

Sozialhilfe als Integrationshilfe für Zuwanderer in Westdeutschland	767
Italiens wirtschaftliche Entwicklung im Zeichen tiefgreifender Reformen — Annäherung an die fiskalischen Referenzwerte zur Teilnahme an der Europäischen Währungsunion?	776

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 48/96

Berlin

Stöcklin

28. November 1996

63. Jahrgang

Sozialhilfe als Integrationshilfe für Zuwanderer in Westdeutschland

Die Gesamtausgaben der Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland haben im Jahr 1995 mit über 52 Mrd. DM einen neuen Höchststand erreicht¹. Im Mittelpunkt der politischen Diskussion steht die Hilfe zum Lebensunterhalt, obwohl diese „Sozialhilfe im engeren Sinne“ mit knapp 19 Mrd. DM lediglich gut ein Drittel des gesamten Sozialhilfeaufwandes umfaßt. Im Rahmen der Verteilung der Sozialhilfebezüge auf verschiedene Bevölkerungsgruppen werden immer häufiger Ausländer und die in den letzten Jahren stark gestiegene Zahl der Zuwanderer als Hauptverursacher für den drastischen Anstieg der Sozialhilfeaufwendungen genannt².

Als zentrales Ergebnis der vorgelegten Analysen, die auf Basis der Befragungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) durchgeführt worden sind, bestätigt sich zwar die höhere Sozialhilfebedürftigkeit von Zuwanderern in privaten Haushalten; mit fortschreitender Integration in die Gesellschaft ist jedoch eine deutliche Abnahme dieser Transferabhängigkeit festzustellen³.

Aufgabe der Sozialhilfe ist es, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 2 Bundessozialhilfegesetz BSHG). Dabei ist nach § 11 BSHG die sogenannte Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) „dem zu gewähren, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann“. Unter der Annahme des gemeinsamen Wirtschaftens zusammenlebender Personen erfolgt die Zahlung von HLU im Haushaltszusammenhang, d.h. außer dem Haushaltsvorstand zählen auch nicht getrennt lebende Ehepartner und minderjährige, unverheiratete Kinder zur sogenannten „Bedarfsgemeinschaft“. HLU wird in Form einmaliger Leistungen (z.B. Heizkostenbeihilfe, Kleiderhilfe) und laufender Leistungen gewährt. Außerhalb von Einrichtungen, d.h. in privaten Haushalten, orientiert sich die Höhe der laufenden Leistungen der HLU am sogenannten Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand⁴. Aufgrund der Kostendegression des gemeinsamen Wirtschaftens beträgt die gewährte Hilfe für zusätzliche Haushaltsmitglieder in

Abhängigkeit ihres Alters zwischen 50 vH und 90 vH des Eckregelsatzes. In bestimmten Situationen (z.B. Alleinerziehende mit Kindern unter 7 Jahren) werden zudem Mehrbedarfzuschläge von bis zu 40 vH des Eckregelsatzes zugebilligt⁵. Neben der HLU wird im Rahmen der Sozial-

¹ Sozialpolitische Nachrichten, Nr. 37/96 vom 9.9.1996, S. 18.

² Die Zahl der Zuwanderer nach Westdeutschland stieg von 420 000 im Jahre 1984 auf gut 1,37 Mill. Personen im Jahre 1992. Seither ist die Zahl der jährlichen Immigranten wieder rückläufig. Vgl. E. Schulz, Zuwanderungen der letzten 10 Jahre und Abschätzungen des Bestandes zum 31.12.1993. In: DIW-Diskussionspapier, Nr. 99, Berlin 1994.

³ Auf Basis dieser Befragungsdaten wurde bereits über die „Integration deutscher Zuwanderer in den westdeutschen Arbeitsmarkt“ berichtet. Bearb.: E. Schulz und K. Seiring. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 35/94, S. 609 ff.

⁴ Dieser zwischen den einzelnen Bundesländern leicht variierende Wert beträgt zur Zeit im Durchschnitt der alten Länder monatlich 530 DM, in den neuen Ländern 512 DM.

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.): Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe, Wiesbaden 1993.

hilfe auch Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) an Personen außerhalb und innerhalb von Einrichtungen (z.B. Alters- und Pflegeheime) gewährt, die auf Hilfsbedürftigkeit in verschiedenen Situationen abstellt (z.B: Krankenhilfe, Eingliederungshilfe für Behinderte, Altenhilfe und insbesondere Hilfe zur Pflege)⁶.

Ausgaben für und Empfänger von Sozialhilfe in der amtlichen Sozialhilfestatistik

Die zeitliche Entwicklung der Brutto-Ausgaben für die Sozialhilfe und der Zahl der Empfänger werden im folgenden für die Jahre 1985 und 1993 dargestellt⁷ (Tabellen 1 und 2)⁸. Danach haben sich in Westdeutschland die Brutto-Aufwendungen für die Sozialhilfe insgesamt im Zeitraum 1985 bis 1993 auf 43,0 Mrd. DM mehr als verdoppelt. Die Ausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen sind dabei überdurchschnittlich, um knapp 117 vH, gestiegen; der Anteil dieser Ausgaben am gesamten Sozialhilfsvolumen hat sich dadurch leicht, von 28,4 vH auf 29,8 vH, erhöht.

Die Sozialhilfe-Empfängerstatistik belegt für den gleichen Zeitraum einen starken Anstieg (um gut 50 vH) der Zahl der Personen, die im Laufe eines Jahres mindestens eine Hilfeart bezogen haben. Während die Zahl der deutschen Empfänger von Sozialhilfe in Westdeutschland lediglich um rund 20 vH zunahm, ergab sich bei den Ausländern fast eine Vervielfachung. Bei diesen ist für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrich-

Tabelle 2

Zahl der Empfänger¹⁾ von Sozialhilfe insgesamt sowie von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1985 und 1993 in Westdeutschland

Empfänger	1985	1993	Veränderung 1984 bis 1993 in vH
	in 1 000 Personen		
Insgesamt			
— Sozialhilfe insgesamt	2 814	4 269	51,7
— Lfd. HLU außerhalb von Einrichtungen	1 983	3 331	68,0
Deutsche			
— Sozialhilfe insgesamt	2 489	2 993	20,2
— Lfd. HLU außerhalb von Einrichtungen	1 705	2 143	25,7
Ausländer			
— Sozialhilfe insgesamt	325	1 276	292,6
— Lfd. HLU außerhalb von Einrichtungen	278	1 188	327,3

¹⁾ Kumulierte Zahl der Bezieher im Laufe des jeweiligen Berichtsjahres einschließlich etwaiger Mehrfachzählungen.
Quelle: Statistisches Bundesamt (Hg.) Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe, versch. Jahrgänge.

tungen sogar ein Anstieg um 327 vH festzustellen, während er bei der deutschen Bevölkerung mit rund 25 vH eher moderat ausfiel⁹.

Tabelle 1

Brutto-Sozialhilfeausgaben 1985 und 1993 in Westdeutschland

Leistungsart	1985	1993	Veränderung 1985 bis 1993 in vH
	in Mrd. DM		
Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)			
darunter:			
— Lfd. HLU außerhalb von Einrichtungen	8,0	16,5	106,3
Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL)	5,9	12,8	116,9
darunter:			
— Eingliederungshilfe für Behinderte	12,8	26,6	107,8
— Hilfe zur Pflege	4,2	9,9	135,7
	7,1	13,8	94,4
Insgesamt	20,8	43,0	106,7

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hg.) Sozialhilfeaufwand 1985, in: Wirtschaft und Statistik 11/1986; Statistisches Bundesamt (Hg.) Sozialhilfeaufwand 1993, in: Wirtschaft und Statistik 2/1995.

⁶ Die gesetzliche Pflegeversicherung gewährt Leistungen zur häuslichen Pflege seit dem 1.4.1995 und zur stationären Pflege seit dem 1.7.1995. Durch die Einführung dieser Sozialversicherung ist nach Jahren starker Zunahme erstmals eine leicht rückläufige Entwicklung bei den Kosten der Hilfe zur Pflege festzustellen (-2,4 vH gegenüber 1994). Vgl. Sozialpolitische Nachrichten, a.a.O., S. 18.

⁷ 1993 wurde als Vergleichsjahr gewählt, da dies das letzte Berichtsjahr in der bisherigen Form der Sozialhilfestatistik ist. Im Zusammenhang mit dem „Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogrammes“ vom 23.6.1993 wird die Sozialhilfestatistik vom Berichtsjahr 1994 an nach rund 30 Jahren grundlegend reformiert. Für den vorliegenden Bericht sind dabei insbesondere zwei Neuerungen von Bedeutung: Zum einen die differenziertere Erfassung der Hilfeempfänger sowie zweitens die Einführung der Asylbewerberleistungsstatistik, da Asylbewerber seit dem 1.11.1993 nicht mehr Sozialhilfe, sondern Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten und demnach nicht mehr in der Sozialhilfestatistik geführt werden. Vgl. z.B. U. Hoffmann und M. Beck, Die neue Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 2/1994, S. 116-127.

⁸ Vgl. auch die bisherige Berichterstattung des DIW. Zuletzt: Aspekte der Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland. Bearb.: K. Hagen und V. Meinhardt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 50/88, S. 665 ff.

⁹ Diese Entwicklung verlief jedoch nicht stetig; die Zahl der deutschen Empfänger von laufender HLU war zwischen 1989 und 1991 leicht rückläufig.

Der Anteil der Ausländer an der Zahl aller Sozialhilfeempfänger (an der Zahl der Empfänger von laufender HLU außerhalb von Einrichtungen) ist in der untersuchten Periode damit deutlich, von knapp 12 vH (14 vH) auf 30 vH (knapp 36 vH), gestiegen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß aufgrund des Inkrafttretens des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zum 1.11.1993 die Zahl der ausländischen Empfänger in der amtlichen Sozialhilfestatistik gegenüber 1992 schon leicht rückläufig war¹⁰. Nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes für das gesamte Bundesgebiet hat sich dieser Rückgang im Jahre 1994 deutlich verstärkt: Die Zahl der nicht-deutschen Bezieher von laufender HLU am Jahresende 1994 sank gegenüber 1993 um fast 40 vH auf 465 000 Personen. Gleichzeitig stieg die Zahl der deutschen Empfänger um knapp 6 vH weiter auf 1,864 Mill. Personen. Der Rückgang der Bezieherzahlen von laufender HLU insgesamt um knapp 8 vH auf 2,329 Mill. am Jahresende 1994 ist somit in erster Linie durch die Ausgliederung der Leistungen an Asylbewerber bedingt.

Bemerkenswert ist darüber hinaus der hohe Anteil der ausländischen HLU-Empfänger (über 45 vH), die im Jahre 1993 neben dieser Hilfe keine weiteren, anrechenbaren Einkommen zur Verfügung hatten; bei den Deutschen waren dies lediglich rund 15 vH. Dies weist auf eine durchschnittlich höhere Abhängigkeit der ausländischen Hilfeempfänger von staatlichen Transfers hin.

