

Forum der Bundesstatistik

# **ÖKONOMISCHE LEISTUNGSFÄHIGKEIT DEUTSCHLANDS**

**– Bestandsaufnahme und statistische Messung  
im internationalen Vergleich –**

Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium  
am 20./21. November 2003 in Wiesbaden

## **Band 44**

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

**Herausgeber:** Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

**Fachliche Informationen**

zu dieser Veröffentlichung:

Gruppe I B

Tel.: +49 (0) 6 11 / 75 20 77

Fax: +49 (0) 6 11 / 75 39 50

[christian.koenig@destatis.de](mailto:christian.koenig@destatis.de)

**Allgemeine Informationen**

zum Datenangebot:

Informationsservice,

Tel.: +49 (0) 6 11 / 75 24 05

Fax: +49 (0) 6 11 / 75 33 30

[info@destatis.de](mailto:info@destatis.de)

[www.destatis.de](http://www.destatis.de)

**Veröffentlichungskalender  
der Pressestelle:**

[www.destatis.de/presse/deutsch/cal.htm](http://www.destatis.de/presse/deutsch/cal.htm)

Erschienen im Oktober 2004

Preis: EUR 14,80 [D]

Bestellnummer: 1030444-04900-1

ISBN: 3-8246-0735-2

Recyclingpapier aus 100 % Altpapier.

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2004

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

**Vertriebspartner:** SFG Servicecenter Fachverlage

Part of the Elsevier Group

Postfach 43 43

72774 Reutlingen

Tel.: +49 (0) 70 71 / 93 53 50

Fax: +49 (0) 70 71 / 93 53 35

[destatis@s-f-g.com](mailto:destatis@s-f-g.com)

## Vorwort

Das Statistische Bundesamt und die Deutsche Statistische Gesellschaft – Ausschuss Methodik Statistischer Erhebungen – veranstalten im November jeden Jahres in Wiesbaden ein gemeinsames wissenschaftliches Kolloquium zu Themen, die aktuelle sozio-ökonomische Fragestellungen aus dem Interaktionsbereich zwischen Statistik, Politik und Forschung behandeln. Diese Veranstaltungsreihe ist seit dem ersten Kolloquium im Jahr 1992 zu einer die vielfältigen Interessen der statistischen Forschung und ihrer Nutzer verbindenden Institution geworden.

Das zwölfte Kolloquium zum Thema „Ökonomische Leistungsfähigkeit Deutschlands – Bestandsaufnahme und statistische Messung im internationalen Vergleich“ hatte das Ziel, vor dem Hintergrund der Reformen in den Sozialsystemen in Deutschland aktuelle Informationen darzustellen und zu diskutieren. Neben grundlegenden Themen und den Fragen der statistischen Messbarkeit wurden auch eine Reihe sensibler Bereiche von Unternehmenssteuern über Bildung, Arbeitsmarkt und Sozialleistungen bis hin zum Gesundheitswesen behandelt. Darüber hinaus trug das Kolloquium dazu bei, die gute und eingespielte Kooperation zwischen amtlicher Statistik, Wissenschaft und ihren Nutzern aus Wirtschaft, Politik, Verbänden und Instituten in der Tradition der früheren Wiesbadener Kolloquien zu fördern und fortzusetzen. Moderiert wurde die im November 2003 im Statistischen Bundesamt in Wiesbaden durchgeführte Veranstaltung von Herrn Prof. Dr. Ullrich Heilemann von der Universität Leipzig.

Bei der Publikation der Tagungsbeiträge haben die Veranstalter in diesem Jahr Neuland betreten, denn zusätzlich zum vorliegenden gedruckten Buch wurden die Beiträge erstmals auch in Dateiform im Internet bereitgestellt. Unter der Internetadresse <http://kolloq.destatis.de/> finden die Nutzer nicht nur die Kurz- und Langfassungen der Beiträge des zwölften gemeinsamen wissenschaftlichen Kolloquiums sondern künftig auch die Ankündigungen, Abstracts und Beiträge der kommenden Kolloquien. Mit der Bereitstellung der Ergebnisse im Internet haben die Veranstalter den Wünschen der Nutzer in Statistik, politischer Öffentlichkeit und wissenschaftlicher Forschung nach möglichst rascher und einfach weiterverarbeitbarer Ergebnisveröffentlichung entsprochen. Darüber hinaus bestand auch der Wunsch, die etablierte Reihe der Tagungsbände im Rahmen der Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“ in der bewährten Tradition fortzusetzen und somit auch weiterhin die klassische Form der Rezeption durch Lektüre eines gedruckten Buches zu ermöglichen.

Das Wiesbadener Kolloquium wird in bewährter Kooperation zwischen dem Statistischen Bundesamt und der Deutschen Statistischen Gesellschaft weitergeführt werden und auch künftig ein Forum für den Austausch zwischen Produzenten und Konsumenten der Statistik darstellen.

Wiesbaden, im September 2004

Dr. Manfred Ehling  
Statistisches Bundesamt

Prof. Dr. Walter Krug,  
Dr. Rolf Wiegert  
Deutsche Statistische Gesellschaft  
Ausschuss Methodik  
Statistischer Erhebungen

# Inhalt

Seite

Vorwort .....	3
<i>Johann Hahlen</i> Begrüßung .....	5
<i>Ulrich Heilemann</i> Einführung in das Thema .....	10
<i>Hans J. Barth</i> Die deutsche Wirtschaft im internationalen Vergleich .....	23
<i>Michael Hüther</i> Wachstum: Wunsch oder Wirklichkeit? – Methodische Aspekte .....	43
<i>Michael Grömling</i> Globalisierungstendenzen der deutschen Wirtschaft – was ist messbar? .....	72
<i>Christoph Spengel</i> Unternehmensgewinne und -steuerbelastung im internationalen Vergleich – Indikator der Leistungsfähigkeit? .....	91
<i>Birgit Mackenthun/Klaus-Dirk Henke/Jonas Schreyögg</i> Gesundheitswesen als Wachstumsfaktor .....	114
<i>Stefan C. Wolter</i> Leistungsindikatoren im Bildungsbereich .....	127
<i>Thomas Riede</i> Arbeitsmarkt in Deutschland – Monatliche Erhebung zum ILO-Erwerbsstatus .....	137
<i>Achim Kemmerling</i> Die Messung sozialstaatlicher Leistungen – Brutto- und Nettosozialleistungsquote .....	150



Johann Hahlen \*)

## Begrüßung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

seien Sie herzlich in Wiesbaden zu unserem inzwischen zwölften gemeinsam mit der Deutschen Statistischen Gesellschaft veranstalteten wissenschaftlichen Kolloquium willkommen. Thema unserer diesjährigen Veranstaltung ist die ökonomische Leistungsfähigkeit Deutschlands.

Ein aktuelleres Thema hätte im Herbst 2003 kaum gewählt werden können. Das Ende Oktober vorgestellte Herbstgutachten der sechs führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute rechnet für 2003 mit einer Stagnation und für 2004 mit einem nur geringfügigen Wachstum von 1,7 %. Die Bundesregierung hat ihre Prognosen ebenfalls nach unten korrigiert und nimmt ebenfalls an, dass es kein Wirtschaftswachstum im Jahr 2003 geben wird. Gleichzeitig erwarten die Institute einen weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahlen in 2004 selbst bei 1,7 % Wachstum.

Die Einschätzungen der führenden Ökonomen liegen in diesem Jahr sehr eng beieinander. Das am 12. November diesen Jahres vorgestellte Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht je nach Umsetzung der zur Zeit in der politischen Gremien diskutierten haushaltspolitischen Maßnahmen von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in 2004 zwischen 1,5 % und 1,7 % aus. Der Sachverständigenrat erwartet, dass die Arbeitslosenquote über 10 % verharren wird.

Vor diesem Hintergrund kommt den anstehenden Reformen in den Steuer- und Sozialsystemen eine für die Investitionstätigkeit und für das Wirtschaftswachstum in Deutschland wesentliche Bedeutung zu. Die Diskussion um nachhaltige Reformen der sozialen Sicherungssysteme schärft allmählich bei den Bürgerinnen und Bürgern das Bewusstsein, dass sie für ihre soziale Sicherung mit vorsorgen müssen. Daran ändern auch die zur Zeit noch niedrigen Abschlusszahlen bei den so genannten Riesterverträgen nichts. Über eine kapitalgedeckte Altersvorsorge können Ersparnisse zur Finanzierung von Investitionen genutzt und so durch den Multiplikatoreffekt der Investitionen ein Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum geleistet werden. Ob es dazu allerdings kommt, hängt auch von den Erwartungen der Unternehmer ab, denn nur bei positiven Erwartungen über die Nachfrage werden die Unternehmen investieren. Dabei stellt sich in der globalisierten Welt auch die Frage, wo die Investitionen getätigt werden. Denn Investitionen in Deutschland helfen am besten, die bestehende Probleme zu überwinden.

Für die Investitionen und damit für das wirtschaftliche Wachstum ist neben den Erwartungen der Unternehmen über die ökonomische Entwicklung und damit über ihre Absatzchancen auch Planungssicherheit ein wichtiger Faktor. Sie beeinflusst die Frage, wo

---

\*) Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

investiert wird, ob in Deutschland oder im Ausland. Für die unternehmerischen Entscheidungen geht es um das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen und hierunter ist nicht zuletzt eine berechenbare Steuer- und Abgabepolitik zu verstehen.

Im Zusammenhang mit den Reformen in den Steuer- und Sozialsystemen in Deutschland gibt es Themenbereiche, die zwar in Fachkreisen immer wieder angesprochen werden, die aber meines Erachtens auch in der öffentlichen Diskussion stärker thematisiert werden sollten, um das Bewusstsein für – und damit hoffentlich auch die Einsicht der Bevölkerung in – die Notwendigkeit der Reformen zu schärfen. Drei solcher Bereiche möchte ich hier kurz ansprechen, sie betreffen den Missbrauch von Sozialleistungen, das Bildungsniveau vieler Langzeitarbeitsloser und die Altersvorsorge. Alle drei Bereiche sind sensibel, gleichwohl wird man um ihre öffentliche Diskussion nicht herumkommen, will man die Akzeptanz für die anstehenden Reformen erhöhen.

Lassen sie mich mit der Frage des Missbrauchs von Sozialleistungen beginnen. Die Bundesrepublik Deutschland ist als demokratischer und sozialer Rechtsstaat verfassungsrechtlich an das Sozialstaatsgebot gebunden und das ist auch gut so. Nur müssen wir angesichts leerer Kassen sicherstellen, dass wirklich Bedürftige in den Genuss von Sozial- und Arbeitslosenhilfe kommen. Den wirklich Bedürftigen kann und soll die Unterstützung weder genommen noch gekürzt werden. Aber denen, die nicht bedürftig, sondern arbeitsfähig aber nicht arbeitswillig sind und die mit Unterstützungszahlungen und Schwarzarbeit ökonomisch besser gestellt werden, als regulär Beschäftigte, sollte die Unterstützung entzogen werden. Denn diese Menschen leben auf Kosten der regulär Beschäftigten, die über ihre Beiträge unser Sozialsystem finanzieren. Es ist einfach nicht vorstellbar, dass wir bei über 4 Millionen Arbeitslosen Erntehelfer aus Osteuropa bei der Erdbeer- und Spargelernte, der Weinlese und in anderen Bereichen der Land- und auch der Bauwirtschaft beschäftigen. Hier muss dafür gesorgt werden, dass regulär Beschäftigte, die unser Sozialsystem finanzieren, besser gestellt werden, als diejenigen, die das System missbrauchen. Genau in diesem Sinne sollte sich Leistung als Beitrag für die Gesellschaft wieder lohnen.

Ein zweites wichtiges Thema scheint die Bildung vieler Arbeitssuchender zu sein. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung weg von der Industrie hin zur Dienstleistungsgesellschaft haben sich die Anforderungsprofile an die Qualifikation der Beschäftigten stark nach oben verschoben. Dies wird durch die damit einhergehende zunehmende Automatisierung und Computerisierung in den Fertigungsbetrieben noch verstärkt. Während vor 20 bis 30 Jahren noch ausreichend Jobs für weniger qualifizierte Arbeitnehmer in der Industrie zur Verfügung standen, sind diese Tätigkeiten heute vielfach von Industrierobotern übernommen worden. Es ist natürlich zu begrüßen, dass monotone und körperlich nicht angenehme Arbeiten automatisiert worden sind. Aber dadurch sind Tätigkeiten für weniger Qualifizierte weggefallen. Ein Blick auf das Qualifikationsprofil der Langzeitarbeitslosen zeigt, dass viele ohne Schul- oder ohne Berufsabschluss sind. Gerade für Arbeitslose ohne Schul- und Berufsausbildung gibt es zu den bestehenden Löh-

nen wenig Beschäftigungsmöglichkeiten, weil deren Arbeitsleistung – gemessen an ihrem Qualifikationsniveau – für viele Unternehmen zu teuer ist und sie deshalb nicht beschäftigt werden. Hier gilt es Rahmenbedingungen zu verändern, um diese Menschen wieder in qualifikationsadäquate Beschäftigung zu bringen. Bau- und Landwirtschaft kommen hier ebenso in Betracht wie eine ganze Reihe von Tätigkeiten im kommunalen, haushaltsnahen und sozialen Bereich, wo Engagement mangelnde Qualifikation ausgleichen kann und wo ein großer Bedarf in unserer Gesellschaft besteht.

Konkret geht es hier um die Frage, wie mehr Beschäftigung im Niedriglohnsegment geschaffen werden kann. Der Sachverständigenrat schlägt dazu unter anderem eine stärkere Spreizung der qualifikatorischen Lohnstruktur insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit vor.<sup>1)</sup> Der Rat stellt fest, dass auch die im Zuge der sog. „Hartz-Gesetze“ geschaffene Reform der geringfügigen Beschäftigung in Form von „Mini-Jobs“ und „Mid-Jobs“ die Attraktivität einer legalen Beschäftigung im Niedriglohnbereich merklich erhöht habe.<sup>2)</sup> Zur Stärkung der Eigeninitiative der Arbeitslosen lobt der Rat das vom Deutschen Bundestag Ende September diesen Jahres beschlossene „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“, das die Anspruchsberechtigung für Arbeitslosengeld auf 12 Monate begrenzt ebenso wie die mit „Hartz IV“ titulierte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in etwa auf dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe.<sup>3)</sup> Zu diesen Reformen schreibt der Rat wörtlich: *„Diese ausgesprochen sinnvollen wie notwendigen Vorhaben mutig gegen einen erbitterten Widerstand in Angriff genommen zu haben, dafür verdient die Bundesregierung Anerkennung.“*<sup>4)</sup> Kritisch äußern sich die „fünf Weisen“ hingegen zu der beschlossenen Berücksichtigung eines ortsüblichen Lohns, unterhalb dessen Empfänger von Arbeitslosengeld II keine Beschäftigung annehmen müssen.<sup>5)</sup>

Der dritte und problematischste Bereich betrifft die Altersvorsorge. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat bereits in seinem letztjährigen Gutachten darauf hingewiesen, wie wichtig es sei, die Bürger von der Notwendigkeit des privaten Altersvorsorgesparens zu überzeugen.<sup>6)</sup> Der Rat schreibt, dass die Bürger die Höhe ihrer zu erwartenden gesetzlichen Rente überschätzen, „was nicht zuletzt von der Politik durch ihren Hinweis auf eine nur geringe Senkung des – bekanntlich wenig aussagekräftigen – Rentenniveaus von 70 vH auf schlimmstenfalls 67 vH im Jahre 2030 unterstützt wird.“<sup>7)</sup> Hans-Werner Sinn, der Präsident des Ifo-Instituts hat

1) Statistisches Bundesamt, Forum der Bundesstatistik, Bd. 44. – Vgl. SVR-Gutachten 2003/2004, Randziffer 634.

2) Vgl. SVR-Gutachten 2003/2004, Randziffer 669.

3) Vgl. SVR-Gutachten 2003/2004, Randziffer 666, 671 und 700.

4) Vgl. SVR-Gutachten 2003/2004, Randziffer 671.

5) Vgl. SVR-Gutachten 2003/2004, Randziffer 671 und 717.

6) Vgl. SVR-Gutachten 2002/2003, Randziffer 234.

7) Vgl. SVR-Gutachten 2002/2003, Randziffer 234.

Ende Oktober diesen Jahres in der Talksendung „Maischberger“ im Nachrichtenkanal n-tv dem Fernsehpublikum vorgerechnet, dass in 30 Jahren bei gleich bleibenden Rentenbeitragssätzen und gleich bleibendem Bundeszuschuss zur Rentenversicherung durch die demographische Entwicklung die gesetzlichen Renten bei der Hälfte des heutigen Niveaus liegen werden, wenn pro Erwerbstätigen dann doppelt so viele Rentner versorgt werden müssten wie heute. Die dahinter stehenden Informationen des Statistischen Bundesamtes, wie sich der Altenquotient gemäß der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung in 30 bis 50 Jahren je nach Modellannahmen entwickelt, sind für Wissenschaft und Politik unverzichtbare Grundlagen, werden aber wegen ihrer abstrakten Darstellung von breiten Bevölkerungsschichten kaum verstanden. Deshalb ist es wichtig, dass Wissenschaft und Politik diese Zusammenhänge den Bürgern verständlich machen. Denn nur wenn die Bürger von der Notwendigkeit des privaten Altersvorsorgesparens überzeugt werden, können sie rasch und umfassend mit ihrer dringend erforderlichen privaten Altersvorsorge beginnen.

Eine Schaffung von Problembewusstsein bei den jüngeren jetzigen Erwerbstätigen birgt aber auch grundsätzlichen gesellschaftlichen Diskussionsstoff. So weist der Sachverständigenrat darauf hin, dass bei den derzeit diskutierten Vorschlägen zur Rentenreform ein Konflikt zwischen der langfristigen Finanzierbarkeit und einer Gleichbehandlung der Generationen besteht.<sup>8)</sup>

Wichtiger als die Diskussion um die intergenerative Gerechtigkeit erscheint mir, dass eine berechenbare und nachvollziehbare Perspektive für die heutigen Erwerbstätigen geschaffen wird. Denn bereits die Sorge um das Fehlen einer sicheren Perspektive wirkt für die heutigen Erwerbstätigen als Anreiz, sich dem Sozialversicherungssystem zu entziehen und in Schwarzarbeit auszuweichen.

So wichtig die Beschäftigung mit diesen Problemfeldern auch ist, darf aber darüber auch die soziale Komponente für wirklich Bedürftige niemals aus den Augen verloren werden, denn gerade Schwache und Kranke dürfen bei den anstehenden Reformen nicht ausgegrenzt werden. Dies ist besonders bei den Reformvorschlägen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung zu beachten. Hier muss sichergestellt sein, dass Kranke bei wichtigen Leistungskürzungen der gesetzlichen Krankenversicherung von den Möglichkeiten einer privaten Absicherung nicht aufgrund ihrer Vorerkrankungen ausgeschlossen werden dürfen. Werden wichtige Leistungen aus dem Katalog der gesetzlichen Krankenversicherung herausgenommen und sind solche Risiken künftig privat abzusichern, muss ein Kontrahierungszwang sicher stellen, dass die privaten Versicherer alle Versicherten annehmen müssen und keine Personen mit Vorerkrankungen ausschließen dürfen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

---

8) Vgl. SVR-Gutachten 2003/2004, Randziffer 342.

hat in seinem Gutachten vom Herbst 2002 bei seinen Vorschlägen zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung mehrfach auf einen Kontrahierungszwang seitens der Versicherer hingewiesen, so zum Beispiel beim Zahnersatz.<sup>9)</sup>

Ich glaube, dass wir grundsätzlich eine stärkere öffentliche Diskussion über Themenbereiche wie die soeben angesprochenen bei den anstehenden Reformen benötigen, denn sie trägt zum notwendigen Bewusstseinswandel in der Bevölkerung bei, um weg von einer „Vollkasko mentalität“ staatlicher Versorgung hin zu mehr Eigenverantwortung zu gelangen und gleichzeitig die Belange wirklich Bedürftiger nicht aus den Augen zu verlieren.

Darüber hinaus wird eine ganze Reihe von Maßnahmen in den verschiedensten Bereichen erforderlich sein, wollen wir die ökonomische Stellung Deutschlands innerhalb der Weltspitze sichern. Dies belegt auch das Programm unseres Kolloquiums. Ein Blick auf die Themen der beiden vor uns liegenden Tage zeigt, dass neben den grundlegenden Themen, mit denen unser Kolloquium beginnt und den Fragen der statistischen Messbarkeit auch eine Reihe sensibler Bereiche von Unternehmenssteuern über Bildung, Arbeitsmarkt und Sozialleistungen bis hin zum Gesundheitswesen auf unserer Agenda stehen. Selbstverständlich kann unsere Veranstaltung nur Schlaglichter werfen und das Thema nicht in toto behandeln, ich glaube aber, dass den Organisatoren eine sehr interessante Themenauswahl gelungen ist. Ich denke wir dürfen uns nicht nur auf informative Vorträge, sondern auch auf spannende und zum Teil sicherlich auch kontroverse Diskussionen im Rahmen dieses wissenschaftlichen Kolloquiums freuen.

Herr Professor Heilemann, ich freue mich sehr und es ist eine Ehre für uns, dass Sie sich bereit erklärt haben, uns als Moderator durch diese Veranstaltung zu führen und ich bitte Sie, jetzt die Moderation zu übernehmen.

---

9) Vgl. SVR-Gutachten 2002/2003, Randziffer 490. Aber auch bei privaten Unfällen, wo die vom SVR vorgeschlagene obligatorische Versicherung den Kontrahierungszwang automatisch beinhaltet (Randziffer 492). Der Kontrahierungszwang wird ebenfalls in Randziffer 525 bei den Vorschlägen zum Ausstieg aus dem derzeitigen Umlageverfahren zugunsten eines kapitalgedeckten Systems erwähnt.

## Einführung in das Thema

Beschäftigt man sich mit dem Thema „Ökonomische Leistungsfähigkeit Deutschlands – Bestandsaufnahme und statistische Messung im internationalen Vergleich“ näher, so wird man rasch gewahr, wie viel zu den beiden Themen – denn im Grunde sind es ja zwei! – und gleichzeitig doch auch wie wenig dazu bislang gesagt worden ist. So kam auch wer sich an der Debatte um den „Standort Deutschland“ nicht beteiligte nicht umhin, mindestens ihre Ergebnisse zu registrieren – aber wer war von diesen Befunden angesichts ihrer oft willkürlichen inhaltlichen Verengungen, methodischen Mängel und defizitären Datenbasis überzeugt? Doch wohl nur die Medien! Nicht anders beim zweiten Thema. Selbstverständlich sind uns allen in mehr oder weniger scharfen Umrissen die Harmonisierungsbemühungen der Statistik auf europäischer Ebene geläufig, kürzlich die erfolgreiche Etablierung des langjährigen Desideratums „Harmonisierter Verbraucherpreisindex“. Ähnliches dürfte für die Anstrengungen der internationalen Institutionen gelten oder, sehr eng umrissen, die Probleme, die Wechselkurse für internationale Vergleiche bedeuten. Dagegen dürften Umfang und Dauer z. B. des von *Irving Kravis* (1968) gestarteten *International Comparison Project* (ICP) der Vereinten Nationen (Maddison 2003, S. 24), dessen geringe Fortschritte und deren Ursachen allenfalls denen bekannt sein, die mit den „langen Reihen“ von *Summers/Heston* oder *Maddison* arbeiten.

Etliche dieser Lücken werden im Verlauf der Tagung detailliert diskutiert, so dass sich die weiteren Ausführungen darauf beschränken können, einige eher allgemeine Überlegungen und Beobachtungen vorzutragen. Im Vordergrund steht dabei der erste Themen- teil, der zweite wird nur knapp angesprochen. Von den Konsequenzen unterschiedlicher statistischer Erfassungs-, Modellierungs- und Disseminations-Konzepte ist hier daher wenig die Rede, auch deshalb nicht, weil selbst auf der nationalen Ebene diese Fragen noch kaum allseits befriedigend gelöst sind.

Der Blick nach draußen, um Neues und Nützlichendes zu erfahren, ist natürlich nicht neu.<sup>1)</sup> *Bacon* etwa fordert dessen systematische Pflege in seiner 1638 erschienenen Utopie „*Nova Atlantis*“: Von den 36 Ämtern und Diensten des „Hauses Salomons“, dem Zentrum der staatlichen Leitung und Gelehrsamkeit von *Nova Atlantis*, fahren zwölf in fremde Länder und bringen Bücher und Versuchsmuster zurück; weitere drei durchforsten die Literatur nach nützlichen Erkenntnissen, und drei bringen schließlich diese Ergebnisse in Lehrsätze und Tabellen, damit sich „der Verstand danach richten und daraus Beobachtungsmöglichkeiten und Grundsätze entnehmen kann“ (*Bacon* 1980, S. 213 f.).<sup>2)</sup>

\*) Prof. Dr. Ullrich Heilemann, Universität Leipzig, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung (IEW).

1) Vgl. dazu z. B. auch die „Historische Vorbemerkung“ in *Menges* (1981).

2) Die Hälfte der Beamten/Gelehrten widmet sich also der Sammlung, Auswertung und Darstellung vorliegender Informationen. Mit Blick auf den Veranstalter verdient übrigens festgehalten zu werden, dass in *Nova Atlantis* genau geprüft, was veröffentlicht wird und was nicht – „wenn wir auch einiges davon mit allgemeiner Zustimmung zuweilen dem König und dem Senat enthüllen, so halten wir anderes doch völlig innerhalb unserer Gemeinschaft“ (*Bacon* 1980, S. 214).

Internationale Vergleiche, Vergleiche ganz allgemein, stehen allenthalben hoch im Kurs; Angebot und Nachfrage sind so groß wie nie zuvor. Die Gründe liegen auf der Hand: Die aktuelle Runde der Globalisierung ersetzt die mit dem Zusammenbruch des Ostblocks weggefallene „systemische Rivalität“ durch eine neue universale „Rivalität der Nationen“, die offenbar beständig nach Rangbestimmung verlangt – ironischerweise trotz zunehmender Entgrenzung und Einschränkung nationaler und internationaler Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten und damit auch politischer Verantwortbarkeit. Hinzu treten die Vorlieben des Zeitgeistes für Sport (wieder einmal) und für das „Einfache“, für die „Reduktion von Komplexität“. Verstärkt wird dies durch die generellen reduktionistischen Bedürfnisse des binären Zeitalters, die „Evaluationen“, *benchmarking* und *ranking* aller Art zu bislang nicht gekannter Hochkonjunktur verhalfen. Sie rückten den „Vergleich“ in den Mittelpunkt des medialen, vor allem des politischen und als Folge auch des wissenschaftlichen Interesses, was das Angebot zusätzlich stimulierte. Interesse allein genügt freilich nicht. Erhebliche Verbesserungen auf der Angebotsseite scheinen es zu gestatten, der wachsenden Nachfrage gerecht zu werden. Das Angebot an international vergleichbarer Statistik hat bemerkenswert zugenommen. Die jahrzehntelangen Bemühungen darum begannen Früchte zu tragen, namentlich in den Industrieländern, aber nicht nur dort (Ryten 1999, 2000). Vor allem erwiesen sich in diesem Zusammenhang die europäische Integration und die Währungsunion für europäische Vergleiche als außerordentlich fruchtbar,<sup>3)</sup> übrigens auch, wenn man dies so sagen darf, der Zusammenbruch des Ostblocks mit seinen spezifischen statistischen Konzeptionen, z. B. was die Messung der Produktion angeht.

All dies würde freilich nicht ausgereicht haben, hätten die technischen Möglichkeiten nicht so rasante Fortschritte gemacht, wären internationale Datenbanken nicht ebenso ubiquitär geworden wie die Methoden zu ihrer Erstellung und Bearbeitung, der Zugriff auf ihre Inhalte und deren Auswertung.

Fortschritt oder Bequemlichkeit haben ihren Preis. Allfällige methodische und sonstige Skrupel bezüglich internationaler Vergleiche finden nur in Nebensätzen Erwähnung, werden in Fußnoten oder im statistischen Anhang versteckt. Alter und Reputation schützen dabei nicht immer vor Torheit: So führte die Neue Züricher Zeitung (NZZ) vom 31.10.2003 unter der Überschrift „Botswana vor Italien“ zum „Global Competiveness Report“ des *World Economic Forum* aus, die Studie „ist zwar methodisch seit je nicht über jeden Zweifel erhaben (daran ändert auch die Mitwirkung von *Michael Porter* aus *Harvard* nichts), aber sie weckt dennoch Jahr für Jahr das Interesse unzähliger Menschen in aller Welt“ (G. S. 2003) – zu allem Übel auch das der NZZ, möchte man hinzufügen!

Mit der Thematisierung der statistischen Messung im internationalen Vergleich lenken die Veranstalter die Aufmerksamkeit also auf ein wichtiges und aktuelles Thema. Aus

3) Zu einem aktuellen Überblick über die fachlichen Herausforderungen, vor denen die europäische Statistik steht – seit In-Kraft-Treten der Währungsunion u. a. die Bereitstellung aktueller Konjunkturdaten. – Vgl. *Klumpe/Köhler* (2003) sowie bezüglich der Lissabon-Strategie und die Fortschrittsmessung mittels jährlicher Strukturindikatoren *Jörgler* (2003).

statistischer wie aus ökonomischer Sicht ist es jedenfalls mehr als berechtigt zu fragen, ob die hohen Erwartungen gerechtfertigt sind, die von Politik, Wissenschaft und „Märkten“ an den Informationsgehalt und die Tragfähigkeit solcher Vergleiche geknüpft werden. Von der grundsätzlichen Kritik an der Relevanz des „Wettbewerbs der Volkswirtschaften“ ganz abgesehen, wie sie z. B. von *Paul Krugman* (1996, S. 5 ff.) formuliert wurde – „falsche Analogie von Unternehmen und Volkswirtschaften“, „geringe empirische Relevanz bei gleichwohl hoher politischer Attraktivität“ und „gefährlichen Konsequenzen für die nationale Politik und das internationale System“.

Dass in diesem Kolloquium die Frage am Beispiel Deutschlands beantwortet werden soll, ist für uns gegenwärtig nicht allzu vorteilhaft. Über Jahrzehnte nahm Deutschland im Kreis der G7-Länder, was Wachstum, Preisstabilität und Beschäftigung anbelangt, „Spitzenplätze“ ein. Seit Beginn der neunziger Jahre belegen wir – namentlich auch in Europa – gemessen am „Ist“ von Wachstum und Beschäftigung nur noch hintere Plätze – das „Modell Deutschland“ hat die „rote Laterne“. Über die Ursachen dieses „Abstiegs“ wird noch gestritten. Feststehen dürfte, dass dabei neben zyklischen Einflüssen vor allem die Folgen der deutschen Einigung (auch mit Blick auf den schieren statistischen Befund) sowie die Konsolidierungsanstrengungen im Zusammenhang mit der Europäischen Währungsunion (EWU) eine zentrale Rolle spielten. Hinzu treten ungewöhnlich große sektorale Probleme in der Bauwirtschaft und im Finanzsektor, verstärkt durch die tiefe Krise der Weltwirtschaft im Gefolge der Rezession der US-Wirtschaft sowie die sich anschließenden akzidentiellen Krisen der Weltwirtschaft.<sup>4)</sup> Aber vielleicht beschert uns die Veranstaltung außer der Befriedigung unserer kollektiven Sehnsucht nach eigener Diminuirung auch bessere Einsichten in die Beschränkungen internationaler Vergleiche. Der im Thema angesprochene Potenzialgedanke könnte eine Renaissance dergestalt erfahren, dass stagnierendes Wirtschaftswachstum und hohe Arbeitslosigkeit nicht nur als Belege aktueller Schwächen und Mängel, sondern auch als Voraussetzungen für bessere Zeiten gewertet werden.

Die Vorliebe für internationale Vergleiche ist also groß. Leider gilt dies auch für deren Schwierigkeiten, so dass ihr seit je die Einsicht entgegenstand, dass ihr diagnostischer, vor allem jedoch ihr therapeutischer Gehalt gering sind. Die Mathematik misst die Dimensionen eben nur, *nachdem* die Objekte um alle qualitativen Elemente bereinigt wurden. Die Statistik zählt, aber sie wägt nicht.<sup>5)</sup> Für *Plato* und *Aristoteles* stand fest, dass Beschreibung und Analyse vor allem in *qualitativen* Termini nützlich sind, wie *Alfred Crosby* (1997, S. 15) in seiner Geschichte der Ursprünge des Messens in der Neuzeit in Erinnerung ruft. Gleichwohl, mit *William Petty* trat 1676 die *political arithmetick* auf den Plan und versuchte, anhand einer Reihe von Indikatoren die Überlegenheit der holländischen Wirtschaft über die französische nachzuweisen. Weitere Versuche folgten, häufig

---

4) Vgl. dazu im Einzelnen die Hinweise auf entsprechende Analysen der *EU-Kommission* und des *Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, in: Heilemann (2004).

5) Vgl. kritisch zu entsprechenden Versuchen z. B. v. d. *Lippe/Kladroba* (2004).



unternommen von prominenten Vertretern des Fachs.<sup>6)</sup> Die deskriptive Statistik wird nicht müde, auf Mess- und andere Probleme solcher Vergleiche hinzuweisen – mit auch heute noch bescheidenem Erfolg: Beim Weg des „Vergleichs“ in die Öffentlichkeit – bei Berichten und Kommentaren von drei Minuten Dauer – ist für Vorbehalte, Einschränkungen, Relativierungen kein Raum. Generell bleibt das Unbehagen an der simplen quantitativen Messung natürlich bestehen. Was sind „gefühlte“ Außentemperaturen oder die „gefühlte“ Inflation und hedonische Preisindizes anderes als Versuche, diesem Unbehagen Rechnung zu tragen? Offensichtlich sind wir gegenwärtig wieder einmal dabei, an die Ursprünge zurückzukehren. *New is only the history we don't know.*

Im vorliegenden Fall – „Ökonomische Leistungsfähigkeit Deutschlands im internationalen Vergleich“ – beginnen die Schwierigkeiten mit der Operationalisierung des Begriffs der „ökonomischen Leistungsfähigkeit“. Die Diskussionen um den Aussagegehalt der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), des Bruttonationaleinkommen (BNE), erst recht des realen BNE, sowie von Indikatorensystemen finden sich mittlerweile in jedem Lehrbuch. Vergleichsweise wenig Beachtung hat übrigens in diesem Zusammenhang der Bezugspunkt der Frage gefunden – ökonomische Leistungsfähigkeit *wozu?* Für Reparationsleistungen, wie sie den Ursprüngen der VGR nach dem 1. Weltkrieg zugrunde lag und wie sie seinerzeit von *Keynes* (1971, S. 71 ff.) für Deutschland mit überraschend wenig Aufwand – zutreffend? – beantwortet wurde? Oder für die Absorption von Transferleistungen, wie im Rahmen des *Marshall*-Plans gefragt wurde (und bei uns die Entwicklung der VGR zusätzlich beförderte)? Und: Leistungsfähigkeit unter welchen Nebenbedingungen? Bei welcher *Inflationsrate*? Bei welchem *CO<sub>2</sub>-Ausstoß*? könnte man hinzufügen.

Damit nicht genug. So ist die zeitliche Perspektive zu bestimmen. Geht es um die aktuelle, wenn man so will „statische“, die *Status-quo*-Leistungsfähigkeit? Oder um die langfristige, die „dynamische“, die eigentliche Potenzialperspektive? Beide fallen bekanntlich nur im langfristigen Gleichgewicht zusammen, also am St. Nimmerleinstag. In der globalisierten Welt mit ihrer – bislang – ständig wachsenden Mobilität von Arbeit und Kapital, dem Auftreten neuer Branchen und virtueller Unternehmen mit zunächst meist diffizilen Bewertungsproblemen des *output*, fällt die Abschätzung ihres künftigen Angebotes und dessen Bewertung immer schwerer: Deregulierung und Liberalisierung der Märkte entkoppeln zunehmend Investitions- und Sparprozesse und lassen das Angebot an *brain and muscle* nur von der „nationalen“ Absorptions- oder Integrationsfähigkeit begrenzt erscheinen. Konkreter: Welche Rolle spielen für das zukünftige Wachstum z. B. ausländische Direktinvestitionen – sowohl die der Deutschen im Ausland als auch die der Ausländer in Deutschland –, oder welche Bedeutung kommt Wanderungen zu? Welchen Wachstumsbeitrag könnten „die“ Arbeitslosen nach Maßgabe einer „Produktionsfunktion“ leisten? Die Theorie und unsere Erfahrungen lassen erwarten, dass die Antwort darauf von einer Reihe institutioneller Regelungen und der Intensität ihres Wirkenlassens abhängt, vor allem aber davon, wie rasch es gelingt, zu einem Wachstum zurückzufinden, das Beschäftigung schafft – ein vertrackter, aber keineswegs unbekannter *circu-*

6) Vgl. dazu z. B. die Hinweise von *Menges* (1981) oder *Maddison* (2003, S. 15 ff.).

*lus vitiosus!* Die von der *Rürup-Kommission* und anderen „unkonditioniert“ erwartete „demographische Lösung“ der Arbeitsmarktprobleme wird erst im Jahre 2030 erreicht. Ob die beträchtlichen ökonomischen und gesellschaftlichen Implikationen von 25 Jahren mit fast zweistelligen Arbeitslosenquoten der Politik so lange Zeit geben, ist mehr als offen.

Und wie bei jeder Prognose ist nach dem Einfluss der Randbedingungen und ihren Eintrittswahrscheinlichkeiten zu fragen, unter denen sich diese Leistungsfähigkeit entfaltet. Die für (kurzfristige) „Potenzialschätzungen“ verwendeten Verfahren wie *Trendansätze* und neuerdings *Hodrick-Prescott Filter*, *Band-pass Filter*, *unobserved component model*, bieten dafür keine Ansatzpunkte, nicht zuletzt deshalb nicht, weil die Rolle des Stützbereichs der Schätzungen bzw. Extrapolationen selten thematisiert wird.<sup>7)</sup> „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“, wie es der Bielefelder Historiker *Reinhard Kosseleck* (2000, S. 331 ff.) nennt, fallen aber offensichtlich auch auf dieser Analyseebene gegenwärtig zunehmend auseinander. Wie ein Blick auf die Potentialschätzungen der letzten 25 Jahre zeigen dürfte, fällt die Prognosegenauigkeit kaum besser aus als im Falle von Konjunkturprognosen, Schwierigkeiten, die vom Heer der Anwälte „nachhaltiger Entwicklung“ souverän ignoriert werden. Der Blick zurück wird freilich selten genug gewagt<sup>8)</sup> – nur in *Dantes Hölle* müssen die Vorhersager zurückblicken (ihr Kopf wurde nach hinten gedreht).

Nicht genug mit diesen *technischen* Problemen der Bestimmung bereits des *kurzfristigen* Wachstumspotenzials bei unausgelasteten Kapazitäten. Mindestens ebenso wichtig ist die Lösung einer Reihe inhaltlicher Fragen. Was genau ist mit „ökonomischer Leistungsfähigkeit“ gemeint? Die Entwicklung von Indikatoren – oder sind es Indikanden? – wie Einkommen, Produktivität, Verteilung usw.? Müssen auch soziale oder ökologische Aspekte berücksichtigt werden? Darf sich die Betrachtung auf Einzelfaktoren beschränken oder müssen Faktorenbündel betrachtet werden, und wie sind dann die einzelnen Faktoren zu gewichten? Wie wird die Aufwandseite, also z. B. Umfang und Verteilung der Arbeitszeit – tägliche, wöchentliche, Jahres-, Lebensarbeitszeit – oder der Kapitalaufwand berücksichtigt? Ohne Wertungen kommen wir dabei nicht aus, und die sind nicht nur je nach Land unterschiedlich und subjektiv, sondern ändern sich auch im Zeitablauf, auch wenn sie von Professoren stammen. Die weltweit niedrigen Arbeitszeiten Deutschlands, insbesondere der Einstieg in die 35-Stunden-Woche wurde hierzulande auch von der Politik zunächst nicht nur als sozialpolitische Errungenschaft, sondern als Indiz für die Effizienz der deutschen Wirtschaft gefeiert. Später wurde sie von Politik und Verbänden zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit weiter verringert, und heute wird in den niedrigen tariflichen Arbeitszeiten ein „Standortnachteil“ gesehen. Mit Verweisen auf Regulierungen im Umweltbereich, im Arbeits- oder im Sozialrecht, auf dem Arbeitsmarkt, ließe sich diese Liste leicht verlängern. Hier geht es dabei nicht um „richtig“ oder „falsch“, son-

---

7) Vgl. dazu und zur grundsätzlichen Kritik am Potenzialgedanken z. B. *Maier-Rigaud* (1982).

8) Zu einem sehr umfassenden qualitativen Versuch vgl. den Rückblick von *Bell/Graubard* (1967) auf die „Expertenprognosen“ des „*Year 2000 Project*“ aus dem Jahre 1967.

dem lediglich um den Hinweis auf die Problematik einer Prognose künftiger Werthaltungen und Präferenzen, die sich bei Potenzialbetrachtungen stellt und die schwer zu leisten ist. – Unsere gegenwärtigen Wachstums-, Finanz- und Arbeitsmarktprobleme traten übrigens keineswegs überraschend auf, sondern zeichneten sich deutlich bereits zu Beginn der neunziger Jahre ab (Heilemann 1993).

Die Mehrdimensionalität (makro)ökonomischer Leistungsausweise kommt – wie bereits angedeutet – in den üblichen internationalen Vergleichen regelmäßig zu kurz.<sup>9)</sup> Vor allem dann, wenn sie sich, was meist der Fall ist, auf einen Vergleich des (realen) BSP beschränken, von den statistischen Problemen internationaler Vergleiche – dazu gleich mehr – ganz abgesehen. Aber selbst wenn auf mehrere Indikatoren der „Leistungsfähigkeit“ oder der makroökonomischen *performance* zurückgegriffen wird, findet oft ein „Rosinenpicken“ entsprechend der verfolgten Absicht statt. Zudem handelt es sich, wie bei Indikatoren nicht anders zu erwarten, um Partialbetrachtungen, meist sogar sehr enge. Wichtige funktionale oder gar definitorische Interdependenzen, z. B. zwischen Wachstum, Beschäftigung/Arbeitslosigkeit oder Staatsdefizit werden ignoriert, insofern sind „Doppel-“ und „Dreifachzählungen“ an der Tagesordnung. Die Wahl der Vergleichsregionen und der Vergleichszeiträume wird selten überzeugend begründet, selbst auf einfachste statistische „Konjunkturbereinigung“ wird verzichtet, von „ökonomischer“ nicht zu reden (Dow 1998, S. 25). Aber weder Produzenten noch Adressaten dieser Vergleiche scheint dies zu bekümmern.

Zur Illustration nur wenige Beispiele: In der hohen Akzeptanz der Teilzeitarbeit in den *Niederlanden* wird von vielen ein Vorbild für Deutschland gesehen. Nicht berücksichtigt wird aber z. B., dass dort die Rentenhöhe nicht an der Höhe der erzielten Lebensinkommen orientiert ist und die entsprechende Bereitschaft für die Akzeptanz von Teilzeitarbeitsplätzen daher höher ist als z. B. in Deutschland. *Irland* hat Deutschland beim BSP pro Kopf mittlerweile überholt, was es ebenfalls zum „Vorbild“ für uns avancieren ließ (Sinn 2002). Dass dies vor allem dank massiver steuerlicher Subventionierungen der Ansiedlung ausländischer Konzernbetriebe – gestützt auf EU-Beihilfen – möglich war, wird unterschlagen; desgleichen, dass aufgrund der Repatriierung der Konzerngewinne das BIP pro Kopf eben sehr viel niedriger ausfällt – auch als das Deutschlands. Wir beklagen die hohe Steuer- und Abgabenquote in Deutschland. Die Leistungen der Ausgabenseite des Staatshaushalts – z. B. die vielfältigen Realtransfers und ihre Bedeutung für Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt („Kollektivbedürfnisse“) – werden ausgeblendet. Dies, obwohl doch die „deutsche Finanzwissenschaft [...] – anders als die angelsächsische – nicht von der Steuerlehre, sondern von den Staatsaufgaben her konzipiert“ ist, wie *Knut Borchardt* (2001, S. 215) in Erinnerung rief. – Bei der Analyse der *fabulous decade* der *Vereinigten Staaten* und der anschließenden Krise blieb die konkrete Rolle der Verschuldung der privaten Haushalte für die Konsumdynamik, der ja sehr viel zu danken war, hierzulande vielfach ebenso unbeachtet wie die Zunahme von Staats- und Außenhandelsdefizit oder die historisch einmalig hohen und ungewöhnlich

9) Zu einem umfassendem Bild Deutschlands im Zeitraum 1990/99 vgl. *Löbbe u. a.* (2002).

„rechtzeitig“ gesetzten Impulse von Geld- und Finanzpolitik. Ähnliches gilt für Ursachen der wechselnden Hierarchien der Produktivitätsdynamik im Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Europa (Gordon 2002) oder die gesamtwirtschaftlichen Folgen des Wechsels der Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren zur Hedonischen Preis-messung.

Es wäre noch etliches anzufügen, was unter der Überschrift „Erweiterung der VGR“ vielfältiges wissenschaftliches Interesse und Aufnahme in die amtliche Statistik gefunden hat, im vorliegenden Zusammenhang aber nicht von den Medien und nicht von der Politik.

