

Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung	725
Deutsche Debatte um den EU-Haushalt —	
Senkung des Nettobeitrags kein Reformersatz	730
Staatliche Beschäftigungsvorsorge im internationalen Vergleich —	
Eine makroökonomische Perspektive	738

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT

40/97

Berlin

Stöglin

2. Oktober 1997

64. Jahrgang

Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung

Die Sozialversicherung in ihrer Gesamtheit¹ wird nach zwei Jahren hoher Defizite im Jahr 1997 einen Überschuß erzielen, der sich auf etwa 5 Mrd. DM belaufen dürfte (Tabelle 1). Allerdings ist 1998 bei unveränderter Höhe des Bundeszuschusses im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung eine Beitragssatzanhebung unumgänglich, denn trotz der Überschüsse wird dort zum Ende dieses Jahres die gesetzlich vorgeschriebene Höhe der Rücklage nicht erreicht werden.

Die Sozialversicherung setzt sich aus einer Reihe von Zweigen und einer Vielzahl von Trägern zusammen. Innerhalb der Zweige werden die Aufgaben nach unterschiedlichen Kriterien von den einzelnen Trägern wahrgenommen. Im Bereich der Alterssicherung sind dies die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), 23 Landesversicherungsanstalten für Arbeiter, die Seekasse, die Bahnversicherungsanstalt und die Bundesknappschaft. Im Bereich der Gesundheitsversorgung sind knapp 600 verschiedene Kassen tätig; dazu kommen für den landwirtschaftlichen Bereich weitere 20 Kassen. Jede Krankenkasse ist auch Träger der Pflegeversicherung.

Gut 100 Träger haben je nach Gewerbe die Aufgaben der Unfallversicherung und -entschädigung übernommen. Allein die Versicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit wird nur von einem Träger wahrgenommen, der Bundesanstalt für Arbeit (BA).

Jeder Träger kann im Rahmen der jeweils geltenden Gesetze und Verordnungen eigenverantwortlich handeln. Die Eigenverantwortung gilt auch für die finanzielle Ausgestaltung. Die einzelnen Krankenversicherungen müssen ihren Beitragssatz so gestalten, daß sich die Ausga-

ben und Einnahmen für die Planungsperiode ausgleichen. Einen Finanzausgleich zwischen den einzelnen Kassenarten gibt es in Form des Risikostruktur-ausgleichs. Dieser gilt für West- und Ostdeutschland getrennt und soll bei einzelnen Kassen eventuell auftretende Häufungen von Risiken ausgleichen. Auf Grund der unterschiedlichen Einnahmen- und Ausgabenstrukturen differieren die Beitragssätze der gesetzlichen Krankenversicherung sehr stark².

Im Bereich der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung werden die Beitragssätze einheitlich für das gesamte Bundesgebiet festgesetzt: für die Rentenversicherung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung, für die Arbeitslosenversicherung durch Gesetz. Die Bundesanstalt für Arbeit hat ihre Ausgaben so zu gestalten, daß diese durch die Beitragseinnahmen gedeckt werden. Treten Haushaltslücken auf, so hat der Bund diese durch Darlehen oder Zuschüsse zu schließen.

Die Rentenversicherungsträger sind auf zweifache Weise in einen Finanzausgleich eingebunden. Zum einen

¹ Zur Sozialversicherung zählen die Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung, die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen, die gesetzliche Unfallversicherung, die gesetzliche Pflegeversicherung und (in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst.

² So betrug der niedrigste Beitragssatz 9,0 vH des beitragspflichtigen Bruttoarbeitsentgelts, der höchste Beitragssatz lag bei 15,3 vH. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Bundesarbeitsblatt 7–8/1997, S. 158.

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾
	Mrd. DM							Veränderung gegenüber Vorjahr in vH					
Einnahmen	573,50	628,54	679,78	713,49	746,08	786,81	823,40	9,6	8,2	5,0	4,6	5,5	4,7
Tatsächliche Sozialversicherungsbeiträge	484,32	531,66	563,71	603,84	635,81	665,00	693,80	9,8	6,0	7,1	5,3	4,6	4,3
Übertragungen der Gebietskörperschaften	74,11	80,60	100,20	94,78	95,36	107,11	115,60	8,8	24,3	—5,4	0,6	12,3	7,9
Vermögenseinkünfte	10,85	11,96	11,17	9,80	8,99	8,47	8,00	10,2	—6,6	—12,3	—8,3	—5,8	—5,5
Übrige Einnahmen	4,22	4,32	4,70	5,07	5,92	6,23	6,00	2,4	8,8	7,9	16,8	5,2	—3,7
Ausgaben	552,15	630,74	672,34	708,15	755,07	796,22	818,50	14,2	6,6	5,3	6,6	5,4	2,8
Staatsverbrauch	189,01	217,93	220,32	237,84	252,46	267,93	278,70	15,3	1,1	8,0	6,1	6,1	4,0
dar.: Soziale Sachleistungen	161,93	186,42	186,70	203,24	213,95	221,50	232,57	15,1	0,2	8,9	5,3	3,5	5,0
Lfd. Übertragungen	361,01	410,33	449,58	467,75	497,62	524,43	536,30	13,7	9,6	1,4	9,2	5,4	2,3
dar.: Soziale Leistungen an private Haushalte	348,05	392,43	430,80	449,24	477,50	503,85	515,20	12,8	9,8	4,3	6,3	5,5	2,3
Übertragungen an die übrige Welt	5,16	5,43	5,80	6,48	7,04	7,31	7,60	5,2	6,8	11,7	8,6	3,8	4,0
Übrige Ausgaben	2,13	2,48	2,44	2,56	4,99	3,86	3,50	16,4	—1,6	4,9	94,9	—22,6	—9,3
Finanzierungssaldo	21,35	—2,20	7,44	5,34	—8,99	—9,41	4,90	.	.	.	.	.	.

¹⁾ Geschätzt.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

haben die Träger innerhalb der Rentenversicherung der Arbeiter gegenseitig ihre Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Zum zweiten stockt die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte die Liquiditätsreserve der Arbeiterrentenversicherung auf, falls diese die vorgeschriebene Höhe von einer halben Monatsausgabe unterschreitet.

In der Höhe differieren diese beiden Finanzausgleichszahlungen sehr stark. Hatten im Jahr 1996 die Träger in Westdeutschland für die Ausgleichszahlungen innerhalb der Arbeiterrentenversicherung knapp 2 Mrd. DM und die Träger in Ostdeutschland 800 Mill. DM zu leisten, so überschritt das Volumen der Zahlungen zwischen den Zweigen den Betrag von 21 Mrd. DM. Gut 12 Mrd. DM wurden an die westdeutschen Träger und knapp 9 Mrd. DM an ostdeutsche Träger gezahlt.

Finanzierungssalden nach Trägern

Vor dem Hintergrund der finanziellen Verflechtungen sind die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßten Ergebnisse der Einnahmen-Ausgabenrechnungen differenziert zu beurteilen. Häufig werden die für die Sozialversicherung insgesamt ausgewiesenen Defizite als Ausdruck einer finanziellen Überforderung des sozialen Sicherungssystems interpretiert. Daran wird die Forderung eines Umbaus des Sozialstaates geknüpft mit dem Ziel, die sozialen Leistungen zu reduzieren. Argumentiert wird, daß die Defizite in der Sozialversicherung das Er-

gebnis struktureller Mängel des sozialen Sicherungssystems seien und die für die soziale Absicherung notwendigen Aufwendungen den Faktor Arbeit so verteuerten, daß er nicht mehr ausgelastet werden könne.

Bei einer solchen Argumentation wird übersehen, daß die notwendigen Finanztransfers von West- nach Ostdeutschland den Kern der gegenwärtigen Probleme bilden. Dies zeigt eine Unterscheidung der Finanzierungssalden nach Zweigen der Sozialversicherung sowie nach alten und neuen Bundesländern (Tabelle 2).

Da das Statistische Bundesamt im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Sozialversicherung keine getrennten Aufstellungen nach West- und Ostdeutschland mehr erstellt, wurde hier versucht, die für die Sozialversicherungszweige ausgewiesenen Salden über die Abrechnungsergebnisse der Träger für Ost- und Westdeutschland zu trennen. Wegen Unterschieden bei der Periodisierung und regionalen Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben ergeben sich Abweichungen zwischen den VGR-Daten und den aus den Abrechnungsergebnissen abgeleiteten Salden³.

³ Vgl.: Sozialversicherung durch versicherungsfremde Ausgaben belastet. Bearb.: Volker Meinhardt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 38/93, S. 523 ff.

Tabelle 2

Finanzierungssalden der Sozialversicherungsträger in Deutschland
Mrd. DM

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾
<i>Salden nach Angaben der Sozialversicherungsträger</i>								
Rentenversicherung ²⁾	West	11,2	10,7	0,7	8,8	6,0	11,5	22,3
	Ost	0,7	—1,4	—8,1	—12,6	—15,8	—18,9	—19,0
	Zusammen	11,9	9,4	—7,4	—3,8	—9,9	—7,4	3,3
Krankenversicherung	West	—5,6	—9,1	9,1	2,1	—5,1	—4,6	—0,3
	Ost	2,8	—0,3	1,4	0,1	—1,8	—2,1	—1,5
	Zusammen	—2,8	—9,4	10,5	2,2	—7,0	—6,8	—1,8
Arbeitslosenversicherung	West	20,4	24,5	15,0	19,5	15,7	11,0	10,4
	Ost	—20,0	—38,0	—38,6	—29,6	—23,1	—26,6	—25,0
	Zusammen	0,4	—13,5	—23,6	—10,1	—7,3	—15,7	—14,6
<i>Salden nach volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung</i>								
Rentenversicherung ²⁾	Summe	12,3	5,8	—8,7	—0,6	—13,3	—8,3	3,3
Krankenversicherung	Summe	—4,1	—8,8	10,5	2,3	—5,3	—5,5	—1,5
Arbeitslosenversicherung	Summe	0,4	—13,5	—23,6	—10,1	—7,3	—15,7	—14,6
Sonstige Träger ³⁾		5,6	4,4	3,7	2,4	8,7	5,4	3,4
Insgesamt		14,3	—12,1	—18,1	—5,9	—17,3	—24,2	—11,2
BA - Defizitausgleich durch den Bund		7,1	9,9	25,5	11,3	8,3	14,8	14,6
Finanzierungssaldo		21,4	—2,2	7,4	5,3	—9,0	—9,4	4,9

¹⁾ Geschätzt. — ²⁾ Arbeiter und Angestellte. — ³⁾ Gesetzliche Unfallversicherung, Landwirtschaftliche Alterskassen, gesetzliche Pflegeversicherung, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst.
Abweichungen in den Summen durch Runden der Ursprungszahlen.
Quellen: Abrechnungsergebnisse der einzelnen Versicherungsträger, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Überschüsse bei den westdeutschen
Rentenversicherungsträgern

Ohne die Zahlungen an die ostdeutschen Rentenversicherungsträger hätten die westdeutschen Träger seit 1991 — bei den gegebenen Beitragssätzen und der gegebenen Beschäftigungsentwicklung — jedes Jahr einen Überschuß erzielt. Für den gesamten Zeitraum bis 1997 ergeben sich Überschüsse in Höhe von 71,1 Mrd. DM. Die Haushalte der ostdeutschen Rentenversicherungsträger weisen seit 1992 steigende Defizite aus. Die im Rentenüberleitungsgesetz von 1996 an vorgesehenen Anrechnungen der Rentenanpassungen auf die Auffüllbeträge haben zwar 1996 zu einer Reduktion dieser Beträge um 1,2 Mrd. auf knapp 4,4 Mrd. DM geführt, aber nicht zu einer Verringerung des Defizits.

Für die Jahre 1991 bis 1997 ergibt sich eine Unterdeckung der Ausgaben in Höhe von 75 Mrd. DM. Von 1993 bis 1996 konnten die in den neuen Bundesländern entstandenen Defizite nicht durch die laufenden westdeutschen Überschüsse ausgeglichen werden; ein Rückgriff auf die Vermögensreserve war notwendig. Die bis Ende 1992 auf knapp 50 Mrd. DM aufgestockten Rückla-

gen mußten bis zum Jahresende 1996 um über 30 Mrd. DM abgebaut werden. Diese Reduzierung der Rücklagen und die Einbeziehung der Rentenausgaben für Ostdeutschland in die Berechnung der Schwankungsreserve⁴ ließ diese für die west- und ostdeutschen Rentenversicherungsträger zusammen auf 60 vH einer Monatsausgabe zum Jahresende 1996 sinken⁵. Betrachtet man das Beitragsaufkommen und die Rentenausgaben in Westdeutschland für sich und ermittelt daraus eine Schwankungsreserve, so entsprach diese Ende 1992 knapp dem dreifachen Wert einer Monatsausgabe und wäre bis Ende 1996 auf das knapp Vierfache gestiegen. Bei dieser Höhe der Schwankungsreserve hätte keine Notwendigkeit bestanden, zum Jahresanfang 1997 die Beitragssätze anzuheben. Entweder hätte diese Vermögensrücklage für Zeiten der finanziellen Anspannung

⁴ Die Rücklage (Schwankungsreserve) der Rentenversicherungsträger soll mindestens die Höhe einer Monatsrentenausgabe zu Lasten der Rentenversicherungsträger erreichen.

⁵ Vgl. Rentenversicherungsbericht 1997. Drucksache des Deutschen Bundestags 13/8300, S. 167.

Tabelle 3

Geldleistungen der Sozialversicherung an private Haushalte

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾
	Mrd. DM						
Rentenversicherung der Arbeiter	126,33	137,80	148,48	160,85	171,20	178,51	183,46
Rentenversicherung der Angestellten	102,14	113,82	123,20	133,93	145,49	152,26	159,13
Knappschaftliche Rentenversicherung	19,35	20,86	22,33	23,81	24,87	25,50	25,90
Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst	11,28	11,89	11,92	11,71	12,00	12,45	13,08
Landwirtschaftliche Alterskassen	3,99	4,22	4,46	4,78	5,03	5,16	5,27
Gesetzliche Krankenversicherung	16,93	19,15	19,80	21,24	21,85	21,29	19,53
Gesetzliche Unfallversicherung	9,88	10,97	11,38	12,36	12,50	13,00	13,20
Arbeitslosenversicherung (BA)	56,77	71,93	87,18	78,35	75,32	82,97	82,67
Arbeitslosengeld	23,73	31,54	42,58	45,86	48,18	55,64	60,20
Kurzarbeitergeld	10,49	3,60	4,26	2,10	1,03	1,47	1,20
Vorruhestandsleistungen	2,97	9,48	13,52	9,04	2,23	0,12	0,08
Sonstige Leistungen	19,58	27,31	26,82	21,35	23,88	25,74	21,19
Pflegeversicherung	.	.	.	.	7,03	10,63	10,85
Öffentliche Pensionen, Beihilfen	1,38	1,46	1,55	1,61	1,72	1,73	1,76
Sonstige soziale Leistungen	0,00	0,33	0,50	0,60	0,49	0,35	0,35
Zusammen	348,05	392,43	430,80	449,24	477,50	503,85	515,20
	Veränderung gegenüber Vorjahr in vH						
Rentenversicherung der Arbeiter		9,1	7,8	8,3	6,4	4,3	2,8
Rentenversicherung der Angestellten		11,4	8,2	8,7	8,6	4,7	4,5
Knappschaftliche Rentenversicherung		7,8	7,0	6,6	4,5	2,5	1,6
Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst		5,4	0,3	-1,8	2,5	3,7	5,1
Landwirtschaftliche Alterskassen		5,8	5,7	7,2	5,2	2,6	2,1
Gesetzliche Krankenversicherung		13,1	3,4	7,3	2,9	-2,6	-8,3
Gesetzliche Unfallversicherung		11,0	3,7	8,6	1,1	4,0	1,5
Arbeitslosenversicherung (BA)		26,7	21,2	-10,1	-3,9	10,2	-0,4
Arbeitslosengeld		32,9	35,0	7,7	5,1	15,5	8,2
Kurzarbeitergeld		-65,7	18,3	-50,7	-51,0	42,7	-18,4
Vorruhestandsleistungen		219,2	42,6	-33,1	-75,3	-94,6	-33,3
Sonstige Leistungen		39,5	-1,8	-20,4	11,9	7,8	-17,7
Pflegeversicherung		.	.	.	.	51,2	2,1
Öffentliche Pensionen, Beihilfen		5,8	6,2	3,9	6,8	0,6	1,7
Sonstige soziale Leistungen		.	51,5	20,0	-18,3	-28,6	0,0
Zusammen		12,8	9,8	4,3	6,3	5,5	2,3

¹⁾ Geschätzt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

auf Grund der demographischen Verschlechterung oder für Beitragssenkungen genutzt werden können.

