zum Vergleich Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) für 2005 herangezogen (Tabelle 1).

Bei den Zahlen des SOEP handelt es sich um retrospektive Angaben zum Leistungsbezug des Vorjahres. Damit sind alle diejenigen Haushalte beziehungsweise Personen in Haushalten erfasst, die angaben, im Jahr 2005 ALG II oder Sozialgeld erhalten zu haben. Die Dauer des Bezugs ist dabei unerheblich. Vergleichbare Informationen auf der Basis von BA-Daten wurden bisher nur vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) veröffentlicht.<sup>4</sup> Diese in Spalte 2 ausgewiesenen Werte geben die Zahl der Bedarfsgemeinschaften beziehungsweise Personen in Bedarfsgemeinschaften wieder, die im Jahr 2005 zumindest zeitweise Unterstützung erhielten. Da aber für diese Angaben bisher keine Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland vorliegt, wird zusätzlich auf Daten der BA zur *jahresdurchschnittlichen* Zahl von ALG-II/ Sozialgeld-Beziehern zurückgegriffen.<sup>5</sup>

Für Personen in Bedarfsgemeinschaften decken sich die SOEP-Daten zu 95 Prozent mit denen des IAB. Eine größere Abweichung zeigt sich hingegen bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Zum einen kann bei den SOEP-Daten nicht zwischen Haushalten und Bedarfsgemeinschaften unterschieden werden; hinter einem Haushalt können sich mehrere Bedarfsgemeinschaften verbergen. Zum anderen werden in der BA-Statistik diejenigen Bedarfsgemeinschaften mehrfach gerechnet, die nach einer Unterbrechung erneut in den Leistungsbezug fallen.<sup>6</sup> Im Hinblick auf die Verteilung der Leistungsbezieher auf Ost- und Westdeutschland stimmen die SOEP-Daten aber weitgehend mit den von der BA ausgewiesenen Jahresdurchschnitten für 2005 überein. Insgesamt bietet das SOEP damit eine für die Fragestellung aussagekräftige Informationsgrundlage. Für die Untersuchung der Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die personelle Einkommensverteilung wird die Bevölkerung in fünf Gruppen unterteilt (Kasten).

### Veränderung der Einkommenssituation von Leistungsbeziehern

Die Zahl der Personen, die in Haushalten leben, in denen mindestens eine Person Sozialhilfe oder arbeitsmarktnahe Transferleistungen bezogen hat, ist von 2004 auf 2005 nahezu stabil geblieben; in

**4** Graf, T.; Rudolph, H.: Bedarfsgemeinschaften im SGB II 2005: Beachtliche Dynamik bei steigenden Empfängerzahlen. IAB-Kurzbericht, 23/2006, Nürnberg.

**5** Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54, (2006), Sondernummer.

**6** Zur Diskrepanz zwischen Bedarfsgemeinschaften und Haushalten vgl. Becker, I., Hauser, R.: Dunkelziffer der Armut. 2005.

Tabelle 2

**Leistungsbezug nach Haushaltstypen**

In Prozent

	Haushaltsstruktur 2006	Leistungsbezug							
		2004				2005			
		Kein Leistungsbezug	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe	Arbeitslosensozialhilfe	Kein Leistungsbezug	Arbeitslosengeld	ALG II	ALG II und Sozialhilfe
<b>Deutschland</b>									
Single-Haushalt	19	93	2	3	1 <sup>1</sup>	92	1	6	1 <sup>1</sup>
Paar-Haushalt ohne Kinder	28	93	4	3	0 <sup>1</sup>	93	3	3	1 <sup>1</sup>
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	36	90	4	5	1	88	4	6	2
Ein-Eltern-Haushalt	5	67	5	10	18	62	2	28	8
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	13	85	7	7	1 <sup>1</sup>	86	6	8	1 <sup>1</sup>
Insgesamt	100	89	4	5	2	88	3	7	2
<b>Westdeutschland</b>									
Single-Haushalt	18	95	2	2	1 <sup>1</sup>	94	1 <sup>1</sup>	4	1 <sup>1</sup>
Paar-Haushalt ohne Kinder	28	94	4	2	0 <sup>1</sup>	94	3	3	1 <sup>1</sup>
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	37	92	4	3	1	91	4	5	1
Ein-Eltern-Haushalt	5	73	5	6	17	64	2 <sup>1</sup>	24	9
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	12	87	6	6	1 <sup>1</sup>	88	6	5	1 <sup>1</sup>
Insgesamt	100	91	4	3	2	91	3	5	1
<b>Ostdeutschland</b>									
Single-Haushalt	21	86	3 <sup>1</sup>	8	3 <sup>1</sup>	86	1 <sup>1</sup>	12	1 <sup>1</sup>
Paar-Haushalt ohne Kinder	30	88	6	7	0 <sup>1</sup>	89	5	5	1 <sup>1</sup>
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	30	80	5	13	3	74	6	14	6
Ein-Eltern-Haushalt	6	48	7 <sup>1</sup>	22	22	55	4 <sup>1</sup>	37	3 <sup>1</sup>
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	13	75	11	13	1 <sup>1</sup>	79	5	15	1 <sup>1</sup>
Insgesamt	100	81	6	11	3	80	4	13	3

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

<sup>1</sup> Fallzahl unter 30.

Quelle: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Ostdeutschland ist sie aber mit 20 Prozent nahezu doppelt so hoch wie in Westdeutschland (Tabelle 2). Noch größer sind die Unterschiede beim ALG-II-Bezug. In Westdeutschland lebten im Jahr 2005 nur 5 Prozent aller Personen in Haushalten, die mindestens 6 Monate ALG II bezogen, in Ostdeutschland waren es dagegen 13 Prozent.

Deutliche Veränderungen im Zeitverlauf gab es bei Ein-Eltern-Haushalten. Hier sank der Anteil von Haushalten, die Sozialhilfe erhielten, von 18 Prozent auf 8 Prozent. Der Rückgang fiel in Ostdeutschland noch stärker aus (von 22 auf 3 Prozent). Dieser Entwicklung stand eine Erhöhung des Anteils der Ein-Eltern-Haushalte mit Bezug von arbeitsmarktnahen Transfers gegenüber. 24 Prozent der westdeutschen und 37 Prozent der ostdeutschen Ein-Eltern-Haushalte bezogen im Jahr 2005 ALG II.

Ähnliche Verschiebungen – wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau und schwächer ausgeprägt – zeigen sich für Single-Haushalte. Bei den übrigen Haushaltstypen hat sich dagegen die Struktur des Leistungsbezugs durch die Reformen nicht wesentlich geändert.

Zur Beschreibung der Einkommenssituation wird hier das verfügbare bedarfsgewichtete Haushalts-

Nettoeinkommen, das sogenannte Äquivalenzeinkommen, in Preisen von 2000 verwendet.<sup>7</sup> Der Bedarfsgewichtung liegt die Annahme zugrunde, dass der durchschnittliche finanzielle Bedarf pro Haushaltsmitglied mit der Zahl der Haushaltsmitglieder sinkt und dass er bei Kindern geringer ist als bei Erwachsenen.<sup>8</sup>

Das bedarfsgewichtete durchschnittliche Nettoeinkommen ist von 2004 auf 2005 leicht gestiegen, von 18 230 Euro auf 18 400 Euro. Dabei hat die Ungleichheit zugenommen. Der Schwellenwert für das erste Dezil, also der Punkt, der die 10 Prozent der Gesamtbevölkerung mit den niedrigsten Einkommen von den Darüberliegenden abgrenzt, sank von 7 900 auf 7 370 Euro, und der Schwellenwert für

<sup>7</sup> Bei den hier ausgewiesenen äquivalenzgewichteten Einkommen handelt es sich um retrospektiv erfragte Einkommen des Vorjahres. Dabei werden auch einmalige Sonderzahlungen (13. und 14. Monatsgehalt, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld etc.) berücksichtigt. Fehlende Werte werden geschätzt. Zusätzlich berücksichtigt wird der Wert selbst genutzten Wohneigentums. Zum Vergleich von jahres- und monatsbezogenen Einkommensmessungen vgl. Goebel, J., Habich, R., Krause, P.: Einkommen – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2006. Bonn.

<sup>8</sup> Bei der hier verwendeten neuen OECD-Skala erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, jede weitere erwachsene Person von 0,5 und jedes Kind bis zu einem Alter von 14 Jahren von 0,3. Die internationale Bedarfsgewichtung weicht damit von der des Sozialsetzungsbuchs ab. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis von Äquivalenzeinkommen zu tatsächlichem Nettoeinkommen haben.

### Gruppen von Leistungsbeziehern

Zu den *Arbeitslosen-Haushalten* zählen alle Personen, die in einem Haushalt leben, in dem mindestens eine Person mindestens sechs Monate lang während des Jahres vor der Erhebung als arbeitslos gemeldet war. Personen in *Sozialhilfe-Haushalten* sind alle, die auf Haushaltsebene angaben, diese Sozialleistung mindestens sechs Monate im Vorjahr erhalten zu haben. Für die Zuordnung zur Gruppe von Personen in *Arbeitslosenhilfe-Haushalten* ist es notwendig, dass mindestens eine Person im Haushalt mindestens sechs Monate lang diese Transferleistung bezog und im Haushalt keine ergänzende Sozialhilfe in Anspruch genommen wurde.

Personen werden den *Arbeitslosengeld-Haushalten* zugerechnet, wenn mindestens eine Person im Haushalt sechs Monate oder länger Arbeitslosengeld (ALG) bekam und im Haushalt weder Arbeitslosenhilfe noch Sozialhilfe bezogen wurde.<sup>1</sup> Zu den unmittelbar von der

Reform Betroffenen, das heißt *Haushalten mit Bezug von Arbeitslosengeld II* (ALG II) werden alle Personen gerechnet, die im Haushalt ALG II/Sozialgeld erhielten und keine Sozialhilfe beanspruchten.

*Haushalte ohne Leistungsbezug* sind dadurch gekennzeichnet, dass im Jahr vor der Erhebung weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe (beziehungsweise ALG-II) noch Sozialhilfe länger als fünf Monate bezogen wurde. Die so definierten Haushalte ohne Leistung sowie die Arbeitslosengeld-, Arbeitslosenhilfe- bzw. ALG II- und Sozialhilfe-Haushalte bilden eindeutig voneinander abgegrenzte Gruppen und ergeben zusammen eine repräsentative Stichprobe aller Privathaushalte in Deutschland. Arbeitslosen-Haushalte sind davon abzugrenzen, da eine Arbeitslosigkeit auch vorliegen kann, ohne dass Leistungen bezogen werden.