Die Gründe für diese Mängel und Versäumnisse sind vielfältig. Neben den bekannten, die eine umfassende Bewertung verhindern – dem Fehlen einer „gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion“<sup>10)</sup> –, spielen vermutlich auch profanere Gründe eine Rolle. Hier sollen nur zwei genannt werden: *Erstens*, die große Aufmerksamkeit, die im „internationalen Wettbewerb“ dem makroökonomischen Leistungsausweis zu Teil wird und dabei zunehmend nur noch die simple „schnelle“ Zahl, der „Rang“ gefragt ist. Ähnlichkeiten zu Entwicklungen im unternehmerischen Rechnungswesen sind nicht zu übersehen. Aber alles in allem werden an Unternehmensbilanzen, was z. B. Umfang, Fristen und Risiken von Aktiva und Passiva angeht, sehr viel strengere Maßstäbe angelegt, wird sehr viel differenzierter geurteilt als bei der Bewertung von Volkswirtschaften oder von Staatsaktivitäten („Aktiva“!). Im Falle Deutschlands wäre hinzuzufügen, dass die gegenwärtig rigorose Anwendung sozusagen des „Niederstwertprinzips“ zwar das jeweils neue Management entlastet, aber gleichzeitig jeden Blick auf die Chancen, auf das Potenzial verstellt. Von der Kritik, die im betriebswirtschaftlichen Bereich mittlerweile die „Erfolgsfaktorenanalyse“ erfährt (Wolf, Hermann, Niggemann 2004) ist bei volkswirtschaftlichen „Erfolgsanalysen“ jedenfalls noch wenig zu registrieren. – *Zweitens*: Offensichtlich glauben in Politik und Wissenschaft gegenwärtig viele, nur mit Verweis auf die dramatischen Perspektiven, die als notwendig erachteten Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft durchsetzen zu können. Jeremiaden, finale Instrumentalisierungen der Prognose erfreuen sich zwar seit je großer Beliebtheit bei Propheten aller Provenienz, gleichwohl hilft diese Strategie meist nur für kurze Zeit. Im Zeitalter der Statistik und des „globalen Wettbewerbs“ kommt allzu „selektive Wahrnehmung“ bald ans Licht, wenn auch nicht immer in die Medien, *follow up*-Studien sind, aber nicht nur dort, selten. Allerdings sollte uns ernsthaft zu denken geben, dass Veränderungen der wirtschafts-, finanz- oder sozialpolitischen Rahmenbedingungen offenbar ohne beträchtliche Dramatisierungen der Lage und mit Verweisen auf wie auch immer erfolgreiche „Vorbilder“ nicht mehr in Angriff genommen werden können – zumindest in der Einschätzung der Akteure und ihrer Bannerträger. Die deutschen Erfahrungen scheinen ebenso wenig zu tragen wie Hinweise auf

---

10) Hilfsweise könnte auf die Forschungsergebnisse zur „life satisfaction“ zurückgegriffen werden, die ja in dieser Hinsicht auch von Deutschland ein relativ günstiges Bild zeichnen (Bjornskov 2003) – aber vielleicht ist genau dies Teil des „Problems“. In den hier angesprochenen internationalen Vergleichen finden diese Aspekte jedenfalls keine Beachtung.

veränderte Funktionsbedingungen der deutschen Wirtschaft oder schlicht die Finanznöte der Öffentlichen Haushalte.<sup>11)</sup>

Zum zweiten Thema des Kolloquiums – den statistischen Messproblemen. Leider sind mit den begrifflichen und inhaltlichen Klärungen die Probleme internationaler Vergleiche der ökonomischen Leistungsfähigkeit noch keineswegs gelöst. Mit den „Grundfragen der internationalen Statistik“ – Harmonisierung, Vereinheitlichung, Standardisierung von nationalen Statistiken – hat sich vor fast 25 Jahren *Günter Menges* (1981) auseinandergesetzt, und Gültiges findet sich noch immer auch bei *Oskar Morgenstern* (1973, S. 276 ff., und S. 297 ff.). Dies braucht hier nicht wiederholt zu werden.<sup>12)</sup>

Wichtig ist, dass die Frage nach der universalen Anwendbarkeit der statistischen Konzepte und nach der Qualität der Komponenten an Relevanz und Dringlichkeit – leider – nichts eingebüßt hat. Fraglos wurde die Qualität der Wirtschaftsstatistik in den letzten Jahrzehnten – wie bereits erwähnt – erheblich gesteigert. Ob sich aber dadurch die relativen Abstände der *Morgenstern'schen* Zuverlässigkeits-„Klassen“ in nationaler bzw. kontinentaler Perspektive wesentlich verändert haben, darf bezweifelt werden. Dasselbe gilt vermutlich auch noch immer für *Menges'* Feststellung, dass es keine objektive Zahl gibt, „die angäbe, um wie viel höher das Pro-Kopf-Einkommen der Bundesrepublik als das Frankreichs ist“ (*Menges* 1981, S. 14). Nicht immer ist es übrigens Ressourcenmangel, der einer Verbesserung im Wege steht. Häufig ist es vielmehr die zunehmende wirtschaftspolitische oder politische – vor allem auch internationale – Bedeutung der Statistik selbst – siehe oben! Negativ-Beispiele finden sich dabei keineswegs nur unter den weniger entwickelten Ländern (*Ryten* 1999, S. 28 ff.), sondern auch unter den Industrieländern. Dabei ist nicht nur an *Italien*, sondern häufig z. B. ebenso an das *Vereinigte Königreich* oder an die *Vereinigten Staaten* zu denken<sup>13)</sup> – Ergebnisse besonders „gebieterischer Programme“ (*Fürst* 1963).

Probleme wirft natürlich auch in diesem Zusammenhang der intertemporale Vergleich auf. VGR-Ergebnisse z. B. sind, ungeachtet ihrer sorgfältigen „Produktion“<sup>14)</sup>, nur bedingt für einen längeren Zeitraum sinnvoll zu vergleichen. Strukturell oder akzidentiell zu begründende Relativierungen und Erklärungen – z. B. mit Blick auf den Vergleich *Vereinigte Staaten/Europa*: die unterschiedliche demographische Entwicklung, besondere klimatische Bedingungen oder der unterschiedliche Grad der Monetarisierung von Haushaltsdienstleistungen (vgl. dazu z. B. *Gordon* 2002) – erfolgen nur selten, namentlich

11) Vgl. z. B. die Untersuchung im Rahmen der Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute von *Löbbe u. a.* (2002).

12) Vielleicht mit der Ausnahme der im vorliegenden Zusammenhang besonders wichtigen Warnung *Morgensterns* vor den Dezimalstellen bei Veränderungsraten. Sie gerät bei der empirischen Wirtschaftsforschung leider häufig in Vergessenheit, und nicht nur der Sachverständigenrat meint dann und wann auch Veränderungsraten mit zwei Dezimalstellen verantworten zu können. Selbst in technischen Fragen ist die Ökonomie eben keine „kumulative“ Wissenschaft

13) Vgl. z. B. die zahlreichen Definitionsänderungen und Berechnungsarten wichtiger makroökonomischer Kenndaten in *Italien* (BSP), im *Vereinigten Königreich* (Inflation, Arbeitslosigkeit) oder in den *Vereinigten Staaten* (Inflation bzw. Produktivität); vgl. *Heilemann* (1999).

14) Zu einer rigorosen Kritik der VGR-Erstellung vgl. *Richter* (2002, 4. Kapitel).

nicht in den wirtschaftspolitischen Debatten. Die Folgen der deutschen Einheit z. B. für die gegenwärtige „Schlusslichtrolle“ Deutschlands beim Wachstum – in West- und Ostdeutschland! – finden zwar in der Diagnose meist Erwähnung, aber keine Quantifizierung; ähnliches gilt für die Haushaltssituation von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung, obwohl es dort – ungeachtet aller konzeptuellen Differenzen – naturgemäß sehr viel leichter wäre. (Die Therapievorschläge ignorieren diese Einflüsse übrigens meist gänzlich.)

Auch der *horizontale* Vergleich ist trotz vieler Harmonisierungsbemühungen – meist Resultat des Interesses an „internationalen Vergleichen“! – von Vereinten Nationen, OECD und Europäischer Zentralbank oder Eurostat noch immer nicht frei von Problemen.<sup>15)</sup> Dies gilt – folgt man der Untersuchung von *Ryten* (2002, S. 10 ff.) – vor allem, was den internationalen Vergleich von Preisen und Kosten angeht. Die mit Wechselkursen verbundenen Probleme internationaler Vergleiche haben sich zwar für die Mitglieder der Europäischen Wahrungunion (EWU) aufgelöst, aber im Außenverhältnis bzw. für den Rest der Welt trifft dies eben noch längst nicht zu. Folgt man wiederum *Ryten* (1999 und 2002), sind die bisherigen Erfolge gering und allseits befriedigende Lösungen sind in absehbarer Zeit kaum zu erwarten. Geht man ins Detail, so akzentuieren sich die Schwierigkeiten, wie die neuerlich wieder intensiv diskutierte Bestimmung des Umfangs des öffentlichen Sektors zeigt.<sup>16)</sup> Wie ist der Staatssektor abzugrenzen? Welche Aktivitäten staatlichen Handelns werden gegenwärtig von der amtlichen Statistik erfasst, und welche Schwierigkeiten stellen sich dabei? Welche Aktivitäten werden *nicht* erfasst? Sind alle Maße zur Bestimmung des Staatssektors gleichermaßen geeignet? Wie aussagekräftig sind z. B. Pro-Kopf-Angaben? Welche Unterschiede ergeben sich z. B. bei Brutto- und bei Nettobetrachtung der Sozialausgaben?<sup>17)</sup>

Erst recht gelten die Einschränkungen für prognostische oder für Potenzialaussagen. Abgesehen davon, dass man dazu in erheblichem Maße auf (ökonomische?) Hypothesen zurückgreifen muss, die naturgemäß fehler- und irtumsbehaftet sind, stellt sich in handlungsorientierter Perspektive das Problem ihrer künftigen Geltung, und um die Zukunft geht es ja letzten Endes bei Vergleichen immer. Die gegenwärtig vielfach verwendeten „Potenzialfunktionen“ sind für konjunkturdiagnostische Zwecke, etwa zur Bestimmung der *output-gap* konzipiert – und sind außerordentlich sensibel bezüglich des verwendeten Stützbereichs und der verwendeten Daten (Stichwort Revisionen) – vgl. dazu z. B.

15) Mit Blick auf die EWU vgl. dazu z. B. die Beiträge von *Franchet* (1995) und *Stäglin* (1995).

16) Vgl. dazu z. B. die Einführung von *Dieter Gatzel* und die Beiträge – ihre Titel sprechen hier für sich – von *Reino Hjerpe* (Uncovering the dimension of the common good – problems of measurement of the size of the public sector), *Michael Ward* (Does size matter? Assessing the real importance of government), *Sergey Sergeev* (Non-market services in the European Comparison Programme: a story of methodological variance), *Alwyn Pritchard* (Does the size of the government sector affect our ability to compare national economies?) und von *Willem Adema* und *Maxime Ladaique* (Measuring tax revenue and social expenditure: a more comprehensive perspective), in: Eurostat (ed., 2004).

17) Die Unterschiede sind z. B. für Österreich (30 vH vs. 24 vH), die Niederlande (25 vH vs. 20 vH) und Schweden (37 vH vs. 29 vH) beträchtlich, im Falle der Vereinigten Staaten (15 vH vs. 16 vH) gering (alle Angaben für 1999); *Adema/Ladaique* (2004). – Vgl. auch den Beitrag von *Achim Kemmerling* (2004) in diesem Band, S. 150 ff.

Döpke (2004). Von grundsätzlichen Unzulänglichkeiten, wie z. B. der Erfassung von Änderungen der implizierten Reaktionen (Stichwort: NAIRU) Rechnung zu tragen, nicht zu reden. Auf keinen Fall sind diese Ansätze aber geeignet, das eigentliche, d. h. das längerfristige Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft strukturell fundiert zu bestimmen, wie dies z. B. mithilfe von Produktionsfunktionen möglich ist (ohne dabei die oben genannten Probleme zu übersehen).

Die kurze Rekapitulierung der Probleme internationaler Vergleiche soll ihrerseits nicht ohne Relativierung schließen. Die theoretischen Probleme und Mängel internationaler Vergleiche sind bekannt – aber es liegen offenbar wenig Informationen über die daraus resultierenden Dezimierungen des Informationsgehaltes vor. Regressionsrechnungen sprechen im Fall der Kaufkraftbereinigung z. B. für die eine oder andere Methode, aber das genaue Ausmaß an Verzerrung wird damit noch längst nicht deutlich (Ryten 1999, Insert, S. 21). Ob dies angesichts ständiger Veränderungen ein lohnendes Untersuchungsobjekt wäre, sei dahingestellt. Würde man aber hilfsweise z. B. die jährlichen nationalen Veränderungsdaten auf halbe vH-Punkte runden, würden sich die gegenwärtig dramatisierten Unterschiede erheblich reduzieren. Aber es ist ganz allgemein zu fragen, ob die in internationalen Vergleichen festgestellten absoluten Unterschiede stets so groß sind, dass ein *ranking* überhaupt sinnvoll ist. Nochmals: Westdeutschland stellt sich eben in diagnostischer und therapeutischer Hinsicht völlig anders dar als das vereinte Deutschland, namentlich was den Arbeitsmarkt, aber auch was die Tariflohnentwicklung angeht. Kurz, wir wissen, dass die internationale Vergleichbarkeit vieler Indikatoren der Leistungsfähigkeit eingeschränkt ist, aber wir wissen nicht, in welchem Maß.

Die Mehrzahl der folgenden Beiträge widmet sich Fragen der Bestandsaufnahme der ökonomischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Es wäre viel gewonnen, wenn sowohl der Partial- als auch der statische Charakter vieler internationalen Vergleiche deutlich würde. Namentlich die Mobilisierung von Leistungspotenzialen ist *ein*, wenn nicht das Kennzeichen von Marktwirtschaften, und nicht von ungefähr waren die jetzt so beliebten Rang-Spiele eine Domäne der Lenker und Apologeten von Planwirtschaften. Die Erfahrung der Bundesrepublik ist reich an eindrücklichen Beispielen erfolgreicher Mobilisierung von Leistungspotenzialen und auch die Schwächephase der letzten Jahre spricht bei sorgfältiger Analyse keineswegs gegen die Erwartung von mehr Dynamik. Dies weist über statistische Fragen hinaus. Aber bereits an dieser Stelle des Kolloquiums sollte deutlich geworden sein, dass extra die kritische Beleuchtung der statistischen Fundierungen der „Schlusslicht-Debatte“ einen wichtigen Beitrag zu ihrer Versachlichung leisten würde. Nicht alles was bei uns glänzt, ist Pech oder Gold, was bei andern leuchtet.

## Literaturhinweise

Adema, W./Ladaïque, M. (2004): Measuring tax revenue and social expenditure: a more comprehensive perspective, in: Eurostat (ed., 2004).

Bacon, F. (1980): Neu-Atlantis [Nova Atlantis]. in: K. J. Heinisch (Hrsg.): Der utopische Staat – Morus Utopia, Campanella Sonnenstaat, Bacon Neu-Atlantis. (Rowohlt's Klassiker der Literatur und der Wissenschaft – Philosophie des Humanismus und der Renaissance 3.), Reinbek b. Hamburg, Rowohlt, 8. Aufl., S. 171 – 215.

Bell, D./Graubard, S. R. (eds., 1997): *Toward the year 2000 work in progress*, Cambridge, MA: MIT-Press.

Bjornskov, C. (2003): The happy few: cross-country evidence on social capital and life satisfaction, *Kyklos*, 56, S. 3 – 16.

Borchardt, K. (2001): Anerkennung und Versagen – Ein Jahrhundert wechselnder Einschätzungen von Rolle und Leistungen der Volkswirtschaftslehre in Deutschland, in: R. Spree u. a. (Hrsg.): *Geschichte der deutschen Wirtschaft im 20. Jahrhundert*, München, C. H. Beck, S. 200 – 222.

Crosby, A. W. (1997): *The measure of reality – quantification and Western society, 1250 – 1600*, Cambridge, University Press.

Dauderstädt, M. (2003): *Deutschland: Schlusslicht im alten Europa? Kritische Nachfrage und alternative Angebot*, Bonn, Friedrich Ebert-Stiftung.

Döpke, J. (2003): *Real-time data and business cycle analysis in Germany: some preliminary results*, Frankfurt a. M., Deutsche Bundesbank.

Dow, C. (1998): *Major recessions – Britain and the world, 1920 – 1995*, Oxford, University press.

Eurostat (ed., 2004): *The size of the government sector – how to measure?* Proceedings of the 24<sup>th</sup> CEIES Seminar Vienna 23 & 24 October 2003, Luxembourg, European Commission (erscheint demnächst).

Franchet, Y. (1995): Funktion der Statistik bei der Europäischen Integration. *Allgemeines Statistische Archiv*, 79, S. 18 – 25.

Fürst, G. (1963): Möglichkeiten und Grenzen einer Vereinheitlichung der Statistik in den Gemeinschaften. *Statistische Informationen*, 2, S. 13 – 25.

Gordon, R. J. (2002): Two centuries of economic growth: Europe chasing the American frontier. Paper prepared for Economic History Workshop, Northwestern University October 17<sup>th</sup>, 2002, <http://www.enpc.fr/ceras/martin/growthEU-US.pdf>.

Heilemann, U. (1993): Mo' money? Medium term perspectives of the west German economy, *Economie Appliquée*, 46, S. 63 – 82.



Heilemann, U. (1999): Die amtliche Statistik – Dienstleister in der Informationsgesellschaft, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Amtliche Statistik – Ein konstitutives Element des demokratischen Staates*, Wiesbaden, S. 87 – 107.

Heilemann, U. (2004): Schlechte Aussichten – Gesamtwirtschaftliche Perspektiven 2002 – 2006, in: U. Heilemann, K.-D. Henke: Was ist zu tun? Wirtschaftspolitische Agenda für die Legislaturperiode 2002 – 2006, *RWI-Schriften*, 72, Berlin, Duncker & Humblot, S. 15 – 32.

Jörger, N. (2003): Strukturindikatoren – Messung der Fortschritte im Rahmen der Lissabonner Strategie, *Wirtschaft und Statistik*, S. 1083 – 1090.

Kemmerling, A. (2004): Die Messung sozialstaatlicher Leistungen. Zu den Folgen der Nettosozialleistungsquote Willem Ademas für die Diskussion um staatliche Sozialpolitik (siehe den Beitrag in diesem Band, S. 150 ff.).

Keynes, J. M. (1971 [1919]): *The economic consequences of the peace*. (Collected writings of John Maynard Keynes, vol. II.), Cambridge: Mac Millan.

Klumpen, D./Köhler, S. (2003): Aktuelle Anforderungen an die amtliche Statistik in Europa, *Wirtschaft und Statistik*, S. 981 – 988.

Kosselleck, R. (2000): *Zeitgeschichten – Studien zur Historik*, Frankfurt a.M., Suhrkamp.

Krugman, P. (1996): Competitiveness: a dangerous obsession. *Foreign Affairs*, March/April 1994, S. 28 – 44. Wiederabgedruckt in ders., *Pop international*, Cambridge, MA: MIT Press, S. 3 – 23.

Lippe, P. v. d. (1996): *Wirtschaftsstatistik – Amtliche Statistik und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, (utb, 209), 5. Auflage, Stuttgart, Lucius & Lucius.

Lippe, P. v. d./Kladroba, A. (2004): Die Messung komplexer Variablen als Summe von Punktzahlen. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 224, S. 115 – 134.

Löbke, K. u. a. (2002): *Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich – Zur Lage der Wettbewerbsfähigkeit*, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 39, Essen, RWI.

Maddison, A. (2003): *The world economy: historical statistics*; Paris; OECD.

Maier-Rigaud, G. (1982): Die Fiktion vom Produktionspotential, *Wirtschaftsdienst*, 62, S. 357 – 360.

Menges, G. (1981): Grundfragen der internationalen Statistik, *Allgemeines Statistisches Archiv*, 65, S. 1 – 23.

Morgenstern, O. (1973): *On the accuracy of economic observations*, second edition, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Richter, J. (2002): *Kategorien und Grenzen der empirischen Verankerung der Wirtschaftsforschung*, Stuttgart, Lucius & Lucius.

Ryten, J. (1999): *Report of the consultant on the evaluation of the International Comparison Programme*, in: United Nations – Economic and Social Council, Statistical Commission, Thirtieth session, 1 – 5 March 1999, E/CN.3/1999/8, New York, United Nations.

Ryten, J. (2002): *International Comparison Project (ICP) – surveys and survey project*, in: World Bank (ed.), ICP conference, March.

<http://www.worldbank.org/data/icp/documents/jacob.doc>.

G. S. (2003): *Botswana vor Italien*. *Neue Zürcher Zeitung*, Internationale Ausgabe, Nr. 253 vom 31.10.2003.

Sinn, H. W. (2002): *Die rote Laterne – Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen*, *Ifo Schnelldienst*, 23 (Sonderausgabe), München, ifo.

Stäglich, R. (1995): *Was bleibt von der nationalen Statistik nach Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion?* *Allgemeines Statistisches Archiv*, 79, S. 26 – 46.

Wolf, G./Hermann, M./Niggemann, M. (2004): *Quo vadis Erfolgsfaktorenforschung? Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 224, S. 163 – 269.

## **Die deutsche Wirtschaft im internationalen Vergleich**

### **1 Vorbemerkungen**

Wer je in der Situation war, Klausurarbeiten benoten zu müssen, kennt das Problem: Möglich ist die Benotung nach einem absoluten Maßstab, das heißt nach einem Soll-Konzept, das eine Beurteilung nach richtig oder falsch bzw. nach gut oder schlecht erlaubt; möglich ist aber auch eine Notenvergabe nach einem relativen Maßstab, der davon abhängt, wie die Klausur im Ganzen ausgefallen ist. Internationale Vergleiche im Sinne eines Benchmarkings ähneln der relativen Bewertungsmethode. In einer Schar von Blinden kann dann der Einäugige König sein. Hinzu kommt, dass sich gesellschaftliche Wert- und Zielvorstellungen von Land zu Land erheblich unterscheiden können, was Bewertungen schwierig macht, und dass die relevanten Daten unter einer mangelnden Vergleichbarkeit leiden können. Das alles ist im Blick zu behalten, wenn man die deutsche Wirtschaft im internationalen Vergleich betrachtet. Ich will das im Folgenden vor allem vor dem Hintergrund der verbreiteten „Schlusslicht-Debatte“ tun. Als erstes werde ich dabei auf die Stellung der deutschen Wirtschaft in der Weltwirtschaft eingehen. Gegenstand des zweiten Abschnitts wird die mangelnde Wachstumsdynamik in Deutschland sein, und im dritten Abschnitt soll es um die Gründe der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme gehen. Den vierten Abschnitt bildet schließlich ein kurzer Ausblick.

### **2 Zur Stellung der deutschen Wirtschaft in der Weltwirtschaft**

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt ist Deutschland nach den USA und Japan die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt (vgl. Tabelle 1).

---

\*) Dr. Hans J. Barth, Prognos AG, CH – Basel.

**Tabelle 1**  
**Zum Gewicht der deutschen Wirtschaft in der Weltwirtschaft 2001**

	BIP <sup>1)</sup>		Exporte <sup>1)2)</sup>	
	Mrd. US-\$	Anteil in %	Mrd. US-\$	Anteil in %
Deutschland	2'703	7,8	949	10,8
Frankreich	1'805	5,2	518	5,9
Italien	1'225	3,5	371	4,2
UK	1'335	3,9	455	5,2
EU	9'959	28,8	3'804	43,3
Japan	5'648	16,3	592	6,7
USA	9'015	26,1	1'083	12,3
Industrieländer	25'852	74,8	6'011	68,5
Transform.-länder	890	2,6	434	4,9
Entwickl.-länder	6'285	18,2	2'172	24,7
Sonstige	1'518	4,4	161	1,8
Welt	34'545	100,0	8'778	100,0
1) In Preisen und Wechselkursen von 1995. 2) Waren und Dienstleistungen in der Abgrenzung der VGR. Quelle: OECD und Prognos World Report 2003.				

Mit 2 700 Mrd. US-\$, in Preisen und Wechselkursen von 1995 gerechnet, trug die deutsche Wirtschaft im Jahr 2001 fast 8 % zur weltweiten Gütererzeugung im Wert von etwas mehr als 34 500 Mrd. US-\$ bei. In der Europäischen Union ist Deutschland klar die „économie dominante“. Innerhalb der deutschen Grenzen werden mehr Güter produziert als in Italien und dem Vereinigten Königreich zusammen. Noch größer ist das Gewicht der deutschen Wirtschaft im Welthandel. Bei der Ausfuhr in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen belegt die deutsche Wirtschaft hinter den USA sogar den zweiten Platz. Im Jahr 2001 exportierte sie – wiederum in Preisen und Wechselkursen von 1995 gerechnet – Waren und Dienstleistungen im Wert von 949 Mrd. US-\$; das waren knapp 11 % der Weltausfuhr. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt entsprachen die Lieferungen an das Ausland einer Exportquote von gut 35 % (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2**  
**Verwendung des Bruttoinlandsprodukts <sup>1)</sup> 2001**  
**– Anteile in % –**

	Konsum	Brutto- investitionen	Ausfuhr	Einfuhr
Deutschland	76,4	20,2	35,2	31,8
Belgien	74,3	20,2	78,3	72,8
Dänemark	72,5	23,3	44,6	40,4
Frankreich	77,3	20,8	28,7	26,8
Italien	77,5	20,5	30,3	28,3
Niederlande	72,5	21,7	68,5	62,7
Österreich	74,9	23,4	53,9	52,2
Schweden	73,1	17,2	51,1	41,4
Schweiz	74,6	20,8	41,6	37,0
UK	88,2	18,0	34,1	40,3
Japan	71,7	26,5	10,4	8,6
USA	86,8	17,9	12,1	16,8

1) In Preisen von 1995.  
Quelle: OECD National Account Statistics.

Dem stand eine Importquote von knapp 32 % gegenüber. Beide Quoten lagen damit deutlich über denen der USA und Japans, aber auch über denen von Frankreich und Italien, was den vergleichsweise hohen Offenheitsgrad der deutschen Wirtschaft noch einmal unterstreicht.

Für internationale Wohlstandsvergleiche ist indessen die Größe der Bevölkerung mit in den Blick zu nehmen, auf die sich das mit der gesamtwirtschaftlichen Produktion erwirtschaftete Einkommen verteilt. Zudem ist der Saldo von Einkommen zu beachten, das Inländer im Ausland und Ausländer im Inland erzielen, und ebenso die Kaufkraft der Währung. Ähnlich verhält es sich bei Vergleichen der Leistungsfähigkeit. Hier ist der Aufwand an Produktionsfaktoren zu berücksichtigen, der erforderlich ist, um das Produktionsergebnis zu erstellen. Als Indikator dafür, wenn auch als unvollkommener, wird in der Regel die Zahl der Erwerbstätigen verwandt. In beiden Fällen relativiert sich dann die Position Deutschlands um einiges (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3**  
**Indikatoren für Wohlstand und Leistungsfähigkeit – Länder-Ranking 2001**

Bruttonationaleinkommen (BSP) 1) – je Einwohner		Bruttoinlandsprodukt 2) je Erwerbstätigen	
Land	Int. \$	Land	US-\$
1. Luxemburg	48'080	1. Luxemburg	99'740
2. USA	34'870	2. Norwegen	73'760
3. Schweiz	31'320	3. USA	73'530
4. Norwegen	30'440	4. Japan	64'590
5. Island	29'830	5. Schweiz	61'860
6. Belgien	28'210	6. Dänemark	58'400
7. Dänemark	27'950	7. Belgien	56'650
8. Kanada	27'870	8. Frankreich	53'550
9. Irland	27'460	9. Schweden	51'770
10. Japan	27'430	10. Italien	51'310
11. Österreich	27'080	11. Finnland	50'860
12. Niederlande	26'440	12. UK	50'690
13. Hongkong	26'050	<b>13. Deutschland</b>	<b>50'180</b>
14. Australien	25'780	14. Österreich	49'930
<b>15. Deutschland</b>	<b>25'530</b>	15. Hongkong	49'830
Welt	7'570	Welt	-

1) Im Nachweis der Weltbank (World Bank Atlas 2003), jeweilige Preise, errechnet über Kaufkraftparitäten.  
2) In jeweiligen Preisen und Wechselkursen.  
Quelle: Weltbank, IMF und ILO.

Beim Bruttonationaleinkommen je Einwohner im Ausweis der Weltbank rangiert Deutschland, wenn man mit Kaufkraftparitäten rechnet, beim Länder-Ranking für das Jahr 2001 weltweit an 15. Stelle. Mit gut 25 500 Int. \$ übertrifft das Pro-Kopf-Einkommen den weltweiten Durchschnitt freilich immer noch um mehr als das Dreifache. Beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen findet sich Deutschland auf dem 13. Platz – knapp hinter Finnland und dem Vereinigten Königreich und knapp vor Österreich und Hongkong. Spitzenreiter ist mit klarem Vorsprung jeweils das kleine Luxemburg.

Was die sektorale Wirtschaftsstruktur betrifft, so fällt auf, dass die Tertiärisierung der deutschen Wirtschaft, ähnlich wie die der japanischen, weniger ausgeprägt ist als im Durchschnitt der Industrieländer (vgl. Tabelle 4).

**Tabelle 4**  
**Erwerbstätige nach Sektoren – 2001 Anteile in %**

	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Produzierendes Gewerbe	Dienstleistungen
Deutschland	2,6	32,5	64,8
Belgien	2,2	24,0	73,9
Dänemark	3,3	25,4	71,3
Frankreich	3,7	24,1	72,2
Italien	5,3	32,1	62,6
Niederlande	2,9	21,2	75,9
Österreich	5,7	29,9	64,4
Schweden	2,3	23,8	74,0
Schweiz	4,2	26,2	69,6
UK	1,4	24,9	73,7
Japan	4,9	30,5	64,6
USA	2,4	22,4	75,2

Quelle: OECD Labour Force Statistics 1981 – 2001

Nur rund 65 % aller Erwerbstätigen arbeiten im Dienstleistungssektor, während es in Ländern wie den USA, den Niederlanden, Belgien oder Schweden annähernd 75 % oder sogar etwas mehr sind. Entsprechend groß ist in Deutschland mit gut 32 % noch der Anteil der Arbeitsplätze, die das Produzierende Gewerbe stellt.

Auffällig ist auch die vergleichsweise niedrige Erwerbsbeteiligung in Deutschland (vgl. Tabelle 5).

**Tabelle 5**  
**Erwerbsquoten nach Geschlecht und Altersgruppen – 2001 in %**

	Insgesamt <sup>1)</sup>	Männer	Frauen	15-24	25-54	55-64
Deutschland	71,6	79,3	63,8	52,2	86,4	41,5
Belgien	63,6	72,7	54,5	33,6	80,9	26,0
Dänemark	79,2	83,3	75,0	67,2	87,5	58,9
Frankreich	68,0	74,3	61,8	29,9	86,3	38,8
Italien	60,7	74,2	47,3	37,6	71,0	41,8
Niederlande	74,9	83,4	66,1	71,1	83,7	39,5
Österreich	70,6	79,4	61,8	55,9	84,9	29,5
Schweden	79,3	81,4	77,1	54,3	88,1	70,5
Schweiz	81,1	89,2	73,0	66,5	87,8	69,3
UK	76,4	83,8	69,0	68,2	83,9	54,0
Japan	72,6	85,0	60,1	46,5	82,2	65,8
USA	76,8	83,4	70,5	64,6	83,7	60,2

<sup>1)</sup> Erwerbspersonen im Alter von 15-64 Jahren bezogen auf die Bevölkerung gleichen Alters.  
Quelle: OECD Labour Force Statistics.

Von 100 Einwohnern im Alter von 15 bis 64 Jahren haben oder suchen knapp 72 Arbeit; bei den Männern sind es gut 79, bei den Frauen nicht ganz 64. Damit liegt Deutschland im unteren Mittelfeld der Industrieländer. Das gilt allerdings nicht durchgängig für alle Altersgruppen. Unterdurchschnittlich ist die Erwerbsquote zum einen mit gut 52 % bei den 15- bis 24-Jährigen, und noch deutlicher ist das zum anderen mit nicht einmal 42 % bei den 55- bis 64-Jährigen der Fall. Demgegenüber liegt die Erwerbsquote bei den 25- bis 54-Jährigen mit mehr als 86 % im internationalen Vergleich um einiges über dem Durchschnitt.

### 3 Mangelnde Wachstumsdynamik in Deutschland

Zu konstatieren ist alles in allem, dass Deutschland nach wie vor ein wohlhabendes Land mit einer leistungsfähigen Wirtschaft ist. Nicht zu übersehen ist andererseits aber auch, dass es im internationalen Ranking im Verlauf der neunziger Jahre doch andere



Länder an sich vorbeiziehen lassen musste. Denn seit der vereinigungsbedingte Boom abgeklungen ist, gehört Deutschland nicht mehr zu den wachstumsstarken Ländern.

Je Einwohner stieg das Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 1991 bis 2001 nur um 1,2 % jährlich, während es im Euro-Raum ohne Deutschland um 1,9 % und in den USA um 2,5 % zunahm (vgl. Tabelle 6).

**Tabelle 6**  
**Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft**  
 – durchschnittliche jährliche Veränderung in % –

	BIP <sup>1)</sup> je Einwohner		BIP <sup>1)</sup> je Erwerbstätigen	
	1970 / 1991	1991 / 2001	1970 / 1991	1991 / 2001
Deutschland	2,4	1,2	1,9	1,4
Frankreich	2,2	1,6	2,3	1,1
Italien	2,6	1,4	2,4	1,5
UK	1,9	2,3	1,8	1,9
Euro-Raum (ohne Deutschland)	2,4	1,9	2,4	1,3
Japan	3,4	0,8	3,1	1,0
USA	2,0	2,5	1,9	1,4
1) In Preisen von 1995. Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2002/2003, Tabelle 49.				

Nur in Japan ließ die Wachstumsdynamik in den neunziger Jahren noch mehr nach. Im Zeitraum 1970 bis 1991 hatte die Wachstumsrate in Deutschland hingegen noch bei 2,4 % und damit gleichauf mit der in den übrigen Ländern gelegen, die heute zum Euro-Raum gehören. Die Wachstumsrate in den USA hatte sie sogar übertroffen, wie im Übrigen auch die im Vereinigten Königreich. Die Tatsache, dass diese beiden Länder in den neunziger Jahren ein beschleunigtes Wachstum verzeichnen konnten, lässt das Zurückbleiben Deutschlands besonders deutlich hervortreten.

Beim Produktionsergebnis je Erwerbstätigen ist die Wachstumsabschwächung weniger ausgeprägt. Mit 1,4 % war der jahresdurchschnittliche Produktivitätsanstieg zwischen 1991 und 2001 nur um 0,5 Prozentpunkte niedriger als im Durchschnitt der siebziger und achtziger Jahre und trotz des geringeren Wirtschaftswachstums ebenso hoch wie in den USA und sogar leicht höher als in den übrigen Euro-Ländern. Das lässt darauf schließen, dass die Unternehmen in Deutschland auf die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs, die mit der Öffnung der Grenzen und der fortschreitenden Globalisierung der Märkte einherging, besonders stark mit arbeitsparenden Rationalisierungsmaßnahmen und weniger mit einer Umstrukturierung ihres Angebots hin zu einem wertschöpfungsintensiveren Produktportfolio reagiert haben.

Dementsprechend hat die Zahl der Erwerbstätigen von 1991 bis 2001 nur um durchschnittlich 0,1 % jährlich zugenommen, verglichen mit 0,8 % im Euro-Raum ohne Deutschland und 1,4 % in den USA (vgl. Tabelle 7).

**Tabelle 7**  
**Anhaltende Beschäftigungsprobleme in Deutschland**

	Erwerbstätige <sup>1)</sup> Veränd. in % p.a. 1991 / 2001	Arbeitslosenquote <sup>2)</sup> in %		NAIRU <sup>3)</sup> in %	
		1991	2001	1991	2001
Deutschland	0,1	5,6	7,8	6,7	7,3
Belgien	0,6	6,4	6,7	8,8	7,2
Dänemark	0,6	7,9	4,4	7,3	4,9
Frankreich	0,7	9,1	8,5	9,7	9,3
Italien	0,1	8,5	9,5	9,3	9,2
Niederlande	1,9	5,5	2,4	7,1	4,0
Österreich	0,2	5,8	3,6	4,8	4,9
Schweden	-0,4	3,1	4,9	-	-
Schweiz	0,2	1,9	2,5	1,7	1,8
UK	0,6	8,6	5,0	8,2	5,5
Euro-Raum (ohne Deutschland)	0,8	8,5	8,2	-	-
Japan	0,1	2,1	5,0	2,4	3,9
USA	1,4	6,8	4,7	5,4	5,1

1) Inländerkonzept.  
2) Arbeitslose in % aller Erwerbspersonen, standardisiert.  
3) Non-accelerating inflation rate of unemployment (Maß für die strukturelle Arbeitslosigkeit).  
Quelle: EU, OECD

Dass es überhaupt noch zu einem Erwerbstätigenzuwachs in Deutschland kam, ist allein darauf zurückzuführen, dass sich in diesem Zeitraum rund eine halbe Million Personen zusätzlich selbstständig machten. Die Zahl der abhängig Beschäftigten war hingegen per Saldo leicht rückläufig. Im privaten Dienstleistungsbereich wurden zwar fast 3,9 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen; dieser Zuwachs reichte jedoch nicht ganz, um den Stellenabbau im Produzierenden Gewerbe sowie in der Landwirtschaft und beim Staat zu kompensieren.

Der Beschäftigungsentwicklung entsprechend, ist die standardisierte Arbeitslosenquote nicht gesunken, sondern von 5,6 % im Jahr 1991 auf 7,8 % im Jahr 2001 gestiegen, während sie in der Mehrzahl der Vergleichsländer zurückging, in etlichen Ländern sogar kräftig, so etwa in den USA von 6,8 auf 4,7 %, im Vereinigten Königreich von 8,6 auf 5,0 %, in den Niederlanden von 5,5 auf 2,4 % und in Dänemark von 7,9 auf 4,4 %. Auch die so genannte „non-accelerating inflation rate of unemployment“ (NAIRU), wie sie die OECD für ihre Mitgliedsländer errechnet, hat sich im Verlauf der neunziger Jahre in Deutschland anders als in den meisten anderen Ländern noch erhöht, was auf eine Verfestigung des strukturellen Kerns der Arbeitslosigkeit hindeutet.

## 4 Zu den Gründen der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme

Die Gründe für die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme sind vielschichtig. Die in der wissenschaftlichen Diskussion am häufigsten genannten reichen von Fehlern und Versäumnissen im Zusammenhang mit der Wiedererlangung der Deutschen Einheit und nachteiligen Effekten, die sich aus der Einführung der Europäischen Währungsunion auf die deutsche Wirtschaft ergaben, über wachstumshemmende Einflüsse von Arbeits- und Produktmarktregulierungen bis hin zu verschleppten Reformen der überkommenen Sozialsysteme und des Bildungswesens. Welcher Erklärungsanteil diesen Gründen im Einzelnen zukommt, welche Bedeutung ihre Kumulation hat und inwieweit sie sich in ihrem Zusammenwirken wechselseitig verstärkt haben, ist bislang umstritten geblieben.

### 4.1 Vereinigungsbedingte Herausforderungen

Außer Frage steht, dass die unverhoffte Wiedererlangung der Einheit Deutschlands wirtschaftlich eine Herausforderung darstellte, wie sie kein anderes Land zu bewältigen hatte. Feststellen lässt sich rückblickend aber auch, dass die Herausforderung unterschätzt wurde. Um die Fakten noch einmal kurz in Erinnerung zu rufen: Als die Mauer Ende 1989 fiel, befand sich die westdeutsche Wirtschaft in einem lebhaften konjunkturellen Aufschwung. Die Einführung der DM in der noch bestehenden DDR zur Jahresmitte 1990 sorgte dann für zusätzlichen Schub, weil die ostdeutschen Konsumenten das zu günstigen Kurs eingetauschte neue Geld rasch für die begehrten Westgüter ausgaben. Angesichts der glänzenden Wirtschaftslage wurde eine Angleichung der Lebensverhältnisse im Osten Deutschlands an die im Westen für eine Aufgabe gehalten, die sich mit einem überschaubaren Aufwand – Politiker sprachen von Anschubfinanzierung – lösen lassen sollte. Mit Umstellungsproblemen wurde zwar gerechnet, nicht aber damit, dass sich der größte Teil der ehemaligen Staatsbetriebe dem freien Wettbewerb nicht stellen konnte. Sowohl die vereinbarten Lohnerhöhungen als auch die sozialen Leistungsversprechen, die mit der unbesehenen Übertragung der westdeutschen Sicherungssysteme auf die neuen Bundesländer eingegangen wurden, erwiesen sich so als völlig unverträglich mit der Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft.

Nicht vorbereitet auf die Höhe der notwendigen Transferzahlungen an den Osten Deutschlands, entschied die Bundesregierung, deren Finanzierung weitgehend den So-

zialversicherungen aufzubürden, statt sie über Steuererhöhungen auf alle Bürger zu verteilen, was die Arbeitskosten auch im Westen in die Höhe trieb. Zu den politischen Fehlentscheidungen ist außerdem zu zählen, dass es versäumt wurde, die Prioritäten bei den Staatsausgaben auf Bundes- wie auf Länderebene im vereinten Deutschland neu zu setzen. Statt bei den Ausgaben im Westen zu sparen, um die Sanierung und Modernisierung der Infrastruktur im Osten finanzieren zu können, wurden die neuen Ausgaben einfach auf die alten gepackt mit der Folge, dass die öffentliche Verschuldung sprunghaft zunahm.

Vergleicht man die Entwicklung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre mit der im Ausland, so zeigt sich, dass die Lohnkosten je Produkteinheit in Deutschland nicht nur weit stärker als in Japan und den USA, sondern auch deutlich mehr als in den europäischen Nachbarländern stiegen (vgl. Tabelle 8).

**Tabelle 8**  
**Gestiegene Kostenbelastung und hohe Neuverschuldung – 1991 = 100**

	Lohnkosten je Produkteinheit		Abgabenquote <sup>1)</sup>		Haushaltsdefizit (-) bzw. -überschuß (+) <sup>2)</sup>	
	1996	2001	1996	2001	1996	2001
Deutschland	114,0	116,0	108,0	104,2	-141,5	-127,0
Belgien	110,8	118,7	103,7	104,7	-62,0	+7,6
Dänemark	105,4	118,8	107,8	105,8	-51,4	+185,4
Frankreich	105,8	110,0	102,4	106,9	-192,4	-80,2
Italien	113,1	120,0	104,1	95,5	-80,1	-20,5
Niederlande	107,9	123,8	87,8	87,2	-84,2	+126,8
Österreich	109,0	112,8	109,7	115,8	-166,1	-4,2
Schweden	107,9	120,3	109,5	117,9	-30,4	+62,4
Schweiz	109,8	112,3	109,9	108,0	-87,0	+7,2
UK	106,1	124,9	94,8	104,7	-185,8	+53,4
Euro-Raum (ohne Deutschland)	110,5	120,6	98,7 <sup>3)</sup>	96,7 <sup>3)</sup>	-96,4 <sup>3)</sup>	+11,9 <sup>3)</sup>
Japan	100,6	97,0	88,7	87,4	-296,0	-444,6
USA	108,0	120,0	-	-	-	-

1) Steuern und Sozialabgaben in % des BIP.  
2) Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts in % des BIP.  
3) Ohne Portugal und Spanien.  
Quelle: OECD National Account Statistics

Die Erhöhung der Abgabenbelastung ging ebenfalls um einiges über den internationalen Durchschnitt hinaus, und auch der Anstieg des Haushaltsdefizits war ausgeprägter. Bund, Länder und Gemeinden mussten daher zunehmend mehr Haushaltsmittel für die Verzinsung der wachsenden Schulden aufwenden. Hinzu kamen die ebenfalls überproportional steigenden Sozialausgaben der öffentlichen Hand, angefangen von den wachsenden Zuschüssen an die Sozialversicherungen bis hin zu den Aufwendungen für die Sozialhilfe, die vor allem die Kommunen trafen. Hatten die Zins- und Sozialausgaben zusammen 1991 noch rund 25 % aller Ausgaben der Gebietskörperschaften in Anspruch genommen, waren es 1996 fast 33 %. Die Kehrseite waren nicht nur anteilmäßig, sondern sogar absolut rückläufige Ausgaben für öffentliche Investitionen. Eine zurückhaltendere Lohnpolitik und finanzpolitische Konsolidierungsanstrengungen haben danach von 1996 bis 2001 im internationalen Vergleich zwar zu einer sichtbaren Korrektur dieser Fehlentwicklungen geführt; negative Folgewirkungen für das Wirtschaftswachstum in Deutschland haben sie aber offenbar nicht verhindern können.