Bemerkenswert ist, daß trotz der hohen Arbeitslosigkeit in Westdeutschland bei den westdeutschen Rentenversicherungsträgern bis heute Überschüsse erzielt wurden. Der Anstieg der Frühverrentungsfälle wegen Arbeitslosigkeit im Jahre 1995 ging vor allem zu Lasten der ostdeutschen Rentenversicherungsträger. Dies war eine Folge der von Februar 1990 bis Dezember 1992 möglichen Inanspruchnahme der Vorruhestands- bzw. Altersübergangsregelungen in der DDR bzw. den neuen Bundesländern⁶. Insgesamt gesehen zeigt sich also, daß die westdeutschen Rentenversicherungsträger ihrer Funktion der Sicherstellung der Alterssicherung sehr wohl nachkommen konnten. Die Schwankungen der Bei-

tragssätze seit 1991 waren in erster Linie vereinigungsbedingt. Bei einer Kontinuität der Beitragssätze käme die im Kern vorhandene Stabilität des Sozialversicherungssystems besser zur Geltung.

Defizite in der gesetzlichen Krankenversicherung

Die finanzielle Situation im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung erforderte in der Vergangenheit immer wieder Beschränkungen in einzelnen Leistungsbereichen. Eine einnahmeorientierte Ausgabengestaltung in

⁶ Vgl. Gesetzliche Rentenversicherung: Senkung des Rentenniveaus nicht der richtige Weg. Bearb.: Ellen Kirner, Volker Meinhardt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 24-25/97, S. 434.

Verbindung mit strukturellen Änderungen (z.B. Begrenzung des Leistungskatalogs und Einschränkungen bei der Niederlassung) haben zu einem Austarieren der Einnahmen und Ausgaben geführt. Werden die Einnahmen allerdings durch gesetzliche Veränderungen berührt, dann braucht die Umorientierung bei den Ausgaben Zeit. Zum 1. Januar 1995 wurde durch eine Neuformulierung des §157 Abs. 3 Arbeitsförderungsgesetz (AF 5) die Beitragszahlung an die gesetzliche Krankenversicherung im Fall des Bezugs einer Unterstützungszahlung bei Arbeitslosigkeit neu geregelt. Die Bemessungsgrundlage für die Krankenversicherungsbeiträge wurde um 20 vH gesenkt. Dies führte zu Beitragsausfällen bei der gesetzlichen Krankenversicherung von 3,5 Mrd. DM pro Jahr, was sich zunehmend negativ für die Kassenlage der Krankenversicherungen insbesondere in den neuen Bundesländern auswirkt. Die Angleichung des ostdeutschen Ausgabenniveaus an das westdeutsche läßt die Einnahmefälle wegen der höheren Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern stärker ins Gewicht fallen. Dies erfordert stärker steigende Beitragssätze. Um eine noch größere Differenz zwischen den ost- und westdeutschen Beitragssätzen zu verhindern, wird an ein Zusammenführen der Träger gedacht. Auch die westdeutschen Krankenversicherungsbeitragszahler würden dann zur Finanzierung der Ausgaben in den neuen Bundesländern herangezogen. Damit würde in der Krankenversicherung ein weiteres Element versicherungsfremder Leistungen eingeführt; denn auch hier handelt es sich um vereinigungsbedingte Lasten. Nach den Erfahrungen in den anderen Zweigen der Sozialversicherung ist vor einer solchen Ausweitung zu warnen.

Hohe Überschüsse der westdeutschen Arbeitslosenversicherung

Auch die Arbeitslosenversicherung in Westdeutschland weist bei den gegebenen Beitragssätzen trotz hoher Arbeitslosigkeit wie die Rentenversicherung seit 1991 hohe Überschüsse aus. Selbst in den Jahren 1996 und 1997 übertreffen hier die Einnahmen die Ausgaben um jeweils gut 10 Mrd. DM. Für den Zeitraum 1991 bis 1997 ergeben sich kumulative Überschüsse in Höhe von 116 Mrd. DM. Mit diesen Überschüssen werden die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in Ostdeutschland mitfinanziert. Hinzu kommen Bundesmittel. In Tabelle 3 ist die Belastung durch Kurzarbeitergeld, Vorruhestandsleistungen und Arbeitslosengeld ausgewiesen. Die Differenzierung der Einnahmen- und Ausgabenströme nach den beiden Landesteilen macht deutlich, daß auch die Defizite der Bundesanstalt für Arbeit vor allem durch die Vereinigungsfolgen bestimmt sind.

Die Beiträge der einzelnen Zweige des Sozialversicherungssystems wurden durchaus nicht unabhängig voneinander festgesetzt: So wurden 1991 die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung um 2,5 Prozentpunkte auf 6,8 vH des Bruttoarbeitsentgelts angehoben. Um die

Belastung des Faktors Arbeit nicht zu hoch werden zu lassen, wurde zum gleichen Zeitpunkt der Beitragssatz zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt gesenkt. Die Folge war eine Schwächung der Finanzen der Rentenversicherung.

Fazit

Durch das Verlagern von Teilen der finanziellen Vereinigungsfolgen in den Bereich der Sozialversicherung wurde das System der solidarischen Absicherung über Gebühr beansprucht und damit in Mißkredit gebracht. In keiner Versicherung ist es möglich, nach Eintritt des Schadens Mitglied der Versicherungsgemeinschaft zu werden. Nachdem der gesetzlichen Sozialversicherung dieses aber zugemutet wurde und sie in finanzielle Engpässe gekommen ist, wird das System der sozialen Absicherung in Frage gestellt. Dies heißt aber, den Sachverhalt auf den Kopf zu stellen.

Die Entwicklung bei den westdeutschen Sozialversicherungsträgern zeigt, daß das Sozialversicherungssystem nicht nur — wie neuerdings häufig behauptet wird — für Schönwetterperioden geeignet ist, sondern auch in Perioden hoher Arbeitslosigkeit die soziale Absicherung gewährleisten kann. In Anbetracht des exportgetragenen Aufschwungs leidet die deutsche Wettbewerbsfähigkeit offenbar nicht an den Finanzierungslasten, die durch das Sozialsystem entstanden sind. Die Sozialbeiträge sind Bestandteil der Lohnkosten der Arbeitgeber. Dank der Produktivitätssteigerungen der deutschen Wirtschaft sind die Lohnstückkosten — in Landeswährung gerechnet — in Westdeutschland in den letzten vier Jahren um etwa 1 vH gesunken, während sie in der Europäischen Union in diesem Zeitraum um 4½ vH und in den USA sogar um über 10 vH gestiegen sind⁷.

Gleichwohl sind Korrekturen überfällig. Denn die Ungleichgewichte zwischen Einnahmen und Ausgaben, die vereinigungsbedingt noch längere Zeit in den neuen Bundesländern zu erwarten sind, können nicht auf Dauer nur von den Beitragszahlern in Westdeutschland ausgeglichen werden. Eine Übernahme der Vereinigungslasten durch die Steuerzahler verbreiterte den Kreis derer, die für die Lasten aufzukommen haben, und vergrößerte die Stabilität der Sozialversicherung ganz enorm. Daher wäre die zur Zeit diskutierte Finanzierung eines Teils der versicherungsfremden Ausgaben der Sozialversicherung durch Steuermittel (Mehrwert- oder/und Mineralölsteuer) ein erster Schritt in die richtige Richtung. Verfolgt man diesen Weg konsequent weiter, könnte auf einen weiteren Abbau von Leistungen verzichtet werden, mit dem ohnehin das soziale Absicherungssystem in seiner Gesamtheit in Frage gestellt würde.

⁷ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1997/98. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 27-28/97, S. 473.

Deutsche Debatte um den EU-Haushalt Senkung des Nettobeitrags kein Reformersatz

Mitte Juli legte die Europäische Kommission ihre Vorstellungen zu künftigen Reformen der Politiken und Institutionen der Europäischen Union (EU) und zur Organisation der EU-Osterweiterung vor („Agenda 2000“). Die Auswirkungen dieser und anderer Reformvorstellungen auf die Europäische Integration zu analysieren, wird die Aufgabe der europapolitischen Diskussion in den kommenden Monaten sein. Die Effizienz der Subventionspolitik und die Notwendigkeit geringerer Zuflüsse an die relativ wohlhabenden Mitgliedstaaten werden dabei im Mittelpunkt stehen müssen.

Die deutsche Debatte beschäftigt sich dagegen kaum mit der Ausgabenseite des Haushalts, sondern konzentriert sich auf den Nettofinanzierungssaldo. Konstatiert wird eine angebliche Benachteiligung Deutschlands in der jetzigen Situation, und es wird beklagt, daß die Kommission in der „Agenda 2000“ keine Reform der Finanzierung der Union vorsieht. Ist die Orientierung an der „Nettobelastung“ der Mitgliedstaaten sinnvoll? Muß die EU-Finanzierung reformiert werden? Wie wirken sich Reformen der ausgabewirksamen Politiken auf die fiskalischen Beziehungen der Mitgliedstaaten zur Union aus?

Der EU-Haushalt hat in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich stärker zugenommen als das nominale Bruttoinlandsprodukt in der Union. Ursachen dafür sind das starke Wachstum der Agrarausgaben und — seit Mitte der siebziger Jahre — der Aufbau der gemeinschaftlichen Regionalpolitik. 1975 beanspruchte der EU-Haushalt 0,54 vH des BIP der damaligen neun Mitgliedstaaten, 1995 waren es mit 68 Mrd. ECU bereits 1,05 vH des BIP der EU (15). Auf der Einnahmeseite sind drei Posten zu unterscheiden¹: Die sogenannten traditionellen Eigenmittel (vor allem Zölle) machten 1995 gut 20 vH aus. Sie werden von den Mitgliedstaaten erhoben und nach Abzug einer pauschalen Aufwandsentschädigung von 10 vH an den EU-Haushalt weitergeleitet. Den größten Einnahmeposten stellten 1995 mit knapp 60 vH die Mehrwertsteuer-Eigenmittel dar. Die Mitgliedstaaten überweisen hier 1,4 vH der harmonisierten MWSt-Bemessungsgrundlage (nicht des MWSt-Aufkommens) an den EU-Haushalt. Diese beiden Posten reichen jedoch nicht aus, die Ausgaben zu finanzieren. Den fehlenden Betrag erbringen die Mitgliedstaaten nach ihrem Anteil am EU-Bruttosozialprodukt (BSP-Eigenmittel); dieser Posten bildete 1995 gut 20 vH des Haushalts. Auf der Ausgabenseite dominiert traditionell die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Ihr Anteil ist jedoch infolge des Ausbaus der EU-Regionalpolitik gefallen, von gut 70 vH Mitte der siebziger Jahre auf heute etwa 50 vH. 1995 beanspruchte die regionale Strukturpolitik als zweiter nennenswerter Posten 30 vH der Mittel.

— politisch gewollt — nur geringe Rückflüsse aus den Strukturfonds erhalten, und unter ihnen wieder besonders diejenigen mit geringem Stellenwert der Agrarwirtschaft. Dies gilt vor allem für Deutschland. Im Jahre 1995 überstiegen die gesamten Mittelübertragungen aus dem Bundeshaushalt an die EU (21,3 Mrd. ECU) die regional aufteilbaren Rückflüsse² um knapp 13,5 Mrd. ECU. Außerdem leisteten nach dieser Berechnung lediglich das Vereinigte Königreich (4,7 Mrd. ECU), die Niederlande (2 Mrd. ECU) und Frankreich (1,7 Mrd. ECU) nennenswerte Nettobeiträge; für Schweden, Österreich, Italien, Belgien, Finnland und Luxemburg ergaben sich deutlich geringere Nettozahlungen³. Die Nettozahler-Debatte basiert auf diesen Zahlen. Sie greift jedoch erheblich zu kurz und stößt auf massive Bewertungsprobleme.

Mängel bei der Erfassung und Zurechnung

Aus ökonomischer Sicht ist es unstrittig, daß bei der Ermittlung der Nettozahler-Position der EU-Mitglieder einige Haushaltsposten — auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite — nicht berücksichtigt werden dürfen. So ist die Außenhandelspolitik (im Warenhandel) ein seit langem vergemeinschafteter Politikbereich, in dem die Mitgliedstaaten nicht mehr autonom tätig sind. Deshalb sind die Zolleinnahmen — also der wesentliche Teil der traditionellen Eigenmittel — keine Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EU, die lediglich technisch mit der Samm-

Aussagekraft der „Nettozahler-Position“ gering

Mit dem Anschwellen des EU-Haushalts wuchsen auch die Finanzströme aus den nationalen Haushalten. Infolge der stärkeren finanziellen Bedeutung des regionalen Ausgleichsziels klappte für einige Mitgliedstaaten eine wachsende Lücke zwischen Zahlungen und Rückflüssen. Es trifft vor allem die wohlhabenden Staaten, die

¹ Vgl. Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995 zusammen mit den Antworten der Organe. In: ABl. der EG C 340 vom 12.11.1996, S. 18 und 56.

² Dies sind knapp 90 vH der Gesamtausgaben. Abgezogen wurden im wesentlichen die Verwaltungsausgaben und die Mittel für die internationale Zusammenarbeit.

³ Vgl. Europäischer Rechnungshof, a.a.O., S. 19 und 57.

lung und Weiterleitung der Einnahmen befaßt sind. Auf der Ausgabenseite können die Leistungen für die Verwaltung der EU-Institutionen nicht als Zahlungen an das jeweilige Sitzland verstanden werden⁴. Die Gegenüberstellung von Zahlungsströmen an die bzw. von den Mitgliedstaaten vermittelt schon aus diesen Gründen oft nur ein recht verzerrtes Bild. Gravierender ist jedoch die Konzentration auf die direkt in den Haushaltsplänen verzeichneten Summen und der Verzicht darauf, ökonomische Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof ordnet die Ausgaben auf die einzelnen Mitgliedstaaten danach zu, wo die Zahlungen getätigt wurden (Zahlungsinzidenz), nicht danach, wie sich ihre Wirkungen auf die Mitgliedstaaten verteilen (Wirkungsinzidenz). Die Zolleinnahmen fallen z. B. in dem Land an, an dessen Außengrenze die Importe die EU-Grenze überschreiten. Sie können — wenn sie überhaupt zugerechnet werden sollen — allenfalls als Zahlung desjenigen Mitgliedstaates verbucht werden, dessen Konsumenten letzten Endes die zollbedingt höheren Preise zahlen⁵.

