



Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt .....	173
Ölverteuerung dämpfte Konsumnachfrage nach der Jahresmitte — Zur Entwicklung des privaten Konsums in Deutschland im Jahre 2000 .....	186
Zahlenbeilage	

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

## WOCHENBERICHT 11-12/2001

Berlin

15. März 2001

68. Jahrgang

### Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich — mehr als gerechtfertigt

*In seinem Urteil vom November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgefordert, Ziele und Grundsätze des Finanzausgleichs transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Auch die besondere Einwohnerwertung der Stadtstaaten soll anhand von verlässlichen, objektivierbaren Indikatoren überprüft werden. In früheren Urteilen hatte es das Gericht als durchaus sachgerecht bezeichnet, dass sich die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich niederschlägt; davon seien alle Glieder des Bundesstaates und nicht nur die unmittelbaren Nachbarländer der Stadtstaaten betroffen. Entgegen mancher Äußerungen in der politischen Auseinandersetzung kann über die Existenz der Stadtstaaten nur durch Wählerentscheidungen befunden werden. Ihre strukturelle Besonderheit ist für die Politik vorgegeben und kann nur in sehr langfristiger Perspektive verändert werden. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die Einwohnerzahl der geeignete Anknüpfungspunkt für die Gewährung von Ansprüchen der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich ist. Darüber hinaus ist zu fragen, ob die Höhe der bestehenden Einwohnerwertung adäquat ist.*

Finanziell hat die besondere Einwohnergewichtung mit einem Volumen von 6,3 Mrd. DM eine beachtliche Dimension (Tabelle 1). Ein Wegfall oder eine Beschneidung der Regelung würde die Stadtstaaten ins Mark treffen; entsprechend begünstigt würden die Flächenländer.

#### Strukturelle Besonderheiten der Stadtstaaten

Die Andersartigkeit der Stadtstaaten drückt sich vor allem darin aus, dass es sich um hochverdichtete Regionen mit einer großen Wirtschafts- und Steuerkraft handelt; in der Regel zeichnen sich dicht besiedelte Regionen durch einen überdurchschnittlich hohen Arbeitsplatzbesatz und durch eine höhere Wertschöpfung je Erwerbstätigen aus. Hingegen sind in den Flächenländern neben den wirtschaftsstarken Agglomerationsräumen auch viele weniger verdichtete Räume mit niedrigerer Wirtschafts- und Steuerkraft zu finden. Im Gegensatz zur Massierung

der Steuerkraft in den Stadtstaaten wird dort also die Steuerkraft nivelliert.

Zum Ausdruck kommt die strukturelle Besonderheit der Stadtstaaten zudem dadurch, dass die Verflechtungen mit dem Umland besonders eng sind, doch administrative Grenzen den wirtschaftlichen Verflechtungsraum zerschneiden. Wie in anderen Agglomerationen findet auch in den Stadtstaaten eine starke Suburbanisierung statt, indem Einwohner ihren Wohnort in das Umland verlegen. Für die Stadtstaaten resultieren hieraus besondere — vor allem finanzielle — Probleme, da deren Umland administrativ einem anderen Bundesland zugeordnet ist. Es fehlt nicht nur ein institutionalisierter Ausgleichsmechanismus, wie er in Flächenstaaten mit dem kommunalen Finanzausgleich gegeben ist. Darüber hinaus werden in den Flächenländern viele in Großstädten angesiedelte Einrichtungen (Theater, Museen, Hochschulen) vom Land finanziert, so dass dort Nutzungskonflikte zwischen Stadt und

Tabelle 1

**Auswirkungen der Stadtstaatenwertung  
im Finanzausgleich i.e.S. 1999**  
Mill. DM

	Status quo	Ohne Stadtstaatenprivileg	Differenz
Nordrhein-Westfalen	-2 566	-1 269	+1 297
Bayern	-3 173	-2 190	+983
Baden-Württemberg	-3 413	-2 451	+962
Niedersachsen	+1 037	+1 692	+655
Hessen	-4 733	-3 917	+816
Rheinland-Pfalz	+379	+522	+143
Schleswig-Holstein	+173	+272	+99
Saarland	+295	+391	+96
Hamburg	-671	-2 320	-1 649
Bremen	+620	+6	-614
Berlin	+5 316	+1 272	-4 044
Sachsen	+2 149	+2 551	+402
Sachsen-Anhalt	+1 299	+1 539	+240
Thüringen	+1 218	+1 439	+221
Brandenburg	+1 148	+1 381	+233
Mecklenburg-Vorpommern	+921	+1 083	+162
Umverteilungsvolumen	±14 555	±12 148	±6 308

Quelle: Berechnungen des DIW.

Umland entschärft werden. Für Stadtstaaten gilt dies nicht.

Sofern die „Kosten der Kleinheit“ einen strukturellen Nachteil für die Stadtstaaten darstellen, kann dies nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden, da dieser nur auf den Ausgleich der Finanzkraft abstellt. Bisher werden Kosten der Kleinheit als Sonderlasten in Form von Ergänzungszuweisungen des Bundes (BEZ) ausgeglichen. Wegen seiner Position als Geberland wird Hamburg von diesen Zuweisungen jedoch ausgeschlossen,<sup>1</sup> also ungleich behandelt. Ob dieses Vorgehen gerechtfertigt ist, scheint zweifelhaft, da die überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung unabhängig von der Finanzkraft anfallen. Wie wenig systematisch die Regelungen sind, zeigt sich auch daran, dass die ostdeutschen Flächenländer trotz unterschiedlicher Einwohnerzahl die gleiche Summe zur Deckung dieser Kosten erhalten.

Die grundsätzliche Anerkennung der strukturellen Besonderheit der Stadtstaaten im Gefüge der Gliedstaaten impliziert, dass die daraus resultierenden Folgen gegenüber den Flächenstaaten im Rahmen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. berücksichtigt und nicht als „Sonderlasten“ in Form von Bundesergänzungszuweisungen behandelt werden. Bislang sind die Einwohner als abstrakter Bedarfsmaßstab der zentrale Anknüpfungspunkt im Länderfinanzausgleich. Die Andersartigkeit der Stadtstaaten muss sich dann in der Gewichtung der Einwohnerzahl niederschlagen, es sei denn, man wollte sie — wie die See-

hafenlasten — mit einem Fixbetrag von der Finanzkraft absetzen.<sup>2</sup> Im kürzlich von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf zu einem Maßstäbengesetz (MaßstG) wird an der Einwohnerzahl als Bedarfskriterium festgehalten.<sup>3</sup> Auch soll weiterhin den abstrakten Mehrbedarfen der Stadtstaaten durch eine Modifikation der Einwohnerzahl Rechnung getragen werden.

Eine problemadäquate Behandlung der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich setzt allerdings voraus, dass Klarheit über die relevanten Einflussfaktoren<sup>4</sup> besteht. In der aktuellen Diskussion scheint dies nicht immer der Fall zu sein. Ballungsbedingte Mehrausgaben resultieren nicht nur aus höheren Kosten je Inputfaktor — z. B. Bodenpreise — oder je Outputeinheit. Sie entstehen auch im Zusammenhang mit notwendigen Maßnahmen im Verkehrssektor und im Lärmschutz, weil z. B. aufgrund der Pendlerverflechtungen mehr in die öffentlichen Verkehrssysteme investiert werden muss. Mehr soziale Einrichtungen, höhere Sozialhilfefaufwendungen oder Maßnahmen zur Bekämpfung der höheren Kriminalität zählen ebenso zu jenen Leistungen, die auf die Bevölkerungsdichte zurückzuführen sind. Doch kommt es auch zu Mehrausgaben im Zusammenhang mit zentralörtlichen Funktionen, die Stadtstaaten wahrnehmen, so den Kosten für das Vorhalten gut ausgebauter Verkehrswege und -systeme oder für Theater, Museen, Hochschulen und Spezialkrankenhäuser. In Ballungsräumen ist die potentielle Nachfrage nach solchen Gütern aufgrund des großen Nutzerkreises höher zu veranschlagen; erst von einer gewissen Einwohnerzahl an wird eine „betriebsnotwendige“ Auslastung des öffentlichen Güterangebots möglich. Zugleich werden bei diesen Gütern Größenvorteile wirksam, die Durchschnittskosten senken. Die Produktion solcher Güter konzentriert sich auf verdichtete Räume, denn in dünn besiedelten Gebieten lohnt sich wegen zu hoher Start- bzw. Fixkosten das Angebot nicht. Schließlich ist die unterschiedliche Wirtschafts- und Erwerbsstruktur in den Teil-

<sup>1</sup> Nach Art. 107 Abs. 2 GG kann der Bund nur leistungsschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewähren.

<sup>2</sup> Ein solches Vorgehen wird im jüngsten Gutachten des Ifo-Instituts zur Diskussion gestellt. Vgl. Ch. Baretta, B. Huber, K. Lichtblau, R. Parsche: Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. München 2001.

<sup>3</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes über verfassungskongretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen. Veröffentlicht am 29.1.2001.

<sup>4</sup> Zur Systematisierung vgl. auch J. Kähler: Agglomeration und Staatsausgaben. In: Finanzarchiv (1982), S. 445 ff.; H. Seitz: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Frankfurt/Oder 2000.

räumen zu nennen. Agglomerationen zeichnen sich durch Pole aus: Zum einen erfordert die Konzentration hoch qualifizierter Arbeitskräfte eine hochwertige Infrastruktur, zum anderen sammeln sich in den Ballungsräumen die „Verlierer“ der wirtschaftlichen Entwicklung und des damit verbundenen Strukturwandels; beide Gruppen haben besonders hohe Ansprüche an das öffentliche Güterangebot.

Die ballungsbedingten Einflüsse zeigen sich nicht nur auf der Ausgabenseite, sondern werden auch auf der Einnahmenseite als Folge der höheren Pro-Kopf-Finanzkraft sichtbar. Höhere Steuer- und Finanzkraft als Folge der höheren Wertschöpfung einerseits und höhere Pro-Kopf-Ausgaben andererseits sind zwei Seiten der gleichen Medaille.

### Stadtstaaten und Flächenländer im Vergleich

Es liegt im Wesen der Stadtstaaten, dass sie sowohl Landes- als auch Kommunalaufgaben wahrnehmen. Numerisch drückt sich die strukturelle Andersartigkeit darin aus, dass ihre Einnahmen und Ausgaben je Einwohner deutlich höher sind als in den Flächenländern und deren Gemeinden. Während die Stadtstaaten 1999 im Durchschnitt 11 676 DM pro Kopf der Bevölkerung ausgaben,

errechnen sich für die Flächenländer nur 7 909 DM.<sup>5</sup> Auch die Einnahmen waren in den Stadtstaaten merklich höher — um 40 % — als in den Flächenländern (Tabelle 2). Allerdings lag das Steueraufkommen der Stadtstaaten — nach Verteilung der Gemeinschaftssteuern — nur um 15 % über dem der Flächenländer, obwohl agglomerationsbedingt die Wirtschafts- und Steuerkraft in den Stadtstaaten beträchtlich höher ist als im Durchschnitt der Flächenländer.

Die relativ geringe Diskrepanz erklärt sich nicht nur aus der Verteilung der Umsatzsteuer, sondern auch durch die Zerlegungsvorschriften der Lohn- und Körperschaftsteuer. So müssen die Stadtstaaten erhebliche Einbußen dadurch hinnehmen, dass der ihnen zustehende Anteil an den Einnahmen aus der Lohnsteuer<sup>6</sup> nicht nach Maßgabe der Einkommensentstehung, sondern nach dem Wohnsitz des Arbeitnehmers verteilt wird: Die vom Arbeitgeber an die Finanzbehörde des Sitzlandes abgeführte Lohnsteuer wird dem Land zugerechnet, in dem der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat. Hierin schlägt sich zum einen (und vor allem) die hohe Zahl von Einpendlern nieder, zum anderen sind die Zerlegungssalden Ausdruck davon, dass in Agglomerationen überdurchschnittlich vie-

<sup>5</sup> In Abgrenzung der vierteljährlichen Kassenstatistik.

<sup>6</sup> Der Bundesanteil an der Lohnsteuer beträgt 42,5 %.

Tabelle 2

Ausgaben und Einnahmen der Flächenländer<sup>1)</sup> und Stadtstaaten nach Arten 1999

	Flächenländer			Stadtstaaten	Stadtstaaten in % der Flächenländer
	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Alle Flächenländer		
	DM je Einwohner				
Bereinigte Ausgaben	7 672	8 684	7 909	11 676	147,6
Personalausgaben	3 124	2 974	3 097	3 933	127,0
Laufender Sachaufwand	1 083	1 256	1 115	2 539	227,7
Zinsausgaben	541	519	537	1 165	217,1
Laufende Zuweisungen <sup>2)</sup>	886	1 057	968	1 603	165,6
Soziale Leistungen	851	643	811	997	122,9
Sachinvestitionen	725	1 157	805	443	55,1
Zuweisungen für Investitionen	260	857	370	593	160,0
Darlehen, Beteiligungen	89	119	95	307	324,3
Sonstige Ausgaben	113	102	111	97	86,8
Bereinigte Einnahmen	7 638	8 205	7 775	10 945	140,8
Steuern u. Ä.	5 518	4 086	5 254	6 020	114,6
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	298	232	286	283	99,1
Zuweisungen vom Bund	456	2 332	802	1 847	230,3
Länderfinanzausgleich	—	445	111	1 040	x
Gebühren	566	375	531	358	67,5
Veräußerung von Vermögen	216	201	214	118	55,1
Sonstige Einnahmen	583	533	578	1 278	221,1
Finanzierungssaldo	-34	-479	-135	-731	x

<sup>1)</sup> Länder und Gemeinden. — <sup>2)</sup> Einschließlich Zahlungen im Länderfinanzausgleich.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenstatistik); Berechnungen des DIW.

le Firmenzentralen mit zentraler Lohnabrechnung angesiedelt sind.<sup>7</sup>

Insbesondere Hamburg ist von dieser Regelung betroffen; mit 2,5 Mrd. DM oder 1 460 DM je Einwohner (ohne Bundesanteil) weist die Hansestadt den größten pendlerbedingten Zerlegungssaldo auf (Tabelle 3). Ein Viertel aller Erwerbstätigen sind Pendler<sup>8</sup>; durch die Lohnsteuerzerlegung büßt die Stadt fast ein Viertel ihrer originären Steuerkraft ein. Entsprechend begünstigt wird Schleswig-Holstein. Aber auch in Bremen schlägt die Lohnsteuerzerlegung erheblich zu Buche; immerhin verliert dieser Stadtstaat deswegen 590 DM je Einwohner. Der niedrigere Betrag ist nicht auf eine geringere Pendlerintensität zurückzuführen — sie ist eher noch höher als in Hamburg —, sondern darauf, dass in Hamburg mehr Unternehmen mit zentraler Lohnabrechnung zu finden sind. Eine Rolle dürften auch die geringeren Durchschnittseinkommen in Bremen spielen. Deshalb hat für das einwohnerstärkere Niedersachsen die Steuerzerlegung auch längst nicht die Bedeutung wie für Schleswig-Holstein. Im Gegensatz zu Hamburg und Bremen spielte die Zerlegungsproblematik bei der Lohnsteuer für Berlin im Stichjahr 1995 noch keine Rolle. Erst in den letzten Jahren hat die Verflechtung mit dem Umland rasant zugenommen, so dass sich bei einer Aktualisierung der Zerlegungsanteile das Bild ändern wird; der Regierungsumzug tut ein Übriges.