Insgesamt sprechen diese Daten aus der amtlichen Statistik dafür, daß die verstärkte Inanspruchnahme von Sozialhilfe in Westdeutschland seit Mitte der 80er Jahre insbesondere auf Leistungen an Ausländer zurückzuführen ist, wobei die starken Zuwanderungen eine große Rolle spielen dürften. Für wissenschaftliche Untersuchungen über die detaillierte Zusammensetzung der Hilfebezieher reichen die Informationen aus der bisherigen Sozialhilfe-Empfängerstatistik jedoch aus mehreren Gründen nicht aus. So mangelt es an einer Differenzierung der ausländischen Empfänger von Sozialhilfe; Aussiedler sind als solche nicht identifizierbar in der Gruppe der deutschen Empfänger enthalten¹¹. Diese unterschiedliche Zuordnung von Zuwanderern ist jedoch von besonderer Relevanz, da die verschiedenen Untergruppen zum Teil erheblichen Statusdifferenzierungen unterliegen, die auch den Zugang zu bestimmten Sozialleistungen reglementieren¹²: Während z.B. Asylbewerber bis 1993 für die Dauer ihres Asylverfahrens (z.T. mehrere Jahre) einem gesetzlichen Arbeitsverbot unterlagen, erhalten Aussiedler nach Anerkennung der Staats- bzw. Volkszugehörigkeit in der Regel einen deutschen Paß und haben von diesem Zeitpunkt an auch Anspruch auf vorrangige Leistungen aus der Sozialversicherung (Lohnersatzleistungen, Renten) ohne zuvor erlangte Anwartschaften. Unter der Annahme der Konstanz aller anderen Faktoren scheint insofern der Bezug von Sozialhilfeleistungen für Asylbewerber wahrscheinlicher als für andere Zuwanderergruppen mit weniger restriktiven Zugangsbeschränkungen zum deutschen Arbeitsmarkt bzw. alternativen Einkommensquellen.

Datenbasis

Da tiefgegliederte, sozialstrukturelle Analysen zur Zusammensetzung der Sozialhilfebezieher mit der amtlichen Sozialhilfestatistik nicht durchführbar sind, wird im folgenden auf die Befragungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)¹³ aus dem Jahre 1995 zurückgegriffen¹⁴.

Die Daten des SOEP enthalten unter anderem für jede Befragungsperson Informationen zu Staatsangehörigkeit, Geburtsland und bei Immigranten¹⁵ zusätzlich das Jahr des Zuzugs, den rechtlichen Aufenthaltsstatus sowie das

¹⁰ Die Leistungen nach dem AsylbLG betragen 1995 insgesamt 5,5 Mrd. DM (Westdeutschland 4,9 Mrd. DM), darunter 4,6 Mrd. DM zur Deckung des täglichen Bedarfs für Unterkunft, Kleidung und Verpflegung. Gegenüber 1994 entsprach dies einem Rückgang um 1,7 vH, was auch auf die rückläufigen Asylbewerberzahlen zurückgeführt werden kann. Die Sozialhilfeausgaben insgesamt stiegen von 1994 auf 1995 um 4,7 vH. Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 4.9.1996.

¹¹ Die Identifikation von Aussiedlern ist auch in der reformierten Sozialhilfe-Empfängerstatistik nicht möglich.

¹² Vgl. W. Voges und A. Weber, Neue Zuwanderergruppen in der Sozialhilfe, erscheint in: W. Voges (Hg.): Kommunale Sozialberichterstattung. Fragestellungen, Quellen, Konzepte, Leverkusen: Leske + Budrich.

¹³ Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung, die seit 1984 in den alten und seit 1990 auch in den neuen Ländern durchgeführt wird. Vgl. Projektgruppe Panel, Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) im Jahre 1994. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1/1995, S. 5-15, sowie J. Schupp und G. Wagner, Die Zuwanderer-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1/1995, S. 16-25.

¹⁴ Für eine erste empirische Untersuchung zur vorliegenden Problematik vgl. R. Hauser und H.-J. Kinstler, Zuwanderer unter den Caritas-Klienten. In: W. Hübingen und R. Hauser (Hg.): Die Caritas-Untersuchung. Eine Bilanz, Freiburg: Lambertus 1995, S. 84-106. Die Ergebnisse dieser Studie sind zwar mit den in diesem Bericht vorgestellten weitestgehend vereinbar, können jedoch aufgrund der Begrenzung auf das Klientel einer Wohlfahrtsorganisation nicht unmittelbar verallgemeinert werden. Ähnliches gilt für die räumlich begrenzten Ergebnisse der Bremer Längsschnittstudie von Sozialhilfebezieher, die jedoch die Notwendigkeit der differenzierten Betrachtung von Zuwanderern, insbesondere bei der Erklärung der Dauer des Sozialhilfebezuges, belegen. Vgl. W. Voges und A. Weber, a.a.O.

¹⁵ Dabei ist die im Rahmen dieser Umfrage 1994 erstmals erhobene Zuwandererstichprobe von besonderer Bedeutung: Diese umfaßt über 1 000 Befragungspersonen (ab 16 Jahren) in rund 500 Haushalten mit mindestens einer Person, die seit 1984 in die Bundesrepublik Deutschland zugewandert ist. Darüber hinaus lassen sich auch in den anderen Teilstichproben des SOEP, insbesondere in der Ausländerstichprobe mit Türken, Griechen, Italienern, Spaniern und Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, zusätzliche Zuwanderer identifizieren. Für eine ausführliche Beschreibung der Lebensumstände von Zuwanderern im Vergleich zur ansässigen Bevölkerung auf Basis dieser Daten, vgl. J. Frick und G. Wagner, Zur sozio-ökonomischen Lage von Zuwanderern in West-Deutschland. In: DIW-Diskussionspapier, Nr. 140, Berlin 1996.

Herkunftsland bzw. die Herkunftsregion. Damit wird eine differenzierte Betrachtung verschiedener Zuwanderergruppen im Vergleich zur ansässigen Bevölkerung ermöglicht. Als ansässig werden in diesem Bericht Deutsche sowie Ausländer, die bereits seit mehr als zehn Jahren in Deutschland leben („Bestandsbevölkerung“), betrachtet. Unter den Zuwanderern nach Westdeutschland seit 1984 wird zwischen den nachfolgenden Gruppen unterschieden:

- Übersiedler aus der DDR (bis Juni 1990),
- Personen, die nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (1. Juli 1990) von Ost- nach Westdeutschland umgezogen sind,
- Aussiedler aus den ehemaligen Ostblockstaaten,
- Zuwanderer aus den klassischen Anwerbeländern (Türkei, Ex-Jugoslawien¹⁶, Italien, Griechenland, Spanien),
- Asylbewerber und Flüchtlinge¹⁷ sowie
- sonstige Zuwanderer.

Angaben über den Sozialhilfebezug werden im SOEP zum Befragungsmonat erhoben; dieser liegt in der Regel im ersten Halbjahr eines jeden Jahres¹⁸. Dabei wird nicht zwischen den verschiedenen Hilfearten differenziert. Grundlage der folgenden Untersuchungen sind nur die

Daten privater Haushalte i.e.S.; dies entspricht in der amtlichen Statistik der Abgrenzung „außerhalb von Einrichtungen“. Damit werden insbesondere in der Gruppe der Asylbewerber und Flüchtlinge Personen in Sammelunterkünften bzw. Übergangwohnheimen nicht erfaßt.

¹⁶ Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie Türken (häufig Kurden) sind teilweise auch in der Subgruppe der Asylbewerber und Flüchtlinge enthalten.

¹⁷ In genauer Abgrenzung umfaßt diese Population Asylbewerber, Asylberechtigte und deren Angehörige, Kontingentflüchtlinge, De-facto-Flüchtlinge und heimatlose Ausländer. Vgl. E. Schulz et al., Das Zuwanderer-Problem in Wiederholungsbefragungen am Beispiel des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). In: DIW-Diskussionspapier, Nr. 71, Berlin 1993.

¹⁸ Hauptbefragungsmonate sind Januar bis April. Die Ergebnisse des SOEP sind somit nicht direkt mit der amtlichen Statistik vergleichbar, die die Zahl der Empfänger im gesamten Berichtsjahr bzw. zum Jahresende ausweist. Obwohl die 1995 erstmals gestellte Frage zum Bezug von Sozialhilfe im Befragungsmonat im SOEP nicht explizit zwischen Leistungen nach dem BSHG und solchen nach dem AsylbLG differenziert, wird für die Gruppe der Asylbewerber und Flüchtlinge davon ausgegangen, daß nach dem AsylbLG empfangene Leistungen als funktionales Äquivalent zur Sozialhilfe angesehen und dementsprechend als Sozialhilfeleistungen angegeben wurden. Aus Vereinfachungsgründen wird daher im folgenden für alle Teilgruppen der Begriff „Sozialhilfebezug“ verwendet.

Tabelle 3

Sozialhilfebezug¹⁾ privater Haushalte in Westdeutschland 1995

Status	Anteil der Haushalte mit Bezug von Sozialhilfe	Durchschnittlicher Transferbetrag von Haushalten mit Bezug von Sozialhilfe	<i>Nachrichtlich:</i> Durchschnittliche Haushaltsgröße von Haushalten mit Bezug von Sozialhilfe
	in vH	in DM pro Monat	in Personen
„Bestandsbevölkerung“ insgesamt	2,8	672	2,4
darunter:			
— Deutsche	2,7	680	2,4
— Ausländer	5,5	598	3,0
Zuwanderer seit 1984 insgesamt	9,4	932	3,5
darunter:			
— Übersiedler bis Juni 1990	3,6	848	3,0
— Übersiedler seit Juli 1990	— ²⁾	—	—
— Aussiedler	12,6	683	3,7
— Zuwanderer aus „klassischen Anwerbeländern“ ³⁾	4,5	1 058	3,0
— Asylbewerber, Flüchtlinge	52,1	1 165	3,9
— Sonstige Zuwanderer	4,1	522	1,6
Alle Haushalte	3,3	727	2,7

1) Bezug von Transferleistungen im Befragungsmonat im 1. Halbjahr 1995. — 2) Aufgrund zu geringer Fallzahlen von Empfängerhaushalten nicht ausgewiesen. — 3) „Klassische Anwerbeländer“: Griechenland, Spanien, Italien, Türkei, Ex-Jugoslawien.
Quelle: SOEP 1995.