Von besonderer Bedeutung ist die Unterscheidung zwischen Wirkungs- und Zahlungsinzidenz bei der Agrarpolitik. Trotz der 1992 eingeleiteten Reform für einige Marktordnungen, die eine Annäherung der EU-Preise an das Weltmarktniveau zum Ziel hatte, sorgt das agrarpolitische Instrumentarium der EU (Exporterstattungen, Abschöpfungen, Rücknahmen, Verarbeitungsbeihilfen etc.) nach wie vor für relativ hohe Preise bei wichtigen Produkten. Exporterstattungen — 1995 über 20 vH der agrarpolitischen Zahlungen — werden bei der regionalen Zuordnung dem Exportort zugerechnet (Zahlungsinzidenz), obwohl sie letztlich ein Instrument sind, das ein höheres Preisniveau in der EU (mit)ermöglicht und so allen Produzenten des betreffenden Gutes wirtschaftliche Vorteile verschafft. Ähnliches gilt für die Zölle, die bei der Ermittlung des Nettobeitrags als Zahlung der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt angesehen werden, und beim System von Produktionsquoten (z. B. bei Milch), das als ordnungspolitische Maßnahme in der Nettozahler-Debatte überhaupt nicht erfaßt wird. In beiden Fällen müssen der einkommenserhöhende Effekt bei den Landwirten und seine regionale Verteilung (Wirkungsinzidenz) in die Bewertung einbezogen werden. Auch die höhere Belastung der Konsumenten durch die Agrarmarktordnungen ist zu berücksichtigen. Die OECD beziffert die gesamten Transfers an die Landwirtschaft in der EU auf 111 Mrd. ECU für das Jahr 1995. 51 Mrd. ECU davon zahlten die Steuerzahler für direkte Transfers, 60 Mrd. ECU trugen die Konsumenten — vor allem in Form von Preisen, die über dem Weltmarktniveau liegen. Allerdings ist der Anteil, den die Konsumenten an den gesamten Agrartransfers tragen, in den letzten Jahren zurückgegangen⁶. Die regionale Verteilung der Produktion landwirtschaftlicher Güter fällt völlig anders aus als die des entsprechenden Konsums. Die regionale Wirkung der Agrarpolitik genau zu erfassen, ist unter anderem des-

halb sehr schwierig, weil ihr Instrumentarium und ihre Intensität von Produkt zu Produkt erheblich voneinander abweichen.

Aus den Zahlungen an die weniger entwickelten Regionen, die die EU im Rahmen der EU-Strukturfonds leistet, folgen auch Aufträge an Unternehmen aus den wohlhabenderen Mitgliedstaaten; nach Angaben der Kommission liegt der Anteil dieser Rückflüsse bei 16 vH der Strukturfondstransfers⁷. Diese Finanzströme lassen sich jedoch nicht — wie das gelegentlich geschieht — mit den Zahlungen aus den Strukturfonds saldieren: Letztere sind Transferzahlungen ohne Gegenleistung; Zahlungen aus den Fonds an Unternehmen stehen jedoch Leistungen gegenüber, für die Ressourcen verbraucht worden sind. Es müßte also zunächst festgestellt werden, ob die aus Strukturfonds finanzierten Lieferungen tatsächlich in vollem Umfang für zusätzlichen Umsatz gesorgt haben, und auch dann könnten nur die aus diesen Geschäften entstandenen Steuereinnahmen des Staates gegen Strukturfondstransfers aufgerechnet werden. Dies müßte dann jedoch auf breiterer Grundlage geschehen: Erklärtes Ziel der Strukturpolitik ist schließlich die Förderung regionaler Konvergenz in der EU, d.h. die Erhöhung der Wachstumsraten in den Empfängerregionen. Wenn dies gelingt, werden auch die Importe dieser Regionen zunehmen, ohne daß diese direkt aus den Strukturfonds finanziert werden. Auch die Wirkungsinzidenz anderer Politiken der EU (Binnenmarkt, Währungsunion, gemeinsame Außenhandelspolitik, Wettbewerbsaufsicht, Forschungsförderung etc.) müßte ermittelt werden, bevor die ökonomischen Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft für die einzelnen Mitgliedstaaten umfassend beurteilt werden können⁸.

Bewertungsprobleme

Selbst bei einer Beschränkung auf die unmittelbaren Zahlungsströme ist es schwierig, die Nettozahler-Position eines Landes angemessen zu bewerten. So werden in

⁴ Künftig an Bedeutung voraussichtlich zunehmende Ausgabeposten sind die Kosten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Hilfen für Drittstaaten (v. a. Osteuropa und Mittelmeerraum) — auch sie können nicht den einzelnen Mitgliedstaaten gutgeschrieben werden.

⁵ Beispielsweise werden die Zahlungen der Niederlande dadurch künstlich erhöht, daß Rotterdam ein besonders wichtiger Hafen ist („Rotterdam-Effekt“, vgl. Tabelle 1).

⁶ Vgl. OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries — Monitoring and Evaluation 1996*, Main Report, Paris 1996, vor allem S. 202.

⁷ Vgl. Europäische Kommission, 6. Jahresbericht über die Strukturfonds 1994, KOM (95) 583 endg., S. 17 f.

⁸ Vgl. zu den methodischen Problemen: Franzmeyer, Fritz, et al., *Die regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken*, Europäisches Parlament, Reihe Regionalpolitik und Verkehr, Nr. 17, Luxemburg 1991.

der Debatte immer wieder Bezüge zwischen dem Nettzahlungsvolumen und dem Wohlstandsniveau Deutschlands konstruiert. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, daß durch die Vereinigung das deutsche Pro-Kopf-Einkommen gesunken sei, was zu niedrigeren Zahlungen an „Brüssel“ führen müsse. Diese Argumentation übersieht zum einen, daß infolge der Vereinigung die Rückflüsse an Deutschland erheblich gestiegen sind (Unterstützung der neuen Bundesländer aus den EU-Strukturfonds). Zum anderen läßt sich eine Pro-Kopf-Größe grundsätzlich nicht sinnvoll mit einem Absolutbetrag vergleichen⁹. Auch die Tatsache, daß Deutschland einen erheblich höheren Anteil an den Nettzahlungen leistet (1995 knapp 55 vH und etwa 70 vH, wenn die traditionellen Eigenmittel nicht als Einzahlungen der Mitglieder gewertet werden), als es zum Bruttoinlandsprodukt der Union beiträgt (knapp 30 vH), wird als Beleg einer zu großen Belastung Deutschlands herangezogen. Doch auch diese einfache Relation kann nicht zu sinnvollen Aussagen führen, da selbstverständlich auch die Nettoempfänger zum EU-BIP beitragen.

Wegen des gemessen an ihrem BIP geringen Haushalts der EU¹⁰ ist die absolute Nettobelastung pro Kopf der deutschen Bevölkerung — in der beschränkten Sichtweise, die der Nettozahler-Debatte zugrunde liegt — geringer, als die Intensität der Debatte vermuten läßt: Sie betrug 1995 knapp 120 ECU (MWSt- und BSP-Eigenmittel versus regional aufteilbare Ausgaben). Analoge Berechnungen für die anderen Mitgliedstaaten zeigen allerdings, daß die deutsche Belastung pro Kopf stark von der in anderen wohlhabenden Mitgliedstaaten abweicht: Dänemark z. B. ist wohlhabender als Deutschland und erhielt 1995 netto Pro-Kopf-Rückflüsse von 114 ECU; Frankreich wies 1995 bei einem nur etwas geringeren Einkommensniveau als Deutschland eine annähernd ausgeglichene Transferbilanz auf.

Pauschale Angleichung der Nettozahler-Position: Kein sinnvoller Ansatz

Die EU-Referenten der deutschen Länderfinanzminister haben zur Beurteilung der Nettozahler-Position der Mitgliedstaaten einen Vorschlag entwickelt, wonach auf der Einzahlungsseite die heutigen MWSt- und BSP-Eigenmittel zugunsten eines am BIP in Kaufkraftparitäten (KKP) ausgerichteten Beitrages abgeschafft werden und die Auszahlungen umgekehrt proportional zu diesem Maßstab sein sollen¹¹. Kommt es auf der Auszahlungsseite bei der Abwicklung der verschiedenen Programme zu Abweichungen von dem vorgeschlagenen Maßstab, soll die Kommission einen Ausgleich durchführen. Aus dem Bundesfinanzministerium wurde ein Korrekturmechanismus in die Debatte eingebracht, nach dem die Nettobelastung teilweise ausgeglichen werden soll, wenn sie eine politisch festzulegende Zumutbarkeitsschwelle überschreitet¹².

Bei beiden Ansätzen bleibt jedoch unklar, wie der Ausgleich einer überhöhten Nettozahler-Position finanziert werden soll. Nach einer Reform auf der Einzahlungsseite im Sinne des Vorschlages der Arbeitsgruppe und bei der politischen Vorgabe, den EU-Haushalt auf 1,27 vH des EU-BIP zu begrenzen, ist die Einnahmeseite des EU-Haushalts festgelegt. Damit läßt sich die Aufstockung zu geringer Auszahlungen an einen Mitgliedstaat nur realisieren, wenn die Rückflüsse an einen anderen gekürzt werden. Die Auszahlungen sollen aber nicht nur eine finanzielle Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten der EU herbeiführen, sondern unterschiedlichen, (auch) allokativen Zwecken dienen. Es ist zudem ein begrenzter Wettbewerb der Mitgliedstaaten um die für die einzelnen Programme vorgesehenen Haushaltsansätze anzustreben. Beiden Aspekten wird eine vorgegebene Verteilung der Ausgaben auf die Mitgliedstaaten nicht gerecht.

Wesentlich ist es, daß mit Hilfe der Ausgaben der EU gemeinsame Politiken — nach eingehender Prüfung ihrer Notwendigkeit und ihrer Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip — verwirklicht werden sollen, um so gemeinsame Ziele zu verfolgen, die auf nationaler Ebene nicht erreicht werden können. Es ist aber das Wesen gemeinsamer Beschlußfassung, daß deren Konsequenzen für alle verbindlich sind. Eine nachträgliche Korrektur in der finanziellen Verantwortung einzelner Mitgliedstaaten ist mit diesem Grundgedanken unvereinbar. Die entscheidende Frage ist, ob die Begründungen für diese Politiken und dafür, sie auf EU-Ebene anzusiedeln, wirklich überzeugen. Von dieser Frage lenkt die Fixierung auf die Nettozahler-Position ab.

Die Einführung von Korrekturmechanismen für Nettozahler-Positionen, die als unangemessen angesehen werden, hieße den Fehler wiederholen, der mit dem Beitragsrabatt für das Vereinigte Königreich begangen wurde: Es wird versucht, Symptome zu kurieren, weil die Kraft zu einer Beseitigung der Ursachen fehlt.

⁹ Daran gemessen müßte Luxemburg als reichstes EU-Mitglied auch das höchste Nettzahlungsvolumen aufweisen. Das Wohlstandsniveau läßt sich allenfalls mit der Nettzahlung pro Kopf vergleichen. Diese liegt in Luxemburg nach Abzug der Zahlung an die dort ansässige EU-Verwaltung deutlich über dem deutschen Wert.

¹⁰ Die Ausgaben der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen beanspruchten 1995 in der EU 42 bis 68 vH des nationalen BIP. In Deutschland beliefen sich die Steuereinnahmen 1995 auf 24,3 vH des BIP, der EU-Haushalt machte 1,05 vH des EU-BIP aus.

¹¹ Vgl. Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union — Analyse und Lösungsvorschlag, Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts an die Fachministerkonferenz, Juni 1997.

¹² Vgl. Jürgen Stark, Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland. In: *Integration* 3/96, S. 159–163.

Tabelle 1

**Einkommen und EU-Beiträge der EU-Mitgliedstaaten
1995**

	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf		Bruttosozial- produkt	Bruttoinlandsprodukt		EU-Haushalt		
	nominal	KKP		nominal	zu Kauf- kraftparitäten	ohne traditionelle Eigenmittel	traditionelle Eigenmittel netto	insgesamt
	ECU			Mrd. ECU		Mill. ECU		
Luxemburg	32 370	29 140	14	13	12	148	20	168
Dänemark	25 260	19 960	127	132	104	1 009	286	1 295
Belgien	20 310	19 340	203	206	196	1 677	1 004	2 680
Österreich	22 180	19 320	175	178	156	1 541	222	1 763
Deutschland	22 600	19 070	1 815	1 845	1 557	17 444	3 880	21 324
Frankreich	20 200	18 520	1 174	1 174	1 077	10 165	1 711	11 877
Niederlande	19 570	18 390	291	303	284	2 686	1 664	4 350
Italien	14 250	17 770	872	832	1 037	5 228	1 186	6 414
Schweden	19 970	17 390	170	176	154	1 307	351	1 658
Ver. Königreich	14 410	16 580	901	845	972	6 573	2 679	9 252
Finnland	18 720	16 550	89	96	85	750	137	887
Irland	13 740	16 020	42	49	57	437	228	665
Spanien	10 920	13 230	426	428	519	2 918	727	3 645
Portugal	7 770	11 620	80	77	115	659	206	865
Griechenland	8 360	11 320	87	87	118	833	152	985
EU (15)	17 260	17 260	6 465	6 443	6 442	52 218	14 147	66 365
	EU (15) = 100							
Luxemburg	188	169	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2
Dänemark	146	116	2,0	2,0	1,6	1,9	2,0	1,9
Belgien	118	112	3,1	3,2	3,0	3,1	6,9	4,0
Österreich	129	112	2,7	2,8	2,4	2,9	1,5	2,6
Deutschland	131	110	28,1	28,6	24,2	32,7	26,8	31,4
Frankreich	117	107	18,2	18,2	16,7	19,0	11,8	17,5
Niederlande	113	107	4,5	4,7	4,4	5,0	11,5	6,4
Italien	83	103	13,5	12,9	16,1	9,8	8,2	9,5
Schweden	116	101	2,6	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4
Ver. Königreich	83	96	13,9	13,1	15,1	12,3	18,5	13,6
Finnland	108	96	1,4	1,5	1,3	1,4	0,9	1,3
Irland	80	93	0,6	0,8	0,9	0,8	1,6	1,0
Spanien	63	77	6,6	6,6	8,1	5,5	5,0	5,4
Portugal	45	67	1,2	1,2	1,8	1,2	1,4	1,3
Griechenland	48	66	1,3	1,4	1,8	1,6	1,1	1,5

Quellen: Europäische Kommission; Europäischer Rechnungshof; Berechnungen des DIW.

