

Berlin

60. Jahrgang

- dennoch in erheblichem Maße auf Kredite angewiesen sein, folglich zunehmende Schuldendienstlasten zu tragen haben.

Auch für die ostdeutschen Kommunen muß Sparsamkeit das oberste Gebot sein. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind im Aufholprozeß dennoch weiterhin erhebliche Zuweisungen von Bund und Ländern unabdingbar.

- ### Originäre Finanzkraft der Gemeinden sehr schwach

Tabelle 1

Kennziffern zur Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen 1992 und 1995

	1992		1995		Jahresdurchschnittl. Veränderung 1995/92	Zum Vergleich: westdt. Kommunen 1992	
	Mrd. DM	DM je Einw.	Mrd. DM	DM je Einw.	vH	DM je Einw.	Westdeutsche Kommunen = 100
Originäre Einnahmen	19,4	1 335	26,2	1 797	10,5	2 544	52,5
Steuern	4,0	277	6,9	473	19,9	1 374	20,2
Lohn-/Einkommensteuer	2,4	164	4,0	274	18,5	638	25,7
Gewerbesteuer	0,7	45	1,6	110	31,7	568	7,9
Sonstige Steuern	0,9	68	1,3	89	13,0	168	40,5
Gebühren	4,2	289	5,3	364	8,0	496	58,3
Sonst. originäre Einnahmen	11,2	769	14,0	960	7,7	674	114,0

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Arbeitskreis Steuerschätzungen; Schätzungen des DIW.

zung der Gewerbesteuer liegen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer in den ostdeutschen Gemeinden heute unter 50 DM je Einwohner, während sie in den westdeutschen Gemeinden fast 600 DM je Einwohner betragen. Der kommunale Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer stellt die wichtigste Steuerquelle der ostdeutschen Gemeinden dar, obwohl auch hier der Abstand zu den westdeutschen Kommunen beträchtlich ist.

Der Projektion über die Finanzlage der ostdeutschen Kommunen liegen die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten und die Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai 1993 sowie die im föderalen Konsolidierungsprogramm beschlossenen Maßnahmen zugrunde. Danach wird sich an der geringen originären Finanzkraft der Gemeinden bis 1995 bei den gegebenen steuerlichen Regelungen und der zu erwartenden Entwicklung des Gebührenaufkommens sowie der sonstigen originären Einnahmen kaum etwas ändern. Zwar dürften insbesondere die Steuereinnahmen kräftig zunehmen. Aber selbst wenn die angenommene Zunahme von knapp 20 vH jährlich erreicht würde, bliebe immer noch ein beträchtlicher Rückstand gegenüber den westdeutschen Kommunen. Angesichts des hohen Ausgabendrucks dürften die Einnahmen nach wie vor bei weitem nicht zur Bedarfsdeckung reichen.

Mit der Aussetzung der Gewerbesteuer ist zwar ein Anreiz zur Gewerbeansiedlung gegeben, den Gemeinden wird damit aber gegenwärtig eine originäre Finanzquelle entzogen.

Begrenzte ausgabenpolitische Handlungsspielräume

Solange die originäre Finanzkraft der Kommunen schwach bleibt, sind nur wenig Spielräume bei der Gestaltung der Ausgaben vorhanden (vgl. Tabelle 2). Dies ist auch durch das inzwischen erreichte hohe Niveau der Personalausgaben bedingt. Je Einwohner waren die Personalausgaben 1992 in den ostdeutschen Gemeinden um 40 vH höher als in den westdeutschen Kommunen (vgl. Tabelle 3). Ursache ist der weitaus höhere Personalstand. Während für die Kernverwaltungen vergleichsweise wenig Personal eingesetzt wird — zum Teil sogar Personalbedarf besteht —, ist insbesondere bei den sozialen Einrichtungen und den Versorgungsbetrieben die Zahl der Beschäftigten sehr viel größer als in Westdeutschland. Ein Personalabbau gestaltet sich aber sehr schwierig. So lassen sich kaum private oder gemeinnützige Träger für Sozialeinrichtungen, wie Kindertagesstätten, finden. Wegen der geltenden Landesgesetze sind Einschränkungen im Angebot meist nur in engem Rahmen möglich.

Tabelle 2

Die Entwicklung der Ausgaben in den ostdeutschen Kommunen 1992 bis 1995

	1992	1993	1994	1995
	Mrd. DM			
Laufende Ausgaben	38,5	42,6	46,3	50,3
davon:				
Personalausgaben	19,9	21,4	22,6	23,3
Sachaufwand	10,3	10,8	11,2	11,6
Soziale Leistungen	4,1	5,3	6,9	9,3
Zinsausgaben	0,6	1,2	1,5	1,8
Sonst. laufende Ausgaben	3,6	3,9	4,1	4,3
Sachinvestitionen	18,3	18,7	19,3	20,0
Ausgaben insgesamt	56,8	61,3	65,6	70,3
	Veränderung in vH gegenüber Vorjahr			
Laufende Ausgaben	.	10,6	8,7	8,6
davon:				
Personalausgaben	.	7,5	5,6	3,1
Sachaufwand	.	4,9	3,7	2,7
Soziale Leistungen	.	29,3	30,2	34,8
Zinsausgaben	.	100,0	25,0	20,0
Sonst. laufende Ausgaben	.	8,3	5,2	4,9
Sachinvestitionen	.	2,2	3,2	3,6
Ausgaben insgesamt	.	7,9	7,0	7,2
Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Schätzungen des DIW.				

Tabelle 3

Pro-Kopf-Ausgaben in den west- und ostdeutschen Kommunen

	Ostdeutsche Kommunen				Zum Vergleich: Westdt. Kommunen	
	1992	1993	1994	1995	1992	Westdt. Kommunen = 100
	DM je Einwohner				DM je Einw.	vH
Laufende Ausgaben	2 641	2 922	3 176	3 450	2 956	89,3
davon:						
Personalausgaben	1 365	1 468	1 550	1 598	981	139,1
Sachaufwand	707	741	768	796	674	104,9
Soziale Leistungen	281	364	473	638	660	42,6
Zinsausgaben	41	82	103	123	160	25,6
Sonstige laufende Ausgaben	247	268	281	295	481	51,4
Sachinvestitionen	1 255	1 283	1 324	1 372	785	159,8
Ausgaben insgesamt	3 896	4 205	4 500	4 822	3 741	104,1
<i>Quellen:</i> Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Schätzungen des DIW.						

Die Kommunen haben dennoch seit 1991 einiges getan, um auf einen niedrigeren Personalstand zu kommen. Von Mitte 1991 bis Ende 1992 wurde die Zahl der Beschäftigten um 15 vH reduziert; für 1993 ist eine weitere Verminderung um 10 vH vorgesehen. Nur so kann erreicht werden, daß trotz der weiteren Lohnangleichungen die Personalausgaben 1993 nur um knapp 8 vH zunehmen.

Der Personalabbau wird sich auch 1994 und 1995 zumindest im gleichen Umfang wie bisher fortsetzen müssen, wobei auch Privatisierungseffekte in verstärktem Maße wirksam werden dürften. Unter dieser Voraussetzung könnte die Steigerung der Personalausgaben in so engen Grenzen gehalten werden, wie sie hier mit 5,6 vH (1994) und 3,1 vH (1995) unterstellt wurde. Allerdings werden die Ausgaben für soziale Leistungen stark steigen. Gegenwärtig liegen sie erst bei etwa 40 vH der vergleichbaren Ausgaben in den westdeutschen Kommunen. Da die Zahl der anspruchsberechtigten Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe abnimmt, wird auch der Kreis der Sozialhilfeempfänger wachsen. Daher ist bei den Ausgaben für soziale Leistungen mit jährlichen Zuwachsraten von 30 vH zu rechnen.