#### **4.2 Folgen des Übergangs zur Europäischen Währungsunion**

Hinzu kommt, dass Deutschland im weiteren Verlauf der neunziger Jahre vom Übergang zur Europäischen Währungsunion nicht in gleichem Maße wie die Partnerländer profitierte. Der Wegfall von Währungsrisiken im Handel zwischen den Mitgliedsländern, den die unwiderrufliche Fixierung der Wechselkurse schon im Vorfeld der Einführung des Euro mit sich brachte, kam zwar auch der deutschen Wirtschaft zugute; aus der gleichzeitigen Zinskonvergenz zogen jedoch nur die Partnerländer Vorteil. Als Ankerland im vorherigen Europäischen Währungssystem hatte Deutschland die niedrigsten nominalen Zinssätze unter den Teilnehmerländern aufgewiesen. Mit dem Wegfall von Aufwertungserwartungen für die DM und der Verlagerung der Funktion des Stabilitätsgaranten von der Deutschen Bundesbank auf die Europäische Zentralbank entfielen die höheren Risikoprämien in den Zinssätzen der Partnerländer. Der Zinsvorteil Deutschlands schrumpfte entsprechend. Während dieser im Vergleich zu den Ländern des Euro-Raums ohne Deutschland von 1991 bis 1996 noch bei durchschnittlich 2,3 Prozentpunkten gelegen hatte, belief er sich im Zeitraum 1996 bis 2001 nur mehr auf 0,5 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9  
Nominal- und Realzinsen – in % p.a.

	Langfristige Nominalzinsen <sup>1)</sup>		Verbraucher- preisanstieg		Langfristige Realzinsen	
	1991/ 1996	1996/ 2001	1991/ 1996	1996/ 2001	1991/ 1996	1996/ 2001
Deutschland	7,16	5,16	3,0	1,4	4,01	3,71
Belgien	7,81	5,41	2,1	1,7	5,55	3,61
Dänemark	8,12	5,67	1,9	2,1	6,10	3,54
Frankreich	7,65	5,25	2,0	1,2	5,56	3,97
Italien	11,62	6,11	4,6	2,1	6,68	3,94
Niederlande	7,22	5,23	2,4	2,6	4,74	2,54
Österreich	7,35	5,34	2,9	1,3	4,31	3,94
Schweden	9,55	5,85	2,7	1,5	6,69	4,31
Schweiz	5,11	3,46	2,2	0,8	2,89	2,66
UK	8,49	6,00	2,7	1,3	5,62	4,59
Euro-Raum (ohne Deutschland)	9,47	5,67	3,3	1,9	5,97	3,73
Japan	4,40	1,89	0,7	0,1	3,64	1,75
USA	6,95	5,83	2,9	2,5	3,98	3,29

1) Umlaufrendite von Staatsanleihen mit einer Restlaufzeit von mindestens drei Jahren.  
Quelle: EU, EZB

Die Angleichung der Zinssätze an das niedrigere deutsche Niveau hatte in den Partnerländern deutlich verminderte Ausgaben für die Verzinsung der staatlichen Schulden und damit eine spürbare Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Folge. Anders als Deutschland waren sie deshalb in der Lage, die staatliche Nettokreditaufnahme nicht nur zu reduzieren, sondern zum Teil sogar Haushaltsüberschüsse zu erzielen und die Steuerbelastung zu senken. Als markantes Beispiel dafür ist etwa Italien zu nennen. Wachstumsimpulse, wie sie damit in den Partnerländern verbunden waren, blieben in Deutschland aus.

Das Gleiche gilt für den zweiten Effekt, den die Währungsintegration hatte, nämlich die Einebnung der Realzinsunterschiede, mit der Deutschland seinen früheren Vorteil bei den Kapitalkosten verlor. In den Jahren 1991 bis 1996 hatte der Realzinsbonus im Vergleich zu den übrigen Ländern des Euro-Raums noch annähernd 2 Prozentpunkte betragen. Im Zeitraum 1996 bis 2001 entfiel er dann gänzlich, und gegenüber einzelnen Ländern, wie den Niederlanden und Belgien, schlug er sogar in einen Realzinsnachteil um.

Zusammen mit den gestiegenen Arbeitskosten und der erhöhten Abgabenbelastung hat das alles den Spielraum für wachstumsnotwendige Investitionen der Unternehmen ebenso wie des Staates in Deutschland nachhaltig eingeengt. Das wird nicht zuletzt daran sichtbar, dass der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen ohne den Wohnungsbau am Bruttoinlandsprodukt zwischen 1991 und 2001 in kaum einem anderen Land so stark zurückging (vgl. Tabelle 10).

**Tabelle 10**  
**Gesunkene Investitionsquote \*)**

	in %			1991 = 100	
	1991	1996	2001	1996	2001
Deutschland	17,5	14,0	13,8	80,0	78,9
Belgien	16,6	15,6	16,3	94,0	98,2
Dänemark	15,8	14,9	17,5	94,3	110,8
Frankreich	17,4	14,3	16,0	82,2	92,0
Italien	15,5	13,7	15,3	88,4	98,7
Niederlande	16,8	15,3	16,0	91,1	95,2
Österreich	19,1	16,5	18,2	86,4	95,3
Schweden	15,2	14,5	15,9	95,4	104,6
Schweiz	11,7	9,3	9,9	79,5	84,6
UK	14,8	13,6	13,7	91,9	92,6
Euro-Raum (ohne Deutschland)	17,2	14,7	13,8	85,6	80,2
Japan	26,4	22,7	22,6	86,0	85,6
USA	12,9	14,2	14,8	110,1	114,7

\*) Bruttoanlageinvestitionen ohne Wohnungswesen in % des BIP, in jeweiligen Preisen.  
Quelle: OECD National Account Statistics

#### 4.3 Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt und den Gütermärkten

Es fehlt auch nicht an Indizien, die dafür sprechen, dass neben ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch Rigiditäten auf den Gütermärkten und auf dem Arbeitsmarkt zur Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft beigetragen haben. Mangelnde Flexibilität hemmt die Anpassung an Veränderungen der Nachfrage und der Wettbewerbsverhältnisse auf den nationalen wie den internationalen Märkten. Arbeit und Kapital bleiben dann zu lange in Wirtschafts- und Unternehmensbereichen gebunden, die nicht mehr rentabel sind, und für Produktion, die aufgegeben werden muss

oder ins Ausland abwandert, entsteht in wachstumsträchtigen Bereichen nicht rasch genug rentable neue, weil der Strukturwandel nicht so, wie es notwendig wäre, vorankommt.

Was Gütermarktgrigiditäten betrifft, liefert der Regulierungsindex, wie ihn die OECD ausweist, für sich genommen keinen besonders nachteiligen Befund (vgl. Tabelle 11).

**Tabelle 11**  
Indikatoren zur Funktionsfähigkeit der Märkte

	Gütermärkte Regulierungs- index <sup>1)</sup> 1998	Arbeitsmarkt Regulierungs- index <sup>2)</sup> 1998
Deutschland	1,4	2,6
Belgien	1,9	2,5
Dänemark	1,4	1,5
Frankreich	2,1	2,8
Italien	2,3	3,4
Niederlande	1,4	2,2
Österreich	1,4	2,3
Schweden	1,4	2,6
Schweiz	1,8	1,5
UK	0,5	0,9
Japan	1,5	2,3
USA	1,0	0,7

1) OECD Economic Department Working Paper No. 226, 2000.  
2) OECD Employment Outlook 1999.

Danach entspricht der Regulierungsgrad in Deutschland dem in Dänemark, den Niederlanden, Österreich und Schweden, und er ist niedriger als in der Schweiz sowie in Belgien, Frankreich und Italien; den in den USA und vor allem im Vereinigten Königreich übertrifft er allerdings deutlich. In welchem Ausmaß ein gegebener Regulierungsgrad auf den Gütermärkten wachstumshemmend wirkt, ist jedoch auch von den Anpassungserfordernissen abhängig, die es zu bewältigen gilt. Diese aber waren in Deutschland – wie erwähnt – vereinigungsbedingt größer als in allen Vergleichsländern. Bei näherer Betrachtung zeigt sich zudem, dass speziell im Bereich von Unternehmensgründungen in Deutschland höhere administrative Hürden bestehen als in einer Reihe anderer Länder, angefangen vom Umfang und der Intransparenz vorhandener Zulassungsvorschriften.



ten über die Dauer von Genehmigungsverfahren bis hin zu steuer- und arbeitsrechtlichen Regelungen, die Existenzgründern das Fußfassen auf dem Markt erschweren. Dagegen scheint die Verfügbarkeit von Risikokapital und von staatlichen Förderprogrammen inzwischen ein geringeres Problem zu sein als früher.

Auf dem Arbeitsmarkt war der Regulierungsgrad demgegenüber in Deutschland bis in die jüngste Zeit nicht nur höher als auf den Gütermärkten, sondern auch höher als in den meisten anderen OECD-Ländern. Zu nennen sind hier insbesondere die Regelungen befristeter Beschäftigung und der Zeitarbeit, die dazu führten, dass Arbeitskräften, die nicht vollzeitig oder dauerhaft erwerbstätig sein können oder wollen, der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert wurde. Statt die Einstellungsschwelle zu senken, wurde diese mit der Neuregelung befristeter Arbeitsverträge im Jahr 2001 sogar noch heraufgesetzt. Erst mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, den so genannten Hartz-Gesetzen, ist es neuerdings zu einer Lockerung gekommen. Der Kündigungsschutz, der auf der einen Seite das Risiko von Arbeitsplatzverlusten der Beschäftigten mindert, es aber Arbeitslosen auf der anderen Seite schwerer macht, wieder eine Stelle zu finden, und in jedem Fall höhere Mobilitätskosten verursacht, ist weiterhin vergleichsweise rigide geregelt. Das Gleiche scheint für Öffnungsklauseln in den Flächentarifverträgen und deren Auslegung durch die Arbeitsgerichte zu gelten, was die notwendige Flexibilität auf der betrieblichen Ebene gleichfalls behindert.

Eine der Folgen ist, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen in Deutschland überdurchschnittlich groß ist (vgl. Tabelle 12).

**Tabelle 12**  
**Indikatoren zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik**

	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik Anteil am BIP in %		Langzeitarbeitslose <sup>1)</sup> in % aller Arbeitslosen	
	1992 / 1996	1996 / 2001	1991 / 1996	1996 / 2001
Deutschland	1,39	1,28	41,0	50,7
Belgien	1,38	1,33	59,5	58,7
Dänemark	1,91	1,69	28,4	23,9
Frankreich	1,30	1,34	38,0	41,0
Italien	1,36	1,07	62,5	62,9
Niederlande	1,35	1,68	48,1	47,6
Österreich	0,39	0,47	–	–
Schweden	2,77	1,83	20,7	29,3
Schweiz	0,48	0,61	24,3	31,2
UK	0,52	0,37	39,3	32,7
Japan	0,11	0,19	17,4	22,7
USA	0,20	0,16	10,1	7,5

1) Dauer der Arbeitslosigkeit 12 Monate und mehr.  
Quelle: OECD Employment Outlook

Ein Stück weit mag das auch daran liegen, dass für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zwar vergleichsweise viel Geld ausgegeben wird, auf die Effizienz der Maßnahmen und Programme lange Zeit aber zu wenig geachtet wurde. Das hat sich erst in den letzten beiden Jahren geändert. Der Anfang wurde mit dem Job-AQTIV-Gesetz gemacht, das anstelle öffentlicher Arbeitsbeschaffungsprogramme verstärkt die gezielte Aktivierung und Qualifizierung von Arbeitslosen in den Vordergrund stellte, um deren Chancen für eine Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt zu verbessern. Die bereits genannten Hartz-Gesetze führen diese Neuausrichtung fort; gleichzeitig zielen die arbeitsmarktpolitischen Reformen darauf, durch Umstrukturierungen der Arbeitsverwaltung deren Vermittlungstätigkeit wirksamer zu gestalten sowie durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestehende Fehlanreize bezüglich der Arbeitsaufnahme abzubauen.

#### **4.4 Defizite bei der Qualität des Humankapitals und bei Innovationsaktivitäten**

Je mehr sich im Zuge des technischen Fortschritts und der Globalisierung der Märkte die Anforderungen an die beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten wandeln und je wichtiger es für Unternehmen in Hochlohnländern wird, Produkte mit einem hohen Wertschöpfungsgehalt auf den Markt zu bringen, desto bedeutsamer werden die Qualität des Humankapitals sowie Forschung und Entwicklung für das Wirtschaftswachstum und für den Beschäftigungsgrad. Wachstumsschwäche und ein Mangel an Arbeitsplätzen können somit auch aus einem Mismatch am Arbeitsmarkt – einem Nebeneinander von hoher Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel – und Defiziten bei den Innovationsaktivitäten resultieren.

Bezüglich der Qualität des Humankapitals steht in Deutschland nicht alles zum Besten. Gemessen an den formalen Bildungsabschlüssen, kann das Qualifikationsniveau in der Breite zwar als gut bezeichnet werden, denn mit 14,4 % war der Anteil der Erwerbspersonen, die lediglich über eine elementare Schulbildung verfügen, Ende der neunziger Jahre geringer als in den meisten OECD-Ländern, und der Anteil derjenigen, die einen weiterführenden Schulabschluss oder eine abgeschlossene Berufsausbildung haben, war mit 59,1 % im internationalen Vergleich einer der höchsten (vgl. Tabelle 13).

**Tabelle 13**  
**Indikatoren zur Qualität des Humankapitals**

	Erwerbspersonen mit ...			Leistungs-niveau 15-jähr. Schüler	Hoch-schüler (ohne FH) eines Alters-jahrgangs	Beteili-gung an berufl. Weiter-bildung
	nur ele-ment. Schul-bil-dung	abge-schl. Lehre oder weiter-führ. Schul-bild.	akadem. Ausbil-dung			
	Anteile in % <sup>1)</sup>			Punkt-wert <sup>2)</sup>	Anteil in % <sup>1)</sup>	Rang-ziffer <sup>3)</sup>
Deutsch-land	14,4	59,1	26,5	487	28,5	14
Belgien	33,1	35,1	31,8	508	29,6	15
Dänemark	16,3	54,4	29,2	497	34,0	4
Frankreich	32,7	42,9	24,1	507	35,5	5
Italien	46,9	40,6	12,5	474	40,0	17
Nieder-lande	28,1	45,1	26,8	–	54,1	8
Österreich	20,1	66,9	13,0	514	–	12
Schweden	20,5	48,8	30,7	513	64,8	2
Schweiz	16,0	57,8	26,2	506	29,1	13
UK	13,1	59,1	27,8	528	45,3	3
Japan	17,6	49,0	33,4	543	–	–
USA	10,3	50,9	38,8	499	44,9	11

1) 1999.  
2) 2000, Mittelwert aus den drei Bereichen Lesekompetenz, mathematische und naturwissenschaftliche Fähigkeiten.  
3) 1998, Rangziffer nach Abweichung vom OECD-Länderdurchschnitt.  
Quelle: OECD Education at a Glance, OECD Knowledge and Skills for Life – First Results from PISA 2000 sowie OECD Employment Outlook

Demgegenüber besaßen aber nur 26,5 % der Erwerbspersonen eine akademische Ausbildung, womit Deutschland klar hinter Ländern wie den USA und Japan, aber auch hinter Belgien, Schweden, Dänemark und dem Vereinigten Königreich lag. Beim Hochschulzugang hinkt Deutschland ebenfalls nach. Während 1999 im Durchschnitt der OECD-Länder 46 % eines Altersjahrgangs ein Universitätsstudium aufnahmen, waren es in Deutschland nicht einmal 29 %. Was die schulischen Leistungen der 15-Jährigen betrifft, ist Deutschland ausweislich der Ergebnisse der PISA-Studie auch nur auf einem der hinteren Plätze zu finden. In der Berufsausbildung hat das duale System in Deutschland nach wie vor seine Vorzüge; um mit den Veränderungen der Tätigkeitsinhalte und der Arbeitsorganisation Schritt zu halten, bedarf es jedoch einer ständigen Weiterentwick-

lung. Zu denken gibt daher, dass in den letzten Jahren zwar eine Reihe neuer Berufsbilder geschaffen und zahlreiche Ausbildungsordnungen modernisiert wurden, dass der weit überwiegende Teil aber noch immer auf Produktions- und Wartungstätigkeiten ausgerichtet ist, während drei Viertel aller Erwerbstätigen inzwischen Dienstleistungsberufe ausüben.

Defizite bestehen in Deutschland zudem bei der beruflichen Weiterbildung. Zum einen ist die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen insgesamt gesehen niedriger als in vielen anderen Ländern, zum anderen konzentriert sie sich stärker auf höher qualifizierte und vor allem jüngere Arbeitskräfte. Geringqualifizierte bleiben häufig außen vor, und das Potenzial älterer Arbeitnehmer – und dazu zählen in der betrieblichen Personalpolitik nicht selten schon Vierzigjährige – wird damit vorzeitig abgeschrieben. Hier haben nicht zuletzt staatliche und tarifvertragliche Frühverrentungsprogramme in der gut gemeinten Absicht, den Arbeitsmarkt zu entlasten, jahrelang falsche Signale gesetzt.

Bei den Innovationsaktivitäten bietet sich ein zwiespältiges Bild. Außerdem ist zu beachten, dass die Datenlage hier nicht die Beste ist. Hält man sich an den bei internationalen Vergleichen gebräuchlichsten Maßstab, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, so schneidet Deutschland zumindest im europäischen Vergleich nicht schlecht ab. Mit 2,49 % war der Anteil der FuE-Ausgaben 2001 zwar niedriger als 1991 (vgl. Tabelle 14).

**Tabelle 14**  
**Ausgaben für Forschung und Entwicklung in % des BIP**

	insgesamt		Staat		Unternehmen	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Deutschland	2,61	2,49	0,93	0,78	1,61	1,64
Belgien	1,63	1,96 <sup>1)</sup>	0,51	0,45 <sup>1)</sup>	1,06	1,30 <sup>1)</sup>
Dänemark	1,64	2,19 <sup>1)</sup>	0,65	0,68 <sup>1)</sup>	0,84	1,29 <sup>1)</sup>
Frankreich	2,41	2,20	1,18	0,85	1,02	1,16
Italien	1,24	1,07 <sup>2)</sup>	0,62	0,54 <sup>2)</sup>	0,55	0,46 <sup>2)</sup>
Niederlande	1,91	1,94 <sup>2)</sup>	0,86	0,70 <sup>2)</sup>	0,98	0,97 <sup>2)</sup>
Österreich	1,49	1,90	0,69	0,78	0,75	0,75
Schweden	2,86	4,27	0,98	0,90	1,76	3,07
Schweiz	2,72	2,63 <sup>2)</sup>	0,77	0,61 <sup>2)</sup>	1,83	1,82 <sup>2)</sup>
UK	2,11	1,90	0,74	1,05	0,57	0,88
Japan	3,00	3,09	0,55	0,57	2,18	2,26
USA	2,81	2,82	1,09	0,76	1,62	1,93

1) 1999.  
2) 2000.  
Quelle: OECD Main Science and Technology Indicators

Der Rückgang war jedoch geringer als in den anderen großen europäischen Ländern, so dass Deutschland in Europa nach wie vor einen der vorderen Plätze belegt. Der Abstand zu den USA, die ihre ohnehin höhere Ausgabenquote aufrecht erhielten, und zu Japan, das seine Quote weiter steigerte, ist jedoch größer geworden. Rückläufig waren in den neunziger Jahren in Deutschland, wie in den meisten anderen europäischen Ländern, hauptsächlich die staatlichen FuE-Ausgaben. Dagegen haben die Unternehmen zugelegt, in Deutschland allerdings nur vergleichsweise wenig. Im Blick zu behalten ist bei all dem, dass die Ausgaben lediglich einen Input-Indikator darstellen und somit keine verlässlichen Aussagen über den Erfolg der Innovationsaktivitäten zulassen. Offen bleibt überdies, inwieweit die Innovationen kostensparenden Rationalisierungen der Produktionsprozesse und inwieweit sie nachfrageschaffenden und -erhaltenden Verbesserungen der Produkte dienen. Soweit Daten dafür verfügbar sind, deutet einiges darauf hin, dass zumindest im Verarbeitenden Gewerbe Deutschlands bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre Prozessinnovationen im Vordergrund standen.

#### 4.5 Reformstau im Bereich der sozialen Sicherungssysteme

Zu den vielfältigen Gründen der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme in Deutschland gehört nicht zuletzt auch der Reformstau in den Sozialen Sicherungssystemen. Während Länder wie das Vereinigte Königreich und die Niederlande schon in den achtziger Jahren damit begannen, die Weichen umzustellen und andere, wie Dänemark und Schweden, spätestens in den neunziger Jahren nachzogen, blieb es in Deutschland weitgehend bei Detailkorrekturen der umlagefinanzierten Sozialsysteme und kurzatmigen Kostendämpfungsmaßnahmen. Das verstärkte nicht nur den Anstieg der Lohnnebenkosten, sondern es beeinträchtigte auch die marktwirtschaftlichen Antriebsmechanismen, zumal der Sozialstaat längst nicht mehr auf die Sozialen Sicherungssysteme im engeren Sinn begrenzt ist. Auch viele Produzentensubventionen werden aus sozialstaatlichen Motiven gewährt. Die Kehrseite zeigt sich bei der Steuerbelastung. Nicht minder problematisch ist, dass Unternehmen damit leicht dazu verleitet werden, eher nach neuen Fördermitteln als nach neuen Märkten zu suchen und dass quer über die Wirtschaft der Neigung Vorschub geleistet wird, sich alles und jedes subventionieren zu lassen, um sich wenigstens einen Teil der hohen Abgaben zurückzuholen.

Dass Deutschland mit Reformen nachhinkt, scheint nicht zuletzt mit der Art und Weise des Regierens und mit den institutionellen Gegebenheiten des politischen Entscheidungsprozesses zusammenzuhängen. Je mehr die Parteienbindung der Wähler abnimmt, desto mehr neigen Politiker offenbar dazu, so genannte „blame-avoidance“-Strategien zu verfolgen, also möglichst wenig Wählern vor den Kopf zu stoßen. Das mag auch in anderen Ländern nicht viel anders sein. Hinzu kommt jedoch ein spezifisch deutsches Problem. Es besteht darin, dass sich die Politik in unserem föderalen System mit der ausgefeilten Mischfinanzierung einer klaren Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern begeben hat. Damit haben sich zum einen die Verantwortlichkeiten auf den einzelnen staatlichen Ebenen verwischt, zum anderen ist das Blockadepotenzial des

Bundesrates zunehmend größer geworden, was die Handlungsfähigkeit der jeweiligen Bundesregierung umso mehr einengt, je stärker es parteipolitisch genutzt wird. Dass auch auf diesem Feld Reformen notwendig sind, ist inzwischen erkannt. Bis Ende 2004 will die dazu eingesetzte „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ ihre Vorschläge vorlegen.

## 5 Ausblick

Die vereinigungsbedingten Sonderlasten, die einen nicht unerheblichen Teil der Wachstumsdifferenz der deutschen Wirtschaft gegenüber dem Ausland erklären, werden aller Voraussicht nach noch für eine Reihe von Jahren nachwirken. Umso wichtiger ist es, dass die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes wie der Gütermärkte verbessert, die Abgabenbelastung gesenkt, die öffentlichen Haushalte konsolidiert, der Spielraum für Investitionen ausgeweitet, das Bildungssystem modernisiert und die soziale Sicherung auf eine tragfähige Basis gestellt werden. Die wachstums- und beschäftigungspolitischen Erfolge anderer Länder belegen, dass sich Reformen auszahlen, wenn die Politik sie entschlossen und mit langem Atem angeht. Plausible oder gar zwingende Gründe, warum das in Deutschland anders sein sollte, sind nicht zu erkennen. Kommen die notwendigen Reformen endlich voran, müssen für die zweite Hälfte dieses Jahrzehnts Wachstumsraten, die deutlich über denen der neunziger Jahre liegen, kein Wunschtraum bleiben. Das gilt umso mehr, als die anstehende Osterweiterung der EU gerade der deutschen Wirtschaft gute Expansionschancen bietet.

## Literaturhinweise

*Eichhorst, Werner/Profit, Stefan/Thode, Eric (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin/Heidelberg.*

*Eichhorst, Werne/Thode, Eric (2002): Strategien gegen den Fachkräftemangel, Band 1: Internationaler Vergleich, Gütersloh.*

*OECD (2003): Economic Outlook 2003/1, Nr. 73, Paris.*

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, insbes. Viertes Kapitel, Stuttgart.*

*Truger, Achim/Hein, Eckhard (2003): „Schlusslicht Deutschland“ – Resultat institutioneller Verkrustungen?, in: Wirtschaftsdienst 2003, 8, S. 509 – 516*

*van Suntum, Ulrich/Schlotböller, Dirk (2002): Internationales Beschäftigungsranking 2002, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.*

## Wachstum: Wunsch oder Wirklichkeit? – Methodische Aspekte

### 1 Zur Fragestellung und der Perspektive ihrer Beantwortung

Die Frage nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften wird in der politischen Debatte mit großer Intensität geführt, um je nach Befund wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf zu begründen. Die Messung der Leistungsfähigkeit ist dabei sowohl konzeptionell wie empirisch nicht eindeutig. Was sind die maßgeblichen Indikatoren der Leistungsfähigkeit? Hier wabert die politische Diskussion ziemlich orientierungslos zwischen der These vom Exportweltmeister und dem Befund der Investitions- und Beschäftigungslücke. Neben der Auswahl der Indikatoren ergibt sich ein Interpretations- und Deutungsspielraum für die empirischen Ergebnisse. Mittlerweile hat die politische Diskussion diesen Spielraum als instrumentalisierbar erkannt.

Vor diesem Hintergrund wird sich der Beitrag mit zentralen gesamtwirtschaftlichen Indikatoren beschäftigen, die um die im Titel formulierte Frage „Wachstum: Wunsch oder Wirklichkeit?“ kreisen. Zunächst und schwerpunktmäßig wird die Frage der Deflationierung behandelt, die erheblichen Einfluss auf die Ermittlung der realen Wirtschaftsleistung hat. Hierzu gibt es einerseits eine lange methodische Debatte über die Erfassungsschärfe der Preismessung, andererseits haben neue Messkonzepte in einzelnen Ländern (hedonische Preismessung, Kettenindex) die Frage nach der Vergleichbarkeit nationaler Daten neu gestellt. Auch für die europäische Statistik stehen mit der nächsten Basisumstellung (auf Basisjahr 2000) hierzu entsprechende Änderungen an. Schließlich führt unabhängig von der Preismessung im konkreten die Technik der Deflationierung zur Fragen bei der Ermittlung des „realen“ Sozialprodukts, das – wie der Sachverständigenrat vor rund zwanzig Jahren schrieb – „im ganzen sachlogisch nicht leicht zu interpretieren ist“ (JG 84 Ziffer 246).

Ist mit der Frage der Deflationierung die Messung realwirtschaftlicher Aktivität betroffen, so führt die Diskussion der Produktivität in den Kontext von Potentialwachstum und mittelfristiger Entwicklungsperspektive einer Volkswirtschaft. Gleichzeitig ergeben sich aus den factorspezifischen Produktivitäten Debatten um die berechtigten und realisierten Entgeltansprüche der am Produktionsprozess Beteiligten. Der Sachverständigenrat hat dazu in den neunziger Jahren Überlegungen zur Ermittlung der beschäftigungsbereinigten Arbeitsproduktivität angestellt. Die Messprobleme führen unverändert zu beliebigen wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen für die Gestaltung der institutionellen Bedingungen am Arbeitsmarkt.

\*) Prof. Dr. Michael Hüther, DekaBank, Frankfurt am Main; seit dem 1. Juli 2004 Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Für wertvolle Unterstützung danke ich Herrn Dr. Andreas Scheuerle und Herrn Peter Leonhardt, Volkswirtschaftliche Abteilung der DekaBank.

Schließlich hat Leistungsfähigkeit mit Fortschritt im Strukturwandel zu tun. Betrachtet man die sektorale Beschäftigungsentwicklung in den USA und in Deutschland, dann wird deutlich, in welchem Maß der Strukturwandel das Gesamtergebnis einer Volkswirtschaft, insbesondere auch am Arbeitsmarkt kennzeichnet. Der Sachverständigenrat hat die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik aus dem Befund entwickelt, dass in Deutschland Mitte der siebziger Jahre der Strukturwandel nicht mehr beschäftigungsneutral verlief. Dies gilt bis heute. Interessant ist auch die Frage, wie sich das Branchenprofil im Zyklus verändert, vielleicht auch grundlegend verschoben hat. Hierzu wird ein neuer Indikator zur sektoralen Analyse auf Basis der Wirtschaftszweigsystematik vorgestellt.

Die der gesamten Tagung vorgegebene Thematik „Ökonomische Leistungsfähigkeit Deutschlands“ drängt sich aus mindestens zwei Gründen auf: Einerseits ist der Befund für die deutsche Volkswirtschaft außerordentlich betrüblich, und zwar in jeder Hinsicht, andererseits gibt es – insoweit politisch motiviert nicht ganz unabhängig davon – einige methodische Debatten, welche die Fragen nach der angemessenen empirischen Erfassung der ökonomischen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft neu oder zumindest anders stellen. Der zweite Punkt wird – wie einführend erläutert – im weiteren Gegenstand der Ausführungen sein. Zuvor erscheint es sinnvoll, sich das Ausmaß der Betrübnis anhand weniger und oberflächlicher Indikatoren deutlich zu machen:

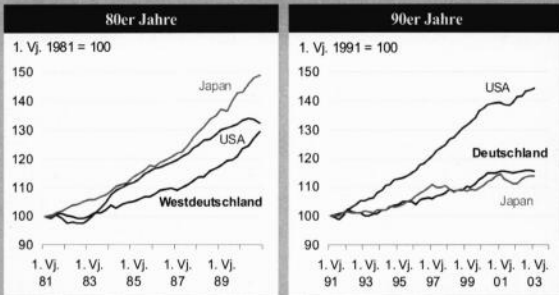
– **Befund 1: Der Zusammenbruch der Triade** (vgl. Schaubild 1).

Die Weltwirtschaft hat sich von den achtziger zu den neunziger Jahren grundlegend gewandelt. Der seinerzeit geltende relative Gleichlauf der gesamtwirtschaftlichen Expansion in den drei großen Wirtschaftsräumen ist einem Zustand gewichen, in dem die Weltwirtschaft nur noch eine Führungsökonomie – nämlich die der Vereinigten Staaten – kennt, während Deutschland und Japan aus unterschiedlichen Gründen ein verlorenes Jahrzehnt erlebten. Die Weltwirtschaft ist heute – und so meine These: auch auf absehbare Zeit – einseitiger als früher, der demographische, technologische und institutionelle Vorlauf der Vereinigten Staaten hat sich verfestigt und wurde auch durch die Anpassungsnotwendigkeiten seit dem Jahre 2000 nicht in Frage gestellt.



Schaubild 1

## Gewichtsverlagerung in der Weltwirtschaft Bruttoinlandsprodukt



„DekaBank

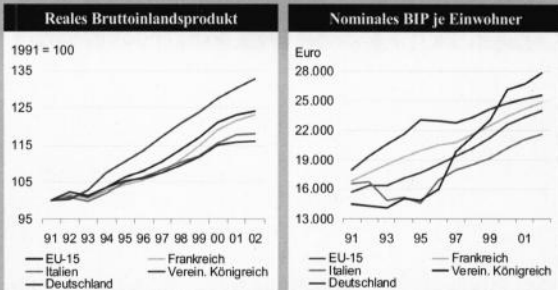
– **Befund 2: Die rote Laterne in der Europäischen Union** (vgl. Schaubild 2).

Deutschland ist aber nicht nur im internationalen Vergleich zurückgefallen, sondern ebenso im europäischen Kontext. Lag die deutsche Volkswirtschaft im Jahre 1992 vereinigungsbedingt noch an der Spitze der EU-15 – Volkswirtschaften im Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, so fiel sie 1995 auf den vorletzten Platz zurück und belegt seit 1998 die Schlussposition. Dabei sollte besonders zu denken geben, dass selbst in dem für Deutschland guten Jahr 2000 mit einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von rund 3 % nur der letzte Rang in der gesamten Europäischen Union erreicht wurde.

Schaubild 2

## Deutschland: Der kranke Mann Europas?

## Bruttoinlandsprodukt in der EU-15



Quelle für Grundzahlen: EU

DekaBank

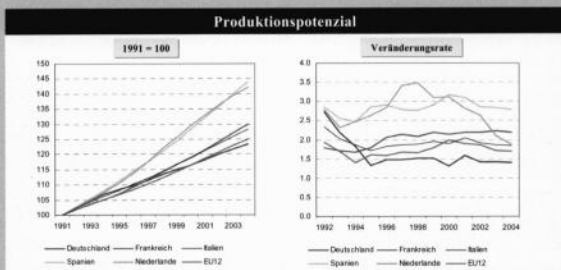
## – Befund 3: Verlust an Wachstumschancen (vgl. Schaubild 3).

Das ganze Ausmaß der schwierigen ökonomischen Situation Deutschlands wird erkennbar, wenn man das Potentialwachstum – die volkswirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten – betrachtet.<sup>1)</sup> Die Berechnungen der OECD machen zweierlei deutlich: Zum einen ist für keine der größeren europäischen Volkswirtschaften ein „New Economy-Effekt“ wie in den USA festzustellen; eine Sprung in den Wachstumsprofilen ist nicht zu erkennen. Zum anderen hat Deutschland seit der Rezession des Jahres 1993 das niedrigste Potentialwachstum in Europa zu verzeichnen. Soweit der kurze Befund.

1) Vgl. A. Scheuerle: Makrostrukturen in Euroland – Einheit in Vielfalt, in: Konjunktur – Zinsen – Währungen, DekaBank, Heft 5/2003, S. 9.

Schaubild 3

## Deutschland Im europäischen Vergleich



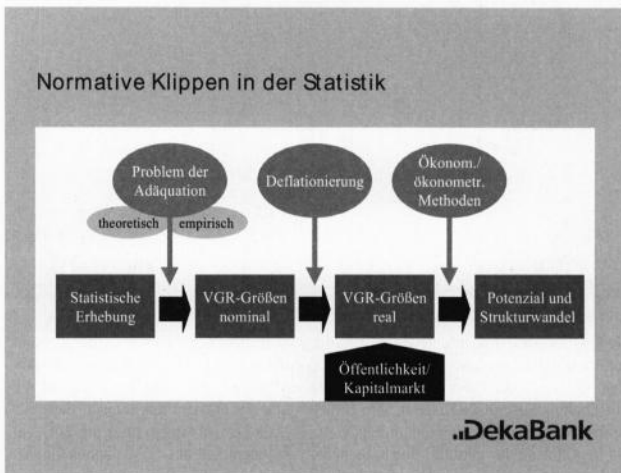
**„DekaBank**

Die Perspektive der nachfolgenden Ausführungen ist die eines Ökonomen, der stets an der Grenzstelle zur wirtschaftlichen Realität gearbeitet hat: Zunächst beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit Blick auf die wirtschaftspolitische Diskussion, ihre Untiefen und Realitätsentfremdungen, dann als Chefvolkswirt einer schwerpunktmäßig im Asset Management tätigen Bank mit Blick auf die Bedürfnisse der mitunter durchaus naiven, in jedem Fall aber zeitknappen Finanzmärkten und deren Akteure. Insofern handelt es sich nicht um die Ausführungen eines Fachmanns im Sinne der Statistik, sondern eines an Statistik interessierten politischen Ökonomen.

Die Diskussion methodischer Gesichtspunkte bei der Ermittlung zentraler Kenngrößen für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft, die nachfolgend im Mittelpunkt stehen, kann nicht losgelöst von der Perspektive der Nutzer stattfinden. Die Feinheit der Überlegungen in der empirischen Wirtschaftsforschung findet leider keine oder eine nur sehr unzureichende Wahrnehmung bei den Nutzern. Den Grad der Naivität sowohl in der Wirtschaftspolitik wie auch bei den Finanzmarktakteuren sollte man nicht unterschätzen. Deshalb sind am Anfang Anmerkungen zu den Implikationen einer normativen Statistik geboten (vgl. Schaubild 4). Werturteile begleiten uns auf dem gesamten Weg von

der statistischen Erhebung – das Stichwort lautet Adäquation<sup>2)</sup> – über die Ermittlung realer Größen – das Stichwort lautet Deflationierung – bis zur Auswertung gesamtwirtschaftlicher Datenreihen in langfristiger Perspektive – das Stichwort lautet Methodenwahl. Die Öffentlichkeit und die Finanzmärkte nehmen mehr oder weniger nur an einer, dafür aus ihrer Sicht aber entscheidenden Stelle Kenntnis: beim Bruttoinlandsprodukt.

Schaubild 4



## 2 Die Deflationierung als Schlüssel zum realen Wachstum

In der öffentlichen Wahrnehmung, auch in der Sicht der Finanzmärkte werden – so hat man den Eindruck – mit einer gewissen Naivität die realen Größen angesichts ihrer Bedeutung häufig recht unkritisch als objektiv gegebene Daten verstanden. Daran hat sich in den vergangenen dreißig Jahren wenig geändert.<sup>3)</sup> Dass die realen Größen aber erst das Ergebnis einer Preisbereinigung sind, wird dabei ebenso selten gesehen wie die Tatsache, dass diese Deflationierung nun keineswegs ein objektives Verfahren darstellt.

2) Vgl. hierzu H. J. Barth: Probleme einer theoretisch und methodisch adäquaten Nutzung statistischer Daten, in: K.-D. Freimann, A. E. Ott (Hrsg.): Theorie und Empirie der Wirtschaftsforschung, Tübingen, 1988, S. 61 ff.; R. Hujer, R. Cremer: Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung, München, 1978.

3) Vgl. W. Neubauer: Irrales Inlandsprodukt in konstanten Preisen. Kritisches zur Deflationierung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 58, 1974, S. 238.

So verwies der frühere Präsident des Statistischen Bundesamtes in einem Schreiben an den Sachverständigenrat aus dem Jahre 1985 darauf hin, dass „es zur Zeit weder theoretisch begründete Auswahlkriterien noch allgemein akzeptierte Kompromissvorschläge“ für die Wahl eines zutreffenden Preisindex gebe.<sup>4)</sup> Daran hat sich nur insoweit etwas geändert, als der Erkenntnisfortschritt bei der Qualitätsbereinigung von Preisänderungen international von den statistischen Behörden, aber auch den Fachvertretern eine gewisse Akzeptanz der hedonischen Preismessung vorherrscht und entsprechende Arbeiten ausgelöst hat.

Grundsätzlich gilt aber unverändert: „Jede Darstellung in konstanten Preisen ist eine Fiktion“.<sup>5)</sup> Denn: Es lassen sich zwar statistisch die Preisveränderungen aus den nominalen Werten herausrechnen, doch ist davon auszugehen, dass die wirtschaftliche Entwicklung eine andere gewesen wäre, wenn die Preise tatsächlich nicht angestiegen wären. Dies gilt mit Blick auf eine identische Veränderung aller Preise, besonders aber hinsichtlich der damit immer verbundenen Veränderung der relativen Preise. Eigentlich versucht die Deflationierung also das Unmögliche. In dem Maße freilich, in dem sich die Inflationsraten reduziert haben, hat sich auch dieses Problem vermindert. Anders gewendet: Die Einübung einer Stabilitätskultur durch eine glaubwürdige und effektive Geldpolitik der Preisniveaustabilität orientiert das Handeln der Wirtschaftssubjekte in einer Weise, dass die Preisniveaueffekte kaum noch zu einer Verzerrung der Entscheidungen führen. Es dominieren aber unverändert die Wirkungen veränderter relativer Preise. Letzteres reflektiert auch die Tatsache, dass im ökonomischen Prozess Qualitätsveränderungen sehr unterschiedlich bei den Güterarten zum Tragen kommen.

Angesichts der in den achtziger Jahren begonnenen und der in den neunziger Jahren verstärkten Einübung einer Stabilitätskultur in den entwickelten Volkswirtschaften hat sich also das grundlegende Problem der Deutung der realen Wirtschaftsentwicklung entschärft. Die tatsächliche Inflation ist so nahe an der Preisniveaustabilität dran, dass sie nicht nur in den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte vollständig und verlässlich enthalten ist, sondern auch eine individuelle Preisbildung unter Berücksichtigung einer Volatilitätsprämie bei hoher Inflation erübrigt. Zudem gilt: Anders als in Hochinflationszeiten führen kleine Fehler in den Preisindexzahlen und der Deflationierung auch nicht mehr zu hohen relativen Fehlern bei den deflationierten Größen.<sup>6)</sup> Die Bedeutung der Preisstrukturveränderungen nimmt – wie angedeutet – bei geringer Inflation zu, gleichzeitig erhöht sich relativ der Einfluss von Qualitätsveränderungen im Rahmen der Deflationierung. Da Qualitätssteigerungen sich aus veränderten Gütereigenschaften ergeben, erfordert ihre Berücksichtigung bei der Messung der intertemporalen Preisveränderung eine Korrektur um weitgehend absolute Größen. Anders gewendet: Der Effekt von Qualitätsänderungen – i.d.R. Verbesserungen – ergibt sich nicht prozentual in Bezug auf die Preisniveau-

4) E. Hölder: Zu Deflationierungsmethoden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Brief vom 6.1.1985), in: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1985/86, S. 192.

5) E. Hölder: Zu Deflationierungsmethoden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

6) Vgl. W. Neubauer: *Ireales Inlandsprodukt*, S. 237.

änderung, sondern als absoluter Abschlag. Insofern muss es nicht überraschen, dass die methodische Fokussierung auf die Qualitätsbereinigung in der Preisstatistik zwar durch das Aufkommen einer Basisinnovation – Internet und Computer – besonders angeregt wurde, aber grundsätzlich in Zeiten stabilitätsorientierter Geldpolitik eine naturgegeben höhere Bedeutung erlangt.

### Inflationsbereinigung oder Mengenermittlung?

Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 1984/85 (Ziffern 246 ff.) eine Diskussion mit der amtlichen Statistik angestoßen, welche die Methode der Deflationierung in Abhängigkeit von der erkenntnisleitenden Frage sieht. Ähnlich war dies zuvor in Fachdiskussionen thematisiert worden.<sup>7)</sup> Geht es um die Ermittlung des realen Einkommens, das in einer Volkswirtschaft erwirtschaftet wurde, oder um die Ermittlung der produzierten und gehandelten Mengen in einer Volkswirtschaft? Damit ist anerkannt, dass es den „Idealtypus des Realen“, wie Neubauer es nennt, ebenso wenig gibt wie „Inflation als Ding an sich“.<sup>8)</sup>

- Für die **realwert- bzw. kaufkraftorientierte Deflationierung** – oder besser: Inflationsbereinigung – ist die Verwendung eines allgemeinen, die Kaufkraftentwicklung möglichst umfassend reflektierenden Preisindex geboten.<sup>9)</sup> Das Ergebnis wird als Realwert des Nationaleinkommens bzw. des Inlandsprodukts definiert. Es geht um die Eliminierung von „Geldwertveränderungen“ aus Wertaggregaten schlechthin.
- Für die **mengen- oder volumensorientierte Deflationierung** geht es auch um die Ausschaltung von Veränderungen in der Preisstruktur, so dass hierfür der Einsatz spezieller Preisindizes angemessen ist. Das Ergebnis wird als reales Inlandsprodukt bzw. reales Nationaleinkommen definiert.

Die Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens erfordert eine Bereinigung der nominalen Werte ausschließlich um Preisniveauperänderungen. Das Ergebnis ist eine fiktive Wertgröße, die zum Kauf einer beliebigen Mengenkombination von verfügbaren Gütern bereit steht. Die Bereinigung um relative Preisveränderungen, Veränderungen der Preisstruktur, sind hierbei explizit nicht vorgesehen.<sup>10)</sup> Dahinter steht die Idee eines allgemeinen Preisniveaus im Walrasianischen System, mithin jener preisbestimmender Faktor, der in allen Preisen gemeinsam enthalten ist.<sup>11)</sup> Für die Berechnung des Realwerts erweist sich der Preisindex für die inländische Verwendung als geeignet, da er umfassend die Kaufkraftentwicklung in der Volkswirtschaft reflektiert.

7) Vgl. W. Neubauer: Irreales Inlandsprodukt, S. 241 ff.

8) Vgl. W. Neubauer: Zur Abschätzung der statistischen Verzerrung in der deutschen Inflationsrate, in: Diskussionspapier 3/99 der Deutschen Bundesbank, S. 22.

9) Ähnlich G. Fürst: Was ist Menge, was ist Preis?, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 55, 1971, S. 10.

10) Vgl. W. Neubauer: Irreales Inlandsprodukt, S. 244; ähnlich: Sachverständigenrat, JG 1984/85.

11) Vgl. W. Neubauer: Irreales Inlandsprodukt, S. 243.

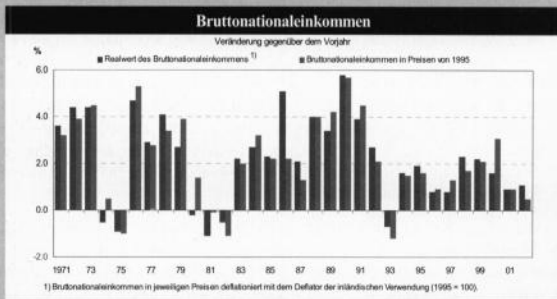
Die Vergleichsrechnungen von Realwert und „zu konstanten Preisen“ für das Nationaleinkommen und das Inlandsprodukt zeigen eine leicht höhere Stabilität des Realwerts (vgl. die Schaubilder 5 und 6). Insgesamt sind die Unterschiede nicht unerheblich, sie sind für Nationaleinkommen und Inlandsprodukt indes weitgehend identisch. Es bestätigt sich unverändert, dass der Realwert vor allem in jenen Jahren sich ungünstiger entwickelt als die Größe zu konstanten Preisen, in denen der Ölpreis drastisch angestiegen ist (1973 bis 1975, 1979 bis 1981, 2000). Umgekehrt ergab sich in den Jahren verringerter Ölpreise eine günstigere Entwicklung des Realwertes; das galt in den Jahren 1978, 1983, 1986 und 1987 sowie 1998 und 2001. Der besonders ausgeprägte Unterschied der beiden deflationierten Größen im Jahre 1986 ging auf die Kombination aus Halbierung des Preises für Rohöl sowie der Abwertung des US-Dollar zurück. Im Vorfeld konjunktureller Abschwächung, die ihre Ursachen insbesondere in der Weltwirtschaft und hier auf den Weltenergiemärkten hatten, reagiert der Realwert früher auf die Kontraktion der gesamtwirtschaftlichen Einkommen.