Ein Indiz dafür, dass in Hamburg überdurchschnittlich viele Firmen mit zentraler Lohnabrechnung angesiedelt sind,<sup>9</sup> ist die Tatsache, dass die Hansestadt auch im Rahmen der Körperschaftsteuerzerlegung erhebliche Beträ-

ge abgeben muss. Anders als bei der Lohnsteuer wird die Körperschaftsteuer nach dem Betriebsstättenprinzip verteilt: An der Körperschaftsteuer eines Unternehmens mit Betriebsstätten in verschiedenen Bundesländern werden — unabhängig vom Ort der Steuerzahlung — alle Länder beteiligt, in denen das Unternehmen eine Betriebsstätte unterhält; als Zerlegungsmaßstab dienen die jeweils gezahlten Arbeitsentgelte. Beim Zinsabschlag wiederum — hier muss Hessen wegen der Bedeutung Frankfurts als Bankenplatz erhebliche Mittel an die anderen Länder abführen — wird zwischen West- und Ostdeutschland unterschieden. Der Westanteil (91 %) wird nach einem Mischschlüssel<sup>10</sup>, der Ostanteil (9 %) nach der Einwohnerzahl verteilt.

Bei den Ausgaben zeigen sich in einigen Aufgabenbereichen markante Unterschiede zwischen Stadt- und Flächenstaaten (Tabelle 4). Sie sind noch größer, wenn man

<sup>7</sup> Für Zwecke der Lohnsteuerzerlegung wird alle drei Jahre anhand der Lohnsteuererlöskarten die Lohnsteuer ermittelt, die nicht vom Wohnsitzland vereinnahmt wurde. Die daraus errechneten Zerlegungsanteile werden über einen Zeitraum von drei Jahren der Verteilung zugrunde gelegt.

<sup>8</sup> „Netto“, d. h. nach Abzug der Auspendler.

<sup>9</sup> Hierbei handelt es sich zumeist um Großunternehmen mit vielen Filialbetrieben, die eine zentrale Lohnabrechnung an ihrem Hauptsitz durchführen, d. h. das dortige Finanzamt vereinnahmt die Lohnsteuer aller in dem Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer.

<sup>10</sup> 70 % werden entsprechend der regionalen Verteilung der Einkünfte aus Kapitalvermögen, 20 % gemäß der Verteilung der Körperschaftsteuer und 10 % anhand der Verteilung der veranlagten Einkommensteuer zerlegt.

Tabelle 3

Steuerzerlegungsbeträge 1999

	Lohnsteuer		Zinsabschlag		Körperschaftsteuer	
	Insgesamt	Landesanteil <sup>1)</sup>	Insgesamt	Landesanteil <sup>2)</sup>	Insgesamt	Landesanteil <sup>3)</sup>
	Mill DM					
Bayern	81	35	181	80	-201	-100
Baden-Württemberg	-1 624	-690	411	181	457	229
Hessen	-2 205	-937	-3 283	-1 445	1 033	516
Rheinland-Pfalz	2 412	1 025	244	107	368	184
Saarland	71	30	19	9	94	47
Nordrhein-Westfalen	-3 074	-1 306	761	335	-3 173	-1 586
Niedersachsen	2 823	1 200	427	188	63	31
Schleswig-Holstein	2 002	851	198	87	167	84
Hamburg	-4 324	-2 487	60	34	-426	-213
Bremen	-680	-391	-2	-1	11	5
Berlin	193	111	129	73	0	0
Brandenburg	1 095	630	159	70	171	85
Mecklenburg-Vorpommern	562	323	112	49	137	68
Sachsen	1 179	678	267	117	350	175
Sachsen-Anhalt	739	425	168	74	170	85
Thüringen	750	431	148	65	340	170

<sup>1)</sup> 42,5 % plus 15 % kommunaler Anteil bei den Stadtstaaten. — <sup>2)</sup> 44 % plus 12 % kommunaler Anteil bei den Stadtstaaten. — <sup>3)</sup> 50 %.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Tabelle 4

## Bereinigte Ausgaben der Stadtstaaten und Flächenländer 1997

	Flächenländer zu- sammen	Früheres Bundes- gebiet	Neue Länder	Stadt- staaten zu- sammen	Flächen- länder zu- sammen	Früheres Bundes- gebiet	Neue Länder	Stadt- staaten zu- sammen	Stadt- staaten in % der Flächen- länder
	Mill. DM				DM je Einwohner				
Politische Führung und zentrale Verwaltung	48 975	37 541	11 434	4 441	642	553	810	762	119
darunter Laufende Rechnung	45 317	35 270	10 047	4 156	594	519	712	713	120
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	28 696	22 514	6 191	4 237	376	331	439	727	193
darunter Laufende Rechnung	26 006	20 576	5 439	4 093	341	303	385	702	206
Rechtsschutz	15 621	13 021	2 603	1 880	205	192	184	322	157
darunter Laufende Rechnung	14 908	12 529	2 383	1 797	196	184	169	308	158
Schulen und vorschulische Bildung <sup>1)</sup>	98 651	77 456	21 197	7 528	1 294	1 140	1 502	1 291	100
darunter Laufende Rechnung	89 685	70 364	19 324	6 811	1 176	1 036	1 369	1 168	99
Hochschulen	44 235	36 466	7 769	6 683	580	537	550	1 146	198
darunter Laufende Rechnung	38 786	32 479	6 307	6 080	509	478	447	1 043	205
Kulturelle Angelegenheiten <sup>1)</sup>	12 774	9 106	3 677	1 722	168	134	261	295	176
darunter Laufende Rechnung	10 565	7 716	2 857	1 551	139	114	202	266	192
Soziale Sicherung	90 225	73 200	17 040	16 041	1 184	1 077	1 207	2 752	232
darunter Laufende Rechnung	86 029	70 703	15 341	15 650	1 129	1 041	1 087	2 685	238
Gesundheit, Sport und Erholung	67 377	51 282	16 117	7 772	884	755	1 142	1 333	151
darunter Laufende Rechnung	55 563	43 584	11 980	6 468	729	641	849	1 110	152
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	54 116	41 166	12 950	5 174	710	606	917	888	125
darunter Laufende Rechnung	31 625	26 111	5 515	3 826	415	384	391	656	158
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	9 021	5 730	3 291	135	118	84	233	23	20
darunter Laufende Rechnung	6 031	4 292	1 739	127	79	63	123	22	28
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	22 436	10 819	11 617	1 614	294	159	823	277	94
darunter Laufende Rechnung	5 653	4 417	1 236	322	74	65	88	55	74
Verkehr und Nachrichtenwesen	36 964	27 765	9 199	3 760	485	409	652	645	133
darunter Laufende Rechnung	19 327	14 466	4 862	1 481	254	213	344	254	100
Wirtschaftsunternehmen insgesamt	10 904	8 131	2 773	996	143	120	196	171	119
darunter Laufende Rechnung	6 934	5 131	1 803	782	91	76	128	134	147
Allgemeines Grund- und Kapitalver- mögen, Sondervermögen	11 141	8 284	2 857	1 091	146	122	202	187	128
darunter Laufende Rechnung	3 722	2 668	1 054	931	49	39	75	160	327
Insgesamt	653 752	517 186	142 914	76 131	8 576	7 612	10 125	13 060	152
darunter Laufende Rechnung	539 099	442 504	102 924	66 496	7 072	6 513	7 292	11 407	161

<sup>1)</sup> Einschließlich Verwaltung.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts); Berechnungen des DIW.

die Stadtstaaten allein mit den westdeutschen Flächenländern vergleicht. Infolge des Nachholbedarfs sind die Pro-Kopf-Werte in den ostdeutschen Flächenländern weit höher als im früheren Bundesgebiet. Vom Gewicht der Funktionsbereiche fallen vor allem die soziale Sicherung und die Hochschulen, aber auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung ins Auge; hier weisen die Stadtstaaten zum Teil mehr als doppelt so hohe Pro-Kopf-Ausgaben auf. Während die Stadtstaaten 1997<sup>11</sup> in der sozialen Sicherung — hier schlagen insbesondere die Ausgaben für die

Sozialhilfe sowie für die Kinderbetreuung zu Buche — im Durchschnitt 2 750 DM je Einwohner ausgaben, errechnet sich für die Flächenländer ein Betrag von 1 180 DM. Mit einem Fünftel ist dies der gewichtigste Aufgabenbereich, gefolgt von den Hochschulen, auf die knapp ein Zehntel der Ausgaben entfällt. Auffällig ist, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der Schulen nicht voneinander abweichen. In Grenzen halten sich die Unterschiede in der politischen

<sup>11</sup> Aktuellere Zahlen liegen nicht vor.

Führung und zentralen Verwaltung. Lediglich im quantitativ unbedeutenden Bereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten liegt der Wert der Flächenländer über dem der Stadtstaaten.

Noch enger wird der statistische Zusammenhang, wenn man die Pro-Kopf-Ausgaben mit der Einwohnerdichte (Einwohner je km<sup>2</sup>) in Beziehung setzt. Besonders in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Hochschulen, Kultur und

Pro-Kopf-Ausgaben in ausgewählten Funktionsbereichen sowie Bevölkerungsdichte in den westdeutschen Ländern<sup>1)</sup> und in den Stadtstaaten 1997



<sup>1)</sup> BW = Baden-Württemberg; BY = Bayern; HE = Hessen; NRW = Nordrhein-Westfalen; NS = Niedersachsen; RP = Rheinland-Pfalz; SH = Schleswig-Holstein; SL = Saarland.

Quelle: Berechnungen des DIW.

soziale Sicherung wird dies sichtbar (Abbildung).<sup>12</sup> Allerdings ist ein Vergleich von Flächenländern und Stadtstaaten nur beschränkt aussagefähig, eben weil die Flächenländer sowohl aus hoch verdichteten als auch geringer verdichteten Regionen bestehen, d.h. sich steuerstarke und steuerschwache Regionen gegenüberstehen und die (durchschnittliche) Landesfinanzkraft je Einwohner niedriger ist als die in der steuerstarken Region. Das Gleiche gilt — wegen der (weitgehenden) „Budgetidentität“ — auf der Ausgabenseite. Deshalb ist es sinnvoller, die Finanzausstattung der Stadtstaaten wie auch die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben mit den sehr großen Städten in den Flächenstaaten zu vergleichen.<sup>13</sup> Ein solcher Vergleich stößt allerdings auf Schwierigkeiten, weil in den Großstädten der Flächenländer in erheblichem Maße vom Land finanzierte Aufgaben (z. B. Polizei, Hochschulen, Theater, Museen) wahrgenommen werden. Die Stadtstaaten finanzieren diese aus „Eigenem“, so dass bei einem Vergleich die Kosten der Landesleistungen in den Großstädten geschätzt werden müssen.

Eine weitere stadtstaatspezifische Eigenart ist die Unmöglichkeit eines kommunalen Finanzausgleichs, wie er in den Flächenländern praktiziert wird. Überall reichen weder die eigenen Einnahmequellen der Gemeinden noch ihre Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern aus, um ihnen eine „kraftvolle“, finanziell eigenverantwortliche Betätigung zu ermöglichen. Deshalb sind die Länder verpflichtet, den Kommunen zusätzliche Mittel zur Deckung ihres Finanzbedarfs zu gewähren. Eine besondere Rolle spielt dabei das Verhältnis von großen und kleinen Kommunen, da nicht nur deren Steuerkraft stark divergiert, sondern auch der Ausgabenbedarf sehr verschieden ist. Die Stadtstaaten erbringen Leistungen für ihr Umland, indem sie zentralörtliche Funktionen über die Landesgrenzen hinweg ausüben und hochwertige Infrastruktureinrichtungen vorhalten, ohne dass ihnen hierfür im kommunalen Finanzausgleich eine Kompensation gewährt wird. Freilich schwanken diese Zahlungen von Stadt zu Stadt, und zwar nicht nur aufgrund von Steuerkraftunterschieden, sondern auch wegen der Unterschiede in der Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme sowie infolge der unterschiedlichen „Kommunalisierungsgrade“.<sup>14</sup>

### Zur Kritik an der Einwohnerwertung

Bereits in früheren Entscheidungen hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit der Einwohnerwertung befasst und die Einwohnerzahl als gegebenen Bezugspunkt bezeichnet, um die Fähigkeit der Länder, wie sie ihre Aufgaben erfüllen, angemessen vergleichbar zu machen. Sie kennzeichnet einen lastenverursachenden Grundtatbestand jeder Gebietskörperschaft.<sup>15</sup> Der Länderfinanzausgleich i.e.S. stellt zwar auf die Steuer- bzw. Finanzkraft ab, doch durch den Bezug auf die Einwohnerzahl wird ein — zunächst abstrakter — Bedarfsmaßstab in das System

eingeführt: Es wird bundesweit ein annähernd gleich hoher Finanzbedarf je Einwohner unterstellt, indem den finanzschwachen Ländern eine Finanzkraft je Einwohner von 95% des Durchschnitts zuerkannt wird. Zur Ermittlung der Ansprüche werden die Finanzkraftmesszahl, d.h. die tatsächlichen Steuereinnahmen<sup>16</sup>, und die Ausgleichsmesszahl eines Landes, d.h. die Finanzkraft, die dem Bundesdurchschnitt entspricht, gegenübergestellt. Eine Ausnahme bilden die Stadtstaaten, denen ein Mehrbedarf zuerkannt und in Einwohnerzahlen ausgedrückt wird.<sup>17</sup>

Eine Wertung der Einwohner wird im Länderfinanzausgleich aber auch bei der Erfassung der Gemeindesteuern vorgenommen, indem die Einwohnerzahlen nach Größenklassen und Dichte gewichtet werden. Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden werden im Länderfinanzausgleich deshalb berücksichtigt, weil hieraus — in Abhängigkeit von der Steuerkraft sowie der Größe und Bevölkerungsdichte — unterschiedliche Belastungen für die Länder resultieren. Im Ergebnis sind die Differenzen zwischen den bevölkerungsreichen und -armen bzw. dicht und weniger dicht besiedelten Ländern relativ gering (Tabelle 5).