Tabelle 4

Relative Bedeutung des Bezuges von Sozialhilfeleistungen privater Haushalte in Westdeutschland 1995

Status	(1) Sozialhilfe in vH des monatlichen Haushalts-Netto- einkommens von Haushalten mit Bezug von Sozialhilfe	(2) Anteil der gruppenspezi- fischen Sozial- hilfezahlungen in vH aller Sozial- hilfezahlungen	(3) Anteil der Haushalte in vH aller privaten Haushalte	(4) „Leistungskoeff- fizient“ ²⁾ (2) / (3)
„Bestandsbevölkerung“ insgesamt	44,4	72,6	92,3	0,79
darunter:				
— Deutsche	45,7	66,0	87,3	0,76
— Ausländer	33,1	6,6	5,0	1,32
Zuwanderer seit 1984 insgesamt	52,2	27,4	7,7	3,56
darunter:				
— Übersiedler bis Juni 1990	59,5	1,3	0,9	1,44
— Übersiedler seit Juli 1990	—	—	1,5	—
— Aussiedler	38,8	6,3	1,9	3,32
— Zuwanderer aus „klassischen Anwerbeländern“ ¹⁾	52,8	2,5	1,2	2,08
— Asylbewerber, Flüchtlinge	60,9	16,0	0,6	26,66
— Sonstige Zuwanderer	52,1	1,4	1,6	0,88
Alle Haushalte	46,0	100,0	100,0	1,00

¹⁾ „Klassische Anwerbeländer“: Griechenland, Spanien, Italien, Türkei, Ex-Jugoslawien. — ²⁾ Dieser Koeffizient errechnet sich aus dem Anteil der gruppenspezifischen Sozialhilfezahlungen in vH aller erfaßten Sozialhilfezahlungen dividiert durch den Anteil der Haushalte dieser Gruppe in vH aller privaten Haushalte.
Quelle: SOEP 1995.

Sozialhilfebezug privater Haushalte
in Westdeutschland 1995

Die Haushalte von Zuwanderern bezogen im Frühjahr 1995 mit durchschnittlich gut 9 vH deutlich häufiger Sozialhilfe (vgl. Tabelle 3) als schon länger ansässige Ausländer (5,5 vH) und Deutsche (knapp 3 vH). Innerhalb der Gruppe der Immigranten weisen Aussiedler mit knapp 13 vH sowie Asylbewerber und Flüchtlinge mit über 50 vH die mit Abstand höchsten Bezugsquoten auf. Im allgemeinen steigt der durchschnittlich empfangene Transferbetrag mit der Haushaltsgröße¹⁹.

Die Bedeutung der Sozialhilfezahlungen kann sowohl aus individueller wie aus gesamtgesellschaftlicher Sicht betrachtet werden. Im ersten Fall geht es dabei um die individuelle Abhängigkeit der Haushalte von Sozialhilfe, gemessen als Anteil der Sozialhilfeleistungen am aktuellen, monatlichen Haushalts-Nettoeinkommen (vgl. Tabelle 4, Spalte 1). Im Durchschnitt der Zuwanderer zeigt sich hier mit gut 52 vH eine höhere Abhängigkeit von Sozialhilfe als bei der ansässigen Bevölkerung: Bei deutschen Empfängerhaushalten macht die Sozialhilfe 46 vH und bei den Ausländern sogar nur rund ein Drittel des Haushalts-Nettoeinkommens aus. Innerhalb der Zuwanderer erreichen Übersiedler, die vor dem Zeitpunkt der Währungs-

Wirtschafts- und Sozialunion nach Westdeutschland zogen, sowie Asylbewerber und Flüchtlinge mit rund 60 vH die höchsten Abhängigkeitsquoten, während Aussiedler (mit knapp 39 vH) in höherem Maße auf andere Einkommensquellen zurückgreifen können. Inwieweit dieses Ergebnis durch eine privilegierte Behandlung dieser Gruppe mit anderen Transferleistungen bedingt ist oder als Beleg einer überdurchschnittlichen Integration in die westdeutsche Gesellschaft und insbesondere in den Arbeitsmarkt interpretiert werden kann, läßt sich anhand der vorliegenden Daten nicht endgültig klären.

Der gesamtgesellschaftliche Verteilungsaspekt wird anhand des gruppenspezifischen Anteils an der Summe aller empfangenen Sozialhilfeleistungen betrachtet (vgl. Tabelle 4, Spalte 2). Eine Bewertung ist dabei jedoch nur in Verbindung mit dem gruppenspezifischen Bevölkerungs-

¹⁹ Deutsche Haushalte mit Sozialhilfebezug sind mit durchschnittlich 2,4 Personen deutlich kleiner als solche von Ausländern (3,0 Personen) und Zuwanderern (3,5 Personen), wobei in den beiden letztgenannten Gruppen das Vorhandensein minderjähriger Kinder eine große Rolle spielt. Eine Überschätzung der Zahl der in diesen Haushalten Sozialhilfe beziehenden Personen ist hier nicht auszuschließen, da mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht geklärt werden kann, ob jedes erfaßte Haushaltsmitglied zur rechtlich eng definierten „Bedarfsgemeinschaft“ zählt, für die die Sozialhilfe gewährt wird.

anteil, d.h. dem Anteil der Haushalte in einer gegebenen Gruppe an allen privaten Haushalten, möglich (vgl. Tabelle 4, Spalte 3). Diesbezüglich stellt der „Leistungskoeffizient“, ermittelt als Relation von Anteil der Sozialhilfeempfänger und Bevölkerungsanteil jeder Gruppe, einen Indikator für die relative Leistungserfordernis der einzelnen Teilpopulationen dar (vgl. Tabelle 4, rechte Spalte). Dabei bedeutet ein Wert von 1,0, daß die jeweilige Gruppe einen Anteil an der insgesamt gezahlten Sozialhilfe empfängt, der ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Werte über bzw. unter 1,0 bedeuten einen über- bzw. unterproportionalen Sozialhilfebezug der entsprechenden Gruppe. Im Zusammenhang mit den bisherigen Ergebnissen zeigt sich das erwartete Bild: Zuwanderer, die insgesamt lediglich knapp 8 vH aller Haushalte bilden, beziehen über ein Viertel aller erfaßten Sozialhilfeleistungen (Leistungskoeffizient von 3,56). Unter diesen erreichen Asylbewerber und Flüchtlinge mit einem Anteil von 16 vH aller Transfers und einem Bevölkerungsanteil von lediglich 0,6 vH den mit Abstand höchsten Koeffizienten der einzelnen Gruppen. Innerhalb der Bestandsbevölkerung sind Ausländer tendenziell ebenfalls überdurchschnittlich häufig Empfänger von Leistungen nach dem BSHG (Koeffizient 1,32), während die knapp 88 vH der deutschen Haushalte lediglich zwei Drittel des Sozialhilfevolumens auf sich vereinen und mit 0,76 den niedrigsten Leistungskoeffizienten aufweisen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß Zuwanderer insgesamt und darunter Aussiedler sowie insbesondere Asylbewerber und Flüchtlinge überproportional auf das Sozialhilfesystem angewiesen sind. Um zu prüfen, inwieweit dieses Ergebnis bei simultaner Kontrolle individueller Eigenschaften Gültigkeit besitzt, wird im folgenden der Frage nachgegangen, welche Charakteristika eines Haushaltes in besonderem Maße auf die Wahrscheinlichkeit des Bezugs von Sozialhilfeleistungen einwirken²⁰. Insgesamt werden drei statistische Modelle geschätzt. Die beiden ersten Modelle prüfen für alle privaten Haushalte in Westdeutschland den Einfluß der Faktoren Geschlecht, Alter, Berufsausbildung, Familienstand und Erwerbsbeteiligung der Bezugsperson sowie Mitgliederzahl (in Personen) und Status (Bestandsbevölkerung vs. Zuwanderer) des jeweiligen Haushaltes. Die Modelle 1 und 2 unterscheiden sich lediglich bezüglich der Status-Information: Während Modell 1 Zuwanderer als eine homogene Gruppe behandelt, differenziert Modell 2 die einzelnen Subgruppen der Zuwanderer. Modell 3 beschränkt sich auf Haushalte von Zuwanderern und berücksichtigt zusätzlich zu den genannten Einflußgrößen den Zeitpunkt der Zuwanderung nach Deutschland.

Als Ergebnis dieser Modellrechnungen ergeben sich für jeden Einflußfaktor geschätzte Sozialhilfebezugsquoten (Anteil der Sozialhilfe beziehenden Haushalte an allen Haushalten) im Vergleich zur jeweiligen Referenzkategorie (vgl. Tabelle 5). In Modell 1, d.h. für alle privaten Haushalte in Westdeutschland, zeigen sich die erwarteten Resultate bei der Altersabhängigkeit des Sozialhilferisikos: Jüngere

und Rentner-Haushalte sind im Vergleich zur Gruppe der Haushalte mit 26 bis 64jährigen Bezugspersonen deutlich häufiger in der Gruppe der Sozialhilfeempfänger zu finden: Der Anteil beträgt 4 vH bzw. 6 vH gegenüber der Referenzpopulation (2 vH). In Relation zu Haushalten, deren Vorstand verheiratet ist (2 vH), tragen solche mit geschiedenen (7 vH) oder getrennt lebenden Bezugspersonen (12 vH) ebenfalls ein drastisch erhöhtes Risiko, sozialhilfeabhängig zu sein. Eine fehlende Berufsausbildung und noch stärker die mangelhafte Arbeitsmarktintegration der Bezugsperson erweisen sich als besonders relevant. Beim Vorliegen des Merkmals „Bezugsperson ist arbeitslos gemeldet“ ergibt sich ein Anteil von 15 vH Sozialhilfebeziehern gegenüber lediglich 2 vH bei Haushalten, deren Bezugsperson nicht arbeitslos gemeldet ist. Der deutliche Anstieg des geschätzten Sozialhilfebezuges mit zunehmender Haushaltsgröße geht insbesondere auf den zusätzlichen Einkommensbedarf minderjähriger Kinder im Haushalt zurück. Innerhalb der Bestandsbevölkerung sind bei Kontrolle der genannten Sozialstrukturvariablen keine Unterschiede in der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zwischen Ausländern und der deutschen Referenzgruppe festzustellen. Für die Gruppe der Zuwanderer ergibt sich jedoch mit 5 vH geschätztem Sozialhilfebezug im Vergleich zu den Deutschen eine signifikant höhere Sozialhilfeabhängigkeit; dieser Wert fällt jedoch niedriger aus als in der eindimensionalen Darstellung (vgl. Tabelle 3). Dieser Effekt ist auf die gleichzeitige Berücksichtigung der genannten individuellen Einflußfaktoren zurückzuführen, die gegenüber deutschen Haushalten eine ungünstigere soziale Struktur bei Zuwanderer-Haushalten erkennen lassen.

In Erweiterung von Modell 1 wird in Modell 2 die Gruppe der Zuwanderer in die einzelnen Teilgruppen zerlegt. Dabei wird die Heterogenität der Zuwanderer deutlich: Während der Einfluß der übrigen Determinanten ohne größere Veränderungen erhalten bleibt, zeigen sich lediglich noch für die Gruppen der Aussiedler sowie der Asylbewerber und Flüchtlinge signifikant höhere Sozialhilfebezugsquoten im Vergleich zur deutschen Referenzgruppe. Für alle anderen Zuwanderergruppen sowie für Ausländer in der Bestandsbevölkerung kann kein signifikanter Unterschied im Sozialhilfebezug mehr nachgewiesen werden.