Gerade der Unterschied im Jahre 2000, das gemeinhin als Prachtstück in der deutschen Wirtschaftsentwicklung der vergangenen Dekade gilt, macht deutlich, dass der Realwert als zutreffendere Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens für die Wirtschaftspolitik die zielführenderen Hinweise gibt. Dies gilt insbesondere für Volkswirtschaften – wie die deutsche –, die aufgrund ihres Offenheitsgrades oder der Abhängigkeit von externen Rohstoffen, insbesondere Rohöl, in entsprechendem Maße durch eine divergierende Veränderung von Einfuhrpreisen und Ausfuhrpreisen betroffen werden. Die Veränderung der Terms of Trade schlägt hier besonders zu Buche. Definiert man ökonomische Leistungsfähigkeit als Schaffung nachhaltiger Konsummöglichkeiten einer Volkswirtschaft, dann ist das reale Einkommen von herausragender Bedeutung. Für internationale Vergleiche der ökonomischen Leistungsfähigkeit erweist sich damit der Realwert gesamtwirtschaftlicher Wertgrößen als angemessener. Gleichwohl ergeben sich daraus keine trendmäßigen Unterschiede im Entwicklungsprofil von Volkswirtschaften, sondern lediglich vorübergehende Verschiebungen. Dies zeigt eine Vergleichsrechnung für die Vereinigten Staaten.

Die Art der Preisberechnung in den Vereinigten Staaten lässt es normalerweise nicht zu, die realen Komponenten des Bruttoinlandsprodukts zu addieren (vgl. Schaubild 7). Die Berechnung der inländischen Verwendung wurde daher auf zwei verschiedenen Wegen durchgeführt. Deflator I wurde durch Addition des Konsums und der Bruttoinvestitionen ermittelt. Deflator II wurde ermittelt, indem vom Bruttoinlandsprodukt die Exporte abgezogen und die Importe hinzuaddiert wurden. Die Ergebnisse des Realwerts stellen deshalb in beiden, nur leicht variierenden Ansätzen Näherungswerte dar. Gleichwohl bestätigt sich im Vergleich die Logik der andersartigen Deflationierung. Die Differenz zwischen den beiden Realgrößen fällt für die USA im Vergleich zu Deutschland deutlich geringer aus, was auf die geringere Offenheitsquote und die geringere Außenabhängigkeit von Rohöl zurückzuführen ist.

Schaubild 5

Deutschland  
Realwert oder „Zu konstanten Preisen“ (1)

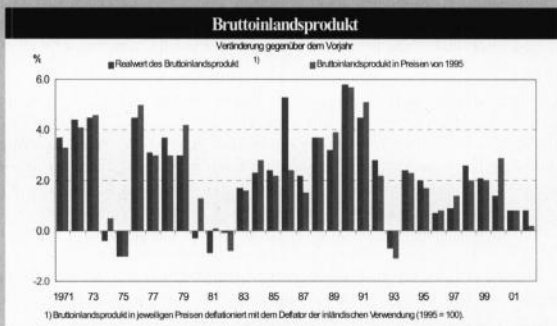


Quelle für Grunddaten: Statistisches Bundesamt

DekaBank

Schaubild 6

Deutschland  
Realwert oder „Zu konstanten Preisen“ (2)



Quelle für Grunddaten: Statistisches Bundesamt

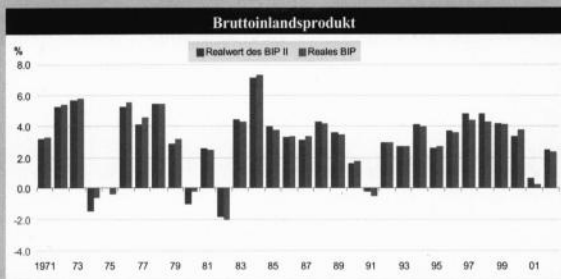
DekaBank



Schaubild 7

## USA

Realwert oder „Zu konstanten Preisen“ (Näherungsrechnung)



Die Art der Preisbereinigung in den Vereinigten Staaten lässt es nur näherungsweise möglich, die beiden Komponenten des Bruttoinlandsprodukts zu addieren. Die Bereinigung der tatsächlichen Verwendung wurde daher auf zwei verschiedenen Wegen durchgeführt. Deflator I wurde durch Addition des Konsums und der Bruttoinvestitionen erreicht, Deflator II indem vom Bruttoinlandsprodukt die Exporte abgezogen und die Importe hinzugefügt wurden.

„DekaBank

Ohne an dieser Stelle das Problem der doppelten Deflationierung, wie es sowohl auf der Entstehungsseite als auch auf der Verwendungsseite bei Saldengrößen besteht, eingehend zu behandeln, sei aber der Hinweis angeführt, dass die nicht unerheblichen Fehlerpotentiale bei der Differenzgröße schon aus kleinen relativen Fehlern bei der Deflationierung der Ausgangsgrößen durch die Verwendung eines Einheitsdeflators ausgeschlossen werden können.<sup>12)</sup> Zwar ist die Wahl des Einheitsdeflators nur in Grenzen objektivierbar, doch dagegen steht die „Erkenntnis, dass die doppelte Deflationierung eines Nettoproduktionswertes nicht funktionieren kann“, wie es Neubauer schon vor geraumer Zeit formulierte.<sup>13)</sup> Angesichts der erheblichen Bedeutung der zentralen realen Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Wirtschaftspolitik und Kapitalmarkt sollte dies nicht als Kleinigkeit erscheinen.

12) Vgl. W. Neubauer: Irreales Inlandsprodukt, S. 265.

13) Vgl. W. Neubauer: Irreales Inlandsprodukt, S. 265.

## Qualitätsbereinigung, aber wie und wie weit?

Die bisherigen Überlegungen bezogen sich auf das Grundverständnis der Deflationierung bzw. besser: der Inflationsbereinigung. Der dabei angesprochene Effekt von Qualitätsveränderungen bei der Preismessung führt auf die nachgelagerte Frage, wie der grundsätzlich gewählte Deflator oder Preisindex konstruiert sein soll. In diesem Zusammenhang hat die methodische Debatte durch den Boskin-Report, der auf einen Auftrag des Finanzausschusses des US-amerikanischen Senats zurückgeht, seit Ende der neunziger Jahre einen deutlichen Anstoß erfahren. In Deutschland hat sich die Deutsche Bundesbank des Themas frühzeitig methodisch angenommen.<sup>14)</sup> Seit Mitte 2002 wird die hedonische Qualitätsbereinigung auch durch das Statistische Bundesamt in der Preisstatistik berücksichtigt. Bei der Bewertung dieses Ansatzes kann es nicht um die grundsätzliche Frage des Ob gehen. Die Fachleute haben zeigen können, dass die bisherige Qualitätsbereinigung gerade bei Produkten, die als Ingredienz einer Basisinnovation sehr stark dem technischen Fortschritt ausgesetzt sind, zu einer Überschätzung der Preisentwicklung führt. Wichtig ist nur, dass auch diese methodische Veränderung nicht zur „wahren Teuerungsrate“ führt, weil es diese nicht gibt, sondern die bestehende Verfahrensweise ebenfalls verfeinert.<sup>15)</sup>

In den vorliegenden empirischen Untersuchungen wurden die unterschiedlichen Verzerrungen (1) aufgrund verstärkter Konsumstrukturveränderungen (Warenkorb), (2) aufgrund von Qualitätsveränderungen, (3) infolge der Einführung neuer Produkte und (4) aufgrund veränderter Handelsstruktur für verschiedene Länder ermittelt. Der Gesamteffekt variiert dabei ebenso deutlich wie die Verteilung auf die einzelnen Ursachen.<sup>16)</sup> Dies gilt selbst bei den Studien für eine Volkswirtschaft. Dies macht deutlich, dass der statistische Fortschritt nicht immer eindeutig ist. Denn in der Vielfalt der Ergebnisse kommt eine methodische Unsicherheit zum Ausdruck, die dem grundsätzlichen Gewinn an geringerer Verzerrung gegengebuht werden muss. In diesem Sinne ist auch zu bewerten, dass zwar international der Trend zur hedonischen Methode zunimmt, es aber zugleich „signifikante Unterschiede“ hinsichtlich der betroffenen Güter, der Periodizität der Analyse und der methodischen Feinjustierung gibt.<sup>17)</sup> Der Übergang zur hedonischen Preismessung erhöht also keineswegs – wie vielleicht zu erwarten – die internationale Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Das derzeit vielfach diskutierte Problem, dass reale Größen – wie BIP-Zuwachs und Produktivität – aufgrund unterschiedlicher Deflationierungsmethoden nicht mehr vergleichbar seien, löst sich erst dann, wenn es zu einer umfassenden Vereinheitlichung der hedonischen Methode und ihrer Anwendung kommt.

14) Vgl. Studie von J. Hoffmann: Probleme der Inflationsmessung in Deutschland, Diskussionspapier 1/98 der Deutschen Bundesbank.

15) Vgl. J. Hoffmann: Zur Abschätzung der statistischen Verzerrung in der deutschen Inflationsrate, in: Diskussionspapier 3/99 der Deutschen Bundesbank, S. 9 ff.; W. Neubauer: Abschätzung der statistischen Verzerrung, S. 36 f.

16) Vgl. J. Hoffmann: Abschätzung der statistischen Verzerrung, S. 17.

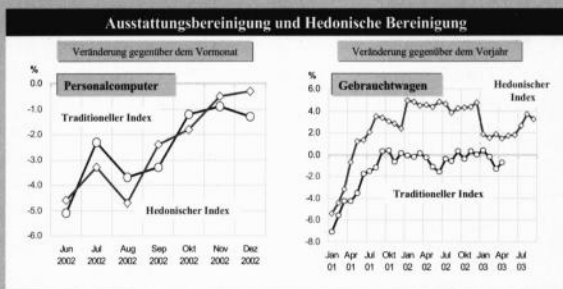
17) Vgl. D. Moch u. a.: Einsatzmöglichkeiten hedonischer Techniken in der amtlichen Verbraucherpreisstatistik, Endbericht für das Statistische Bundesamt, Mannheim, 2002, S. 25 ff.

Nach längerer Vorlaufzeit und auf der Basis einer Machbarkeitsstudie<sup>18)</sup> hat das Statistische Bundesamt im Juni 2002 einen hedonischen Verbraucherpreisindex für PC und im Mai 2003 einen für Gebrauchtwagen eingeführt; weitere Indizes auf hedonischer Methode sollen folgen.<sup>19)</sup> Die ersten Ergebnisse weisen in die gleiche grundsätzliche Richtung wie die zuvor gemachten Hinweise: Eine eindeutige und systematische Unterscheidung zwischen der traditionellen Methode der Ausstattungsberichtigung und dem hedonischen Ansatz hat sich nicht ergeben (vgl. Schaubild 8). Es gab Monate, in denen der hedonische Ansatz größere Preisrückgänge ermittelte als der traditionelle und genauso umgekehrt. Dies war bereits auf reduziertem empirischen Umfang zuvor von Seiten der amtlichen Statistik vermerkt worden.<sup>20)</sup> Die verringerte Innovationsgeschwindigkeit bei PC mag ein Grund für dieses Ergebnis sein.

Schaubild 8

## Neue Wege der Preismessung (1)

Qualitätsberichtigung alt und neu bei PC und Gebrauchtwagen



Quelle: Statistisches Bundesamt

DekaBank

18) Vgl. D. Moch u. a.: Einsatzmöglichkeiten.

19) Vgl. S. Linz/G. Eckert: Zur Einführung hedonischer Methoden in die Preisstatistik, in: *Wirtschaft und Statistik*, 10/2002, S. 859.20) Vgl. J. Szenzenstein: Die Behandlung von Qualitätsänderungen im Preisindex für die Lebenshaltung, in: *Diskussionspapier 3/99 der Deutschen Bundesbank*, S. 54 ff.

Bei Gebrauchtwagen weisen die Ergebnisse gegen die Intuition: Auf hedonischer Basis ergäbe sich ein geringeres reales Bruttoinlandsprodukt. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich, wenn man vereinfachend den französischen Ansatz der Hedonik bei PC, der dort seit dem Jahre 1997 zur Anwendung kommt, vergleichend für andere europäische Volkswirtschaften und die Eurozone verwendet (vgl. Schaubild 9). Auch hier ergibt sich kein systematischer Befund, weder bei der Abweichung zwischen alter und neuer Methode noch im Ländervergleich.<sup>21)</sup>

Schaubild 9

## Neue Wege der Preismessung (2)

Qualitätsbereinigung bei PC im europäischen Vergleich

Hedonische Bereinigung					
Auswirkungen auf den HVPI bei franz. DV-Preisentwicklung in %					
	Eurozone	Deutschland	Spanien	Frankreich	Italien
1/96 bis 12/02	-0,10	-0,18	-0,15	0,00	-0,08
1/96 bis 12/00	-0,11	-0,26	-0,03	0,00	-0,06
2002	-0,01	-0,02	-0,02	0,00	-0,02
2001	0,01	0,05	-0,05	0,00	-0,01
2000	0,01	0,06	-0,06	0,00	0,00
1999	-0,04	-0,10	-0,01	0,00	-0,01
1998	-0,04	-0,09	-0,01	0,00	-0,03
1997	-0,03	-0,07	-0,01	0,00	-0,02

Berechnungen der Volkswirtschaftlichen Abteilung der DekaBank

„DekaBank

Nimmt man alles zusammen, dann erweist sich die Suche nach dem „wahren“ Preisanstieg als Irrweg. Es geht vielmehr um die Frage, ob das Erkenntnisinteresse angemessen methodisch behandelt wird. Bislang ist nicht deutlich geworden, dass die verschiedenen Methoden, insbesondere der in einer weiteren Öffentlichkeit wahrgenommenen Qualitätsbereinigung, zu nachhaltigen und vor allem systematischen Verzerrungen führen. In jedem Fall aber erhöht sich die Intransparenz der Deflationierung, in dem die

21) Vgl. K. Junius: Auf der Suche nach dem „wahren“ Preisanstieg in Euroland, in: Konjunktur – Zinsen – Währungen, DekaBank 4/2001, S. 13 f.

Hedonik sehr unterschiedlich und mit divergierenden Ansätzen eingeführt wurde.<sup>22)</sup> Die bisher vorgeführten Schätzungen, dass eine veränderte Deflationierung in Deutschland den Wachstumsabstand zu den USA deutlich vermindern würde,<sup>23)</sup> erweist sich im Lichte der skizzierten Ergebnisse als nicht gut begründet. Und selbst eine Veränderung von 0,4 Prozentpunkten – wie gelegentlich in den Raum gestellt – würde an dem Performanceunterschied der beiden Volkswirtschaften nichts ändern.

### 3 Produktivität und Potential: Wo liegen die Wachstumschancen?

Der Schritt in die realwirtschaftliche Sphäre findet nach all dem, was zuvor diskutiert wurde, auf sehr dünnem Eis statt. Dass dieses Eis im internationalen Kontext trotz der Überarbeitung der internationalen Standards für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – System of National Accounts (SNA 1993) der Vereinten Nationen und Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995) – eher dünner als dicker geworden ist, hat vor allem mit einseitigen Akten der amtlichen Statistik in den Vereinigten Staaten zu tun.

Zu nennen ist hier neben den für die Öffentlichkeit irreführenden annualisierten Veränderungsraten in laufender Rechnung, die auf einer im tatsächlichen Wirtschaftsablauf nicht tragfähigen Annahme beruhen, vor allem die Einführung des „verketteten Mengenindex vom Fisher-Typ“<sup>24)</sup> für die Deflationierung der Makroaggregate. Dieser Kettenindex wurde mit dem Berichtsjahr 1996 eingeführt, wodurch der bisherige Weg mittels eines Laspeyres-Mengenindex aufgegeben wurde. Dessen Nachteile lagen vor allem in den starren Gewichten der Basisperiode, die stark sich verändernden Konsumgewohnheiten nicht gerecht werden. Aus Sicht der deutschen Statistik ist deshalb früh eine stärkere Paasche-Mentalität (Mengengerüst der Beobachtungsperiode) gefordert worden, wodurch auch dem tatsächlich plausibleren „Rückwärtsdenken“ der Käufer entsprochen würde.<sup>25)</sup>

Der Kettenindex vom Fisher-Typ hat aber Nachteile, die aus Sicht der Nutzer deutlich schwerer wiegen als die Vorteile:<sup>26)</sup>

- Da das reale Bruttoinlandsprodukt nur als Index dargestellt wird und die Gewichte jährlich wechseln, können die abgeleiteten Niveaugrößen nur schwer interpretiert werden.

22) Ähnlich ist der Befund von S. Linz u. a.: Die Praxis der Preismessung bei Produkten mit technischem Fortschritt: Überlappende Verkettung und Hedonische Qualitätsbereinigung; Arbeitspapier Statistisches Bundesamt, 2003.

23) So Deutsche Bundesbank: Probleme internationaler Wachstumsvergleiche, Monatsbericht Mai 2001, S. 45.

24) Der Mengenindex ergibt sich, indem man für jedes Jahr das geometrische Mittel aus dem jeweiligen Laspeyres-Mengenindex sowie dem Paasche-Mengenindex mit dem Vorjahr als Basisperiode berechnet.

25) Vgl. G. Fürst: Was ist Menge, was ist Preis?, S. 21.

26) Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1996/97, Ziffer 24.

- Die getrennte Deflationierung der einzelnen Aggregate und die Verwendung von Gewichten zweier aufeinander folgender Jahre führt dazu, dass das reale Inlandsprodukt nicht mehr exakt der Summe der konstruierten Niveaugrößen der Komponenten entspricht oder daraus berechnet werden kann.
- Das Entsprechende kann bei der Ermittlung des Jahreswerts für die gesamtwirtschaftliche Aktivität aus den quartalsmäßigen Ergebnissen gelten. Auch kann die Verkettung dazu führen, dass die Summe der Quartale nicht mit dem Jahresergebnis identisch ist. Bei der in den USA genutzten Methode wird dies vermieden, wohl aber droht es bei den für Europa in Aussicht genommenen Ansätzen.

Die Auswirkung dieser Umstellung bei der Deflationierung auf die realen Größen ist weitaus stärker als die der sogar öffentlich wahrgenommenen hedonischen Preismessung. Dabei ist der Einfluss auf die realen Größen noch intransparenter und deshalb noch schwieriger zu interpretieren. Dem Ziel einer nutzerfreundlichen Statistik wird damit nicht entsprochen. Ich kann deshalb die deutsche amtliche Statistik nur warnen, den absehbaren Weg – im Zuge der Umstellung auf das Basisjahr 2000 in den VGR auf einen Kettenindex zu wechseln – zu gehen. Was so eklatant gegen die Interessen der Nutzer ist, kann auch nicht im Interesse der amtlichen Statistik sein.

Die grundsätzliche Frage, inwieweit unterschiedliche Mess- und Bewertungskonzepte in der nationalen Statistik deren internationale Vergleichbarkeit gefährden, halte ich vor diesem Hintergrund im Zusammenhang mit volkswirtschaftlichen Aggregaten für vernachlässigbar! Ich folge mutig der Kompensationsthese, dass in jedem nationalen System diverse Verzerrungen und Besonderheiten wirken, die sich aber aggregiert im Vergleich gerade ausgleichen, zumindest derart, dass ein systematischer Unterschied nicht verbleibt. Der Versuch, die unterschiedlichen empirischen Ergebnisse für einzelne Länder mit dem Hinweis auf methodische Hinweise zu relativieren, wird damit fragwürdig. Er scheint mir aber auch deshalb als wenig sinnvoll, weil für die relative Bewertung zweier oder mehrerer Volkswirtschaften immer ein ganzes Set von Indikatoren bedeutsam ist und das entsprechende Gesamtbild erst ein Urteil erlaubt. Deshalb geht der Blick jetzt ergänzend in die Struktur der gesamtwirtschaftlichen Performance – zunächst auf Potenzial und Produktivität, dann auf den Strukturwandel.

Auf die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials wurde eingangs bereits hingewiesen, der Befund ist eindeutig: Deutschland ist sowohl im Standortvergleich wie auch im Zeitvergleich deutlich und nachhaltig zurückgefallen (vgl. Schaubild 10). Dies reflektieren auch die jüngsten Schätzungen des Sachverständigenrates zum Potentialwachstum, die für den aktuellen Rand einen Wert von 1,5 % nahe legen.<sup>27)</sup> Die lang anhaltende Investitionsschwäche verlangt ihren Preis. Die Anlageinvestitionen haben sich nach der kurzen Blüte im Zuge des Vereinigungsprozesses im europäischen Vergleich wie auch in Relation zur Entwicklung in den Vereinigten Staaten deutlich schlechter entwickelt. Dabei reflektieren die Bauinvestitionen die seit dem Jahre 1995

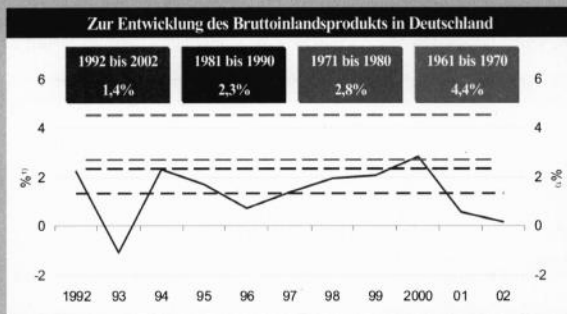
---

27) Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2003/04, Anhang I.

als Reflex des vereinigungsgetriebenen und steuerinduzierten Baubooms zu Beginn der neunziger Jahre herrschende Strukturbereinigung in der Baubranche. Dies ist ohne Zweifel eine Sonderbelastung für die deutsche Volkswirtschaft. Aber auch die Ausrüstungsinvestitionen sind außerordentlich schwach; so konnte nach dem rezessiven Einbruch des Jahres 1993 erst im Jahre 2000 wieder das Investitionsvolumen des Jahres 1991 erreicht werden.

Schaubild 10

## Deutschland In der Stagnationsfalle



1) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.  
Gestrichelte Linien: Durchschnittlich jährliche Veränderung  
Quelle: für Grundzahlen: Statistisches Bundesamt

„DekaBank

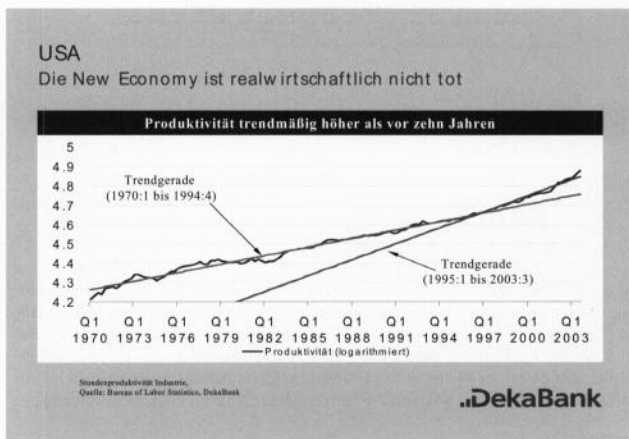
Die Investitionsschwäche erklärt sich aus dem ganzen Bündel der Angebotsbedingungen, wie sie der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit in den Vordergrund gestellt hat.<sup>28)</sup> Herausgegriffen seien hier nur zwei: Die Steuerbelastung und die Lohnkosten. Bei der Steuerlast hat erst das Steuerreformgesetz 2000 den deutschen Standort vom Spitzenplatz der Belastung wieder in das Mittelfeld geführt, und das zunächst auch nur für die Kapitalgesellschaften, während die Personengesellschaften bis zur Realisierung der

28) Vgl. z. B. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1997/98, Ziffer 236 ff. und 292 ff. Das Solow-Residuum erfasst einerseits jene Wachstumsrate der speziellen Faktorproduktivitäten (Arbeit und Kapital), die nicht durch das jeweilige Faktormengenwachstum erklärt werden können, andererseits den Produktionsbeitrag, der nicht den Produktionsfaktoren zugeordnet werden kann.

dritten Reformstufe warten müssen. Bei den Lohnstückkosten wurde die deutsche Volkswirtschaft zwar durch moderate Lohnabschlüsse seit dem Jahre 1996 graduell entlastet, doch wurden die hohen Zuwächse aus der ersten Hälfte der neunziger Jahre damit noch nicht neutralisiert. Zudem gilt, dass wechsellkursbereinigt im europäischen Vergleich die Entwicklung der deutschen Lohnstückkosten in den ganzen neunziger Jahren „Spitze“ war.<sup>29)</sup>

Beim Befund zur Potentialentwicklung ergab sich der Hinweis, dass in Deutschland ein Effekt der New Economy auf das Potentialwachstum nicht zu erkennen war. Dies ist vor allem in den Vereinigten Staaten völlig anders (vgl. die Schaubilder 11 und 12). Dort hat sich die Arbeitsproduktivität in der Industrie seit Mitte der neunziger Jahre trendmäßig beschleunigt entwickelt. Daran haben auch die Verwerfungen an den Finanzmärkten (Platzen der Asset Price Bubble) sowie die diversen Anpassungserfordernisse bis zum aktuellen Rand nichts geändert. Ein Rückfall der Produktivität auf den Trend der siebziger und achtziger Jahre ist nicht zu erkennen und angesichts der Innovationskraft und der Umsetzungsfähigkeit der amerikanischen Volkswirtschaft auch nicht plausibel zu erwarten.

Schaubild 11

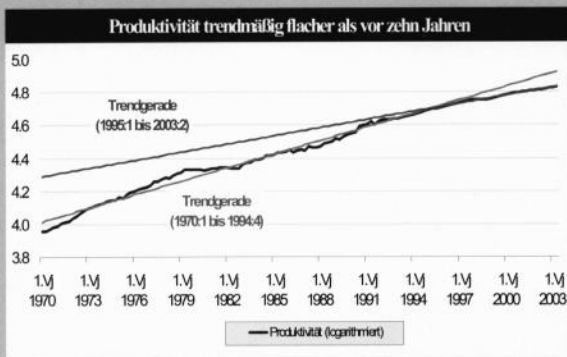


29) Vgl. A. Scheuerle: Makrostrukturen in Euroland, S. 12 f.



Schaubild 12

## Deutschland Verkehrte Welt



Stundenproduktivität Gesamtwirtschaft  
Quelle: DIW, Statistisches Bundesamt, DekaBank

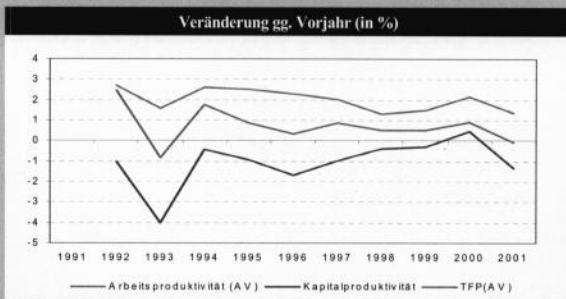
**.DekaBank**

Deutlich anders zeigt sich die Produktivitätsentwicklung in Deutschland (vgl. Schaubild 13). Im Laufe der neunziger Jahre ist zwar ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitsproduktivität festzustellen, allerdings keine Beschleunigung des Wachstums; im längerfristigen Vergleich ist die Arbeitsproduktivität trendmäßig zurückgefallen. Betrachtet man auf Basis der Solow-Zerlegung die totale Faktorproduktivität als Näherungsmaß für den technischen Fortschritt, dann zeigen sich hier insgesamt betrübliche Ergebnisse im internationalen Vergleich, wie ihn der Sachverständigenrat präsentiert hat.<sup>30)</sup> Bei den Wachstumsbeiträgen weisen die USA und das Vereinigte Königreich auch im längerfristigen Vergleich seit 1970 durchweg höhere Werte für den Einfluss des technischen Fortschritts auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf.

30) Vgl. Jahresgutachten 2002/03, Ziffer 336 und Tabelle 50.

Schaubild 13

## Deutschland Faktorproduktivitäten



Berechnungen der Volkswirtschaftlichen Abteilung der DekaBank

**„DekaBank**

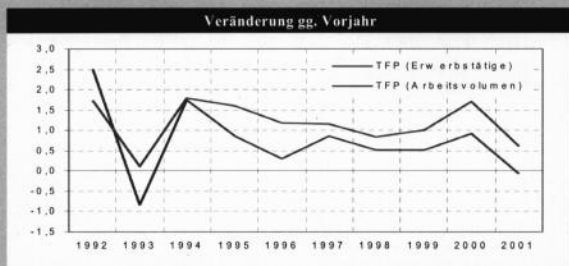
Für Deutschland ergeben sich im Zeitvergleich Unterschiede, wenn man für den Produktionsfaktor Arbeit die Erwerbstätigenzahl oder das Arbeitsvolumen nimmt. Im ersten Fall beträgt das durchschnittliche Wachstum der totalen Faktorproduktivität 1,15 %, im zweiten Fall nur 0,7 % (vgl. Schaubild 14). Bei beiden Zeitreihen zeigt sich im Verlauf der Jahre keine tendenzielle Zunahme.

In den neunziger Jahren zeigen die Wachstumsbeiträge auf Basis der Solow-Zerlegung für die deutsche Volkswirtschaft die andere Seite der Medaille (vgl. Schaubild 15): Der Faktor Arbeit leistet im Vergleich zu den anderen Faktoren, aber auch im internationalen Vergleich relativ wenig für das Wirtschaftswachstum. Nur in einem der vom Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2002/03 betrachteten Länder – nämlich Japan – war im Zeitraum 1995 bis 2001 der Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit geringer als in Deutschland. Kurzum: In Deutschland wird zu wenig Arbeit eingesetzt. Entsprechend hoch ist auch die Arbeitsproduktivität in Deutschland. Anders gewendet: Hier liegen die Potentiale für mehr Wachstum in Deutschland. Da Wachstum nicht vom Himmel fällt, sondern Ausdruck der Tatsache ist, dass – wie der Sachverständigenrat es einmal formulierte – die Menschen ständig versuchen, etwas anders und in der Regel besser zu machen als bisher, spricht schon allein deshalb viel dafür, dass die Ursachen der man-

gelnden Leistungsfähigkeit in den Hindernissen für mehr Beschäftigung begründet sind, wie sie sich aus Arbeitsmarktregulierungen sowie Lohnhöhe und Lohnstruktur ergeben.<sup>31)</sup>

Schaubild 14

Deutschland  
Totale Faktorproduktivität



Berechnungen der Volkswirtschaftlichen Abteilung der DekaBank

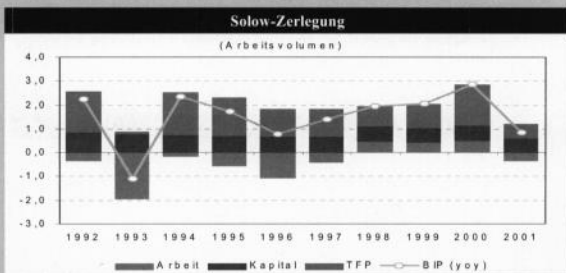
„DekaBank

31) Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2002/03, Ziffern 347 ff.; Volkswirtschaftliche Abteilung Deka-Bank, Konjunktur – Zinsen – Währungen, Heft 1/2001 (Thema: Wachstumschancen und Regulierung).

Schaubild 15

## Deutschland

### Wachstumsbeiträge der Produktionsfaktoren



Berechnungen der Volkswirtschaftlichen Abteilung der DekaBank

DekaBank

## 4 Wachstum als Strukturwandel

Die Schwierigkeiten der deutschen Volkswirtschaft im internationalen Vergleich lassen sich nicht nur an der Entwicklung von Potential und Produktivität festmachen, sondern ebenso am Rückstand im Strukturwandel. Dies lässt sich zunächst ganz generell an der trendmäßigen Entwicklung der Beschäftigung in Industrie und Dienstleistungsbereich erkennen (vgl. Schaubild 16). Während es anderen Volkswirtschaften gelingt auch im fortgeschrittenen Strukturwandel einen Beschäftigungsaufbau zu realisieren, verliert die deutsche Volkswirtschaft seit drei Jahrzehnten in Schüben in der Summe aller Veränderungen Arbeitsplätze. Der Abbau in schrumpfenden Branchen wird regelmäßig nicht durch Zugewinne in expandierenden Branchen aufgewogen. Der beschäftigungsneutrale Strukturwandel ist bei uns zur Fiktion geworden. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten wird deutlich, dass dies indes keine ausgemachte Sache sein muss. Deutlich wird daran auch, dass in einem flexiblen Umfeld nicht nur der Dienstleistungssektor stärker expandiert, sondern die Industrie nicht mehr fortlaufend verliert. Die Frage nach den Voraussetzungen für einen beschäftigungsschaffenden Strukturwandel führt zu den Bedingungen des Investierens in einer Volkswirtschaft. Wir sind damit wiederum beim gesamten Katalog der Angebotsbedingungen.

Schaubild 16

## Deutschlands Wachstumsrückstand



- 1) Bis 1991 erste Angabe: Westdeutschland.  
 2) Einschließlich Land- und Forstwirtschaft, Fischerei.  
 3) Ohne Staat und sonstige private Dienstleistungen.  
 4) Ohne Landwirtschaft und ohne Staat.  
 Quellen: Statistisches Bundesamt und Bureau of Labor Statistics

„DekaBank

Bei uns verliert der **Sekundäre Sektor** immer noch mit hohem Maß an Bedeutung (vgl. die Schaubilder 17 bis 19).

Schaubild 17

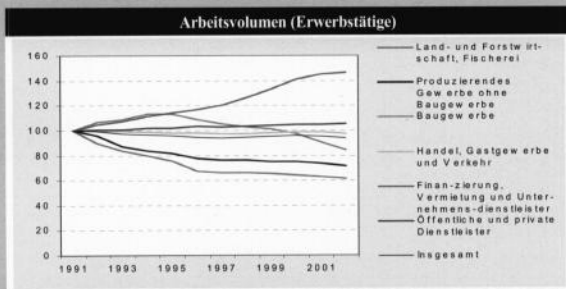
Deutschland  
Mühsamer Strukturwandel



„DekaBank

Schaubild 18

Deutschland  
Mühsamer Strukturwandel



„DekaBank

Schaubild 19

## Deutschland

### Mühsamer Strukturwandel



„DekaBank

Die Industrie (ohne Bau) erreichte selbst im Jahre 2002 nicht das Niveau des Jahres 1991. Bei einer wachsenden Volkswirtschaft führt dies zu einem rückläufigen Anteil an der gesamten Wertschöpfung (1991: 28,6 %; 2002: 23,3 %). Damit setzte sich der langfristige Trend im Strukturwandel fort: So lag der Anteil der Industrie im Jahre 1970 noch bei rund 38 %.

- Die Bauwirtschaft baute im letzten Jahrzehnt im Gegenlauf zum langfristigen Trend ihren Wertschöpfungsanteil bis 1994 kontinuierlich aus. Dies war das Ergebnis einer exzessiven Subventionierung im Zuge der Wiedervereinigung. Das damit verbundene Überangebot führte in den Folgejahren zu einem ungebremsten Rückgang des Wertschöpfungsanteils. Das Niveau der Wertschöpfung des Jahres 1991 wird im Jahr 2002 um 12,5 % unterschritten, nachdem es im Jahre 1994 noch um 13,1 % überschritten worden war.
- Ebenfalls rückläufig ist das Arbeitsvolumen (Erwerbstätigenstunden). Im Jahre 2002 betrug das Arbeitsvolumen in der Industrie (ohne Bau) lediglich 71,8 % des Niveaus im Jahre 1991, in der Bauwirtschaft waren es immerhin noch 84,6 %. Damit sank der Anteil der Industrie (ohne Bau) am gesamten Arbeitsvolumen von 28,5 % auf 21,7 % beziehungsweise von 7,8 % auf 7,0 %.
- Entsprechend hoch war der Produktivitätsgewinn in der Industrie (ohne Bau): Von 1991 bis 2002 stieg die Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigenstunde) um 37,0 % an. Im Baugewerbe betrug der Produktivitätsgewinn lediglich 4,5 %. Diese Entwick-

lung besagt noch nichts über die längerfristigen Zusammenhänge, die bereits skizziert wurden. Die Entschleunigung der Produktivitätsentwicklung ist für ein Hochlohnland bedenklich, dies gilt um so mehr, wenn ein Großteil der statistisch gemessenen Produktivität auf den Rückbau der Beschäftigung zurückgeht.

- Einen Teil der schlechten Entwicklung des Arbeitsvolumens ist sicherlich auf die hohen Lohnkostenzuwächse in der Industrie (ohne Bau) zurückzuführen. Von 1991 bis 2002 stiegen diese um 53,6 % an, in der Gesamtwirtschaft aber nur um 35,1 %.

Dass der Strukturwandel grundsätzlich funktioniert, zeigt auch die Kehrseite der Entwicklung in der Industrie: Der **Tertiäre Sektor** gewinnt weiter.

- Es ist vor allem der Wirtschaftsbereich „Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister“, der für eine zunehmende Bedeutung der Dienstleister verantwortlich ist. Sein Wertschöpfungsanteil stieg seit Anfang der neunziger Jahre von 25,3 % auf 31,0 %; zu Beginn der siebziger Jahre lag der Anteil bei rund 16 %.
- Der Wertschöpfungsanteil des Bereichs „Handel, Gastgewerbe und Verkehr“ stagnierte lange Zeit; er lag bis einschließlich 1997 bei rund 17,7 % und nahm von da an auf 19,1 % zu.
- Mit leichten Schwankungen blieb der Anteil des Bereichs „öffentliche und private Dienstleister“ in den neunziger Jahren wie auch im gesamten Beobachtungszeitraum bei rund 20 % konstant; freilich mit höheren Schwankungen über die Jahre hinweg.
- Die Dienstleistungsbereiche „Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister“ und „öffentliche und private Dienstleister“ sind die beiden einzigen Wirtschaftsbereiche, in denen das Arbeitsvolumen (Erwerbstätigenstunden) ausgedehnt wurde. So stieg der Anteil des Bereichs „Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister“ am gesamten Arbeitsvolumen seit Anfang der neunziger Jahre von 9,8 % auf 15,3 %, derjenige des Bereichs „öffentliche und private Dienstleister“ von 24,6 % auf 27,5 %.
- Einen ähnlich hohen Produktivitätszuwachs wie in der Industrie (ohne Bau) erzielte der Dienstleistungsbereich „Handel, Gastgewerbe und Verkehr“ (36,8 %). Mit 13,0 % blieb der Produktivitätszuwachs im Bereich „öffentliche und private Dienstleister“ unterdurchschnittlich (Gesamtwirtschaft 24,1 %). Das Schlusslicht bildet der Bereich „Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister“ mit einem Produktivitätszuwachs von 1,4 %.

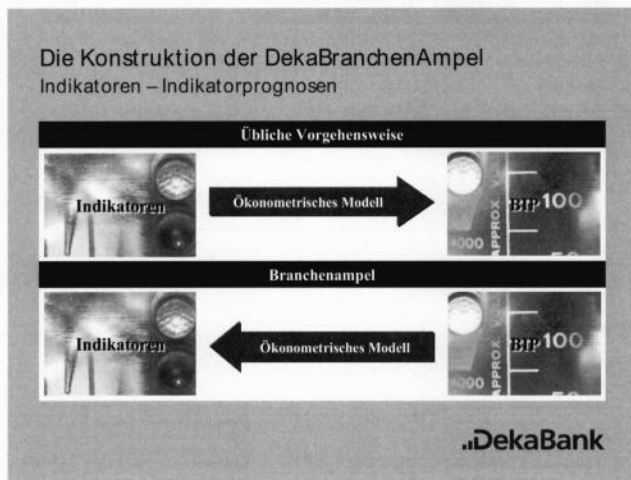
Ein konsistentes Ergebnis liefert die Dekabranchenampel, ein Instrument der Branchenanalyse, das anders als die bestehende Detailinformationen für einzelne Sektoren schlüssig aus den makroökonomischen Rahmendaten und Prognosen abgeleitet wird<sup>32)</sup> (vgl. die Schaubilder 20 und 21). Der Vergleich über den gesamten hier verfügbaren Beobachtungszeitraum, d. h. vom 1. Quartal 1993 auf das 4. Quartal 2004, zeigt auf der

32) Zur methodischen Beschreibung vgl. A. Scheuerle: Dekabranchenampel: Ein innovatives Instrument zur Branchenanalyse in Deutschland, in: Konjunktur – Zinsen – Währungen. DekaBank 2/2003, S. 2 f.



Zweistellerebene der Branchenergebnisse aus der amtlichen Statistik<sup>33)</sup> die Dynamik der Veränderung unter der Oberfläche der üblichen Drei-Sektoren-Darstellung (vgl. Schaubild 22). Das Muster der Veränderung entspricht der Logik des Fortschritts und zeigt die mitunter große Veränderung. In der Summe aber bleibt der Befund insoweit betrüblich, als die strukturelle Verschiebung der Wertschöpfung und ihres wirtschaftlichen Reflex in der Summe unverändert erhebliche Beschäftigungsverluste generiert.

Schaubild 20



33) Vgl. Statistisches Bundesamt: Klassifikation der Wirtschaftszweige mit Erläuterungen, Ausgabe 1993.

Schaubild 21

## Die Konstruktion der DekabranchenAmpel Indikatoren

### Drei Säulen

Gesamtscore		
Erlössituation	Kostensituation	Konjunktureinfluss
<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Auftragseingänge</li> <li>☞ Auftragsbestände</li> <li>☞ Produktion</li> <li>☞ Umsatz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Löhne je Produkteinheit</li> <li>☞ Produktivität</li> <li>☞ Löhne je Umsatzeinheit</li> <li>☞ Preisliche Wettbewerbsfähigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Geschäftsklima</li> <li>☞ Exportabhängigkeit</li> <li>☞ Konjunkturabhängigkeit</li> <li>☞ Kapazitätsauslastung</li> </ul>

Exportpreisentwicklung in Relation zur Importpreisentwicklung

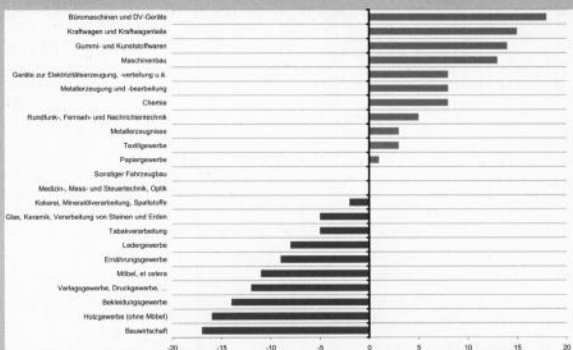
Schätzung der Export-/Konjunkturabhängigkeit  
Risikoneutrale Bewertung

**„DekaBank**

Schaubild 22

## Deutschland

### DekaBranchenAmpel (Veränderung 1. Q. 1993 auf 4. Q. 2004)



Alles in allem: Es wäre falsch, den Fortschritt des Strukturwandels in Deutschland – und damit die Fähigkeit dieser Volkswirtschaft auf Dauer Beschäftigung und Einkommen im gewünschten Maße hervorzubringen – als gering zu bewerten. Doch: Er kommt nicht hinreichend zur Entfaltung und er ist dadurch nicht mit einer gesamtwirtschaftlichen Robustheit gepaart, die eine Abfederung außenwirtschaftlicher Anwürfe leicht ermöglichte. In den achtziger Jahren gelang es der deutschen Volkswirtschaft, trotz der starken Aufwertung der DM zu einem stabilen Wachstum zu gelangen. Neben der Halbierung des Ölpreises trug vor allem die robuste Binnenwirtschaft bei.

Die amtliche Statistik liefert uns in ausreichendem Maße die Informationen, die wir Nutzer für die Ermittlung eines angemessenen Befundes benötigen. Wer indes glaubt, Statistik hat in jedem Einzelfall etwas mit der Realität zu tun, der irrt ebenso wie derjenige, der auf den statistischen Fortschritt zu hoffen wagt. Es muss immer einer breiter empirischer Befund zugrunde gelegt werden. Über statistische Anpassungen oder Neuerungen löst man keine realwirtschaftlichen Probleme.

## Globalisierungstendenzen der deutschen Wirtschaft – was ist messbar?

Hätte sich vor rund 15 Jahren ein Bibliothekar vorgenommen, alle Quellen zu archivieren, die sich mit dem Thema Globalisierung beschäftigen, er wäre heute entweder ein armer Mann, sozusagen ein Opfer der Globalisierung, oder sehr beliebt bei den Baufirmen und Regalbauern seiner Umgebung. Die Flut an Publikationen wächst unaufhaltsam an, und es scheint bereits sehr viel zum Thema Globalisierung gesagt zu sein. Auch die Fronten stehen mittlerweile fest geschlossen, und es gibt zwei unversöhnliche Lager:<sup>1)</sup>

- Auf der einen Seite befinden sich diejenigen, die in der Globalisierung eine Bedrohung sehen, zum Beispiel mit negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Verteilungssituation in Ländern wie Deutschland.
- Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die in der Globalisierung eine Chance für mehr Wohlstand sehen, und zwar für alle beteiligten Länder.