Die sich abzeichnenden Belastungen im Verwaltungshaushalt werfen die Frage auf, welchen Spielraum es für kommunale Investitionen gibt. Im Jahre 1992 haben sich die Ausgaben für Sachinvestitionen um rund 50 vH erhöht. Damit erreichten die Pro-Kopf-Werte inzwischen etwa das 1,6-fache derjenigen in den westdeutschen Kommunen. Zu dem beträchtlichen Anstieg der Investitionen im Jahre 1992 hat insbesondere beigetragen, daß noch Mittel aus dem Kommunalkreditprogramm zur Verfügung standen und Ausgabenreste aus dem Vorjahr übertragen wurden.

Schwierig ist die Prognose der Investitionsentwicklung in den folgenden Jahren. Sie hängt wesentlich von zwei Punkten ab: Einmal geht es darum, wie der gegenwärtige Stand der Infrastruktur eingeschätzt wird. Zum anderen muß die Zeitspanne definiert werden, in der eine mit Westdeutschland vergleichbare Infrastruktur aufgebaut werden kann und soll.

Nach Berechnungen des DIW betrug das staatliche Bruttoanlagevermögen je Einwohner im Jahre 1989 in Ostdeutschland mit 5 000 DM nur knapp 40 vH des westdeutschen Wertes (13 000 DM)¹. Infolge der kräftigen Steigerung der staatlichen Investitionstätigkeit in Ostdeutschland dürfte diese Lücke inzwischen schon deutlich geringer sein. Voraussetzung für weitere Verbesserungen ist ein wesentlich höheres Investitionsvolumen je Einwohner in Ostdeutschland über einen längeren Zeitraum. Soll bis zum Ende des Jahrzehnts eine annähernd gleichwertige Infrastrukturausstattung erreicht werden, müßten die realen Investitionen — ausgehend von 1992 — jährlich um 4 bis 5 vH gesteigert werden. Bei einem längeren Anpassungszeitraum würde ein schwächerer Anstieg ausreichen.

Den größten Teil der Infrastrukturinvestitionen tragen in Westdeutschland die Kommunen; knapp zwei Drittel des staatlichen Anlagevermögens ist ihnen zuzurechnen. Dies gilt in Ostdeutschland gegenwärtig noch nicht. Einen beträchtlichen Teil der staatlichen Infrastrukturinvestitionen führen hier auch Bund, Länder und die Sondervermögen (Post, Bahn) durch. Dennoch sind auch die Kommunen

¹ Vgl. Martin Gornig: Szenarien der Wirtschaftsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2000, DIW-Diskussionspapier Nr. 46, Berlin 1992, S. 28.

erheblich gefordert. Soll der Rückstand innerhalb eines überschaubaren Zeitraums überwunden werden, ist es erforderlich, daß die kommunalen Investitionen real zumindest auf dem erreichten hohen Niveau gehalten werden. Dies bedeutet, daß die Investitionsausgaben jährlich um 3 bis 4 vH zunehmen müßten.

Zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben ist, solange die originäre Finanzkraft schwach bleibt, ein hoher Bedarf an Krediten und an Zuweisungen notwendig. In welchem Umfange hier Bund und Länder gefordert sind, hängt entscheidend davon ab, wie sich die Möglichkeiten zur kommunalen Kreditaufnahme gestalten lassen.

Enger Kreditrahmen

Die Aufnahme von Krediten wird für die ostdeutschen Gemeinden durch die bestehenden Finanzverfassungen begrenzt. Zwar war die Pro-Kopf-Verschuldung in den Kommunen der neuen Bundesländer 1991 mit rund 400 DM gegenüber den westdeutschen Gemeinden (2 000 DM) noch gering. Die Möglichkeiten zur Kreditaufnahme sind aber eng an die Finanzkraft der Gemeinden gekoppelt. Maßgeblich hierfür ist in Westdeutschland die sogenannte freie Finanzspitze. Danach muß der gegenwärtige und der zu erwartende Überschuß des Verwaltungshaushalts so groß sein, daß sich daraus der laufende und künftige Schuldendienst tragen läßt. Damit soll gesichert werden, daß die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune durch die Kreditaufnahme nicht dauerhaft gefährdet wird.

Für Ostdeutschland bedeutete diese haushaltsrechtliche Vorschrift, daß sich die Kreditaufnahme der Gemeinden weitgehend auf die Finanzierung unmittelbar rentierli-

cher Investitionen beschränken müßte; der Schuldendienst kann hier über die zusätzlichen Gebühreneinnahmen gedeckt werden. Jedoch wird sich die Kreditaufnahme auf absehbare Zeit nicht an Überschüsse im Verwaltungshaushalt binden lassen. Da die ostdeutschen Kommunen auf Zuweisungen angewiesen sind, dürfte es auf Jahre hinaus solche Überschüsse nicht geben. In den haushaltsrechtlichen Bestimmungen für die neuen Bundesländer wird deshalb die Kreditgewährung in einer Übergangszeit nur an einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt geknüpft. Es fragt sich jedoch, woran sich die Kreditaufnahme dann orientieren sollte.

Gemessen an der Kreditfinanzierungsquote, d.h. den Anteil, den die Kredite an der Finanzierung der kommunalen Ausgaben haben, spielt die Kreditaufnahme in den ostdeutschen Gemeinden bereits eine wichtige Rolle. Sie erreichte 1991 rund 14 vH und 1992 etwa 11 vH, während sie in den westdeutschen Gemeinden 1991 nur knapp 3 vH betrug. Die Entwicklung der Verschuldung war wesentlich durch das vom Bund geförderte kommunale Sonderkreditprogramm geprägt, das der Anschubfinanzierung der kommunalen Investitionen diene.

Kreditfinanzierungsquoten in dieser Höhe könnten über die nächsten Jahre hinweg kaum durchgehalten werden. Der Schuldendienst würde so beträchtlich steigen, daß die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinden in Frage gestellt wäre. Ein schneller und drastischer Abbau der Kreditfinanzierungsquote, wie er im Gemeindefinanzbericht 1993² mit 5 vH angenommen wurde, erscheint jedoch in

² Vgl. Hans Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1993, Der Deutsche Städtetag (Hrsg.), Stuttgart, S. 152.