**Reform der Finanzierung des EU-Haushalts:
Notwendig, aber nicht ausreichend**

Will man beurteilen, ob die EU-Finanzierung reformbedürftig ist, muß zunächst ein Maßstab gefunden werden, nach dem sich der Finanzierungsbeitrag der Mitgliedstaaten richten sollte. Gelegentlich wird versucht, individuelle Vorteile und Nachteile aus der EU-Mitgliedschaft — und damit die angemessene Zahlungsverpflichtung — über die Anteile am innereuropäischen Export zu definieren. Ökonomische Überlegungen lassen dies nicht sinn-

voll erscheinen. Ein hoher Anteil an den innergemeinschaftlichen Exporten kann insbesondere keine Verpflichtung zu einem ebenso hohen Anteil an der Finanzierung des EU-Haushalts begründen. Exporte kommen nicht aufgrund eines Zugeständnisses des importierenden Landes zustande, für das das exportierende Land eine Kompensation schuldet, sondern — wie jede ökonomische Transaktion — nur dann, wenn beide Handelspartner Nutzen aus dem Geschäft ziehen. Wegen der hohen Komplexität der ökonomischen Zusammenhänge und der großen Bedeutung nicht angemessen quantifi-

Tabelle 2

**EU-Agrar- und Strukturausgaben im Jahre 2000 nach Agenda 2000-Szenario
zu Preisen von 1997**

					Variante 1: Verteilung nach BIP zu KKP			Variante 2: Verteilung nach nominalen BIP			Variante 3: Verteilung nach der Finanzierungs- struktur von 1995		
	Agrar- politik	Struktur- fonds/ Ziel-1 & Kohäsionsfonds	Sonstige Struktur- fonds	Summe	Finan- zierung	Saldo	Saldo pro Kopf	Finan- zierung	Saldo	Saldo pro Kopf	Finan- zierung	Saldo	Saldo pro Kopf
	A	B	C	D	E	F = D-E	G	H	I = D-H	J	K	L = D-K	M
	Mrd. ECU				Mrd. ECU		ECU	Mrd. ECU		ECU	Mrd. ECU		ECU
Luxemburg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	—0,1	—265,8	0,2	—0,1	—296,9	0,2	—0,2	—475,8
Dänemark	1,4	0,0	0,2	1,6	1,2	0,4	72,4	1,5	0,1	11,1	1,4	0,2	32,4
Belgien	1,6	0,2	0,2	2,0	2,3	—0,3	—31,1	2,4	—0,4	—42,5	2,3	—0,4	—35,3
Österreich	1,1	0,1	0,3	1,5	1,8	—0,3	—43,3	2,1	—0,6	—75,9	2,2	—0,7	—88,7
Deutschland	5,7	3,2	1,3	10,3	18,2	—7,9	—96,5	21,5	—11,3	—137,6	24,6	—14,3	—174,9
Frankreich	8,7	0,5	2,2	11,4	12,6	—1,2	—20,3	13,7	—2,3	—39,8	14,3	—2,9	—49,8
Niederlande	2,5	0,0	0,4	2,9	3,3	—0,4	—25,7	3,5	—0,6	—39,7	3,8	—0,8	—54,2
Italien	5,1	3,5	1,2	9,7	12,1	—2,4	—41,2	9,7	0,0	0,5	7,4	2,4	41,4
Schweden	1,0	0,0	0,3	1,3	1,8	—0,5	—54,0	2,1	—0,7	—83,6	1,8	—0,5	—55,4
Ver. Königreich	3,0	0,6	1,7	5,3	11,3	—6,0	—102,9	9,9	—4,6	—77,7	9,2	—3,9	—67,2
Finnland	1,1	0,0	0,4	1,4	1,0	0,4	83,7	1,1	0,3	57,5	1,1	0,4	70,7
Irland	1,7	0,0	0,6	2,3	0,7	1,7	467,2	0,6	1,8	494,5	0,6	1,7	486,3
Spanien	4,6	8,1	1,4	14,0	6,1	8,0	203,5	5,0	9,0	230,5	4,1	9,9	252,4
Portugal	0,7	3,8	0,2	4,7	1,3	3,3	336,0	0,9	3,8	381,0	0,9	3,8	380,6
Griechenland	2,8	3,8	0,2	6,8	1,4	5,4	517,2	1,0	5,8	552,3	1,2	5,6	534,3
EU (15)	41,1	23,7	10,5	75,2 ¹⁾	75,2	0,0		75,2	0,0		75,2	0,0	

¹⁾ Entspricht etwa 75 vH des EU-Haushalts.

Quellen: Europäische Kommission; Berechnungen des DIW.

zierbarer politischer und historischer Gründe für die EU dürfte es ohnehin aussichtslos sein, die individuellen Vorteile einer EU-Mitgliedschaft zu berechnen.

Die Anteile an der Finanzierung des EU-Haushalts sollten sich deshalb nach der Leistungsfähigkeit der Mitglieder richten. Dies liefe darauf hinaus, anstelle der heutigen MWSt- und BSP-Eigenmittel den nicht durch die traditionellen Eigenmittel gedeckten Bedarf der Union durch die Mitgliedstaaten nach deren Anteilen am EU-BIP finanzieren zu lassen. Bereits getroffene Beschlüsse zu den MWSt-Eigenmitteln und der Zollabbau im Rahmen der Welthandelsgespräche werden die Bedeutung der nicht direkt am Einkommen ausgerichteten Einnahmequellen ohnehin sinken lassen. Die Abweichungen zwischen Bruttoinlands- und Bruttosozialprodukt sind innerhalb der EU gering (Tabelle 1); international hat sich allerdings zur Messung der wirtschaftlichen Leistungskraft einer Volkswirtschaft das BIP durchgesetzt.

Konfliktträchtiger ist die Frage, ob das BIP zu Kaufkraftparitäten (KKP) oder nominal gemessen werden sollte¹³. Bei Verwendung von KKP würden sich die ausgewiesenen Einkommensdisparitäten in der EU verringern. KKP sind in der Regel besser geeignet, die Leistungsfähigkeit eines Landes zu messen; sie werden auch im Rahmen der gemeinschaftlichen Strukturpolitik verwendet. Dennoch ist auch zu beachten, daß es bei der Ermittlung des BIP zu KKP erhebliche Ermessensspielräume gibt. Die Verwendung des nominalen BIP würde das

Verfahren insoweit transparenter machen. Es könnte in dem Maß, in dem das nominale BIP die Leistungsfähigkeit überzeichnet, ein progressiv wirkendes Element in die Berechnung eingebracht werden, wie es sich in der Regel auch bei der nationalen Einkommensbesteuerung findet.

Die Finanzierung des EU-Haushalts (ohne traditionelle Eigenmittel) ähnelt heute im Ergebnis mehr der Struktur des nominalen BIP als der des BIP zu KKP (Tabelle 1). Abweichungen ergeben sich vor allem aus dem Rabatt (1995 etwa 1,8 Mrd. ECU), den das Vereinigte Königreich bei der Berechnung seines Anteils erhält. Bei strikter Verwendung des nominalen BIP wären die Zahlungen Deutschlands im Jahre 1995 um 2,2 Mrd. ECU geringer ausgefallen, als sie es faktisch waren. Die Verwendung des nominalen BIP als Maßstab für die Zahlungen in den EU-Haushalt wäre ein deutlicher Schritt dahin, daß die

¹³ Die KKP berücksichtigen die Effekte von Unter- bzw. Überbewertungen der nationalen Währungen. Die in der Tabelle 1 wiedergegebenen Werte der Europäischen Kommission für die KKP wurden unter Verwendung von KKP-Wechselkursen anstelle von amtlichen Wechselkursen ermittelt. Insofern verliert die Unterscheidung von KKP und nominalem BIP nach Einführung einer gemeinsamen Währung an Relevanz. Sie wird jedoch nicht gänzlich hinfällig, da es wegen der erheblichen Bedeutung nicht-handelbarer Güter und Dienste auch innerhalb eines Währungsraums stets unterschiedliche Lebenshaltungskosten geben wird.

Tabelle 3

**EU-Agrar- und Strukturausgaben im Jahre 2006 nach Agenda 2000-Szenario,
zu Preisen von 1997**

	Agrar- politik	Struktur- fonds/ Ziel-1 & Kohäsions- fonds	Sonstige Struktur- fonds	Summe	Variante 1: Verteilung nach BIP zu KKP			Variante 2: Verteilung nach nominalen BIP			Variante 3: Verteilung nach der Finanzierungs- struktur von 1995		
					Finan- zierung	Saldo	Saldo pro Kopf	Finan- zierung	Saldo	Saldo pro Kopf	Finan- zierung	Saldo	Saldo pro Kopf
	A	B	C	D	E	F = D-E	G	H	I = D-H	J	K	L = D-K	M
	Mrd. ECU				Mrd. ECU		ECU	Mrd. ECU		ECU	Mrd. ECU		ECU
Luxemburg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	—0,1	—255,4	0,1	—0,1	—285,2	0,2	—0,2	—456,5
Dänemark	1,5	0,0	0,1	1,6	1,2	0,4	85,1	1,5	0,1	26,4	1,4	0,2	46,8
Belgien	1,6	0,2	0,2	2,0	2,2	—0,2	—22,4	2,3	—0,3	—33,4	2,2	—0,3	—26,5
Österreich	1,2	0,0	0,3	1,5	1,7	—0,3	—34,8	2,0	—0,5	—66,0	2,1	—0,6	—78,2
Deutschland	5,9	2,9	1,2	9,9	17,4	—7,5	—91,5	20,6	—10,7	—130,8	23,5	—13,6	—166,5
Frankreich	8,8	0,4	2,0	11,3	12,0	—0,7	—12,6	13,1	—1,8	—31,3	13,7	—2,4	—40,9
Niederlande	2,5	0,0	0,4	2,9	3,2	—0,2	—15,9	3,4	—0,5	—29,4	3,6	—0,7	—43,2
Italien	5,2	3,1	1,1	9,4	11,6	—2,2	—39,0	9,3	0,1	0,9	7,1	2,3	40,0
Schweden	1,1	0,0	0,3	1,3	1,7	—0,4	—45,9	2,0	—0,7	—74,3	1,7	—0,4	—47,3
Ver. Königreich	3,1	0,5	1,6	5,1	10,9	—5,7	—97,3	9,4	—4,3	—73,2	8,9	—3,7	—63,2
Finnland	1,1	0,0	0,3	1,4	0,9	0,5	89,8	1,1	0,3	64,7	1,0	0,4	77,4
Irland	1,8	0,0	0,1	1,8	0,6	1,2	335,3	0,5	1,3	361,5	0,6	1,3	353,6
Spanien	4,7	7,2	1,2	13,1	5,8	7,3	186,6	4,8	8,3	212,5	4,0	9,2	233,5
Portugal	0,7	3,4	0,2	4,3	1,3	3,0	299,1	0,9	3,4	342,2	0,9	3,4	341,8
Griechenland	2,9	3,4	0,2	6,4	1,3	5,1	486,6	1,0	5,4	520,1	1,2	5,3	503,0
EU (15)	41,8	21,1	9,1	72,0 ¹⁾	72,0	0,0		72,0	0,0		72,0	0,0	

¹⁾ Entspricht etwa 65 vH des EU-Haushalts.

Quellen: Europäische Kommission; Berechnungen des DIW.

Einzahlung die Leistungsfähigkeit des Mitgliedstaates spiegelt. Wenn man stattdessen das BIP zu KKP benutzen würde, wären die Zahlungsverpflichtungen Deutschlands nochmals deutlich niedriger (1995 weitere 2,3 Mrd. ECU). Es würden dann allerdings auch alle anderen (nominal) wohlhabenderen Mitgliedstaaten tendenziell profitieren, wenn auch in geringerem Umfang als Deutschland. Diese Umstellung auf der Einnahmeseite des Haushalts würde vor allem zu einer Schlechterstellung der Mitglieder mit geringem nominalem Pro-Kopf-Einkommen führen. Negativ betroffen wären insbesondere Italien und Spanien. Für den britischen Beitragsrabatt wäre in dieser Rechnung ohnehin kein Platz.

Die Tabelle 2 zeigt die Auswirkungen auf die Nettobelastung pro Kopf in einer Modellrechnung für einen wesentlichen Teil des EU-Haushalts. Ausgangspunkt waren hier die Finanzmittel, die die Kommission in ihrer Agenda 2000 für die EU (15) vorgesehen hat. Die für die Osterweiterung benötigten Mittel sind in der Agenda 2000 deutlich niedriger angesetzt, als z. B. Schätzungen des DIW ergeben¹⁴; auch erscheinen die Wachstumsannahmen als recht optimistisch. Das Szenario darf also nicht mit einer Prognose verwechselt werden. Es abstrahiert von der Osterweiterungsproblematik und konzentriert sich auf die EU (15), hier insbesondere auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturpolitik — letztere getrennt nach den Ziel-1-Mitteln für die besonders bedürftigen Regionen und dem Kohäsionsfonds auf der einen

und den restlichen Strukturfondsmitteln auf der anderen Seite. Die Verteilung auf die Mitgliedstaaten erfolgte bei den Agrarmitteln nach der regionalen Struktur der Agrar-Auszahlungen in den Jahren 1991 bis 1995; bei den Strukturfondsmitteln war die geplante Verteilung der Fonds in der laufenden Förderperiode (1994 bis 1999) der Ausgangspunkt¹⁵. Zwar ist es ein Ziel der aktuellen Reformdebatte, zumindest in der Strukturpolitik zu einer anderen regionalen Verteilung der Mittel zu gelangen, doch ist das Ergebnis im einzelnen nicht absehbar. Die Agenda 2000 enthält hier keine ausreichende Vorgabe. Für die Finanzierung der für die ausgewählten Politikbereiche notwendigen Ausgaben wurden drei Verteilungen simuliert: In Variante 1 finanzierten die Mitglieder den Haushalt nach ihrem Anteil am BIP zu KKP, Variante 2 liegt das nominale BIP zugrunde, in Variante 3 ging die heutige Finanzierungsstruktur ein; in allen drei Varianten

¹⁴ EU-Osterweiterung: Finanzierung erfordert Reformen. Bearbeitet von Christian Weise. Wochenbericht des DIW, Nr. 49/96; sowie ausführlich in: Weise, Christian, et al., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU — Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Beiträge zur Strukturpolitik, Heft 167, Berlin 1997.

¹⁵ Es wurde zusätzlich berücksichtigt, daß Irland künftig die Kriterien für die Ziel-1-Förderung nicht mehr erfüllen wird; hier würde Irland nach der heutigen Verteilungsstruktur im Jahr 2000 rund 1,4 Mrd. ECU erhalten. Es wurde stattdessen eine Übergangsfinanzierung aus den restlichen Strukturfondsmitteln in Höhe von 500 Mill. ECU p.a. unterstellt.