<sup>12</sup> Dabei wurden die Pro-Kopf-Ausgaben der laufenden Rechnung der Jahre 1995 bis 1997 zugrunde gelegt. Beschränkt man sich auf die Ausgaben der laufenden Rechnung, so werden die Zufälligkeiten der periodisch z. T. stark schwankenden Investitionsausgaben ausgeschaltet.

<sup>13</sup> An diesem Punkt setzt die Kritik an der Untersuchung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) an (Th. Büttner, R. Schwager, B. Stegarescu: Einwohnergewichtung, Siedlungsdichte und Mehrbedarf. Mannheim 2000). In dieser Untersuchung wird die Höhe der Pro-Kopf-Landesausgaben in Abhängigkeit von der Siedlungsdichte der Flächenländer betrachtet. Bezugspunkt ist der Durchschnitt der Flächenländer, Ballungsräume und weniger verdichtete Gebiete werden also zusammengefasst. Dies heißt aber, dass sich die ballungsbedingten Spezifika verwischen. Solche Spezifika schlagen sich wiederum u. a. in den Zahlungen des kommunalen Finanzausgleichs nieder. Diese werden in der Untersuchung indes gar nicht berücksichtigt, denn der Aufgabebereich, in dem diese Ausgaben getätigt werden („Allgemeine Finanzwirtschaft“), wird nicht in die Untersuchung einbezogen. Schon deshalb ist es nicht gerechtfertigt, die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten bzw. die Anerkennung im Länderfinanzausgleich in Abrede zu stellen.

<sup>14</sup> Die Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden ist in den einzelnen Bundesländern nicht einheitlich geregelt, was sich auch in der Finanzmittelverteilung niederschlägt; die Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen streuen von Land zu Land beträchtlich. Schon vor diesem Hintergrund ist die hypothetische (und auf einem einheitlichen Wert basierende) Trennung von Landes- und Gemeindeebene für die Stadtstaaten in dem jüngsten Ifo-Gutachten problematisch.

<sup>15</sup> Vgl. auch J. W. Hidiën: Handbuch Länderfinanzausgleich. Baden-Baden 1999, S. 167.

<sup>16</sup> Einschließlich der hälftigen (und mit einem einheitlichen Hebesatz gewichteten) Gemeindesteuern.

<sup>17</sup> Dabei wird der bundesdurchschnittliche Pro-Kopf-Wert für die berücksichtigungsfähigen Steuereinnahmen der Länder mit der „einfachen“ Einwohnerzahl der Flächenländer, doch mit der gewichteten Einwohnerzahl der Stadtstaaten multipliziert.

Tabelle 5

## Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich 1997

	Wohnbevölkerung	Gewichtete Einwohner für die Gemeindesteuern	Gewicht in %	Einwohnerwertung für Ländersteuern	Gewicht in %
	(1)	(2)	(2) : (1)	(3)	(3) : (1)
Bayern	12 056 653	13 033 242	108,1	12 056 653	100,0
Baden-Württemberg	10 392 612	11 265 592	108,4	10 392 612	100,0
Hessen	6 031 263	6 610 264	109,6	6 031 263	100,0
Rheinland-Pfalz	4 009 753	4 362 611	108,8	4 009 753	100,0
Saarland	1 082 710	1 185 567	109,5	1 082 710	100,0
Nordrhein-Westfalen	17 962 159	20 566 672	114,5	17 962 159	100,0
Niedersachsen	7 832 253	8 591 982	109,7	7 832 253	100,0
Schleswig-Holstein	2 749 571	2 939 293	106,9	2 749 571	100,0
Hamburg	1 706 762	2 205 137	129,2	2 304 129	135,0
Bremen	676 164	812 073	120,1	912 821	135,0
Berlin	3 446 588	4 608 088	133,7	4 652 894	135,0
Brandenburg	2 561 728	2 710 309	105,8	2 561 728	100,0
Mecklenburg-Vorpommern	1 815 786	1 931 997	106,4	1 815 786	100,0
Sachsen	4 537 644	4 909 731	108,2	4 537 644	100,0
Sachsen-Anhalt	2 714 694	2 910 130	107,2	2 714 694	100,0
Thüringen	2 484 859	2 638 920	106,2	2 484 859	100,0

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten steht auch deshalb in der Kritik, weil bei ihrer quantitativen Ermittlung ein Zirkelschluss vermutet wird. Zugrunde gelegt werden die in der Vergangenheit realisierten Ausgaben. In diesen Ausgaben schlagen sich alle Unterschiede nieder, die zwischen den Ländern infolge „objektiver“ Tatbestände, aber auch aufgrund individueller politischer Entscheidungen entstanden sind. Doch reflektieren diese Ausgaben, so wird eingewendet, in erster Linie den Umfang der verfügbaren Finanzmittel. Wenn den Stadtstaaten infolge der bestehenden Einwohnerwertung um 35 % höhere Einnahmen als den Flächenländern zuerkannt werden, lässt dies entsprechend höhere Ausgaben der Stadtstaaten erwarten. Hierfür spricht allein schon die Budgetidentität, also die Tatsache, dass Einnahmen- und Ausgabenseite des Haushalts weitgehend — sieht man einmal von der Verschuldung ab — deckungsgleich sind.

Dem ist entgegenzuhalten, dass sich jede empirische Bedarfsanalyse auf Vergangenheitswerte stützt. Dies gilt ebenso für den Versuch, statt Ausgaben „reale“ Leistungsindikatoren wie Netzlänge, Anzahl der Schulen, erteilte Unterrichtsstunden, Rechtsentscheide in der Justiz oder auch Unfälle/Straftaten je Polizist für die Beurteilung heranzuziehen. So verschlechtern ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen stets auch die personelle Ausstattung oder die Ausstattung mit Sachmitteln, was sich sowohl in den Leistungsindikatoren wie auch in den Pro-Kopf-Ausgaben entsprechend niederschlägt. Dessen ungeachtet sind solche Indikatoren natürlich ein wichtiges Hilfsmittel, um Unterschiede in der mengenmäßigen Versorgung mit öffentlichen Gütern zu ermitteln. Solche Un-

terschiede können mehrere Ursachen haben, z. B. darauf zurückzuführen sein, dass von der Politik und/oder von Wahlbürgern unterschiedliche Präferenzen und Versorgungsansprüche durchgesetzt werden. Ob auch Aussagen über die Qualität der angebotenen Güter oder über die Effizienz der Leistungserstellung möglich sind, ist indes fraglich. Auch die Frage, ob die Leistungen im — regionalen — Vergleich kostengünstig angeboten werden, ist nur schwer zu beantworten. Unter anderem müsste geklärt sein, ob annähernd homogene Produktionsvoraussetzungen vorliegen.

Im jüngsten Gutachten des Ifo-Instituts wird im Rahmen des „Output-Ansatzes“ untersucht, ob — bei gegebenem Qualitätsstandard — die Kosten pro Leistungseinheit, also z. B. pro Student oder je Unterrichtsstunde in den Stadtstaaten, höher liegen als in den Flächenländern. Mit dem „Input-Ansatz“ sollen die Kostenunterschiede identifiziert werden, die sich entweder infolge höherer Preise für die Inputfaktoren Baupreise, Arbeitskosten u. Ä. ergeben oder daraus resultieren, dass — bei gleichem Standard — mehr Inputfaktoren eingesetzt werden müssen. Allerdings wird mit diesen Ansätzen noch nicht die Frage beantwortet, in welchem Umfang die Stadtstaaten nicht auch deshalb höhere Lasten zu tragen haben, weil sie aufgrund ihrer strukturellen Andersartigkeit zusätzliche Mengen an öffentlichen Gütern bereitstellen müssen, z. B. für die Bewältigung der Pendlerströme. Aufwendungen dieser Art werden in der Untersuchung lediglich in zwei Bereichen, nämlich der sozialen Sicherung (Zahl der Sozialhilfeempfänger) und der öffentlichen Sicherheit (Polizeieinsatz), berücksichtigt. Mittels eines Großstadtver-

gleichs wird den Stadtstaaten eine bestimmte Menge an öffentlichen Gütern als Mehrbedarf zugestanden,<sup>18</sup> allerdings nur in dem Maße, wie sich aus dem Abstand der Gruppe von Großstädten mit den geringsten „Sozialquoten“ bzw. der niedrigsten Polizeidichte zum Durchschnitt der Flächenländer ableiten lässt. Dahinter steht der „Best-Practice“-Ansatz, der unterstellt, dass diese Gruppe von Vergleichsgroßstädten die jeweilige öffentliche Aufgabe am besten (effizientesten) wahrnimmt.<sup>19</sup> Die Höhe des anrechenbaren Mehrbedarfs hängt also in hohem Maße vom Wert der Referenzgruppe ab.

### Ein Großstadtvergleich

Aus empirischer Sicht stellt sich die Frage, wie die Andersartigkeit der Stadtstaaten quantifiziert werden kann. Eine auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Möglichkeit besteht darin, anhand eines Vergleichs sehr großer Städte in den Flächenländern mit dem Durchschnitt der Gemeinden in diesen Flächenländern (ohne diese Großstädte) Anhaltspunkte für ein Gefälle zu erhalten und entsprechende Rückschlüsse auf die Einwohnerwertung zu ziehen. Dabei werden diese Großstädte als „fiktive“ Stadtstaaten behandelt, indem ihnen die aus Landessteuern finanzierten Leistungen — einmal in Form von Zuweisungen des Landes, insbesondere im kommunalen Finanzausgleich, zum anderen in Form von „realen“ Landesleistungen (Polizei, Schulen, Hochschulen, Theater etc.) — zugeordnet werden.<sup>20</sup> Hierbei bestimmt sich der Gewichtungsfaktor von der Ausgabenseite her. Eine andere Möglichkeit besteht darin, das Gefälle von der Einnahmenseite (Finanzkraft) her zu berechnen, d. h. die Landessteuern den jeweiligen Städten zuzuordnen. In beiden Fällen sind umfangreiche Schätzungen erforderlich.

Von den großen Städten in den Flächenländern bieten sich für einen Vergleich nur die Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern an.<sup>21</sup> Gleichzeitig sollen sie als „solitäre“ Zentren fungieren, weshalb die Ruhrgebietsstädte wegen ihres polyzentrischen Charakters ausgeklammert bleiben. Zudem sollten die Vergleichsstädte auch Landeshauptstädte sein.<sup>22</sup>

Unproblematisch ist die regionale Verteilung des Länderanteils an der Einkommensteuer; die Lohn- und Einkommensteuerstatistik<sup>23</sup> gibt entsprechende Auskünfte über die Zahl der Steuerpflichtigen in den Gemeinden sowie die festgesetzte Steuerzahlung. Hingegen ist eine regionale Zurechnung der Körperschaftsteuer nicht möglich, da eine Zerlegung nur zwischen den Ländern erfolgt. Als eine Möglichkeit bietet sich die Verteilung dieser Steuer entsprechend dem regionalen Gewerbesteueraufkommen an, da die Bemessungsgrundlage für Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer ähnlich ist.<sup>24</sup> Beim Zinsabschlag werden entsprechend der länderübergreifenden

Zerlegungspraxis 80 % des Aufkommens gemäß Verteilung der Einkommensteuer und 20 % gemäß Verteilung der Körperschaftsteuer zugeordnet. Für die örtliche Zerlegung der Umsatzsteuer ist die Einwohnerzahl maßgeblich. Bei den Landesteuern dominiert nach dem Wegfall der Vermögensteuer die Kfz-Steuer; sie kann gemäß dem Kfz-Bestand (je 1 000 Einwohner) verteilt werden. Die übrigen Landessteuern werden ebenfalls entsprechend der Einwohnerzahl zugerechnet, was im Falle der Grunderwerbsteuer allerdings zu einer Verzerrung führen dürfte, denn wegen der höheren Grundstückspreise liegt das Aufkommen in den Großstädten vermutlich über dem Durchschnitt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Finanzkraft der ausgewählten Großstädte beträchtlich über dem Landesdurchschnitt — ohne diese Großstädte — liegt (Tabelle 6). Für München und Düsseldorf errechnen sich Werte, die um fast 50 % höher als der Durchschnitt sind, während in Frankfurt/Main der Wert den Landesdurchschnitt um 40 % und in Stuttgart um knapp 30 % überschreitet; Hannover weist ein Plus von knapp einem Viertel auf. Besonders groß sind die Diskrepanzen bei den ertragsabhängigen Steuern, in denen sich vor allem die Ballung der Wirtschaftskraft ausdrückt; allerdings ist der Anteil an den gesamten Steuereinnahmen relativ gering. Auch bei der gewichtigen Einkommensteuer zeigt sich ein starkes Gefälle. Einzig bei der Kfz-Steuer ist das Aufkommen in den Großstädten aufgrund der geringeren Kfz-Dichte niedriger als im Landesdurchschnitt. Wegen der einwohnerabhängigen Verteilung der Grunderwerbsteuer dürften die

<sup>18</sup> Dabei erhebt sich freilich die Frage, warum an dieser Stelle des Ifo-Gutachtens auf den Großstadtvergleich zurückgegriffen wird, nachdem dieser Ansatz vor dem Hintergrund des Verfassungsgerichtsurteils vom November 1999 von den Autoren zuvor als unzulässig interpretiert wurde. Tatsächlich lässt sich die vermeintliche Unzulässigkeit aus dem Urteil nicht herleiten — im Gegenteil: Das Gericht fordert dazu auf, die spezifische Problematik der Stadtstaaten (wie auch der dünn besiedelten Länder) zu untersuchen, wobei über die Methode nichts ausgeführt wird.