<sup>1</sup> Zur einfacheren Handhabung wird im Folgenden die im Jahr 2005 zum Arbeitslosengeld I umbenannte Leistung weiterhin als Arbeitslosengeld bezeichnet.

die oberen 10 Prozent der Einkommensverteilung erhöhte sich etwas (Tabelle 3). Bei einer getrennten Betrachtung von West- und Ostdeutschland zeigt sich, dass die Zunahme des mittleren Einkommens komplett auf die westdeutsche Entwicklung zurückzuführen ist.

Das durchschnittliche äquivalenzgewichtete Pro-Kopf-Einkommen war 2004 in Arbeitslosen-Haushalten mit rund 11 960 Euro um rund 7 000 Euro niedriger als in Haushalten ohne Leistungsbezug. Dabei war die Einkommenssituation in Haushalten von Arbeitslosengeld-Beziehern mit rund 14 490 Euro deutlich besser als in Haushalten, die Arbeitslosenhilfe erhielten (10 310 Euro). Noch ungünstiger war die Lage in Sozialhilfe-Haushalten. Mit rund 9 450 Euro lag ihr verfügbares Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2004 um fast die Hälfte unter dem Durchschnitt.

In Ostdeutschland standen Personen in Arbeitslosen-Haushalten im Jahr 2004 rund 1 340 Euro weniger zur Verfügung als in Westdeutschland. Bei Haushalten, die Arbeitslosenhilfe bezogen, war das Einkommen in beiden Landesteilen dagegen ähnlich. Dabei war aber die Spreizung im Osten größer.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beeinflusst vor allem die Einkommen im unteren Bereich der Verteilung. Während sich der Mittelwert von 2004 auf 2005 kaum verändert hat, ist

das Einkommen im ersten Dezil um rund 530 Euro auf 7 370 Euro im Jahr 2005 gesunken (–7 %). Der Rückgang war in Ostdeutschland stärker ausgeprägt als im Westen.

Die deutlichsten Veränderungen ergaben sich für die Personen in ehemaligen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe-Haushalten. Da Sozialhilfeempfänger nach der Reform in erwerbsfähige Personen (ALG-II-Empfänger) und dauerhaft nicht erwerbsfähige Personen (weiterhin Sozialhilfeempfänger) aufgeteilt wurden, haben sich die Gruppenzusammensetzungen über die Zeit erheblich verändert. Daher sind in Tabelle 3 für beide Jahre zum einen Sozialhilfeempfänger und Arbeitslosenhilfe- bzw. ALG-II-Empfänger sowohl getrennt als auch gemeinsam ausgewiesen.

Das Einkommen der Personen in ALG-II-Haushalten lag 2005 deutlich unter dem der Personen in Arbeitslosenhilfe-Haushalten im Jahr 2004. Vor allem in Ostdeutschland erlitt diese Gruppe Einkommensverluste. Im Durchschnitt standen dort einer Person in einem ALG-II-Haushalt im Jahr 2005 8 840 Euro zur Verfügung. Im Jahr 2004 waren es für Personen in Arbeitslosenhilfe-Haushalten noch 10 390 Euro gewesen. Der Median – das Einkommen der Person in der Mitte der Einkommensverteilung – zeigt, dass auch in Westdeutschland das verfügbare Einkommen dieser Gruppe gesunken ist. Dies ist vor allem auf Einkommensreduzierungen im ersten

Tabelle 3

**Kennziffern zur Einkommensposition<sup>1</sup> nach Gruppen von Leistungsempfängern 2004 und 2005**

In Euro pro Jahr

	2004						2005					
	Alle	Kein Leistungsbezug	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe	Sozialhilfe	Arbeitslosen- und Sozialhilfe	Alle	Kein Leistungsbezug	Arbeitslosengeld	Arbeitslosengeld II	Sozialhilfe	Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe
<b>Deutschland</b>												
Mittelwert	18 226	18 998	14 487	10 313	9 449	10 071	18 394	19 304	15 781	9 730	8 841	9 558
Median	16 199	16 996	13 297	9 699	9 239	9 560	16 137	17 019	15 055	8 260	7 173	8 198
Unterste 10 %	7 903	8 325	7 542	5 860	5 105	5 708	7 373	8 421	7 498	4 951	4 580	4 793
Oberste 10 %	30 574	31 577	22 897	14 882	12 534	14 570	30 826	31 701	24 146	15 600	14 301	15 249
Armutsquote <sup>2</sup> in %	17,2	14,2	27,6	51,0	54,5	52,0	18,8	14,5	16,0	66,3	68,4	66,7
Armutslücke <sup>3</sup> in %	4,3	4,4	5,7	11,9	14,6	12,6	5,5	4,3	4,0	18,5	25,5	19,9
<b>Westdeutschland</b>												
Mittelwert	18 952	19 580	14 838	10 246	–	10 150	19 212	19 966	15 859	10 293	–	10 073
Median	16 846	17 583	13 421	9 721	–	9 801	16 881	17 562	14 399	8 527	–	8 389
Unterste 10 %	8 035	8 386	7 654	5 933	–	5 933	7 723	8 591	7 277	4 314	–	4 580
Oberste 10 %	31 990	32 645	23 528	14 418	–	14 418	32 139	33 010	24 724	16 612	–	16 499
Armutsquote <sup>2</sup> in %	15,8	13,7	27,1	49,3	–	48,5	17,2	14,0	16,8	63,0	–	63,5
Armutslücke <sup>3</sup> in %	4,8	4,4	5,2	11,8	–	11,6	5,2	4,2	4,5	17,7	–	19,2
<b>Ostdeutschland</b>												
Mittelwert	15 381	16 419	13 548	10 391	–	9 962	15 191	16 386	15 567	8 843	–	8 710
Median	14 272	15 355	13 044	9 559	–	9 360	13 807	14 883	15 495	7 864	–	7 776
Unterste 10 %	7 485	8 325	6 443	5 759	–	5 641	6 843	7 946	8 870	5 403	–	5 403
Oberste 10 %	24 105	25 027	21 637	15 442	–	14 885	23 743	24 773	22 151	13 506	–	13 438
Armutsquote <sup>2</sup> in %	22,4	16,2	29,1	53,0	–	56,7	24,9	16,7	13,9	71,4	–	71,9
Armutslücke <sup>3</sup> in %	5,7	4,2	7,1	12,0	–	14,1	7,0	4,6	2,7	19,9	–	20,9

<sup>1</sup> Einschließlich des Mietwerts selbst genutzten Wohneigentums, äquivalenzgewichtet nach neuer OECD-Skala.<sup>2</sup> Anteil der Personen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des mittleren Einkommens (Median) der Gesamtbevölkerung beträgt.<sup>3</sup> Die Armutslücke gibt an, um wieviel Prozent eine Person von der Schwelle zur Nicht-Armut entfernt ist.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Dezil zurückzuführen, die im Durchschnitt bei rund 1 600 Euro lagen. Dagegen gab es in Ostdeutschland vor allem bei Beziehern höherer Arbeitslosenhilfebeträge Einkommensrückgänge (siehe Angabe zum neunten Dezil innerhalb dieser Gruppe).

Auch die Einkommenssituation der Sozialhilfe-Haushalte hat sich im Zuge der Einbeziehung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in das SGB II wesentlich verändert. Bei der Interpretation der Einkommensentwicklung dieser Gruppe muss bedacht werden, dass die Zahl der Empfänger von Sozialhilfe nach dem SGB XII deutlich geringer ist als nach dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz. Für Gesamtdeutschland zeigt sich eine Reduzierung des mittleren Einkommens von rund 9 240 Euro im Jahr 2004 auf 7 170 Euro im Jahr 2005.

Nach dem in internationalen Vergleichen gebräuchlichen Maßstab waren 2005 gut 17 Prozent der deutschen Bevölkerung einkommensarm.<sup>9</sup> Beson-

ders stark von Einkommensarmut betroffen waren dabei Personen in Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe-Haushalten – die Armutsquote lag hier bei 51 beziehungsweise 54 Prozent.

Einkommensarmut ist in Ostdeutschland weiter verbreitet als im Westen. Dies zeigt sich vor allem bei Personen in Arbeitslosen-Haushalten. Während in Westdeutschland gut 39 Prozent dieser Gruppe arm sind, beträgt die Quote in Ostdeutschland fast 48 Prozent. Die „Armutslücke“, die angibt, um wieviel Prozent die Personen von der Schwelle zur Nichtarmut entfernt sind, liegt in Ostdeutschland mit gut 13 Prozent um 2 Prozentpunkte über dem Wert für Westdeutschland.

Vom Einkommensjahr 2004 zum Einkommensjahr 2005 – und damit während der Einführung von Arbeitslosengeld II – erhöhte sich die Armutsquote um 1,5 Prozentpunkte auf fast 19 Prozent. Dieser Zuwachs geht zurück auf einen Anstieg sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. Zwar kann

<sup>9</sup> Nach international üblichem Standard werden Personen definiert, deren verfügbares äquivalenzgewichtetes Einkommen weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median) der Gesamtbevölkerung beträgt. Nach den Maßstäben des SGB gelten die Beziehern von ALG II und Sozialgeld nicht als arm, denn diese Sozialleistungen sind ja gerade so bemessen, dass der betroffene Haushalt – gemäß den gesetzlichen Richtlinien – nicht arm ist. In ihrem Armuts- und

Reichtumsbericht verwendet die Bundesregierung jedoch ebenfalls das international übliche Konzept der relativen Einkommens-Armut (Laeken-Indikator 1). Danach können ALG-II- und Sozialgeld-Empfänger einkommensarm sein – ebenso wie Haushalte, die keine Transfers beziehen.



nicht zwischen einem allgemeinen konjunkturellen Effekt und einem originären ALG-II-Effekt unterschieden werden, der Vergleich der Veränderungen der Armutsquote von 2004 auf 2005 für Haushalte ohne Leistungsbezug und Haushalte mit Leistungsbezug lässt jedoch eine Einschätzung der Wirkungsrichtung zu. Abgesehen von der Gruppe der Arbeitslosengeld-Haushalte hat sich die Armutsquote bei den Transferempfängern stark erhöht. Bei Personen in ALG-II-Haushalten lag sie im Jahr 2005 bei 66 Prozent. Personen, die im Jahr zuvor in Arbeitslosenhilfe-Haushalten gelebt hatten, waren zu 51 Prozent einkommensarm gewesen. Diese Erhöhung ist vor allem auf die Entwicklung in Ostdeutschland zurückzuführen.