Tabelle 4

EU-Agrar- und Strukturausgaben im Jahre 2006 nach DIW-Szenario
zu Preisen von 1997

				Variante 1: Verteilung nach BIP zu KKP			Variante 2: Verteilung nach nominalen BIP			Variante 3: Verteilung nach der Finanzierungs- struktur von 1995		
	Agrar- politik	Struktur- fonds/ Ziel-1 & Kohäsions- fonds	Summe	Finan- zierung	Saldo	Saldo pro Kopf	Finan- zierung	Saldo	Saldo pro Kopf	Finan- zierung	Saldo	Saldo pro Kopf
	A	B	C	D	E = C-D	F	G	H = C-G	I	J	K = C-J	L
	Mrd. ECU			Mrd. ECU		ECU	Mrd. ECU		ECU	Mrd. ECU		ECU
Luxemburg	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	—119,2	0,1	—0,1	—130,5	0,1	—0,1	—195,7
Dänemark	0,2	0,0	0,2	0,4	—0,2	—42,2	0,6	—0,3	—64,5	0,5	—0,3	—56,7
Belgien	0,2	0,2	0,4	0,8	—0,4	—43,0	0,9	—0,5	—47,2	0,8	—0,5	—44,5
Österreich	0,2	0,0	0,2	0,7	—0,4	—54,9	0,8	—0,5	—66,7	0,8	—0,6	—71,4
Deutschland	0,9	2,9	3,8	6,6	—2,9	—35,1	7,8	—4,1	—50,0	9,0	—5,2	—63,6
Frankreich	1,3	0,4	1,8	4,6	—2,8	—48,1	5,0	—3,2	—55,2	5,2	—3,4	—58,8
Niederlande	0,4	0,0	0,4	1,2	—0,8	—51,9	1,3	—0,9	—57,0	1,4	—1,0	—62,2
Italien	0,8	3,1	3,9	4,4	—0,5	—9,0	3,5	0,4	6,2	2,7	1,2	21,1
Schweden	0,2	0,0	0,2	0,7	—0,5	—55,9	0,7	—0,6	—66,7	0,7	—0,5	—56,4
Ver. Königreich	0,5	0,5	1,0	4,1	—3,2	—54,1	3,6	—2,6	—44,9	3,4	—2,4	—41,1
Finnland	0,2	0,0	0,2	0,4	—0,2	—38,3	0,4	—0,2	—47,8	0,4	—0,2	—43,0
Irland	0,3	0,0	0,3	0,2	0,0	6,8	0,2	0,1	16,8	0,2	0,0	13,7
Spanien	0,7	7,2	7,9	2,2	5,7	145,2	1,8	6,1	155,0	1,5	6,4	163,0
Portugal	0,1	3,4	3,5	0,5	3,0	299,9	0,3	3,1	316,2	0,3	3,1	316,1
Griechenland	0,4	3,4	3,8	0,5	3,3	316,3	0,4	3,4	329,1	0,4	3,4	322,6
EU (15)	6,3	21,1	27,4	27,4	0,0		27,4	0,0		27,4	0,0	

Quellen: Europäische Kommission; Berechnungen des DIW.

gelten die Anteile von 1995. Die Mitgliedstaaten sind nach der Höhe ihres BIP pro Kopf in KKP geordnet. Die relativen Nettobelastungen der wohlhabenderen Länder, die sich aus dem hier betrachteten Teil des EU-Haushalts ergeben, ändern sich beim Übergang von Variante 3 zu Variante 1 kaum (Tabelle 2, Spalten G und M). Die Tabelle 3 zeigt die gleiche Simulation für das Jahr 2006, mit dem die mittelfristige Vorausschau der Kommission in der Agenda 2000 endet.

Mit Änderungen auf der Einnahmeseite des Haushalts können die heute kritisierten Schwachstellen des EU-Finanzsystems nicht bereinigt werden. Sie sind dennoch zur besseren Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit notwendig, da künftig der Anteil von Hilfen für Drittländer und für neue Mitglieder steigen wird, letztere aber nur wenig einzahlen werden. Die sich daraus ergebenden Lasten müssen in einer für alle akzeptablen Weise auf die heutigen Mitglieder verteilt werden.

Reform der ausgabewirksamen EU-Politiken: Politisch schwierig, aber unumgänglich

Das DIW hat sich mehrfach kritisch mit den finanzträchtigsten EU-Politiken befaßt und eine an Effizienz- und Subsidiaritätsüberlegungen orientierte Überprüfung gefordert¹⁶. Unerläßlich zur Entlastung der Konsumenten und Steuerzahler, für die weitere Liberalisierung des Welthandels und zur Vorbereitung der Osterweiterung ist

eine konsequente Fortführung der Reform der Agrarpolitik. Ziel muß es dabei sein, den Anteil der Marktordnungskosten im engeren Sinne strikt zu begrenzen — für die bereits reformierten Produktgruppen liegt er bei 15 vH der gesamten Ausgaben — und die Förderung ansonsten auf degressiv ausgestaltete Einkommensbeihilfen umzustellen. Diese Beihilfen sind ein Element der Sozialpolitik, sie fallen deshalb in den primären Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten. In der Strukturpolitik ist dem Subsidiaritätsprinzip in dem Sinne Geltung zu verschaffen, daß die Förderung ausschließlich auf Regionen konzentriert wird, deren Pro-Kopf-Einkommen deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt, die also die Aufgabe der regionalen Entwicklung mangels eigener Ressourcen nicht selbst wahrnehmen können.

In Tabelle 4 wurde eine Simulation für den (extremen) Fall durchgeführt, daß diese Reformvorschläge bis zum Jahre 2006 komplett umgesetzt werden. Der agrarpolitische Mittelansatz beträgt dann nur noch 15 vH des Referenzwertes aus der Tabelle 3, der Rest wurde an die Nationalstaaten zurückübertragen. Die Ziel-1-Förderung bleibt unberührt, die restlichen Strukturfondsinstrumente wurden vollständig abgebaut. Die Spalten F, I und L zeigen, daß die Nettobelastung pro Kopf dann sehr viel

¹⁶ Vgl. zuletzt in: EU-Osterweiterung: Finanzierung erfordert Reformen, a.a.O., sowie ausführlich in: Weise, Christian, et al., a.a.O.

stärker dem Einkommensniveau folgt. Vor allem bei einem gleichzeitigen Übergang zu einer Finanzierung des Haushalts nach den Anteilen am BIP zu KKP geriete Deutschland in eine privilegierte Lage, da eine Senkung der Gesamtausgaben die anderen Mitgliedstaaten überproportional treffen würde¹⁷. Es sei allerdings nochmals darauf hingewiesen, daß hier nur ein Teil der EU-Ausgaben und dessen Finanzierung simuliert wurden. Die tatsächliche Belastung der heutigen Mitglieder wird künftig — vor allem wegen der hier ausgeklammerten Kosten der Osterweiterung — insgesamt merklich höher liegen.

Fazit

Angesichts des gemessen am BIP der Mitgliedstaaten geringen Volumens des EU-Haushalts und der Schwierigkeiten, die Nettobelastung der Mitgliedstaaten angemessen zu erfassen, ist die Nettoszahler-Position ein zweitrangiges Problem. Das Grundproblem der Nettoszahler-Debatte ist die Verkürzung der Analyse auf den Finanzierungssaldo. Forderungen nach einer gerechteren Verteilung der Finanzierungslasten müssen sich auf die (Brutto-)Beiträge beziehen; auf der Ausgabenseite kann (und muß) über Sinn und Ausgestaltung der Politiken im einzelnen diskutiert werden. Die Fixierung auf einen — notwendigerweise methodisch fragwürdig ermittelten Saldo liegt dann nahe, wenn die Bereitschaft zu einer Reform der beiden Komponenten des Saldos — Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts — fehlt.

Auf beiden Seiten des Haushalts sind aber — ganz unabhängig von der Nettoszahler-Debatte — Reformen notwendig. Die Finanzierung des Haushalts (nach Abzug der traditionellen Eigenmittel) sollte sich nach den Anteilen der Mitgliedstaaten am Bruttoinlandsprodukt richten, um dem Prinzip der Leistungsfähigkeit besser zu entsprechen. Einiges spricht dafür, dieses dabei zu laufenden Marktpreisen zu berechnen (nicht zu Kaufkraftparitäten). Dieses Problem wird jedoch beim Übergang zu einer gemeinsamen Währung entschärft. Auf der Ausgabenseite

ist eine Reform in der Agrarpolitik schon lange überfällig; sie muß zu einer deutlichen Senkung der Mittelansätze führen. Auch in der regionalen Strukturpolitik sind zahlreiche Instrumente unzureichend begründet. Die positiven — wenn auch zaghaften — Agrarreformvorschläge der Kommission in der Agenda 2000 stoßen jedoch bereits auf den entschiedenen Widerstand des Bundeslandwirtschaftsministers; auch bei den notwendigen Reformen in der Strukturpolitik ist die Ablehnung durch die negativ betroffenen Landesregierungen absehbar.

Mangelnder Reformwille begünstigt regional bzw. beruflich klar abgrenzbare Gruppen von Subventionsempfängern; sie geht zu Lasten der Steuerzahler und — soweit die Agrarreform zu einer Senkung noch administrierter Preise führt — der Konsumenten. Für die Bundesregierung ist „das Nettoszahlerproblem vor allem ein Problem zu geringer Rückflüsse nach Deutschland“¹⁸. Das weitere Aufblähen der Subventionsmasse ist aber aus ökonomischer Sicht der falsche Weg. Auf der Tagesordnung stehen vielmehr Reformen, die sich an Effizienzüberlegungen und am Subsidiaritätsprinzip ausrichten und die zu einer deutlichen Senkung der EU-Zahlungen an die heutigen Mitglieder führen müssen — auch wenn solche Reformen politisch schwer umzusetzen sein mögen. So ergibt sich dann auch eine Änderung der *relativen* Nettoszahler-Position Deutschlands. *Absolut* gesehen wird die Nettobelastung als Folge der Osterweiterung auf jeden Fall steigen. Um so wichtiger ist es gerade aus deutscher Sicht, heimische Partikularinteressen einzelner Subventionsempfänger zurückzudrängen und die Effizienz der EU-Politiken in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu rücken.

¹⁷ Deutschland trägt etwa 30 vH der Zahlungen in den Haushalt, erhält aber in allen hier betrachteten Ausgabekategorien nur knapp 15 vH der Rückflüsse.

¹⁸ Kinkel, Klaus, Bei der Finanzierung der EU sind die Proportionen aus dem Lot geraten. In: Handelsblatt vom 2.9.1997, S. 8.

Staatliche Beschäftigungsvorsorge im internationalen Vergleich

Eine makroökonomische Perspektive

Die hohe Arbeitslosigkeit in Europa ist wesentlich eine Folge anhaltend schwachen Wirtschaftswachstums. Bei aller Würdigung meso- und mikroökonomischer Faktoren, die die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöhen — wie Arbeitsmarktflexibilität und Lohnspreizung — hat eine Studie des DIW dies in aller Deutlichkeit ergeben¹.

Dauerhaftes Wirtschaftswachstum bedarf hoher Investitionen. Das Gros dieser Investitionen muß von den Unternehmen kommen. Doch auch der Staat muß investieren. Er stellt die komplementäre Infrastruktur bereit. Auch trägt er Verantwortung für ein hohes Ausbildungsniveau. Dieser Verantwortung wird er unter dem Druck hoher Staatsschulden und öffentlicher Haushaltsdefizite in vielen europäischen Ländern nicht mehr hinreichend gerecht. Auch der direkte staatliche Beitrag zur Beschäftigung — die staatliche Personaleinstellungspolitik — geht vielfach zurück, obwohl, wie in Deutschland, zurückhaltende Lohnforderungen der öffentlich Bediensteten finanziellen Spielraum schaffen. Eine expansivere staatliche Investitions- wie Personalpolitik muß freilich dem erforderlichen Strukturwandel Rechnung tragen.

Gesamtwirtschaftliche Investitionsdynamik

Abbildung 1 zeigt für den Zeitraum von 1980 bis 1998 den engen Zusammenhang zwischen den realen Wachstumsraten des BIP einerseits und den gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen andererseits. Zwar ist die Kausalität dieser Beziehung keineswegs einseitig, doch jede sinnvolle Investition, egal ob „autonom“ oder „induziert“, trägt zur Modernisierung des Kapitalstocks, der Wirtschaftsstruktur und damit der künftigen Sicherheit der Arbeitsplätze einer Volkswirtschaft bei.

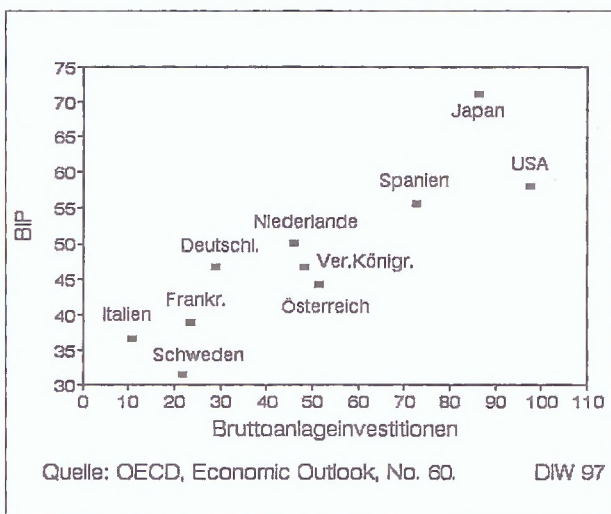
Unter den Vergleichsländern² wiesen Japan und die USA, begünstigt durch niedrige Zinsen, den eindrucksvollsten Investitionsanstieg auf. Spanien als EU-

Nachrücker erfuhr kräftige Impulse aus der handelspolitischen Integration. Die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Österreich liegen mit ihrem Investitionsanstieg im Mittelfeld. Dabei war in den Niederlanden die treibende Kraft eine exportinduzierte Wachstumsbeschleunigung als Folge kräftiger realer Abwertung — eine Strategie, die über längere Frist nur kleinen EU-Ländern offensteht³. So konnte das Land in der ersten Hälfte der 80er Jahre gänzlich die andernorts übliche Rezession vermeiden. Ein ähnlich positives Gesamtbild bietet Österreich. Auch an diesem Land ging die Weltrezession fast spurlos vorüber, und die Investitionsquote stieg seit 1983 fast kontinuierlich auf nicht weniger als 26 vH. In Großbritannien zog die Liberalisierung viel internationales Kapital ins Land und mobilisierte auch landeseigene Investitionsmittel. Allerdings ist die britische Investitionsquote seit 1989 rückläufig.

Deutlich nach unten ab setzen sich Deutschland, Schweden, Frankreich und vor allem Italien. Wenn in Deutschland das BIP-Wachstum insgesamt noch durchaus mit dem der Mittelgruppe schritthalten konnte, so nicht zuletzt wegen der vereinigungsbedingten Sonderkonjunktur zu Beginn der neunziger Jahre. Insgesamt ist

Abbildung 1

BIP und Investitionen
Reales Wachstum 1998/80 in vH



¹ Fritz Franzmeyer, Ludger Lindlar und Harald Trabold: Employment and Social Policies under International Constraints, Den Haag 1996.

² Neben den wichtigsten überseeischen Industrieländern, also den USA und Japan, und den vier großen EU-Ländern wurden mit Spanien, den Niederlanden, Schweden und Österreich nach Zeitpunkt des EU-Beitritts und/oder geographischer Lage verschiedene kleinere europäische Länder zum Vergleich herangezogen.

³ Vgl. Die Niederlande: Beschäftigungspolitische Vorbild? Bearb.: Reinhard Pohl und Joachim Volz. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 16/97.