<sup>19</sup> Am Beispiel der Sozialhilfeempfänger (je 1 000 Einwohner): Best-Practice-Vergleichsstädte 40, Bundesdurchschnitt 30, Berlin 78, d. h. (40-30)/78  $\cong$  13 % Mehrbedarf.

<sup>20</sup> Vgl. M. Hummel, W. Leibfritz: Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 45, München 1987.

<sup>21</sup> Nach dieser Methode ist das Ifo-Institut 1986/87 vorgegangen. In den Vergleich werden nur westdeutsche Großstädte einbezogen; Leipzig als größte Stadt in Ostdeutschland zählt weniger als 500 000 Einwohner, wäre aber auch wegen der vereinigungsbedingten Besonderheiten als Vergleichsmaßstab ungeeignet.

<sup>22</sup> Eine Ausnahme von den in den Vergleich einbezogenen Städten bildet Frankfurt/Main, das wegen seiner wirtschaftlichen Bedeutung in den Vergleich aufgenommen wird. Wegen der geringen Einwohnerzahl bietet sich Wiesbaden als Vergleichsmaßstab nicht an.

<sup>23</sup> Die Daten werden allerdings erst mit großer Verzögerung publiziert; der aktuelle Stand ist derzeit das Jahr 1995.

<sup>24</sup> Dies gilt erst recht, seitdem die Gewerbesteuer ausschließlich als Ertragsteuer konzipiert ist.

Tabelle 6

**Verteilung der Steuern der Länder<sup>1)</sup>  
auf ausgewählte Großstädte 1999  
DM je Einwohner**

Stadt		Land <sup>1)</sup>		Relation Stadt/ Land
<b>Einkommensteuern</b>				
München	3 104	Bayern	1 744	1,8
Stuttgart	2 583	Baden-Württemberg	1 900	1,4
Düsseldorf	2 876	Nordrhein-Westfalen	1 786	1,6
Hannover	1 648	Niedersachsen	1 340	1,2
Frankfurt	2 655	Hessen	2 250	1,2
Insgesamt	2 684	Insgesamt	1 784	1,5
<b>Körperschaftsteuer<sup>2)</sup></b>				
München	620	Bayern	279	2,2
Stuttgart	657	Baden-Württemberg	332	2,0
Düsseldorf	910	Nordrhein-Westfalen	338	2,7
Hannover	663	Niedersachsen	286	2,3
Frankfurt	1 452	Hessen	366	4,0
Insgesamt	833	Insgesamt	320	2,6
<b>Gewerbsteuerumlage</b>				
München	250	Bayern	113	2,2
Stuttgart	262	Baden-Württemberg	132	2,0
Düsseldorf	288	Nordrhein-Westfalen	107	2,7
Hannover	213	Niedersachsen	92	2,3
Frankfurt	449	Hessen	113	4,0
Insgesamt	289	Insgesamt	112	2,6
<b>Zinsabschlagsteuer</b>				
München	138	Bayern	74	1,9
Stuttgart	105	Baden-Württemberg	71	1,5
Düsseldorf	117	Nordrhein-Westfalen	64	1,8
Hannover	79	Niedersachsen	55	1,4
Frankfurt	122	Hessen	70	1,7
Insgesamt	118	Insgesamt	67	1,8
<b>Kfz-Steuer</b>				
München	182	Bayern	186	1,0
Stuttgart	157	Baden-Württemberg	185	0,8
Düsseldorf	160	Nordrhein-Westfalen	167	1,0
Hannover	132	Niedersachsen	184	0,7
Frankfurt	142	Hessen	175	0,8
Insgesamt	160	Insgesamt	178	0,9
<b>Sonstige Steuern</b>				
München	1 536	Bayern	1 536	1,0
Stuttgart	1 484	Baden-Württemberg	1 484	1,0
Düsseldorf	1 481	Nordrhein-Westfalen	1 481	1,0
Hannover	1 530	Niedersachsen	1 530	1,0
Frankfurt	1 460	Hessen	1 460	1,0
Insgesamt	1 500	Insgesamt	1 499	1,0
<b>Steuern insgesamt</b>				
München	5 831	Bayern	3 932	1,5
Stuttgart	5 248	Baden-Württemberg	4 103	1,3
Düsseldorf	5 831	Nordrhein-Westfalen	3 943	1,5
Hannover	4 265	Niedersachsen	3 485	1,2
Frankfurt	6 281	Hessen	4 435	1,4
Insgesamt	5 587	Insgesamt	3 958	1,4
<sup>1)</sup> Anteilige Gemeinschaftssteuern und Landessteuern. — <sup>2)</sup> Nach Zerlegung und Erstattungen des Bundesamtes für Finanzen. Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Berechnungen des DIW.				

Differenzen zwischen Großstädten und Landesdurchschnitt eher unter- als überzeichnet sein.

Auch auf der Ausgabenseite finden sich bei den wichtigsten Landesaufgaben Hinweise auf ein zum Teil markantes Gefälle (Tabelle 7). Vergleichsweise moderat ist es im schulischen Bereich. In den hier betrachteten Großstädten werden etwa 10 % mehr Wochenunterrichtsstunden erteilt als im Durchschnitt der jeweiligen Länder. Sehr viel größere Unterschiede errechnen sich für die Bereiche Hochschulen, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Soziales oder auch Kultur. Bei den Hochschulen bietet sich die Zahl der Studenten je 1 000 Einwohner als Verteilungsmaßstab für die Landesleistungen an. Dabei werden zwischen den Vergleichsstädten erhebliche Diskrepanzen sichtbar: In Bayern und Niedersachsen sind die Hochschulstandorte noch viel stärker als anderswo auf die Landeshauptstädte konzentriert. Für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dient als Maßstab die Zahl der Beschäftigten im Polizeidienst je 1 000 Einwohner („Polizeidichte“), wobei der Einsatzort der Polizisten zugrunde gelegt wird. Auch dieser Indikator kann nur einen groben Verteilungsschlüssel darstellen, denn in den Zahlen schlagen sich auch punktuell verteilte Polizeifunktionen wie Polizeischulen und die Landespolizeiverwaltung nieder.

Im Bereich Soziales wird auf die Sozialhilfeempfänger je 1 000 Einwohner (Sozialhilfequote) zurückgegriffen. Hier zeigt sich ebenfalls ein enormes Gefälle zwischen Großstädten und Landesdurchschnitt. Sozialhilfe ist eine typische Last der städtischen Agglomerationsräume, die durch eine doppelte Wanderungsbewegung mit verursacht wird: Einkommensstärkere Schichten wandern ins Umland, während die Großstädte eine Zuwanderung von Menschen mit Sozialhilfeansprüchen erfahren; ein gewichtiger Teil der kostenträchtigen Integrationsleistungen wird also von den Großstädten im Rahmen der Sozialhilfe erbracht.<sup>25</sup> Dabei ist in den Stadtstaaten die Sozialhilfedichte — Sozialhilfeempfänger je 1 000 Einwohner — besonders hoch, mehr als doppelt so hoch wie etwa in München oder Stuttgart. Freilich ist die Gewährung von Sozialhilfe überwiegend eine kommunale Aufgabe, der Länderanteil vergleichsweise bescheiden. Doch beteiligen sich die Länder über den kommunalen Finanzausgleich an den Sozialhilfebelastungen, so dass die Sozialhilfequote zugleich als ein Maßstab für die aus Landessteuern finanzierten Zuweisungen an die Gemeinden angesehen werden kann.

Das Stadt-Land-Gefälle wird relativ am stärksten im kulturellen Bereich sichtbar, wenn man die Zuweisungen des Landes für die Theater (DM je Einwohner) zugrunde legt. Vor allem hier schlagen sich die zentralörtlichen Funktionen nieder, die sehr große Städte für ihr Umland wahrnehmen. Auf Landesebene werden Nutzungskonflikte in solchen Funktionen teilweise dadurch entschärft, dass sich das Land als Finanzier oder auch Kofinan-

Tabelle 7

**Indikatoren für die Verteilung von Landesausgaben  
auf ausgewählte Großstädte**

Stadt	Land <sup>1)</sup>		Relation Stadt/ Land	
<b>Politische Führung und zentrale Verwaltung: Beschäftigte je 1000 Einwohner 1999</b>				
München	11,9	Bayern	2,2	5,4
Stuttgart	12,2	Baden-Württemberg	2,5	4,9
Düsseldorf	20,4	Nordrhein-Westfalen	2,1	9,7
Hannover	14,8	Niedersachsen	2,2	6,7
Frankfurt	2,3	Hessen	2,6	0,9
<b>Polizei: Polizisten je 1000 Einwohner 1999</b>				
München	7,0	Bayern	2,7	2,6
Stuttgart	9,1	Baden-Württemberg	2,7	3,4
Düsseldorf	7,3	Nordrhein-Westfalen	2,6	2,8
Hannover	8,5	Niedersachsen	2,5	3,5
Frankfurt	6,0	Hessen	2,5	2,4
<b>Schulen: Erteilte Unterrichtsstunden je Woche und Schüler an allgemein bildenden Schulen 1999</b>				
München	1,50	Bayern	1,39	1,1
Stuttgart	1,45	Baden-Württemberg	1,32	1,1
Düsseldorf	1,37	Nordrhein-Westfalen	1,34	1,0
Hannover	1,58	Niedersachsen	1,40	1,1
Frankfurt	1,58	Hessen	1,39	1,1
<b>Hochschulen: Studenten je 1 000 Einwohner 1999</b>				
München	79,5	Bayern	11,2	7,1
Stuttgart	47,3	Baden-Württemberg	15,4	3,1
Düsseldorf	59,0	Nordrhein-Westfalen	26,8	2,2
Hannover	80,5	Niedersachsen	14,2	5,7
Frankfurt	58,1	Hessen	24,7	2,4
<b>Soziales: Sozialhilfeempfänger je 1 000 Einwohner<sup>2)</sup> 1998</b>				
München	35	Bayern	18	1,9
Stuttgart	42	Baden-Württemberg	22	1,9
Düsseldorf	50	Nordrhein-Westfalen	38	1,3
Hannover	75	Niedersachsen	40	1,9
Frankfurt	60	Hessen	18	3,3
<b>Kultur: Zuweisungen für Theater, DM je Einwohner 1997/98</b>				
München	137	Bayern	19	7,2
Stuttgart	104	Baden-Württemberg	20	5,2
Düsseldorf	37	Nordrhein-Westfalen	4	9,3
Hannover	183	Niedersachsen	22	8,3
Frankfurt <sup>3)</sup>	-	Hessen	-	x

<sup>1)</sup> Landesdurchschnitte ohne Großstadt. — <sup>2)</sup> Laufende Hilfen zum Lebensunterhalt. — <sup>3)</sup> Städtisch, die Theater erhalten ausschließlich Zuweisungen von der Stadt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden; Berechnungen des DIW.

zier — durch Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich — betätigt. Nur in seltenen Fällen werden solche Kultureinrichtungen von den Kommunen selbst finanziert;

eine derartige Ausnahme bildet das extrem steuerstarke Frankfurt/Main.

Auch im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung zeigt sich ein erhebliches Gefälle. In diesen Städten befindet sich der Dienstsitz der politischen Führung ebenso wie der Sitz der Ministerien und auch mancher oberster Landesbehörde. Besonders hoch ist der Ressourceneinsatz in Düsseldorf, wo offensichtlich mehr Landesbehörden als anderswo angesiedelt sind. Umgekehrt weist Frankfurt als einzige der hier untersuchten Großstädte ohne Funktion als Landeshauptstadt in diesem Bereich einen sehr niedrigen Besatz auf.

Die Ausgaben in den Aufgabenbereichen politische Führung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Schulen, Hochschulen, Kultur und Soziales repräsentieren etwa 40 % aller Ausgaben<sup>26</sup> der Flächenländer, während knapp ein Fünftel der Ausgaben von den Ländern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs getätigt und im Funktionsbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ verbucht werden. Im Durchschnitt sind die Zahlungen des Landes an die Vergleichsgroßstädte kleiner als an die übrigen Gemeinden, weil im kommunalen Finanzausgleich dem — primär einwohnerabhängigen — Finanzbedarf die Steuerkraft gegenübergestellt wird, die in den hier betrachteten Vergleichsgroßstädten aber besonders hoch ist. Für die Verteilung der übrigen Ausgaben werden einheitliche Pro-Kopf-Beträge unterstellt.

Multipliziert man nun die durchschnittlichen Werte der Stadt-Land-Relationen in den einzelnen Aufgabenbereichen mit dem Gewicht dieser Aufgabenbereiche, so erhält man einen Hinweis darauf, ob die Einwohnergewichtung im Finanzausgleich gerechtfertigt ist oder nicht (Tabelle 8). Das Ergebnis ist eindeutig: Der Gewichtungsfaktor liegt bei annähernd 1,8 und ist damit weit höher als der Faktor, der im Status quo den Stadtstaaten (1,35) zugebilligt wird. Eine gewichtige Determinante sind dabei die Hochschulausgaben und die Ausgaben für die politische Führung und zentrale Verwaltung. Hierbei handelt es sich — neben den Kulturausgaben — in besonderer Weise um Landesleistungen, die der „Versorgung in der Fläche“ dienen und Nutzen-Spillovers zum Ausdruck bringen.

### Fazit

In ihrem Entwurf zu einem Maßstäbengesetz hält die Bundesregierung an der besonderen Einwohnerwertung der Stadtstaaten zum Ausgleich deren struktureller An-

<sup>25</sup> Vgl. auch W. Rensch: Einwohnerwertung der Stadtstaaten — Berücksichtigung von Integrationsleistungen. Gutachten im Auftrag der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Magdeburg 2001.

<sup>26</sup> Zugrunde gelegt werden die Nettoausgaben, also jene Ausgaben, die von den Ländern — nach Abzug der Zahlungen von anderen Ebenen — getragen werden.