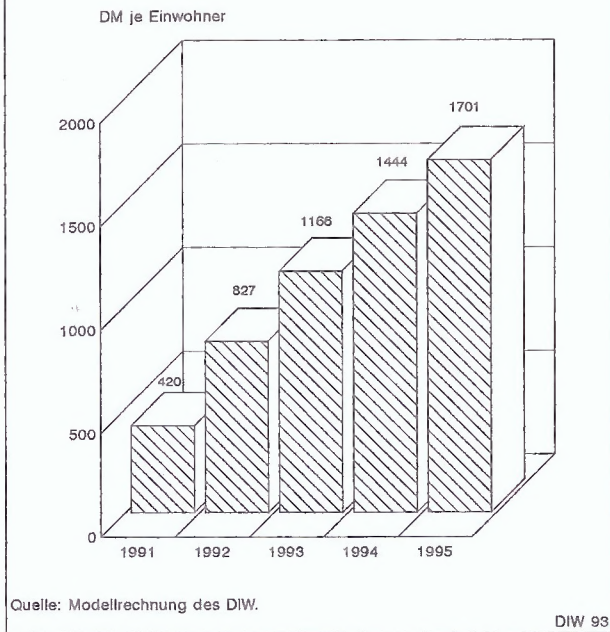
Tabelle 4

Kommunale Kreditentwicklung und Schuldendienst in den ostdeutschen Kommunen von 1991 bis 2000 (Modellrechnung)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Westdt. Komm. Ist 1991
	Ist										
Nettokreditaufnahme (Mrd. DM)	6,2	6,0	5,0	4,1	3,8	3,6	3,4	3,2	3,0	2,8	5,7
Nettokreditaufnahme (DM je Einw.)	417	407	339	278	258	244	230	217	203	190	96
Kreditfinanzierungsquote (vH der Ausg.)	14,2	10,6	8,2	6,3	5,4	4,8	4,2	3,7	3,3	2,8	2,8
Ausgaben (Mrd. DM)	43,4	56,8	61,3	65,6	70,3	75,2	80,5	86,1	92,1	98,6	200,7
Kreditmarktschulden (Mrd. DM)	6,2	12,2	17,2	21,3	25,1	28,7	32,1	35,3	38,3	41,1	120,2
Kreditmarktschulden (DM je Einw.)	420	827	1 166	1 444	1 701	1 945	2 176	2 393	2 596	2 786	2 020
Zinsen (Mrd. DM)	0,2	0,6	1,2	1,5	1,8	2,1	2,4	2,7	3,0	3,3	8,7
Zinslastquote (vH der Ausgaben)	0,5	1,0	2,0	2,3	2,6	2,8	3,0	3,1	3,3	3,4	4,3
Tilgungsbeträge (Mrd. DM)	.	.	0,2	0,2	0,2	0,6	1,0	1,4	1,8	2,2	8,2
Tilgungslastquote (vH der Ausgaben)	.	.	0,3	0,3	0,3	0,8	1,2	1,6	2,0	2,2	4,1
Steuern (Mrd. DM)	2,2	4,0	4,8	5,9	6,9	8,2	9,6	.	.	.	75,8
Zins-Steuer-Quote (vH)	9,1	15,0	25,0	25,4	26,0	25,6	25,0	.	.	.	11,5

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Arbeitskreis „Steuerschätzungen“; Schätzungen des DIW.

Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in den ostdeutschen Kommunen 1991 bis 1995



Anbetracht des hohen Investitionsbedarfes und des begrenzten Zuweisungspotentials kaum problemadäquat. Stattdessen sollte die Kreditfinanzierungsquote allmählich abgebaut werden. Um die Konsequenzen einer solchen Strategie aufzuzeigen, ist hier eine Modellrechnung durchgeführt worden. Ihr liegt die Annahme zugrunde, daß die Kreditfinanzierungsquote 1993 noch 8 vH beträgt, bis 1995 auf 5 vH reduziert und erst gegen Ende des Jahrzehnts bei 3 vH liegen wird (vgl. Tabelle 4).

Dies würde bedeuten, daß die Kreditfinanzierungsquote 1995 etwa das Doppelte des gegenwärtigen westdeutschen Standes beträgt. Dennoch würde die Pro-Kopf-Verschuldung mit 1 700 DM noch wesentlich unter dem westdeutschen Wert von 1991 (2 000 DM) liegen. Da der Verschuldungszuwachs rückläufig ist, flachen sich die Kurven für die Zins- und Tilgungslast ab (Schaubild 1 und 2). Beide Quoten dürften auch längerfristig unter den westdeutschen Werten liegen.

In Relation zu den Steuereinnahmen würde der Schuldendienst allerdings beträchtlich sein; für das Jahr 1995 errechnet sich eine Zins-Steuerquote von etwa 25 vH. Bezieht man auf längere Sicht die positiven wirtschaftlichen Effekte einer angemessenen Infrastrukturausstattung mit ins Kalkül, so sollte diese Belastung — selbst bei der gegebenen Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen — vorübergehend hingenommen werden. Jedoch zeigt ge-

rade die Zins-Steuerquote, daß eine stärkere Kreditanspruchnahme kaum vertretbar ist. Die vom Finanzplanungsrat³ unterstellte Zins-Steuerquote von 35 vH, der eine wesentlich stärkere Verschuldung der ostdeutschen Kommunen zugrunde liegt, würde die Finanzkraft der Gemeinden weit überfordern.

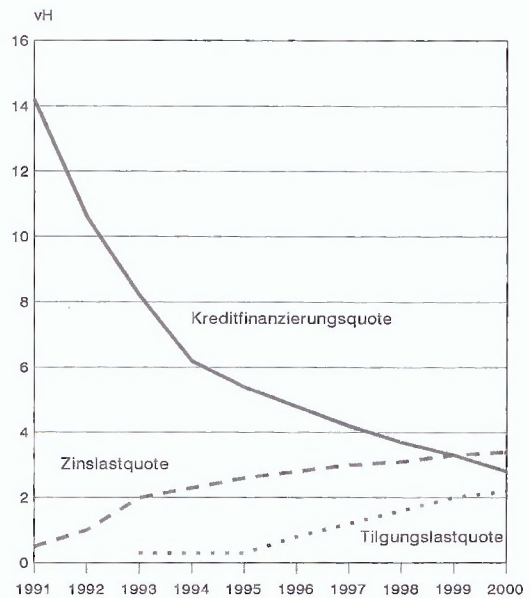
Weiterhin hohe Zuweisungen erforderlich

Stellt man die einzelnen Einnahmequellen zu den kommunalen Ausgaben in Beziehung, so zeigt sich, daß die originären Einnahmen nur mit gut einem Drittel zur Deckung der Ausgaben beitragen (Schaubild 3). Nur 7 vH ihrer Ausgaben konnten die ostdeutschen Gemeinden 1992 aus Steuereinnahmen decken; in westdeutschen Gemeinden waren es 37 vH. Fast zwei Drittel ihrer Ausgaben mußten die ostdeutschen Gemeinden also durch Zuweisungen und Kredite finanzieren, in Westdeutschland dagegen kamen die Gemeinden infolge ihrer besseren Finanzkraft nur auf knapp ein Drittel. An dieser Konstellation dürfte sich mittelfristig wenig ändern.

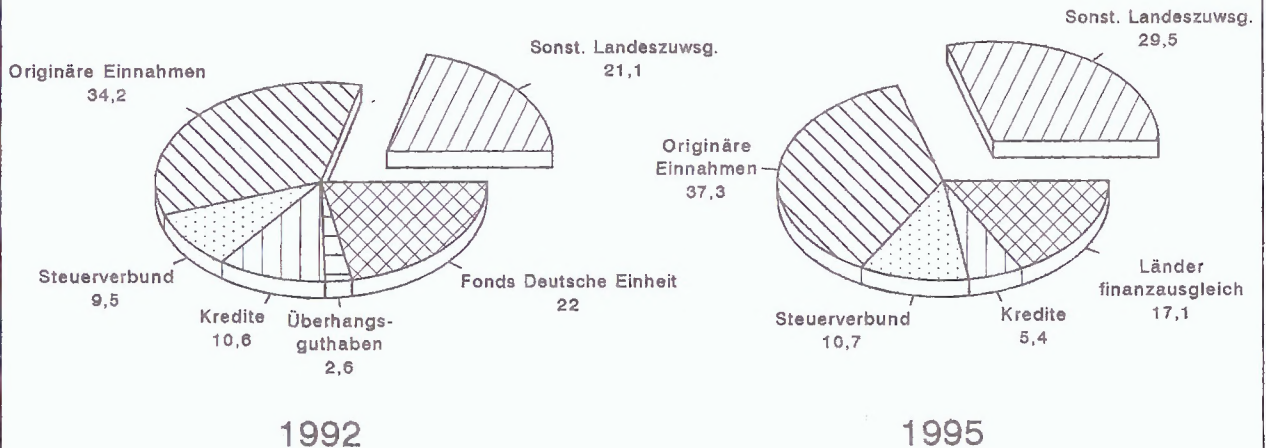
Im hier vorgestellten Szenario steigt die originäre Finanzkraft der Kommunen zwar bis 1995 auf 26 Mrd. DM.

³ Vgl. Materialien des Bundesministeriums der Finanzen zur 77. Tagung des Finanzplanungsrates vom 25.05.1993.

Ausgewählte Kreditkennziffern für die ostdeutschen Kommunen 1991 bis 2000



Deckung des Finanzbedarfs in den ostdeutschen Kommunen in vH



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, Schätzungen des DIW.