Tabelle 1

Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung staatlicher Endnachfrage und Beschäftigung 1995
Anteil in vH

Länder	Investitionsquote ²⁾	Invest.-anteil des Staates	Staatsausgabenquote ³⁾	Anteil an den Staatsausgaben		Anteil der Personalausgaben an Staatsverbr.	Anteil der öffentl. Dienstes an den unselbst. Beschäftigten
				Investition	Verbrauch		
Deutschland ¹⁾	21,7	11,6	49,5	5,1	39,5	52,7	17,5
Frankreich	18,0	17,3	53,9	5,8	35,8	74,7	27,8
Italien	17,0	13,3	52,1	4,3	31,3	70,2	23,6
Vereinig. Königr.	15,1	11,2	43,2	3,9	49,6	43,4	16,9
Niederlande	19,4	13,8	52,2	5,1	27,4	68,3	15,3
Spanien	20,6	17,5	44,8	8,0	37,1	70,0	20,0
Schweden	14,5	16,0	66,4	3,5	38,9	67,3	34,3
Österreich	24,7	12,5	52,3	5,9	36,1	67,1	25,4
USA	17,7	17,8	33,2	9,5	48,5	63,6	16,2
Japan	28,5	23,1	35,7	18,4	27,3	75,5	10,4

¹⁾ Einschl. Bundesbahnvermögen und Erblastentilgungsfonds. — ²⁾ Anteil der Bruttoanlageinvestitionen an nominalen BIP. — ³⁾ Relation der gesamten Staatsausgaben einschl. Transfers zum nominalen BIP.

Quellen: OECD, Economic Outlook, No. 60; Berechnungen des DIW.

hier die Investitionsquote seit 1980 drastisch gesunken, wobei zugleich eine gewisse Verlagerung des Investitionsgeschehens von West nach Ost stattfand. In Schweden wirkte insbesondere die Belastung der Wirtschaft durch hohe Abgaben zur Finanzierung des Sozialstaats investitionshemmend. In Frankreich und Italien schließlich dämpfte die rigorose Abkehr von der permissiven Geldpolitik die Nachfrage über lange Frist.

Über Nachhaltigkeit und Tempo wirtschaftlichen Wachstums in einem Lande bestimmt eine Fülle von Determinanten. Einen wichtigen Beitrag leistet der Staat, der unter Einschluß aller gebietskörperschaftlichen Ebenen und der Sozialversicherungsträger in manchen Fällen weit mehr als die Hälfte des Bruttosozialprodukts umverteilt (vgl. die Tabelle). Auch der staatliche Wachstumsbeitrag ist vielfältig. Hier soll lediglich geprüft werden, welchen quantitativen Beitrag der Staat selber leistet.

Meist sinkender Anteil der staatlichen Investitionen...

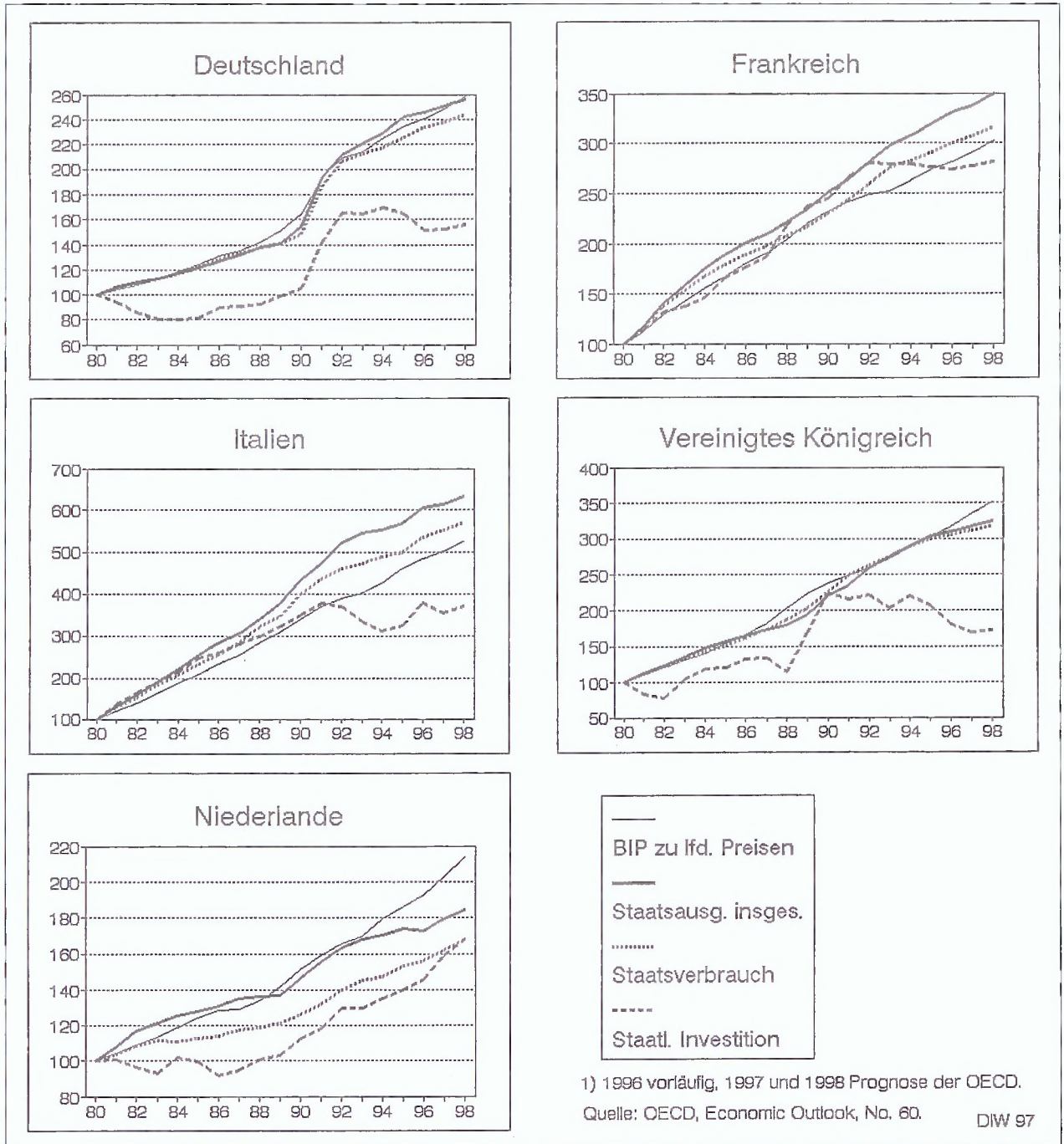
In fast allen untersuchten Ländern entwickelten sich die staatlichen Investitionsausgaben schwächer als das nominale Bruttoinlandsprodukt und auch als die Staatsausgaben insgesamt (Abbildung 2). Nur zum Teil ist dies Ausdruck höherer Preisstabilität oder gar rückläufiger Preise bei Investitionsgütern. Im Vordergrund standen vielmehr die Konsolidierungsbemühungen, die bei den Investitionen am leichtesten zu realisieren sind. Maß, zeitliche Verteilung und konjunktureller Hintergrund des Zurückbleibens sind von Land zu Land häufig sehr ver-

schieden. So konzentriert sich der relative Investitionsrückstand in den USA nur auf die zwei Jahre 1993/94. Auch wurde diese Zurückhaltung in einem Umfeld privatwirtschaftlicher Investitionsdynamik praktiziert. Ähnliches gilt für Japan, wo in einer wachstumsdynamischen Umgebung die staatlichen Investitionen bis 1991 deutlich hinter der Entwicklung des BIP zurückblieben. In den wirtschaftlichen Krisenjahren 1992 bis 1995 sind sie zum Zwecke der Konjunkturstabilisierung gesteigert worden.

Anders in den großen europäischen Ländern. Nachdem in Deutschland mit dem Wiedervereinigungsboom die Phase schwacher Entwicklung der öffentlichen Investitionen zunächst eindrucksvoll beendet worden war, kam es bereits 1992 wieder zu einer Schwächephase, die 1994 bis 1996 sogar in einen absoluten nominalen — d.h. real um so stärkeren — Rückgang mündete. Dies galt für Frankreich bis 1992 nicht. Im Gegenteil: Alle Ausgabenkategorien expandierten in dieser Zeit stärker als das nominale Inlandsprodukt. Danach kam es allerdings auch in Frankreich zu einer Abschwächung im Anstieg der Investitionsausgaben. Die Haushaltszwänge griffen offenbar die „weichen“ Haushaltsposten zuerst an. Noch mehr als in Frankreich setzten sich in jüngerer Zeit in Italien die etablierten, „harten“ Ansprüche an den Staatshaushalt gegenüber den Investitionsausgaben durch, so daß infrastrukturelle Kapazitätsengpässe nicht ausbleiben können. Derlei Engpässe scheinen sich in besonders gefährlichem Ausmaß, weil schon im Trend seit 1980 anhaltend, in Großbritannien herauszubilden. Dabei hätte das Land einen solchen Attentismus gar nicht

Abbildung 2

Investitions- und Verbrauchsausgaben des Staates 1980 bis 1998¹⁾
Indexwerte, 1980 = 100



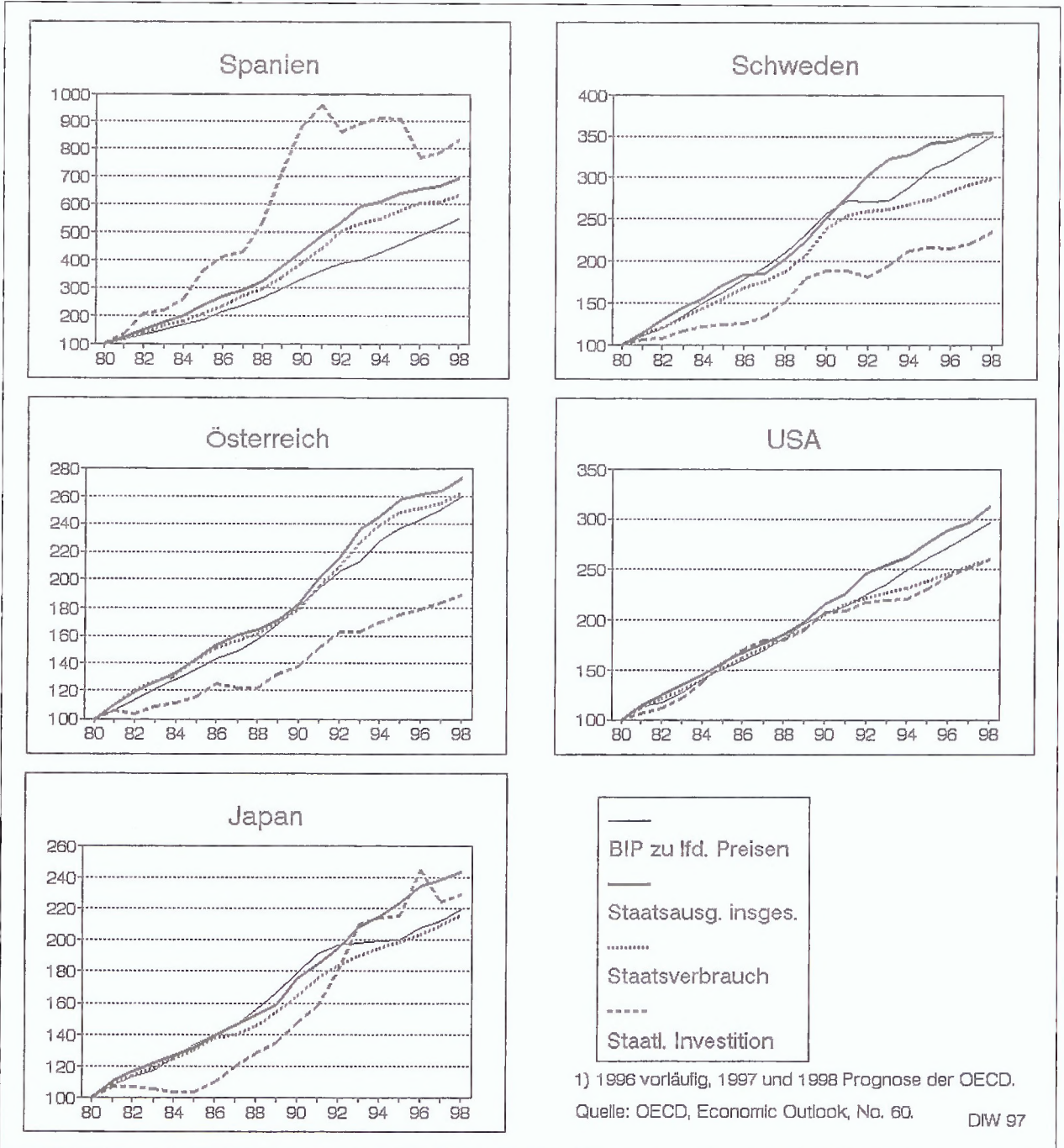
nötig: Der öffentliche Schuldenstand gemessen am BIP ist nach Luxemburg der niedrigste in der ganzen EU, und mit seiner „opt out-Klausel“ unterliegt Großbritannien nicht den Zwängen von Maastricht. So könnte die Entwicklung eher die Privatisierungsphilosophie der konservativen Ära widerspiegeln. Allerdings zeigt die seit 1989 rückläufige bis schwache Entwicklung der realen Ge-

samtinvestitionen, daß die Umschichtung vom Staat hin zu privat finanzierten Infrastrukturinvestitionen bisher durchaus partiell geblieben ist.