Entgegengesetzt zu dem allgemeinen Trend einer sich erhöhenden Armutsquote entwickelte sich die Armutsquote für die Personen in ALG-Haushalten. Bereits bei der Betrachtung der Veränderung der Einkommenssituation hat sich gezeigt, dass dieser Gruppe 2005 teilweise deutlich höhere Einkommen zur Verfügung standen als 2004, insbesondere in Ostdeutschland. Dementsprechend ist die Armutsquote in dieser Gruppe von fast 28 Prozent im Jahr 2005 auf gut 16 Prozent 2006 zurückgegangen.

### Einkommensänderungen im Längsschnitt

Die Daten des SOEP erlauben auch eine „Vorher-Nachher-Längsschnittsbetrachtung“ der Einkommensverhältnisse der unmittelbar von der Reform betroffenen Personen.<sup>10</sup> Die vorhandenen Studien zu den Verteilungseffekten der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beruhen auf Ex-ante-Simulationen und berücksichtigen lediglich die Veränderungen bei den Arbeitslosenhilfe-Empfängern und deren Angehörigen.<sup>11</sup> Im Folgenden werden ebenso die Verteilungswirkungen für die Sozialhilfe-Bezieher ausgewiesen, da unterstellt werden kann, dass sich auch für diese Gruppe – wenngleich im Durchschnitt auf niedrigerem Niveau – aufgrund der Pauschalierung der Einnahmeveränderungen Einkommensveränderungen ergeben haben.

**10** Nicht in die Untersuchung einbezogen werden jene Personen, die vor der Reform erwerbslos waren, aber – weil sie keinen Anspruch darauf hatten – weder Sozialhilfe noch Arbeitslosenhilfe erhielten, aufgrund einer veränderten Rechtslage jedoch Arbeitslosengeld II bekamen. Dazu zählten insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, die die Gelegenheit genutzt haben, den Haushalt der Eltern zu verlassen.

**11** Hierbei zu nennen sind vor allem die Studie von Becker und Hauser: Auswirkungen der Hartz-IV-Reform auf die personelle Einkommensverteilung. Hans Böckler Stiftung, 2006; die von Schulte: Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV. Diskussionsbeiträge des Fachbereichs der Wirtschaftswissenschaft der FU Berlin 29, 2004; und die von Rudolph und Blos: Schätzungen der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf die Arbeitslosenhilfe-Bezieher. IAB Forschungsbericht 14, 2005.

In die Analyse werden alle Personen in Arbeitslosenhilfe-Haushalten einbezogen, in denen der ehemalige Arbeitslosenhilfe-Empfänger im Jahr 2005 ALG-II-Leistungen erhielt oder aufgrund der geänderten institutionellen Rahmenbedingungen keine Leistungen mehr bezog. Dagegen werden Personen in Arbeitslosenhilfe-Haushalten ausgeschlossen, in denen der frühere Arbeitslosenhilfe-Bezieher aufgrund einer Arbeitsaufnahme oder des Übergangs in den Ruhestand keine Leistungen mehr bezog. Bei den Sozialhilfe-Beziehern werden alle Personen berücksichtigt, die in Haushalten leben, die 2004 diese Leistung erhielten und im Jahr 2005 entweder immer noch Sozialhilfe oder ALG II bekamen.

In der Analyse werden die Nettoäquivalenzeinkommen der Jahre 2004 und 2005 miteinander verglichen.<sup>12</sup> Als Gewinner<sup>13</sup> werden jene Personen bezeichnet, deren bedarfsgewichtetes Einkommen<sup>14</sup> des Jahres 2005 um mehr als 5 Prozent gestiegen ist. Dagegen gelten als Verlierer alle Personen, deren bedarfsgewichtetes Einkommen 2005 um mehr als 5 Prozent gesunken ist. Einkommensänderungen von weniger als 5 Prozent werden als stabile Einkommenssituation angesehen. Betont werden muss, dass die gemessene reale Einkommensänderung vielfältige Gründe haben kann. Die bisher veröffentlichten Ex-ante-Simulationsstudien, die den ALG-II-Effekt in „Reinform“ simulieren, kommen mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass etwas mehr als die Hälfte der betroffenen Arbeitslosenhilfe-Empfänger Verluste erfahren (55 %–66 %), wobei die Quote der Verlierer in Ostdeutschland als besonders hoch angesehen wird (64 %–80 %).<sup>15</sup>

Die Hälfte der Personen, die in Arbeitslosen- und Sozialhilfe-Bezieher-Haushalten leben, mussten Einkommensverluste hinnehmen. Dem steht ein Drittel von Personen gegenüber, die Gewinne zu verzeichnen hatten (Tabelle 4). Der durchschnittliche Rückgang des Nettoäquivalenzeinkommens bei den Verlierern fiel mit 31 Prozent deutlich aus, die durchschnittlichen Zuwächse der Reformgewinner waren aber noch höher (40 %). Absolut gesehen sind die Einkommensverluste jedoch merklich größer als die Zuwächse. So musste ein Reformverlierer durchschnittlich einen Rückgang um 3 250 Euro jährlich

**12** Um die konkreten monetären Auswirkungen darzustellen, wird der Wert selbst genutzten Wohneigentums hier nicht berücksichtigt.

**13** Im Folgenden wird die Differenzierung nach Gewinnern und Verlierern der Einführung des ALG II, wie sie in den genannten Studien vorgenommen wurde, beibehalten.

**14** Die Einkommensveränderungen können auch Folge einer veränderten Haushaltszusammensetzung oder von Änderungen in der Erwerbstätigkeit von Mitgliedern des Haushalts sein. Sensitivitätsanalysen, die nur Personen in Haushalten mit unveränderter Haushaltszusammensetzung berücksichtigen, bestätigen allerdings die unten aufgeführten Ergebnisse, sowohl bezüglich der Verteilung nach Gewinnern und Verlierern als auch bei der absoluten und relativen Veränderung des bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommens.

**15** Becker und Hauser nutzen ebenfalls das SOEP für ihre Simulation und kommen zu einer Verliererquote von 50 Prozent in Westdeutschland und 65 Prozent in Ostdeutschland.

Tabelle 4

**Einkommensänderungen von 2004 bis 2005 bei ausgewählten Haushalten<sup>1</sup>**

	Arbeitslosenhilfe <sup>2</sup> - und Sozialhilfe <sup>3</sup> -Bezieher			Nur Arbeitslosenhilfe-Bezieher <sup>2</sup>		
	Verlierer	Stabiles Einkommen <sup>4</sup>	Gewinner	Verlierer	Stabiles Einkommen <sup>4</sup>	Gewinner
<b>Deutschland</b>						
Anteil in %	51	15	34	54	13	32
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-3 248	-73	2 623	-3 332	-135	2 441
Median in Euro	-2 763	-34	1 815	-2 763	-101	1 585
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-31	-1	40	-32	-1	36
<b>Westdeutschland</b>						
Anteil in %	50	15	35	54	12	34
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-3 375	-16	2 737	-3 574	-93	2 432
Median in Euro	-3 192	17	2 343	-3 314	-137	1 807
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-33	0	39	-36	-1	35
<b>Ostdeutschland</b>						
Anteil in %	53	14	33	55	14	31
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-3 092	-153	2 463	-3 072	-173	2 452
Median in Euro	-2 242	-101	1 585	-2 121	-101	1 531
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-29	-1	41	-28	-2	35

**1** Ohne Berücksichtigung von Veränderungen der Haushaltsstruktur.

**2** Ohne ehemalige Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die im folgenden Jahr erwerbstätig geworden beziehungsweise in Rente gegangen sind.

**3** Alle Sozialhilfe-Empfänger, die 2004 Sozialhilfe und im Jahr 2005 entweder Sozialhilfe oder ALG II erhalten haben.

**4** Einkommensänderungen von weniger als 5 Prozent des Vorjahreswerts.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

hinnehmen, während die Gewinner einen Zuwachs von durchschnittlich 2 620 Euro erzielten.

In Westdeutschland ist der Anteil der Reformgewinner mit 35 Prozent kaum höher als in Ostdeutschland (33 %) und entsprechend ist der Anteil der Verlierer in Ostdeutschland nur etwas höher (53 % gegenüber 50 %). Somit bestätigen die empirisch gemessenen Einkommensänderungen zwar, dass Verluste in Ostdeutschland häufiger auftreten, jedoch in einem geringeren Maß als von den Ex-ante-Simulationen vorhergesagt. Die Studie von Becker und Hauser erweist sich dabei als am treffsichersten.

Die Veränderung des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen zeigt, dass die durchschnittliche Erhöhung für die Reformgewinner in den alten Bundesländern stärker ausfällt als in den neuen. Während Westdeutsche einen Zuwachs um 2 340 Euro erhalten, liegt dieser für Ostdeutsche bei 1 590 Euro.

Die Ergebnisse nur für die Arbeitslosenhilfe-Bezieher und deren Angehörige ähneln den für die Gruppe der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebezieher dargelegten Resultaten. Hervorzuheben ist, dass sich der Anteil der Verlierer bei Einbeziehung der Sozialhilfe-Empfänger verringert (4 Prozentpunkte in Westdeutschland und 2 Prozentpunkte in Ostdeutschland).

Dass der Anteil der Verlierer der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe deutlich höher ist

als der Anteil der Gewinner, ist damit zu erklären, dass die frühere Arbeitslosenhilfe in ihrer Höhe an dem zuletzt verdienten Nettolohn ansetzte (eingeschränkte Lebensstandardsicherung), während sich das ALG II an dem soziokulturellen Existenzminimum ausrichtet. Dies führt dazu, dass Personen, die Arbeitslosenhilfe oberhalb des festgelegten Existenzminimums bezogen, Einkommensverluste erleiden. Dagegen profitieren ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe, die unter den Regelsätzen der Sozialhilfe lag, von der Hartz-IV-Reform, wenn sie die ergänzende Sozialhilfe früher nicht in Anspruch genommen haben.<sup>16</sup>

Dass die ostdeutschen Arbeitslosenhilfe-Bezieher etwas häufiger von Einkommenseinbußen betroffen sind als die westdeutschen, kann zurückgeführt werden auf die für das ALG II geltende verschärfte Bedürftigkeitsprüfung,<sup>17</sup> die sich unter anderem auf die Erwerbseinkommen des Partners bezieht. Da in Ostdeutschland nach wie vor eine höhere

**16** Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe vgl. Becker und Hauser, a.a.O.; und Frick, J.R., Groh-Samberg, O.: To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. SOEPpaper No. 53, 2007.