²⁰ Methodisch wird dazu ein logistisches Regressionsmodell angewendet, welches den Anteil der Sozialhilfe beziehenden Haushalte multivariat (d.h. unter gleichzeitiger Berücksichtigung einer Vielzahl von potentiellen Faktoren) erklärt und die statistische Signifikanz der einzelnen Einflußgrößen in Relation zu einer Referenzkategorie ausweist. So werden z. B. Haushalte mit jüngerer (bis 25 Jahre) und älterer (65 und mehr Jahre) Bezugsperson Haushalten mit Bezugspersonen zwischen 26 und 64 Jahren gegenübergestellt. Aufbauend auf diesen Modellen können die entsprechenden Anteilswerte der Sozialhilfe beziehenden Haushalte für jeden Einflußfaktor berechnet werden. Für die ausführliche Darstellung der Regressionsmodelle vgl. F. Büchel, J. Frick und W. Voges, Der Sozialhilfebezug von Zuwanderern in Westdeutschland. In: Diskussionspapier der wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der TU Berlin, Nr. 1996/21.

Tabelle 5

Geschätzter Anteil der Haushalte mit Bezug von Sozialhilfe in Westdeutschland 1995¹⁾

Merkmal	Alle privaten Haushalte		Nur Haushalte von Zuwanderern
	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Durchschnitt (insgesamt)	3	3	9
Geschlecht der Bezugsperson			
— Männlich	2*	2*	8
— Weiblich ²⁾	3	4	10
Alter der Bezugsperson			
— 16 bis 25 Jahre	4*	5**	15*
— 26 bis 64 Jahre ²⁾	2	2	7
— 65 Jahre und älter	6**	5**	23**
Berufsausbildung der Bezugsperson			
— Ohne Berufsausbildung	5**	5*	10
— Mit abgeschl. Berufsausbildung ²⁾	2	3	8
— FH bzw. Universitätsabschluß	2	2	7
Familienstand der Bezugsperson			
— Ledig	4**	4**	9
— Verheiratet ²⁾	2	2	7
— Geschieden	7**	7**	18*
— Getrennt lebend	12**	13**	31**
— Verwitwet	2	2	11
Bezugsperson arbeitslos gemeldet			
— Ja	15**	14**	23**
— Nein ²⁾	2	2	5
Haushaltsgröße in Personen			
— 1 Person ²⁾	2	2	5
— 2 Personen	3*	3*	7+
— 3 Personen	4**	4**	9*
— 4 Personen	6**	6**	11*
— 5 Personen	8**	9**	13**
Status des Haushalts			
— Deutsche ²⁾	3	3	—
— Ausländer ³⁾	3	3	—
— Zuwanderer ⁴⁾	5**	—	—
— Übersiedler bis Juni 1990	—	3	10**
— Übersiedler seit Juli 1990	—	1	1
— Aussiedler	—	8**	12**
— Zuwanderer aus „klassischen Anwerbeländern“ ⁵⁾	—	1+	1
— Asylbewerber / Flüchtlinge	—	34**	32**
— Sonstige Zuwanderer	—	5	9**
Zuwanderungsperiode			
— 1984 bis 1988 ²⁾	—	—	4
— 1989 bis 1990	—	—	6
— 1991 bis 1992	—	—	14**
— 1993 bis 1995	—	—	20**
Zahl der Beobachtungen	4 660	4 660	730

¹⁾ Ergebnisse multipler Regressionsanalysen. Statistische Irrtumswahrscheinlichkeit: ** <1 vH, * <5 vH, + <10 vH. —

²⁾ Referenzkategorie. — ³⁾ Zuzug bis 1983. — ⁴⁾ Zuzug seit 1984. — ⁵⁾ Referenzkategorie nur in Modell 3.

Quelle: SOEP 1995.

Interessanterweise weist die Gruppe der Zuwanderer aus den klassischen Anwerbeländern sogar eine leicht unterdurchschnittliche Inanspruchnahme auf. Da jedoch in dieser Gruppe Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien besonders stark vertreten sind, dürfte dieser Effekt auch damit zusammenhängen, daß Sozialhilfebedürftigkeit bei Nicht-EU-Arbeitsmigranten — vor allem bei kurzfristiger Aufenthaltsdauer — den aufenthaltsrechtlichen Status gefährden und zur Ausweisung führen kann (§ 10 Abs. 1 Nr. 10 Ausländer-Gesetz).

Modell 3 (vgl. Tabelle 5, rechte Spalte) basiert lediglich auf der Gruppe der Zuwanderer und berücksichtigt als zusätzliches Merkmal den Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland. Neben der Altersabhängigkeit bleiben gegenüber den beiden ersten Modellen der Familienstand der Bezugsperson sowie die Haushaltsgröße als statistisch signifikante Einflußfaktoren erhalten. Von besonderer Bedeutung als Determinanten des Sozialhilfe-Bezuges erweisen sich die Arbeitslosigkeit der Bezugsperson (23 vH Sozialhilfebezieher gegenüber 5 vH bei Haushalten, deren Vorstand nicht arbeitslos gemeldet ist) und der Zuwanderungszeitpunkt. Mit zunehmender Verweildauer in Deutschland nimmt der Anteil der von Sozialhilfe abhängigen Haushalte stark und signifikant ab. Während Haushalte, die erst 1993 und später immigrierten (dies entspricht einer maximalen Aufenthaltsdauer von zwei Jahren), eine weit überdurchschnittliche Sozialhilfe-Bezugsquote von 20 vH aufweisen, sinkt dieser Wert für Immigranten der Jahre 1991 und 1992 auf 14 vH. Im Vergleich zur Referenzgruppe der Haushalte mit der längsten beobachteten Aufenthaltsdauer (Zuwanderungsperiode 1984 bis 1988), sind

solche, die in den Jahren 1989 und 1990 nach Westdeutschland kamen, keinem signifikant höheren Sozialhilferisiko mehr ausgesetzt. Das intendierte Ziel des Sozialhilfesystems bei Immigranten, nämlich die Integrationsförderung, die nach einer Übergangszeit bzw. bei ausreichender Assimilierung nicht länger beansprucht werden muß, wird somit tendenziell erfüllt.

Die mangelhafte Integration der Zuwanderer in den westdeutschen Arbeitsmarkt betrifft jedoch nicht alle Zuwanderergruppen in gleichem Maße und ist zudem nicht unabhängig vom Zeitpunkt der Einwanderung in die Bundesrepublik. Während Immigranten Ende der 80er Jahre bis einschließlich 1990 noch von einer konjunkturell guten Arbeitsmarktsituation profitieren konnten, trifft die Abschwächung in den 90er Jahren diesen Personenkreis in verstärktem Maße.

Auf den bisherigen Ergebnissen aufbauend, läßt sich für die einzelnen Gruppen von Zuwanderern der Anteil der Sozialhilfeempfänger in Abhängigkeit von Arbeitsmarktintegration und bisheriger Aufenthaltsdauer schätzen (vgl. Tabelle 6). Bei gleichzeitiger Kontrolle beider Merkmale wird deutlich, daß die Sozialhilfe-Bezugsquoten mit längerer Verweildauer in Westdeutschland zum Teil sehr stark abnehmen, wobei eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der Bezugsperson diesen Prozeß deutlich verstärkt. Andererseits erreicht selbst die sehr selektive Gruppe der Personen in Haushalten, die nach Juni 1990 von Ost- nach Westdeutschland zogen, im Falle von Arbeitslosigkeit und maximal zweijähriger Aufenthaltsdauer eine geschätzte Sozialhilfe-Bezugsquote von 7 vH. Daneben zeigt sich die bekannte hohe Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen

Tabelle 6

Geschätzter Anteil der Haushalte von Zuwanderern mit Bezug von Sozialhilfe in Westdeutschland 1995 nach Zuwanderungsperiode und Arbeitslosigkeitsstatus der Bezugsperson¹⁾

Zuwanderungsperiode	Übersiedler bis Juni 1990	Übersiedler seit Juli 1990	Aussiedler	Zuwanderer aus Anwerbeländern	Asylbewerber/ Flüchtlinge	Sonstige Zuwanderer
	in vH					
	Bezugsperson arbeitslos gemeldet					
1984 bis 1988	16	—	18	2	52	14
1989 bis 1990	21	1	24	3	62	19
1991 bis 1992	—	4	54	10	87	45
1993 bis 1995	—	7	70	18	94	62
	Bezugsperson nicht arbeitslos gemeldet					
1984 bis 1988	2	—	2	0	12	2
1989 bis 1990	3	0	3	0	16	2
1991 bis 1992	—	0	12	1	41	9
1993 bis 1995	—	1	22	2	58	17

—: Zelle nicht definiert. ¹⁾ Ergebnisse basierend auf Modell 3 aus Tabelle 5.

Quelle: SOEP 1995.

bei Aussiedlern sowie Asylbewerbern und Flüchtlingen; jedoch ist auch hier ein signifikanter und anhaltender Rückgang der Abhängigkeit von Sozialhilfe mit zunehmender Aufenthaltsdauer festzustellen.

Fazit

Ein Vergleich der Inanspruchnahme von Sozialhilfe verschiedener Gruppen von Privathaushalten in Westdeutschland belegt für länger ansässige Ausländer und in den letzten zehn Jahren eingereiste Zuwanderer höhere Bezugsquoten als für deutsche „Bestands-Haushalte“. Bei Kontrolle der wichtigsten sozio-ökonomischen Merkmale wird jedoch deutlich, daß dieses Ergebnis nicht nur auf die nationale Herkunft, sondern zu großen Teilen auf die schwächere soziale Struktur (z.B. niedrigeres Bildungsniveau) zurückzuführen ist. Danach sind auch zwischen der deutschen „Bestandsbevölkerung“ und länger ansässigen Ausländern keine signifikanten Unterschiede im Sozialhilfebezug mehr festzustellen. Innerhalb der Gruppe der Immigranten ist bei Asylbewerbern und Flüchtlingen der höchste Anteil von Empfängern nachweisbar. Diese Population ist jedoch aufgrund ihrer eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten und häufig kürzeren Verbleibeperspektive in der Bundesrepublik nur eingeschränkt mit den anderen Empfängergruppen vergleichbar. Aussiedler beanspruchen ebenfalls in überdurchschnittlichem Maße Leistungen nach dem BSHG; die individuelle Abhängigkeit von diesen Transfers ist im Vergleich mit anderen Bevölkerungsteilen jedoch sehr niedrig, was auf zusätzliche Einkommensquellen zurückzuführen ist.

Für alle Zuwanderer gilt, daß mit zunehmender Verweildauer in Deutschland das Risiko eines Sozialhilfebezuges deutlich abnimmt. Dies dürfte im wesentlichen auf einer fortschreitenden Arbeitsmarktintegration basieren²¹. In einer längerfristigen Perspektive läßt sich die Integration in die deutsche Gesellschaft auch über die Bildungspartizipation der nachfolgenden Generationen beobachten. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer steigen die Chancen von Zuwandererkindern auf eine höherwertige Schulausbildung²² und damit auch auf eine bessere, spätere Arbeitsmarktposition markant.

Auf Basis dieser Ergebnisse erscheint es somit einseitig, Zuwanderungen lediglich vor dem Hintergrund der finanziellen Belastung der ansässigen Bevölkerung durch vermehrte Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu bewerten. Angesichts der günstigen Altersstruktur der Zuwanderer — mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil jüngerer und sehr wenig älteren Personen — ist bei fortschreitender Integration der Immigranten in die deutsche Gesellschaft mittel- bis langfristig eher eine das Sozialversicherungssystem insgesamt entlastende Wirkung zu erwarten.