Insgesamt relativ zurückhaltend ist das Ausgabegebaren des Staates in den Niederlanden. Das gilt seit 1991 vor allem für die Transferausgaben, denn die diese Kategorie einschließenden Gesamtausgaben entwickeln sich

noch Abbildung 2

Investitions- und Verbrauchsausgaben des Staates 1980 bis 1998¹⁾
Indexwerte, 1980 = 100



seitdem noch deutlich schwächer als Staatsverbrauch und öffentliche Investitionen, die in den Jahren 1995/96 eher wieder angezogen haben. Hier kommen die erfolgreichen Bemühungen um eine Reform des Sozialstaates zum Tragen. Gleichzeitig hat die niederländische Regierung damit begonnen zu verhindern, daß sich Infrastrukturdefizite verfestigen. Mit erheblichen Defiziten

dieser Art hatte Spanien seine Integration in die europäische und die Weltwirtschaft angetreten. Als Folge davon und im Zuge der schon im Vorfeld des spanischen EG-Beitritts einsetzenden Wachstumsdynamik kam es zu einem außerordentlich steilen Anstieg aller Kategorien von Staatsausgaben. Zwar sind diese in ihrer absoluten Größe mehr als in jedem anderen Vergleichsland inflato-

Abbildung 3

Staatliche FuE-Ausgaben in vH der Staatsausgaben¹⁾ 1985, 1989 und 1993

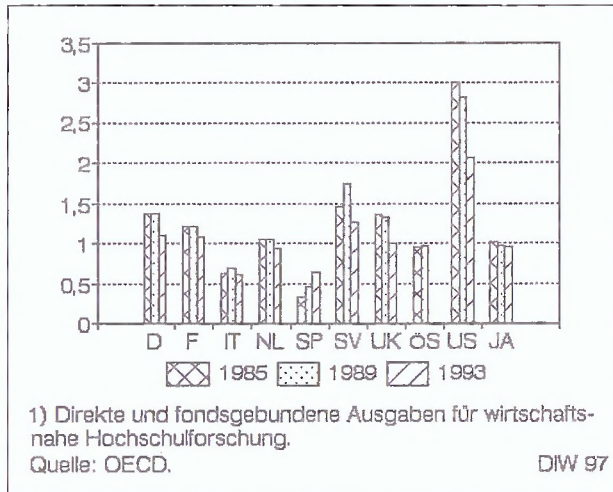
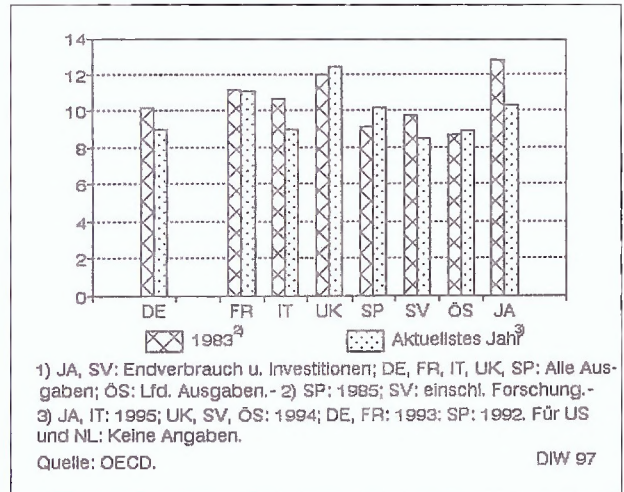


Abbildung 4

Bildungsausgaben des Staates¹⁾ in vH der Staatsausgaben insgesamt



risch überhöht, doch auch in Relation zum nominalen BIP, für das das gleiche gilt, expandierten die Staatsausgaben erheblich schneller. Wenn dies auf die staatlichen Investitionen in besonderem Maße zutrifft, so hängt das auch damit zusammen, daß seit Ende der achtziger Jahre erhebliche zweckgebundene Zuschüsse aus den europäischen Strukturfonds dazu beitragen sollen, das volkswirtschaftliche Infrastrukturdefizit abzubauen. Hierbei kam es zweifellos auch zu so manchem volkswirtschaftlich eher fragwürdigen Projekt, so daß in der Abflachung der staatlichen Investitionsdynamik seit 1991 neben der weltwirtschaftlichen Rezession auch eine gebotene Korrektur zum Ausdruck kommt, die von der Vorbereitung auf die Währungsunion, an der Spanien unter Aufgebot aller Anstrengungen teilzunehmen versucht, noch unterstützt wird.

Anders als Spanien waren Schweden und Österreich bereits zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts hochentwickelte Länder. Entsprechend gering war der spontane, expansive Beitrittseffekt. Im Gegenteil, die Rezession von 1992/93 wirkte im staatlichen Investitionsverhalten nach. In Schweden hing dies vor allem damit zusammen, daß die Sozialausgaben während der Rezession in besonders starker Ausprägung als built-in stabilizer fungierten und den Spielraum für andere Staatsausgaben begrenzten. Da in Schweden schon bis 1990 die staatlichen Investitionen schwächer als die sonstigen Staatsausgaben und das Sozialprodukt expandierten, dürfte es auch dort zur Herausbildung nicht unerheblicher Infrastrukturdefizite gekommen sein. Dagegen versucht Schweden, sich mit seiner jüngsten Entscheidung, vorerst nicht an der dritten Stufe der EWU teilzunehmen, den unmittelbaren Zwängen des Maastrichter Vertrages zu entziehen. Diese gelten um so mehr für Österreich. Auch dort ist das Transfersystem auf starke Expansion der Ausgaben im

Verhältnis zum nominalen BIP-Wachstum angelegt, so daß die öffentlichen Investitionen systematisch zurückgeblieben sind. Die Versuchung, hier künftig noch mehr zu kürzen, als es der Ausweitung des Produktionspotentials bekommt, ist um so größer, als Österreich schon seit Jahrzehnten den Kurs seiner Währung fest an die D-Mark gebunden hat.

... trotz hohen Bedarfs an Humankapital

Die Abflachung oder der Rückgang staatlicher Investitionsausgaben ist in hochentwickelten Ländern auch Ausdruck einer gewissen Bedarfssättigung. Dies gilt etwa für den gewichtigen Neubau von Verkehrswegen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen. Im kommunalen Bereich ist es unter dem Diktat leerer Kassen vielfach zu einer Rückbesinnung auf wirklichen Bedarf gekommen. Hinzu kommen das Outsourcing von Aktivitäten, das mit einer Verlagerung der zugehörigen Investitionen in den privaten Sektor verbunden ist, und die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen mit privaten Mitteln (public-private-partnerships). Insoweit dies der Fall ist, ist die Investitionsabflachung nicht relevant für das künftige Produktionspotential. Diesen Trends stehen jedoch solche entgegen, die einen Mehrbedarf an öffentlichen Investitionen bedingen. Dazu gehören ökologisch gebotene Investitionen. Vor allem aber muß der Staat vermehrt in Einrichtungen der Forschung sowie der Bildung, Aus- und Weiterbildung investieren. Sie dienen der Schaffung von „Humankapital“. Der Bedarf an Humankapital wächst in Hochlohnländern mit der Globalisierung und Europäisierung der Wirtschaftsbeziehungen. Diese hat in den neunziger Jahren einen kräftigen Schub erfahren. Infolgedessen ist auch der humankapitalbezogene Infrastrukturbedarf progressiv

gestiegen. Aber nicht nur dieser. Eigentlich müßten sämtliche humankapitalbezogenen Staatsausgaben, also etwa auch einschlägige Personalausgaben, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung jetzt unter Staatsverbrauch erfaßt sind, als Investitionsausgaben gewertet werden⁴. Abbildung 3 zeigt den Stellenwert staatlicher FuE-Ausgaben. Wie man sieht, ist er fast überall im Sinken begriffen. Doch während dies in den USA, in geringerem Umfang auch in Frankreich und Großbritannien — also den Ländern, in denen der Staat besonders intensiv für militärische Zwecke forscht oder forschen läßt⁵ — z.T. eine wünschenswerte Folge des Endes des Ost-West-Konfliktes ist, schlagen die Kürzungen in den anderen Ländern fast zur Gänze auf die Wettbewerbsfähigkeit im zivilen Bereich durch. Ähnlich schwach ist vielfach die Entwicklung der staatlichen Bildungsausgaben (Abbildung 4). Die vergleichbaren Informationen hierzu sind indes nicht flächendeckend und oft auch nicht sehr aktuell. Auch gibt es in den meisten Ländern erheblichen qualitativen Reformbedarf (u.a. betr. die Organisationsstruktur, Wettbewerbsorientierung, Internationalisierung und Spezialisierung der Universitäten, die Lehrpläne und Abschlüsse), der allein mit Geld nicht gedeckt werden kann. Es steht aber außer Zweifel, daß es im Bildungsbereich auch unabhängig von den Qualitätsaspekten allenthalben an öffentlichen Mitteln fehlt. Der Staat setzt die Wirtschaft durch Marktöffnung und Deregulierung einem verstärkten Strukturwandel aus und enthält dem Beschäftigungssystem zur gleichen Zeit die komplementären Mittel zur offensiven Bewältigung dieses Wandels vor. Insofern ist die Abflachung oder der Rückgang ausgewiesener staatlicher Investitionen oder der Ausgaben für FuE sowie für Bildung, Aus- und Weiterbildung in jedem Fall ein Sparen an falscher Stelle.

Der Staat als Anbieter von Arbeitsplätzen

Ein nicht unerheblicher Einfluß auf den staatlichen Ausgabenspielraum geht von der Einkommensentwicklung der Staatsdiener in Relation zur Gesamtwirtschaft, aber auch von der Einstellungspolitik des Staates aus. Der Staat wirkt so auch unmittelbar auf die Beschäftigungslage ein. Dabei sind unterschiedliche Verhaltensmuster zu beobachten. In den USA und Japan war die Regierung offensichtlich bemüht, zusätzliches Personal einzustellen, die damit verbundenen Zusatzkosten aber durch unterdurchschnittliche Einkommensanpassungen aufzufangen. Die in Abbildung 5 ausgewiesene Einkommensentwicklung spiegelt allerdings nicht die Tarifsituation wider, sondern die der Durchschnittseinkommen, in die auch ein Struktureffekt eingeht, der die Veränderungen in der Besetzung der einzelnen Gehaltsgruppen reflektiert. So wurde in den USA die seit 1980 überproportionale Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst in den neunziger Jahren permanent rückgängig gemacht — wohl ein Zeichen sowohl dafür,

daß der Staat vermehrt geringdotierte Arbeitsplätze in Bereichen mit wachsendem Problemdruck — etwa im Sicherheitsbereich, der Steuerverwaltung und dem Primarschulbereich — anbot, als auch dafür, daß in der florierenden Privatwirtschaft das Angebot an attraktiven Jobs zunahm. In Japan mit seiner in den Neunzigern relativ schlechten Gesamtentwicklung dürfte der Akzent mehr auf der erstgenannten Entwicklung gelegen haben. Jedenfalls ist Japan in einer Zeit, als sich auch in diesem Lande erste Arbeitsmarktprobleme bemerkbar machten, beschäftigungspolitisch außer durch antizyklische Investitionsdynamik auch auf direkte Weise tätig geworden.

Auch in Österreich und — auf deutlich flacherem Pfad — in Schweden wurde die lange Zeit expansive Einstellungspolitik des Staates durch eine verlangsamte Einkommensentwicklung erkaufte bzw. — je nach Sicht — eine nachhaltig zurückhaltende Lohnforderung durch ein staatliches Mehrangebot an Arbeitsplätzen honoriert. Der Konflikt wird auch in Italien deutlich. Hier hatten sich die Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes bis 1991 üppig „bedient“. Dennoch wurden bis 1992 zusätzliche Kräfte eingestellt. Die überproportionale Einkommensentwicklung beim Staat war so groß, daß die Haushaltsengpässe 1991 eine doppelte Korrektur erzwangen: Um die Entwicklung der Lohn- und Gehaltssumme wieder mit der des nominalen Inlandsprodukts in Einklang zu bringen, mußte in den Folgejahren sowohl Beschäftigung abgebaut als auch die Lohnentwicklung relativ verlangsamt werden. In Anbetracht der hohen italienischen Staatsschuld wird dem Land in beiderlei Hinsicht noch eine längere Phase der Anpassung bevorstehen.

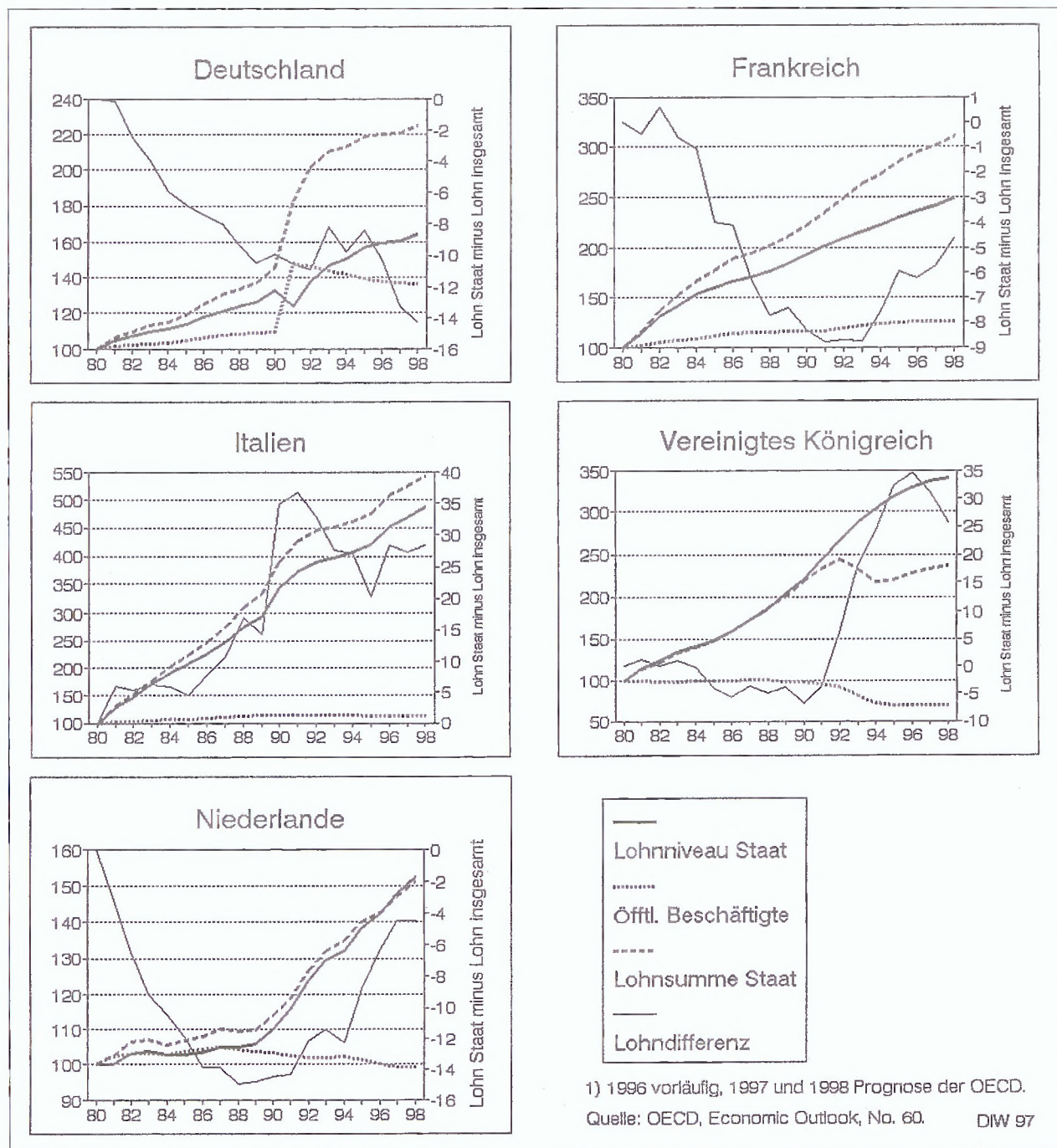
Anders als in Italien war in Spanien, wo die Staatsausgaben ebenfalls nachhaltig davonliefen, der Beitrag der staatlichen Lohnsumme dazu auf die Jahre 1986 bis 1992 beschränkt. Dies mag auch damit zusammenhängen, daß gerade in dieser Zeit zahlreiche neue, hochdotierte Posten geschaffen wurden. In keinem anderen Vergleichsland war die Expansion des staatlichen Personalstandes so rasant wie zu jener Zeit in Spanien. Es waren die Jahre des ersten reichlichen Zuflusses von Geldern aus den Strukturfonds der EG, der offenbar dazu verleitet, eine überdimensionierte und zugleich im Einzelfall lukrative Mittelverwaltungsbürokratie aufzubauen. Die Anforderungen aus der sich dynamisch entfaltenden

⁴ Vgl. Wissensintensivierung der Wirtschaft: Wie gut ist Deutschland darauf vorbereitet? Bearb.: Dieter Schumacher und Florian Straßberger. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 22/97, S. 38 f.

⁵ Vgl. Dieter Schumacher et al., Technologische Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland – Theoretische und empirische Aspekte einer international vergleichenden Analyse. Beiträge zur Strukturforschung des DIW, Heft 155, Berlin 1995, S. 178.