DIW 93

Die Ausgaben werden damit indessen auch nur zu 37 vH, also wenig mehr als 1992, gedeckt sein. Soll die Nettokreditaufnahme auf 4 Mrd. DM heruntergefahren werden, damit einer Überschuldung der Kommunen vorgebeugt wird, so wären 1995 zur Deckung des kommunalen Finanzbedarfs (70 Mrd. DM) Zuweisungen an die Kommunen in Höhe von 40 Mrd. DM notwendig — also etwa ein Drittel mehr als noch 1992 (vgl. Tabelle 5).

Drei Quellen stehen für die Zuweisungen zur Verfügung:

- Die erste Quelle ist der Anteil der Kommunen am Länderfinanzausgleich, der (unter Ausklammerung von Berlin) hier mit 30 Mrd. DM angesetzt wird. Analog zur Mittelverteilung beim Fonds Deutsche Einheit wurde unterstellt, daß den Kommunen 40 vH zufließen; das wären wie 1992 rund 12 Mrd. DM. Allerdings haben nicht alle ostdeutschen Länder die Absicht, den Kommunen ab 1995 einen Anteil in dieser Höhe zu gewähren. Im mittelfristigen Finanzplan des Landes Brandenburg ist zum Beispiel unterstellt, daß sich künftig auch der Anteil der Gemeinden am Länderfinanzausgleich nach der allgemeinen Steuernverbundquote (23 vH) bestimmt. Dies würde die Gemeinden zweifellos vor große finanzielle Probleme stellen. Zumindest

müßten dann den Kommunen zum Ausgleich in erheblichem Umfang zweckgebundene Investitionsmittel aus den Länderhaushalten bereitgestellt werden.

- Die zweite Quelle ist der Steuernverbund. In der vorliegenden Modellrechnung wird angenommen, daß 1995 aus dem Steuernverbund finanzielle Mittel in Höhe von 7,5 Mrd. DM — nach 5,4 Mrd. DM im Jahr 1992 — an die Gemeinden fließen. Unterstellt wurde eine Steuernverbundquote von 23 vH, die bisher in Thüringen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt weitgehend praktiziert wird. In Mecklenburg-Vorpommern liegt sie bei 20 vH, in Sachsen bei 21 vH.
- Die dritte Zuweisungsquelle sind die sonstigen Zuweisungen von Bund und Ländern. Nach der hier vorgelegten Modellrechnung müßten den Kommunen 1995 — neben ihren Anteilen aus dem Länderfinanzausgleich und dem Steuernverbund — mehr als 20 Mrd. DM zufließen. Von den Ländern allein können diese Mittel kaum aufgebracht werden. Viel hängt davon ab, welche zweckgebundenen Mittel den Ländern vom Bund zur Verfügung gestellt und welche Finanzierungsmodelle für die großen kommunalen Probleme (öffentlicher Per-

Tabelle 5

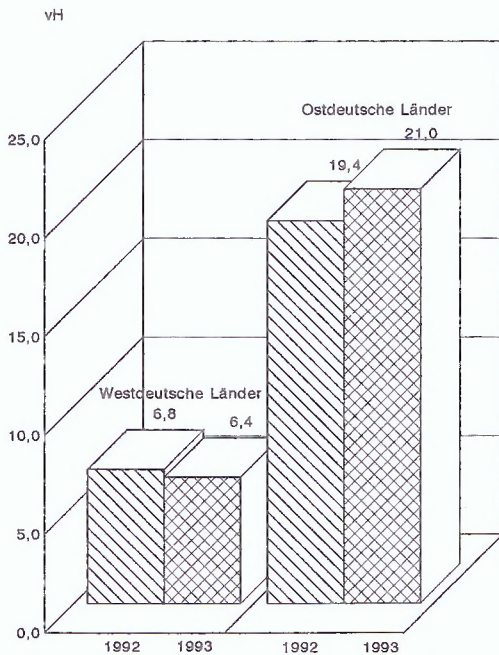
Deckungsquellen des kommunalen Finanzbedarfes 1992 und 1995

	1992		1995	
	Mrd. DM	vH	Mrd. DM	vH
Kommunaler Finanzbedarf	56,8	100,0	70,3	100,0
Deckungsquellen:				
Originäre Kommunaleinnahmen	19,4	34,2	26,2	37,3
davon:				
Steuereinnahmen	4,0	7,1	6,9	9,8
Gebühren	4,2	7,4	5,3	7,6
Sonstige Einnahmen	11,2	19,7	14,0	19,9
Kredite	6,0	10,6	3,8	5,4
Anteil am Fonds Deutsche Einheit (40 vH)	12,5	22,0	.	.
Anteil am Länderfinanzausgleich (40 vH) ¹⁾	.	.	12,0	17,1
Steuerverbund Länder und Gemeinden ²⁾	5,4	9,5	7,5	10,7
Sonstige Zuweisungen der Länder und Finanzierungshilfen des Bundes ³⁾	12,0	21,1	20,8	29,5
Überhangsguthaben aus dem Vorjahr	1,5	2,6		

1) Es wurde ein Ausgleichsvolumen — ohne Berlin — von 30 Mrd. DM für 1995 unterstellt. — 2) Unterstellt wurde eine Verbundquote von 23 vH. — 3) Für 1995 wurde von Finanzierungshilfen des Bundes und Bundesergänzungszuweisungen von 20 Mrd. DM ausgegangen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Arbeitskreis Steuerschätzungen; Schätzungen des DIW.

Kreditfinanzierungsquoten der Länderhaushalte 1992 und 1993



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW.

DIW 93

sonennahverkehr, Altschulden, Sozialhilfe u. a.) gefunden werden.

Auf Finanzierungshilfen des Bundes kommt es auch deshalb ganz besonders an, weil die ostdeutschen Länder trotz der Einnahmensicherung durch das föderale Konsolidierungsprogramm kaum noch Möglichkeiten haben, ihren Kreditanteil an der Ausgabenfinanzierung auszuweiten. Die Kreditfinanzierungsquoten der Landeshaushalte haben heute schon den 3,5-fachen Wert der westdeutschen Bundesländer erreicht (vgl. Schaubild 4); die Nettokreditaufnahme ist genauso groß wie das Investitionsvolumen.

Sind diese Erwartungen von der Bundesseite aber angesichts gegebener finanzieller Engpässe nicht zu erfüllen, so muß hingenommen werden, daß sich der Abstand in der Infrastrukturausstattung langsamer verringert und sich die Standortbedingungen weniger rasch annähern, als es sonst der Fall gewesen wäre. Aufgrund der gegenwärtigen Rezession, der zu erwartenden Steuereinnahmen und dem Verschuldungsstand stehen Bund und Länder nunmehr vor der Aufgabe, nach Einsparungsmöglichkeiten zu suchen. Grundsätzlich müssen auch in den ostdeutschen Kommunen unbedingte Sparsamkeit und Ausgabenbegrenzung — besonders bei den Personalausgaben und den anderen konsumtiven Ausgaben — das oberste Gebot sein.

Deutscher Aufholbedarf im internationalen Dienstleistungshandel?

Die Bundesrepublik Deutschland, eine der führenden Handelsnationen, wirkt im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr relativ schwach: Ihr Anteil am statistisch erfaßten internationalen Dienstleistungsverkehr ist deutlich geringer als beim Warenhandel. Während sie ihre Wettbewerbsfähigkeit im Warenhandel durch langjährig kräftiges Exportwachstum und regelmäßige Ausfuhrüberschüsse ausgewiesen hat, ist ihr Dienstleistungshandel langsamer gestiegen und fällt durch chronische Einfuhrüberschüsse nicht nur bei den traditionellen, sondern auch bei den meisten moderneren Dienstleistungen auf. Dabei ist zu beachten, daß der strukturelle Reifegrad von Volkswirtschaften nicht zuletzt im Anteil des Dienstleistungssektors zum Ausdruck kommt und sich dieser Bereich zunehmend auch als Generator weiterer Entwicklungsimpulse erweist. In der Tat hat sich technischer Fortschritt gerade bei Dienstleistungen (Telekommunikation, Verkehr, Bankwesen u.a.) beschleunigt und wird durch sie anderen Sektoren und Ländern vermittelt.