²¹ In konjunkturellen Schwächephasen gilt der beschriebene Arbeitsmarktzusammenhang jedoch nur deutlich reduziert. Vgl. dazu auch die Ergebnisse von E. Schulz und K. Seiring, a.a.O., S.609. Danach haben insbesondere Aussiedler in den Jahren 1993/94 überdurchschnittlich häufig ihren Arbeitsplatz verloren.

²² Vgl. F. Büchel und G. Wagner, Soziale Differenzen der Bildungschancen in Westdeutschland — Unter besonderer Berücksichtigung von Zuwandererkindern. In: W. Zapf et al. (Hg.): Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt, Frankfurt/New York: Campus 1996, S. 80-96.

Italiens wirtschaftliche Entwicklung im Zeichen tiefgreifender Reformen — Annäherung an die fiskalischen Referenzwerte zur Teilnahme an der Europäischen Währungsunion?

Die italienische Wirtschaft unterlag in den letzten zwanzig Jahren heftigen Schwankungen. Gegen Ende der siebziger Jahre wurde Italien häufig als der „kranke Mann Europas“ betrachtet. Unter dem Eindruck des größten öffentlichen Defizits und der höchsten Inflationsraten aller großen Industrieländer sowie zahlreicher struktureller Probleme wurden vielfach eine restriktive Geld- und Finanzpolitik sowie rigorose Reformen gefordert. Tatsächlich schwenkte die Geldpolitik dann auf Restriktionskurs. Bei weiterhin expansiver Finanzpolitik kam es — auch im Gefolge günstiger weltwirtschaftlicher Umstände — in den achtziger Jahren dennoch zu einer längeren Wachstumsphase der italienischen Wirtschaft. Gleichzeitig ging die Inflationsrate von über 21 vH (1980) auf etwa 5 vH gegen Ende der achtziger Jahre zurück. Hierzu trug einmal eine gewisse Entschärfung der „scala mobile“, der automatischen Lohnsteigerungen aufgrund einer Indexbindung, bei. Vor allem aber war das Wirtschaftswachstum zu schwach, die Kapazitäten auszulasten. So stieg die Arbeitslosigkeit weiter.

Dennoch wurden erforderliche wirtschaftliche Reformen vertagt. Mit den sich in den neunziger Jahren verschärfenden Problemen der öffentlichen Finanzen, aber auch der kräftigen Abwertung der Lira nach 1992, geriet die Wirtschaftspolitik unter Handlungsdruck. Hinzu kam der Wunsch, die Referenzwerte zur Teilnahme an der Europäischen Währungsunion (EWU) zu erreichen. Bei einer Beurteilung der bisherigen Reformen und Maßnahmen dürfen die Rückwirkungen der äußerst restriktiven Finanzpolitik auf die Konjunktur nicht außer acht gelassen werden.

Während der achtziger Jahre waren in Italien Bruttoinlandsprodukt, Einkommen und Produktivität überdurchschnittlich gestiegen. Allerdings verharrte die Arbeitslosigkeit auf einem hohen Niveau, und trotz einer Dämpfung des Preisauftriebs in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre lag auch die Inflationsrate ständig über dem Durchschnitt. Letztlich war es der Mangel an nominaler Konvergenz bei Preisen und Löhnen, der im September 1992 zu einer Währungskrise führte mit der Folge, daß die Lira sich aus dem Europäischen Währungssystem löste und abwertete.

Auch nach dem Ende der Wachstumsphase, die durch einen langanhaltenden Investitionsaufschwung seit Mitte der achtziger Jahre gekennzeichnet war, stiegen die Importe kräftig, während die Exportentwicklung stagnierte, so daß die Leistungsbilanz sich zu Beginn der neunziger Jahre enorm verschlechterte. Erst mit der Abwertung konnte die preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit, die durch den über viele Jahre hindurch starken Preisauftrieb beeinträchtigt worden war, wiederhergestellt werden.

Tatsächlich hat der Fall des effektiven, d. h. mit den jeweiligen Länderanteilen am italienischen Handel gewichteten Wechselkurses der Lira die Exporte kräftig stimuliert und zu einer raschen Verbesserung der Leistungsbilanz geführt. Bei rückläufiger inländischer Nachfrage als Folge der andauernd restriktiven Wirtschaftspolitik ging jedoch 1993 das Bruttoinlandsprodukt zurück, und die Arbeitslosenquote stieg spürbar.

Währungsschwäche und Rezession erschütterten auch das Vertrauen in die wirtschaftspolitische Kompetenz des Staates. Bei laufenden Defiziten der öffentlichen Haus-

halte, die in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht weniger als ein Zehntel betragen, und bei einer öffentlichen Verschuldung, die seit Beginn der neunziger Jahre über dem Niveau des Sozialprodukts lag, mußte die fiskalische und politische Stabilität mehr und mehr in Frage gestellt werden. Mit dem zunehmenden Bewußtsein für diese Probleme, aber auch mit der Aufdeckung umfangreicher Korruptionsnetze und öffentlicher Verschwendung kam es seit etwa Mitte 1992 zu einem tiefgreifenden politischen Wandel. Der positive Ausgang eines Referendums im Sommer 1993 gab der neuen, seit April im Amt befindlichen Regierung das politische Mandat, die Rolle des Staates in der Wirtschaft erheblich zu reduzieren, womit der Weg zu umfangreichen Privatisierungen öffentlicher und halböffentlicher Unternehmen freigemacht wurde.

In der konjunkturellen Schwächephase gelang es der Regierung zudem, eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Reformen auf den Weg zu bringen, die u. a. die seit Jahren verzögerte Abschaffung der „scala mobile“, der indexgebundenen automatischen Lohnsteigerungen, beinhalten. Mit der Zustimmung von Arbeitgebern und Gewerkschaften benennt das „Arbeitsabkommen“ vom Juli 1993 als vorrangige Ziele der Wirtschaftspolitik die Inflationsbekämpfung, die Reduzierung der öffentlichen Defizite und die Wechselkursstabilität.

Im späteren Verlauf des Jahres 1993 erholte sich die inländische Nachfrage allmählich. Entscheidend hierfür waren fallende Zinssätze mit einer sich allmählich normalisierenden Zinsstruktur, ein überraschend geringer Preisanstieg und eine etwas bessere Konjunktur als in vielen

Tabelle 1

Eckdaten der wirtschaftlichen Entwicklung in Italien 1992 bis 1997
Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr

	1992	1993	1994	1995	1996 ²⁾	1997 ²⁾
Bruttoinlandsprodukt ¹⁾	0,6	-1,2	2,1	3,0	0,8	1,5
Privater Verbrauch	1,0	-2,4	1,5	1,7	1,0	1,0
Öffentlicher Verbrauch	1,1	0,5	0,0	-0,5	-1,0	0,0
Bruttoanlageinvestitionen	-1,8	-12,8	0,2	5,9	1,5	1,0
Exporte	5,9	9,1	10,5	11,6	1,5	4,5
Importe	5,4	-8,1	8,9	9,6	1,5	3,0
Verbraucherpreise (1990 = 100)	5,6	4,2	3,9	5,2	4,0	3,3
Lohnstückkosten						
in nationaler Währung	4,6	2,2	-0,7	1,4	4,5	3,5
in Sonderziehungsrechten	2,1	-19,7	-3,0	-5,3	12,9	3,5
Arbeitslosenquote (in vH)	8,8	10,2	11,3	12,0	12,5	12,8

1) Zu Preisen von 1990. — 2) Geschätzte und prognostizierte Veränderungsdaten gerundet.
Quellen: OECD; Nationalstatistiken sowie Schätzungen des DIW.

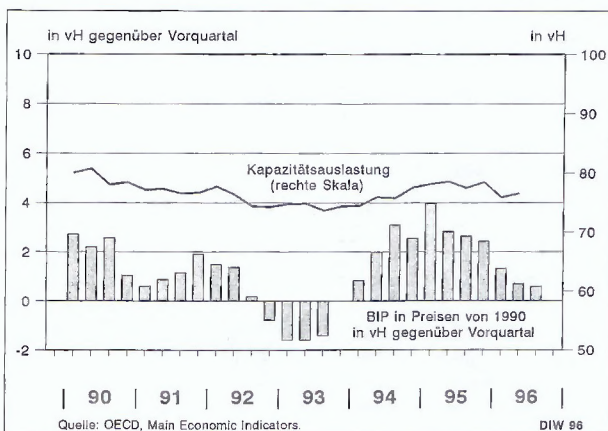
anderen Industrieländern. Der private Verbrauch nahm wieder etwas zu, und die Investitionstätigkeit belebte sich; auch der Lageraufbau stützte die Inlandsnachfrage. Die Belebung führte aber auch zu einem kräftigeren Anstieg der Importe, so daß sich der bis dahin dominierende außenwirtschaftliche Wachstumsimpuls abschwächte, obwohl die Exporte von der konjunkturellen Erholung in den europäischen Industrieländern profitierten. Im Verlaufe des Jahres 1994 verstärkte sich mit der spürbar gelockerten Geldpolitik wie in den meisten anderen europäischen Industrieländern der konjunkturelle Auftrieb. Die Kombination von kräftigerer Binnennachfrage und andauerndem Exportwachstum, die bis weit in das Jahr 1995 hineinreichte und das Sozialproduktwachstum auf eine Rate von

3 vH im Jahresvergleich beschleunigte, vermochte es vorübergehend auch, den Trend der seit langem zunehmenden Arbeitslosigkeit umzukehren. Schub bekam das Wachstum zunächst durch die weitere starke Abwertung der Lira im Frühjahr 1995. Die Währungsturbulenzen führten jedoch zu einer starken Erhöhung der nominalen und realen Zinsen insbesondere im kurzfristigen Bereich und zu einer wieder negativen Zinsstruktur. Damit war es nur eine Frage der Zeit, daß der Konjunkturaufschwung — zumal bei einer ebenfalls stark restriktiven Finanzpolitik — beeinträchtigt wurde. Tatsächlich ging die laufende Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von etwa 6 vH (Jahresbasis) auf etwa Null vH zurück.

Im Verlaufe des Jahres 1995 und in diesem Jahr sind sowohl die kurzfristigen als auch die langfristigen Zinsen wieder erheblich gesunken. Die Zinsstruktur hat sich allerdings noch nicht normalisiert, so daß die Geldpolitik 1996 noch restriktiv wirkt. Gegenwärtig wird die Wirtschaftsentwicklung vor allem dadurch gestützt, daß sich im zweiten Halbjahr 1996 die Konjunktur in Westeuropa wieder belebt hat und die Auslandsnachfrage wieder stärker expandieren wird. Nach einem Rückgang im zweiten Quartal dieses Jahres ist wieder mit positiven Wachstumsraten zu rechnen. Wegen der anhaltend rigorosen Finanzpolitik und der kaum steigenden Massenkaufkraft wird es im nächsten Jahr allerdings nur zu einer schwachen konjunkturellen Erholung kommen. Die mit voraussichtlich etwa 1,5 vH im Jahre 1997 gegenüber knapp 1 vH in diesem Jahr etwas höhere Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts bedeutet im Verlauf keine Beschleunigung des Wachstums. Entscheidend dafür, ob sich die zaghafte konjunkturelle Erholung fortsetzt, ist, ob es zu exogenen Störungen kommt,

Schaubild 1

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Kapazitätsauslastung in Italien von 1990 bis 1996



Quelle: OECD, Main Economic Indicators.