Tabelle 8

**Nettoausgaben ausgewählter Flächenländer <sup>1)</sup> und  
Gewichtungsfaktoren nach Aufgabenbereichen 1997**

	Mrd. DM	Anteil in %	Gewich- tungs- faktoren <sup>2)</sup>
Politische Führung und zentrale Verwaltung	11,1	4,4	6,6
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	12,8	5,0	2,9
Hochschulen	30,3	11,9	4,1
Allgemein bildende Schulen	35,1	13,8	1,1
Kultur	3,1	1,2	7,5
Sozialhilfe und -verwaltung	7,3	2,9	2,0
Zahlungen an Gemeinden	47,3	18,6	0,8
Übrige	107,7	42,2	1,0
<b>Nettoausgaben insgesamt</b>	<b>254,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1,8</b>

<sup>1)</sup> Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen. — <sup>2)</sup> Durchschnitt der jeweiligen Relationen in Tabelle 7.  
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

dersartigkeit fest. Dabei handelt es sich nicht um „Sonderlasten“ — die über Bundesergänzungszuweisungen auszugleichen wären —, sondern um spezifische Folgen der Stadtstaatlichkeit im föderalen Bundesstaat. Im Vergleich zu den Flächenländern wird die Finanzkraft der Stadtstaaten im Finanzausgleich „überzeichnet“, denn in den Stadtstaaten stehen nicht — wie in den Flächenländern — hoch verdichtete Räume mit hoher Wirtschafts- und Steuerkraft sowie hohem Finanzbedarf (je Einwohner) weniger verdichtete Räume mit niedriger Wirtschafts- und Steuerkraft sowie geringerem Finanzbedarf (je Einwohner) gegenüber. Die Stadtstaaten generieren aufgrund ihrer Agglomerationsvorteile im Vergleich nicht nur höhere Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung. Auch müssen sie höhere Pro-Kopf-Ausgaben tragen. Diese höheren Lasten lassen sich auf verschiedene Einflussgrößen zurückführen:

- **Agglomerationsbedingte Lasten:** Hierunter fallen Kostennachteile (z. B. aufgrund höherer Baupreise) ebenso wie die Tatsache, dass die Stadtstaaten aufgrund großstadttypischer Bedarfe (z. B. höhere Polizeidichte, höherer Lehrereinsatz pro Schüler, höhere Sozialhilfequote) mehr Inputfaktoren einsetzen müssen. Soweit es sich um kommunale Aufgaben handelt, werden diese höheren Lasten in den Flächenländern durch Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (teilweise) kompensiert.
- **Pendlerproblematik:** Die Zerlegung des Länderanteils an der Lohnsteuer belastet die Stadtstaaten erheblich, denn die Lohnsteuer wird nach dem Wohnsitzprinzip verteilt. Da der Finanzbedarf (= Finanzkraft) im Länderfinanzausgleich an der Einwohnerzahl gemessen wird, können die Stadtstaaten keine höheren Ansprüche re-

klamieren, obwohl sie pendlerbedingte Infrastrukturkosten zu tragen haben. Mit der Einwohnerwertung werden diese Lasten ausgeglichen. Wollte man die Zerlegungsvorschriften zugunsten der Stadtstaaten ändern, bedarf es keiner oder einer geringeren Einwohnergewichtung.

- **Zentralörtliche Leistungen:** Aufgrund ihres Standortes und der damit verbundenen Skalenerträge bieten Stadtstaaten wie auch die anderen Großstädte besonders in den Bereichen Bildung und Kultur mehr öffentliche Güter an.

Die empirischen Hinweise rechtfertigen die bestehende Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich in vollem Umfang. Orientiert man sich an der Finanzkraft, so errechnet sich für die Landessteuern anhand der Methode des indirekten Großstadtvergleichs — es wird das Gefälle „repräsentativer“ Vergleichsstädte zum Landesdurchschnitt ermittelt — ein Wert von etwa 140 %. Versucht man, das Gefälle auf der Ausgabenseite zu ermitteln, so ergibt sich mit fast 180 % ein sehr viel höherer Wert als im Status quo. Vor diesem Hintergrund sind die bestehenden Regelungen als Untergrenze zu interpretieren. Auch bei restriktiver gesetzten Bedingungen — wenn etwa im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung oder auch der Hochschulen eine stärkere Wirkung in die Fläche unterstellt und der Gewichtungsfaktor entsprechend reduziert wird — hätte die bestehende Einwohnerwertung Bestand. Dies gilt selbst dann, wenn in den einzelnen Bereichen die für die Stadtstaaten jeweils ungünstigste Relation als Gewichtungsfaktor zugrunde gelegt wird; hier errechnet sich ein Wert von 140 %. Der Unterschied im Gefälle auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ist darauf zurückzuführen, dass bei den Einnahmen allein auf die Verteilung der Steuern abgestellt wird und die übrigen Mittel zur Finanzierung der Landesausgaben (z. B. Zuweisungen des Bundes, Gebühren, Kreditaufnahme) unberücksichtigt bleiben.

Die hier vorgestellten Ergebnisse weichen erheblich von der aktuellen Studie des Ifo-Instituts ab; dort wird — je nach Ansatz — den Stadtstaaten lediglich eine Einwohnerwertung von 110 bis 120 zugestanden. Die Differenz erklärt sich vor allem daraus, dass Ifo nur agglomerationsbedingte Lasten untersucht hat, während die pendlerbedingten Belastungen — Verlust an Lohnsteuer, Vorhalten von Verkehrsinfrastruktur u. Ä. — ebenso wie die zentralörtlichen Leistungen außer Ansatz bleiben: Es wurden Prämissen gesetzt, die nur einen Teil der strukturellen Besonderheiten der Stadtstaaten, die aus den *geltenden* Finanzausgleichsgesetzen resultieren, abdecken. Zudem ist das Ifo-Institut insbesondere bei der Berücksichtigung der Sozialhilfe äußerst restriktiv verfahren. Die sehr hohen Sozialhilfelasten der Stadtstaaten sind nicht durch eine „leichtfertige“ Mittelvergabe geprägt, vielmehr sind spezifische sozio-ökonomische Bedingungen hierfür verantwortlich. Eine höhere Einwohnerwertung im Län-

derfinanzausgleich bei den Gemeindesteuern würde die Stadtstaaten relativ zu den anderen Großstädten kaum besser stellen, d.h. diesen strukturellen Nachteil nicht beseitigen, da dann alle Großstädte, so auch München mit einer sehr niedrigen Sozialhilfequote, ebenfalls begünstigt würden.

Gleichwohl sollte schon aus systematischen Gründen die Einwohnerwertung bei den Gemeindesteuern zugunsten der großen Städte verändert werden. Bisher wird die kommunale Steuerkraft im Länderfinanzausgleich nur

zur Hälfte berücksichtigt. Begründet wird die Kürzung damit, dass der höhere Finanzbedarf der großen und steuerstärkeren Kommunen durch die bestehende Einwohnerwertung nicht hinreichend zum Ausdruck kommt. Doch ist eine Korrektur dieser Unzulänglichkeit auf der Einnahmenseite ein untaugliches Instrument, zumal die Kürzung — wie auch das Bundesverfassungsgericht urteilte — frei gegriffen erscheint. Deshalb sollte die volle Einbeziehung der Gemeindesteuern einhergehen mit einer stärkeren Gewichtung der großen Städte bei der gemeindlichen Einwohnerzahl im Länderfinanzausgleich.

# Ölverteuerung dämpfte Konsumnachfrage nach der Jahresmitte

## Zur Entwicklung des privaten Konsums in Deutschland im Jahre 2000<sup>1</sup>

Die vor Jahresfrist an dieser Stelle geäußerte Erwartung einer stabilen Aufwärtsentwicklung der Konsumnachfrage im Jahre 2000<sup>2</sup> stützte sich einmal auf die günstige Entwicklung des privaten Konsums im Jahre 1999, aus der ein realer Zuwachs von 2,6% resultierte. Zum andern hatten zu Jahresbeginn 2000 einige Maßnahmen (z. B. Erhöhung des Kindergeldes, Änderungen des Einkommensteuertarifs) zu Einkommensverbesserungen geführt, und auch die positive Verfassung des Arbeitsmarktes, gekennzeichnet durch seit Anfang 1999 kontinuierlich steigende Erwerbstätigenzahlen, sowie stärker an der Produktivität orientierte Lohnabschlüsse wiesen in diese Richtung. In der ersten Jahreshälfte 2000 entsprach die Konsumententwicklung denn auch diesem Bild. Vor allem im zweiten Quartal kam es zu einer spürbaren Belebung der Nachfrage, sichtbar in dem saisonbereinigten Anstieg um real gut 1%; das Niveau vom Vorjahr wurde damit um 2,8% übertroffen.

Allerdings setzte sich die Expansion nach der Jahresmitte nicht fort. Dem realen Rückgang im dritten Jahresviertel um rund ½% folgte eine weitere, etwas leichtere Abschwächung, die sich im Jahresendquartal in einer nur geringen Zunahme gegenüber dem Vorjahr niederschlägt (+½%). Das Jahresergebnis wurde so deutlich nach unten gezogen: Das Plus von 1,6% bedeutet einen um einen vollen Prozentpunkt geringeren Anstieg als 1999.

Ein Grund für die Abkühlung nach der Jahresmitte waren die schwächeren Einkommensimpulse: Zwar blieb die Entwicklung der verfügbaren Einkommen weiter aufwärts gerichtet, flachte sich aber trotz Fortsetzung des Beschäftigungsaufbaus merklich ab. Gravierender war allerdings, dass die enormen Ölpreissteigerungen die Budgets der privaten Haushalte zunehmend belasteten; dies führte zu einem spürbaren Entzug von Kaufkraft.

Der Vergleich der realen mit der nominalen Entwicklung weist auf den großen Einfluss der Preiseffekte hin. Denn in der Rechnung zu jeweiligen Preisen expandierten die Konsumausgaben im vergangenen Jahr mit 3% etwa im gleichen Tempo wie 1999. In dieser Größenordnung nahmen auch die verfügbaren Einkommen zu. Die privaten Haushalte verwendeten also die Mehrausgaben weitgehend für Konsumzwecke, so dass die Sparquote leicht zurückging. Die im Inland getätigten Konsumausgaben stiegen etwas schwächer (+2,9%) als die Gesamtausgaben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass wie schon in den Jahren zuvor die Ausgaben für Reisen ins Ausland weit überdurchschnittlich expandierten, diesmal mit einer Rate von knapp 7%. Besonders im letzten Jahresviertel,

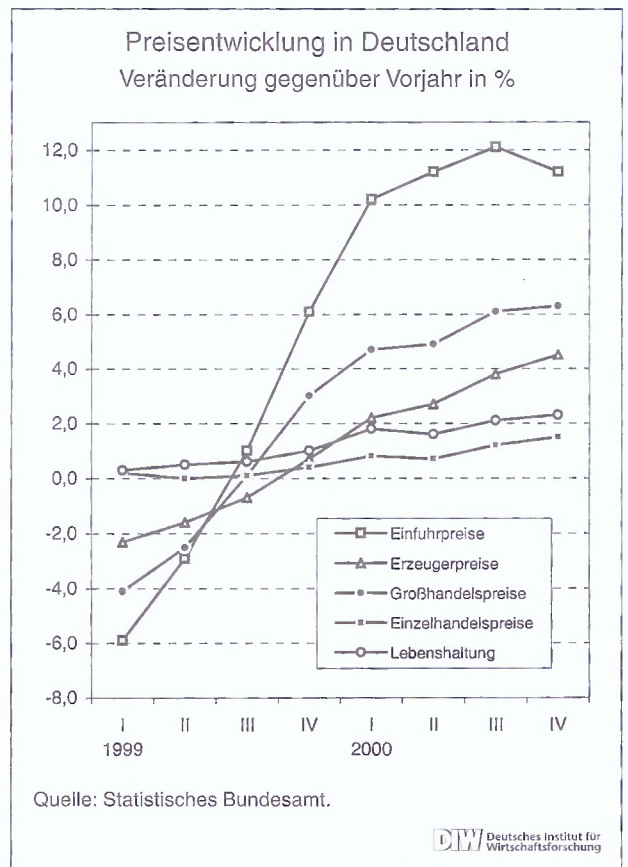
das eher von einer schwachen Nachfrage geprägt war, kam es hier zu einer deutlichen Ausweitung (Vorjahresabstand: +10½%).

Der spürbare Preisauftrieb resultierte aus der starken Ölverteuerung. Unmittelbar schlug sich dies in den Einfuhrpreisen nieder, die schon im Jahre 1999 beschleunigt gestiegen waren und sich bis zum dritten Quartal 2000 auf 12% (Vorjahrsvergleich) erhöhten (Abbildung 1). Auf den nachgelagerten Stufen waren ähnliche Entwicklungen zu beobachten, allerdings in abgeschwächter Form. Vergleichsweise moderat war die Teuerung beim Einzelhandel. Noch im ersten Halbjahr 2000 waren dessen Prei-

<sup>1</sup> Den Verlaufsanalysen in diesem Bericht liegen — soweit nicht anders gekennzeichnet — vierteljährliche saisonbereinigte Zeitreihen zugrunde. Die Saisonbereinigung wurde nach dem Berliner Verfahren (BV4) vorgenommen.

<sup>2</sup> Vgl.: Der private Verbrauch in Deutschland im Jahre 1999: Differenzierte Entwicklung in den Verwendungsbereichen. Bearb.: Jochen Schmidt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 10/2000.