Der Frage, inwieweit die Bundesrepublik hier tatsächlich strukturelle Schwächen zeigt, denen wirtschafts- politisch gegenzusteuern wäre, wurde im Rahmen eines Gutachtens nachgegangen, das dem DIW vom Bundesminister für Wirtschaft in Auftrag gegeben wurde¹. Einige, z.T. aktualisierte Ergebnisse werden im folgenden resümiert.

Relativ geringe deutsche Marktanteile bei Dienstleistungsexporten

An den Einnahmen aus dem internationalen Dienstleistungshandel, wie er vom IMF erfaßt wird², war die Bun-

¹ Hans J. Petersen, Fritz Franzmeyer, Herbert Lahmann, Siegfried Schultz und Christian Weise: Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Strukturforschung, Heft 145, 1993.

Tabelle 1

Internationaler Dienstleistungshandel: Marktanteile der zehn wichtigsten Länder sowie Einnahmen- und Ausgabenzuwächse 1984 bis 1991

Einnahmen				Ausgaben			
10 Länder nach Rangfolge 1991	Marktanteil		Index	10 Länder nach Rangfolge 1991	Marktanteil		Index
	1984	1991	1991		1984	1991	1991
	vH		1984 = 100		vH		1984 = 100
USA	15,8	16,9	240	USA	14,7	12,7	182
Frankreich	9,0	9,4	233	BRD	8,3	10,2	260
BRD	8,0	8,1	226	Japan	7,8	9,5	259
Großbritannien	7,3	6,2	191	Frankreich	6,0	7,0	250
Italien	4,7	6,2	294	Italien	3,2	5,7	383
Japan	5,8	5,2	199	Großbritannien	5,3	5,0	200
Belgien-Lux.	3,1	4,0	284	Saudi Arabien	7,8	4,3	117
Niederlande	3,8	3,6	217	Niederlande	3,2	3,3	219
Spanien	3,3	3,6	246	Belgien-Lux.	2,3	3,2	288
Österreich	2,5	3,0	273	Kanada	3,0	3,2	221
Andere Länder	36,8	33,8	206	Andere Länder	38,4	35,9	199
Gesamt	100,0	100,0	224	Gesamt	100,0	100,0	212
Rangziffern							
USA	1	1	5	USA	1	1	9
Frankreich	2	2	6	BRD	2	2	3
BRD	3	3	7	Japan	4	3	4
Großbritannien	4	4	10	Frankreich	5	4	5
Italien	6	5	1	Italien	8	5	1
Japan	5	6	9	Großbritannien	6	6	8
Belgien-Lux.	9	7	2	Saudi Arabien	3	7	10
Niederlande	7	8	8	Niederlande	7	8	7
Spanien	8	9	4	Belgien-Lux.	10	9	2
Österreich	10	10	3	Kanada	9	10	6

Quellen: IMF, Balance of Payments Statistics Yearbook, Part 2, 1991 und 1992; Berechnungen des DIW.

desrepublik Deutschland 1991 mit 8 vH und damit deutlich geringer als am Weltexport von Gütern (fob) beteiligt (11 vH). Während sie ihren Anteil dort erhöhte, blieb er bei den Dienstleistungseinnahmen praktisch unverändert. Die Bundesrepublik rangiert hier wie schon 1984 an dritter Stelle hinter den USA (knapp 17 vH) und Frankreich (gut 9 vH), die ihre Marktanteile noch steigern konnten, aber vor Großbritannien, Italien und Japan, von denen lediglich Italien überdurchschnittliche Zuwächse erzielte.

Die Position der Bundesrepublik Deutschland — wie auch die der anderen Länder — ist das Ergebnis sehr unterschiedlicher Konstellationen auf Teilmärkten:

- Bei den *Frachten* lag die Bundesrepublik Deutschland mit einem Anteil von zuletzt gut 6 vH auf dem sechsten Platz hinter Japan, Frankreich, Italien, Norwegen und den USA. 1984 rangierte sie noch deutlich vor Italien, das in diesem Zeitraum mit außerordentlichem Schwung vom achten auf den dritten Platz und damit vor die USA rückte, die auch von Norwegen noch überholt wurden.
- Bei der Gruppe „*andere Transporte*“ vermochte die Bundesrepublik Deutschland ihren Weltmarktanteil

von 6 auf gut 7 vH zu steigern. Hier nimmt sie nunmehr den dritten Platz nach den USA (23 vH) und Frankreich (10 vH) ein, während die in diesem Bereich zuvor bedeutenderen Länder Großbritannien, Japan und die Niederlande zurückgefallen sind.

- Als *Reisezielland* rangiert die Bundesrepublik Deutschland mit einem Anteil von gut 4 vH nach wie vor an siebter Stelle. Die USA nahmen rund viereinhalbmal soviel, Frankreich, Italien und Spanien etwa doppelt soviel ein. Auch Großbritannien und Österreich waren an den Reiseeinnahmen weiterhin stärker beteiligt als die Bundesrepublik.
- Von den nicht-marktbezogenen *öffentlichen Dienstleistungen*³ bestritt die Bundesrepublik Deutschland

² IMF, Balance of Payments Statistics Yearbook, 1992 und frühere Jahrgänge. — Abweichend von der deutschen Zahlungsbilanzstatistik schließen Dienstleistungen hier Kapitaleinkommen sowie Einkünfte aus Patenten und Lizenzen ein, die nach IMF- und auch OECD-Abgrenzung zu den Faktoreinkommen zählen, nicht ein.

³ Von Regierungsstellen und internationalen Organisationen erbrachte bzw. in Anspruch genommene Leistungen, die nicht in anderen Zahlungsbilanzpositionen ausgewiesen sind.

Tabelle 2

**Andere private Dienstleistungen¹⁾:
Marktanteile der zehn wichtigsten Länder sowie Einnahmen- und Ausgabenzuwächse 1984 bis 1991**

Einnahmen				Ausgaben			
10 Länder nach Rangfolge 1991	Marktanteil		Index 1991	10 Länder nach Rangfolge 1991	Marktanteil		Index 1991
	1984	1991			1984	1991	
	vH		1984 = 100		vH		1984 = 100
USA	10,4	13,3	334	BRD	10,6	13,2	316
Frankreich	12,9	10,6	215	Japan	10,7	10,7	255
BRD	9,3	9,3	260	Italien	4,7	9,0	481
Großbritannien	9,6	7,5	203	USA	4,0	8,5	543
Italien	4,2	7,4	462	Frankreich	7,3	7,9	278
Japan	5,0	6,0	313	Belgien-Lux.	4,1	5,4	334
Belgien-Lux.	4,8	5,8	316	Kanada	4,9	4,1	209
Niederlande	3,6	3,9	283	Saudi Arabien	8,1	3,9	121
Österreich	2,6	3,4	333	Niederlande	3,7	3,8	258
Schweiz	2,4	2,6	285	Großbritannien	4,6	2,7	148
Andere Länder	35,2	30,2	224	Andere Länder	37,3	30,8	211
Gesamt	100,0	100,0	261	Gesamt	100,0	100,0	254
Rangziffern							
USA	2	1	2	BRD	2	1	4
Frankreich	1	2	9	Japan	1	2	7
BRD	4	3	8	Italien	6	3	2
Großbritannien	3	4	10	USA	9	4	1
Italien	7	5	1	Frankreich	4	5	5
Japan	5	6	5	Belgien-Lux.	8	6	3
Belgien-Lux.	6	7	4	Kanada	5	7	8
Niederlande	8	8	7	Saudi Arabien	3	8	10
Österreich	11	9	3	Niederlande	10	9	6
Schweiz	12	10	6	Großbritannien	7	10	9

¹⁾ Marktbezogene Dienstleistungen außer Frachten, andere Transporte, Reiseverkehr.