**17** Die Bedürftigkeitsprüfung beinhaltet unter anderem das Einkommen des (Ehe-)Partners des Leistungsempfängers. Während unter dem Arbeitslosenhilfe-Recht bei der Anrechnung des Erwerbseinkommens des Partners ein Freibetrag in Höhe der hypothetischen Arbeitslosenhilfe dieser Person eingeräumt wurde, erfolgt mit dem ALG II eine volle Berücksichtigung des Einkommens oberhalb der Hinzuverdienstgrenzen. Für weitergehende Informationen siehe Bäcker und Koch: Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II und bisheriger Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Soziale Sicherheit 03, 2004, 88–94.

Tabelle 5

**Einkommensänderungen nach der Haushaltszusammensetzung von 2004 und 2005**

Anteile in Prozent

Haushaltstypen	Arbeitslosenhilfe <sup>1</sup> - und Sozialhilfe <sup>2</sup> -Bezieher			Nur Arbeitslosenhilfe-Bezieher <sup>2</sup>		
	Verlierer	Stabiles Einkommen <sup>3</sup>	Gewinner	Verlierer	Stabiles Einkommen <sup>3</sup>	Gewinner
<b>Gesamteinkommen</b>						
Single-Haushalt	53	10	36	59	6	35
Paar-Haushalt ohne Kinder	58	9	33	57	9	34
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	49	13	37	53	15	32
Ein-Eltern-Haushalt	41	22	37	52	9	39
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	48	19	34	47	19	33
<b>Transfereinkommen</b>						
Single-Haushalt	61	11	28	65	13	22
Paar-Haushalt ohne Kinder	64	4	31	65	5	31
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	57	5	38	64	6	30
Ein-Eltern-Haushalt	39	7	54	49	1	50
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	66	10	23	65	11	24

**1** Ohne ehemalige Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die im folgenden Jahr erwerbstätig geworden beziehungsweise in Rente gegangen sind.

**2** Alle Sozialhilfe-Empfänger, die 2004 Sozialhilfe und im Jahr 2005 entweder Sozialhilfe oder ALG II erhalten haben.

**3** Einkommensänderungen von weniger als 5 Prozent des Vorjahreswerts.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Frauenerewerbsteilung besteht, kommt es hier häufiger zu Einschnitten. Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Ostdeutschen zwar häufiger zu den Verlierern zählen, die Westdeutschen aber bei der Höhe des Einkommensverlustes weitaus schlechter abschneiden. Trotz der größeren Verluste steht den westdeutschen Transferempfängern im Durchschnitt allerdings immer noch ein deutlich höheres bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen zur Verfügung

als den ostdeutschen. Das liegt vor allem daran, dass im Durchschnitt die Wohnkosten – und damit die entsprechenden Unterstützungsleistungen – höher sind als im Osten.

Tabelle 5 macht deutlich, dass bei allen Haushaltstypen der Anteil der Verlierer über dem der Gewinner liegt. Lediglich die Einkommensänderungen der Personen in Ein-Eltern-Haushalten in der Gruppe

Tabelle 6

**Transfereinkommen von 2004 und 2005 bei ausgewählten Haushaltstypen<sup>1</sup>**

	Arbeitslosenhilfe <sup>2</sup> und Sozialhilfe <sup>3</sup> -Bezieher			Nur Arbeitslosenhilfe-Bezieher <sup>2</sup>		
	Verlierer	Stabiles Einkommen <sup>4</sup>	Gewinner	Verlierer	Stabiles Einkommen <sup>4</sup>	Gewinner
<b>Deutschland</b>						
Anteil in %	56	7	37	63	7	30
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-2 277	-15	2 362	-2 352	2	2 195
Median in Euro	-1 882	0	1 670	-1 980	0	1 573
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-49	0	96	-51	0	69
<b>Westdeutschland</b>						
Anteil in %	51	8	41	62	7	31
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-2 559	-22	2 433	-2 668	5	2 357
Median in Euro	-2 000	0	1 620	-2 000	0	1 573
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-51	-1	95	-53	0	77
<b>Ostdeutschland</b>						
Anteil in %	63	6	31	64	7	29
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-1 977	-3	2 241	-2 021	-3	2 012
Median in Euro	-1 856	0	1 794	-1 882	0	1 322
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-48	0	97	-50	0	60

**1** Ohne Berücksichtigung von Veränderungen der Haushaltsstruktur.

**2** Ohne ehemalige Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die im folgenden Jahr erwerbstätig geworden beziehungsweise in Rente gegangen sind.

**3** Alle Sozialhilfe-Empfänger, die 2004 Sozialhilfe und im Jahr 2005 entweder Sozialhilfe oder ALG II erhalten haben.

**4** Einkommensänderungen von weniger als 5 Prozent des Vorjahreswerts.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007



der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe-Bezieher sind annähernd gleich auf Gewinner (37 %) und Verlierer (41 %) verteilt. Arbeitslosenhilfe-Bezieher in Paar-Haushalten ohne Kinder oder in Single-Haushalten sind am häufigsten mit Einkommensverlusten konfrontiert: 57 beziehungsweise 59 Prozent. Diese Entwicklung ist bei den Paar-Haushalten wohl auch Folge der verschärften Bedürftigkeitsprüfung, da das Einkommen des Partners voll angerechnet wird. Der ebenfalls hohe Anteil von Verlierern unter den Single-Haushalten verdeutlicht, dass diese Personen früher mehrheitlich Arbeitslosenhilfe bezogen haben, die über dem neu festgelegten sozio-kulturellen Existenzminimum für Langzeitarbeitslose lag.

Ein noch stärker differenziertes Bild zeigt sich, wenn nicht das gesamte Haushaltseinkommen, sondern nur die Unterstützungsleistungen in den Blick genommen werden. Von den Single-Haushalten, den Paar-Haushalten ohne Kinder sowie von den Haushalten mit erwachsenen Kindern mussten dabei jeweils knapp zwei Drittel Verluste aufgrund der Reform hinnehmen. Die Mehrzahl der Alleinerziehenden erhielt indes höhere Unterstützungsleistungen, was nicht zuletzt daran liegt, dass viele von ihnen von der Sozialhilfe zum ALG II gewechselt sind (Tabelle 5, unterer Teil). Im Schnitt verloren

die Transferbezieher in Westdeutschland mehr als diejenigen in Ostdeutschland (Tabelle 6).

### Fazit

Der vorliegende Bericht leistet keinen Beitrag zur Evaluation des mit den Hartz-Reformen verbundenen Ziels, Personen verstärkt in die Erwerbstätigkeit zu integrieren. Untersucht werden vielmehr ausschließlich die unmittelbaren monetären Auswirkungen auf das Einkommen der Leistungsbezieher. Die Analyse zeigt, dass die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neu eingeführten Arbeitslosengeld II zu gravierenden Veränderungen der Einkommenssituation der Betroffenen geführt hat – so, wie von der Politik intendiert. Es gab zwar auch eine erhebliche Zahl von Gewinnern, die Zahl der Verlierer überwog aber. Dementsprechend ist der Anteil der von der Reform betroffenen Leistungsbezieher, die als einkommensarm gelten, deutlich gestiegen – von gut der Hälfte im Jahr 2004 auf zwei Drittel 2005. Im Zuge der konjunkturellen Entwicklung ab 2006 hat sich dieser Anteil möglicherweise etwas verringert. Verluste aufgrund der Reform mussten vor allem Haushalte ohne minderjährige Kinder hinnehmen. Vergleichsweise gut abgeschnitten haben dagegen Alleinerziehende.

**JEL Classification:**  
J60, D31, I31

**Keywords:**  
SOEP,  
Income distribution,  
Unemployment benefit II



# Nachfolgestaaten Jugoslawiens: Auf dem Weg in die Europäische Union?

*Die Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens haben in den vergangenen Jahren beachtliche ökonomische Erfolge erzielt. Die Wachstumsraten lagen zumeist bei 5 bis 6 Prozent jährlich, die Arbeitslosigkeit konnte deutlich reduziert und die Inflation stark eingedämmt werden. Der Rückstand in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gegenüber der EU ist aber immer noch enorm. Engere wirtschaftliche Beziehungen untereinander und eine bessere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union setzen eine Lösung der nach wie vor gravierenden politischen Probleme voraus. Dazu gehören nicht nur die Kriegsfolgeprobleme zwischen den Staaten, sondern beispielsweise auch der Mangel an gegenseitiger Akzeptanz für eine Lösung des Kosovo-Konflikts und die kaum funktionierende Koordination der Politik zwischen den staatlichen Einheiten innerhalb von Bosnien und Herzegowina. Wegen der starken Verflechtung der ökonomischen und politischen Fragen scheint langfristig am ehesten eine „Paketlösung“ vorstellbar, die allen diesen Ländern eine „europäische“ Zukunft, die konkrete Perspektive eines EU-Beitritts bietet. Ebenso wie schon in Teilen der gegenwärtigen EU würden regionale Probleme durch die europäische „Klammer“ gemildert und die wirtschaftliche Entwicklung gefördert. Die Fragmentation des alten Balkan kann politisch und ökonomisch nur durch die Integration in der Europäischen Union entschärft werden.*

Joachim Volz  
jvolz@diw.de

Nina Labović  
nina.labovic@cg.yu

In den 90er Jahren ist das ehemalige Jugoslawien im Zuge einer Reihe kriegerischer Auseinandersetzungen auseinander gebrochen. Im vorliegenden Bericht werden Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens (NEJ),<sup>1</sup> Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien beschrieben. Diese Länder streben mittel- bis längerfristig eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union an.<sup>2</sup>

Nach einem zunächst zögerlichen Engagement Europas für die Staaten des früheren Jugoslawien hat sich seit dem Kosovokrieg die Einstellung gewandelt. Dies hat zur

**1** Slowenien, das schon aufgrund seiner geografischen Lage und seines historischen Hintergrunds privilegiert war, hatte bereits im ehemaligen Jugoslawien ein ökonomisch hohes Niveau erreicht. Dem Land gelang es daher in kurzer Zeit, sowohl Mitglied der Europäischen Gemeinschaft als auch des Euroraumes zu werden. Damit kann es kaum noch zu den besonders problembeladenen Ländern des Balkans gezählt werden.

**2** Wegen des Auseinanderbrechens des früheren Jugoslawiens in mehrere Staaten und der in den Folgejahren oft unzureichenden oder ganz ausgebliebenen statistischen Erfassung sind viele Daten für einige Jahre gar nicht vorhanden oder zwischen den Nachfolgestaaten – vor allem vor 2002 – allenfalls sehr grob vergleichbar. Auch differieren teilweise die Daten nationaler und internationaler Institutionen erheblich. Dennoch werden die grundlegenden Unterschiede sichtbar. Bis Sommer 2006 waren Serbien und Montenegro noch ein Staat.