Empirische Belege für ihre Thesen beanspruchen beide Seiten der Globalisierungsdiskussion. Die widersprüchlichen Theorien müssen letztlich mit den Fakten konfrontiert werden, und die gegensätzlichen Behauptungen müssen der Realität standhalten. An dieser Stelle kommen die Statistiker ins Geschäft: Denn die Qualität der empirischen Aussagen hängt nicht nur von der Qualität der ökonomischen Theorien ab, sondern auch von der Qualität der zur Verfügung stehenden Daten.

Im Folgenden geht es um die Globalisierungstendenzen der deutschen Wirtschaft und ihre Messbarkeit. Damit stellen sich zunächst einmal zwei Fragen: Erstens, was ist die deutsche Wirtschaft, und zweitens, was ist Globalisierung?

### 1 Was ist die „deutsche Wirtschaft“?

Die deutsche Wirtschaft kann zum einen definiert werden als alles, was sich im politisch-geographischen Raum abspielt: also die wirtschaftlichen Aktivitäten zwischen Flensburg und Füssen sowie zwischen Aachen und Zittau. Es handelt sich um das Produktionsergebnis aller Produktionsfaktoren, die hier in Deutschland zum Einsatz kommen. Es ist dabei unerheblich, ob es sich um deutsche oder ausländische Produktionsfaktoren handelt. Analytisch fragt man nach der Produktion am Standort Deutschland. Die dabei zu betrachtende Produktionsgröße entspricht in der Denkweise der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dem Bruttoinlandsprodukt.

---

\*) Dr. Michael Grömling, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

1) Beyfuß u. a. (1997): Globalisierung im Spiegel von Theorie und Empirie, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 235, Köln; Grömling, Michael (2001 b): Ist Ungleichheit der Preis für Wohlstand? Zum Verhältnis von Wachstum und Verteilung, Köln.

Man kann die deutsche Wirtschaft aber auch als den Einsatz deutscher Produktionsfaktoren in Deutschland und an jedem beliebigen Ort auf der Welt interpretieren. Das Ergebnis dieser Abgrenzung der deutschen Wirtschaft umfasst dann die Produktion der deutschen Unternehmen in Deutschland sowie die Produktion der deutschen Unternehmen an anderen Standorten rund um den Globus.<sup>2)</sup> Es wird an späterer Stelle auf Basis von Branchendaten der Unterschied zwischen beiden Abgrenzungen aufgezeigt – vor allem die unterschiedliche Entwicklung der damit verbundenen Leistungsgrößen.

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Betrachtungsweisen ist auch zu hören, dass besonders im Gefolge der intensiven Integration in Europa – mit mittlerweile einem zwölf Länder umfassenden Währungsraum – das Denken und Argumentieren in nationalen Standortkategorien überholt sei. Nationale Konzepte – wie die erste Definition, die das Wirtschaftsgeschehen im politisch-geographischen Raum abbildet – seien demnach mehr und mehr obsolet.

Dieses Argument gilt dann nicht, wenn sich die einzelnen Volkswirtschaften nach wie vor erheblich in ihren institutionellen Rahmenbedingungen unterscheiden. Die Wirkung bestimmter Makropolitiken – zum Beispiel die der Geld- oder Fiskalpolitik – kann in den einzelnen Ländern bei mikroökonomisch unterschiedlichen Ausgangsbedingungen deutlich voneinander abweichen. Auch die positiven und negativen Auswirkungen der Globalisierung hängen entscheidend von den institutionellen Rahmenbedingungen, also von den Standorteigenschaften, ab. Allein aus diesem Grund muss sorgfältig erwogen werden, welche Definition der „deutschen Wirtschaft“ einer Analyse und empirischen Beweisführung zugrunde gelegt wird.

## 2 Was ist Globalisierung?

Der Begriff Globalisierung wird heute von mehreren wissenschaftlichen Disziplinen benutzt und deshalb auch unterschiedlich abgegrenzt. Ökonomen interpretieren die Globalisierung zumeist als eine verstärkte Integration der Weltwirtschaft.<sup>3)</sup> Güter- und Faktormärkte werden mehr und mehr geöffnet und wachsen zusammen. Es handelt sich um einen Prozess, der eigentlich schon immer wirksam war, allerdings mit herben Rückschritten, die oftmals durch Kriege ausgelöst wurden. Beschleunigt wurde dieser Prozess in den letzten Dekaden durch drei Antriebskräfte:<sup>4)</sup>

1. Unternehmen versuchen verstärkt neue Absatzmärkte und damit Größenvorteile zu erschließen (marktorientierter Impuls).

---

2) Dabei werden die deutschen Arbeitnehmerleistungen im Ausland, oder genauer der Pendlersaldo, nicht berücksichtigt.

3) Beyfuß u. a. (1997): a. a. O.; Klodt, Henning (1998): Globalisierung: Phänomen und empirische Relevanz, in: Jahrbuch für Politische Ökonomie, 17. Bd., S. 7 – 34; Grömling, Michael/Lichtblau, Karl/Weber, Alexander (1998): Industrie und Dienstleistungen im Zeitalter der Globalisierung, Köln.

4) Mussa, Michael (2000): Factors Driving Global Economic Integration, in: Federal Reserve Bank of Kansas City (Hrsg.), Global Economic Integration: Opportunities and Challenges, Kansas City, S. 9 – 55.

2. Neue Verkehrs- und Nachrichtentechniken erleichtern die Güter- und Faktormobilität. Unternehmen können heute ihre Produktionsprozesse leichter zerlegen und durch weltweite Produktionsstandorte Kosten- und Produktionsvorteile ausnutzen (technischer Impuls).
3. Liberalisierungspolitiken in vielen Weltregionen (z. B.: EU-Binnenmarkt, GATT, Zusammenbruch des Ostblocks) erleichtern den Güter- und Faktorverkehr (politischer Impuls).

Die Globalisierung hat zwei Ausprägungen: Zum einen zeigt sie sich in einem höheren Güterverkehr und zum anderen in einer höheren Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und technisches Wissen. Damit ergeben sich im Groben zwei Ansatzpunkte, um die Globalisierung zu messen. Wichtig ist es, an dieser Stelle bereits darauf hinzuweisen, dass sich beide Ansatzpunkte auf die Produktion beziehen:

- Der erste Ansatzpunkt ist das Produktionsergebnis oder die Güterebene. Globalisierung wird hier verstanden als ein intensiverer Austausch von Wertschöpfung zwischen den jeweiligen Volkswirtschaften. Die Globalisierungstendenzen der deutschen Wirtschaft müsste man in diesem Fall an einem verstärkten internationalen Waren- und Dienstleistungshandel erkennen können.
- Der zweite Ansatzpunkt ist der Produktionsprozess oder die Faktorebene. Globalisierung ist in dieser Ausprägung zu verstehen als eine Verlagerung von deutscher Produktionstätigkeit – gleichbedeutend mit der Verlagerung von deutschen Produktionsfaktoren – an andere Standorte. Umgekehrt ist damit auch die Verlagerung von ausländischen Produktionsfaktoren nach Deutschland gemeint. Die Globalisierungstendenzen der deutschen Wirtschaft müssten sich dann am internationalen Kapitalverkehr, der globalen Arbeitskräftemigration und am grenzüberschreitenden Know-how-Transfer erkennen lassen.

### 3 Messkonzepte und Datenquellen zur Globalisierung

In der Oktober-Ausgabe von *Wirtschaft und Statistik* findet sich ein Survey über die Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung der Globalisierung in der amtlichen Statistik.<sup>5)</sup> Im Mittelpunkt steht ein CEIES-Seminar, bei dem der Datenbedarf und die Datenlage zur empirischen Erfassung der Globalisierung diskutiert wurde. In der Kürze der Zeit ist es nicht möglich, auch nur annähernd die umtriebigen Aktivitäten wiederzugeben, die unternommen werden, um das Ausmaß der Globalisierung zu messen. Hier werden nur kurz einige Beispiele aufgezählt – mit dem Freibrief, auch die ein oder andere wichtige Quelle nicht nennen zu müssen:

---

5) Heilemann, Ullrich/Schnorr-Bäcker, Susanne (2003): Globalisierung – Möglichkeiten und Grenzen ihrer Erfassung in der amtlichen Statistik, Bericht über das 22. CEIES-Seminar „Statistik und ökonomische Globalisierung“ am 2. und 3. Juni 2003 in Kopenhagen, in: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 10, S. 900 – 905.

1. Die statistischen Ämter sowie die Notenbanken stellen ein breites Angebot an Daten über Handel und Direktinvestitionen zur Verfügung.<sup>6)</sup> Dazu gibt es auch eigene Untersuchungen dieser Institutionen, wie etwa zu den Globalisierungseffekten in der deutschen Außenhandelsstatistik.<sup>7)</sup>
2. Internationale Organisationen liefern ein reichhaltiges Datenmaterial, das die Globalisierung unter verschiedenen Blickwinkeln betrachtet.<sup>8)</sup> Zum Beispiel arbeitet die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) an einem Handbuch *Economic Globalisation Indicators* mit Daten über Handel, Direktinvestitionen, Aktivitäten multinationaler Unternehmen sowie die Internationalisierung moderner Technologien.<sup>9)</sup>
3. Einzelne Forschungsinstitute erstellen Datenbanken zur Globalisierung. Zum Beispiel bereitet das Rheinisch-Westfälische WirtschaftsInstitut (RWI) Informationen über multinationale Unternehmen anhand eines bestimmten Indikatorenkranzes auf und bietet damit eine wichtige Basis zur mikroökonomisch fundierten Analyse der Globalisierung.<sup>10)</sup> Auch das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung hat mit seiner Unternehmensdatenbank die Internationalisierung der 100 größten Unternehmen in Deutschland analysiert.<sup>11)</sup>
4. Auch ein Teil der Wissenschaftler an den Universitäten ist bereit, die theoretische Sphäre zu verlassen und sich mit den Daten zu beschäftigen, die sie zur Überprüfung von Theorien brauchen.<sup>12)</sup>

---

6) Statistisches Bundesamt (1997): Außenhandel, Ausgewählte Beiträge aus Wirtschaft und Statistik, Wiesbaden; Statistisches Bundesamt: Fachserie 7, Außenhandel; Deutsche Bundesbank (2003 b): Zahlungsbilanz nach Regionen, Juli, Statistische Sonderveröffentlichung, Nr. 11, Frankfurt am Main; Deutsche Bundesbank (2003 c): Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Juni, Statistische Sonderveröffentlichung, Nr. 10, Frankfurt am Main.

7) Eberth, Florian (2002) Untersuchung von Globalisierungseffekten in der Außenhandelsstatistik, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, S. 375 – 382 sowie Beiträge im Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, z. B. Oktober 2003.

8) Eurostat (1998): Globalisation Through Trade and Foreign Direct Investment, Luxemburg; United Nations (2001): Measures of the Transnationalization of Economic Activity, New York/Genf.

9) Hatzichronoglou, Thomas (2003): Statistics and Economic Globalisation, in: European Commission (Hrsg.): 22nd CEIES Seminar – Statistics and economic globalisation, Luxemburg, S. 32 – 42; außerdem: Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2001 a): Measuring Globalisation, The Role of Multinationals in OECD Economies, Vol. I: Manufacturing Sector, Paris; OECD (2001 b): Measuring Globalisation, The Role of Multinationals in OECD Economies, Vol. II: Services, Paris; OECD (2003): OECD Science, Technology and Industry Scoreboard, Paris.

10) Döhrn, Roland/Radmacher-Nottelmann, Nils A. (2000): A Database on the Globalization of German Manufacturing Companies: Conception and some Results, RWI-Papiere, Nr. 69, Essen.

11) Hassel, Anke u. a. (2000): Dimensionen der Internationalisierung: Ergebnisse der Unternehmensdatenbank „Internationalisierung der 100 größten Unternehmen in Deutschland“, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 00/1, Köln.

12) Markusen, James R. (2002): Multinational Firms and the Theory of International Trade, Cambridge; Grauwe, Paul de/Camerman, Filip (2003): Are Multinationals Really Bigger Than Nations?, in: World Economics, Vol. 4, Nr. 2, S. 23 – 37.

Es gibt Aufsätze, in denen Einzelindikatoren, Indikatorenlisten sowie Gesamtindikatoren zur Messung der Globalisierung im Überblick erstellt und diskutiert werden.<sup>13)</sup> Wir haben also offensichtlich ein reichhaltiges Datenmaterial über die internationalen Wirtschaftsbeziehungen von Ländern. Es stellt sich die Frage, ob die Einzelinformationen ein ausreichendes und vor allem systematisches Gesamtbild ergeben. Ich möchte hier nicht die einzelnen Informationsquellen und Daten bewerten, die zu den verschiedenen Dimensionen der Globalisierung vorliegen, das heißt zum internationalen Güterhandel mit all seinen möglichen Untersuchungsebenen, zur Arbeitskräfte-Migration, vor allem unter qualifikatorischen Gesichtspunkten, zum Technologie-Transfer und zum Kapitalverkehr.

Alle diese Aspekte werden vor allem im Zusammenhang mit multinationalen Unternehmen analysiert. Dieser Unternehmens-Typus ist vielleicht der wichtigste Taktgeber für die Internationalisierung von Volkswirtschaften.<sup>14)</sup> Durch Direktinvestitionen entstehen länderübergreifende Unternehmen, und ein Großteil des Intra-Handels, also des Handels mit gleichen Gütern und vor allem mit Vorleistungen sowie des Know-how-Transfers, findet heute innerhalb dieser multinationalen Unternehmen statt. Es sei aber bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass auch mittelgroße Unternehmen, die keine Firmenanteile im Ausland haben und deshalb nicht als multinationale Unternehmen gelten, über vielfältige Handels- und Vorleistungsbeziehungen mit dem Ausland in engem Kontakt arbeiten. Auch aus diesem Grund soll hier ein scheinbar einfacher Weg vorgestellt werden, um das Ausmaß der Globalisierungstendenzen über die multinationalen Unternehmen hinaus zu erfassen.

#### 4 Eine produktionsorientierte Messung der Globalisierung

Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass beide Dimensionen der Globalisierung, also Güterhandel und Faktorbewegungen, zu einer Veränderung des Faktoreinsatzes und damit der Produktion im Inland führen. Sämtliche Faktorwanderungen von Investitionskapital, Know-how und Arbeitskräften mit unterschiedlicher Qualifikation schlagen sich in veränderten Produktionskapazitäten, Produktionsprozessen und letztlich Produktionsergebnissen der einzelnen Länder nieder.

Grundsätzlich wird hier unterstellt, dass der Einsatz der Produktionsfaktoren im Inland die Produktion im Inland bestimmt und nicht umgekehrt.<sup>15)</sup> Diese Sichtweise geht Hand

---

13) Sullivan, Daniel (1994): Measuring the Degree of Internationalization of a Firm, in: *Journal of International Business Studies*, 2. Quartal, S. 325 – 342; Dörrenbächer, Christoph (2000): Measuring Corporate Internationalisation, A Review of Measurement Concepts and their Use, in: *Intereconomics*, Mai/Juni, S. 119 – 126.

14) Kleinert (Jörn 2001): *The Role of Multinational Enterprises in Globalization: An Empirical Overview*, Kiel Working Papers, Nr. 1069, Kiel; Buch, Claudia/Kleinert, Jörn/Toubal, Farid (2003): *Determinants of German FDI: New Evidence from MicroData*, Deutsche Bundesbank Diskussionspapier, Nr. 09/03, Frankfurt am Main.

15) Beschäftigungsprobleme eines Landes können dann als das Spiegelbild der – oder genauer als der Grund für – Produktionsprobleme eines Landes verstanden werden. Offen soll an dieser Stelle bleiben, was die Ursachen der Beschäftigungsprobleme sind. Vgl. Siebert, Horst (2003): *Why Germany Has Such a Weak Growth Performance*, Kiel Working Papers, Nr. 1182, Kiel.



in Hand einher mit den Aussagen der Wachstumstheorie, wonach das Produktionsergebnis einer Volkswirtschaft vom Einsatz an Produktionsfaktoren abhängt und das Produktionswachstum von den quantitativen und qualitativen Veränderungen der Produktionsfaktoren. Im Produktionsergebnis einer Volkswirtschaft spiegeln sich demnach alle Globalisierungseffekte wider. Das heißt letztlich, dass es – stark vereinfachend und auf das Wesentliche reduzierend – ausreicht, zunächst auf die relative Produktionsperformance einer Volkswirtschaft zu blicken, wenn es um eine konzentrierte Erfassung ihrer Globalisierungstendenzen geht. Die relevante Frage lautet in diesem Fall: Wie entwickelt sich die Wertschöpfung eines Landes im Vergleich zur Wertschöpfung anderer Länder, Ländergruppen oder der Welt insgesamt?

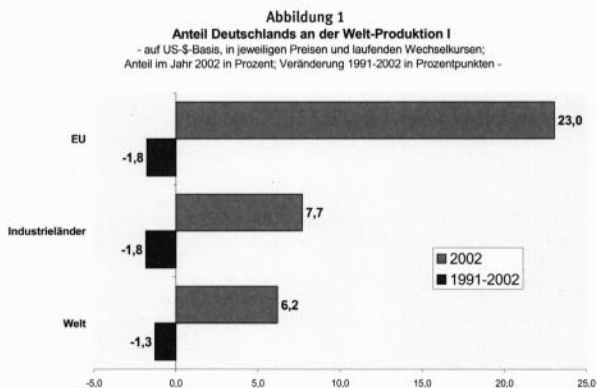


Abbildung 1 zeigt den Anteil des deutschen Bruttoinlandsprodukts am Bruttoinlandsprodukt der EU, der Industrieländer (Advanced Economies) und der Welt im Jahr 2002 auf Basis von Daten des Internationalen Währungsfonds.<sup>16)</sup> Außerdem zeigt die Abbildung 1 die Veränderung des Anteils im Zeitraum 1991 bis 2002 in Prozentpunkten. Demnach hat Deutschland bei allen drei Bezugsgruppen Anteilsverluste hinnehmen müssen. Die Globalisierung mit ihren möglichen Auswirkungen auf Produktionsmengen und Güterpreise geht also in den betrachteten elf Jahren mit einer schlechteren Position Deutschlands bezogen auf die Weltproduktion einher.

16) International Monetary Fund (2003): World Economic Outlook Database, September, [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/).

Ein Anteilsrückgang an der Weltproduktion ist insofern plausibel, weil vor allem weniger entwickelte Weltregionen in ihrem Entwicklungsprozess stärker zu den wirtschaftlich höher entwickelten Volkswirtschaften aufholen. Ein solcher Konvergenz- oder Catching-up-Prozess geht dann zwangsläufig mit einem geringeren Gewicht der im Wohlstand fortgeschrittenen und gleichzeitig weniger stark wachsenden Länder einher. Deutschland hat aber auch an der Produktion der Industrieländer und vor allem an der Produktion der Europäischen Union Anteile verloren. Dies kann nicht mehr mit Wohlstandseffekten erklärt werden, vor allem wenn man bedenkt, dass es in Europa keinen festen Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftparitäten) und dem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts gibt.<sup>17)</sup> Außerdem muss beachtet werden, dass Deutschland Anfang der neunziger Jahre aufgrund der Wiedervereinigung und der teilweisen Handelsumlenkung westdeutscher Güter nach Ostdeutschland eine vergleichsweise schwache Weltmarktposition einnahm. Der Anteil der Waren- und Dienstleistungsexporte am nominalen Bruttoinlandsprodukt lag in Deutschland im Jahr 1991 mit 26,3 % erheblich unter den westdeutschen Exportquoten der Vorjahre. Bis zum Jahr 1993 sank die gesamtdeutsche Exportquote sogar bis auf 22,8 %.<sup>18)</sup> Vor dem Hintergrund der durch die Wiedervereinigung bedingten, niedrigen Exportquoten Anfang der neunziger Jahre gewinnt der seitdem eingetretene Verlust an Weltmarktanteilen zusätzlich an Bedeutung.

An dieser Stelle muss auf die grundsätzliche Problematik von Anteilsberechnungen hingewiesen werden. Die hier abgebildeten Anteile Deutschlands an der Bruttowertschöpfung bestimmter Ländergruppen basieren auf jeweiligen Preisen, jeweiligen Wechselkursen und auf US-Dollar-Basis. Prinzipiell gibt es für die Berechnung von Weltanteilen folgende Möglichkeiten:<sup>19)</sup>

1. Reale wechselkursbereinigte Weltmarktanteile (z. B. Bundesbank-Konzept). Dabei handelt es sich um die Wertschöpfung in Preisen eines Basisjahres und zum Wechselkurs dieses Basisjahres. Starke Wechselkursschwankungen sollen auf diese Weise eliminiert werden.<sup>20)</sup>
2. Weltmarktanteile auf Basis von Kaufkraftparitäten (z. B. IMF-Konzept). Kaufkraftparitäten berücksichtigen die Kaufkraftunterschiede in den einzelnen Ländern. Vor allem Preisunterschiede bei Dienstleistungen, die heute in den meisten Ländern das

17) Vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft – iwd (2003): Wachstums-Qualitäten, Nr. 6, v. 6. Februar, S. 1.

18) Die westdeutschen Exportquoten (einschließlich der Exporte in die frühere DDR) waren vor der Wiedervereinigung, aber auch danach erheblich höher. Der Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt Westdeutschlands stieg auf Basis der alten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) von 31,5 % im Jahr 1989 bis auf 33,5 % im Jahr 1991 an. Auf Basis der revidierten VGR (ESVG 95) sogar von 32,1 % im Jahr 1989 auf 34,9 % im Jahr 1991.

19) Siehe auch Bergeijk, Peter A. G. van/Merensink, Nico W. (1997): Measuring Globalization, in: Journal of World Trade, Vol. 31, Nr. 3, S. 159 – 168.

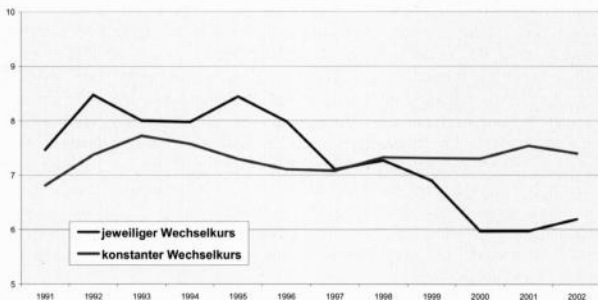
20) Deutsche Bundesbank (2002): Monatsbericht, 54. Jg., S. 42; Deutsche Bundesbank (2003 d): Wettbewerbsposition und Außenhandel der deutschen Wirtschaft innerhalb des Euro-Raums, in: Monatsbericht, 55. Jg., Nr. 10, S. 15 – 27.

Hauptgewicht an der Produktion haben und die weitgehend international noch nicht gehandelt werden, sollen so eliminiert werden.<sup>21)</sup>

3. Weltmarktanteile auf Basis jeweiliger Preise und laufender Wechselkurse (siehe Abbildung 1).

**Abbildung 2**  
**Anteil Deutschlands an der Weltproduktion II**

- Anteile in Prozent; nominales Bruttoinlandsprodukt bewertet mit jeweiligen Wechselkursen sowie dem durchschnittlichen Dollar/Euro-Wechselkurs im Zeitraum 1991/2000 -



Quelle: Internationaler Währungsfonds; eigene Berechnungen.

Abbildung 2 zeigt zum einen, dass die Betrachtung von zwei Zeitpunkten (2002 gegenüber 1991) nicht unproblematisch ist. Zum anderen zeigt sie den deutlich unterschiedlichen Verlauf der Anteile Deutschlands an der Weltproduktion in Abhängigkeit vom Wechselkurs. Hier wurde einmal – wie in Abbildung 1 – der Weltproduktionsanteil Deutschlands abgebildet, und zwar berechnet auf Basis von laufenden Wechselkursen. Der Anteil war entsprechend zu Abbildung 1 im Jahr 2002 um 1,3 Prozentpunkte niedriger als Anfang der neunziger Jahre. Außerdem wurde der Anteil auf Basis des konstanten, durchschnittlichen Wechselkurses im Zeitraum 1991 bis 2002 in Höhe von 1,13 US-Dollar je Euro abgebildet.<sup>22)</sup> Dieser Anteil lag im Jahr 2002 höher als im Jahr 1991 und hat sich vergleichsweise wenig bewegt. Man erhält also zwei völlig unterschiedliche Globalisierungstendenzen, die davon abhängen, ob ein konstanter oder der laufende Wechselkurs zur Vergleichbarkeit der Länderdaten herangezogen wird. Der unterschiedliche Kurvenverlauf zeigt, dass die permanente Aufwertung des US-Dollar gegenüber der

21) International Monetary Fund (2003): World Economic Outlook, September, Washington, S. 18 – 19.

22) Das Niveau, nicht jedoch der Verlauf des Weltmarktanteils hängt vom Basisjahr oder der Basisperiode des konstanten Wechselkurses ab (siehe auch Deutsche Bundesbank [2002]: a. a. O.).

DM beziehungsweise gegenüber dem Euro von 1995 bis in das Jahr 2001 hinein zu einem Rückgang der mit jeweiligen Wechselkursen bewerteten Produktionsanteile Deutschlands führte.<sup>23)</sup>

Welche Betrachtung ist nun angemessen zur Messung von Globalisierungstendenzen? Die erste Möglichkeit berücksichtigt die Preisniveau-Unterschiede, die unterschiedliche Preisentwicklung sowie Wechselkursschwankungen. Für diese Betrachtungsweise sprechen z. B. Argumente aus dem Sachverständigenratsgutachten 1981/1982.<sup>24)</sup> In einem Kapitel zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird auf die Entwicklung der Marktanteile hingewiesen. Der Sachverständigenrat zeigte damals, dass durch die Abwertung der DM gegenüber dem US-Dollar Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre der deutsche Anteil an den Weltexporten gesunken ist, obwohl aufgrund der Abwertung die deutschen Exporte wettbewerbsfähiger geworden sind. Der Sachverständigenrat misst hier den Weltmarktanteil auch auf Basis jeweiliger Preise und jeweiliger Wechselkurse, weil seiner Meinung nach nicht nur Mengen, sondern auch Preise und Wechselkurse über die Weltmarkt- und Wettbewerbsposition eines Landes bestimmen. Nominale Wertschöpfungsanteile zeigen, was letztlich unter Berücksichtigung der jeweiligen Preisentwicklung mit der produzierten Gütermenge (reale Wertschöpfung) Erlöst werden kann. Sie zeigen auch, was die einzelnen Länder durch Menge sowie Preis- und Wechselkursentwicklung zur weltweiten Produktion und zu den Einkommen beigetragen haben. Die Rentabilität wirtschaftlicher Aktivitäten – vor allem die der Exporte – hängt von den Wechselkursschwankungen ab.

In den letzten Wochen wurde in der Presse darüber berichtet, dass Deutschland wieder Exportweltmeister ist und Weltmarktanteile beim Export gewonnen hat.<sup>25)</sup> Beim Exportanteil Deutschlands ergibt sich in Abbildung 3 zunächst ein ähnliches Bild wie in Abbildung 1. Auch hier werden zunächst die entsprechenden Anteile auf Basis laufender Preise und laufender Wechselkurse gemessen. Die Abbildung zeigt einerseits, dass die Exportanteile Deutschlands im Jahr 2002 höher waren als die entsprechenden Produktionsanteile im gleichen Jahr. Dies kann als ein Anzeichen für die Exportorientierung Deutschlands gesehen werden. Andererseits hat Deutschland im Zeitraum 1991 bis 2002 auch am weltweiten Exportgeschäft Anteile verloren. Am stärksten war der Anteilsverlust beim Weltexport – sowohl in Prozentpunkten als auch relativ.

---

23) Zum Verständnis: Ein konstanter Euro-Betrag fällt umgerechnet in Dollar im Falle einer stetigen Abwertung des Euro von Jahr zu Jahr geringer aus.

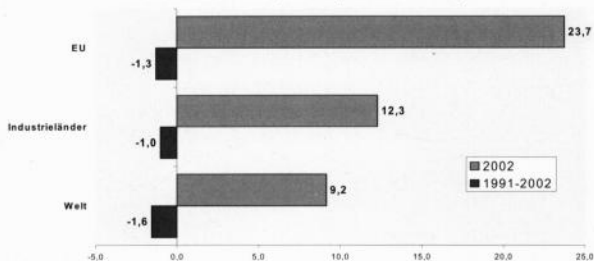
24) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1981): Investieren für mehr Beschäftigung, Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart/Mainz, Ziffer 446.

25) Financial Times Deutschland (Hrsg., 2003): Deutsche sind Exportweltmeister, v. 14. Oktober, S. 1.

Abbildung 3

Anteil Deutschlands am Weltexport

- auf US-\$-Basis, in jeweiligen Preisen und laufenden Wechselkursen;  
Anteil im Jahr 2002 in Prozent; Veränderung 1991-2002 in Prozentpunkten -



Quelle: Internationaler Währungsfonds; eigene Berechnungen.

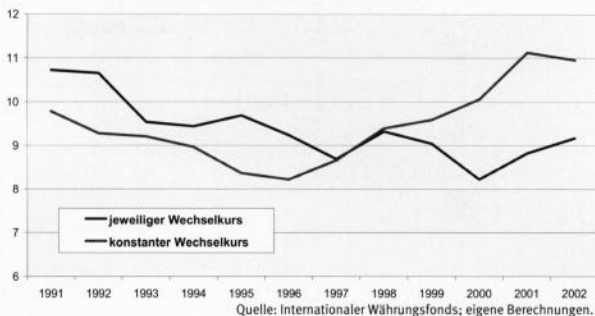
Die Bewertung mit einem konstanten Wechselkurs führt zu einem völlig anderen Befund (Abbildung 4). Bis Mitte der neunziger Jahr verlor Deutschland in beiden Betrachtungsweisen Anteile. Mit der stetigen Euro-Abwertung ab Mitte der neunziger Jahre bis ins Jahr 2001 ist der Anteil Deutschlands an den Weltexporten auf Basis des durchschnittlichen Wechselkurses der Jahre 1991 bis 2002 von gut 8 auf gut 11 % angestiegen. Der Anteil auf Basis jeweiliger Wechselkurse schwankte dagegen zwischen gut 8 und gut 9 %. Paradoxe Weise können Länder, deren Währungen abwerten, einerseits Weltmarktanteile verlieren, obwohl andererseits die Abwertung die preisliche Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und deshalb die Exporte stimulieren dürfte.

Berücksichtigt man aus den dargelegten Gründen auch die Preis- und Wechselkurseffekte, hat die Produktion in Deutschland im Zeitraum 1991 bis 2002 insgesamt Anteile an der Produktion der Europäischen Union, der Industrieländer und der Welt verloren. Das Gleiche gilt auch für die Exportanteile Deutschlands. Der Rückgang war zwar weniger stark ausgeprägt. Güter, die am Standort Deutschland produziert werden, haben gleichwohl einen geringeren Anteil zur Bedienung der weltweiten monetären Nachfrage geleistet als noch vor zehn Jahren.

Abbildung 4

## Anteil Deutschlands an den Weltexporten

- Anteile in Prozent, Exportwerte bewertet mit jeweiligen Wechselkursen sowie dem durchschnittlichen Dollar/Euro-Wechselkurs im Zeitraum 1991/2000 -



Dabei muss zudem noch berücksichtigt werden, dass die Exporte nicht nur für die Endnachfrage bestimmt sind. Ein Teil der Exporte sind auch Vorleistungslieferungen, die in einer international stark arbeitsteilig organisierten Volkswirtschaft wie Deutschland, auch mehrmals ein- und ausgeführt werden können. Das gilt nicht nur für den Vorleistungsverkehr innerhalb von multinationalen Firmen, also Unternehmen mit Tochtergesellschaften an mehreren internationalen Standorten. Dies gilt auch für mittelgroße Unternehmen, die mit ihren ausländischen Partnern oftmals rege Vorleistungslieferungen pflegen. Dabei ist nicht auszuschließen, dass einzelne Produktbestandteile jeweils auf unterschiedlichen Fertigungsstufen mehrfach die Grenze überschreiten und damit sowohl die Exportmengen als auch die Exportwerte aufblähen. Als ein möglicher Beleg für die steigende Handelsausweitung im Zusammenhang mit einer stärkeren Desintegration der Produktion kann in Anlehnung an Feenstra das Verhältnis von Warenexporten und Warenimporten zur Wertschöpfung des Produzierenden Gewerbes betrachtet werden.<sup>26)</sup> Dabei wird stark vereinfachend unterstellt, dass der internationale Warenhandel vorwiegend mit Waren des Produzierenden Gewerbes (einschließlich Land- und Forstwirtschaft) erfolgt.<sup>27)</sup>

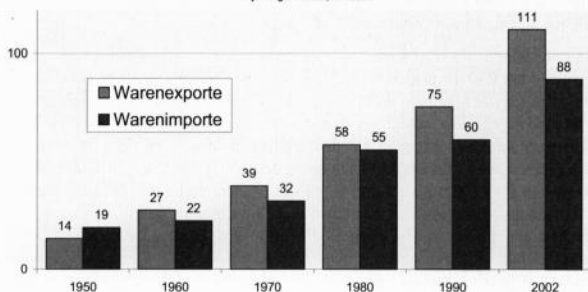
26) Feenstra, Robert C. (1998): Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, Nr. 4, S. 31 – 50.

27) Natürlich erstellen und exportieren auch die Branchen des Produzierenden Gewerbes Dienstleistungen: Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie – ZVEI (2002): Die produktbegleitenden Dienstleistungen in der Elektroindustrie, Frankfurt am Main; Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau – VDMA (2002): Produktbegleitende Dienstleistungen im Maschinenbau, Ergebnisse der Tendenzbefragung 2001, Frankfurt am Main.

Abbildung 5 zeigt, dass im Jahr 2002 die nominalen Warenexporte Deutschlands bereits deutlich höher waren als die nominale Wertschöpfung des Produzierenden Gewerbes.<sup>28)</sup> Deutschland hat demnach mehr Waren exportiert als selbst produziert. Selbstverständlich wird auch ein Teil der inländischen Wertschöpfung im Inland verbraucht und nicht exportiert. Aber offensichtlich beinhalten die Exporte, die Umsatz- und keine Wertschöpfungsgrößen sind, neben einem Teil der inländischen Wertschöpfung einen wachsenden Teil an ausländischer Wertschöpfung. Der deutsche Export wird damit auch zu einer Drehscheibe von Produktionsbestandteilen aus der ausländischen Zulieferungswirtschaft. Offensichtlich werden teilweise ausländische Produkte ohne eine zusätzliche inländische Wertschöpfung zunächst importiert und dann weiter exportiert. Auch die Warenimporte waren zuletzt fast so hoch wie die inländische Wertschöpfung. Die starke Beschleunigung beider Verhältniszahlen in den letzten zwei Dekaden kann als ein Hinweis auf eine immer stärkere internationale Vorleistungsverflechtung interpretiert werden, die letztlich die Exporte und Importe dynamisiert. Gleichzeitig verliert die heimische Wertschöpfung, also die Produktion abzüglich der Vorleistungen, durch steigende Vorleistungsquoten an Gewicht.<sup>29)</sup>

**Abbildung 5**  
**Außenhandel und Wertschöpfung**

• Warenexporte und Warenimporte bezogen auf die Wertschöpfung des Produzierenden Gewerbes<sup>1)</sup>  
in jeweiligen Preisen, in Prozent



1) Produzierendes Gewerbe: Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Bergbau, Gewinnung von Steinen, Erden, Land-, Forstwirtschaft. 1950 bis 1990 Westdeutschland; 2002 Deutschland;

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

28) Das Produzierende Gewerbe umfasst hier das Verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe sowie Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden. Außerdem werden hier die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei ergänzend berücksichtigt.

29) Grömling/Lichtblau/Weber (1998): a. a. O.; Grömling, Michael (2001 c): Zwischen Zweifeln und Verzweiflung: Die Schwierigkeiten der Wissenschaft, mit der Statistik zu leben, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Sektoraler Strukturwandel, sektorale Konjunkturtrends: Was sagt uns die amtliche Statistik und was verschweigt sie uns?, Köln, S. 11 – 22.

## 5 Globalisierungstendenzen auf Branchenebene

Die bisher vorgestellte Argumentation, die stark auf das Produktionsergebnis als Indikator für eine konzentrierte Globalisierungstendenz abzielen soll, wird im Folgenden mit Daten ergänzt, die freundlicherweise einzelne Fachverbände, namentlich der Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI), der Verband der Chemischen Industrie (VCI) und der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA), zur Verfügung gestellt haben.<sup>30)</sup> Die folgenden drei Abbildungen für die Chemieindustrie, den Maschinenbau und die Elektrotechnik zeigen drei unterschiedliche Entwicklungstendenzen in der vergangenen Dekade.<sup>31)</sup> Für die zwei Zeitpunkte 1991 und 2001 werden jeweils drei Kategorien abgebildet:

1. Der Umsatz in Deutschland ansässiger deutscher Unternehmen.
2. Der Umsatz in Deutschland ansässiger Töchter ausländischer Unternehmen.
3. Der Umsatz ausländischer Töchter deutscher Unternehmen.

Die Umsätze der Töchter ausländischer Unternehmen in Deutschland sowie die der ausländischen Töchter der deutschen Unternehmen zeigen die Internationalisierungstendenzen, die über multinationale Unternehmen und damit über Direktinvestitionen erfolgen. Dabei dürften in den neunziger Jahren die Auslandsengagements stärker von Effizienz- als von Marktmotiven bestimmt worden sein.<sup>32)</sup> Die Unternehmensproduktion wird durch die dabei zunehmende unternehmensinterne Spezialisierung und den netzwerkartigen Austausch von Vorleistungen effizienter.

Für die Chemieindustrie zeigt sich, dass der Anteil der ansässigen deutschen Chemieunternehmen am Weltchemieumsatz im Betrachtungszeitraum von 6,5 % auf 4,7 % gesunken ist. Auch der Anteil am Weltumsatz der Töchter ausländischer Unternehmen in Deutschland ist gesunken. Allerdings sind die Umsätze der ausländischen Töchter von deutschen Unternehmen bezogen auf den Weltchemieumsatz gestiegen. Interpretiert man die unteren beiden Blöcke (Umsätze der in Deutschland ansässigen deutschen und ausländischen Unternehmen) als den Anteil des Standortes Deutschland am Weltchemiemarkt, dann fällt der Anteilsverlust deutlich höher aus als beim Umsatz der deutschen Chemieunternehmen (die oberen beiden Blöcke: Umsätze deutscher Unternehmen einschließlich ausländischer Töchter). Der Standort hat 3,2 Prozentpunkte verloren, die deutschen Unternehmen lediglich 1,1 Prozentpunkte. Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 1 getroffenen Definitionen der „deutschen Wirtschaft“ zeigt sich somit, dass

30) Für einen internationalen Vergleich bietet die OECD Daten an, die allerdings oftmals keine längere Betrachtung ermöglichen: OECD (2001 a): a. a. O.; OECD (2001 b): a. a. O.; OECD (2003): a. a. O.

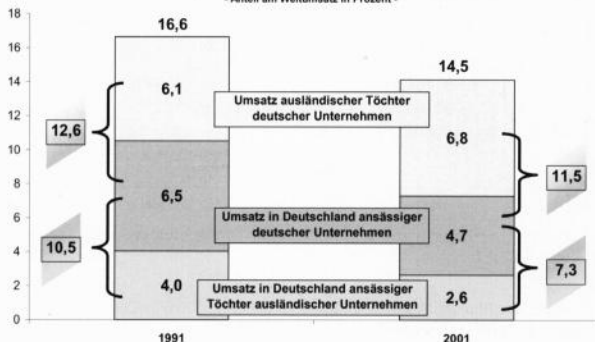
31) Zu einer ausführlichen Analyse zur Globalisierung und zum Strukturwandel der deutschen Textil- und Bekleidungsindustrie siehe Grömling, Michael/Matthes, Jürgen (2003): Globalisierung und Strukturwandel der deutschen Textil- und Bekleidungsindustrie, Iw-Analysen, Köln; für Globalisierungstendenzen der deutschen Bauindustrie siehe Grömling, Michael (2001 a): Die deutsche Bauwirtschaft im sektoralen Strukturwandel, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 266, Köln.

32) Jungnickel, Rolf/Keller, Dietmar (2003): Deutsche Direktinvestitionen im europäischen Integrationsprozess, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg., Nr. 10, S. 670 – 674.



die Umsätze aus inländischer Chemieproduktion stärker an Bedeutung verlieren als die Umsätze, die deutsche Chemieunternehmen durch Inlandsproduktion und Produktion ihrer Töchter im Ausland realisieren. Der Standort Deutschland verliert stärker als die deutschen Unternehmen.

Abbildung 6  
Weltmarktposition der "deutschen" Chemieindustrie  
- Anteil am Weltumsatz in Prozent -

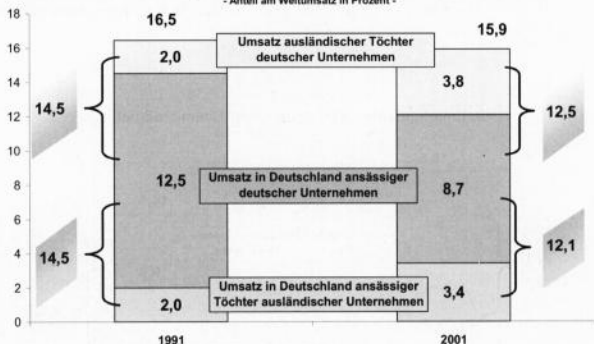


Quelle: Verband der Chemischen Industrie; eigene Berechnungen.

Für den Maschinenbau ergibt sich auf den ersten Blick das gleiche Bild. Sowohl der Maschinenbau-Standort Deutschland (Umsätze in Deutschland ansässiger deutscher und ausländischer Unternehmen) als auch die deutschen Maschinenbau-Unternehmen (Umsätze der deutschen Unternehmen einschließlich ausländischer Töchter) verloren zwischen 1991 und 2001 insgesamt Weltmarktanteile. Hier war der Verlust des Standortes Deutschland mit 2,4 Prozentpunkten nicht deutlich höher als der Anteilsverlust der deutschen Maschinenbau-Unternehmen mit 2 Prozentpunkten. Allerdings ist dieser Verlust allein auf den deutlichen Anteilsverlust der Umsätze in Deutschland ansässiger deutscher Unternehmen zurückzuführen, deren Gewicht am Weltumsatz von 12,5 % im Jahr 1991 auf 8,7 % im Jahr 2001 sank. Die beiden anderen Kategorien (deutsche Unternehmen im Ausland und ausländische Unternehmen in Deutschland) konnten dagegen zulegen, so dass sich die Summe aller drei Umsatzbereiche zwischen 1991 und 2001 nur um 0,6 Prozentpunkte auf 15,9 % verringert hat.

Abbildung 7  
Weltmarktposition des "deutschen" Maschinenbaus

- Anteil am Weltumsatz in Prozent -

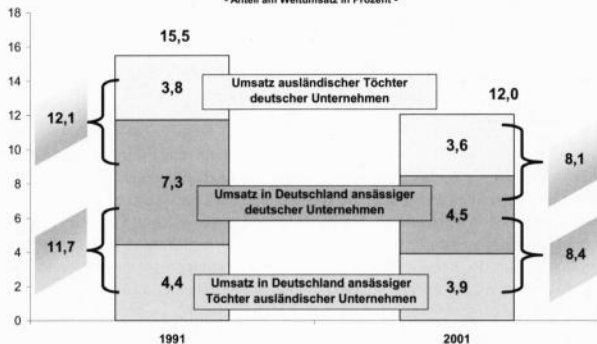


Quelle: Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau; eigene Berechnungen.

Ein ganz anderes Bild ergibt sich beim Blick auf die Entwicklung in der Elektroindustrie. Hier haben alle drei Analyseeinheiten zwischen den Zeitpunkten 1991 und 2001 Anteile am entsprechenden Weltumsatz der Branche verloren. Sowohl die deutschen Unternehmen im Inland wie im Ausland als auch die ausländischen Elektrounternehmen im Inland hatten im Jahr 2001 zusammengefasst mit 12 % einen deutlich niedrigeren Weltmarktanteil als im Jahr 1991 mit 15,5 %. Der Elektro-Standort Deutschland hatte mit 3,3 Prozentpunkten nur eine geringfügig höhere Einbuße als die deutschen Unternehmen mit 3 Prozentpunkten zu verkraften.

Abbildung 8  
Weltmarktposition der "deutschen" Elektroindustrie

- Anteil am Weltumsatz in Prozent -



Alle drei Branchen hatten, bezogen auf die Summe aller drei Umsatzkategorien, zu Beginn der neunziger Jahre ein Gewicht von 15,5 bis 16,6 % am Weltumsatz der jeweiligen Branche. Zehn Jahre später waren es je nach Branche um 3,5 Prozentpunkte weniger. Mögliche Kritik an dieser Darstellung, wonach es plausibel ist, dass entwickelte Volkswirtschaften an der Weltproduktion oder am Weltumsatz dann Anteile verlieren, wenn weniger entwickelte Länder an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit aufholen, kann auch hier relativiert werden: Der Konvergenzprozess muss nicht zwangsläufig dazu führen, dass Deutschland auf nahezu allen Märkten an Bedeutung verliert. Offensichtlich ist Deutschland zum einen weniger stark auf die Spitztechnologien ausgerichtet, mit denen gegenüber den aufholenden Volkswirtschaften Vorsprungsgewinne und damit auch steigende Anteile am entsprechenden Weltumsatz erzielt werden können.<sup>33)</sup> Deutschland konzentriert sich zum Teil zu stark auf Güter, deren Marktumsatz unterproportional wächst. Zum anderen kann der Anteilsverlust offenbar auch mit der Regionalstruktur der deutschen Kunden erklärt werden.<sup>34)</sup> Deutschland produziert und exportiert demnach in die Weltregionen, die ebenfalls unterproportional expandieren.