Tabelle 2

Entwicklung der Verbraucherpreise in den großen westlichen Industrieländern 1980 bis 1997
Veränderung in vH gegenüber Vorjahr

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ³⁾	1997 ³⁾
Deutschland ¹⁾	5,4	2,1	2,7	3,6	5,1	4,5	2,7	1,8	1,5	1,5
Frankreich	13,6	5,8	3,4	3,2	2,4	2,1	1,7	1,7	2,0	1,75
Italien	21,2	8,6	6,1	6,5	5,3	4,2	3,9	5,2	4,0	3,25
Großbritannien	18,0	6,1	9,5	5,9	3,7	1,6	2,5	3,4	2,5	3,25
EU	13,4	6,1	5,7	5,2	4,5	3,6	3,1	2,8	2,4	2,3
USA	13,5	3,5	5,4	4,2	3,0	3,0	2,6	2,8	3,0	3,5
Japan	7,8	2,0	3,1	3,3	1,7	1,3	0,7	-0,1	0,5	1,0
<i>Nachrichtlich:</i> Inflationsdifferenz Italien/EU ²⁾	7,8	2,5	0,4	1,3	0,8	0,6	0,8	2,4	1,6	1,0

¹⁾ Bis einschl. 1991 alte Bundesrepublik. — ²⁾ Abweichung der Verbraucherpreise in Italien vom Durchschnitt der EU in vH-Punkten. — ³⁾ Geschätzte und prognostizierte Veränderungsrate gerundet.
Quellen: OECD, Economic Outlook; Schätzungen des DIW.

insbesondere, ob die finanzpolitische Restriktion auch im übrigen Europa das Wachstum nicht noch stärker als erwartet dämpft.

Abschied vom „italienischen Modell“

Nach der Krise zu Beginn der neunziger Jahre schien es 1994/95 noch einmal zu gelingen, an die wirtschaftlichen Erfolge der achtziger Jahre anzuknüpfen. Eine Kombination aus endogenen und exogenen Faktoren hat dies indes

verhindert. Zum einen wurde die letzte Wachstumsphase vor allem vom Export getragen und war damit weitgehend vom Aufschwung bei den Handelspartnern abhängig; auch hätte sich die Abwertungsstrategie nicht lange weiterführen lassen, da sie bereits auf den Widerspruch anderer Länder stieß und nicht mit Italiens Wunsch im Einklang stand, Mitglied der zukünftigen Währungsunion zu werden. Zum anderen überdeckte das exportstimulierte Wachstum die immer noch nicht gelösten strukturellen Probleme des Landes lediglich zeitweise. Schon seit etwa

Tabelle 3

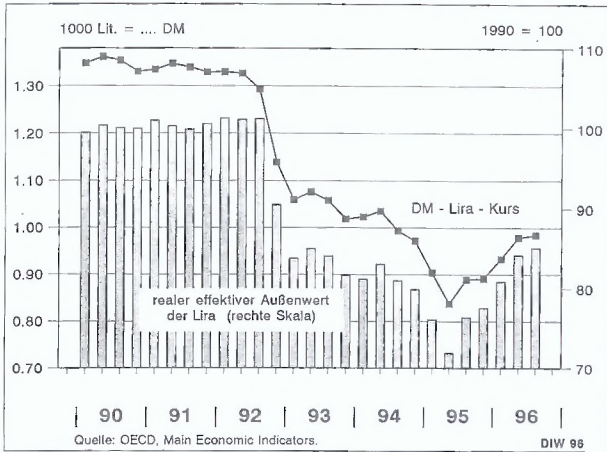
Leistungsbilanz und Handelsbilanz in den großen westlichen Industrieländern 1980 bis 1997

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Leistungsbilanz in Mrd. US-\$									
Deutschland	-13,2	17,0	48,9	-19,2	-21,5	-16,3	-21,4	-17,4	-17,3	-10,3
Frankreich	-4,2	-0,3	-9,8	-6,1	3,9	9,3	8,1	17,4	13,9	19,5
Italien	-10,4	-4,0	-17,0	-23,6	-27,8	11,3	15,5	27,4	38,0	44,4
Großbritannien	6,6	2,9	-33,8	-14,4	-16,6	-16,6	-3,2	-10,7	-17,0	-19,4
USA	2,3	-124,2	-92,7	-7,4	-61,5	-99,9	-151,2	-152,9	-149,8	-138,9
Japan	-10,8	49,2	35,8	68,3	112,7	131,8	130,6	111,9	81,7	76,9
	Handelsbilanz in Mrd. US-\$									
Deutschland	8,0	27,9	69,4	18,0	26,5	39,8	49,1	68,7	68,0	77,5
Frankreich	-13,5	-5,0	-13,1	-9,4	2,4	7,5	7,7	11,7	10,2	14,0
Italien	-15,9	-5,5	1,2	-0,2	3,1	33,1	35,3	44,0	50,0	52,8
Großbritannien	3,2	-4,3	-33,4	-18,1	-23,0	-20,1	-16,6	-18,2	-21,8	-24,2
USA	-25,5	-122,2	-109,0	-74,1	-96,1	-132,6	-166,1	-174,5	-158,6	-150,9
Japan	2,1	56,0	63,5	96,1	124,6	139,5	144,2	132,1	103,0	101,7

Quellen: OECD, Economic Outlook; Schätzungen des DIW.

Schaubild 2

Wechselkurs der Lira von 1990 bis 1996

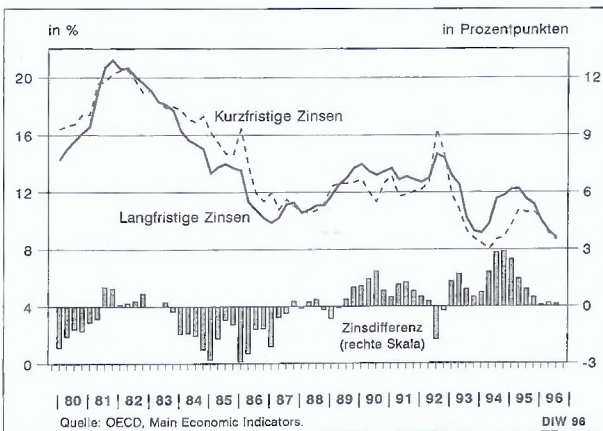


1991/92 hat sich die Erkenntnis gefestigt, daß nur umfangreiche Reformen in der wirtschaftlichen Organisation des Landes eine ökonomisch erfolgreiche Zukunft garantieren.

Das „italienische Modell“, das die wirtschaftspolitische Strategie des Landes bis Ende der achtziger Jahre weitgehend prägte, hatte vor allem zwei makroökonomische Konsequenzen: Inflation und hohe öffentliche Defizite. Das hohe Maß an faktischer Bindung der Löhne an die Preisentwicklung führte zu einer inflationstreibenden Kostenentwicklung. Der Anstieg der Verbraucherpreise lag erheblich über demjenigen in Deutschland oder Frankreich. Der Versuch, mit einem festen nominalen Wechselkurs und strikter Geldpolitik die Preisentwicklung in den Griff zu bekommen, ohne den Indexmechanismus, insbesondere im öffentlichen Sektor, aufzugeben, scheiterte. Die öffentlichen Budgets wurden dabei nicht nur durch die Lohnzahlungen an die Beschäftigten im öffentlichen Sektor belastet, sondern auch durch — zunehmende — Transferzahlungen. So entstanden massive Einkommensverschiebungen zugunsten des Südens und zu Lasten des Nordens des Landes sowie zugunsten der Rentner und Pensionäre

Schaubild 3

Zinsentwicklung und Zinsstruktur in Italien von 1980 bis 1996



und zulasten der Beschäftigten im mittleren Einkommensbereich. Der Wunsch, dem zunehmenden fiskalischen Druck zu entgehen, führte zur Schaffung zahlreicher Kleinbetriebe, deren Gewinne der Steuer leichter zu entziehen waren, und damit zu einer immer größeren Bedeutung der Parallelwirtschaft. Trotz aller Maßnahmen der Regierung, die Steuerbasis zu verbreitern, blieb die Steigerung der Einnahmen hinter der der Ausgaben zurück.

Zu Beginn der neunziger Jahre wurde das Scheitern dieser Politik offensichtlich. Die Finanzpolitik war gezwungen, energische Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen, um überhaupt noch die notwendigsten öffentlichen Funktionen erfüllen zu können. Auch die Mezzogiorno-Politik war zum Fiasko geraten, denn im Süden nahm die Armut trotz hoher Transfers rasch zu, und die Kriminalität uferte aus — eine Entwicklung, die in Norditalien zur Bildung der lombardischen „Liga“ mit dem Ziel einer zumindest föderativen Teilung der Länder führte. Tiefgreifende Korruptionskandale („tangentopoli“, „mani pulite“) zwangen aber letztlich einen Großteil der alten politischen Kräfte zum Rückzug und ermöglichten damit die notwendigen Reformen.

Einleitung weitreichender Reformen

Bei diesen Reformen lassen sich drei Hauptstoßrichtungen unterscheiden: (1) eine generelle Reform des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Institutionen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung — hierzu gehören auch umfangreiche Privatisierungsprogramme und die Neugestaltung des Steuer- und Abgabensystems; (2) die Neugestaltung der Sozialsysteme insbesondere mit dem Ziel, die Ausgaben für die Alters- und Gesundheitssicherung einzudämmen, und schließlich (3) arbeitsmarktpolitische Reformen, die vor allem auf eine völlige Entindexierung des Lohnbildungsprozesses abzielen, aber auch die Flexibilität am Arbeitsmarkt erhöhen sollen.

Reform des öffentlichen Sektors

Von den Regierungen wurde bereits 1991 ein weitgehender Einstellungsstopp im zentralen Regierungsapparat verfügt. Engpässen soll durch größere Mobilität zwischen den Administrationen vorgebeugt werden. Die Gehaltsentwicklung wird zunehmend an der Qualifizierung und Leistung statt wie bisher primär an der Dienstdauer ausgerichtet. Auch auf unteren Verwaltungsebenen wird ein modernes Verwaltungs- und Kontrollwesen eingeführt.

Im Steuersystem wird die Bemessungsgrundlage verbreitert; eine wichtige Rolle spielt die Eindämmung der umfangreichen Steuerhinterziehung. Ein besonderes Problem war bis 1992 die Dezentralität der Ausgabenentscheidungen bis hin zu den lokalen Behörden, während die Einnahmen weitgehend zentral erhoben wurden. Mit den Reformbeschlüssen wurden den Gebietskörperschaften

eine eigene Steuerhoheit zugestanden, Teile des Einkommensteueraufkommens übertragen und das Recht zugebilligt, städtische (nicht staatlich garantierte) Anleihen aufzulegen, während gleichzeitig die Transfers der zentralen Regierung erheblich reduziert wurden. Beliefen sich die spezifischen regionalen Steuern 1990 noch auf nur 15 vH der Gesamteinnahmen, so stiegen sie bis 1995 auf fast das Vierfache. Allerdings richtete die Regierung einen Regionalausgleichsfonds ein, um die Unterschiede in der regionalen Finanzkraft — insbesondere zwischen dem Norden und Süden des Landes — nicht zu groß werden zu lassen.