Tabelle 1

**Entwicklung wirtschaftlicher Indikatoren für die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Bosnien und Herzegowina</b>												
Bevölkerung (in 1 000)		3 645	3 738	3 653	3 725	3 781	3 798	3 828	3 858	3 889	3 919	3 950
Bruttoinlandsprodukt, real (in % gegenüber dem Vorjahr)			29,9	28,9	9,5	5,2	3,6	5,5	3,0	6,0	5,5	6,2
Bruttoinlandsprodukt (nominal) pro Kopf (EUR)				1 225	1 374	1 516	1 634	1 714	1 794	1 953	2 100	2 388
Erwerbstätige (in % gegenüber dem Vorjahr)					0,7	-0,9	-3,2	-1,7	0,2	0,0	0,3	0,3
Arbeitslosenquote (in %)					39,4	39,7	40,0	40,9	42,0	43,2	44,2	44,8
Verbraucherpreise (in % gegenüber dem Vorjahr)			5,6	-0,3	2,9	5,0	3,2	0,3	0,5	0,3	3,6	7,5
Leistungsbilanzsaldo (in % des nom. BIP)				-6,2	-8,3	-7,5	-13,3	-19,1	-20,9	-19,2	-21,3	-11,4
Bruttoschuldenstand (in % des nom. BIP)								34,8	30,6	28,1	31,7	
Finanzierungssaldo des Staates(in % des nom. BIP)								-0,1	0,8	1,7	2,6	2,0
Ausländische Direktinvestitionen (Mill. EUR)								282	338	534	421	338
Wechselkurs BAM/EUR				1,97	1,96	1,96	1,96	1,96	1,96	1,96	1,96	1,96
<b>Kroatien</b>												
Bevölkerung (in 1 000)	4 453	4 494	4 572	4 501	4 554	4 381	4 437	4 443	4 442	4 439	4 442	4 441
Bruttoinlandsprodukt, real (in % gegenüber dem Vorjahr)		5,9	6,8	2,5	-0,9	2,9	4,4	5,6	5,3	4,3	4,3	4,8
Bruttoinlandsprodukt (nominal) pro Kopf (EUR)	3 268	3 533	3 891	4 282	4 101	4 563	4 998	5 507	5 906	6 462	7 038	7 704
Erwerbstätige (in % gegenüber dem Vorjahr)					4,1	-5,4	3,9	0,6	1,7	0,7	0,7	0,9
Arbeitslosenquote (in %)		10,0	10,0	11,7	14,5	16,1	15,8	14,8	14,3	13,8	12,7	11,1
Verbraucherpreise (in % gegenüber dem Vorjahr)	1,9	3,5	3,6	5,7	4,0	4,6	3,8	1,7	1,8	2,1	3,3	3,2
Leistungsbilanzsaldo (in % des nom. BIP)	-7,6	-5,0	-12,6	-6,8	-7,1	-2,5	-3,6	-8,6	-7,1	-4,9	-6,3	-7,6
Bruttoschuldenstand (in % des nom. BIP)								50,7	51,2	52,0	52,7	50,0
Finanzierungssaldo des Staates(in % des nom. BIP)						-7,5	-6,8	-5,0	-6,2	-4,9	-4,1	-3,0
Ausländische Direktinvestitionen (Mill. EUR)								1 197	1 785	990	1 425	2 838
Wechselkurs HRK/EUR	6,76	6,80	6,96	7,14	7,58	7,63	7,47	7,41	7,56	7,50	7,40	7,32
<b>Mazedonien</b>												
Bevölkerung (in 1 000)	1 963	1 977	1 983	1 993	2 002	2 010	2 016	2 022	2 026	2 030	2 037	2 043
Bruttoinlandsprodukt, real (in % gegenüber dem Vorjahr)	-1,1	1,2	1,4	3,4	4,3	4,5	-4,5	0,9	2,8	4,1	3,8	3,1
Bruttoinlandsprodukt (nominal) pro Kopf (EUR)	1 757	1 783	1 669	1 602	1 722	1 937,3	1 904,2	1 981	2 025	2 128	2 277	2 430
Erwerbstätige (in % gegenüber dem Vorjahr)						0,8	9,0	-6,3	-2,9	-4,1	4,3	4,6
Arbeitslosenquote (in %)						32,2	30,5	31,9	36,7	37,2	37,3	36,0
Verbraucherpreise (in % gegenüber dem Vorjahr)	15,8	2,3	2,6	0,9	-0,3	6,4	5,5	2,2	1,2	-0,4	0,5	3,2
Leistungsbilanzsaldo (in % des nom. BIP)	-6,3	-7,5	-8,0	-8,7	-2,7	-1,9	-7,2	-9,4	-3,3	-7,7	-1,3	-0,4
Bruttoschuldenstand (in % des nom. BIP)								48,7	45,0	43,8	48,5	41,5
Finanzierungssaldo des Staates(in % des nom. BIP)						1,8	-7,2	-5,0	-1,1	0,0	0,3	-0,6
Ausländische Direktinvestitionen (Mill. EUR)								83	84	126	80	279
Wechselkurs MKD/EUR	49,15	50,08	56,20	61,07	60,62	60,72	60,91	60,98	61,26	61,34	61,30	61,19
<b>Montenegro</b>												
Bevölkerung (in 1 000)	635	640	643	647	651	654	658	617	620	622	623	625
Bruttoinlandsprodukt, real (in % gegenüber dem Vorjahr)	14,3	27,6	6,6	4,6	-8,3	3,1	-0,2	1,7	2,4	4,2	4,0	6,5
Bruttoinlandsprodukt (nominal) pro Kopf (EUR)								2 109	2 244	2 516	2 784	3 091
Erwerbstätige (in % gegenüber dem Vorjahr)						-3,3	0,2	-0,7	1,8	0,6	0,6	4,5
Arbeitslosenquote (in %)	24,4	21,3	21,8	18,5	19,3	19,3	21,2	20,7	22,7	22,4	19,7	15,5
Verbraucherpreise (in % gegenüber dem Vorjahr)								16,4	6,8	2,2	2,4	3,0
Leistungsbilanzsaldo (in % des nom. BIP)								-12,6	-7,3	-7,2	-8,9	-29,4
Bruttoschuldenstand (in % des nom. BIP)								88,3	51,1	44,9	40,4	35,6
Finanzierungssaldo des Staates(in % des nom. BIP)								-2,8	-3,1	-2,1	-1,8	1,8
Ausländische Direktinvestitionen (Mill. EUR)								.	44	53	393	644
<b>Serbien</b>												
Bevölkerung (in 1 000)	7 628	7 622	7 599	7 568	7 540	7 516	7 503	7 500	7 481	7 463	7 471	7 486
Bruttoinlandsprodukt, real (in % gegenüber dem Vorjahr)					-18,0	4,5	4,8	4,2	2,5	8,4	6,2	5,7
Bruttoinlandsprodukt (nominal) pro Kopf (EUR)					2 374,9	3 517,6	1 757,3	2 242	2 408	2 643	2 833	3 424
Erwerbstätige (in % gegenüber dem Vorjahr)						-2,6	0,2	-1,7	-1,2	0,5	0,9	-2,1
Arbeitslosenquote (in %)						12,1	12,2	13,3	14,6	18,5	20,8	20,9
Verbraucherpreise (in % gegenüber dem Vorjahr)						71,1	95,0	19,5	9,9	11,0	16,1	11,7
Leistungsbilanzsaldo (in % des nom. BIP)						-1,7	-2,4	-7,9	-7,0	-11,7	-8,5	-11,4
Bruttoschuldenstand (in % des nom. BIP)								80,6	70,9	56,7	52,9	34,9
Finanzierungssaldo des Staates (in % des nom. BIP)								-3,3	-4,0	-1,4	1,4	-0,6
Ausländische Direktinvestitionen (Mill. EUR)								504	1 208	777	1 265	3 504
Wechselkurs CSD/EUR								60,68	65,05	72,57	82,91	84,06

Quellen: wiw; Eurostat; Europäische Kommission; IMF; UNECE; nationale statistische Ämter.

DIW Berlin 2007

politischen Befriedung und ökonomischen Stabilisierung der Region erheblich beigetragen. Insgesamt hat sich die Lage seither deutlich entspannt.<sup>3</sup>

Für die ökonomisch-politische Entwicklung in den NEJ von besonderer Bedeutung war der am 10. Juni 1999 in Köln beschlossene Stabilitätspakt für Südosteuropa, in dem sich 40 Partnerländer und Organisationen mit längerfristigen Hilfen für den Wiederaufbau, die multilaterale Kooperation und die Demokratisierung der NEJ-Staaten engagierten und dem sich im Oktober 2000 auch Rest-Jugoslawien (Serbien und Montenegro) anschloss.<sup>4</sup> Das „Fundraising“ der ersten Konferenzen 2000 und 2001 erbrachte jeweils Mittel von insgesamt rund 2,5 Milliarden Euro für eine Fülle von Projekten, vornehmlich im Infrastrukturbereich<sup>5</sup>. In den Jahren seither haben sowohl die internationale Aufmerksamkeit für die Region als auch die Bereitstellung finanzieller Mittel spürbar abgenommen, nicht zuletzt, weil zunächst die Integration der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer in die EU im Vordergrund stand. Immerhin wurde auf dem Thessaloniki-Gipfel der EU 2003 hervorgehoben, dass der Stabilitätspakt komplementär sein solle zum EU Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, dass also für die NEJ-Länder eine langfristige Perspektive im Hinblick auf einen möglichen Beitritt zur EU eröffnet werden müsse. Inzwischen sind Kroatien und Mazedonien bereits seit einiger Zeit offizielle Beitrittskandidaten.

Ein großes Problem für die Durchführung der verschiedenen Programme und insbesondere des Stabilitätspaktes liegt in der sehr mangelhaften Koordinierung der zahlreichen Einzelprojekte, über die jedes Geberland für sich entscheidet, ohne eine Übersicht darüber zu haben, welche Projekte gleichzeitig oder parallel von anderen Ländern gefördert werden.<sup>6</sup>

## Makroökonomische Entwicklung

Die ökonomischen Folgen der Kriege zwischen den Staaten und Regionen der früheren Republik Jugoslawien konnten vielfach – gemessen an der damaligen Höhe des Bruttoinlandsprodukts – erst nach Jahren kompensiert werden. Um das Jahr 2000 hat sich die Situation im Allgemeinen stabilisiert.