33) Schumacher, Dieter/Legler, Harald/Gehrke, Birgit (2003): Gute Position Deutschlands bei forschungs- und wissensintensiven Produkten gefährdet, in: DIW-Wochenbericht, 70. Jg., Nr. 31, S. 485 – 492; Siebert, Horst (2003): a. a. O.

34) Siebert, Horst (2002): Die deutsche Wirtschaft verliert Marktanteile, in: Handelsblatt, Nr. 18, v. 25./26. Januar, S. 10.

Diese Art der Messung von Globalisierungstendenzen auf Branchenebene muss im Folgenden allerdings noch relativiert werden, um abschließend darauf aufbauend einige Anmerkungen zur Weiterentwicklung der Statistik zu machen. Einschränkend muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass auch in dieser Betrachtung nur Anteile basierend auf nominalen Umsatzwerten betrachtet werden. Die Preis- und Wechselkurseffekte kommen also auch hier zum Tragen. Zudem wurde die Darstellung auf zwei Zeitpunkte (1991 und 2001) begrenzt. Damit wurde eine möglicherweise anders gerichtete Entwicklung in den dazwischen liegenden Jahren ignoriert.

Außerdem wurden Umsätze betrachtet. Umsätze sind dann wichtig und die relevante Größe, wenn es um die Rentabilität von wirtschaftlichen Aktivitäten geht. Umsätze einer Branche sagen allerdings wenig über die Leistung und Leistungsfähigkeit einer Branche aus, wenn diese einen wachsenden Anteil von in- und ausländischen Vorleistungen anderer Branchen oder ausländischer Vorleistungen der gleichen Branche beinhalten. Aussagekräftiger ist in der Regel die Betrachtung von Wertschöpfungsgrößen, denn diese zeigen, was eine Branche an eigener Leistung erbracht hat. Damit rückt das Wissen über den Produktionsprozess wieder verstärkt in den Mittelpunkt. Wir wissen offenbar zu wenig über den inter-sektoralen und vor allem den intra-sektoralen Strukturwandel. Erst Informationen darüber und aussagekräftige Daten über die Kostenstruktur von Unternehmen erlauben die ökonomische Analyse dieser Dimension der Globalisierung. Entsprechende Daten sind teilweise vorhanden und werden heute auch leichter zur Verfügung gestellt.<sup>35)</sup> Erst jüngst wurde hierzu in *Wirtschaft und Statistik* über eine Untersuchung zu den Outsourcing-Tendenzen deutscher Unternehmen berichtet.<sup>36)</sup> Hier wurden Unternehmensmikrodaten zur Kostenstruktur im Einklang mit den gesetzlichen Datenschutzbestimmungen ausgewertet.

## 6 Anmerkungen zur Weiterentwicklung der Statistik

Es wurden in diesem Beitrag nur am Rande einige der vielzähligen und vielfältigen Messkonzepte zu den Globalisierungstendenzen von Unternehmen und Volkswirtschaften angesprochen. Diese Messkonzepte erfordern Daten, die durch die amtliche Statistik nicht alle zur Verfügung gestellt werden können. Zum Auffüllen dieser Datenlücken werden zusätzliche Datenerhebungen vorgenommen und stellenweise neue Datensammlungen angelegt.

Insgesamt wird bei dem Versuch einer Bestandsaufnahme deutlich, dass die Vielfalt der empirischen Quellen einerseits kein Gesamtbild aus einem Guss ergeben kann. Zu unterschiedlich sind oftmals die Zielsetzungen der einzelnen Statistiken, so dass sie von vorneherein nicht kompatibel sind. Daraus sollte aber nicht gefolgert werden, dass Da-

---

35) Statistisches Bundesamt (2003): Flexibilisierung der amtlichen Statistik, Wiesbaden

36) Görzig, Bernd/Stephan, Andreas/Hennchen, Ottmar (2003): Produktionsauslagerungen und Unternehmenserfolg, in: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 8, S. 702 – 707

ten aus unterschiedlichen Quellen prinzipiell als unverbunden und nicht verknüpfbar zu betrachten sind.<sup>37)</sup>

Andererseits ist ein einziges Datenwerk nicht unbedingt zweckdienlich, um moderne und vielleicht auch häufig in ihrer Ausprägung wechselnde Phänomene zu erfassen. Statistiken haben das immanente Problem, dass sie aktuellen Entwicklungen und letztlich der Realität fast immer hinterherlaufen. Deshalb sind zweckorientierte und verknüpfbare Datenerhebungen zur Ergänzung eines statistischen Grundsystems wichtig, vor allem in einer strukturell und technologisch sich schnell wandelnden Welt.

Erst jüngst wurde auf einer Veranstaltung des Ausschusses „Unternehmens- und Marktstatistik“ der Deutschen Statistischen Gesellschaft deutlich gemacht, dass verfügbare Daten aus unterschiedlichen Erhebungen nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind.<sup>38)</sup> Diese Unzulässigkeiten müssen durch konsistente Lösungsansätze behoben werden, um die einzelnen Ergebnisse zu vergleichbaren Darstellungen zusammenführen zu können. Es wurde deshalb vorgeschlagen, über eine Art Baukastenprinzip nachzudenken, wo miteinander verknüpfbare Daten entsprechend den jeweiligen Erfordernissen des Datennutzers zusammengefügt werden können.

Der statistische Ausgangspunkt kann nach wie vor nur der nationale Produktionsprozess sein.<sup>39)</sup> Dabei sollte dieser in seiner gesamten Breite abgebildet werden. Was ist allerdings, wenn die bestehenden Basisstatistiken den Produktionsprozess und den damit verbundenen Strukturwandel nicht ausreichend abbilden? Die Unternehmen sind in der jetzigen Statistik in manchen Bereichen immer noch eine Black Box.<sup>40)</sup> Über den Strukturwandel innerhalb von Unternehmen wissen wir insgesamt zu wenig. Die Internationalisierung verschärft diese Probleme der bestehenden Statistiken.<sup>41)</sup>

Der Anspruch, auch die vielfältigen Erscheinungsformen der Globalisierung in den amtlichen und nichtamtlichen Zahlenwerken auf breiter Basis abzubilden, ist mehr als berechtigt. Es darf allerdings die Frage gestellt werden, was bringt ein punktuelles Vorgehen, wenn die Statistiken, die das Wirtschaftsleben insgesamt abbilden sollen, nicht

37) Lichtblau, Karl (2001): Die neue Dienstleistungsstatistik: Was ist geplant, welche Probleme löst sie und welche schafft sie?, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Sektoraler Strukturwandel, sektorale Konjunkturtrends: Was sagt uns die amtliche Statistik und was verschweigt sie uns?, Köln, S. 75 – 84

38) Scheinost, Ulrich (2003): Anforderungen an ein aussagefähiges Statistik-System – Schlussfolgerungen aus vorangegangenen Workshops, Vortrag auf dem Workshop des Ausschusses Unternehmens- und Marktstatistik der Deutschen Statistischen Gesellschaft: „Welche Statistik braucht das 21. Jahrhundert?“ am 18./19. September in Berlin.

39) Grömling, Michael (2003): Comment on Tony Clayton: Globalisation – New Needs for Statistical Measurement, in: European Commission (Hrsg.): 22nd CEIES seminar – „Statistics and economic globalisation“, Luxemburg, S. 29 – 31.

40) Statistisches Bundesamt (2002): Unternehmen in der Statistik: Konzepte, Strukturen, Dynamik, Wiesbaden; Scheinost, Ulrich (2001): Die Industriestatistik: Was sagt sie uns und was verbirgt sie uns, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Sektoraler Strukturwandel, sektorale Konjunkturtrends: Was sagt uns die amtliche Statistik und was verschweigt sie uns?, Köln, S. 35 – 45.

41) Lynch, Robin/Clayton, Tony (2003): Globalisation – New Needs for Statistical Measurement, in: European Commission (Hrsg.): 22nd CEIES seminar – „Statistics and economic globalisation“, Luxemburg, S. 17 – 28.

ausreichend sind und keine Kombination mit anderen Datenquellen ermöglichen. Beim Arbeiten mit solchen Statistiken besteht die Gefahr, dass mehr analytische Probleme ausgelöst als gelöst werden. So richtig das Bestreben ist, moderne Sachverhalte empirisch zu erfassen, so wichtig ist es ebenfalls, das Gesamtbild nicht aus den Augen zu verlieren.<sup>42)</sup> Es nützt nichts, an einer Stelle etwas mehr zu wissen und an anderer Stelle – vielleicht sogar mit dem Gesamtbild – gleichzeitig den Anschluss an die Realität weiter zu verlieren.

Es besteht letztlich die Hoffnung, dass statistische Innovationen dazu beitragen, einerseits der Globalisierung stärker gerecht zu werden und andererseits die Mängel am Basissystem anzugehen. Die Weiterentwicklung der Statistiken muss im Gesamtkontext und nicht parallel oder isoliert anhand moderner Phänomene erfolgen.

---

42) Bundesverband der Deutschen Industrie – BDI (2003): 10 Vorschläge zur Weiterentwicklung der statistischen Informationsinfrastruktur aus Sicht der deutschen Industrie, Berlin.

## Unternehmensgewinne und -steuerbelastung im internationalen Vergleich – Indikator der Leistungsfähigkeit?

### I Fragestellung und Vorgehensweise

In den vergangenen Jahren wurden in Deutschland zahlreiche Steuerreformen durchgeführt, die zum Ziel hatten, die steuerliche Leistungsfähigkeit Deutschlands, also die Wettbewerbs- bzw. Investitionsbedingungen der Unternehmen und die Standortattraktivität zu verbessern. Die Höhe der deutschen Unternehmenssteuerbelastung wird in der Öffentlichkeit jedoch nach wie vor kontrovers beurteilt. Während die *Europäische Kommission*<sup>1)</sup> im Jahr 2001 zu der Feststellung gelangt, *Deutschland sei ein Hochsteuerland*, vertritt das *Bundesfinanzministerium*<sup>2)</sup> in einer Pressemitteilung vom 23.1.2003 gerade die entgegengesetzte These, *Deutschland sei kein Hochsteuerland*. Offensichtlich basieren diese unterschiedlichen Einschätzungen auf den Ergebnissen unterschiedlicher Methoden zur Messung der Unternehmenssteuerbelastung im internationalen Vergleich. Aber selbst losgelöst davon ist es unklar, welche Rückschlüsse aus der These vom Hoch- oder Niedrigsteuerland Deutschland für die Einschätzung der steuerlichen Investitions- und Standortbedingungen zu ziehen sind.

Vor diesem Hintergrund werden in einem ersten Schritt methodische Anforderungen an aussagekräftige internationale Steuerbelastungsvergleiche formuliert und die vorherrschenden Methoden systematisiert (Punkt II). In einem zweiten Schritt werden die Fragestellungen und der Aussagegehalt der Ergebnisse der wichtigsten Methoden zur Messung der effektiven Unternehmenssteuerbelastung im Hinblick auf die Beurteilung der steuerlichen Investitions- und Standortbedingungen erörtert (Punkt III). In einem dritten Schritt wird anhand konkreter internationaler Steuerbelastungsvergleiche für die EU-Mitgliedstaaten sowie die USA auf Basis der unterschiedlichen Methoden untersucht, welche Höhe die deutsche Unternehmenssteuerbelastung im internationalen Vergleich aufweist, welches die maßgebenden steuerlichen Ursachen für zwischenstaatliche Belastungsdifferenzen sind und wie die Investitions- und Standortbedingungen in Deutschland zu beurteilen sind (Punkt IV). Zur Gewährleistung einer Vergleichbarkeit der Ergebnisse werden die Berechnungen aufgrund der verfügbaren Datenbasis auf das Jahr 2001 bezogen. Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung werden abschließend in Thesen zusammengefasst (Punkt V).

---

\*) Prof. Dr. Christoph Spengel, Justus-Liebig-Universität Gießen.

1) Vgl. European Commission (2001).

2) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2003).

## **II Anforderungen an internationale Steuerbelastungsvergleiche und Systematisierung der wichtigsten Ansätze**

### **1 Mindestanforderungen an internationale Steuerbelastungsvergleiche**

Damit internationale Steuerbelastungsvergleiche aussagekräftige Ergebnisse liefern, müssen bestimmte Anforderungen an die Methode erfüllt sein.<sup>3)</sup> Abzustellen ist auf die effektive Steuerbelastung, so dass alle entscheidungsrelevanten Steuerarten für alle Länder einzubeziehen sind.<sup>4)</sup> Die Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlagen sowie Verlustausgleichsvorschriften sind ebenso zu berücksichtigen wie die relevanten Steuertarife. Schließlich sind die unterschiedlichen Körperschaftsteuersysteme (Anrechnungsverfahren, klassisches System) einzubeziehen. Neben diesen rein steuerlichen Aspekten stellt sich eine Reihe weiterer Fragen. Hinsichtlich der Belastungsebene sollte zwischen der für international tätige Unternehmen oft maßgebenden Unternehmens- und der für mittelständische Unternehmen ebenso bedeutsamen Anteilseignerebene differenziert werden. Die Berücksichtigung der Gewinnermittlungs- und Verlustausgleichsvorschriften erzwingt eine Mehrperiodenbetrachtung. Schließlich sind die ermittelten Belastungen auf eine aussagekräftige Maßgröße zu beziehen.

### **2 Systematisierung der wichtigsten Ansätze**

Zur Messung der Steuerbelastung von Unternehmen steht ein methodisch umfassendes Instrumentarium zur Verfügung. Zu unterscheiden sind der Tarifvergleich sowie vergangenheits- und zukunftsorientierte Maße der effektiven Steuerbelastung.

#### **2.1 Tarifvergleich**

Die einfachste und am häufigsten verwendete Methode ist der Tarifvergleich. Dabei werden nur die Spitzensteuersätze der anfallenden Steuern unter Einbezug ihrer Interdependenzen, die beispielsweise aus dem Abzug einer Steuer als Betriebsausgabe bei einer anderen Steuer resultieren, kumulativ berücksichtigt. Die Tarife werden dabei auf einen identischen Gewinn vor Steuern bezogen, d. h. Bemessungsgrundlagenunterschiede zwischen verschiedenen Ländern werden vernachlässigt. Innerhalb der EU streuen die Tarifbelastungen für Gewinne von Kapitalgesellschaften im Jahr 2001 zwischen 10 % in Irland und etwa 40 % in Belgien und Italien. Der durchschnittliche Steuersatz beträgt 33,1 %. Die deutsche Tarifbelastung mit Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer (Hebesatz 428 %) liegt bei 39,4 %, womit Deutschland im internationalen Bereich vergleichsweise schlecht abschneidet (vgl. Abbildung 1).

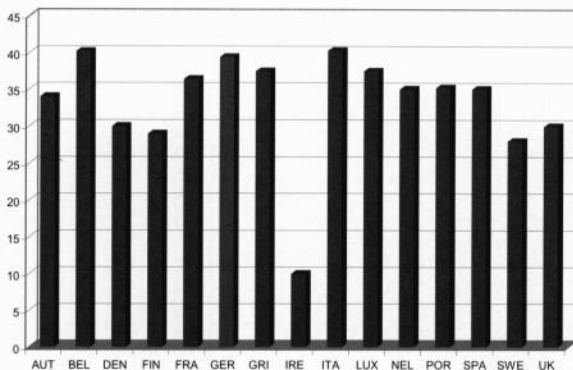
---

3) Vgl. Jacobs/Spengel (2000, S. 335 f.).

4) Vgl. Jacobs (2002) zu einem Überblick über die europäischen Steuersysteme.



Abbildung 1: Tarifbelastung für Gewinne von Kapitalgesellschaften in der EU (2001)



Die mittels Tarifvergleichen ermittelten Belastungen sind aber sehr ungenau, da sie nationale Gestaltungsspielräume bei der steuerlichen Gewinnermittlung vernachlässigen. Da Regelungen zur Bemessungsgrundlage völlig ausgeblendet werden, wird zum einen die Steuerlast regelmäßig überschätzt. Zum anderen fällt die Tarifbelastung durch die ausschließliche Berücksichtigung von Ertragsteuern in Staaten, die ertragsunabhängige Steuern in beträchtlichem Umfang erheben (z. B. Frankreich), zu gering aus.

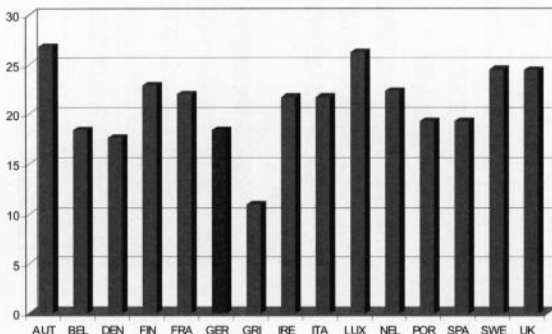
## 2.2 Vergangenheits- und zukunftsbezogene Konzepte der effektiven Steuerbelastung

Konzepte der effektiven Steuerbelastung beziehen die Steuerzahlungen auf bestimmte Maßgrößen. Je nach Blickrichtung und Datenbasis unterscheidet man vergangenheits- und zukunftsorientierte Konzepte.

*Vergangenheitsorientierte Belastungsmaße* (backward looking measures) können aus Unternehmensdaten (Einzel- und Konzernabschlüssen) oder aus gesamtwirtschaftlichen Daten errechnet werden. Steuerquoten auf Basis von Unternehmensdaten ermitteln die Belastung aus dem Verhältnis der Steuern vom Einkommen und Ertrag zum Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit laut veröffentlichter Jahresabschlüsse. Das entscheidende methodische Problem liegt darin, dass sich nationale Steuerbelastungen auf dieser Basis nicht ermitteln lassen. Im Einzelabschluss werden die nationalen Steuern auf das Welteinkommen bezogen, das z. B. steuerfreie Auslandsgewinne einschließt. Die Steuerquote ist demnach zu gering. Beim Konzernabschluss werden die weltweiten Steuern auf das Welteinkommen bezogen, womit zumindest Zähler und Nenner sachlich

übereinstimmen. Allerdings spiegelt die Konzernsteuerquote die weltweit gezahlten Steuern wider, weshalb die nationale Steuerbelastung wiederum nicht isolierbar ist.<sup>5)</sup>

Abbildung 2: Implizite Steuerquoten auf Kapitaleinkommen in der EU (2001)



Auf der Basis gesamtwirtschaftlicher Daten ermitteln in letzter Zeit die OECD<sup>6)</sup> und die Europäische Kommission so genannte implizite Steuerquoten auf Kapital, Arbeit und Konsum. Insbesondere die implizite Steuerquote auf Kapitaleinkommen wird vom Bundesfinanzministerium<sup>7)</sup> als Beleg für die These herangezogen, dass Deutschland kein Hochsteuerland sei. Nach einer aktuellen Untersuchung der Europäischen Kommission<sup>8)</sup> beträgt die implizite Steuerquote auf Kapitaleinkommen für das Jahr 2001 in Deutschland lediglich 18,4 %. Sie liegt damit deutlich unter dem EU-Schnitt von 21,1 % und wird nur noch von Griechenland (10 %) unterboten (vgl. Abbildung 2). Unter das Kapitaleinkommen fallen mit den Unternehmensgewinnen, Zinsen, Dividenden, privaten Veräußerungsgewinnen, Mieten und Pachten sowie staatliche Transferleistungen wie Renten eine Reihe von Einkünften. Die implizite Steuerquote auf Kapitaleinkommen<sup>9)</sup> setzt die daraus resultierenden Steuereinnahmen eines Jahres, die neben den Ertragsteuern auch Steuern auf das Kapitalvermögen (z. B. Grundsteuer, Vermögensteuer) und auf den Kapitaltransfer (z. B. Grunderwerbsteuer, verschiedene Stempel- und Registerabgaben) erfassen, ins Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Kapitaleinkommen. Aus-

5) Vgl. Spengel (2003 b) zu einer vergleichenden Analyse der Höhe und der Bestimmungsfaktoren von Konzernsteuerquoten im internationalen Bereich.

6) Vgl. OECD (2002).

7) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2003).

8) Vgl. European Commission (2003).

9) Vgl. European Commission (2003, S. 53 – 55 und S. 65 – 68).

geklammert sind lediglich die Kapitaleinkommen des Staatssektors. Erhebungstechnisch wird hierzu auf das „European System of Accounts (ESA 95)“ zurückgegriffen, das in sämtlichen Mitgliedstaaten übereinstimmend definiert ist.

Die auf der Grundlage impliziter Steuerquoten aufgestellte These vom „Niedrigsteuerland Deutschland“ sagt allerdings nichts über die steuerlichen Investitions- und Standortbedingungen aus. Denn vergangenheitsbezogene Maße der effektiven Steuerbelastung erlauben ausschließlich Aussagen über die Verteilungswirkungen der Besteuerung, indem beispielsweise implizite Steuerquoten auf Kapital, Arbeit und Konsum miteinander verglichen werden. Darüber hinaus ist der Kennzahl methodisch bedingt aber auch nur eine geringe Aussagefähigkeit und Vergleichbarkeit im internationalen Bereich zugestehen. So sind zum einen keine gesicherten Aussagen über die Höhe und die Verteilung der Unternehmenssteuerbelastung nach Rechtsformen möglich. Da Kapitaleinkommen von Privatpersonen (und von steuerbefreiten Institutionen wie z. B. der Deutschen Bundesbank) in der Kennzahl enthalten sind, lässt sich die Höhe der Unternehmenssteuerbelastung nicht ohne weiteres isolieren. Zudem ist im Hinblick auf die Unternehmenssteuerbelastung nicht ersichtlich, in welchem Maße Kapitalgesellschaften einerseits und Einzelunternehmen sowie Personengesellschaften andererseits belastet werden, da neben der Körperschaftsteuer die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer enthalten sind. Im internationalen Bereich ist die Vergleichbarkeit der Kennzahl infolge unterschiedlicher nationaler Besteuerungskonzeptionen stark eingeschränkt. So umfasst der Nenner der Kennzahl das weltweite Kapitaleinkommen. Sind allerdings ausländische Gewinne (z. B. aus Betriebsstätten) im Inland steuerfrei, gibt die Kennzahl die Belastung des Kapitaleinkommens zwischen Freistellungsländern und Anrechnungsländern nur verzerrt wieder. Problematisch ist ferner die Berücksichtigung von Veräußerungsgewinnen (capital gains). Während der Zähler der Kennzahl die darauf entfallenden Steuerzahlen einschließt, sind Veräußerungsgewinne im Nenner nicht enthalten, was zu einer Überschätzung der Steuerquote in Ländern mit einer umfassenden Veräußerungsgewinnbesteuerung führt. Vor diesem Hintergrund sind gerade die vergleichsweise hohen Steuerquoten in Großbritannien und in Irland zu relativieren. Schließlich beeinträchtigt die Berücksichtigung von Rentenzahlungen die internationale Vergleichbarkeit der Kennzahl, da mit der vorgelagerten und der nachgelagerten Besteuerung von Renten im internationalen Bereich verschiedene Konzepte existieren, die in zeitlicher Hinsicht mit unterschiedlichen Belastungswirkungen verbunden sind.

Aussagen über die steuerlichen Investitions- und Standortbedingungen sind nur auf Basis *zukunftsorientierter Ansätze* zur Messung der effektiven Steuerbelastung möglich (forward looking measures). Dabei sind das Konstruktionsprinzip und die Fragestellung formal identisch:

$$(1) \quad ETR = \frac{Z - Z_s}{Z}$$

Soll die effektive Steuerbelastung (ETR = effective tax rate) eines künftigen Vorhabens gemessen werden, so ist die steuerbedingte Veränderung der finanziellen Zielgröße  $Z$  des Investors – dabei kann es sich um einen Barwert, einen Endwert oder eine Rendite handeln – zu betrachten. Zur Ermittlung von Effektivbelastungen wird gewöhnlich die Differenz zwischen der Vor- und der Nachsteuergröße durch die Vorsteuergröße dividiert.

Zur Ermittlung zukunftsorientierter effektiver Steuerbelastungen existieren unterschiedliche Modelle, die unterschiedliche Investitionen betrachten und unterschiedliche Belastungsmaße ermitteln, denen ein unterschiedlicher Aussagegehalt im Hinblick auf die Beurteilung von Steuerwirkungen beizumessen ist. Nachfolgend wird zwischen effektiven Grenz- und Durchschnittssteuerbelastungen auf der Basis eines neoklassischen Investitionsmodells und Durchschnittssteuerbelastungen auf der Basis finanzplangestützter Simulationsmodelle unterschieden.

### III Fragestellung und Aussagegehalt zukunftsorientierter Methoden zur Messung der effektiven Unternehmenssteuerbelastung

#### 1 Effektive Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung auf Basis eines neoklassischen Investitionsmodells

Im Schrifttum der vergangenen Jahrzehnte war es nahezu unbestritten, dass Entscheidungswirkungen der Besteuerung ausschließlich durch die effektive Grenzsteuerbelastung („effective marginal tax rate“ – EMTR) bestimmt werden. Als Standardmodell zur Ermittlung der EMTR gilt der auf einem neoklassischen Investitionsmodell basierende Ansatz von King und Fullerton.<sup>10)</sup> Es wurde in mehreren breit angelegten Studien der OECD und der Europäischen Kommission verwendet.<sup>11)</sup> Bei der Grenzbelastung sind die Kapitalkosten gesucht, die ein Unternehmen vor Steuern mit einer *marginalen Investition* erwirtschaften muss, damit dem Kapitalgeber nach Steuern gerade die gewünschte Mindestverzinsung (i.d.R. der Kapitalmarktzins) gezahlt werden kann. Bei der marginalen Investition handelt es sich um ein normiertes Projekt, dessen Ertragswert nach Steuern gerade der Anschaffungsauszahlung entspricht. Die Grenzinvestition hat somit einen Kapitalwert von null. Unter Berücksichtigung der Kapitalkosten  $\tilde{p}$  und der Nachsteuerrendite  $r$  ergibt sich die effektive Grenzsteuerbelastung als

$$(2) \quad EMTR = \frac{\tilde{p} - r}{\tilde{p}}$$

Bei der Beurteilung von Steuerwirkungen spielen die Kapitalkosten eine zentrale Rolle.<sup>12)</sup> Im Modell wird eine Ausweitung des Investitionsumfangs unterstellt, bis sich Grenzertrag und Kapitalkosten gleichen. Steuerliche Regelungen, die zu einer Erhöhung

10) Vgl. King/Fullerton (1984).

11) Vgl. OECD (1991); European Commission (2001).

12) Vgl. z. B. Fehr (2000, S. 662 – 668); OECD (2000, S. 47 – 55); Spengel/Lammersen (2001).

(Verminderung) der Kapitalkosten führen, vermindern (erhöhen) somit die Investitionstätigkeit. Demnach bestimmen die Kapitalkosten das Investitionsvolumen an einem Standort sowie, verglichen mit den Kapitalkosten an alternativen Standorten, die relative Attraktivität einzelner Länder als Standorte für internationale (grenzüberschreitende) Investitionen. Da die Kapitalkosten isoliert für verschiedene Investitionsarten sowie Finanzierungsformen ermittelt werden, kann darüber hinaus der Steuereinfluss auf Investitionsalternativen sowie auf die Finanzierungskosten angegeben werden.

Mit Hilfe des Konzepts der Kapitalkosten ist es ferner möglich, die Wettbewerbswirkungen der Besteuerung zu beurteilen. Denn die Kapitalkosten sind auch ein Indikator für die langfristige Preisuntergrenze, bei deren Unterschreiten ein Unternehmen aus dem Markt gedrängt wird. Höhere (niedrigere) Kapitalkosten bedingen demnach höhere (niedrigere) Preise und damit eine schlechtere (bessere) Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen.<sup>13)</sup>

Für Investoren sind häufig die Besteuerungswirkungen bei *intramarginalen Investitionen* relevanter. Diese Investitionen erzielen im Gegensatz zu marginalen Investitionen mehr als die geforderte Mindestrendite. Ihr Kapitalwert ist positiv, und es werden so genannte ökonomische Renten („economic rents“) erwirtschaftet, weshalb diese Investitionen auch als rentabel bezeichnet werden. Die Maßgröße für die Steuerbelastung rentabler Investitionen ist der effektive Durchschnittssteuersatz („effective average tax rate“ – EATR). Die EATR liefert gegenüber der EMTR zusätzliche und bessere Informationen über die Entscheidungswirkungen der Besteuerung, wenn rentable Alternativen zur Auswahl stehen. Folgende Alternativen sind denkbar:<sup>14)</sup> die Standortwahl für Tochtergesellschaften, die Wahl zwischen verschiedenen Produktionstechnologien und die Wahl der Finanzierungsform im Fall von Finanzrestriktionen. In jüngerer Zeit wird sowohl in modelltheoretischen Analysen als auch in empirischen Arbeiten vermehrt auf die im Vergleich zur EMTR erhöhte Relevanz der EATR für Standortentscheidungen hingewiesen.<sup>15)</sup> Beispielsweise konnte für US-amerikanische Konzerne ein hoher signifikanter Zusammenhang zwischen der Auswahl eines europäischen Standorts für ihre Tochtergesellschaften und der Höhe der EATR nachgewiesen werden.<sup>16)</sup>

Mit Hilfe eines von *Devereux* und *Griffith* entwickelten Modells,<sup>17)</sup> das auf dem Modell von *King* und *Fullerton* aufbaut, können neben effektiven Grenz- auch effektive Durchschnittssteuerbelastungen berechnet werden. In diesem Modell entspricht die effektive

13) Vgl. mit ausführlicher Herleitung Maiterth (2001, S. 149 – 171).

14) Vgl. Bertelsmann Stiftung (2000, S. 32, S. 46 – 47 und S. 59).

15) Vgl. Bond (2000, S. 171 – 172; Devereux (2000, S. 113); Richter/Seitz/Wiegand (1996, S. 17 – 21); Devereux (1995, S. 183 – 184).

16) Vgl. Devereux/Griffith (1998, S. 353 und S. 362).

17) Vgl. Devereux/Griffith (1999).

Durchschnittssteuerbelastung der Differenz der Kapitalwerte vor Steuern ( $R^*$ ) und nach Steuern ( $R$ ), bezogen auf die abgezinste Rendite vor Steuern  $P$ :<sup>18)</sup>

$$(3) \quad EATR = \frac{R^* - R}{\frac{P}{1+r}}$$

Abgestellt wird somit auf die steuerliche Minderung des Kapitalwerts einer Investition. Aus der Sicht eines Investors ist dabei eine Investition oder ein Unternehmensstandort umso vorteilhafter, je geringer die EATR ist bzw. je höher der Nettogewinn (Kapitalwert) ausfällt.

Im Modell von *Devereux* und *Griffith* kann zwischen der Durchschnitts- und der Grenzbelastung eine Beziehung hergestellt werden, mit der sich die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Größen verdeutlichen lassen. Bei Vernachlässigung von persönlichen Steuern entspricht die EATR dem gewichteten Mittel aus der Grenzbelastung und dem nominalen (tariflichen) Steuersatz  $s_u$  auf Gewinne, die die Kapitalkosten übersteigen:<sup>19)</sup>

$$(4) \quad EATR = \frac{\tilde{P}}{P} \cdot EMTR + \frac{P - \tilde{P}}{P} \cdot s_u$$

Danach gleichen sich Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung, falls die Unternehmensrendite gerade den Kapitalkosten entspricht ( $P = \tilde{P}$ ). Mit zunehmender Unternehmensrendite nähert sich die Durchschnittssteuerbelastung dagegen dem tariflichen Steuersatz auf Unternehmensgewinne  $s_u$ . Diese Zusammenhänge haben Konsequenzen für das Gewicht der steuerlichen Einflussfaktoren auf die effektive Steuerbelastung. Marginale Investitionen haben einen Kapitalwert von Null, d. h. der Barwert der Zahlungsüberschüsse entspricht der Anschaffungsauszahlung. Da dem Barwert der Zahlungsüberschüsse steuerliche Aufwendungen z. B. in Form von Abschreibungen in nahezu gleicher Höhe gegenüberstehen, haben vor allem die steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften sowie ertragsunabhängige Steuern einen großen Einfluss auf die EMTR. Liegt bei profitablen Investitionen dementsprechend die Rendite über den Kapitalkosten, unterliegt der übersteigende Teil ungemildert dem tariflichen Steuersatz. Deshalb nähert sich die EATR mit zunehmender Rendite diesem Steuersatz an.

Der an dieser Stelle nur ansatzweise aufgezeigte Zusammenhang zwischen der Durchschnittsbelastung und dem tariflichen Steuersatz vermag auch eine Begründung dafür liefern, warum die vom Gesetzgeber zur Erhöhung der steuerlichen Standortattraktivität oftmals gewählte Strategie einer „Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung der Steuersätze“ in die richtige Richtung weist. Zur Begründung wird

18) Würde man die Kapitalwertdifferenz auf den Kapitalwert vor Steuern beziehen, wäre die EATR im Fall einer Grenzinvestition unbestimmt. Vgl. *Devereux/Griffith* (1999, S. 20).

19) Vgl. hierzu sowie zum Folgenden *Spengel* (2003 a, S. 75 – 77); *Schreiber/Spengel/Lammensen* (2002, S. 13 – 16); *Spengel/Lammensen* (2001, S. 227 – 229).

regelmäßig auf die „psychologische Relevanz“ des tariflichen Steuersatzes sowie den empirisch relevanten Tatbestand verwiesen, dass sich multinationale Investoren bei Standortentscheidungen häufig an den einfach festzustellenden nominalen Steuersätzen orientieren.<sup>20)</sup> Dies steht scheinbar in Widerspruch zu einem anderen empirisch relevanten Tatbestand, dass Unternehmer die Vorteilhaftigkeit von Investitionsprojekten häufig anhand eines Vergleichs von Nettokapitalwerten beurteilen,<sup>21)</sup> also den Gewinnermittlungsvorschriften eine generelle Entscheidungsrelevanz nicht abgesprochen werden kann. Dieser Widerspruch löst sich allerdings auf, wenn die Bedeutung der Durchschnittsbelastung und damit der tariflichen Belastung der Unternehmensgewinne für Standortentscheidungen anerkannt wird. Würde man stattdessen auf die Grenzbelastung abstellen, bliebe der Widerspruch bestehen.

## 2 Effektive Durchschnittssteuerbelastung auf Basis finanzplangestützter Simulationsmodelle

Alternativ kann die effektive Durchschnittssteuerbelastung mit finanzplanbasierten Simulationsmodellen berechnet werden, die in der Betriebswirtschaftslehre weit verbreitet sind. Dazu werden die steuerlichen Bemessungsgrundlagen unter Berücksichtigung der Liquiditätswirkungen der Besteuerung möglichst detailliert erfasst. Dies kann getrennt für einzelne Investitionen geschehen oder für ein gesamtes Bündel von Investitionen, dem ein Unternehmensmodell zugrunde liegt. Mit Hilfe von Finanzplänen werden Vermögensendwerte berechnet. Ökonomisch betrachtet entspricht der Vermögensendwert der durch die Investitionen bzw. durch die Tätigkeit des Unternehmens ausgelösten Veränderung des Geldvermögens, bezogen auf das Ende des Betrachtungszeitraums. Beim Vermögensendwert handelt es sich um ein relatives investitionsrechnerisches Vorteilhaftigkeitsmaß. Zur Bestimmung der Überlegenheit einer Alternative (z. B. Standort, Investitionsart, Finanzierungsform) gegenüber einer anderen Alternative sind die Vermögensendwerte der Handlungsalternativen miteinander zu vergleichen. Vermögensendwerte lassen sich auch in Effektivrenditen überführen, womit effektive Steuersätze berechnet werden können. Der effektive Steuersatz ergibt sich aus der relativen Minderung der effektiven Rendite  $p$  vor Steuern. Die effektive Rendite vor (nach) Steuern wird ermittelt, indem das Endvermögen  $EV_T$  vor (nach) Steuern auf das Anfangskapital  $EK_0$ , d. h. auf das zu Beginn der Simulation eingesetzte Eigenkapital, bezogen wird. So gilt für die Effektivrendite nach Steuern

$$(5) \quad r_s = \left[ \frac{EV_T}{EK_0} \right]^{\frac{1}{T}} - 1$$

und für die effektive Durchschnittssteuerbelastung

20) Vgl. zur empirischen Relevanz des Steuersatzes Devereux (1992, S. 109 – 110; Rädler (1996, S. 1473); Deutsche Bundesbank (1997, S. 93).

21) Vgl. C & L Deutsche Revision (1998, S. 65).

$$(6) \quad EATR = \frac{p - r_s}{p}$$

Geht es darum, konkrete Anhaltspunkte über die Höhe, die Unterschiede und die Änderungen der Unternehmenssteuerbelastung in Abhängigkeit von steuerlichen Gestaltungsalternativen zu gewinnen, sind finanzplangestützte Unternehmensmodelle neoklassischen Investitionsmodellen überlegen, da in diesen Fällen die wirtschaftlichen Rahmendaten, die Unternehmensdaten und die steuerlichen Einflussfaktoren detaillierter und realitätsgerechter abgebildet werden können.

Neuerdings wird die Aussagefähigkeit finanzplangestützter Modelle in Frage gestellt.<sup>22)</sup> Die Verwendung des Vorteilhaftigkeitsmaßes „Vermögensendwert“ enthalte keine „verallgemeinerungsfähigen Aussagen“, sei „irreführend“ und darüber hinaus nicht in „investitionstheoretischen Kategorien“ verankert. Zur Beurteilung der Entscheidungswirkungen der Besteuerung bedürfe es vielmehr eines auf neoklassischen Investitionsmodellen basierenden Eichstriches. Letztlich ist dieser theoretische Bezugspunkt, der bekanntlich nur bei Kenntnis der Ertragswertabschreibung bestimmbar ist, aber unerheblich, um Aussagen über konkrete steuerliche Investitionswirkungen zu treffen.<sup>23)</sup> Denn grundsätzlich kann bereits dann von Steuerwirkungen ausgegangen werden, sofern sich die Zielgröße des Investors durch die Besteuerung verändert. Für Alternativenvergleiche stellt der Vermögensendwert grundsätzlich eine geeignete Zielgröße dar.

### 3 Zwischenergebnis

Zusammenfassend lässt sich aus dem Vergleich der methodischen Ansätze zur Messung effektiver Steuerbelastungen von Unternehmen folgendes festhalten:

- (1) Zur Quantifizierung der effektiven Steuerbelastung von Unternehmen müssen aus methodischer Sicht die relevanten Steuerarten, Steuersätze, Bemessungsgrundlagen und Steuersysteme im Rahmen einer Mehrperiodenbetrachtung berücksichtigt werden. Die Steuerbelastungen sind zudem auf aussagekräftige Maßgrößen zu beziehen, anhand derer Investoren ihre Entscheidungen ausrichten.
- (2) Je nach Blickrichtung unterscheidet man vergangenheits- und zukunftsorientierte Maßgrößen der effektiven Unternehmenssteuerbelastung.
- (3) Bei den vergangenheitsorientierten Maßgrößen (backward looking measures) handelt es sich um implizite Steuerquoten auf Kapital, Arbeit und Konsum oder um empirische Steuerquoten, die aus veröffentlichten Einzel- und Konzernabschlüssen

<sup>22)</sup> Vgl. Niemann/Bachmann/Knirsch (2003, S. 125 – 128) sowie in der Wortwahl noch deutlich schärfer, dies. (2002); Schneider (2003 a, S. 58); ders. (2003 b, S. 303), hat sich dieser Kritik mittlerweile im Grundsatz angeschlossen, allerdings ohne überzeugende Begründung.

<sup>23)</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2001, Tz. 528).



abgeleitet werden. Vergangenheitsorientierte Maße liefern Anhaltspunkte über die Verteilungswirkungen der Besteuerung.

- (4) Aussagen über die steuerlichen Investitions- und Standortbedingungen sind nur auf Basis zukunftsorientierter Maßgrößen möglich (forward looking measures). Bei den zukunftsorientierten Maßgrößen effektiver Steuerbelastungen kann es sich um eine Grenz- (*EMTR*) oder Durchschnittsbelastung handeln (*EATR*). Beide Größen gehen unterschiedlichen *Fragestellungen* nach, haben einen unterschiedlichen *Aussagegehalt* und messen den *steuerlichen Einflussfaktoren* ein unterschiedliches Gewicht bei.
- (5) Die *EMTR* betrachtet nur marginale Investitionen und sagt etwas über das *Investitionsvolumen* aus. Auf die Höhe der Steuerbelastung haben die *Bemessungsgrundlage* und die *ertragsunabhängigen Steuern* ein sehr großes Gewicht.
- (6) Die *EATR* betrachtet profitable Investitionen, die in der Praxis z. B. für *Investitions- und Standortentscheidungen* bedeutsam sind. Auf die Höhe der Steuerbelastung hat der *tarifliche Steuersatz* ein sehr großes Gewicht.
- (7) Sofern die *EATR* im Mittelpunkt des Interesses steht, sind *finanzplangestützte Simulationsmodelle* dem *neoklassischen Investitionsmodell* umso eher vorzuziehen, je detaillierter und umfassender die wirtschaftlichen Rahmendaten, die Unternehmensdaten und die steuerlichen Einflussfaktoren abgebildet werden sollen.

## IV Internationaler Vergleich der effektiven Unternehmenssteuerbelastungen in Deutschland, der Europäischen Union und den USA

### 1 Vorbemerkungen

Nachfolgend wird anhand konkreter Berechnungen untersucht, wie die Unterschiede der effektiven Steuerbelastung von Unternehmen in Deutschland im Vergleich zu Unternehmen in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in den USA ausfallen, je nachdem, welches der im vorherigen Abschnitt erörterten Modelle zur Anwendung kommt: (1) Effektive Grenzsteuersätze und (2) effektive Durchschnittssteuersätze gemäß dem Modell von *Devereux* und *Griffith* sowie (3) effektive Durchschnittssteuerbelastungen auf Basis eines Unternehmensmodells. Alle Belastungsrechnungen, die an der Universität Mannheim und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) durchgeführt wurden, sind auf die im internationalen Bereich bedeutsame Rechtsform der Kapitalgesellschaft beschränkt. Zudem wird nur die Ebene des Unternehmens berücksichtigt, die persönlichen Steuern der Anteilseigner werden hier nicht betrachtet. Die Berechnungsergebnisse geben somit vorrangig Auskunft über die steuerlichen Investitions- und Standortbedingungen aus der Sicht multinationaler Investoren. Schließlich konzentriert sich die Analyse nur auf rein nationale Investitionen. Die Auswirkungen auf die grenz-

überschreitende Geschäftstätigkeit werden hier nicht einbezogen. Rechtsstand für den internationalen Steuerbelastungsvergleich ist das Jahr 2001.<sup>24)</sup>

## **2 Effektive Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung auf Basis eines neoklassischen Investitionsmodells**

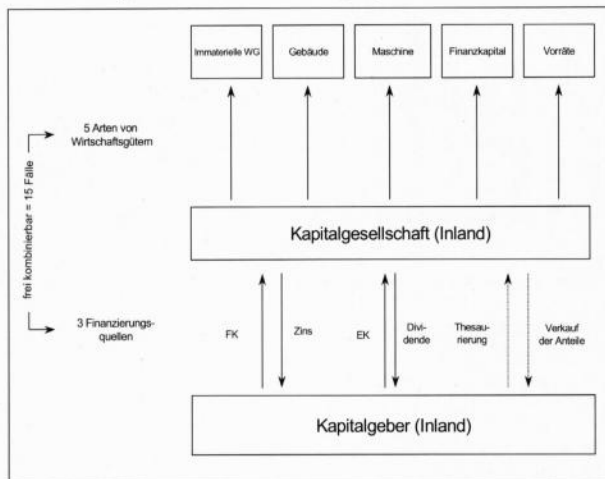
### **2.1 Modellaufbau und Prämissen**

Internationale Steuerbelastungsvergleiche auf Grundlage des investitionstheoretischen Ansatzes basieren regelmäßig auf folgendem Modellaufbau, der es erlaubt, die Unterschiede der (Körperschaft-) Steuersysteme, Steuerarten, Bemessungsgrundlagen und Tarife zu berücksichtigen (vgl. Abbildung 3). Betrachtet wird eine Kapitalgesellschaft, die im Grundsatz beliebige Investitionen durchführen kann. Im Folgenden wird zwischen den fünf Wirtschaftsgütern „Immaterielle Gegenstände“, „Gebäude“, „Maschinen“, „Finanzanlagen“ und „Vorräte“ unterschieden. Zur Finanzierung der Investition werden Fremd-, Beteiligungs- und Selbstfinanzierung betrachtet. Wenn der Gesellschaft Fremdkapital zur Verfügung gestellt wird, erhält der Kapitalgeber im Gegenzug Zinsen. Bei Beteiligungsfinanzierung fließen Dividenden. Schließlich können die Gewinne von der Gesellschaft thesauriert werden. In diesem Fall wird die Wertsteigerung durch Verkauf der Anteile realisiert.

---

24) Eine detaillierte Analyse der Berechnungsergebnisse für nationale und grenzüberschreitende Investitionen unter Einschluss der Anteilseignerbesteuerung ist in Spengel (2003 a) enthalten.