Der dritte Pfeiler der Reformen des öffentlichen Sektors schließlich waren die umfangreichen Privatisierungsprogramme seit 1992, denen teilweise Umstrukturierungen und Umwandlungen von öffentlichen Unternehmen in Gesellschaften mit beschränkter Haftung vorausgingen. Von größter Bedeutung war die Privatisierung der großen öffentlichen Banken (Credito Italiano u.a.), des Energiekonzerns ENI und der INA-Versicherungsgruppe. Allein 1995 entsprachen die Privatisierungserlöse etwa einem halben Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Neugestaltung der Sozialsysteme

Im Prinzip hat das italienische Alterssicherungssystem mit dem gleichen Problem zu kämpfen wie die entsprechenden Systeme in den meisten europäischen Ländern: einem größer werdenden Ungleichgewicht zwischen Beiträgen und Leistungen, das sich mit der steigenden Arbeitslosigkeit und der zunehmenden Überalterung der Bevölkerung verschärft. Allerdings war das italienische System mit seinen Leistungen bis 1992 besonders generös. So gab es die Möglichkeit, bereits nach 35 Beitragsjahren jederzeit mit der Höchstrente in Pension zu gehen oder verhältnismäßig leicht eine Berufsunfähigkeitsrente zu beziehen. Da die Pensionszahlungen vor allem nach dem Einkommen des letzten Arbeitsjahres bezahlt wurden, kam es zumeist zu entsprechend gestalteten „Karrieresprüngen“ am Ende des Arbeitslebens.

Da die Defizite des Pensionssystems rasant zunahmen — in Relation zum Bruttoinlandsprodukt lagen sie 1993 schon bei etwa 5 vH —, haben alle Regierungen seit 1992 versucht, die notwendigen Reformen herbeizuführen. Zum einen wurden die Beiträge erhöht und die Bedingungen für Frühverrentung sowie den Bezug von Invaliditätsrenten erheblich verschärft, zumal bei Überprüfungen zahlreiche Mißbrauchsfälle festgestellt wurden. Zum anderen wird das Rentensystem allmählich auf eine neue Berechnungsgrundlage gestellt, bei der die jeweiligen Jahresbeiträge über das gesamte Erwerbsleben hinweg betrachtet und bei vorzeitigem Leistungsbezug versicherungsmathematische Abschläge gemacht werden. Ausgenommen von den neuen Regelungen sind nur Beitragszahler, die bereits mehr als 18 Jahre lang Beiträge gezahlt haben. Erhebliche Einsparungen ergeben sich zusätzlich daraus, daß die Neugestaltung die durchschnittliche Altersgrenze für den

Rentenbezug kräftig nach oben verschiebt — eine Entwicklung, die im Hinblick auf den Arbeitsmarkt auch Probleme mit sich bringt.

Der andere wichtige Sozialbereich, in dem es zu Reformen kam, ist das Gesundheitswesen. In vieler Hinsicht ähneln die Reformen hier denjenigen des Steuer- und Abgabensystems. Auch für den nationalen Gesundheitsdienst flossen die Beitragseinnahmen der zentralen Verwaltung zu. Diese verteilte die Gelder nach einem bestimmten Schlüssel auf die lokalen Gebietskörperschaften, wobei vor allem die jeweilige Einwohnerzahl und die Alterstruktur berücksichtigt wurden, während die Ausgaben auf lokaler Ebene entschieden wurden. Die Defizite, die infolge des oft großzügigen Ausgabegebahrens der unteren Verwaltungsebenen entstanden, wurden quasi automatisch von der zentralen Verwaltung übernommen. Diese Regelungen wurden seit 1992 ebenfalls grundlegend geändert. Die Ausgabenkontrolle wurde von den lokalen Behörden auf die Regionen verlagert und die staatliche „Quasi-Garantie“ zur Deckung von Defiziten abgeschafft. Zudem wurden die Ausgaben durch eine höhere Selbstbeteiligung der Patienten und straffere Kontrollen von ärztlichen Gebühren und Medikamentenpreisen deutlich gesenkt.

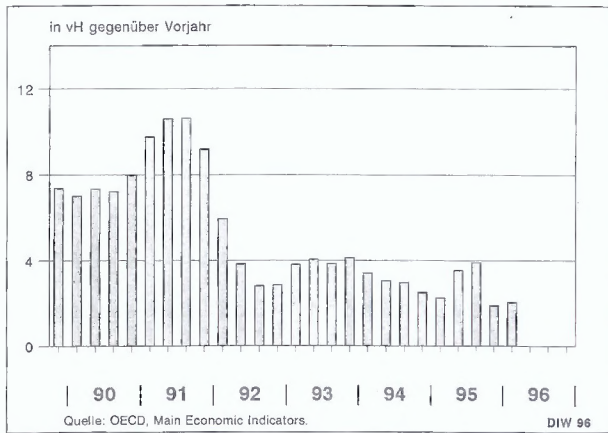
Reform des Lohnbildungsprozesses

Von mindestens ebenso großer Bedeutung wie die Reformen im öffentlichen Sektor und im Sozialbereich ist die Reform des Lohnbildungsprozesses. Während die Reform der ersten beiden Bereiche mehr oder weniger direkt zu einer Reduzierung der öffentlichen Defizite und Schulden führen soll, ist die Reform der Lohnbildung vor allem für die zukünftige Preis- und Wechselkursstabilität des Landes von Bedeutung und steht insofern unmittelbar im Zeichen der Ziele des Maastricht-Vertrages.

Zwar war die Frage der Entschärfung der „scala mobile“ schon in den achtziger Jahren diskutiert und in Angriff genommen worden; de facto kehrte man jedoch immer wieder zum alten System zurück. Erst der Regierung Amato gelang 1992/93 nach 46 Jahren die Abschaffung dieses Mechanismus. Mit dem dreiseitigen Vertrag vom Juli 1993 zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern wurde die Lohnindexierung durch ein zweistufiges Lohnfindungssystem abgelöst. Auf nationaler Ebene handeln nun zunächst die Tarifparteien der jeweiligen Branche Rahmenverträge für die jeweils nächsten vier Jahre aus, wobei die Lohnentwicklung nach zwei Jahren überprüft wird. Entscheidend ist, daß diese sich nicht mehr an dem tatsächlichen, sondern am von der Regierung prognostizierten Preisanstieg orientiert. In einer zweiten Stufe können dann auf betrieblicher Ebene Zuschläge ausgehandelt werden, die sich an einem umfangreichen Kriterienkatalog zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens, der insbesondere auf die Produktivitäts- und Gewinnentwicklung abstellt, orientieren. Eine Verhandlungspflicht für

Schaubild 4

**Veränderung der Stundenlöhne
in Italien von 1990 bis 1996**



derartige Zuschläge besteht allerdings nicht, und gerade kleinere Unternehmen haben bisher offenbar kaum Zusatzvereinbarungen getroffen.

Die Neugestaltung der Lohnfindung wurde durch Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ergänzt. Hierzu zählen insbesondere die Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten für Teilzeitarbeit und Zeitverträge sowie eine Lockerung der bisher sehr harten Kündigungsschutzbestimmungen.

Die bisherigen Reformen bieten sicherlich noch keine vollständige Lösung der wirtschaftlichen Probleme in Italien. Aber zum ersten Mal seit vielen Jahren sind teilweise tiefgreifende Maßnahmen durchgeführt worden. Nicht nur ist jetzt die Gefahr einer lohnkosteninduzierten Inflation erheblich vermindert, sondern es wurde auch der langfristige Trend zu immer höheren Defiziten in den öffentlichen Haushalten gebrochen; zuletzt ging die Gesamtverschuldung des Staates erstmals wieder leicht zurück.

**Kurzfristig rasche Konsolidierungsfortschritte
auf Kosten des Wachstums**

Allein mit den Reformen lassen sich die fiskalischen Referenzwerte des Maastricht-Vertrages im nächsten Jahr freilich nicht erreichen. Dennoch hat sich der politische Wille, schon in der ersten Stufe an der Europäischen Währungsunion teilzunehmen, verstärkt. Dies spiegelt sich bereits in dem „Planungsdokument für Wirtschaft und Haushalt“, das dem ersten Budgetentwurf der Regierung vom Juni dieses Jahres zugrunde lag, wider. Allerdings waren die makroökonomischen Annahmen dieses Dokuments in mancher Hinsicht zu positiv, so daß die erwarteten Steuermehreinnahmen und Ausgabenverringerungen als optimistische Variante einzuschätzen sind.

Um das Defizit des gesamten öffentlichen Sektors nicht nur — wie noch im Juni geplant — auf etwa 5½ vH, sondern sogar auf nur 3 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu reduzieren, hat die Regierung den Anfang November dem Parlament vorgelegten Budgetentwurf erheblich verschärft. Waren im Juni noch zusätzliche Maßnahmen zur Defizitminderung in Höhe von 32,4 Billionen Lire (dies entspricht etwa 32 Mrd. DM) geplant, so umfassen die inzwischen beschlossenen Maßnahmen fast das Doppelte, nämlich 62,5 Billionen Lire. Dies bedeutet, daß die „Anpassungsmaßnahmen“ in ihrer Größenordnung insgesamt bei über 3 vH des Bruttoinlandsprodukts liegen. Mehreinnahmen sind vor allem durch Verschärfung der Steuererfassung sowie durch eine befristete „Euro-Steuer“ in einer Größenordnung von insgesamt 25 Billionen Lire geplant. Auf der Ausgabenseite liegen die größten Einsparungen bei den Pensionen, den Personalzahlungen sowie bei den Transfers an die Regionen und Kommunen, insgesamt ebenfalls etwa 25 Billionen Lire. Der Rest betrifft „Kontrollmaßnahmen und finanztechnische Operationen“. Im europäischen Ausland wird allerdings ein Teil dieser Maßnahmen als Bilanzkosmetik im Hinblick auf die Maastricht-Referenzwerte kritisiert. Aus konjunktureller Sicht bedeut-

Tabelle 4

**Finanzierungssaldo des Staates¹⁾ in den großen westlichen Industrieländern 1980 bis 1997
in vH des Bruttoinlandsprodukts**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Deutschland	-2,9	-1,2	-2,1	-3,3	-2,8	-3,5	-2,5	-3,5	-3,8	-3,4
Frankreich	0,0	-2,9	-1,6	-2,2	-4,0	-5,8	-5,8	-5,0	-4,1	-3,5
Italien	-8,6	-12,6	-10,9	-10,2	-9,5	-9,6	-9,0	-7,2	-6,6	-4 ²⁾
Großbritannien	-3,4	-2,8	-1,2	-2,5	-6,3	-7,8	-6,8	-5,7	-4,8	-3,7
USA	-1,4	-3,2	-2,7	-3,3	-4,4	-3,6	-2,3	-2,0	-1,9	-1,8
Japan	-4,4	-0,8	2,9	2,9	1,4	-1,6	-2,1	-3,9	-3,8	-3,5

¹⁾ Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. — ²⁾ Bei Durchführung der im Haushaltsplan vorgesehenen Maßnahmen.
Quellen: OECD; Economic Outlook; Schätzungen des DIW.