Abbildung 1



Private Konsumausgaben in Deutschland im Jahr 2000

Verwendungszwecke	Ursprungswerte							Saisonbereinigte Werte <sup>7)</sup>			
	Jahr	1.Hj.	2.Hj.	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Mrd. DM zu jeweiligen Preisen											
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	339,91	166,16	173,75	79,99	86,17	83,63	90,12	84,2	86,1	85,0	84,7
Bekleidung und Schuhe	139,03	65,63	73,40	31,42	34,21	33,40	40,00	34,3	35,1	35,1	34,5
Wohnungsmieten <sup>1)</sup>	454,08	224,64	229,44	111,66	112,98	114,18	115,26	112,0	113,0	114,0	115,1
Haushaltsenergie <sup>2)</sup>	81,90	38,28	43,62	21,75	16,53	19,02	24,60	19,3	19,9	21,5	21,2
Einrichtungsgegenstände <sup>3)</sup>	156,71	75,64	81,07	37,12	38,52	37,42	43,65	39,1	39,5	39,2	39,0
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	370,60	187,79	182,81	90,65	97,14	91,98	90,83	92,6	92,4	92,6	93,0
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	206,45	99,33	107,12	47,98	51,35	51,11	56,01	50,9	52,1	51,5	52,0
Beherbergungs- u. Gaststättendienstleist.	106,02	51,45	54,57	23,78	27,67	28,42	26,15	26,4	26,7	26,5	26,5
Sonstige Waren und Dienstleistungen <sup>4)</sup>	322,12	156,98	165,14	77,37	79,61	79,87	85,27	79,4	80,4	80,9	81,5
Private Konsumausgaben <sup>5)</sup>	2309,05	1129,32	1179,73	551,87	577,45	576,54	603,19	570,9	577,7	579,2	581,2
Veränderung in % gegenüber											
Vorjahr											
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	2,1	3,1	1,2	0,9	5,2	1,9	0,5	-0,1	2,3	-1,3	-0,4
Bekleidung und Schuhe	1,2	1,0	1,3	-1,4	3,3	3,8	-0,6	-1,3	2,4	0,0	-1,8
Wohnungsmieten <sup>1)</sup>	3,6	3,5	3,7	3,5	3,5	3,6	3,7	1,0	0,9	0,9	0,9
Haushaltsenergie <sup>2)</sup>	8,0	3,3	12,5	1,4	6,0	20,1	7,2	-1,5	2,9	8,4	-1,6
Einrichtungsgegenstände <sup>3)</sup>	3,0	4,5	1,7	3,9	5,1	2,9	0,8	1,3	1,2	-0,9	-0,6
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	0,8	1,5	0,2	2,9	0,2	0,1	0,4	0,0	-0,3	0,2	0,4
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	4,6	6,1	3,2	4,7	7,4	3,4	3,1	1,4	2,3	-1,2	1,0
Beherbergungs- u. Gaststättendienstleist.	1,1	1,8	0,4	1,3	2,2	0,4	0,5	0,3	0,8	-0,7	0,1
Sonstige Waren und Dienstleistungen <sup>4)</sup>	4,1	4,4	3,7	4,2	4,6	3,9	3,5	1,2	1,2	0,6	0,7
Private Konsumausgaben <sup>5)</sup>	3,0	3,4	2,7	3,0	3,8	3,1	2,3	0,6	1,2	0,3	0,3
Vorquartal											
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren											
Bekleidung und Schuhe											
Wohnungsmieten <sup>1)</sup>											
Haushaltsenergie <sup>2)</sup>											
Einrichtungsgegenstände <sup>3)</sup>											
Verkehr, Nachrichtenübermittlung											
Freizeit, Unterhaltung und Kultur											
Beherbergungs- u. Gaststättendienstleist.											
Sonstige Waren und Dienstleistungen <sup>4)</sup>											
Private Konsumausgaben <sup>5)</sup>											
Mrd. DM zu Preisen von 1995											
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	331,33	161,75	169,58	78,02	83,73	81,62	87,96	82,2	84,1	82,8	82,2
Bekleidung und Schuhe	136,24	64,34	71,90	30,84	33,50	32,84	39,06	33,6	34,4	34,5	33,7
Wohnungsmieten <sup>1)</sup>	413,77	205,23	208,54	102,17	103,06	103,87	104,67	102,6	103,1	103,7	104,4
Haushaltsenergie <sup>2)</sup>	72,18	35,64	36,54	20,51	15,13	16,08	20,46	17,8	18,4	18,8	17,2
Einrichtungsgegenstände <sup>3)</sup>	152,33	73,57	78,76	36,12	37,45	36,40	42,36	38,0	38,5	38,2	37,8
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	356,59	182,20	174,39	88,23	93,97	87,58	86,81	89,3	89,0	88,9	89,2
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	197,04	94,97	102,07	45,83	49,14	48,41	53,66	48,8	49,7	49,1	49,5
Beherbergungs- u. Gaststättendienstleist.	99,25	48,33	50,92	22,39	25,94	26,52	24,40	24,9	25,0	24,7	24,7
Sonstige Waren und Dienstleistungen <sup>4)</sup>	292,65	142,99	149,66	70,52	72,47	72,45	77,21	72,4	73,2	73,4	73,7
Private Konsumausgaben <sup>5)</sup>	2165,32	1064,91	1100,41	520,79	544,12	537,80	562,51	538,0	544,1	542,0	541,1
Veränderung in % gegenüber											
Vorjahr											
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	2,1	3,6	0,7	1,6	5,6	1,6	-0,2	-0,1	2,3	-1,5	-0,7
Bekleidung und Schuhe	1,1	0,8	1,3	-1,7	3,2	4,0	-0,8	-1,4	2,5	0,2	-2,1
Wohnungsmieten <sup>1)</sup>	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4	0,6	0,5	0,6	0,7
Haushaltsenergie <sup>2)</sup>	-2,8	-4,4	-1,1	-7,1	-0,4	7,1	-6,9	-4,4	2,9	2,4	-8,3
Einrichtungsgegenstände <sup>3)</sup>	2,9	4,3	1,6	3,6	5,0	3,0	0,5	1,2	1,2	-0,8	-0,9
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	-1,6	-1,3	-1,9	-0,5	-2,2	-2,4	-1,4	-1,4	-0,3	-0,2	0,4
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	4,0	5,5	2,6	4,5	6,5	2,8	2,4	1,2	1,9	-1,2	0,7
Beherbergungs- u. Gaststättendienstleist.	-0,1	0,5	-0,7	0,0	1,0	-0,7	-0,7	0,0	0,5	-1,0	-0,2
Sonstige Waren und Dienstleistungen <sup>4)</sup>	3,1	3,5	2,7	3,3	3,8	2,9	2,4	0,8	1,1	0,3	0,4
Private Konsumausgaben <sup>5)</sup>	1,6	2,1	1,0	1,5	2,8	1,5	0,5	0,0	1,1	-0,4	-0,2
Vorquartal											
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren											
Bekleidung und Schuhe											
Wohnungsmieten <sup>1)</sup>											
Haushaltsenergie <sup>2)</sup>											
Einrichtungsgegenstände <sup>3)</sup>											
Verkehr, Nachrichtenübermittlung											
Freizeit, Unterhaltung und Kultur											
Beherbergungs- u. Gaststättendienstleist.											
Sonstige Waren und Dienstleistungen <sup>4)</sup>											
Private Konsumausgaben <sup>5)</sup>											
Preisentwicklung <sup>6)</sup> : Veränderung in % gegenüber											
Vorjahr											
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	0,0	-0,5	0,5	-0,7	-0,4	0,3	0,6	0,0	0,0	0,3	0,3
Bekleidung und Schuhe	0,1	0,2	0,0	0,3	0,1	-0,2	0,2	0,1	0,0	-0,2	0,3
Wohnungsmieten <sup>1)</sup>	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,2	0,4	0,3	0,3	0,2
Haushaltsenergie <sup>2)</sup>	11,1	8,1	13,8	9,1	6,4	12,1	15,1	2,7	1,4	6,2	3,9
Einrichtungsgegenstände <sup>3)</sup>	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,3	0,1	0,0	-0,1	0,3
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	2,5	2,9	2,2	3,4	2,4	2,6	1,8	1,4	-0,1	0,5	0,0
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	0,6	0,6	0,6	0,2	0,9	0,5	0,7	0,1	0,5	-0,1	0,2
Beherbergungs- u. Gaststättendienstleist.	1,2	1,2	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1	0,3	0,2	0,2	0,3
Sonstige Waren und Dienstleistungen <sup>4)</sup>	0,9	0,8	1,0	0,9	0,8	1,0	1,0	0,4	0,1	0,2	0,3
Private Konsumausgaben <sup>5)</sup>	1,4	1,2	1,7	1,5	1,0	1,6	1,7	0,5	0,1	0,6	0,5
Vorquartal											
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren											
Bekleidung und Schuhe											
Wohnungsmieten <sup>1)</sup>											
Haushaltsenergie <sup>2)</sup>											
Einrichtungsgegenstände <sup>3)</sup>											
Verkehr, Nachrichtenübermittlung											
Freizeit, Unterhaltung und Kultur											
Beherbergungs- u. Gaststättendienstleist.											
Sonstige Waren und Dienstleistungen <sup>4)</sup>											
Private Konsumausgaben <sup>5)</sup>											

<sup>1)</sup> Tatsächliche und unterstellte Mietzahlungen, Instandhaltung, Wasserversorgung und andere Dienstleistungen. — <sup>2)</sup> Strom, Gas, flüssige und feste Brennstoffe (einschl. Fernwärme). — <sup>3)</sup> Möbel, Heimtextilien, Haushaltsgeräte u. a. (einschl. Instandhaltung). — <sup>4)</sup> Gesundheits- und Körperpflege, Bildungswesen, persönliche Gebrauchsgegenstände, Versicherungsdienstleistungen, Finanzdienstleistungen u. a. — <sup>5)</sup> Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland (= Summe der Verwendungszwecke) zzgl. Reisesaldo (= Konsumausgaben der Inländer in der übrigen Welt abzgl. Konsumausgaben der Gebietsfremden im Inland) zzgl. Konsumausgaben der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck. — <sup>6)</sup> Preisindizes 1995 = 100. — <sup>7)</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes; Berechnungen des DIW. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

se im Durchschnitt nur um 0,8 % höher als im Jahr zuvor; erst in der zweiten Jahreshälfte kam es zu einer leichten Beschleunigung (+1½ % im vierten Quartal). Etwas stärker war der Preisanstieg auf der Verbraucherstufe, das Verlaufsmuster war aber fast das gleiche wie bei den Einzelhandelspreisen. Nach der Jahresmitte überschreitet die Teuerungsrate bei der Lebenshaltung die Marke von 2 %; im letzten Jahresviertel lag sie bei 2,4 %. Für den Jahresdurchschnitt errechnet sich eine Zunahme um 1,9 % — im Vergleich zu 1999 (+0,6 %) ein merklicher Auftrieb.

Eine differenzierte Betrachtung der Preisentwicklung bei der Lebenshaltung zeigt aber bemerkenswerte Unterschiede. Schon bei einer groben Unterteilung nach Verbrauchsgütern, Gebrauchsgütern und Dienstleistungen (einschl. Mieten) wird deutlich, dass die Verbrauchsgüter der alleinige Preistreiber waren (Abbildung 2); hier erhöhte sich die Jahresrate der Teuerung vom zweiten Quartal an fühlbar, von damals 3 % auf 5 % im Jahresendquartal. Bei den Dienstleistungen hingegen schwächte sich der Preisanstieg nach der Jahresmitte sogar ab, und bei den Gebrauchsgütern, deren Preise lange Zeit nahezu unverändert geblieben waren, gab es erst zum Jahresende hin eine geringfügige Zunahme. Bei den Verbrauchsgütern prägte der rasante Anstieg der Ölpreise die Entwicklung: Heizöl war im Jahre 2000 im Durchschnitt um mehr als

50 % teurer als 1999, bei Kraftstoffen waren es knapp 20 %. Rechnet man Heizöl und Kraftstoffe aus dem Preisindex der Lebenshaltung heraus, fällt die Teuerungsrate um rund einen Prozentpunkt geringer aus (Jahresdurchschnitt 2000: +1 %). Dies weist deutlich auf die konsumdämpfenden Wirkungen der Inflationsbeschleunigung hin: Ohne diesen externen Preisschock hätte es die merkliche Abschwächung beim privaten Konsum nicht gegeben.

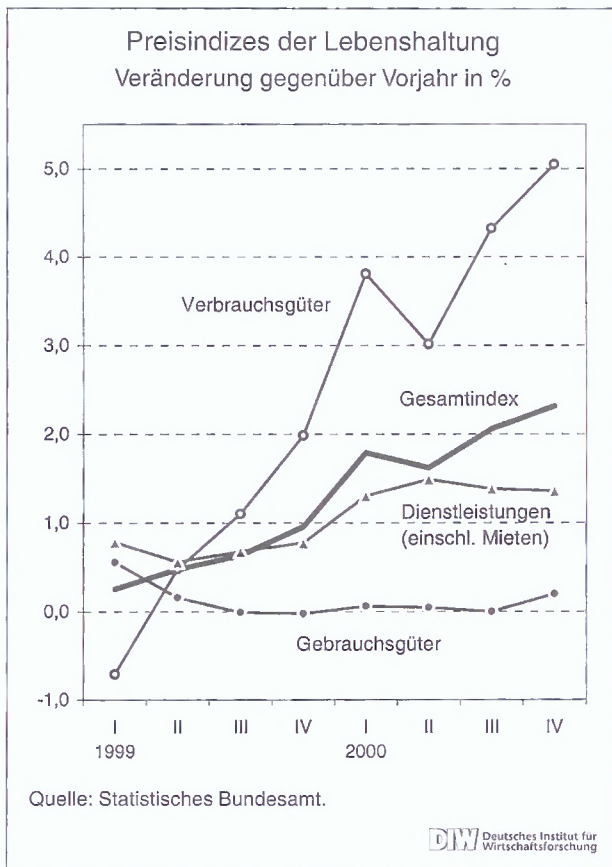
### Entwicklung in den Bereichen

Der Einzelhandel, wichtigster Lieferbereich für die private Nachfrage, hatte 2000 ein relativ gutes Jahr, insbesondere vor dem Hintergrund der langjährigen Umsatzeinbußen bis 1997. Diesmal hielt sein Umsatz mit dem privaten Konsum nahezu Schritt; das Jahresergebnis — real +1,3 % — war nur wenig schwächer. Im Jahresverlauf allerdings gab es große Schwankungen, stärker als bei der Konsumnachfrage. Positiv ragte das zweite Quartal mit einem realen Umsatzplus von gut 2 % heraus. Umgekehrt hatte auch der Abschwung im dritten und vierten Quartal beträchtliche Ausmaße (–1½ % bzw. –2 %). Demzufolge errechnet sich für das letzte Jahresviertel sogar im Vorjahresvergleich ein Minus in Höhe von 1½ %.

In der Unterteilung nach der Dauerhaftigkeit der Güter reicht die Bandbreite der realen Veränderung — über das ganze Jahr 2000 gesehen — von rund +3½ % bei Dienstleistungen bis –3 % bei langlebigen Gebrauchsgütern (Abbildung 3)<sup>3</sup>. Oberhalb des Durchschnitts von 1,5 % (inländische Konsumkäufe insgesamt) lagen noch die realen Ausgaben für Wohnungsmieten, etwas darunter die für Verbrauchsgüter und kurzlebige Gebrauchsgüter. Das negative Ergebnis bei den langlebigen Konsumgütern ist ausschließlich auf die äußerst flauere Autokonjunktur zurückzuführen: Der seit dem Herbst 1999 zu beobachtende Rückgang der Pkw-Neuzulassungen hielt bis zuletzt an, auch wenn sich in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres eine leichte Stabilisierung abzeichnete. Im Jahresdurchschnitt errechnet sich ein Minus von rund 11 %; die Zahl der Neuzulassungen fiel damit noch unter das Niveau von 1996.