Seitdem ist ein deutlicher Aufschwung im Gebiet der NEJ zu beobachten, obwohl zunächst auch noch die weltwirtschaftliche und insbesondere europäische Schwäche der Wirtschaftsentwicklung zu Beginn der laufenden Dekade bremsend wirkte. So lag das Wirtschaftswachstum in den letzten Jahren in den meisten NEJ bei 5 bis 6 Prozent (Tabelle 1). Der Aufschwung wurde dabei vor allem von der Binnennachfrage getragen und war begleitet von einer Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen.

Fast überall gelang es in diesem Jahrzehnt, die Preissteigerung auf ein erträgliches Maß zu drücken; selbst in Serbien, das von einem sehr hohen Inflationsniveau kam und besonders ungünstige Bedingungen für eine Stabilisierung aufwies, konnte bis zum Beginn dieses Jahres der Preisauftrieb auf rund 5 Prozent begrenzt werden. Grund für die durchgehende Stabilisierung war vor allem eine strikte *Geldpolitik*, die mit der zunehmenden Unabhängigkeit der Zentralbanken ermöglicht worden war und vom Internationalen Währungsfonds und der EU vielfach auch als Bedingung für weitere Hilfen gefordert wurde.

Das geldpolitische Regime ist dabei in den NEJ durchaus unterschiedlich gestaltet worden. Schon zu D-Mark-Zeiten haben sowohl Bosnien und Herzegowina als auch Montenegro und der Kosovo für eine Stabilisierung auf der Grundlage einer festen Bindung an diese Währung optiert. Im Unterschied zu Bosnien und Herzegowina hat dabei – ohne formales Arrangement, aber mit Unterstützung der Deutschen Bundesbank – Montenegro die D-Mark auch physisch eingeführt und anschließend konsequent die Umstellung auf den Euro mitvollzogen. Es ist damit das einzige Euroland, das der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank unterliegt, ohne ein Mitspracherecht zu haben. Auch Kroatien und Mazedonien haben die Wechselkurspolitik zur Stabilisierung eingesetzt, jedoch ohne feste Bindung an eine Währung. Noch pragmatischer hat Serbien seine Geld- und Währungspolitik gehandhabt und sich letztlich an einem jeweiligen Inflationsziel orientiert.

Zwar sollte der Einfluss der unterschiedlichen Wechselkursregime, zumindest hinsichtlich der Möglichkeiten zur langfristigen Preisstabilisierung, nicht überschätzt werden, wie etwa die früheren Erfahrungen in der EU gezeigt haben. Im Hinblick auf die Vertrauensbildung bei den potentiellen Investoren können allerdings ein fester Wechselkurs oder gar die Einführung des Euro – wie im Fall Montenegros – durchaus positiv wirken.

Wie die Geldpolitik, so weist auch die *Fiskalpolitik* – bei der allerdings nichtbudgetäre Fonds Probleme der Vergleichbarkeit der ausgewiesenen Defizite

<sup>3</sup> Allerdings ist es nicht gelungen, bis zum 10. Dezember dieses Jahres – wie angestrebt – zu einer allgemein akzeptierten Regelung des Kosovo-Problems zu kommen. Im Gegenteil könnte das Ergebnis der Wahlen vom 18. November 2007 zunächst eine einseitige Verkündung der Unabhängigkeit des Kosovo bewirken, die wiederum entsprechende Bestrebungen bei den Serben und Kroaten in Bosnien und Herzegowina verstärken dürfte.

<sup>4</sup> Five Years of Stability Pact. Südosteuropa Mitteilungen, 04/2004, 3.

<sup>5</sup> a. a. O., 29.

<sup>6</sup> a. a. O., 50.



aufwerfen – keine grundlegenden Probleme auf. Die Maastricht-Kriterien, die hier allerdings offiziell nicht zugrunde gelegt werden, sind inzwischen weitgehend erfüllt. Indes sind die Budgetstrukturen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite nicht immer effizient. Die Reduzierung von Subventionen für staatseigene Betriebe, aber auch die Umstrukturierungen von Ausgaben zugunsten wachstumsfördernder Investitionen – auch in die häufig mangelhafte Infrastruktur – bleiben bisher unzureichend.

Problematisch war zumeist die *außenwirtschaftliche Entwicklung*. Die traditionell starke Spezialisierung einzelner Republiken des ehemaligen Jugoslawien, so etwa Kroatiens auf Schiffbau und Tourismus, Mazedoniens und Montenegros auf Schwerindustrie und Metalle, führte zu großen Problemen, weil die früheren Handelsstrukturen zwischen den Republiken Jugoslawiens zunächst vielfach obsolet wurden. Dies trug – neben den Kriegsfolgen – zu dem hohen Importbedarf der einzelnen Länder bei. Hinzu kam die unzureichende internationale Wettbewerbsfähigkeit. Besonders groß sind die Probleme für Bosnien und Herzegowina, wo das Leistungsbilanzdefizit, gemessen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, in den letzten Jahren bei rund 20 Prozent lag.

### Länderspezifische Entwicklungen

Obwohl sich viele der ökonomischen Probleme in den NEJ sehr ähneln, divergieren die Interessenlagen der einzelnen Staaten von den Zielsetzungen beim Aufbau der Infrastruktur bis hin zur Auseinandersetzung über die Kosovo-Region so sehr, dass sowohl eine ökonomische als auch eine politische Zusammenarbeit und eine nachhaltig friedliche Entwicklung der Gesamtregion nur unter dem Dach der Europäischen Gemeinschaft vorstellbar scheinen. Vielfach sind die Probleme aber auch typische Folgen des Übergangs von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft, wobei die Frage des effizienten Einsatzes der Ressourcen oder des Aufbaus eines adäquaten Banken- und Finanzwesens eine zentrale Rolle spielen. Im Rahmen des Stabilitätspaktes wurden in den NEJ zahlreiche nationale und internationale Organisationen tätig, die auch dazu beigetragen haben, die akuten ökonomischen und institutionellen Probleme zu analysieren und durch Reformen zu entschärfen.

#### Bosnien und Herzegowina

Die Situation in Bosnien und Herzegowina ist auch heute noch, elf Jahre nach dem Krieg, besonders schwierig. Die komplexe politische und räumliche Struktur mit zwei staatlichen Einheiten und drei ethnischen Volksgruppen (Bosniaken, Kroaten und

Serben) und Religionen hemmt gemeinsame Entscheidungen zu notwendigen Reformen, mangelnde Rechtssicherheit und ein hohes Maß an Korruption belasten die Lage zusätzlich.<sup>7</sup> Noch immer muss die EUFOR-Truppe der Europäischen Union den Frieden im Land gewährleisten, noch immer gibt es den von der internationalen Gemeinschaft eingesetzten „Hohen Repräsentanten“, der letztlich noch über der Zentralregierung des Landes, die nur eingeschränkte Kompetenzen hat, steht. Nach dem Krieg war ein Drittel aller Häuser zerstört, und die Wirtschaftskraft hat trotz der Erholung in den letzten Jahren erst die Hälfte des Niveaus der Vorkriegszeit erreicht. Auch die meisten großen Betriebe sind zerstört oder heute unrentabel. Die feste Bindung der bosnischen Währung zunächst an die Mark und dann an den Euro hat immerhin eine stabile Preisentwicklung zur Folge gehabt, jedoch ist die offizielle Arbeitslosigkeit mit deutlich über 40 Prozent weiterhin extrem hoch. Positiv entwickelt haben sich dagegen der Handel und der Dienstleistungssektor, auch ist Bosnien gegenwärtig der einzige Nettoexporteur von Energie. Die Schwerpunkte der europäischen und deutschen Hilfe liegen ähnlich wie in Montenegro und Serbien bei einer Verbesserung der Infrastruktur und dem Aufbau eines effizienten Finanzwesens, auch zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Allerdings sind die Durchsetzung von Reformen oder auch nur die Schaffung effizienter marktwirtschaftlicher Strukturen angesichts der komplexen politischen Strukturen besonders schwierig, so dass insbesondere für eine stärkere Aktivität von KMU kein sehr attraktives Umfeld vorhanden ist. Wegen der großen sozialen und Arbeitsmarktprobleme müssen auch die sozialen Sicherungssysteme völlig neu gestaltet werden, zumal sich die Situation mit der erforderlichen Privatisierung der großen staatlichen Betriebe noch verschärfen dürfte. Zwar strebt auch Bosnien und Herzegowina langfristig einen EU-Beitritt an, jedoch dürfte dies – gelingt ein solcher Beitritt nicht im Rahmen eines Beitrittsarrangements für die „Reststaaten“ des früheren Jugoslawiens – sehr langwierig sein.

#### Kroatien

Abgesehen von dem in dieser Untersuchung nicht betrachteten Sonderfall Slowenien ist Kroatien unter den größeren Balkanländern das Land mit der größten Offenheit gegenüber der EU, mit der rund 70 Prozent des Außenhandels abgewickelt werden. Kroatien ist bereits seit 2004 – also noch länger als

<sup>7</sup> Ein hohes Maß an Korruption kennzeichnet alle NEJ-Staaten. Nach dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International, bei dem Dänemark als Land mit der niedrigsten Korruption auf Platz 1 und Deutschland auf Platz 16 liegen, findet sich Kroatien auf Platz 64. Die anderen NEJ-Staaten kommen gar erst auf den Plätzen 79 bis 85. Vgl. Transparency International: Annual Report 2007.