Tabelle 5

Entwicklung der öffentlichen Verschuldung¹⁾ in Italien 1992 bis 1997
in vH des Bruttoinlandsprodukts

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nettoneuverschuldung	9,5	9,6	9,0	7,2	6,6	4,0
— lt. Budgetentwurf Juni 1996						5,4
— lt. Prognose Confindustria Juni 1996						5,5
— lt. Haushaltsplan November 1996						3,0
— lt. Prognose der EU-Kommission November 1996						3,3
Primärer Budgetsaldo ²⁾ (Überschuß)	1,9	2,6	1,7	3,6 ³⁾	4,4 ³⁾	5,4 ³⁾
Staatsschuld ¹⁾	108,4	119,4	125,4	125,0 ³⁾	124,3 ³⁾	123,9 ³⁾
Schuldendienstquote	10,2	10,2	8,7	9,1 ³⁾	8,7 ³⁾	8,3 ³⁾
<i>Nachrichtlich:</i> Unterstelltes reales Wachstum des BIP lt. Haushaltsplan (in vH gegenüber Vorjahr)					0,8	2,0

¹⁾ Gesamtstaat: Gebietskörperschaften und Sozialversicherung lt. VGR. — ²⁾ Neuverschuldung ohne Schuldendienst. — ³⁾ Lt. Budgetplanungsdokument.
Quellen: OECD; nationale Quellen sowie Schätzungen des DIW; Budgetplanungsdokument der Regierung; Stellungnahme der Banca d'Italia; aktuelle Berichterstattung der Medien.

samer ist, daß die Verschärfung der Konsolidierungsmaßnahmen wegen ihrer wachstumsdämpfenden Effekte dazu beitragen könnte, ihr eigenes Ziel zu verfehlen. Dies gilt um so mehr, als die bisherige Konsolidierung von Faktoren profitierte, die in dieser Kombination in den nächsten Jahren wohl nicht vorhanden sein dürften: Abwertungseffekte, die das Wachstum stützten, ein vorübergehendes nochmaliges „Aufflackern“ der Inflation mit kurzfristig positiven Budgeteffekten sowie die — nach Jahrzehnten der Vernachlässigung des öffentlichen Sektors — anfänglich hohe Kostenwirksamkeit der Reformen. Zudem wirkt die Geldpolitik noch auf absehbare Zeit restriktiv.

Wegen der wahrscheinlichen Überschätzung des Wirtschaftswachstums sowie aus den anderen genannten Gründen dürfte einerseits das Defizit höher ausfallen, als von der Regierung für 1997 mit 3 vH geplant. Andererseits wird der mit den steigenden Erwartungen im Hinblick auf eine Teilnahme Italiens an der EWU stärker als erwartet eingetretene Zinsrückgang dazu führen, daß sich der Schuldendienst ebenfalls stärker als erwartet verringert. Mit einer umgerechneten Größenordnung von 200 Milliarden DM und einem Anteil relativ kurzfristiger Schulden von grosso modo einem Drittel ist der Schuldendienst in Italien von erheblicher Bedeutung für die weitere Entwicklung der Defizite. Per saldo dürfte ein Defizit von etwa 4 vH zu erwarten sein. Die jüngste Prognose der Europäischen Kommission mit einem Neuverschuldungswert von 3,3 vH des Bruttoinlandsprodukts dürfte zu optimistisch sein. Vor dem

Hintergrund eines noch vor wenigen Jahren zweistelligen Defizits sind die Konsolidierungserfolge aber so oder so erstaunlich.

Fazit

Die weitere Entwicklung der öffentlichen Defizite in Italien wird in hohem Maße von der Zinsentwicklung in Europa abhängen: einmal wegen der starken direkten Abhängigkeit des Schuldendienstes von der Zinshöhe, zum anderen wegen der erheblichen Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Steuereinnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften sowie der Sozialversicherung. Wenn, wie im Falle Italiens, die Finanzpolitik keinen Spielraum mehr hat und bei den angestrebten Zielen äußerst restriktiv sein muß, kann nur eine expansivere Geldpolitik gegenhalten. Selbstverständlich bedarf diese aber einer Unterstützung durch die Lohnpolitik, wofür die Bedingungen erstmals seit Jahren wieder günstig sind.

Ob Italien, das gegenwärtig seine Währung wieder in das Europäische Währungssystem zurückführt, letztlich bereits 1999 an der Europäischen Währungsunion teilnimmt, wird 1998 politisch entschieden. Gegenwärtig ergibt sich innerhalb der Europäischen Union eine paradoxe Situation. Für Länder wie Deutschland und Frankreich, für die es noch vor kurzem weitgehend unproblematisch schien, die fiskalischen Referenzbedingungen des Maastricht-Vertrages zu erfüllen, besteht inzwischen die

Gefahr, die hochgesteckten Ziele nicht zu erreichen, während andere Länder — und hier ist vor allem Italien zu nennen —, die zunächst vom Eintritt in die EWU ausgeschlossen schienen, nunmehr mit außerordentlichen Anstrengungen versuchen, den Referenzwerten nahezukommen. Damit könnten sich für den möglichen Kreis der Teilnehmer an der Währungsunion neue Perspektiven ergeben. Die Entwicklung in Italien zeigt aber auch, wie problematisch die Festlegung auf „punktgenaue“ Referenzwerte ist, die

in ihrer genauen Höhe ohnehin ökonomisch keine Begründung haben. Von erheblich größerer Bedeutung für das Gelingen der künftigen Währungsunion sind zweifellos die wirtschaftliche Gesamtkonstellation und die mittelfristige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik eines Landes. Hier hat Italien vieles geleistet. Wird der Maastricht-Vertrag ernstgenommen, sind auch die dort vorgesehenen Interpretationsspielräume 1998 gebührend auf den Fall Italien anzuwenden.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforchung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 150 **Quantitative Szenarien zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2000.** Von Bernd Görzig, Martin Gornig und Erika Schulz. 114 S. 1994. (3-428-08001-7). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Heft 151 **Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum.** Von Stefan Bach, Martin Gornig, Frank Stille und Ulrich Voigt. 249 S. 1994. (3-428-08188-9). DM 138,— / öS 1.007,— / sFr 138,—.
- Heft 152 **Arbeitslosenstruktur und Bewegungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Berlin.** Von Klaus-Peter Gaulke. 179 S. 1994. (3-428-08187-0). DM 118,— / öS 861,— / sFr 118,—.
- Heft 153 **Gesamtwirtschaftliche Position der Medien in Deutschland 1982-1992.** Von Wolfgang Seufert. 263 S. 1994. (3-428-08255-9). DM 142,— / öS 1037,— / sFr 142,—.
- Heft 154 **Zeitreihen für das Bauvolumen in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Bernd Bartholmai unter Mitarbeit von Jochen A. Hübener, Manfred Melzer, Joachim Schintke und Nicolai Mynter. 115 S. 1994. (3-428-08256-7). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Heft 155 **Technologische Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland — Theoretische und empirische Aspekte einer international vergleichenden Analyse.** Von Dieter Schumacher, Heike Belitz, Alfred Haid, Kurt Hornschild, Hans J. Petersen, Florian Straßberger, Harald Trabold unter Mitarbeit von Marian Beise. 369 S. 1995. (3-428-08360-1). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 178,—.
- Heft 156 **Aufbau des industriellen Mittelstands in den neuen Bundesländern.** Von Heike Belitz, Dietmar Edler, Frank Fleischer, Kurt Hornschild, Angela Scherzinger und Florian Straßberger. 191 S. 1995. (3-428-08372-5). DM 122,— / öS 891,— / sFr 122,—.
- Heft 157 **Wirtschaftliche Aspekte einer Vereinigung der Länder Brandenburg und Berlin.** Von Thomas Döring, Kurt Geppert, Manfred Horn, Eckhard Kutter und Dieter Vesper. 304 S. 1995. (3-428-08373-3). DM 158,— / öS 1.153,— / sFr 158,—.
- Heft 158 **Industriegüterimporte der EG aus Lateinamerika — Rahmenbedingungen und Perspektiven —.** Von Hans J. Petersen, Uta Möbius, Katharina Müller, Siegfried Schultz und Christian Weise. 218 S. 1995. (3-428-08393-8). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 159 **Ein System von Input-Output-Tabellen für die Bundesrepublik Deutschland — Konzeption, Erstellung, Auswertung.** Von Utz-Peter Reich, Reiner Stäglin, Carsten Stahmer unter Mitarbeit von Joachim Schintke und Wolfgang Eichmann. 324 S. 1995. (3-428-08394-6). DM 164,— / öS 1.197,— / sFr 164,—.
- Heft 160 **Auslandsinvestitionen ostasiatischer Länder in Europa und in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Siegfried Schultz. 225 S. 1995. (3-428-08408-X). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 161 **Bisherige und künftige Versorgung der osteuropäischen Länder mit den Stahlveredlern Mangan, Chrom, Nickel und Molybdän.** Von Peter Eggert, Eberhard Weittig, Ilse Häusser, Aribert Kampe, Manfred Kraft, Jochen Parchmann, Helmut Schmidt und Gerhard Winkler. 364 S. 1995. (3-428-08609-0). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 178,—.
- Heft 162 **Künftige Entwicklung des Medien- und Kommunikationssektors in Deutschland.** Von Klaus Schrape, Wolfgang Seufert, Hansjörg Haas, Daniel Hürst und Sabine Gafke. 212 S. 1996. (3-428-08766-6). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 163 **Verflechtungsanalysen für die Volkswirtschaft der DDR am Vorabend der deutschen Vereinigung.** Von Udo Ludwig, Reiner Stäglin, Carsten Stahmer unter Mitarbeit von Karl-Heinz Siehdnöl. 283 S. 1996. (3-428-08879-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 164 **Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung.** Von Vera Lessat unter Mitarbeit von Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother. 102 S. 1996. (3-428-08902-2). DM 98,— / öS 715,— / sFr 89,—.
- Heft 165 **FuE-Aktivitäten, Außenhandel und Wirtschaftsstrukturen: Die technologische Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich.** Von Florian Straßberger, Marian Beise, Heike Belitz, Ludger Lindlar, Dieter Schumacher und Harald Trabold. 211 S. 1996. (3-428-08920-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Sozialhilfe als Integrationshilfe für Zuwanderer in Westdeutschland. Bearbeitet von Joachim Frick, Felix Büchel und Wolfgang Voges. —
*Italiens wirtschaftliche Entwicklung im Zeichen tiefgreifender Reformen — Annäherung an die fiskalischen Referenzwerte zur Teilnahme
an der Europäischen Währungsunion?* Bearbeitet von Joachim Volz.

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

— Hierzu 1 Prospekt des Verlages Duncker & Humblot —