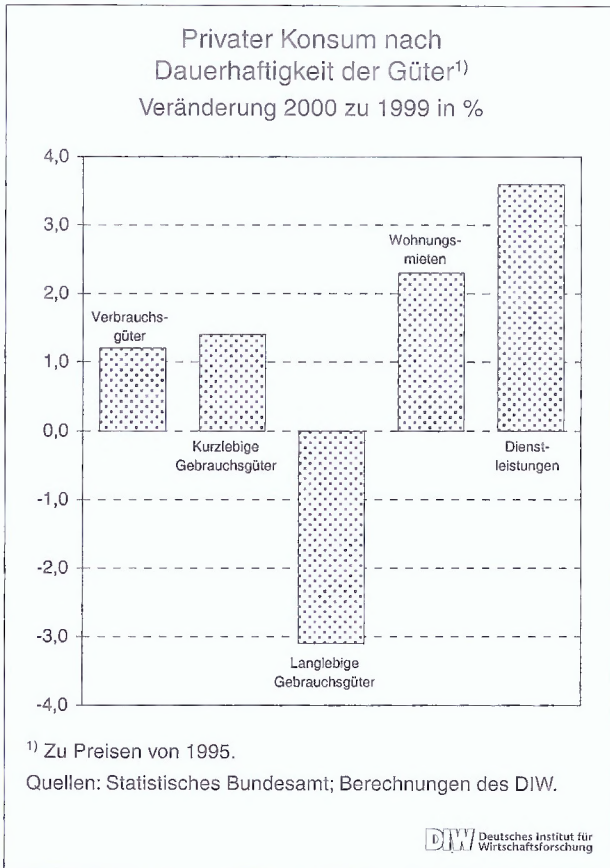
Große Diskrepanzen zeigten sich teilweise auch zwischen den einzelnen Verwendungszwecken. Vor allem für *Freizeit, Unterhaltung und Kultur* gaben die Verbraucher mehr aus (real 4 %). Hier waren in erster Linie langlebige Konsumgüter wie Geräte der Unterhaltungselektronik und Computer gefragt (+6½ %). Dem standen die realen Aus-

Abbildung 2



<sup>3</sup> Die Ausgaben der privaten Haushalte in den einzelnen Gütergruppen und Verwendungszwecken sind nach dem Inlandskonzept ausgewiesen. Dies bedeutet, dass hier — anders als bei den Konsumausgaben insgesamt — die Käufe deutscher Verbraucher im Ausland nicht enthalten sind, umgekehrt aber die Käufe ausländischer Verbraucher in Deutschland berücksichtigt werden.

Abbildung 3



gaben für Dienstleistungen der Freizeit und Kultur kaum nach (+6%). Zwar war auch hier die Abkühlung nach der Jahresmitte zu spüren — insbesondere im dritten Quartal mit einem realen Minus von gut 1% gegenüber dem Vorquartal —, doch schon im letzten Jahresviertel konnten diese Einbußen teilweise wieder wettgemacht werden.

Vergleichsweise dynamisch war im vergangenen Jahr auch die Nachfrageentwicklung bei *Einrichtungsgegenständen*, sichtbar in dem realen Plus von rund 3%. Besonders rege waren die Käufe von Haushaltsgeräten (+5%), etwas verhaltener die von Möbeln und Teppichen (+2%). Auch hier war die Expansion auf die erste Jahreshälfte konzentriert (+4,3% im Vorjahresvergleich); im zweiten Halbjahr fiel die reale Nachfrage wieder zurück, zuletzt sogar noch unter das Niveau vom ersten Jahresviertel.

Im Verwendungszweck *sonstige Waren und Dienstleistungen* sind zum überwiegenden Teil Ausgaben für Dienstleistungen zusammengefasst. Dieser Bereich entwickelte sich im Jahre 2000 durchweg expansiv. Zwar ließ auch hier das Tempo in der zweiten Jahreshälfte etwas nach, doch war der Nachfrageverlauf weiter nach oben gerichtet. Für das erste Halbjahr ergab sich ein Plus von 3,5%, für das zweite von 2,7%. Am stärksten ausgeweitet

wurden — über das ganze Jahr gesehen — die Ausgaben für Finanzdienstleistungen (real +7%). Kräftig expandierten auch die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen der Gesundheitspflege (+3½%) sowie die Inanspruchnahme von Versicherungsdienstleistungen (+3%).

Der Bereich *Haushaltsenergie* war durch gegensätzliche Bewegungen von Mengen und Preisen gekennzeichnet. Wegen der erheblichen Preissteigerungen bei Heizöl und Gas bemühten sich die privaten Haushalte, Energie zu sparen. Insbesondere Heizöl wurde der Menge nach deutlich weniger gekauft als 1999 (–6%), und ähnlich groß war der Rückgang beim Gasverbrauch (–5%); im Durchschnitt des Bereichs steht ein Minus von knapp 3% zu Buche. Dennoch stiegen die Ausgaben beträchtlich, für Haushaltsenergie insgesamt um 8%. Bei Heizöl fielen sogar Mehrausgaben von 50% an.

Der Bereich *Verkehr und Nachrichtenübermittlung* schloss als einziger das Jahr 2000 mit einem Minus ab (real –1,6%). Bei dieser Gesamtbetrachtung völlig überdeckt wird die überaus kräftige Expansion der Nachrichtenübermittlung. Der anhaltende Boom bei Mobiltelefonen trug dazu bei, dass im vierten Jahr in Folge ein zweistelliger realer Zuwachs zu verbuchen war, diesmal in Höhe von knapp 15%.

Dagegen schnitt der Verkehrsbereich weit schlechter ab (–5%). Besonders die Ausgaben für Fahrzeugkäufe waren in realer Rechnung deutlich niedriger als 1999 (–10½%). Auch wurde weniger getankt (–3½%); trotzdem stiegen die Ausgaben für Kraftstoffe wegen der starken Verteuerung — ähnlich wie beim Heizöl — beträchtlich (+14%). Ein positives Vorzeichen hatten in diesem Bereich lediglich die Verkehrsdienstleistungen (Personenbeförderung im Schienen-, Straßen- und Luftverkehr u. a.), die um real 1½% mehr in Anspruch genommen wurden. Abweichend von dem üblichen Verlaufsmuster bei der Konsumententwicklung im Jahre 2000 — Abschwächung nach der Jahresmitte — war bei Verkehr und Nachrichtenübermittlung eher eine Besserung zu konstatieren. Im letzten Jahresviertel gab es erstmals seit Mitte 1999 wieder einen realen Anstieg (+½%). Dies hatte auch damit zu tun, dass die Talfahrt bei den Autokäufen fast zum Stillstand kam.

### Ausblick

Die Eintrübung der Konsumkonjunktur in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres war im Ausmaß überraschend. Noch zu Jahresbeginn 2001 war für das zweite Halbjahr 2000 eine reale Ausweitung des privaten Konsums um 1,8% geschätzt worden;<sup>4</sup> nach den gerade vor-

<sup>4</sup> Vgl. Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2001/2002. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/2001.

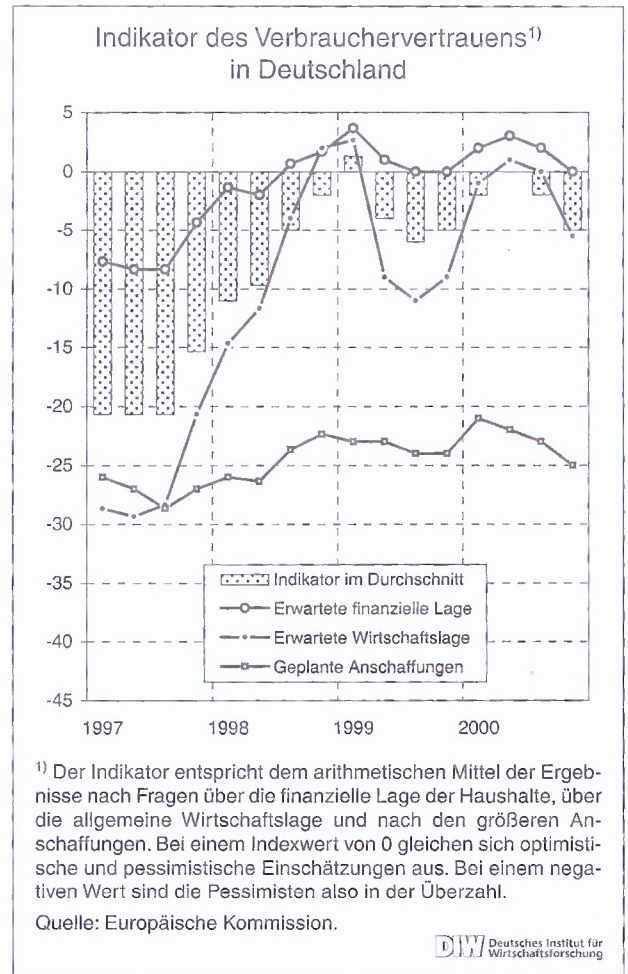
gelegten Zahlen des Statistischen Bundesamtes war der Zuwachs aber nur halb so groß. Offensichtlich hatten sich die Rahmenbedingungen für den Konsum stärker verschlechtert als seinerzeit angenommen. So haben die verfügbaren Einkommen schwächer zugenommen als in der damaligen Rechnung unterstellt. Vor allem aber sind die von der starken Verteuerung bei Heizöl und Kraftstoffen ausgehenden Entzugseffekte unterschätzt worden.

Die Erwartung einer in diesem Jahr wieder lebhafteren Konsumkonjunktur gründet sich in erster Linie auf die Entlastungen durch die Einkommensteuerreform, die zu einer Erhöhung der Nettoeinkommen führen. In welchem Ausmaß die Einkommensverbesserungen die Kaufkraft stärken, hängt von der Preisentwicklung ab. Allgemein wird — mit dem Abklingen der Teuerung bei Mineralölprodukten — für dieses Jahr eine Abflachung des Preisanstiegs bei der Lebenshaltung erwartet. In der Tat hat es bei den Preisen für Heizöl und Kraftstoffe inzwischen eine gewisse Entspannung gegeben: Vom Höchststand des Preisindex im September 2000 (152,9 auf der Basis 1995 = 100) ist der aktuelle Wert (Januar 2001: 133,4) schon ein Stück entfernt — trotz einer weiteren Anhebung der Ökosteuern zu Jahresbeginn. Dennoch sind die Verbraucherpreise zuletzt wieder schneller gestiegen, im Januar um 2,4% und im Februar sogar um 2,6% (jeweils Vorjahresvergleich). Ausschlaggebend dafür war der Auftrieb bei administrierten Preisen, die im Januar den Vorjahresstand um 4,7% übertrafen; hervorzuheben sind hier die neuen Regelungen bei der Kraftfahrzeugsteuer hinsichtlich des Schadstoffausstoßes, die zu einem „Preisanstieg“ von rund 29% führten. Rechnet man die administrierten Preise aus dem Gesamtindex heraus, fällt die allgemeine Teuerungsrate im Januar um 0,6 Prozentpunkte niedriger aus. Da aber solche Preiserhöhungen Einmaleffekte sind, werden sie im Laufe des Jahres immer weniger Einfluss auf die Preisentwicklung insgesamt haben.

Zumindest kurzfristig werden sich daher die positiven Einflüsse der Einkommensteuerreform nicht durchsetzen können. Aus der drastischen Steigerung der Heizkosten resultiert nicht nur eine Anpassung der laufenden Miete, sondern es kommt nun auch zu Nachzahlungen für das vergangene Jahr, die die von der Steuerentlastung ausgehenden Impulse weitgehend zunichte machen.<sup>5</sup>

Das Stimmungsbild bei den privaten Haushalten trübte sich nach der Jahresmitte 2000 ein (Abbildung 4). Die Erwartungen hinsichtlich der eigenen finanziellen Lage wie auch mit Blick auf die allgemeine Wirtschaftslage verschlechterten sich, und die Bereitschaft zu größeren Anschaffungen ging zurück. In der darin zum Ausdruck kommenden Verunsicherung wirkt sicherlich die rasante Öl-

Abbildung 4



preissteigerung nach. In dem Maße, wie dieser Einfluss an Kraft verliert, wird sich wohl auch die Konsumentenstimmung verbessern. Die ersten Indikatoren für dieses Jahr sind nicht ungünstig. Das Plus bei den Pkw-Neuzulassungen im Januar von 3½% gegenüber dem Vorjahr lässt auf ein Ende der Flaute bei den Autokäufen hoffen, und der Facheinzelhandel startete mit Umsatzsteigerungen, die in einigen Branchen sehr kräftig ausfielen, in das Jahr 2001. Dies spricht dafür, dass sich die positiven Wirkungen der Steuerreform allmählich durchsetzen werden.

<sup>5</sup> Vgl. Konsumnachfrage drückt weiterhin gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die ersten Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Bundesrepublik Deutschland für das vierte Quartal 2000. Bearb.: Andreas Cors. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 8/2001.