Quellen: IMF, Balance of Payments Statistics Yearbook, Part 2, 1991 und 1992; Berechnungen des DIW.

26 vH. In dieser Rubrik schlagen Einnahmen aus Warenlieferungen und Dienstleistungen an ausländische militärische Dienststellen in Deutschland durch, die mit dem Ende der Ost/West-Konfrontation wegfallen.

- Als Anbieter „*anderer privater Dienstleistungen*“ belegt die Bundesrepublik mit einem Marktanteil von gut 9 vH den dritten Platz nach Frankreich und den USA, die mit gut 13 vH bzw. knapp 11 vH führen. In dieser Kategorie werden zahlreiche Dienstleistungsarten zusammengefaßt, die jeweils für sich genommen relativ geringes Gewicht haben, sich z.T. aber durch besondere Dynamik auszeichnen und für die Erschließung neuer Märkte im Zuge der sich verändernden weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung von großer Bedeutung sind. Obwohl die Bundesrepublik bei dieser Sammelkategorie bereits 1984 den gleichen Marktanteil erreichte wie 1991, lag sie damals noch an vierter Stelle hinter Großbritannien, das seitdem deutlich zurückgefallen ist. Japan, das 1984 an fünfter Stelle folgte, verlor diesen Rang trotz überdurchschnittlicher Expansion an Belgien und Luxemburg, die noch wesentlich kräftiger zulegen.

Ausgeprägteres Gewicht der Dienstleistungsimporte ...

Von 1984 bis 1991 stieg der Anteil der Bundesrepublik Deutschland von gut 8 auf über 10 vH der internationalen Dienstleistungsimporte. Damit erreichte sie hier inzwischen nahezu einen Weltmarktanteil wie bei ihren Güterimporten, freilich ebenfalls mit erheblichen Abweichungen je nach Dienstleistungsart:

- Bei den *Frachten* stieg der deutsche Anteil an den internationalen Ausgaben von 6 auf knapp 8 vH. Größere Nachfrage kommt nach wie vor aus den USA und aus Frankreich, nur wenig geringere aus Italien.
- Für *andere Transporte* gaben die USA und Japan 1991 rund doppelt soviel aus wie die Bundesrepublik Deutschland. Auch Frankreich rangiert vor der Bundesrepublik; Großbritannien liegt etwa gleichauf.
- Bei den *Reiseausgaben* steht die Bundesrepublik bei leicht rückläufigem Anteil mit gut 12 vH weiterhin an zweiter Stelle hinter den USA. Deren Anteil hat sich allerdings — wohl besonders wegen der Dollarkursentwicklung — seit 1984 von 24 auf 15 vH vermindert. Mit kräftigen Anteilsgewinnen sind dagegen Japan von der fünften an die dritte, Italien sogar von der dreizehnten an die siebte Stelle gerückt. Auch Großbritannien, Frankreich und Schweden haben ihre Anteile an den weltweiten Reiseausgaben erhöht.
- 60 bis 70 vH der Ausgaben für nicht-marktbezogene, *öffentliche* Dienstleistungen wurden in den vergangenen Jahren mit stark wechselndem Gewicht von den USA, Saudi Arabien sowie internationalen Organisationen bestritten. Deutschland steht mit gerade 2 vH nach Großbritannien an fünfter Stelle.

- Auf dem besonders dynamischen Markt für „*andere private*“ Dienstleistungen ist die Bundesrepublik mit gut 13 vH inzwischen größter Nachfrager vor Japan, das 1984 noch an erster Stelle stand. Wesentlich kräftiger noch als die Bundesrepublik Deutschland haben die USA, Italien sowie Belgien-Luxemburg ihre Ausgaben gesteigert; dabei rückten die USA vom neunten auf den vierten, Italien vom sechsten auf den dritten Platz.

... und fortdauernd defizitäre Dienstleistungsbilanzen

Indem die deutschen Dienstleistungseinnahmen und -ausgaben langfristig in etwa gleichem Tempo zugenommen haben, blieb das im internationalen Vergleich stets auffälligste Merkmal des deutschen Dienstleistungshandels unverändert: ein dem Wert nach ständig *wachsendes Defizit bei ziemlich konstantem Verhältnis der Ausgaben zu den Einnahmen*. Unter allen Industrieländern ist die Dienstleistungsbilanz lediglich in Japan ebenfalls „strukturell“ defizitär, dort freilich noch ausgeprägter als in der Bundesrepublik Deutschland. Das japanische Defizit ist nicht nur erheblich höher, es ist zudem auch relativ immer größer geworden. Von 1970 bis 1980 verminderte sich das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben in Japan von 73 auf 64 vH und betrug 1991 nur noch 53 vH; in der Bundesrepublik Deutschland lag diese „Deckungsquote“ in allen drei Jahren etwas unter 80 vH.

Hohe Dienstleistungsdefizite weist Japan noch weit ausgeprägter als die Bundesrepublik Deutschland in den wichtigen Teilbilanzen „Reiseverkehr“ und „andere private“ Dienstleistungen auf; und ebenso wie die Bundesrepublik fällt Japan mit Überschüssen im Bereich „andere öffentliche“ Dienstleistungen aus dem Rahmen. Auch bei Frachten erzielt Japan Überschüsse; bei sonstigen Transporten beträgt die Deckungsquote dagegen nicht einmal 50 vH, während die Bundesrepublik Deutschland hier inzwischen einer ausgeglichenen Bilanz nahekommmt.

Mit ihrer notorisch defizitären Bilanz der „*anderen privaten*“ Dienstleistungen stehen die Bundesrepublik und Japan im Industrieländerkreis allerdings nicht so als Außenseiter da, wie es der Vergleich mit den dazu meist herangezogenen Ländern USA, Frankreich, Großbritannien und Italien nahelegt. Eine spezielle Untersuchung für alle OECD-Länder über den Zeitraum 1970 bis 1989⁴ zeigt, daß diese Bilanz auch bei allen nordeuropäischen Ländern, zumindest in den achtziger Jahren, durch mehr oder minder hohe Defizite geprägt war; das gleiche gilt für Österreich, Kanada, Australien und Neuseeland.

Ein differenzierterer internationaler Vergleich anhand von Bilanzen der einzelnen Dienstleistungsarten, die in dieser Sammelkategorie zusammengefaßt sind, stößt sehr

⁴ OECD, Services: Statistics on International Transactions, Paris, 1992.

schnell an Grenzen: Die akribischen Versuche der OECD, für ihre 24 Mitgliedsländer die „anderen privaten“ Dienstleistungen einheitlich nach 14 Untergruppen aufzugliedern, erbrachten mindestens ebenso viele statistische Lücken wie Informationen; zudem wird die Vergleichbarkeit der Daten oft durch von Land zu Land wechselnde Abgrenzungen beeinträchtigt⁵. Nach diesen Angaben weist die Bundesrepublik überwiegend Defizite auf, und zwar in den Bereichen Lohnveredelung, Kommunikation,

Versicherungen, computerbezogene Dienste, Provisionen, Managementleistungen, Werbung, Film und Fernsehen sowie Beratungsleistungen. Zu den Dienstlei-

⁵ Bei zwei dieser 14 Dienstleistungsarten — Leasing und juristische Dienstleistungen — erscheint die Bundesrepublik unter den dort nur sechs bzw. drei dokumentierten Ländern überhaupt nicht. Bei den meisten übrigen Dienstleistungsarten werden nicht einmal für die Hälfte der insgesamt 24 OECD-Länder verwertbare Daten ausgewiesen und auch dann oft nur für einzelne Jahre; ebenda, Tab. A.8 ff.