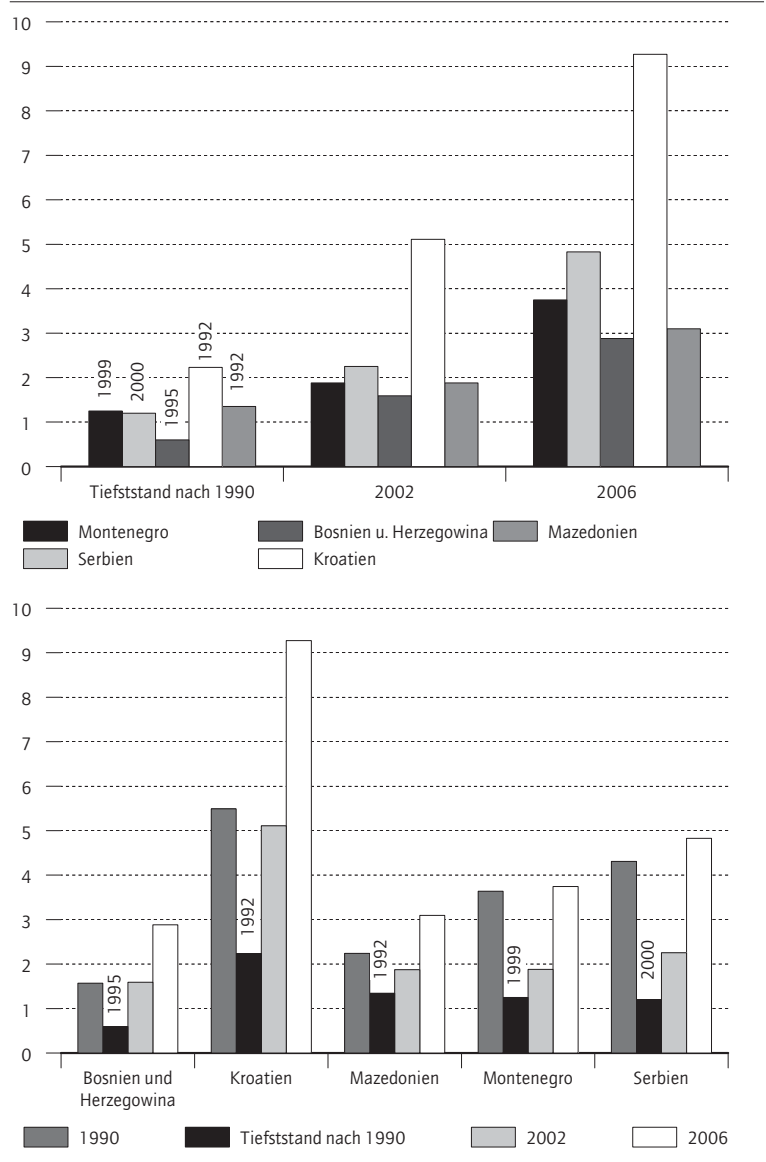
Mazedonien – als EU-Beitrittskandidat akzeptiert; die Verhandlungen über einen Beitritt begannen 2005 nach Erfüllung einiger politischer Auflagen, insbesondere einer besseren Zusammenarbeit mit dem internationalen Strafgerichtshof in Den Haag, werden jedoch wohl erst 2009 abgeschlossen sein. Wirtschaftlich steht Kroatien mit weitem Abstand an der Spitze der hier betrachteten Staaten. Zwar ist die Leistungsbilanz noch stark defizitär, die Arbeitslosenquote ist jedoch mit zuletzt nur noch gut 10 Prozent erheblich niedriger als in den anderen Ländern. Der Zustand der öffentlichen Finanzen sowie die Preisentwicklung – bei einer Inflationsrate von rund 3 Prozent – können als annähernd befriedigend bezeichnet werden. Dabei ist das Pro-Kopf-Einkommen mehr als doppelt so hoch wie in Serbien und mehr als dreimal so hoch wie in Bosnien und Herzegowina, dem Land mit dem niedrigsten Wohlstandsniveau (Abbildung). Auch die ausländischen Direktinvestitionen sind pro Kopf der Bevölkerung hoch und werden nur von Montenegro übertroffen. Kroatien hat bereits eine Reihe strukturpolitischer Reformen durchgeführt. Hierzu zählen insbesondere die Straffung und Reform des öffentlichen Sektors mit einer Vereinfachung des Steuersystems, die Privatisierung zahlreicher öffentlicher Unternehmen u.a. im Energie- und Telekommunikationssektor und die gemäß den EU-Richtlinien durchgeführte Neustrukturierung der für Kroatien wichtigen Industriebereiche Stahl und Schiffbau. Wie in den anderen Staaten gab es zahlreiche Neuerungen im Bankensektor und eine effizientere Kreditvergabe insbesondere für die KMU.

### Mazedonien

Nach der Unabhängigkeit 1991 sank das Bruttoinlandsprodukt Mazedoniens während der Balkankriege – vor allem wegen des Wegfalls der Hauptabsatzmärkte – bis 1996 um rund die Hälfte. Das Wirtschaftswachstum hat sich zwar erholt, war aber schwächer als in den anderen NEJ und nicht ausreichend, die hohe Arbeitslosigkeit von rund einem Drittel der Erwerbspersonen deutlich zu reduzieren. Ansonsten sind die wirtschaftlichen Probleme ähnlich wie im großen Nachbarstaat Serbien. Eine gute Exportperformance weisen die Bereiche Eisen und Stahl auf. Die Leistungsbilanz insgesamt ist noch leicht defizitär, auch weil die Löhne im regionalen Vergleich relativ hoch sind (etwa 40 Prozent über dem Niveau Serbiens; nur in Kroatien sind die Löhne höher). Die Infrastruktur des Landes ist marode, die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung unzureichend, die Bürokratie groß und die Korruption allgegenwärtig. Der Privatisierungsprozess ist zwar weiter fortgeschritten als in Serbien, indes mangelt es an ausreichendem Management-Know-how und Technologietransfer. Allerdings ist die Annäherung

Abbildung

### Nominales Bruttoinlandsprodukt im ehemaligen Jugoslawien In 1 000 US-Dollar je Einwohner



Quelle: United Nations.

DIW Berlin 2007

an die EU mit dem bereits 2002 abgeschlossenen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen weiter gediehen als in den meisten anderen NEJ. Im Rahmen des Abkommens müssen im Hinblick auf die anstehenden Beitrittsverhandlungen 33 Vertragskapitel umgesetzt werden, von den Prinzipien des gemeinsamen Marktes bis hin zu einer europäischen Außenpolitik. Seit 2005 hat Mazedonien bereits den Status eines EU-Beitrittslandes. Politisch und ökonomisch ist Deutschland der wichtigste Partner des Landes. Verschiedene deutsche Institutionen und Behörden (zum Beispiel die Polizei aus Brandenburg) engagieren sich für die Beratung in Verwaltung und Politik (Wirtschaftsrecht, Steuer-

reform, Wettbewerbsrecht etc.), die Förderung der Kreditvergabe an die KMU sowie für den Abbau ethnischer Spannungen. Für die Vorbereitung auf den EU-Beitritt von besonderer Bedeutung sind die Reformen in der Landwirtschaft.

### Montenegro

Das Euroland Montenegro ist seit Juni 2006 unabhängig. Die Arbeitslosigkeit war nach dem Zerfall Jugoslawiens extrem hoch; inzwischen ist die Arbeitslosenquote von fast 25 auf etwa 15 Prozent gesunken. Das Land ist heute politisch und wirtschaftlich stabil. Das Wirtschaftswachstum im letzten Jahr betrug 6,5 Prozent. Seit 2001 konnte eine Reihe von Reformen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik durchgesetzt werden. Die öffentlichen Finanzen sind gesund, die Leistungsbilanz weist 2006 und 2007 allerdings hohe Defizite aus, ein Zeichen einerseits für einen Nachholbedarf bei der wirtschaftlichen Entwicklung, andererseits aber auch für eine noch mangelnde Wettbewerbsfähigkeit. Unter den Industrieprodukten nehmen Stahl und Aluminium mit einem Anteil von etwa 45 Prozent an der Gesamtproduktion eine besonders wichtige Stellung ein – auch für den Export. Fast ein Drittel des Außenhandels wird mit Serbien abgewickelt. Deutschland wie auch die EU insgesamt unterstützen vor allem die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur (Energieeffizienz, Trinkwasserversorgung, Straßennetz), insbesondere im Hinblick auf den ausbaufähigen Tourismussektor (internationale Klassifizierung, Qualifizierungen von Fachkräften), sowie die Vergabe vergünstigter Kredite an kleine und mittlere Unternehmen. Mit dem im Oktober 2007 abgeschlossenen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen strebt Montenegro längerfristig eine Mitgliedschaft in der EU an.

### Serbien

Seit dem demokratischen Umbruch 2000 hat sich die wirtschaftliche Lage in Serbien wieder stabilisiert. Das Bruttoinlandsprodukt lag zum Ende der Kriege nur noch bei etwa einem Drittel des ehemaligen Niveaus. Die regionalen und personellen Einkommensunterschiede sind in Serbien besonders groß, der Anteil der „Armen“ ist – auch aufgrund des Zustroms von Flüchtlingen – hoch, während sich andererseits – vor allem als Folge von Korruption – in den Händen einer Minderheit ein enormer Reichtum ansammelte. Das Wirtschaftswachstum nahm in den letzten Jahren wieder kräftig zu, und die Inflation konnte gesenkt werden, wenngleich bei weitem nicht in dem Ausmaß wie in Montenegro. Zu den höheren Preissteigerungen trugen auch die Anhebung administrierter Preise und in den letzten zwei Jahren die Einführung einer Mehrwertsteuer bei. Die Industrieproduktion ist im Vergleich zur

Situation im früheren Jugoslawien immer noch sehr schwach, und das Wachstum ging vor allem von der Erholung der Landwirtschaft aus. Seit Mai 2007 regiert zwar eine proeuropäische Regierung, jedoch sind die ultranationalistischen Kräfte immer noch sehr stark und beeinträchtigen die politische Stabilität, die besondere Bedeutung für die Entwicklung der Investitionen aus dem Ausland hat. Trotz der schwierigen Umstände ist es gelungen, in Serbien eine Reihe von Reformen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik durchzusetzen. In November 2007 wurde auch hier ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen. In der EU hat vor allem Deutschland die Transformation von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft unterstützt. Nur wenn es gelingt, die Lebensbedingung der Bevölkerung zu verbessern, kann es zu einer politischen Stabilisierung der Region kommen. Inzwischen wurden mit den Reformen auch die Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen verbessert. Die deutsche Beratungs- und Fördertätigkeit für Serbien einschließlich der Leistungen im Rahmen des Stabilitätspaktes lag von 2000 bis 2006 bei rund 400 Millionen Euro. Neben der wirtschaftspolitischen Beratung (zum Beispiel hinsichtlich Rechtssicherheit bei ausländischen Investitionen, Konzession- und Konkursrecht, Einführung einer Mehrwertsteuer und anderem) wurden vor allem die öffentliche Infrastruktur (Energienetz und -effizienz, Straßen, Trinkwasser- und Abwassersysteme) und die Kreditvergabe an die KMU gefördert. Ähnliche Schwerpunkte bestehen für die Förderung im Kosovogebiet, dessen zukünftiger völkerrechtlicher Status zur Zeit noch nicht klar ist. Gelingt es, diese politische Frage – ebenso wie diejenige der Kooperation mit dem internationalen Strafgerichtshof in Den Haag – zu klären, dürfte sich die wirtschaftliche Unterstützung aus der EU noch deutlich verstärken.