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 166 **Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010** — Ergebnisse quantitativer Szenarien. Von Martin Gornig, Bernd Görzig, Claudius Schmidt-Faber und Erika Schulz. 169 S. 1997. (3-428-09126-4). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Heft 167 **Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU -Transformation, Verflechtung, Reformbedarf.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Fritz Franzmeyer, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher und Harald Trabold, unter Mitarbeit von Silke Boger und David Rusnok. 348 S. 1997. (3-428-09133-7). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 168 **Lage und Perspektiven der deutschen Schienenfahrzeugindustrie.** Von Rainer Hopf, Hartmut Kuhfeld, Heike Link, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels, unter Mitarbeit von Alfred Haid und Kurt Hornschild. 242 S. 1997. (3-428-09141-8). DM 144,— / öS 1.051,— / sFr 128,—.
- Heft 169 **Wirtschaftliche Verflechtung zwischen EU und GUS — Niedriges Niveau, großes Potential, vage Perspektiven.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher, Harald Trabold und Ulrich Weißenburger (†) unter Mitarbeit von Silke Boger, Ulrike Ludden und David Rusnok. 210 S. 1997. (3-428-09344-5). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 170 **Lage und Perspektiven der Unternehmen in Ostdeutschland — Ergebnisse einer Umfrage.** Von Karl Brenke und Alexander Eickelpasch, unter Mitarbeit von Lorenz Blume. 124 S. 1997. (3-428-09361-5). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 171 **Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996.** Von Kornelia Hagen und Kathleen Toepel. 249 S. 1997. (3-428-09389-5). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 172 **Situation und Perspektiven der deutschen Raumfahrtindustrie — Eine ordnungspolitische Analyse.** Von Bernhard Wieland, Talat Mahmood und Lars-Hendrick Röller, Projektleitung: Kurt Hornschild. 210 S. 1998. (3-428-09440-9). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 173 **Auswertung von Statistiken über die Vermögensverteilung in Deutschland.** Von Klaus-Dietrich Bedau. 127 S. 1998. (3-428-09481-6). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 174 **Effizienz von Maßnahmen zur Verbrauchseinschränkung bei Mineralölversorgungsstörungen.** Von Rainer Hopf, Jutta Kloas, Heilwig Rieke, Martin Schmied und Franz Wittke (DIW); Klaus Lindner und Dieter Merten (IE). 239 S. 1998. (3-428-09482-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 175 **Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen — Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission.** Von Christian Weise, Stefan Bach, Heike Link, Uta Möbius, Bernhard Seidel, Wolfgang Seufert und Harald Trabold. 173 S. 1998. (3-428-09579-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 176 **Zum Einfluß betrieblicher und sektoraler Differenzierung der Arbeitskosten und sonstiger Regelungen auf die Beschäftigung im Strukturwandel.** Von Bernd Görzig, Wolfgang Scheremet und Frank Stille. 315 S. 1998. (3-428-09580-4). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 177 **Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Metallhütten in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).** Von Peter Eggert, Ilse Häusser, Bernd-Michael Kruse, Jochen Parchmann, Sighelm Thede und Eberhard Wettig. 341 S. 1998. (3-428-09682-7). DM 188,— / öS 1.372,— / sFr 167,50.
- Heft 178 **Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins für den Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 158 S. 1998. (3-428-09745-9). DM 136,— / öS 993,— / sFr 121,—.
- Heft 179 **Deutschland im Strukturwandel — Strukturberichterstattung 1997.** Von Dietmar Edler, Bernd Görzig, Dieter Schumacher, Frank Stille (Koordination), Dieter Teichmann, Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. 400 S. 1998. (3-428-09766-1). DM 212,— / öS 1.548,— / sFr 188,—.
- Heft 180 **Der deutsche Dienstleistungshandel im internationalen Vergleich.** Von Siegfried Schultz und Christian Weise unter Mitarbeit von Dieter Schumacher. 151 S. 1999. (3-428-09845-5). DM 140,— / öS 1.022,— / sFr 124,—.
- Heft 181 **Der Dienstleistungssektor in Hamburg — Stand, Verflechtung, Qualifikation und Entwicklungschancen.** Von Martin Gornig, Peter Ring und Reiner Stäglin. 230 S. 1999. (3-428-09901-X). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 182 **Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern.** Von Lorenz Blume (Universität Gh Kassel), Klaus-Peter Gaulke (DIW) und Josef Rother (GEFAK). Projektleitung: Rolf-Dieter Postlep (DIW). 108 S. 1999. (3-428-09915-X). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50,—.
- Heft 183 **Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Land Brandenburg — Strukturen, Defizite und Entwicklungsmöglichkeiten.** Von Kurt Geppert. 122 S. 1999. (3-428-09941-9). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50,—.
- Heft 184 **Auswirkungen der weltweiten Konzentration in der Bergbauproduktion auf die Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft.** Von Peter Eggert, Alfred Haid, Eberhard Wettig (DIW), Manfred Dahlheimer, Manfred Kruszona, Hermann Wagner (BGR). 398 S. 2000. (3-428-10273-8). DM 198,— / öS 1.445,— / sFr 176,—.
- Heft 185 **Kommunal Finanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg.** Von Dieter Vesper. 164 S. 2000. (3-428-10274-6). DM 148,— / sFr 131,—.

# Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 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 467,— / 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,—.
- Nr. 161 **Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen.** Von Dieter Schumacher, Harald Trabold und Christian Weise (Hrsg.). 435 S. 1997. (3-428-09239-2). DM 148,— / öS 1.080,— / sFr 131,—.
- Nr. 162 **Energiepreise als Standortfaktor für die deutsche Wirtschaft.** Von Jochen Diekmann, Manfred Horn und Hans-Joachim Ziesing. 220 S. 1997. (3-428-09333-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 163 **Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Barbara Praetorius, Bernhard Seidel und Rudolf Zwiener. 224 S. 1998. (3-428-09378-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 164 **Gesamtwirtschaftliche und regionale Effekte von Bau und Betrieb eines Halbleiterwerkes in Dresden.** Von Heike Belitz und Dietmar Edler. 127 S. 1998. (3-428-09450-6). DM 106,— / öS 774,— / sFr 94,—.
- Nr. 165 **Umwelt und empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung. Beiträge und Diskussionsberichte zu einer Tagung der Projektgruppe „Das Sozio-oekonomische Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.** Hrsg. von Jürgen Schupp und Gert Wagner. 199 S. 1998. (3-428-09457-3). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 166 **Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle — Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein.** Von Martin Gornig und Kathleen Toepel. 166 S. 1998. (3-428-09477-8). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Nr. 167 **Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die deutsche Wirtschaft.** Von Sebastian Dullien und Gustav A. Horn. 95 S. 1999. (3-428-10017-4). DM 98,— / öS 715,— / sFr 89,—.
- Nr. 168 **E-Commerce — Erfolgsfaktoren von Online-Shopping in den USA und in Deutschland.** Von Brigitte Preißl und Hans-Jörg Haas unter Mitarbeit von Christian Rickert. 112 S. 1999. (3-428-10076-X). DM 106,— / öS 774,— / sFr 94,—.
- Nr. 169 **Der Beitrag ausländischer Investoren zum Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen in den neuen Bundesländern.** Von Heike Belitz, Karl Brenke und Frank Fleischer. 115 S. 2000. (3-428-10233-9). DM 112,— / sFr 99,50.

**Der nächste Wochenbericht erscheint am 29. März 2001**

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.de>

Präsident: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Gustav A. Horn, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Ulrich Kamecke (kommissarisch),

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen (kommissarisch), Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel,

Prof. Dr. Gert G. Wagner, Dr. Hans-Joachim Ziesing

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann

*Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich — mehr als gerechtfertigt*

Bearbeitet von Dieter Vesper

*Ölverteuerung dämpfte Konsumnachfrage nach der Jahresmitte — Zur Entwicklung des privaten Konsums in Deutschland im Jahre 2000*

Bearbeitet von Jochen Schmidt

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 Conrad GmbH, Oranienburger Str. 172, D-13437 Berlin

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

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

	Arbeitslose		Offene Stellen		Auftragseingang (Volumen) <sup>2)</sup>														
					Verarbeitendes Gewerbe						Vorleistungsgüter- produzenten	Investitionsgüter- produzenten	Gebrauchsgüter- produzenten	Verbrauchsgüter- produzenten					
	Insgesamt		Inland		Ausland		mtl.	vj.	mtl.	vj.					mtl.	vj.	mtl.	vj.	
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.					1995 = 100								
1998 J	4 114		443		109,0		101,5		122,5		109,8		109,2		113,5		96,1		
F	4 110	4 112	447	444	107,7	108,2	99,2	100,5	123,1	122,2	107,6	109,1	110,1	108,7	110,0	111,7	94,0	94,8	
M	4 091		452		107,9		100,6		121,0		109,9		106,9		111,6		94,1		
A	4 094		450		110,3		101,4		126,4		111,2		111,1		112,8		97,2		
M	4 111	4 102	446	448	108,0	109,8	99,3	101,0	123,7	125,6	108,8	110,5	108,8	110,8	111,5	113,6	94,1	94,3	
J	4 111		447		111,0		102,3		126,6		111,5		112,6		116,6		91,7		
J	4 103		453		112,5		102,5		130,4		114,7		112,7		113,8		95,3		
A	4 098	4 102	458	455	116,1	114,8	104,7	103,8	136,6	134,6	115,6	115,6	120,1	117,3	119,1	116,7	95,1	94,7	
S	4 099		465		115,8		104,1		136,9		116,3		119,0		117,3		93,9		
O	4 088		473		116,9		106,5		135,7		118,3		119,5		117,7		94,9		
N	4 057	4 066	480	476	119,2	117,8	106,9	106,4	141,5	138,3	120,7	119,5	121,7	119,9	118,1	118,0	97,7	95,2	
D	4 006		487		117,2		105,9		137,6		119,6		118,7		118,3		93,0		
2000 J	3 977		488		118,0		104,9		141,5		118,8		122,9		114,6		93,5		
F	3 946	3 968	493	490	121,7	120,8	109,1	107,2	144,2	145,3	123,2	121,5	124,7	125,8	122,6	119,3	94,7	94,1	
M	3 954		493		122,8		107,7		150,1		122,4		129,8		120,7		94,0		
A	3 938		503		122,9		109,6		147,0		123,3		129,2		121,4		92,1		
M	3 902	3 921	513	507	127,0	125,6	112,3	111,0	153,5	151,8	128,0	125,9	132,6	132,2	124,8	122,4	95,9	94,9	
J	3 889		518		126,7		111,0		155,0		126,5		134,9		121,0		96,9		
J	3 872		524		125,5		109,9		153,7		124,5		133,3		125,1		94,7		
A	3 846	3 859	525	525	124,4	125,1	109,1	109,5	151,9	153,1	125,7	125,5	129,2	130,7	122,4	124,3	94,6	95,3	
S	3 826		531		125,3		109,5		153,7		126,3		129,7		125,5		96,7		
O	3 804		532		128,1		109,9		160,9		126,6		136,9		127,1		96,9		
N	3 796	3 801	534	533	128,4	130,3	110,9	111,7	160,0	163,7	125,2	126,9	140,0	142,0	130,0	130,0	93,8	96,7	
D	3 779		537		134,3		114,4		170,1		128,9		149,2		132,8		99,3		
2001 J	3 782		535		129,8		111,8		162,4		126,8		139,6		135,2		94,1		
F	3 783		540																
M																			
A																			
M																			
J																			
J																			
A																			
S																			
O																			
N																			
D																			

<sup>1)</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davor liegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — <sup>2)</sup> Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

	Beschäftigte im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe		Produktion <sup>2)</sup>										Umsätze des Einzelhandels		Außenhandel (Spezialhandel) <sup>2)</sup>			
			Verarbeitendes Gewerbe		Investitionsgüterproduzenten		Gebrauchsgüterproduzenten		Verbrauchsgüterproduzenten		Bauhauptgewerbe				Ausfuhr		Einfuhr	
	in 1000		1995 = 100										1995 = 100		Mrd. DM			
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.
1999 J	6 405		110,0		111,7		110,6		101,5		88,5		100,2		78,7		66,7	
F	6 401	6 402	108,5	109,3	110,8	110,9	109,2	110,1	101,0	101,6	81,8	86,2	99,1	100,8	79,3	236,8	69,5	204,9
M	6 393		109,3		110,2		110,4		102,2		88,2		103,1		78,7		68,7	
A	6 372		111,2		113,4		113,3		101,5		90,4		99,4		80,8		69,9	
M	6 366	6 372	107,8	110,0	109,4	112,1	108,3	112,1	99,8	100,8	85,6	88,4	97,8	99,8	79,1	241,2	71,1	211,2
J	6 363		110,9		113,7		114,8		101,0		89,1		102,1		81,3		70,3	
J	6 356		110,8		112,8		109,6		101,6		87,9		101,6		83,1		72,0	
A	6 354	6 356	112,5	112,1	115,0	114,2	115,2	112,9	102,0	101,9	88,2	88,3	100,6	100,7	83,9	252,3	74,1	220,7
S	6 354		112,9		114,7		114,0		102,1		88,6		99,9		85,2		74,6	
O	6 352		113,3		116,0		114,4		102,7		87,3		101,6		83,7		74,2	
N	6 353	6 353	114,4	113,7	116,5	115,6	116,4	115,3	102,9	102,4	86,5	87,0	102,0	102,2	88,5	259,7	77,6	226,8
D	6 354		113,3		114,2		115,1		101,6		87,2		102,9		87,5		75,1	
2000 J	6 354		114,2		118,5		115,4		100,9		84,7		101,4		89,0		79,7	
F	6 354	6 354	117,0	115,9	121,0	120,5	119,5	117,7	102,7	101,7	91,9	86,2	105,2	102,4	90,3	272,9	78,7	241,3
M	6 353		116,4		121,9		118,3		101,4		81,8		100,7		93,6		83,0	
A	6 371		116,3		121,1		117,0		103,0		79,0		103,9		91,9		81,9	
M	6 376	6 370	121,3	118,6	127,5	124,1	126,0	120,0	104,8	104,0	85,0	80,8	108,3	104,8	96,8	285,5	86,2	254,7
J	6 377		118,4		123,5		117,1		104,3		78,2		102,1		96,8		86,6	
J	6 382		119,7		125,0		123,9		103,7		79,2		100,7		96,3		87,6	
A	6 384	6 382	119,6	120,1	126,7	127,5	121,2	122,3	103,6	103,7	81,2	79,6	105,8	103,8	97,9	293,7	88,7	268,0
S	6 381		121,0		130,8		121,7		103,7		78,4		105,0		99,5		91,6	
O	6 391		121,4		129,2		122,2		104,0		81,8		102,2		106,9		96,4	
N	6 396	6 392	121,9	123,0	131,6	132,5	124,7	124,7	103,1	103,9	84,3	84,1	103,9	102,4	103,3	316,4	97,9	295,8
D	6 399		125,6		136,7		127,1		104,7		86,3		101,2		106,2		101,4	
2001 J			123,7		136,1		128,2		103,0		80,3							
F																		
M																		
A																		
M																		
J																		
J																		
A																		
S																		
O																		
N																		
D																		

<sup>1)</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davor liegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — <sup>2)</sup> Außerdem arbeitstäglich bereinigt.