Tabelle 3

Dienstleistungsgehalt der Bruttoproduktionswerte nach Wirtschaftsbereichen 1988

Wirtschaftsbereiche	Bruttoproduktions- werte	davon	
		Dienst- leist.	Dienst- leist.
	in Mill. DM		in vH
Warenproduzierende Sektoren	1 764 470	82 811	4,7
Land-, Forstwirtschaft, Fischerei	65 444	1 346	2,1
Bergbau, Energie	184 276	8 018	4,4
Verarbeitendes Gewerbe	1 514 750	73 447	4,8
darunter: Chem. Ind., Spalt-, Brutstoffe	165 386	8 481	5,1
Mineralölverarbeitung	53 664	5 384	10,0
Maschinenbau	167 131	7 043	4,2
Büromaschinen, ADV	24 028	10 190	42,4
Straßenfahrzeugbau	197 667	9 460	4,8
Elektrotechnik	168 642	9 910	5,9
Feinmechanik, Optik	25 066	1 071	4,3
Druckerei	29 880	1 898	6,4
Ernährungsgewerbe	140 505	5 000	3,6
Getränkeherstellung	29 320	1 885	6,4
Sonstiges verarb. Gewerbe	513 461	13 125	2,6
Dienstleistungssektoren (einschl. Staat, priv. Haushalte ¹⁾)	2 101 050	2 070 546	98,5
Dienstleistungssektoren (ohne Staat, priv. Haushalte ¹⁾)	1 563 440	1 532 936	98,0
darunter: Bauhauptgewerbe	127 673	125 139	98,0
Ausbaugewerbe	85 754	82 056	95,7
Großhandel, Handelsvermittlung	143 828	135 814	94,4
Einzelhandel	139 782	130 260	93,2
Eisenbahnen	20 567	19 412	94,4
Schifffahrt, Häfen	11 286	11 197	99,2
Deutsche Bundespost	56 900	55 670	97,8
Übriger Verkehr	103 907	102 824	99,0
Kreditinstitute	103 784	103 638	99,9
Versicherungsunternehmen	51 240	51 240	100,0
Wohnungsvermietung	181 790	181 790	100,0
Gastgewerbe, Heime	65 892	65 574	99,5
Wissensch., Kultur, Verlage	70 930	68 403	96,4
Gesundheits- und Veterinärw.	69 990	69 953	99,9
Übrige Dienstleistungen	330 116	329 965	100,0
Staat	476 780	476 780	100,0
Private Haushalte ¹⁾	60 830	60 830	100,0
Alle Wirtschaftsbereiche	3 865 520	2 153 357	55,7

¹⁾ Einschl. Organisationen ohne Erwerbscharakter.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 2, Input-Output-Tabellen 1985 bis 1988; Berechnungen des DIW.

stungsrubriken, in denen die Bundesrepublik Deutschland Überschüsse erzielt hat, gehören Handelserträge⁶, Bauleistungen sowie Finanzdienste.

Beträchtliche indirekte Dienstleistungsausfuhr

Die Rolle der Dienstleistungen im deutschen Außenhandel wird allerdings bei Beschränkung auf die Angaben in der Dienstleistungsbilanz bei weitem unterzeichnet, denn Dienstleistungen sind auch in der Ausfuhr von Waren enthalten.

Noch stärker als die Produktionseffekte sind die Beschäftigungswirkungen der Vorleistungsverflechtung — eine Folge der hohen Arbeitsintensität im Dienstleistungssektor. Von allen ausfuhrabhängig Beschäftigten arbeiteten in den achtziger Jahren im Dienstleistungssektor 60 vH für die Warenausfuhr, in den warenproduzierenden Sektoren dagegen nur 4 vH für die Dienstleistungsausfuhr. 1989 arbeiteten 2,3 Mill. Personen im Dienstleistungssektor für die Ausfuhr insgesamt; das war ein Drittel aller

direkt und indirekt von der Ausfuhr abhängigen Arbeitskräfte. 1980 entfielen noch 30 vH der ausfuhrabhängigen Beschäftigung auf den Dienstleistungssektor.

Eine Rolle spielen aber auch Dienstleistungen, die „sektorfremd“ intern vom verarbeitenden Gewerbe in eigener Regie erbracht werden (Tabelle 3). Im verarbeitenden Gewerbe insgesamt wie auch in den vier für den Export wichtigsten Bereichen Chemie, Straßenfahrzeugbau, Maschinenbau und Elektrotechnik erreichten Dienstleistungen 1988 immerhin einen Anteil von etwa 5 vH an der Gesamtproduktion. Die Dienstleistungserzeugung im verarbeitenden Gewerbe konzentriert sich auf Leistungen des Großhandels, „übrige“ Dienstleistungen sowie Gebäude- und Wohnungsvermietung. Demgegenüber produzieren die Dienstleistungssektoren nur zu 2 vH auch Waren.

⁶ Aus Käufen und Verkäufen von Waren, die nicht die Grenzen des Landes passieren, in dem der zeitweilige Eigentümer seinen Sitz hat.

Tabelle 4

Mit Dienstleistungen befaßte Erwerbstätige im internationalen Vergleich 1990 in vH

Land	Anteil der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor ¹⁾	Anteil der Erwerbstätigen mit Dienstleistungsberufen ²⁾		
		Insgesamt	Im verarbeitenden Gewerbe	Im Dienstleistungssektor ¹⁾
USA	77,2	70,3	40,6	80,2
Kanada ³⁾	77,2 ⁴⁾	68,5	33,1	80,3 ⁴⁾
Norwegen	75,7	64,5	34,2	78,7
Großbritannien	75,7	:	:	:
Niederlande	75,4	70,2	41,9	81,2
Belgien ³⁾	75,2	63,4	:	:
Schweden	74,5	67,5	36,9 ⁵⁾	79,1
Dänemark	73,3	65,7	35,0	79,3
Frankreich	71,7	:	:	:
Japan	68,0	57,2	27,8	73,5
Italien	67,9	:	:	:
Österreich ³⁾	64,8	58,3	27,0	76,9
Spanien	64,3	50,0	21,4	69,3
Irland ⁶⁾	63,5	54,3	31,3	80,6
BRD ³⁾	62,7	62,4	37,6	79,1
Portugal	55,2	45,4	20,5	75,1
Griechenland ⁶⁾	52,2	44,4	18,4	76,8

¹⁾ Bauwirtschaft, Handel, Verkehr, Dienstleistungsunternehmen und Staat (ISIC-Nr. 5 bis 9). — ²⁾ Wissenschaftler, technische und verwandte Berufe, leitende Tätigkeiten, Bürokräfte und verwandte Berufe, Handelsberufe sowie sonstige Dienstleistungsberufe (ISCO-Nr. 0/1 bis 5). — ³⁾ 1989. — ⁴⁾ Einschließlich Energie. — ⁵⁾ Einschließlich Bergbau und Energie. — ⁶⁾ 1988. — : Keine Angaben verfügbar.

Quellen: ILO, 1991 Yearbook of Labour Statistics, 50th edition, Genf 1991; Berechnungen des DIW.

Darüber hinaus zeigt ein internationaler Vergleich von Beschäftigungsstatistiken die relativ hohe Bedeutung der unternehmensinternen Erstellung von Dienstleistungen im verarbeitenden Gewerbe der Bundesrepublik (Tabelle 4). Gemessen am Anteil der Erwerbstätigen mit Dienstleistungsberufen im verarbeitenden Gewerbe haben die Dienstleistungen in den USA und auch in den Niederlanden ein noch höheres Gewicht als in Deutschland. Auffällig anders sind jedoch die Werte für Japan. Der Dienstleistungssektor ist nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten dort zwar größer als in Deutschland; die Dienstleistungsberufe sind in Japan aber insgesamt geringer vertreten, vor allem im verarbeitenden Gewerbe.