Abbildung 3: Investitionen und Finanzierungswege im neoklassischen Modell

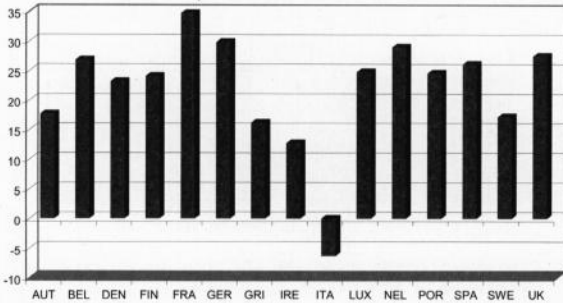


Bei fünf Investitionsarten sowie drei Finanzierungswegen ergeben sich 15 denkbare Kombinationen für effektive Steuersätze. Um die Analyse überschaubar zu halten, wird ausschließlich mit einem durchschnittlichen Steuersatz argumentiert, der dem gewogenen effektiven Steuersatz über alle betrachteten Investitions- und Finanzierungs-kombinationen entspricht, wobei jeweils proportionale Gewichte verwendet werden. Ausgangspunkt für die Berechnung der EMTR ist ein Nominalzinssatz von 5 %, der Berechnung der EATR liegt eine Rendite von 20 % zugrunde.

## 2.2 Effektive Grenzsteuerbelastung

Innerhalb der EU-Mitgliedstaaten reicht die Bandbreite der effektiven Grenzsteuersätze von -6,3 % in Italien bis 34,7 % in Frankreich. Im EU-Durchschnitt ergibt sich ein Wert von 21,9 %. Deutschland weist mit 29,8 % nach Frankreich die zweithöchste Grenzbelastung auf (vgl. Abbildung 4).

Abb. 4: Effektive Grenzsteuerbelastungen – EU-Vergleich Kapitalgesellschaften (2001)

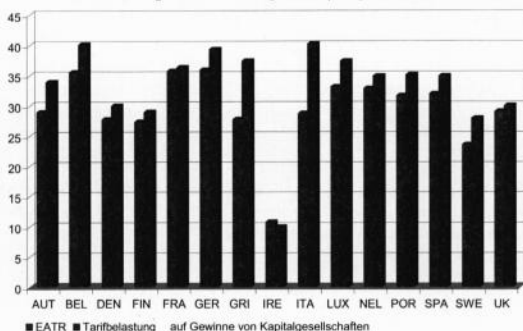


Auffallend ist einerseits, dass acht Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Luxemburg, Österreich, Portugal und Spanien) im Bereich von  $\pm 5$  Prozentpunkten um den Durchschnittswert streuen. Nur jeweils zwei Länder weichen deutlich nach oben sowie nach unten ab. Die höchsten Belastungen ergeben sich in Deutschland und Frankreich. Während sich Frankreich durch einen hohen Anteil an ertragsunabhängigen Steuern auszeichnet, herrscht in Deutschland ein hohes Ertragsteuerniveau kombiniert mit allenfalls durchschnittlichen Abschreibungsregelungen vor. Andererseits ergeben sich Belastungen unter 15 % in Irland und Italien. Italien ist das einzige Land mit einer negativen Gesamtbelastung, was auf die dort praktizierte „dual income tax“ zurückzuführen ist. Infolge der nur 23,25 %igen Besteuerung von Grenzerträgen, die auf neu geschaffenes Eigenkapital entfallen, sowie der weiterhin zulässigen Minderung des übrigen Gewinns um Fremdkapitalzinsen werden marginale Investitionen faktisch kaum besteuert. Hinzuweisen ist darauf, dass Italien die „dual income tax“ im Jahr 2003 abgeschafft hat.

### 2.3 Effektive Durchschnittssteuerbelastung

Im EU-Schnitt beläuft sich der über alle Investitionen und Finanzierungsformen gewogene effektive Durchschnittssteuersatz auf 29,4 % und liegt damit deutlich über dem durchschnittlichen effektiven Grenzsteuersatz von 21,9 %. Innerhalb der EU-Mitgliedstaaten variieren die Werte zwischen 10,8 % in Irland und 36 % in Deutschland (vgl. Abbildung 5). Deutschland nimmt also – gemeinsam mit Frankreich – hinsichtlich der Steuerbelastung unabhängig von der zugrunde gelegten Maßgröße – Grenz- oder Durchschnittsbelastung – eine Spitzenposition ein, was auf vergleichsweise schlechte Investitions- und Standortbedingungen schließen lässt.

Abbildung 5: Effektive Durchschnittssteuerbelastungen und tarifliche Steuersätze auf Unternehmensgewinne – EU-Vergleich Kapitalgesellschaften (2001)



Mit Blick auf die Positionierung der einzelnen Länder wird deutlich, dass weitaus weniger Länder in einem Band geringer Unterschiede liegen als dies bei einer Betrachtung der effektiven Grenzsteuersätze der Fall war. Im Vergleich zu den effektiven Grenzsteuersätzen ergeben sich zwischen den Mitgliedstaaten der EU einige bemerkenswerte Verschiebungen. So hatte Italien die mit Abstand niedrigste Grenzsteuerbelastung, liegt aber bei der Durchschnittssteuerbelastung an sechster Stelle. Grund ist die „dual income tax“, die lediglich Gewinne in Höhe einer am Kapitalmarktzins abgeleiteten Eigenkapitalrendite begünstigt, darüber hinausgehende Gewinne aber voll dem tariflichen Steuersatz von 40,3 % unterwirft. Irland weist aufgrund des sehr geringen Steuersatzes für Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes von 10 % (ab 2002 12,5 % für alle Kapitalgesellschaften) die mit Abstand niedrigste effektive Durchschnittssteuerbelastung auf.

Insgesamt unterstreichen die Ergebnisse die große Bedeutung des tariflichen Steuersatzes für die Durchschnittssteuerbelastung. Die Unterschiede zwischen der Tarifbelastung und der Durchschnittssteuerbelastung betragen im Mittel ca. 5 Prozentpunkte. Von kleineren Ausnahmen abgesehen, ergibt sich die gleiche Länderrangfolge wie bei Zugrundelegung der Durchschnittssteuerbelastung (vgl. Abbildung 5).

### 3 Effektive Durchschnittssteuerbelastung auf Basis eines Unternehmensmodells (European Tax Analyzer)

#### 3.1 Modellaufbau und Prämissen

Das im Folgenden herangezogene Unternehmensmodell, der European Tax Analyzer, besteht seit 1991 als Kooperationsprojekt zwischen dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und der Universität Mannheim. In seiner derzeitigen Version umfasst es die Steuersysteme von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und den USA.

Den Kern des European Tax Analyzer <sup>25)</sup> bildet ein computergestütztes Unternehmensmodell, das die ökonomische Entwicklung einer Kapitalgesellschaft über einen Zeitraum von zehn Perioden simuliert. Grundlage bilden die Daten der Vermögens- und Kapitalausstattung sowie der Unternehmenspläne, die variable Annahmen über Produktion, Absatz, Beschaffung, Personal und betriebliche Altersversorgung sowie über das Investitions-, Finanzierungs- und Ausschüttungsverhalten enthalten. Aus diesen ökonomischen Ausgangsdaten werden mittels Erfolgs- und Bestandsrechnungen die steuerlichen Bemessungsgrundlagen abgeleitet. Zusätzlich werden gesamtwirtschaftliche Daten wie verschiedene Zinssätze, Wechselkurse und Preissteigerungsraten berücksichtigt. Sofern das Unternehmen als Kapitalgesellschaft <sup>26)</sup> firmiert, kann systematisch zwischen der Steuerbelastung des Unternehmens und der Anteilseigner unterschieden werden. Im Folgenden wird nur die Ebene des Unternehmens berücksichtigt.

Systematisch ist zwischen der Ermittlung der periodischen Steuerzahlungen und der effektiven Gesamtsteuerbelastung über den Planungshorizont zu unterscheiden. Zur Ermittlung der *Steuerzahlungen* wird ein hinsichtlich seiner ökonomischen Ausgangsdaten identisches Unternehmen jeweils gemäß den nationalen Vorschriften während des zehnerperiodigen Berechnungszeitraums veranlagt. Vom Grundsatz her ist der Umfang der berücksichtigten steuerlichen Regelungen identisch mit demjenigen, der in die Investitionstheoretischen Modelle einfließt. Allerdings ermöglicht der größere Detaillierungsgrad von Unternehmensmodellen eine umfassendere Einbeziehung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen. Im European Tax Analyzer werden beispielsweise die Vorschriften zur Bewertung selbsterstellter Erzeugnisse und der Bestände, die Möglichkeiten zur Verrechnung von Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung sowie die Verlustausgleichs- und -abzugsvorschriften erfasst. Die *Steuerbelastungen* werden mit Hilfe der finanzplangestützten Vermögensendwertmethode ermittelt, wobei die effektive Steuerbelastung in absoluter und in relativer Höhe angegeben wird. <sup>27)</sup>

25) Vgl. Jacobs/Spengel (2002); dies. (1996); Spengel (1995).

26) Vgl. zur Einbeziehung von Personengesellschaften und zu einem Steuerbelastungsvergleich mit Kapitalgesellschaften Jacobs/Spengel/Hermann/Stetter (2003).

27) Vgl. zur genauen Vorgehensweise Spengel (1995, S. 197 ff.) sowie grundsätzlich Gliederungspunkt III. 2.

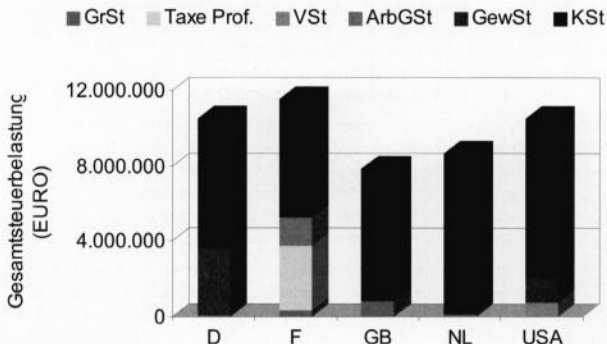
Die Berechnungen werden für eine Kapitalgesellschaft mit typischen Bilanz- und Erfolgsrelationen für ein mittelständisches Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland durchgeführt. In der Mitte des Berechnungszeitraums ergeben sich folgende Kennzahlen: Bilanzsumme 36,4 Mio. Euro, Jahresüberschuss 1,7 Mio. Euro, Anlagenintensität 24,8 %, Eigenkapitalquote 29 %, Umsatzerlöse 44 Mio. Euro, Umsatzrentabilität nach Steuern 3,8 %, Personalintensität 24,6 %.

### 3.2 Effektive Durchschnitts- bzw. Gesamtsteuerbelastung

Über den Berechnungszeitraum von zehn Perioden beträgt die effektive Steuerbelastung des Ausgangsunternehmens in Deutschland mit Grundsteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag ca. 10,5 Mio. Euro. Die Gesamtsteuerbelastung wird in *Deutschland* nahezu ausschließlich durch ertragsabhängige Steuern beeinflusst. Der Anteil der Grundsteuer ist mit 1 % unbedeutend (Rechtsstand 2001; siehe Abbildung 6). Im Vergleich zu den anderen einbezogenen Staaten gilt Folgendes:

In *Frankreich* wird die Gesamtsteuerbelastung mit einem Anteil von etwa 45 % maßgeblich von drei ertragsunabhängigen Steuern (Grundsteuer, *taxe professionnelle*, Arbeitgebersteuern) determiniert. Das Steuersystem Frankreichs hat also gegenüber dem deutschen eine völlig andere Struktur. In *Großbritannien* wird die Belastungshöhe durch die Körperschaftsteuer bestimmt. Die ertragsunabhängigen Steuern beschränken sich auf die Grundsteuer (*business rates*), deren Anteil an der Gesamtbelastung jedoch mit 10,6 % verhältnismäßig hoch ist. Ein ähnliches Bild ergibt sich in den *Niederlanden*. Dort wird neben der Körperschaftsteuer nur noch eine – allerdings wesentlich unbedeutendere – Grundsteuer erhoben. Das *US-amerikanische* Unternehmen soll in Kalifornien ansässig sein. Die in diesem Bundesstaat vorherrschende Steuerbelastung wird maßgeblich durch die ertragsabhängigen Steuern (Körperschaftsteuer auf Bundesebene; Körperschaftsteuer auf bundesstaatlicher Ebene) beeinflusst. An ertragsunabhängigen Steuern wird in Kalifornien eine Vermögensteuer erhoben. Ihr Anteil an der Gesamtbelastung beträgt 7,3 %.

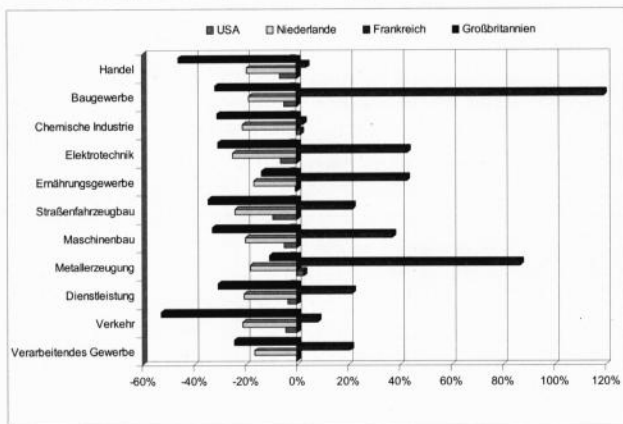
Abbildung 6: Effektive Gesamt- bzw. Durchschnittssteuerbelastungen  
– Kapitalgesellschaften EU und USA (2001)



Für das Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes ist festzuhalten, dass die deutsche und die US-amerikanische Steuerbelastung in etwa übereinstimmen. Im Vergleich zu Großbritannien und den Niederlanden ist die Belastung in Deutschland dagegen deutlich höher, während sich gegenüber Frankreich ein signifikanter Vorteil ergibt. Die vergleichsweise hohe Effektivbelastung in Deutschland resultiert aus der hohen Belastung mit Ertragsteuern. Seit der Absenkung der Körperschaftsteuerlichen Tarifbelastung auf 25 % (26,375 % einschließlich Solidaritätszuschlag) durch das Steuersenkungsgesetz 2001 ist hierfür in erster Linie die Zusatzbelastung mit Gewerbesteuer ausschlaggebend. Im Verhältnis zu den USA und insbesondere zu Frankreich wird dieser Nachteil aber die dort erhobenen ertragsunabhängigen Steuern kompensiert (USA) bzw. überkompensiert (Frankreich).



Abbildung 7: Branchenspezifische Belastungsdifferenzen aus deutscher Sicht



Die relative Belastungssituation für das Ausgangsunternehmen darf allerdings nicht verallgemeinert werden, da der Ausgangsfall auf ein konkretes Unternehmen mit typischen Erfolgs- und Bilanzrelationen im Verarbeitenden Gewerbe abstellt. Zur Gewinnung möglichst aussagekräftiger Ergebnisse wird deshalb ein breites Spektrum an Unternehmen betrachtet. Neben dem Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes handelt es sich um die Chemische Industrie, Elektrotechnik, Ernährungsgewerbe, Straßenfahrzeugbau, Metallerzeugung, Maschinenbau, Baugewerbe, Handel, Verkehr sowie Dienstleistung. Abbildung 7 zeigt das Ergebnis der Simulationen und die folgende Tabelle 1 die Kennzahlen dieser Unternehmen

Die Betrachtung der anderen Unternehmen zeigt, dass die Differenzen je nach Branche und somit je nach Ausprägung der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen, an die die nationalen Steuersysteme anknüpfen, im internationalen Vergleich unterschiedlich ausfallen. In Abbildung 7 markiert die deutsche Belastung die Nulllinie. Das branchenabhängige Steuergefälle wird besonders deutlich, wenn man das Unternehmen des Baugewerbes betrachtet, das im Gegensatz zum Ausgangsunternehmen geringere Gewinne erwirtschaftet. In diesem Fall wird die Gesamtsteuerbelastung sehr stark durch die ertragsunabhängigen Steuern bestimmt. Aufgrund des großen Einflusses der Substanzsteuern ergibt sich in Frankreich die mit Abstand höchste Belastung. Dagegen schneidet der Ver-

kehrssektor als sehr anlagenintensive Branche aus deutscher Sicht ungünstig ab, wofür die im internationalen Vergleich ungünstigen deutschen Abschreibungsmöglichkeiten verantwortlich sind.

**Tabelle 1**  
**Erfolgs- und Bilanzkennzahlen der Branchenunternehmen (Periode 6 von 10)**

	Umsatz- rentabilität	Anlagen- intensität	Personal- intensität	EK-Quote
	in %			
Verarbeitendes Gewerbe (Ausgangsfal) .....	3,8	24,8	24,6	29,0
Chemische Industrie .....	3,5	20,1	25,0	40,9
Elektrotechnik .....	2,0	15,1	29,9	24,6
Ernährungsgewerbe .....	1,2	36,6	14,3	18,7
Straßenfahrzeugbau .....	2,0	23,0	23,8	27,9
Maschinenbau .....	2,1	15,9	31,6	20,9
Metallerzeugung .....	2,0	29,1	22,8	24,8
Baugewerbe .....	0,9	18,7	34,8	6,9
Dienstleistung .....	3,6	15,3	53,6	29,8
Handel .....	1,0	15,7	10,6	10,5
Verkehr .....	2,1	54,1	29,3	17,4

Mit Blick auf die übrigen Unternehmen zeigt sich, dass die Belastungsdifferenzen aus deutscher Sicht im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe sowohl geringer aber auch höher sein können. Dies ist auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. Aufgrund geringer Erfolge ist die deutsche Belastungssituation auch im Ernährungsgewerbe und der Metallerzeugung vergleichsweise günstig. Dagegen schneiden neben Unternehmen mit verhältnismäßig hoher Anlagenintensität auch solche mit hoher Eigenkapitalquote (z. B. Chemie) und hoher Personalintensität (z. B. Dienstleistung) in Deutschland relativ schlecht ab.

Demnach hat die Zugehörigkeit eines Unternehmens zu einer bestimmten Branche einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der zwischenstaatlichen Belastungsdifferenzen. Allerdings werden die für das Ausgangsunternehmen des Verarbeitenden Gewerbes ermittelten Belastungsunterschiede durch die Branchenunternehmen im Grundsatz bestätigt. Danach sind die Belastungen in Deutschland und den USA annähernd gleich hoch, in Frankreich durchweg höher und in Großbritannien sowie den Niederlanden deutlich geringer als in Deutschland. Die Ergebnisse in Abbildung 7 verdeutlichen aller-

dings auch recht eindrucksvoll das beträchtliche Steuergefälle innerhalb der EU (also ohne USA), das je nach Branche zwischen 33,5 (Chemie) und 150,6 Prozentpunkte (Baugewerbe) betragen kann.

## V Thesen

- (1) Die vom Bundesfinanzministerium vertretene These, Deutschland sei kein Hochsteuerland, stützt sich auf die im internationalen Vergleich niedrige implizite Steuerquote auf Kapitaleinkommen. Damit sind ausschließlich die Verteilungswirkungen der Besteuerung angesprochen, Aussagen über die steuerlichen Investitions- und Standortbedingungen sind nicht möglich. Zudem bestehen gegen die Ermittlung dieser Größe mehrere methodische und inhaltliche Bedenken, die ihre internationale Vergleichbarkeit einschränken.
- (2) Im internationalen Vergleich ergibt sich für deutsche Unternehmen sowohl eine der höchsten effektiven Grenzsteuerbelastungen (*EMTR*) als auch eine der höchsten effektiven Durchschnittssteuerbelastungen (*EATR*). Für die *EATR* gilt dies unabhängig davon, ob den Berechnungen ein neoklassisches Investitionsmodell oder ein finanzplangestütztes Unternehmensmodell zugrunde liegt.
- (3) Im Hinblick auf die steuerlichen Investitions- und Standortbedingungen gilt Deutschland deshalb (neben Frankreich) als Hochsteuerland.
- (4) Ausschlaggebend für die Höhe und die zwischenstaatlichen Unterschiede der effektiven Unternehmenssteuerbelastung ist in erster Linie der tarifliche Steuersatz auf Unternehmensgewinne.
- (5) Zur Verbesserung der Investitions- und Standortbedingungen müssten in Deutschland vorrangig die Körperschaftsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) und die Gewerbesteuer auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau gesenkt werden. Zur Beseitigung der hier nicht betrachteten rechtsformabhängigen Belastungsdifferenzen wären zudem die Unternehmenssteuern in die persönliche Einkommensteuer zu integrieren. Schließlich wären die EU-rechtlichen Vorgaben (Diskriminierungsverbote) zu beachten.

## Literaturhinweise

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg., 2000):* Unternehmensbesteuerung und Investitionen – Deutschland im internationalen Vergleich, Gütersloh.
- Bond, S. (2000):* Levelling up or levelling down? Some reflections on the ACE and CBIT proposals, and the future of the corporate tax base, in: Cnossen, S. (Hrsg.): Taxing Capital Income in the European Union. Issues and Option for Reform, Oxford, S. 161 – 179.
- Bundesministerium der Finanzen (2003):* Pressemitteilung vom 23.1.2003, Berlin, ([www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)).
- C&L Deutsche Revision (1998):* Kapitalmarktorientierung deutscher Unternehmen, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (1987):* Neuere Entwicklungen der Steuereinnahmen, Monatsbericht 8/1997, Frankfurt, S. 83 – 103.
- Devereux, M. P. (1992):* The Impact of Taxation on International Business: Evidence from the Ruding Committee Survey, EC Tax Review, S. 105 – 117.
- Devereux, M. P. (1995):* Tax Competition and the Impact on Capital Flows, in: Siebert, H. (Hrsg.): Locational Competition in the World Economy, Tübingen, S. 169 – 202.
- Devereux, M. P. (2000):* Issues in the taxation of income from foreign portfolio and direct investment, in: Cnossen, S. (Hrsg.): Taxing Capital Income in the European Union. Issues and Option for Reform, Oxford, S. 110 – 134.
- Devereux, M. P./Griffith, R. (1998):* Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals, Journal of Public Economics, S. 335 – 367.
- Devereux, M. P./Griffith, R. (1999):* The taxation of discrete investment choices, The Institute for Fiscal Studies, London.
- European Commission (2001):* Company Taxation in the Internal Market, Luxembourg.
- European Commission (2003):* Structures of the Taxation Systems in the European Union, Data 1995 – 2001, Luxembourg
- Fehr, H. (2000): Kapitalnutzungskosten und Unternehmensbesteuerung, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, S. 662 – 668.
- Jacobs, O. H./Spengel C., (1996):* European Tax Analyzer, Baden-Baden.
- Jacobs, O. H. (2002): Internationale Unternehmensbesteuerung, 5. Aufl., München.
- Jacobs, O. H./Spengel, C. (2000):* Measurement and Development of the Effective Tax Burden of Companies – An Overview and International Comparison, Intertax, S. 334 – 351.
- Jacobs, O. H./Spengel, C. (2002):* Effective Tax Burden in Europe, Heidelberg.
- Jacobs, O. H./Spengel, C./Hermann, R. A./Stetter, T. (2003):* Steueroptimale Rechtsformwahl: Personengesellschaften besser als Kapitalgesellschaften, ZEW-Discussion Paper Nr. 03-30, Mannheim.

King, M. A./Fullerton, D. (1984): The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany, Chicago.

Maiterth, R. (2001): Wettbewerbsneutralität der Besteuerung, Bielefeld.

Niemann, R./Bachmann, M./Knirsch, D. (2003): Was leisten die Effektivsteuersätze des European Tax Analyzer?, Die Betriebswirtschaft, S. 123 – 137.

Niemann, R./Bachmann, M./Knirsch, D. (2002): Was leisten die Effektivsteuersätze des European Tax Analyzer?, Tübinger Diskussionsbeiträge, Nr. 241, Tübingen.

OECD (1991): Taxing Profits in a Global Economy: Domestic and International Issues, Paris.

OECD (2000): Tax Burdens: Alternative Measures, OECD Tax Policy Studies No. 2, Paris.

OECD (2002): Revenue Statistics 1965 – 2001, Paris.

Rädler, A. J. (1996): Steuerfragen aus der Sicht der Europäischen Union und der Globalisierung – Vision oder Utopie?, Deutsches Steuerrecht, S. 1472 – 1475.

Richter, W. F./Seitz, H./Wiegand, W. (1996): Steuern und unternehmensbezogene Staatsausgaben als Standortfaktoren, in: Siebert, H. (Hrsg.): Steuerpolitik und Standortqualität: Expertisen zum Standort Deutschland, Tübingen, S. 13 – 47.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten (2001/2002): Wiesbaden, 2001.

Schneider, D. (2003 a): Wider Marktpreise als Verrechnungspreise in der Besteuerung internationaler Konzerne, Der Betrieb, S. 53 – 58.

Schneider, D. (2003 b): Konzernrechnungslegung nach IAS als Besteuerungsgrundlage, in: Betriebs-Berater, S. 299 – 304.

Schreiber, U./Spengel, C./Lammersen, L. (2002): Measuring the Impact of Taxation on Investment and Finance Decisions, Schmalenbach Business Review, S. 2 – 23.

Spengel, C. (1995): Europäische Steuerbelastungsvergleiche: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Düsseldorf.

Spengel, C. (2003 a): Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union – Steuerwirkungsanalyse, Empirische Befunde, Reformüberlegungen, Düsseldorf.

Spengel, C. (2003 b): Konzernsteuerquoten im internationalen Vergleich – Bestimmungsfaktoren und Implikationen für die Steuerpolitik, erscheint in: Oestreicher, A. (Hrsg.), Internationale Steuerplanung, Herne/Berlin.

Spengel, C./Lammersen, L. (2001): Methoden zur Messung und zum Vergleich von internationalen Steuerbelastungen, Steuer und Wirtschaft, S. 222 – 238.

## Gesundheitswesen als Wachstumsfaktor

### Zusammenfassung

Trotz der beständigen Klage über die „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen findet derzeit ein Paradigmenwechsel in der Wahrnehmung des Gesundheitssektors statt. Neben dem Kostenfaktor Gesundheit, der in Abhängigkeit vom aktuellen Finanzierungssystem die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland belastet, wird zunehmend auch anerkannt, welchen Beitrag das Gesundheitswesen für Wachstum und Beschäftigung leistet. Zum einen beeinflusst der Gesundheitszustand der Bevölkerung wesentlich das Humankapital der Gesellschaft und ist so ein Inputfaktor für Wachstum. Zum anderen ist auch der Markt für Gesundheitsleistungen mit seinen vielfältigen Produkten, Dienstleistungen und Einrichtungen eine Zukunftsbranche, in der Umsätze gemacht werden und in der viele Menschen Beschäftigung finden. Der Vortrag fokussiert auf diesen zweiten Aspekt. Die Referentin hat unter Federführung von Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke und gemeinsam mit Dr. Jonas Schreyögg untersucht, welche Bedeutung dem „Gesundheitsmarkt Berlin“ für Wachstum und Beschäftigung im Stadtstaat Berlin zukommt. Hierzu wurden Anbieter, Umsätze und Beschäftigungszahlen erfasst und aus dieser Ausgangslage Vorschläge abgeleitet, das Potential zu stärken und weiter zu entwickeln. Nach Meinung der Bearbeiter erfährt die regionale Gesundheitsberichterstattung so eine sinnvolle Ergänzung um eine stärker ökonomisch orientierte Sichtweise.

### Schlüsselwörter

Gesundheitsmarkt Berlin, Wachstum, Beschäftigung, Gesundheitsberichterstattung.

## 1 Einleitung

Umsatz- und Beschäftigungszuwächse werden in unserer Volkswirtschaft generell als erstrebenswert angesehen. Im Gesundheitswesen dagegen gelten steigende Ausgaben üblicherweise als unerwünscht. Trotz der beständigen Klage über die Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen findet derzeit aber ein Paradigmenwechsel statt. Es wird zunehmend erkannt, dass die Problematik der verminderten Wettbewerbsfähigkeit durch hohe Lohnnebenkosten nicht unmittelbar aus hohen Gesundheitsausgaben, sondern vielmehr aus dem aktuellen Finanzierungssystem resultiert.

Abstrahiert man von dem System der Mittelaufbringung, so wird deutlich, welchen positiven Beitrag das Gesundheitswesen für das Wachstum und den Wohlstand einer Volkswirtschaft leisten kann.

---

\*) Birgit Mackenthun/Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke/Dr. Jonas Schreyögg, Technische Universität Berlin.

Hier sind zwei Aspekte zu unterscheiden. In qualitativer und quantitativer Hinsicht übergeordnet ist die Bedeutung der Gesundheit für den Wert des Humankapitals.<sup>1)</sup> Mit Blick auf Entwicklungsländer wurde dieser Zusammenhang von der WHO in einer Commission on Macroeconomics and Health unter der Leitung von Jeffrey D. Sachs untersucht. Die Kommission stellt fest, dass die Bedeutung des Gesundheitszustandes für die ökonomische Entwicklung der low- und middle-income Länder bislang noch weit unterschätzt wurde und mahnt eine Erhöhung der Investitionen in Gesundheitsversorgung als eines der wirksamsten Instrumente zu ökonomischer Entwicklung an. Bereits 34 \$ Gesundheitsausgaben pro Kopf und Jahr könnten nach Auffassung der Kommission in Entwicklungs- und Schwellenländern die Grundversorgung sichern und jährlich 8 Millionen Todesfälle vermeiden. Der direkte ökonomische Nutzen dieser Maßnahme wird auf mindestens 186 Mrd. \$ geschätzt.<sup>2)</sup>

Angesichts der demographischen Entwicklung erlangt aber auch für ökonomisch hoch entwickelte Staaten die Frage, wie aus einem einfachen Zuwachs an Lebensjahren ein Zuwachs an *gesunden* und somit *arbeitsfähigen* Lebensjahren werden kann, essentielle wirtschaftliche Bedeutung. Auch in Ländern, mit einem bereits heute hohen Niveau an Gesundheitsausgaben, gilt es also zukünftig noch stärker und vor allem gezielter in Gesundheit zu investieren sowie geeignete, anreizkompatible Finanzierungsinstrumente zu finden. Der von EU-Kommissar David Byrne auf die einfache Formel „Health equals wealth“ gebrachte Zusammenhang zwischen Gesundheit und ökonomischer Entwicklung mündet in seiner Forderung nach einer Berücksichtigung des Gesundheitszustandes als neues Konvergenzkriterium bei der Osterweiterung der EU.<sup>3)</sup>

Als zweiter Aspekt ist zu nennen, dass Gesundheit neben ihrer Wirkung auf die Produktivität des Humankapitals insoweit direkt wachstumsrelevant ist, als die Produktion von Gesundheitsleistungen ein eigener Markt ist, auf dem die in Abbildung 1 für die Bundesrepublik Deutschland dargestellten Gesundheitsausgaben als Umsätze der verschiedenen Leistungserbringer ankommen.

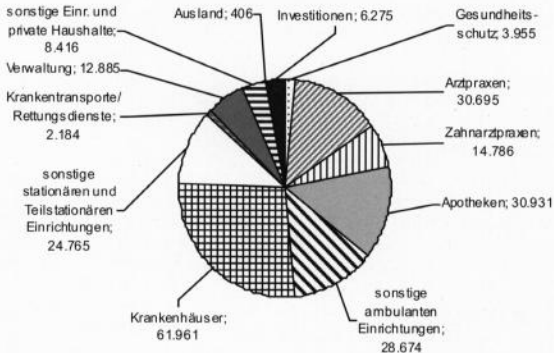
---

1) Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996).

2) World Health Organization (2001).

3) Byrne, D. (2003).

**Abbildung 1: Gesundheitsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2001 nach Einrichtungen in Mio. €, gesamt 225,9 Mrd. €<sup>4)</sup>**



Auf den „Wachstumsmarkt Gesundheit“ und auf die spezielle Bedeutung des „Gesundheitsmarktes Berlin“ als Wirtschaftsfaktor für die Stadt soll im Folgenden eingegangen werden.

## 2 Wachstum im Gesundheitsmarkt

Wachstumstendenzen im Gesundheitsmarkt können auf nachfrage- und angebotsseitige Einflussfaktoren zurückgeführt werden. Bei den nachfrageseitigen Faktoren ist der demographische Wandel ebenso zu nennen, wie sich verändernde Bedürfnisse und Konsumstrukturen im Zuge eines postmaterialistischen Wertewandels.

Die Bedürfnispyramide von Maslow, dargestellt in Abbildung 2, verdeutlicht den Wandel der Präferenzen von Individuen oder ganzen Gesellschaften. Zunächst werden die Basisbedürfnisse der ersten Ebene befriedigt, z. B. Nahrung oder grundlegende medizinische Behandlung. Sobald die Bedürfnisse dieser Ebene befriedigt sind, wird die zweite Ebene aktiviert und es entstehen andere Bedürfnisse. Am Ende dieser Pyramide steht das Bedürfnis nach Selbstverwirklichung, das sich im Gesundheitsmarkt beispielsweise als zunehmende Nachfrage nach Wellness- und Fitnessangeboten widerspiegelt.<sup>5)</sup> Das Wachstum

4) Statistisches Bundesamt (2003 a).

5) Maslow, A. H. (1970).



des Gesundheitsmarktes spiegelt damit eine Verschiebung von Konsumentenpräferenzen wider, eine Ausweitung der Leistungen entspricht einem höheren Bedarf. <sup>6)7)</sup>

Abbildung 2: Bedürfnispyramide von Maslow



Bei den angebotsseitigen Faktoren wird das Wachstum hingegen nicht primär durch die Konsumenten induziert, sondern durch die Anbieter selbst. Technischer bzw. organisatorischer Fortschritt und damit verbundene Produktivitätssteigerungen sind hier die maßgeblichen Determinanten.<sup>8) 9)</sup> Diese Faktoren sind bei Anbietern des Gesundheitsmarktes insbesondere im Bereich der pharmazeutischen, biotechnologischen und der medizintechnischen Industrie zu beobachten. Aufgrund technischer Innovationen und entsprechender Produktivitätsfortschritte wird prognostiziert, dass „Gesundheit“ den sechsten Kondratieff prägen wird.<sup>10)</sup>

Hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen des Gesundheitswesens ist eine sektorale Betrachtung der Volkswirtschaft sinnvoll. Der Drei-Sektoren-Hypothese nach Fourastié <sup>11)</sup> entsprechend sank in der Bundesrepublik Deutschland der Anteil der Beschäftigten des

6) Henke, K.-D. (1998).

7) Göppfarth, D./Milbrandt, B. (1998).

8) Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996).

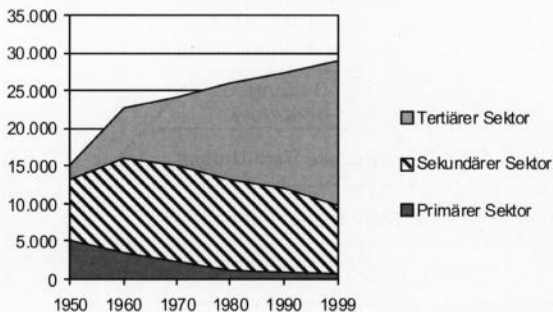
9) Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1997).

10) Nefiodow, L. A. (2000).

11) Fourastié, J. (1954).

Verarbeitenden Gewerbes an der Gesamtbeschäftigung im Zeitraum von 1991 bis 1999 von 37 % auf 30,8 %, während der Anteil der Beschäftigten im tertiären Sektor im gleichen Zeitraum von 58,9 % auf 66,5 % stieg.<sup>12)</sup>

Abbildung 3: Drei-Sektoren Hypothese: Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft



– Anzahl der Erwerbstätigen in Tsd. –

Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft sind unter den 20 Berufen mit den höchsten Beschäftigungsgewinnen zwischen 1978 und 1998 allein fünf Berufe dem Gesundheitsbereich zuzuordnen (vgl. Tabelle 1).<sup>13)</sup>

12) Statistisches Bundesamt (2000).

13) IW-Trends (1999).

**Tabelle 1**  
**Beschäftigungsgewinne zwischen 1978 und 1999 im Dienstleistungssektor**  
 – Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft im Jahre 2001 –

1	Bürofachkräfte	825.361
2	<b>Krankenschwestern, -pfleger, Hebammen</b>	<b>278.155</b>
3	Datenverarbeitungsfachleute	241.272
4	Sozialarbeiter, Sozialpfleger	204.895
5	<b>Sprechstundenhelfer</b>	<b>201.554</b>
6	Bankfachleute	179.949
7	Kindergärtnerinnen, Kinderpflegerinnen	153.267
8	Elektroingenieure	146.300
9	Verkäufer	145.724
10	Heimleiter, Sozialpädagogen	122.674
11	Groß- und Einzelhandelskaufleute, Einkäufer	118.269
12	Hilfsarbeiter	100.340
13	Lager-, Transportarbeiter	97.544
14	Sonst. Techniker	81.989
15	Wirtschaftsprüfer, Steuerberater	79.736
16	<b>Helfer in der Krankenpflege</b>	<b>74.855</b>
17	Kellner, Stewards	72.732
18	<b>Masseure, Krankengymnasten</b>	<b>61.608</b>
19	<b>Ärzte</b>	<b>61.547</b>
20	Unternehmensberater, Organisatoren	56.215

Der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen geht in einer Schätzung aus dem Jahr 1997 von ca. 4,2 Mio. Beschäftigten für die gesamte Bundesrepublik Deutschland in gesundheitsrelevanten Bereichen aus. Das Statistische Bundesamt ermittelt für das Jahr 2002 eine Zahl von 4,18 Mio. Erwerbstätigen, die dem Bereich „Gesundheitspersonal“ zuzurechnen sind.<sup>14)</sup> Die Mehrheit dieser Beschäftigten ist dabei im Dienstleistungssektor tätig. Induziert durch sowohl nachfrageseitige Determinanten, z. B. den demographischen Wandel, als auch angebotsseitige Faktoren, z. B. Innovationen in der Medizin, kann man auch in Zukunft von einer zunehmenden Nachfrage nach Arbeitskräften in gesundheitsrelevanten Bereichen ausgehen.<sup>15)</sup>

14) Statistisches Bundesamt (2003 b).

15) Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1997).

### 3 Gesundheitsmarkt Berlin

Auf Anregung der Industrie- und Handelskammer zu Berlin haben die Verfasser eine Studie „Gesundheitsmarkt Berlin – Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung“ erstellt, die untersucht, welche wirtschaftliche Bedeutung diese personalintensive, stark von Dienstleistungen geprägte Branche für den Stadtstaat Berlin hat.<sup>16)</sup>

Die Studie versteht sich auch als ein Baustein zur regionalen Gesundheitsberichterstattung im weiteren Sinn. Mit der Betonung der wirtschaftlichen Bedeutung des Gesundheitsmarktes stellt die Untersuchung eine Ergänzung zu den verschiedenen bereits existierenden Berichten dar.

Zur Darstellung der Ausgangslage wurde eine Bestandsaufnahme der Anbieterseite des Berliner Gesundheitswesens hinsichtlich Leistungen, Umsatz und Beschäftigung durchgeführt. Anschließend werden Perspektiven für die zukünftige Entwicklung des Berliner Gesundheitsmarktes aufgezeigt. Einige Ergebnisse der Studie werden im Folgenden vorgestellt.

Der Berliner Gesundheitsmarkt setzt sich aus zahlreichen verschiedenen Teilmärkten zusammen. Zunächst wurden im Rahmen der Studie grob die Bereiche „Industrie“, „Gesundheitsdienstleister“, „Handel und Handwerk“, „Forschung und Lehre“, „Krankenversicherungen“ sowie „Behörden und Verbände“ unterschieden. Unter „Industrie“ wurden die pharmazeutische Industrie, die Medizintechnik und die Biotechnologie subsumiert. Besonders vielschichtig stellen sich die „Gesundheitsdienstleister“ dar. Hier sind neben den Anbietern stationärer Versorgung (Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen, Hospize, Vorsorge- und Reha), die Anbieter ambulanter Versorgung (Ärzte/Zahnärzte, Therapeuten und Heilpraktiker, ambulante Pflegedienste) aber auch die zahlreichen Rettungs- und Krankentransportunternehmen sowie Dienstleister im Business-to-Consumer- und im Business-to-Business-Bereich zu nennen. „Handel und Handwerk“ umfassen Apotheken, Grosshandel, Sanitätsfachhandel, Zahntechniker, Augenoptiker, Orthopädietechniker, Orthopädieschuhmacher und Hörgeräteakustiker. Diese Teilmärkte des Berliner Gesundheitsmarktes werden beschrieben und nach Umsatz und Beschäftigung erfasst.

Als Summe aus den Umsätzen aller Teilmärkte ergibt sich nach dieser Bestandsaufnahme ein Gesamtumsatz des Berliner Gesundheitsmarktes in Höhe von ca. 17,4 Mrd. EUR.<sup>17)</sup> Dieser Umsatz entspricht ca. 500 % des Umsatzes des Berliner Bauhauptgewerbes und ca. 60 % des Umsatzes des Berliner Verarbeitenden Gewerbes.<sup>18)</sup> Abbildung 4 zeigt die Zusammensetzung des Umsatzes des Berliner Gesundheitsmarktes nach Leistungsreichen.

---

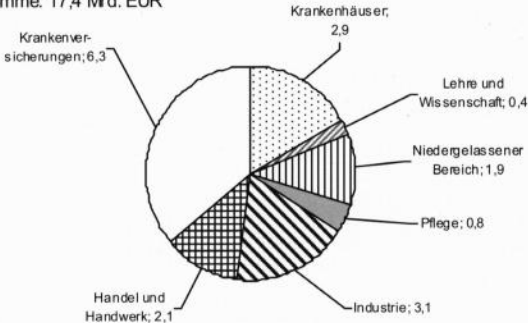
16) Henke, K.-D./Mackenthun, B./Schreyögg, J. (2002).

17) Hierbei ist zu beachten, dass die Umsätze der einzelnen Teilmärkte nicht durchgängig für das Jahr 2000, sondern zum Teil nur für die Jahre 1998 oder 1999 ermittelt werden konnten, so dass die Summe aus Daten dieser drei Jahre berechnet werden musste.

18) Industrie- und Handelskammer zu Berlin (2001).

**Abbildung 4: Umsätze nach Teilmärkten des Berliner Gesundheitsmarktes  
– in Mrd. EUR, Jahre 1998/1999/2000, eigene Berechnung –**

Summe: 17,4 Mrd. EUR



Hieraus kann eine geschätzte Bruttowertschöpfung von ca. 6,8 Mrd. EUR für den Berliner Gesundheitsmarkt abgeleitet werden;<sup>20)</sup> dies entspricht knapp 10 % der Bruttowertschöpfung aller Berliner Wirtschaftsbereiche für das Jahr 1999. Neubauer/Lindl ermitteln für die Stadt München für das Jahr 1994 sogar einen Anteil von 11,4 % des Gesundheitswesens an der gesamten Bruttowertschöpfung der Stadt München.<sup>21)</sup> Für die gesamte Bundesrepublik hat das Gesundheitswesen einen Anteil von 4,6 % an der gesamten Bruttowertschöpfung.<sup>22) 23)</sup> Angesichts der höheren Dichte von Gesundheitseinrichtungen in urbanen Gebieten erscheinen die Werte für München und Berlin aber plausibel.

Der oben beschriebene Strukturwandel vom sekundären zum tertiären Sektor war in den letzten Jahrzehnten auch in Berlin zu erkennen. Während im Zeitraum von 1991 bis 1999 der Anteil des Produzierenden Gewerbes an der Zahl der Gesamtbeschäftigten von 28,4 % auf 19,7 % sank, stieg der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich von 70,1 % auf 79,8 %.<sup>24)</sup> Damit hat Berlin im Vergleich zu anderen Bundesländern einen sehr stark ausgeprägten Dienstleistungssektor. Wie in Abbildung 5 zu erkennen ist, spielen in diesem tertiären Sektor Berlins gesundheitsrelevante Beschäftigungsbe-

20) Zur Herleitung siehe Henke, K.-D./Mackenthun, B./Schreyögg, J. (2002).

21) Neubauer, G./Lindl, C. (1998).

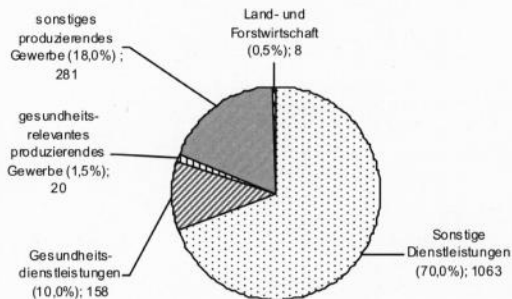
22) Sachverständigenrat für die Konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen (1996).

23) Statistisches Bundesamt (1999).

24) Statistisches Landesamt Berlin (2001).

che eine erhebliche Rolle. Aber auch im sekundären Sektor haben die pharmazeutische, medizintechnische und biotechnologische Industrie als gesundheitsrelevantes Produzierendes Gewerbe einen nennenswerten Anteil.