### Allmählicher Anschluss an das Niveau der Europäischen Union

Vom Tiefpunkt der wirtschaftlichen Lage, der um das Jahr 2000 zu datieren ist, bis heute hat sich die Wirtschaftslage in allen betrachteten Ländern erheblich verbessert. Wenngleich die Kriegsfolgen noch nicht überwunden sind, hat in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts doch das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf überall seine Höhe aus der Zeit von 1990 wieder erreicht und im Fall Kroatiens sogar deutlich überschritten. Ein Vergleich mit den Ländern der „alten“ Europäischen Union (EU-15) zeigt, dass das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf allerdings noch weit auseinander klafft, von weniger als einem Zehntel des EU-15-Niveaus in Bosnien und Herzegowina sowie in Mazedonien bis zu etwa einem Viertel in Kroatien (Tabelle 2). Etwas anders sieht es aus, zieht

man zum Vergleich die neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländer (EU-12) heran: Kroatien liegt mit rund 7 700 Euro pro Kopf bereits höher als der Durchschnitt der EU-12, das Niveau der anderen NEJ-Staaten ist allerdings zumeist weniger als halb so hoch. Die Arbeitslosenquote liegt in den meisten NEJ-Staaten weit über dem Durchschnitt der EU-12 oder der EU-15, während die Entwicklung der Verbraucherpreise vielfach bereits mit derjenigen in den EU-Ländern vergleichbar ist. Im Hinblick auf einen möglichen EU-Beitritt befindet sich Kroatien nach vielen Kriterien und insbesondere nach einem Vergleich mit der Situation der zuletzt der EU beigetretenen Länder zum Zeitpunkt der Antragstellung für die EU-Mitgliedschaft bereits heute im „Zielbereich“ die anderen Länder haben aus ökonomischer Sicht aber noch eine größere Wegstrecke vor sich.

Nach acht Jahren Stabilitätspakt und der – wenn auch nicht immer befriedigenden – Durchführung einer Reihe von Reformen stehen die hier betrachteten Staaten des westlichen Balkans nunmehr als Folge mehrerer Jahre guter Konjunktur eher vor der Gefahr einer wirtschaftlicher Überhitzung, dies auch, weil es in einigen Fällen eine jahrelange Liquiditätsschwemme gab, die insbesondere durch den aggressiven Markteintritt westlicher Banken verursacht wurde. Zudem ist die Schieflage vieler Leistungsbilanzen eine Herausforderung für die längerfristige Stabilität. Historisch wie auch im internationalen Vergleich niedrig blieb die öffentliche Verschuldung.

Mit Ausnahme Serbiens haben die Währungen der NEJ eine zumeist relativ stabile oder sogar feste Relation zum Euro. Da die Länder im Vergleich zur EU oder auch zum Euroraum klein sind und zudem den größten Teil ihres Handels mit der EU abwickeln, wäre langfristig ein Beitritt zur EU und auch zum Euroraum – auch im Hinblick auf die Kriterien eines „optimalen Währungsgebiets“ – vorteilhaft.

Die Löhne sind vielfach stark gestiegen, die Preise für Vermögenswerte stellenweise – so etwa regional im Immobiliensektor in Montenegro – explodiert. Zwar wirkt die langfristige Perspektive eines EU-Beitritts positiv, jedoch macht sich schon jetzt ein Mangel an Facharbeitern bemerkbar, zumal qualifizierte Arbeitskräfte in starkem Maße abgewandert sind. In Serbien herrscht nach einer schwierigen Regierungsbildung ein weitgehender Stillstand der Reformen. Zwar lässt der boomende private Konsum auch hier die Wirtschaft kräftig expandieren, jedoch kommen Privatisierungen und notwendige Reformen – wie das Recht für Ausländer, Grundstücke zu erwerben – kaum voran. In Mazedonien hat sich eine Reihe wirtschaftlicher Indikatoren verbessert,

Tabelle 2

### Nominales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquote 2006

	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	Verbraucherpreise	Arbeitslosenquote in %
	In Euro	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	
EU-27	23 503	2,3	8,2
EU-15	27 816	2,2	7,7
EU-12 (neue Mitgliedsländer)	7 204	3,2	10,0
Bosnien und Herzegowina	2 388	7,5	44,8
Kroatien	7 704	3,2	11,1
Mazedonien	2 430	3,2	36,0
Montenegro	3 091	3,0	15,5
Serbien	3 424	11,7	20,9

Quellen: wiiw; Eurostat; Europäische Kommission; IMF; UNECE.

DIW Berlin 2007

aber die Arbeitslosigkeit liegt hier noch immer bei rund 37 Prozent.

Vielfach ist ein Mismatch zwischen dem Ziel der Preisstabilisierung einerseits und dem starken Kreditwachstum sowie den Leistungsbilanzdefiziten andererseits zu beobachten. Die Finanzpolitik ist zumeist bereits restriktiv, und eine straffere Geldpolitik würde bei Wechselkursflexibilität eine Aufwertung bewirken, aber die Kreditgewährung durch ausländische Banken nur sehr partiell treffen. Administrative Maßnahmen zur Krediteindämmung wiederum sind aus anderen Gründen unerwünscht. Langfristig sind die Konflikte nur aufzulösen, wenn die Kreditexpansion bei einer effizienten Allokation der finanziellen Mittel zu einer entsprechenden Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, aber auch mittels entsprechender Investitionen zu einer Erhöhung des Produktionspotentials führt, wie es im Verlauf der EU-Integration beispielsweise in Irland der Fall war.

### Fazit

Die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien (NEJ) haben in den letzten Jahren beachtliche ökonomische Erfolge erzielt, auch wenn der Weg zu einer EU-Mitgliedschaft teilweise noch lang ist. Zahlreiche Bedingungen für engere wirtschaftliche Beziehungen zwischen den NEJ und eine bessere Zusammenarbeit der NEJ mit der EU sind allerdings ohne eine Auflösung der politischen Probleme kaum zu erfüllen. Zu Letzteren gehören nicht nur die Kriegsfolgeprobleme zwischen den Staaten, sondern beispielsweise auch der Mangel an gegenseitiger Akzeptanz für eine Lösung des Kosovo-Konflikts und die kaum funktionierende Koordination der Politik zwischen den staatlichen Einheiten in Bosnien und Herzegowina.



**JEL Classification:**  
F15, O57

**Keywords:**  
Economic Development  
in the Balkan States,  
Former FR Yugoslavia,  
EU-membership  
Balkan States

Wegen der starken Verflechtung der ökonomischen und politischen Probleme scheint langfristig am ehesten eine Paketlösung vorstellbar, die allen NEJ eine europäische Zukunft, die konkrete Perspektive eines EU-Beitritts bietet. Dabei könnten die gegenwärtigen EU-Beitrittskandidaten Kroatien und Mazedonien vorangehen, nach Erfüllung der Beitrittskriterien gefolgt von Montenegro, Bosnien und Herzegowina und – im Gefolge einer nach

Möglichkeit europäischer Lösung der Kosovo-Frage – auch Serbien. Ebenso wie schon in Teilen der gegenwärtigen EU würden regionale Probleme durch die europäische Klammer gemildert und die wirtschaftliche Entwicklung gefördert. Die Fragmentation des alten Balkan kann politisch und ökonomisch nur durch die Integration in der Europäischen Union entschärft werden.



Andréanne Léger and Sushmita Swaminathan

**Innovation Theories: Relevance and Implications  
for Developing Country Innovation**

Innovation is at the basis of economic development and as such, it is instrumental for developing countries. We review the literature on innovation from the perspectives of four select branches of economics to build a conceptual framework of innovation applicable to developing countries. The conceptual framework includes insights from the surveyed literature and identifies areas of further research. Finally, we conclude with policy recommendations for innovation policies in developing countries highlighting the fact that intellectual property protection is not likely to be at the basis of innovation in these countries.

**Discussion Paper No. 743**

November 2007

Ronny Freier and Viktor Steiner

**„Marginal Employment“: Stepping Stone or Dead End?  
Evaluating the German Experience**

„Marginal Employment“, i.e. employment at low working hours and earnings not covered by social security, has been gaining importance in the German economy over the past decade. Using a large newly available panel data set and statistical matching techniques, we analyse the effects of marginal employment on future individual outcome variables such as unemployment, regular employment and earnings. In addition to average treatment effects, we calculate dynamic and cumulative treatment effects accounting for total time spent in various labor market states and related earnings over a period of three years. We find that marginal employment (i) does not affect time spent in regular employment within a three-years' observation period, (ii) reduces future unemployment, (iii) slightly increases cumulated future earnings, on average, and (iv) is associated with a small negative cumulative earnings effect for older workers in west Germany.

**Discussion Paper No. 744**

November 2007

## Impressum

DIW Berlin  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

## Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Christian Wey

## Redaktion

Kurt Geppert  
PD Dr. Elke Holst  
Manfred Schmidt

## Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 – 30 – 89789–249  
presse@diw.de

## Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

## Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–  
Einzelheft Euro 7,–  
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer  
und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements spätestens  
6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

## Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

## Druck

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.

Claudia Keser and Claude Montmarquette

## Voluntary Teaming and Effort

In a series of experimental games, each of two players may choose between remuneration based on either private or team effort. Although at least one of the players has the subgame perfect equilibrium strategy to choose remuneration based on private effort, we frequently observe team remuneration chosen by both players. Team remuneration allows for high pay-off for each player for cooperation, but at the same time provides individual incentives to take a free ride on the other player's effort. Due to significant cooperation we observe that in team remuneration participants make higher profits than in private remuneration. We also observe that, when participants are not given the option of private remuneration, they cooperate significantly less.

## Discussion Paper No. 745

November 2007

Christian Dreger and Eric Girardin

## Does the Nominal Exchange Rate Regime Affect the Long Run Properties of Real Exchange Rates?

This paper examines whether the behaviour of the real exchange rate is associated with a particular regime for the nominal exchange rate, like fixed and flexible exchange rate arrangements. The analysis is based on 16 annual real exchange rates and covers a long time span, 1870–2006. Four subperiods are distinguished and linked to exchange rate regimes: the Gold Standard, the interwar float, the Bretton Woods system and the managed float thereafter. Panel integration techniques are applied to increase the power of the tests. Cross section correlation is embedded via common factor structures. The evidence shows that real exchange rates properties are affected by the exchange rate regime, although the impact is not very strong. A unit root is rejected in both fixed and flexible exchange rate systems. Regarding fixed-rate systems, mean reversion of real exchange rates is more visible for the Gold Standard. The half lives of shocks have increased after WWII, probably due to a higher stickiness of prices and a lower weight of international trade in the determination of exchange rates. Both for the periods before and after WWII, half lives are lower in flexible regimes. This suggests that the nominal exchange rate plays some role in the adjustment process towards PPP.

## Discussion Paper No. 746

November 2007

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden (<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/index.html>).

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (<http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/index.html>).