Abbildung 5

Einkommen und Beschäftigung im Staatsdienst 1980 bis 1998
Indexwerte, 1980 = 100



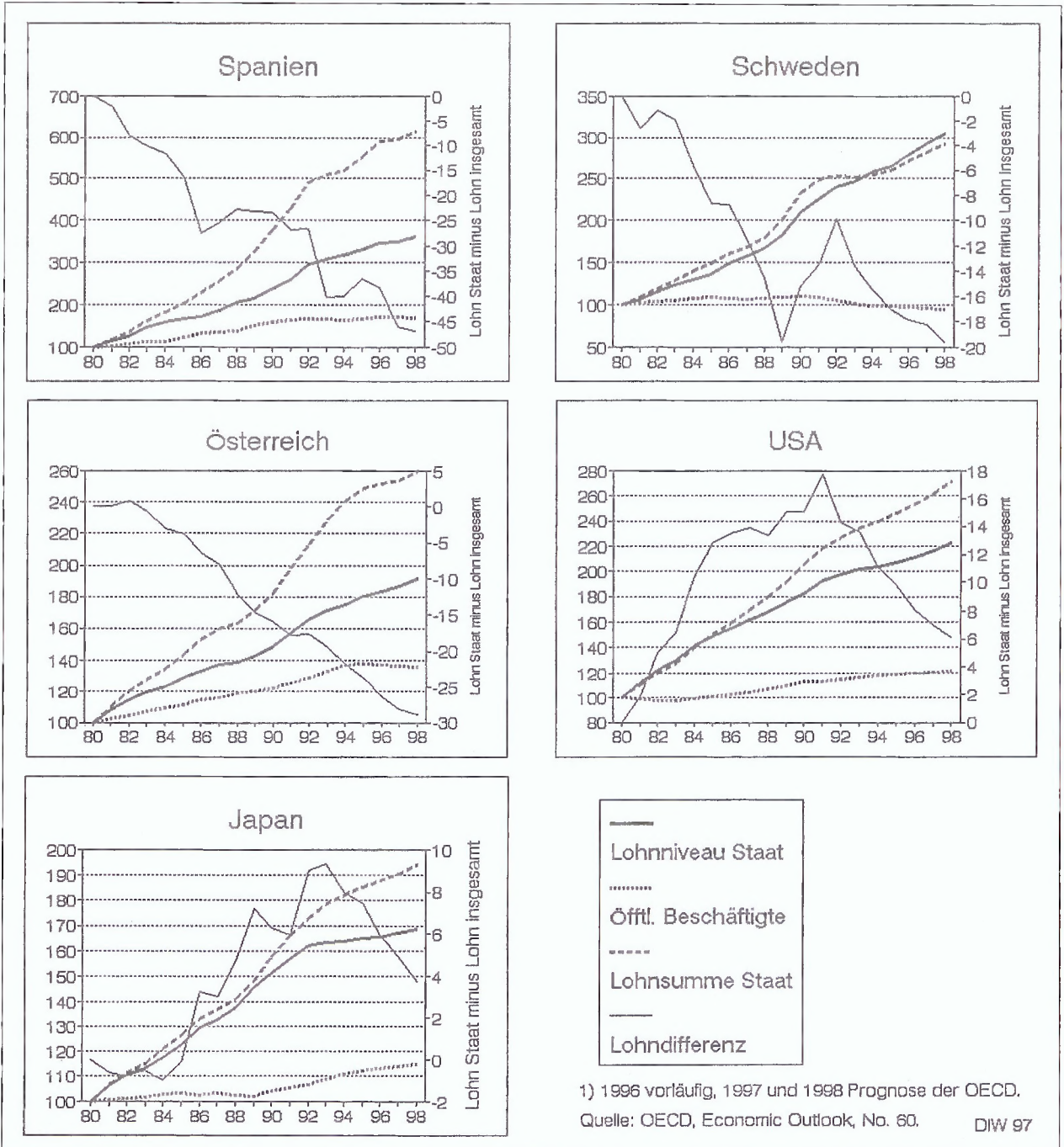
Wirtschaft taten ein übriges. Doch dann griff der Ehrgeiz zur Teilnahme an der WWU: Die Beschäftigungszunahme ist, über die Jahre gemittelt, wieder moderat, und die Einkommensentwicklung bleibt beim Staat wieder hinter der Gesamtwirtschaft zurück.

Gewöhnlich werden im Hinblick auf die Rolle des Staates, der Lohnpolitik und der Beschäftigung die angelsächsischen Länder in einem Atemzug genannt. Doch in

Wahrheit differieren die Verhältnisse in den USA einerseits, dem Vereinigten Königreich andererseits beträchtlich. Der stetigen staatlichen Personalausweitung in den USA seit 1984 steht auf der britischen Insel seit 1989 ein beispielloser Personalabbau gegenüber. Der erwähnte Konflikt wurde, wie in Italien und zeitweilig in Schweden, eindeutig zugunsten der individuellen Einkommensentwicklung und zu Lasten der Beschäftigung ausgetra-

noch Abbildung 5

Einkommen und Beschäftigung im Staatsdienst 1980 bis 1998
Indexwerte, 1980 = 100



gen. Die staatlichen Löhne und Gehälter preschten denen der Privatwirtschaft kräftig voraus. Hier zeigt sich sicher auch eine Strukturbereinigung im öffentlichen Dienst zugunsten anspruchsvollerer Funktionen, vor allem aber der enorme Lohndruck in der Privatwirtschaft unter dem Einfluß der weitgehenden Deregulierung des britischen Arbeitsmarktes. Allerdings expandiert die Privatwirtschaft dynamisch und entfaltet dabei eine nicht

unerhebliche Absorptionskraft. Die günstige Arbeitsmarktopolitik dürfte allerdings auch mit beschönigenden Änderungen der britischen Statistik zusammenhängen.

In den Niederlanden entspricht die Entwicklung von Beschäftigung und Einkommen im öffentlichen Dienst nicht dem Image des Landes als eines beschäftigungsorientierten Vorbildes: In den bisherigen neunziger Jahren war die Zahl der öffentlich Bediensteten rückläufig,

und das Durchschnittseinkommen aus der Tätigkeit für den Staat steigt kräftig im Vergleich zur Privatwirtschaft - freilich nach vorausgegangenem Zurückfallen. Auch hier also wird in jüngerer Zeit der Konflikt zu Lasten der Beschäftigung ausgetragen, und der Staat wendet sein vielpropagiertes Teilzeitmodell nicht verstärkt intra mures an. Um so erfolgreicher muß es angesichts des positiven Gesamtbildes in der Privatwirtschaft sein. Der Staat hat einen direkten beschäftigungspolitischen Eigenbeitrag also nicht so „nötig“.

In Frankreich beansprucht der Staat traditionell einen relativ hohen Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Zugleich geht dort seit 1993, dem Höhepunkt staatlicher Umverteilung überall in Europa, dieser Anteil mit am wenigsten zurück⁶. Entsprechend stark expandierte bis in die jüngste Zeit die Zahl der öffentlich Bediensteten. Im Bereich des staatlichen Verbrauchs ist der Rückgang in den letzten Jahren nicht Ausdruck einer zurückhaltenden Lohnpolitik. Im Gegenteil, der öffentliche Dienst hat gerade in diesen Jahren seinen bis dato erlittenen Rückstand in der Einkommensentwicklung gegenüber einer relativ florierenden Privatwirtschaft verringert. Eine solche Korrektur der Einkommensverteilung belastete den Staatshaushalt gerade in einer Zeit erhöhten Sparzwanges. Diesem kam der Staat auch in Frankreich auf dem bequemeren Wege eines Netto-Einstellungsstopps nach. Allerdings beabsichtigt die neue Regierung, die in Frankreich besonders hohe Jugendarbeitslosigkeit auch durch ein höheres Angebot an staatlichen Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu bekämpfen.

Deutschland zählt zu den wenigen Ländern, in denen die Einkommensentwicklung bei den öffentlich Bediensteten nur zu einer moderaten Belastung des Staatshaushalts durch Verbrauchsausgaben beigetragen hat: Von 1980 bis 1992 blieb diese Entwicklung fast kontinuierlich hinter der der gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen zurück. Zwar kehrte sich dies in den Jahren 1993 bis 1995 um, weil wie in anderen Ländern das staatliche Ausgabengebaren träger auf eine Rezession reagiert als das der Unternehmen und weil vor allem die Angleichung des Gehaltsniveaus Ost an das Gehaltsniveau West zum Tragen kam. Dafür sind die Einkommen aus öffentlichem Dienst seit 1996 aber besonders stark zurückgefallen. Hatten es bis zur Vereinigung die relativ komfortable Gesamtsituation der Staatsfinanzen im allgemeinen und die relative Lohnzurückhaltung der Staatsdiener im besonderen erlaubt, daß der Staat seinen Personalbestand zwar langsam, aber kontinuierlich aufstockte, so wurden in den letzten Jahren — auf vereinigungsbedingt stark erhöhtem Niveau — allenthalben Stellen drastisch gestrichen. Der kumulierte Effekt aus schwacher Entwicklung der Individualeinkommen und rückläufiger Beschäftigung bewirkte im Unterschied zu den meisten Ländern, daß die staatliche Lohn- und Gehaltssumme nur schwach stieg. Damit ist zwar der Sparbeitrag des öffentlichen Dienstes erheblich. Indirekt über den Kaufkraftentzug und direkt über den Stellenab-

bau erfährt aber der Arbeitsmarkt von staatlicher Seite eine zusätzliche Belastung, der nicht wie in Großbritannien eine große Absorptionskraft der Privatwirtschaft gegenübersteht.

Fazit

Zwischen staatlichem Lohnniveau und staatlicher Beschäftigung besteht ein Zielkonflikt. Dieser ist im Zweifel größer als in der Privatwirtschaft, wo hohe Löhne in der Regel auch über eine entsprechend hohe Produktivität erwirtschaftet werden. Im öffentlichen Dienst sind die Produktivitätsreserven geringer. Alle Arbeitgeber haben eine beschäftigungspolitische Verantwortung. Dazu gehört auch, Lohnzurückhaltung durch Bereitstellung von Arbeitsplätzen zu honorieren. Der öffentliche Dienst ist in allen Ländern der größte Arbeitgeber, dazu ein Arbeitgeber, bei dem in der Kostenrechnung die Löhne besonders stark zu Buche schlagen.

Es versteht sich von selbst, daß es nicht darum geht, Stellen ohne Bedarf zu schaffen. Auch im öffentlichen Dienst schrumpft der Bedarf an Stellen mit überwiegend repetitiven Tätigkeiten, die von EDV-Geräten übernommen werden können. Mit Sicherheit sind die öffentlichen Verwaltungen in diesen Segmenten überbesetzt. Auf der anderen Seite wächst aber der Bedarf an informationellen sowie an Gemeinschaftsdiensten enorm. Dabei kommen auch Qualitätsaspekte ins Spiel. Wenn etwa die Zahl der Schüler schrumpft, besteht endlich die Chance, die Klassenfrequenz zu reduzieren, anstatt Lehrerstellen zu streichen. Dem Strukturwandel muß durch höhere Flexibilität und Mobilität innerhalb des öffentlichen Dienstes begegnet werden. Dabei sollten durchaus strenge Zumutbarkeitsregeln geschaffen werden, verbunden mit entsprechenden Qualifizierungsangeboten. Doch darüber hinaus bleibt ein Bedarf an Neueinstellungen, vor allem im Bereich der öffentlichen Bildungsträger, aber auch der staatlichen Einrichtungen der Grundlagenforschung sowie bei der Betreuung von Problemgruppen.

Dies ist das personalwirtschaftliche Komplement zu den für ein hohes Humankapital erforderlichen infrastrukturellen Investitionen in den Bildungssektor. Wenn der Staat aus übertriebenem Sparwillen oder in seiner Unfähigkeit, an der richtigen Stelle zu sparen (z.B. Erhaltungssubventionen), diesen Bedarf gar nicht erst artikuliert, so muß dies früher oder später auf das Produktivitätsniveau wie auf die gesellschaftliche Stabilität des Landes zurückschlagen. Der Staat hat nicht nur — heute

⁶ Vgl. Die öffentlichen Haushalte in den EU-Ländern: Konsolidierung braucht Zeit. Bearb.: Bernhard Seidel. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 40/96, S. 638.

vielgescholtene — Aufgaben der Einkommensredistribution und der Konjunkturstabilisierung. Er hat auch allokativen Aufgaben, das heißt, er muß produktivitäts- und wachstumswirksame Mittel in gebotenem Umfang an die richtigen Stellen lenken. Dies ist gewiß nicht allein über den Staatshaushalt zu bewältigen. Doch nicht nur die mageren Zahlen, auch die Konzeptionsmängel der Wirt-

schaftspolitik deuten darauf hin, daß der Staat in vielen europäischen Ländern, darunter Deutschland, seine Allokationsaufgabe nur unzulänglich wahrnimmt. So darf es letztlich nicht verwundern, wenn auch die privatwirtschaftliche Investitionsdynamik arg zu wünschen übrig läßt und das Beschäftigungspotential bei weitem nicht ausgeschöpft wird.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. (3-428-05800-3). DM 19,80/ öS 145,— / sFr 20,—.
- Nr. 143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. (3-428-06201-9). DM 56,— / öS 408,— / sFr 58,—.
- Nr. 144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. (3-428-08311-2). DM 54,— / öS 394,— / sFr 54,—.
- Nr. 145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 488 S. 1988. (3-428-06387-2). DM 82,80 / öS 603,— / sFr 83,—.
- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. (Hrsg.) 252 S. 1991. (3-428-07253-7). DM 62,— / öS 453,— / sFr 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Erik Svindland. 250 S. 1992. (3-428-07380-0). DM 72,— / öS 528,— / sFr 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. (3-428-07479-3). DM 72,— / öS 528,— / sFr 72,—.
- Nr. 149 **Rigide Preise, flexible Mengen — Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots- und Nachfrageschocks.** Von Heiner Flassbeck, Gustav Adolf Horn, Rudolf Zwiener. 254 S. 1992. (3-428-07521-8). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 150 **Die Idee der Cash-flow-Steuer vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Steuersystems.** Von Stefan Bach. 474 S. 1993. (3-428-07984-5). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Nr. 151 **Das Konvergenzproblem — Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 324 S. 1994. (3-428-08018-1). DM 88,— / öS 642,— / sFr 88,—.
- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂-Reduktion.** Von Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3-428-08075-0). DM 76,— / öS 555,— / sFr 76,—.
- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Zwiener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—.
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-082293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeifer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 487,— / sFr 58,—.
- Nr. 160 **Arbeits- und Betriebszeiten in Deutschland: Analysen zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.** — Von Frank Stille und Rudolf Zwiener. 153 S. 1997. (3-428-09209-0). DM 74,— / öS 540,— / sFr 67,—.

Der nächste Wochenbericht erscheint am 9. Oktober 1997

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789 200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Kurt Hornschild, 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: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung. Bearbeitet von Volker Meinhardt. —

Deutsche Debatte um den EU-Haushalt — Senkung des Nettobeitrags kein Reformersatz. Bearbeitet von Christian Weise. —

Staatliche Beschäftigungsvorsorge im internationalen Vergleich — Eine makroökonomische Perspektive. Bearbeitet von Fritz Franzmeyer.

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: Druckerei Schlüter GmbH, Grundweg 77, 39218 Schönebeck.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten.

ISSN 0012-1304