Strukturmerkmale und Wettbewerbssituation des deutschen Außenhandels mit Dienstleistungen

Eine Analyse des Faktorgehalts der deutschen Handelsströme ergibt, daß die mit dem Ausland gehandelten Dienstleistungen arbeits- und humankapitalintensiver sind als die Waren. Die Unterschiede in der Arbeitsintensität zwischen Ausfuhr und Einfuhr sind nicht sehr groß. In der Regel sind bei den Dienstleistungen die Einfuhren arbeitsintensiver, bei den Waren die Ausfuhren. Ähnliches gilt — noch etwas ausgeprägter — für die Humankapitalintensität: Der Anteil gut ausgebildeter Arbeitskräfte ist bei den Dienstleistungen auf der Einfuhrseite höher als auf der Ausfuhrseite, bei den Gütern des verarbeitenden Gewerbes ist es umgekehrt. Diese Ergebnisse lassen sich mit der auf dem Faktorproportionalitätsansatz fußenden traditionellen Außenhandelsstheorie nicht ausreichend erklären. Eine wesentliche Rolle spielt die große Bedeutung des intra-industriellen Handels. Diese Form der internationalen Arbeitsteilung war in den siebziger Jahren bei den Dienstleistungen noch ausgeprägter als im verarbeitenden Gewerbe, seitdem fand eine Angleichung statt.

Der Blick auf das Ausmaß der außenwirtschaftlichen Verflechtung der einzelnen Wirtschaftszweige zeigt, daß der Anteil der unmittelbaren Ausfuhr und Einfuhr bei den Dienstleistungen gering ist. Hierin drückt sich aus, daß die Dienstleistungen für den deutschen Außenhandel weniger direkt, sondern vor allem als Vorlieferungen für die Warenexporteure von Bedeutung sind.

Innerhalb des Dienstleistungsbereichs hatten 1989 besonders die Leistungen des Hoch- und Tiefbaus, des Großhandels, der Eisenbahnen sowie Wissenschaft/Kultur/Verlage komparative Vorteile. Relativ ungünstig war die Ausfuhr/Einfuhr-Position bei Leistungen des Ausbaugewerbes, des Gastgewerbes und den „übrigen“ Dienstleistungen. Positive Entwicklungen von 1970 bis 1989 verzeichneten Hoch- und Tiefbau, Großhandel sowie Wissenschaft/Kultur/Verlage. Fallende Werte finden sich für Eisenbahn, Schifffahrt und die Wohnungsvermietung.

Fazit

Dienstleistungen erbringen insgesamt einen größeren Beitrag zur deutschen Bruttonationaleinkünfte als das verarbeitende Gewerbe. Verglichen damit ist ihr direkter Beitrag zum Außenhandel bescheiden. Auch im internationalen Vergleich ist das Gewicht der Dienstleistungen im Rahmen der deutschen Leistungsbilanz gering. Die Bilanz insbesondere bei der Sammelkategorie „andere“ private Dienstleistungen, die gerade auch solche Leistungsarten einschließt, die nach allgemeinem Verständnis eine besondere Domäne wirtschaftlich fortgeschrittener Länder sind, ist anhaltend defizitär. All dies kann den Eindruck eines gewissen Rückstandes der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Dienstleistungshandel erwecken.

Aus diesem Befund läßt sich dennoch weder auf eine mangelnde Internationalisierung noch auf eine generelle Wettbewerbschwäche des deutschen Dienstleistungssektors schließen:

- Dienstleistungen werden hauptsächlich als Vorleistungen an das warenproduzierende Gewerbe exportiert; dieser Bereich entwickelte sich — auch unter Beschäftigungsaspekten — besonders dynamisch.
- Dienstleistungen werden auch vom sekundären Sektor intern erstellt; die Tertiarisierung des sekundären Sektors hat allerdings nicht die überragende Bedeutung wie die Vorleistungsproduktion in den Dienstleistungsbereichen für die Warenexporte.
- Dienstleistungen werden häufig ortsgebunden erbracht. Kunden- oder Marktnähe sind z.B. bei Kreditinstituten, Versicherungen sowie bei Wartungs- und Reparaturdiensten oft unerlässlich. Internationalisierung drückt sich vielfach eher in steigenden Direktinvestitionen im Ausland als in wachsenden Leistungsströmen aus.

Deutschlands Exportstärke bei verarbeiteten Gütern relativiert letztlich auf zweifache Weise den Eindruck einer Exportschwäche ihres Dienstleistungsgewerbes: Zum einen werden die Exporterfolge auf den Gütermärkten erst durch Dienstleistungsinputs möglich, zum anderen ist die für die Dienstleistungen ungünstig erscheinende Relation von Waren- und Dienstleistungshandel eher auf einen überdurchschnittlich wettbewerbsstarken sekundären Sektor als auf einen nachhinkenden tertiären Sektor zurückzuführen. Von daher besagen auch die Defizite in der Bilanz der „anderen“ privaten Dienstleistungen als solche nur wenig. Abgesehen von der dort besonders unzuverlässigen Erfassung der direkten internationalen Leistungsströme spricht manches dafür, daß gerade in diesem Bereich der indirekte, im deutschen Warenhandel enthaltene Dienstleistungsexport beträchtlich ist.

Aber selbst wenn sich unter Berücksichtigung auch der im Warenhandel inkorporierten Dienste eine defizitäre Dienstleistungsbilanz errechnete, bestünde deshalb kein

genereller Aufholbedarf: Solange die Exportstärke der Bundesrepublik zu Überschüssen im Warenhandel führt, bilden Defizite in der Dienstleistungsbilanz eher ein wünschenswertes Korrektiv als einen Ansatzpunkt für korrigierende wirtschaftspolitische Maßnahmen. Dies namentlich in Anbetracht der Tatsache, daß das Defizit in erster Linie aus besonderer Auslandsreisefreudigkeit der deutschen Bevölkerung resultiert⁷, bei der, ganz i.S. internationaler Arbeitsteilung, natürliche Standortvorteile anderer Länder genutzt werden.

Dessenungeachtet dürfte die deutsche Wettbewerbsfähigkeit im Dienstleistungshandel verbessert werden können und namentlich für manche Spezialzweige (z.B. Kommunikation, Beratungsleistungen) wünschenswert sein. Sich hier besser zur Geltung zu bringen, ist jedoch Sache der Unternehmen selbst; ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf im Sinne einer „Aufholstrategie“ gegenüber dem Niveau und der Struktur des internationalen Dienstleistungsverkehrs anderer Industrieländer läßt sich nicht begründen. Dagegen verdient die außenwirtschaft-

liche Verflechtung der Bundesrepublik im Dienstleistungsbereich insgesamt hohes Interesse im Hinblick auf die beschäftigungspolitische Bedeutung des Dienstleistungshandels sowie die Fortentwicklung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung.

In dieser Hinsicht dürfte die Wettbewerbskraft der Bundesrepublik Deutschland durch die Liberalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ähnlich gestärkt werden, wie es in der Vergangenheit auf den Gütermärkten der Fall gewesen ist. So muß die Bundesrepublik Deutschland zur Sicherung ihrer Teilnahme an der Expansion des europäischen und des internationalen Dienstleistungshandels weiterhin im EG-Innenverhältnis auf möglichst gleiche Wettbewerbsbedingungen drängen und im Außenverhältnis darauf hinwirken, daß sich die Gemeinschaft stärker öffnet.

7 1991 machte das Defizit der deutschen Reisebilanz nach der IMF-Statistik fast 94 vH des Gesamtdefizits in der deutschen Dienstleistungsbilanz aus.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

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

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, Dieter Teichmann.

Zur Entwicklung der Finanzlage der ostdeutschen Kommunen. Bearbeitet von Diethelm Hunstock und Ines Ohmert.

Deutscher Aufholbedarf im internationalen Dienstleistungshandel? Bearbeitet von Hans J. Petersen und Christian Weise. —

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

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

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

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

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304