**Abbildung 5: Anteil der Beschäftigten des Berliner Gesundheitsmarktes in Relation zu den Beschäftigten in Berlin insgesamt – in 1 000 –**

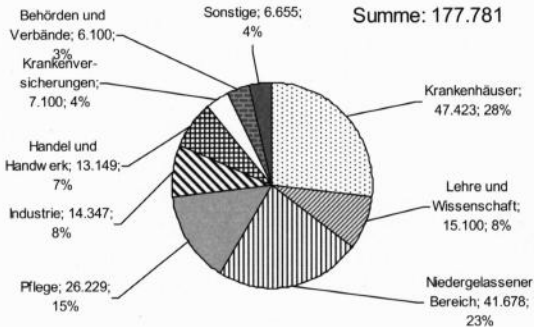


Insgesamt sind in Berlin 177 781 Personen, also fast jeder achte Erwerbstätige in gesundheitsrelevanten Bereichen beschäftigt.<sup>25)</sup> Dies verdeutlicht den hohen Stellenwert des Gesundheitsmarktes für den Berliner Arbeitsmarkt. Die Krankenhäuser sind der bedeutendste Arbeitgeber des Berliner Gesundheitsmarktes mit 47 423 Beschäftigten.<sup>26)</sup> Nicht zuletzt aufgrund der hohen Zahl von 25 878 Arzthelfern/-helferinnen beschäftigt der niedergelassene Bereich einschließlich Zahnarztpraxen, Therapeuten und Heilpraktiker mit insgesamt 41 678 Beschäftigten die zweithöchste Zahl von Personen im Berliner Gesundheitsmarkt. Im Bereich der ambulanten und stationären Pflege werden insgesamt 26 299 Personen beschäftigt, die überwiegend im Kernbereich der Pflege tätig sind. Die stärksten Beschäftigungsbereiche des Berliner Gesundheitsmarktes in den Jahren 1998, 1999 und 2000 sind in Abbildung 6 dargestellt.

25) Eigene Zusammenstellung anhand der Daten der in der Studie ausführlicher beschriebenen Teilmärkte für die Jahre 1998, 1999, 2000.

26) Mackenthun, B./Schreyögg, J. (2002).

Abbildung 6: Beschäftigungsfelder des Berliner Gesundheitsmarktes



Auf den meisten Teilmärkten des Berliner Gesundheitsmarktes wird in den nächsten Jahren ein Beschäftigungswachstum erwartet. Dies ist zum einen durch die zukünftige demographische Entwicklung der Berliner Bevölkerung zu erklären. Hier wird insbesondere im Pflegebereich und im niedergelassenen Bereich durch zusätzliche Nachfrage ein erhöhter Bedarf an Arbeitskräften entstehen. Zum anderen wird angestrebt, dass sich weitere gesundheitsrelevante, innovative Unternehmen insbesondere im Bereich Medizintechnik, Biotechnologie, Beratungsdienstleistungen und Softwaredienstleistungen ansiedeln, die neue Arbeitsplätze schaffen.

Inwieweit sich diese Hoffnungen auf mehr Umsatz und Beschäftigung im Gesundheitsmarkt in Berlin erfüllen, hängt davon ab, ob die Stadt in der Lage sein wird, ihre in Tabelle 2 dargestellten Standortnachteile ab- und die Standortvorteile auszubauen.

**Tabelle 2**  
**Standortvorteile und Standortnachteile Berlins**

<b>Standortvorteile</b>	<b>Standortnachteile</b>
Lange Medizintradition (Charité, Virchow)	Geringe Wirtschaftskraft der Berliner Gesamtwirtschaft
Internationale Wissenschaftslandschaft, Anziehungskraft für private und öffentliche Forschungs- und Drittmittel	Defizitäre Haushaltslage des Landes Berlin (vergleichbar mit Bremen und dem Saarland), schlechte Einnahmesituation der Krankenversicherungen
Angebote, mit denen Berlin führend ist (z. B. Herzzentrum, Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin)	Strukturprobleme/Ineffizienzen auf der Leistungserbringerseite
Hohe Anziehungskraft für chronisch Kranke (z. B. HIV-Infizierte) aufgrund guter Versorgungsnetzwerke	
Offene Gesellschaft – Nährboden für Innovationen und Unternehmensgründungen	
Hohe Anziehungskraft für ausländische Patienten	
Hohes Bildungsniveau, hohe Ausbildungsqualität	
Steigende Nachfrage durch Regierungsumzug (einschließlich Botschaften)	

Auf Basis der vorgestellten Untersuchung arbeiten inzwischen Akteure aus Politik, Verbänden, Stiftungen und Wissenschaft an der Aufgabe, Berlin zu einem prosperierenden „health valley“ zu machen. Angesichts der vermuteten Wachstumsaussichten überrascht es nicht, dass auch andere Städte und Regionen (z. B. Hamburg<sup>27)</sup>, München<sup>28)</sup>, Ruhrgebiet<sup>29)</sup>) dem Gesundheitsmarkt in ihrer Wirtschaftsförderung besondere Aufmerksamkeit schenken, so dass inzwischen eine Reihe von „Gesundheitsstädten und -regionen“ im Wettbewerb um Patienten und Investoren stehen.

27) Preusker, U. K. (2003).

28) Neubauer, G./Lindl, C. (1998).

29) Köck, C./Kuch, C. (2003).



## Literaturhinweise

Byrne, D. (2003): Health equals wealth, European Health Forum, Bad Gastein, 3. Oktober 2003, Speech/03/443, download, 15.11.2003, [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.getfile=gf&doc=SPEECH/03/443/0/AGED&lg=EN&type=PDF](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=SPEECH/03/443/0/AGED&lg=EN&type=PDF).

Fourastié, J. (1954): Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln.

Göpffarth, D./Milbrandt, B. (1998): Das Gesundheitswesen als Beschäftigungs- und Wachstumsfaktor, Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften, 6, S. 233 – 247.

Henke K.-D. (1998): Gesundheitswesen zwischen Kostendämpfung und Wachstumsbranche, Informationsdienst der Gesellschaft für Versicherungswissenschaften und -gestaltung, Nr. 264, Juni.

Henke, K.-D./Mackenthun, B./Schreyögg, J. (2002): Gesundheitsmarkt Berlin – Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung, Baden-Baden.

Industrie- und Handelskammer zu Berlin (2001): Bericht 2000/2001, Berlin.

IW-Trends (1999): IW-Trends 02/1999: Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte der VGR-Revision, Institut der deutschen Wirtschaft e.V., Köln.

Köck C./Kuch, C. (2003): Spitzenmedizin im Ruhrgebiet – Studie im Auftrag des Initiativkreis Ruhrgebiet Verwaltungs-GmbH, Essen.

Mackenthun, B./Schreyögg, J. (2002): Was kosten Kliniken? Zur Weiterentwicklung des Krankenhaussektors, in: Organisationsberatung, Supervision, Coaching 1, S. 85 – 95.

Maslow, A. H. (1970): Motivation and Personality, New York.

Nefiodow, L. A. (2000): Der sechste Kondratieff – Wege zur Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information, 4. aktualisierte Auflage, St. Augustin.

Neubauer, G./Lindl, C. (1998): Das Gesundheitswesen als Wirtschaftsfaktor für die Stadt München, München.

Preusker, U. K. (2003): Kongress Gesundheitsmetropole Hamburg – Regionalen Gesundheitsmärkten gehört die Zukunft, in: Klinik Management Aktuell, 02/2003, S. 57 – 58.

Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996): Sondergutachten 1996, Gesundheitswesen in Deutschland – Kostenfaktor und Zukunftsbranche, Bd. I – Demographie, Morbidität, Wirtschaftlichkeitsreserven und Beschäftigung, Baden-Baden.

Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1997): Sondergutachten 1997, Gesundheitswesen in Deutschland – Kostenfaktor und Zukunftsbranche, Bd. II – Fortschritt und Wachstumsmärkte, Finanzierung und Vergütung, Baden-Baden.

*Statistisches Bundesamt (1999):* Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt (2000):* Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

*Statistisches Bundesamt (2003 a):* Gesundheitsausgaben nach Einrichtungen, download, 15.11.2003, <http://www.destatis.de/basis/d/gesu/gesutab6.htm>.

*Statistisches Bundesamt (2003 b):* Gesundheitspersonal nach Berufen, download, 15.11.2003, <http://www.destatis.de/basis/d/gesu/gesutab1.htm>.

*Statistisches Landesamt Berlin (2001):* Statistischer Bericht P I 1/j00, Berlin.

*World Health Organization (2001):* Commission on Macroeconomics and Health, Report vorgestellt am 20.12.2001, Executive summary of the report, download, 15.11.2003 [http://www3.who.int/whosis/cmh/cmh\\_report/e/pdf/001-020.pdf](http://www3.who.int/whosis/cmh/cmh_report/e/pdf/001-020.pdf).

## Leistungsindikatoren im Bildungsbereich

Die Veröffentlichung der PISA 2000 Daten Ende 2001 haben (nicht nur) die *deutsche* Öffentlichkeit aufgeschreckt und die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungswesens in Frage gestellt. PISA (Programme for International Student Assessment der OECD) ist nicht die erste und auch nicht die letzte international vergleichende Leistungsmessung im Bildungsbereich (TIMSS und Vorläuferstudien der IEA gibt es seit über drei Jahrzehnten), bei der Deutschland im Mittelfeld oder gar im unteren Mittelfeld abgeschlossen hat (siehe dazu auch den Bildungsbericht des DIPF 2003). Zum ersten Mal führten solche Resultate aber zu einer politischen und gesellschaftlichen Diskussion über die Lage und die Zukunft des deutschen Bildungswesens. Was hat sich wirklich geändert, wie kann und muss man diese Resultate deuten und welche Bedeutung haben sie für die Statistik, die Ökonomie und schließlich und endlich auch für die Bildungspolitik? Mein Referat geht diesen Fragen anhand von vier Themen nach.

Auf die Frage, weshalb die Öffentlichkeit und speziell die Politik erst jetzt und nicht schon früher auf schlechte Noten bei international vergleichenden Leistungsmessungen reagiert hat, kann man schwerlich eine abschließende Antwort geben. Darüber zu spekulieren, soll jedoch nicht Gegenstand meiner Ausführungen sein. Wie dem auch sei, mit den Leistungsmessungen von PISA und zwischenzeitlich auch schon von IGLU (oder im angelsächsischen Raum PIRLS) ist eine neue Form von Leistungsindikatoren des Bildungswesens in den Blickpunkt der Bildungsforschung und -politik gelangt. Was nicht heißt, dass es davor keine Leistungsindikatoren im Bildungswesen gegeben hatte, aber der Unterschied zwischen herkömmlichen – ich möchte sie „Volumenindikatoren“ nennen – und Leistungstests liegt vorwiegend darin, dass bislang die Quantität des Outputs des Systems gemessen wurde und neu die Dimension der Qualität dieses Outputs ins Zentrum der Analyse kommt. Ich möchte in meinem Referat die Auswirkungen für die Politik und die Forschung beleuchten, und dabei gleichzeitig auch auf gewisse Grenzen und Gefahren bei der Verwendung dieser neuen statistischen Indikatoren eingehen.

### 1 Leistungsmessungen und Makroökonomie

Einleitend möchte ich auf die Erkenntnisse der neuesten empirischen Forschung auf dem Gebiet der Wachstumstheorie eingehen, um damit die makroökonomische Bedeutung der Leistungsmessungen zu erläutern und umgekehrt auch die Bedeutung der Leistungsmessungen für die ökonomische Forschung.

Für Bildungsökonomien war die Erweiterung der Wachstumstheorie um den Aspekt des Humankapitals auf den ersten Blick wie der Aufbruch in ein neues Zeitalter. Endlich würde sich dank der Wachstumstheorie auch dem Mainstream der Ökonomen die Bedeutung der Bildung eindrücklich zeigen lassen. Umso größer war dann die Enttäu-

\*) Priv.-Doz. Dr. Stefan C. Wolter, CH – Aarau & Bern.

schung, wenigstens bei einzelnen Ökonomen, als die Arbeiten von Barro und seinen Schülern nur geringe, wenn überhaupt irgendwelche Erklärungsbeiträge für Unterschiede im Wachstum durch Unterschiede im Humankapitalstock fanden. Noch Ende der neunziger Jahre zeigten Studien von Prescott (1998) oder Hall und Jones (1999) keine nennenswerten Ergebnisse, wenn versucht wurde, Unterschiede in den internationalen Wachstumsraten oder Einkommen durch einen unterschiedlichen Ausbildungsstand der betrachteten Volkswirtschaften zu erklären. Wachstumsunterschiede wurden somit den nicht beobachtbaren und nicht spezifizierten Technologieunterschieden zugeschrieben, was die Bedeutung der Bildung als mögliche Impulsgeberin für die Wirtschaft deutlich herabsetzte.

Zwar hatten Hanushek und Kim schon 1995 in ihrem NBER-Beitrag angedeutet, dass die für die Bedeutung der Bildung nicht gerade positiven Ergebnisse das Resultat einer falschen Messung des Humankapitalstocks sein müssen, aber es dauerte noch einige Jahre, bis sich diese Meinung auch durchsetzen konnte. Auf der Basis von verschiedenen TIMSS-Daten wurden qualitative Adjustierungen des Humankapitalstocks gemacht (siehe auch Woessmann 2003 a). Qualität mal Quantität an Schuljahren ergaben nun eine neue Variable des Humankapitalstocks, die einen doppelt so hohen Erklärungsanteil für die Varianz der totalen internationalen Faktorproduktivität erzielte. Hanushek und Kimko (2000) und nicht zuletzt die beiden deutschen Ökonomen Gundlach und Woessmann (2003) haben dies eindrücklich gezeigt.

Neben der Ehrenrettung für die Bildung als wichtiger Produktionsfaktor zeigten diese Forschungsarbeiten aber auch die Bedeutung von Leistungsindikatoren in der Bildung. Ohne standardisierte und somit international vergleichbare Leistungsmessungen beim Bildungoutput wären die Berechnungen nicht möglich gewesen. Andererseits ist auch klar, dass ohne den Nachweis, dass Bildungsqualität wachstumsrelevant ist, weitere starke Investitionen in die Messung von Bildungsleistungen ebenfalls einen Dämpfer erhalten hätten. Durch die makroökonomische Bedeutung von Bildungsqualität ist somit auch die Wichtigkeit von regelmäßigen, aussagekräftigen und internationalen Leistungsmessungen im Bildungsbereich weit deutlicher dokumentiert als in der Vergangenheit.

Zusätzlich haben Leistungsmessungen, die nun eine qualitativ vergleichende Bewertung von Humankapital erlauben, gezeigt, dass die Qualität von Bildung mindestens ebenso wichtig ist wie deren Quantität. Vor dem Hintergrund dieses Befundes (der ja für Erziehungswissenschaftler keine besonders aufregende Neuigkeit darstellen dürfte), ist auch klar, dass Reformen des Bildungswesens nicht einfach nur den Weg der längeren Verschulung eines immer größeren Teils der Bevölkerung gehen können. Dies auch umso weniger, als dass zwischen der Dauer der Bildung (in Schuljahren) und der Qualität des erworbenen Humankapitals keine proportional lineare Beziehung bestehen dürfte (wie dies teilweise durch Bildungsrenditenberechnungen schon nahegelegt wurde). Angesichts dieser Erkenntnis muss auch die Aussage der OECD in ihrem neuesten Bildungsbericht (OECD 2003) mit aller Vorsicht genossen werden, nämlich dass Deutschland und die Schweiz in einer Wachstumskrise stecken, weil sie unterdurchschnittliche

Akademikerquoten aufweisen. Dazu ist auch anzufügen, dass obwohl in meinen bisherigen Ausführungen jeweils von Leistungstests als Leistungsindikatoren des Bildungswesens gesprochen wurde, in der traditionellen Bildungsstatistik immer noch mehrheitlich mit Leistungsindikatoren gearbeitet wird, die eine rein quantitative Sicht von Volumen pflegen und grundsätzlich als Outputkriterien für ein Bildungswesen gänzlich ungeeignet sind, da diese i.d.R. stark beeinflusst werden können, ohne dass sich deswegen die Qualität des Bildungswesens verändern würde. Zu diesen Volumenindikatoren gehören eben beispielsweise die Anzahl an Studierenden auf tertiärer Bildungsstufe oder die durchschnittliche zu erwartende Studiendauer auf tertiärer Stufe.

Wenn nun aber die Qualität der Bildung ins Zentrum der Betrachtung rückt, dann muss natürlich auch untersucht werden, mit welchen Mitteln man diese zu steigern vermöchte. Dies wird der zweite Punkt meiner Ausführungen sein.

## 2 Leistungsmessungen auf der Meso- und Mikroebene betrachtet

Der zweite Teil meines Referates geht also eher auf die meso- und mikroökonomischen Aspekte der Leistungsmessungen ein. Bislang blieb die schulische Produktion eher eine *black box* in der Bildungsökonomie, was darauf zurückzuführen war, dass man zwar gewisse Angaben über Inputs im Bildungswesen hatte, praktisch aber keine Daten über Prozesse, intervenierende Variablen und vor allem über Outputs. Diese Leistungsmessungen ändern dies nicht nur durch die Messung des Outputs, sondern eben auch durch eine verbesserte und gleichzeitige Messung der anderen Einflussgrößen. Damit bekommen Bildungsökonominnen zum ersten Mal auch aussagekräftiges statistisches Material, welches ihnen einen Beitrag zur wichtigen Frage erlaubt, in welche Richtung Reformen denn zu lenken wären.

Diese Untersuchungen lassen sich sowohl auf der Mesoebene, also beispielsweise durch den Vergleich von Schulen oder Klassen durchführen, als auch auf der eigentlichen Mikroebene, d. h. wenn der Produktionsprozess innerhalb eines Klassenverbandes betrachtet wird. Je nachdem, welche Einflussgrößen man untersuchen will, eignen sich dafür wiederum die internationalen Datensets (da man für Systemvariablen oder Strukturdaten ja auch eine gewisse Streuung in den Ausprägungen haben sollte) oder nationale Datensets, wobei letztere bei föderalen Systemen wie in Deutschland oder der Schweiz auch die Untersuchung von bildungssystemischen Einflüssen erlauben.

Grundsätzlich lassen sich mit den heute bekannten statistischen Methoden, ich denke hierbei speziell an den ausgedehnten Gebrauch von Mehrebenenmodellen, die systemischen Zusammenhänge und Einflüsse auf die Bildungsproduktion relativ gut untersuchen, wenn man eine genügend große Anzahl an Beobachtungen hat. Was bedeutet, dass man schlussendlich doch auf wiederkehrende und viele Länder umfassende Tests angewiesen ist.

Bevor ich auf gewisse Resultate aus der empirischen Forschung im Bereich der schulischen Bildungsproduktion eingehe, möchte ich noch ein paar eingrenzende Bemerkungen zu Leistungstests als Leistungsindikatoren des Bildungswesens machen. Die Leistungen, die in solchen Tests gemessen werden, müssen an einem Standard gemessen werden, d. h. man muss diese Tests auf eine Zielgröße eichen. Mit anderen Worten, was mit den Leistungstests gemessen wird, ist die Effektivität des Systems gemessen in Relation zu einer Zielgröße. Bei der Zielgröße handelt es sich um Bildung oder Kompetenzen und diese sind bekanntlich schwer zu messen, weil sie sich ebenso schwer definieren lassen.

Nun bieten sich primär zwei verschiedene Größen als Vergleichsmaßstäbe an. Auf der einen Seite wäre es naheliegend, die in den jeweiligen schulischen Curriculas festgelegten Lernziele als Vergleichsgröße zu nehmen, dies hätte aber bei internationalen Vergleichen den Nachteil, dass man eigentlich nur die unterschiedlichen Erreichungsgrade unterschiedlicher Zielgrößen vergleichen würde. Deshalb hat man sich in PISA nicht ohne Grund darauf geeinigt, die Tests möglichst unabhängig von nationalen Curriculas auszugestalten, indem man durch Expertengremien einen internationalen Wissensstandard geschaffen hat (quasi ein verstecktes Curriculum für die Bildungssysteme). Da Schüler lernen sollten, was man von ihnen erwartet, können Schüler in internationalen Leistungstests schlecht abschneiden, obwohl sie gut gelernt haben. Erwartet nämlich das nationale Curriculum etwas anderes als das internationale Expertengremium, dann hat man damit nicht nur die Fähigkeiten der eigenen schulischen Population gemessen, sondern ebenso die Nähe oder Entfernung des eigenen Curriculums und seiner Schwerpunktsetzung vom internationalen Standard.

Diesen Einschub habe ich nun aber nicht gemacht, um allenfalls schlechte PISA Ergebnisse schönreden zu wollen, sondern wegen einem ganz anderen Aspekt, der sich aus dieser Form der Zielgrößenfestlegung ergibt. Aus der Art und Weise, wie diese Standards durch die Experten festgelegt werden, wird sofort klar, dass die Ziele nicht zeitinvariant sind, d. h., die Messlatte wird bei jeder Messung neu angesetzt. Wer also, wie das Ökonomen gerne tun möchten, aus diesen Leistungstests über die Jahre die Entwicklung der Effizienz (und nicht der Effektivität) des Bildungswesens ableiten möchte, muss sich dieser Tatsache bewusst sein und einsehen, dass die daraus resultierenden Einsichten ziemlich beschränkt sind. Die Leistungstests in ihrer heutigen Form eignen sich schlecht als Längsschnittdaten über verschiedene Kohorten hinweg, sondern höchstens als Querschnittdaten zwischen und innerhalb von Ländern. Da aber auch solche Querschnittsvergleiche von Interesse sein können, möchte ich nun darauf eingehen.

Obwohl die ökonomische Literatur über den Einfluss von Ressourcen auf die Bildungsleistungen bis heute ein ziemlich gemischtes Bild zeigt und Metaanalysen von relativ schwachen Zusammenhängen zwischen Inputfaktoren und Outputs zeugen (siehe beispielsweise Hanushek und Luque 2003) ist es nicht so, dass Bildung wie lange Zeit behauptet, sich durch eine so genannte „Technologie-Vagheit“ auszeichnet, d. h. das Fehlen von Potentialen für substanzielle Produktivitätssteigerungen. Gerade die großen Un-

terschiede in den Leistungen, die sich zwischen Ländern aber auch innerhalb gewisser Länder messen lassen, legen den Schluss nahe, dass es Produktionsprozesse gibt, die besser sind als andere.

Daneben können auch institutionelle Faktoren, d. h. eben die systembedingte Organisation des Bildungswesens einen starken Einfluss auf die Erstellung von Bildung haben. So hat der schon zitierte deutsche Ökonom Woessmann (2003 b) in einem internationalen Vergleich mit TIMSS-Daten festgestellt, dass der Umstand zentrale Abschlussprüfungen zu haben, die schulischen Leistungen *ceteris paribus* signifikant erhöht und in einem ebenfalls von deutschen Ökonomen verfassten Papier kommen Büchel, Jürges und Schneider (2003) mit einem Vergleich der TIMSS-Daten für die deutschen Bundesländer zu demselben Schluss. Ebenso interessant, wenn nicht gar noch aufschlussreicher, ist die jüngste Anwendung Woessmanns auf die Frage der Schulautonomie, wo er zeigen kann, dass zwischen der Verfügungsmacht der Schulen über Ressourcen (der Autonomie) und der durchschnittlichen Leistung in diesen Schulen eigentlich nur dann ein positiver Zusammenhang besteht, wenn die Leistungen auch zentral geprüft werden. Werden keine zentralen Leistungstests durchgeführt, dann wären zentrale Ressourcenallokationen einer Schulautonomie i.d.R. sogar vorzuziehen. Diese und andere Untersuchungen zeigen, dass man in die Organisation und Produktion von Bildung durchaus leistungsfördernd eingreifen kann. Sie zeigen auch – um wieder auf das Thema der Leistungsmessungen zurückzukommen – die Bedeutung von Leistungsmessungen nicht nur für die Forschung, sondern direkt und konkret auch für die Steuerung des Bildungswesens.

Die Schlussfolgerung Woessmanns allerdings, dass Schulpolitik „weniger auf eine Ausweitung der Ressourcenausstattung im gegebenen System als vielmehr auf eine leistungsfördernde Veränderung der institutionellen Struktur des Schulsystems setzen sollte“ (siehe Gundlach & Woessmann 2003, S. 32) ist m. E. damit noch nicht bewiesen. Im Gegenteil, es kann durchaus sein, dass bisherige Reformen im Ressourcenbereich deshalb nicht gegriffen hatten, weil damit weder Erhöhungen der Standards noch glaubwürdige Überprüfungen (mittels standardisierter Leistungstests) einhergegangen sind (siehe dazu auch Betts 1998).

Schließlich muss auch darauf hingewiesen werden, dass man mit der Qualität der Leistungsindikatoren von heute auch bezüglich eines anderen Aspektes noch relativ stark in den Aussagemöglichkeiten eingeschränkt ist. Die Leistungsmessungen sind einmalige Messungen zu einem Zeitpunkt, also reine Querschnittsbetrachtungen. Sie können somit nicht eigentlich darüber Auskunft geben, wie sich gewisse Inputfaktoren oder auch intervenierende Variablen auf den Output auswirken. Durch die Varianz in Inputs und Outputs zwischen Schulen beispielsweise lässt sich ein kleiner Teil dieses Nachteiles kompensieren, aber bei weitem nicht alles. Lassen Sie mich dazu ein Beispiel machen: In PISA 2000 wurden gewisse Angaben über die Lehrer der getesteten Schüler eingeholt. Wenn man nun finden würde, dass gute Schüler von guten Lehrern unterrichtet werden, was hat man daraus gelernt?: Nichts! Es ist nicht nur so, dass wir nicht wissen ob die

guten Schüler einfach den guten Lehrern zugeteilt wurden oder umgekehrt, wir wissen beispielsweise auch gar nicht, wie lange diese Lehrer-Schülerkonstellation schon besteht. In einigen Fällen kann es sein, dass der betreffende Lehrer gerade seit einem Jahr oder weniger für die entsprechende Klasse verantwortlich ist und somit schwerlich weder die Lorbeeren für einen Leistungserfolg einheimsen kann noch für einen Leistungsmisserfolg verantwortlich gemacht werden könnte. Einzig in Bezug auf systemische Faktoren ist ein Vergleich von Bedingungen und Outputs i.d.R. vertretbar, da die ersteren über weite Phasen einer schulischen Karriere stabil bleiben.

Die Schlussfolgerung aus dieser Einschränkung ist, dass solange die Leistungsmessungen nicht mindestens zweimalig bei der gleichen schulischen Population durchgeführt werden (wie dies IGLU nun, wenn auch mit einem großen zeitlichen Abstand zwischen den beiden Messungen, vorsieht), die black box der schulischen Produktion zu großen Teilen bestehen bleiben wird.

### 3 Varianzen in den Leistungen

Der dritte Teil beschäftigt sich mit einem Sonderkapitel der schulischen Leistungsmessung, welches speziell für Deutschland, aber auch für die Schweiz hervorzuheben ist. Neben der Frage, welche Auswirkungen schulische Leistungen makroökonomisch gesehen haben, und welche Erkenntnisse wir darüber besitzen, wie die schulischen Leistungen verbessert und gefördert werden können, muss auch nach Erklärungen dafür gesucht werden, wie denn die große interindividuelle Varianz der Leistungen zustande gekommen ist. Neben dem im Durchschnitt mittelmäßigen Abschneiden deutscher und schweizerischer Schüler überraschte ja eigentlich vielmehr die viel stärkere Streuung der Leistungen in diesen beiden Ländern im Vergleich zu den leistungsmäßig stärksten Ländern (Finnland und Korea) und weiter wie stark sich diese Varianz durch die soziale Herkunft der Schüler erklären lässt. Während man alleine aufgrund früherer Leistungsmessungen kein Spitzenplatz bei der Leistungshöhe erwarten durfte, war die stark sozioökonomisch geprägte Verteilung der Leistungen selbst von Fachleuten nicht in dem Ausmaß erwartet worden und widerspricht der landläufigen Meinung in unseren beiden Ländern, dass gerade die ausgeprägte Mittelschicht und somit auch der schulische Mittelbau (sprich Berufsbildung) eigentlich eher für eine große Chancengleichheit sprechen würde.

Anhand erster empirischer Analysen kann gezeigt werden, dass einzelne systemische Aspekte des deutschen (und schweizerischen) Bildungswesens, welche bislang häufig als Stärke des hiesigen Bildungswesens hervorgehoben wurden, in Frage gestellt werden müssen.

Mithilfe der in diesem Bereich angebrachten statistischen Methode der Mehrebenenanalyse kann man den Gründen für die starke soziale Differenzierung in den beiden deutschsprachigen Ländern auf die Spur kommen. Das Vorgehen hierzu ist folgendes: Zuerst schätzt man auf der Ebene der Schüler ein Modell, welches die Leseleistungen möglichst



gut erklären soll und in welchem eben auch die soziale Herkunft als leistungsdeterminierender Faktor eine Rolle spielt. Auf der zweiten Ebene, das heißt der Länderebene, nehmen wir nun die auf der ersten Ebene für jedes Land einzeln geschätzten Koeffizienten der Variable „Soziale Herkunft“ als abhängige Variable und versuchen die Varianz dieser Variable durch systemische Unterschiede der untersuchten Länder zu erklären. In unseren vorläufigen Untersuchungen (für vollständige Resultate siehe Coradi Vellacott et al. 2003) haben sich nun folgende Faktoren als signifikant für die Erklärung der unterschiedlich starken sozialen Abhängigkeit oder der sozialen Differenzierung der schulischen Leistungen gezeigt. Einerseits haben Länder, die relativ zum BIP mehr für die Volksschule aufwenden, eine signifikante, wenn auch nur leicht tiefere soziale Differenzierung. Dies würde noch nicht gegen Deutschland und schon gar nicht gegen die Schweiz sprechen, aber: Länder, die eine frühe erste schulische Selektion kennen und Länder, die einen hohen Migrationsanteil an der schulischen Population aufweisen, haben eine signifikant stärkere soziale Differenzierung in ihren Leistungen als Vergleichsländer. Wohlgermerkt spreche ich hier von den Einflüssen auf die soziale Differenzierung in den schulischen Leistungen und nicht auf das Leistungsniveau als solchem. Für die Erklärung der Leistungsunterschiede sind nämlich weder der Ausländeranteil noch der Zeitpunkt der ersten schulischen Selektion signifikant. Aus Zeitgründen kann ich jetzt nicht auf die Wirkungskanäle eingehen, über welche diese beiden Faktoren die soziale Differenzierung in unseren Schulen steigern, die PISA-Daten alleine sind hierzu auch nicht vollständig geeignet, um allen möglichen Wirkungskanälen auf die Spur zu kommen. Aber was die vorläufigen Analysen deutlich zeigen, sind erstens, dass sowohl Deutschland, wie die Schweiz als klassische Einwanderungsländer ihre spezifische Form der Arbeitsmigration im Bildungswesen nicht integrieren konnten, sonst würden sich nicht diese großen, sozial erklärbaren und bedingten Unterschiede im Bildungswesen zeigen. Dahinter verbirgt sich viel sozialer Sprengstoff, der der Gesellschaft an anderer Stelle wieder viel Geld kostet und somit für das Wachstum und das Gedeihen unserer Wirtschaft nicht förderlich ist. Zweitens zeigt sich auch, dass unsere hierarchisch aufgebauten und auf frühe schulische Selektion ausgelegten Schulsysteme damit nicht etwa, wie immer wieder vorgebracht wird, jeden Schüler nach seinen Leistungsstärken und seinem Potential fördern, sondern im Gegenteil einen großen Teil der Schülerschaft, die sich in der unteren Hälfte des Leistungspotentials befindet, im Vergleich zu den mehr integrativen Schulsystemen in PISA regelrecht abfallen lassen. Da die Zuteilung zu den einzelnen Schulstufen direkt oder indirekt über die soziale Herkunft läuft, pflanzen sich soziale Unterschiede von Generation zu Generation fort, was nicht nur eine klare Verletzung des Gebotes der Chancengleichheit ist, sondern auch unausgeschöpftes Potential an Humankapital produziert.

## 4 Die zukünftige Bedeutung von Leistungsmessungen

Im vierten und abschließenden Teil des Referates möchte ich auf die Zukunft und die Grenzen von Leistungsmessungen als Leistungsindikatoren des Bildungswesens näher eintreten. Ich kann diesen Teil meines Referates kurz halten und möchte nur spezifisch auf vier, nicht abschließende Punkte eingehen.

Erstens muss, so denke ich, in aller Deutlichkeit festgehalten werden, dass es keinen Ersatz für Leistungsmessungen als Leistungsindikatoren im Bildungswesen gibt. Nach PISA gibt es kein Zurück, wenngleich es auch immer Rückschläge geben wird. Indikatoren, die auch über die Qualität des an Schulen erworbenen Humankapitals Auskunft geben können, sind, so habe ich in meinem makroökonomischen Exkurs versucht zu zeigen, deutlich besser geeignet, um über den Output unserer Bildungssysteme Auskunft zu geben als alle bisherigen – wenig überzeugenden – Alternativen.

Zweitens müssen wir uns im Klaren darüber sein, dass der momentane *Querschnittscharakter* der Daten deren Verwendbarkeit als handlungsleitende Indikatoren im Bildungswesen noch stark einschränkt. Stärker als dies vielen Forschern und auch der OECD bewusst sein mag. Gerade in diesem Punkt wird es sich aber zeigen, ob die Mittel, die nun praktisch jährlich in Leistungsmessungen wie PISA gesteckt werden, auch sinnvoll angelegtes Geld sind. Nur um alle drei Jahre in einem Schulfach eine internationale Rangliste zu produzieren, wäre der Aufwand zu hoch, und um mehr daraus machen zu können, ist der Aufwand zurzeit noch zu klein. Standardisierte Leistungsmessungen werden zu einem Alltagsinstrument in der Steuerung des Bildungswesens, auch wenn sich – und darauf sei hier mit aller Deutlichkeit hingewiesen – nicht das gesamte Bildungswesen mit Leistungsmessungen steuern lässt. In nicht allzu ferner Zukunft aber sollten Schüler während ihrer gesamten Bildungslaufbahn periodisch getestet werden, so dass Leistungsindikatoren mit Panelcharakter entstehen, die in ihrer Analyse viel verlässlicher Auskunft über kausale Zusammenhänge geben werden können als die bisherigen Daten.

Drittens ist es allen klar, dass die Schule nicht nur aus Lesen, Rechnen und ein wenig Naturwissenschaft besteht. Wie steht es mit den anderen Fächern und Zielen der Schule. Sind sie unwichtig, weil sie nicht gemessen werden, oder werden sie nicht gemessen, weil sie unwichtig sind? Weder noch, aber vielen ist es nicht bewusst, dass das Entwickeln von aussagekräftigen Tests für schulische Fächer oder gar Kompetenzen eine langwierige und teure Angelegenheit ist. Auf der anderen Seite wäre gerade hier ein Punkt, bei dem sich die europäischen Länder hervortun könnten, wenn sie nicht auch hier noch hinter der amerikanisch-australischen Testindustrie hinterherlaufen wollen. Wie lange die Entwicklung geeigneter Testinstrumente und deren Applikation ist, lässt sich beispielsweise an der Untersuchung der so genannten „civic education“ durch die IEA anschaulich nachvollziehen. Um wie viel schwieriger es sein wird, für lediglich in allgemeinen Worten zu beschreibenden Kernkompetenzen valide Beobachtungs- und Testinstrumente zu entwickeln, lässt sich am OECD Projekt DeSeCo erahnen.

Viertens muss bedacht werden, dass Leistungsindikatoren nicht nur für die Volksschule, d. h. die obligatorische Schulzeit und allenfalls noch das Erwachsenenalter (IALS und ALL) von Nöten sind, sondern spezifisch auch die Sekundarstufe II und die Tertiärstufe sich ähnlichen Tests unterziehen sollten. Wir haben es also mit drei spezifischen Ausweitungsanforderungen in der Zukunft zu tun, wenn wir Leistungsindikatoren im Bildungswesen zur Hand haben wollen, mit welchen wir ein möglichst getreues Abbild der Leistungsfähigkeit unserer Bildung haben möchten. Erstens braucht es eine Längsschnittsbetrachtung von Individuen, zweitens Messzeitpunkte auf allen Bildungsstufen und drittens Messungen über eine große Vielzahl von Kompetenzen.

Die Fokussierung auf die Grundschule durch PISA alleine hat zwar eine gewisse Logik und Berechtigung, bringt aber auch Gefahren mit sich. Auf der einen Seite bin ich durchaus einverstanden mit der Forderung, dass eine möglichst frühe Förderung und eine bessere Förderung während den ersten Schuljahren die Grundsteine für eine später erfolgreich verlaufende Bildungskarriere sind. Auf der anderen Seite ist es mir aus den mir bekannten ökonomischen Kennziffern der Inputs in die einzelnen Bildungsstufen nicht klar, weshalb gerade die Grundschule bisher ein Opfer von Unterinvestitionen geworden sein sollte und dementsprechend die neuen Anforderungen dort nur mit Mehrinvestitionen bewältigt werden können. Es ist uns allen auch klar, dass das gesamte Volumen des Bildungsbudgets weder in Deutschland noch in der Schweiz in den nächsten Jahren, wenn überhaupt, noch wachsen wird. Die Fokussierung auf einzelne Bildungsstufen leistet dementsprechend einer Form von Kannibalismus innerhalb des Bildungssystems Vorschub, der noch wenig überdacht ist und von dem nicht klar ist, ob er in die richtige Richtung geht. Denn zwei Dinge sind klar auseinanderzuhalten: Effektivität und Effizienz (siehe dazu beispielsweise Wolter 2001). Mit den Leistungsindikatoren wurde festgestellt, darauf habe ich verwiesen, dass wir ein Effektivitätsproblem haben. Da wir aber nicht untersucht haben, ob wir gleichzeitig auch ein Effizienzproblem in unseren Bildungssystemen haben, könnte es durchaus sein, dass wir dieses Effektivitätsproblem einfach mit mehr Mitteln in einem ineffizienten System zu lösen versuchen, was aller Voraussicht nach das System dann vielleicht ein wenig effektiver aber noch ineffizienter macht – und dies auf Kosten der anderen Bildungsstufen.

Daher als Schlusswort: Leistungstests in der Bildung haben leider gezeigt, dass sich sowohl Deutschland, wie auch die Schweiz bestenfalls im Mittelfeld der industrialisierten Ländern bewegen und die jüngste ökonomische Forschung lehrt uns, dass dies für die ökonomische Leistungsfähigkeit unserer Länder (so ja der Titel der Veranstaltung) nicht ohne Folgen bleiben wird. Wie wir aber über diese einfache Bestandesaufnahme hinaus kommen werden, das ist noch nicht eindeutig entschieden und wird weitere und teure Forschungsleistungen fordern.

## Literaturhinweise

Betts, J. R. (1998): The Two-Legged Stool: The Neglected Role of Educational Standards in Improving America's Public Schools, *Economic Policy Review*, 4 (1), S. 97 – 116.

Büchel, F., Jürges, H. & Schneider, K. (2003): Die Auswirkungen zentraler Abschlussprüfungen auf die Schulleistungen – Quasi-experimentelle Befunde aus der deutschen TIMSS-Stichprobe, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72 (2), S. 238 – 251.

Coradi Vellacott, M., Hollenweger, J., Nicolet, M. & Wolter, S. C. (2003): *Soziale Integration und Leistungsförderung*, Bildungsmonitoring Schweiz, Bern & Neuenburg, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren & Bundesamt für Statistik.

Gundlach, E. & Woessmann, L. (2003): Bildungsressourcen, Bildungsinstitutionen und Bildungsqualität: Makroökonomische Relevanz und mikroökonomische Evidenz, Beitrag zur Sitzung des Bildungsökonomischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, 10.3.2003, Zürich.

Hall, R. E. & Jones, C. I. (1999): Why Do some Countries produce so much more Output per Worker than Others?, *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1), S. 83 – 116.

Hanushek, E. A. & Kim, D. (1995): *Schooling, Labor Force Quality, and Economic Growth*, NBER, Working Paper, 5399.

Hanushek, E. A. & Kimko, D. D. (2000): Schooling, Labor Force Quality and the Growth of Nations, *American Economic Review*, 90 (5), S. 1184 – 1208.

Hanushek, E. A. & Luque, J. A. (2003): Efficiency and Equity in Schools around the World. *Economics of Education Review*, 22 (5), S. 481 – 502.

OECD (2001): *Knowledge and Skills for Life, First Results from PISA 2000*, Paris.

Prescott, E. C. (1998): Needed: A Theory of Total Factor Productivity. *International Economic Review*, 39 (3), S. 525 – 552.

Woessmann, L. (2003 a): Specifying Human Capital: A Review and some Extensions, *Journal of Economics Surveys*, forthcoming.

Woessmann, L. (2003 b): Zentrale Prüfungen als „Währung“ des Bildungssystems: Zur Komplementarität von Schulautonomie und Zentralprüfungen, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72 (2), S. 220 – 237.

Wolter, S. C. (2001): *Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat*, Chur & Zürich, Rüegger Verlag.

## Arbeitsmarkt in Deutschland – Monatliche Erhebung zum ILO-Erwerbsstatus

Die Anfang des Jahres 2002 geführte öffentliche Diskussion um die Arbeitsvermittlungstatistik der damaligen Bundesanstalt für Arbeit hat nicht nur weit reichende Diskussionen über die Notwendigkeit einer Reform der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsverwaltung sondern auch der Arbeitslosenstatistik ausgelöst. Im Gegensatz zu den im Rahmen der sog. Hartz-Kommission in Angriff genommenen Reformen der Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung wurden erste Bestrebungen zu einer (schnellen) Reform der Arbeitslosenstatistik zunächst im Hinblick auf die im Herbst 2002 anstehende Bundestagswahl wieder zurückgestellt. Die angestoßene Diskussion über eine Reform der Arbeitsmarktstatistik nahmen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder jedoch zum Anlass, ihren potenziellen Beitrag zu einer solchen Reform zu prüfen.

### 1 Arbeitsmarktberichterstattung in Deutschland – Bestandsaufnahme des Informationsbedarfs und -angebots

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen stellen sich auch für die Arbeitsmarktberichterstattung in Deutschland neue Anforderungen.

Neben der bisher dominierenden, auf den nationalen Kontext ausgerichteten und auf nationalen sozialrechtlichen Regelungen basierenden Berichterstattung gewinnt die international vergleichende Sichtweise bei den Nutzern der Arbeitsmarktstatistik zunehmend an Bedeutung. Spätestens seit der Vereinbarung einer europäischen Beschäftigungspolitik<sup>1)</sup> und verstärkt seit der Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wird dieser Trend zu einer grenzüberschreitenden Perspektive durch Benchmarking-Prozesse in der Europäischen Union insbesondere seitens der Europäischen Zentralbank (EZB) manifest. Als jüngstes Beispiel kann hier der Bericht der „Task Force Beschäftigung“ der Europäischen Union unter Vorsitz von Wim Kok vom November 2003 genannt werden.<sup>2)</sup> Internationales Benchmarking ist gleichzeitig auch das Stichwort für den verstärkten Bedarf an international vergleichbaren Arbeitsmarktdaten, wie er von weiteren internationalen Institutionen wie z. B. den Vereinten Nationen (United Nations – UN) selbst wie auch von der zur UN gehörenden Internationalen Arbeitsorganisation (Inter-

\*) Thomas Riede, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

1) Die Europäische Beschäftigungsstrategie wurde als Reaktion auf die Entwicklung der europäischen Arbeitsmärkte in den achtziger und neunziger Jahren auf dem Beschäftigungsgipfel 1997 in Luxemburg vereinbart. Sie wurde als wichtigstes Instrument zur Koordinierung und Ausrichtung der beschäftigungspolitischen Prioritäten der Mitgliedstaaten konzipiert. Der Europäische Rat in Lissabon verknüpfte die Beschäftigungsstrategie im März 2000 mit der umfassenderen Wirtschafts- und Sozialagenda der EU.

2) Vgl. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/etf\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_de.pdf).

national Labour Organisation – ILO), von der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) oder vom Internationalen Währungsfond (IMF) getragen wird.

Parallel dazu steigen die Anforderungen an die Aktualität der Daten. Für eine effiziente koordinierte Arbeitsmarkt-, Konjunktur- und Geldpolitik wie auch für vielfältige sozialpolitische Programmevaluierungen und die dafür erforderlichen kurzfristigen Analysen und Vergleiche sind Jahresdaten wenig geeignet und selbst Quartalsergebnisse nur eingeschränkt hilfreich. Vielmehr sind Monatsdaten zur Arbeitsmarktentwicklung, die zudem auch hochaktuell verfügbar sind, unabdingbar.

Reflektiert man das Informationsangebot der deutschen Arbeitsmarktberichterstattung auf den oben skizzierten Bedarf an hochaktuellen, international vergleichbaren Daten, ergibt sich – vereinfacht dargestellt – folgendes Bild:

- Für die erste zentrale Größe einer statistischen Arbeitsmarktberichterstattung – die Zahl der Erwerbstätigen – ist ein international vergleichbares Datenangebot in der deutschen amtlichen Statistik für Jahres-, Quartals- und für Monatsdaten gegeben. Die in Deutschland gemeinsam mit dem Mikrozensus durchgeführte Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union stellt zurzeit international vergleichbare Jahresergebnisse für die gesamtwirtschaftliche Erwerbstätigkeit bereit; ab dem Jahr 2005 werden mit der Einführung der kontinuierlichen Mikrozensusaufnahme auch Quartalsergebnisse hinzukommen. Die an das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gebundene Erwerbstätigenrechnung des Statistischen Bundesamtes ergänzt dieses Angebot mit ebenfalls international vergleichbaren monatlichen Ergebnissen zur Erwerbstätigkeit.
- Keine international vergleichbaren unterjährigen Ergebnisse stehen jedoch zurzeit für die zweite zentrale Größe der Arbeitsmarktstatistik – die Zahl der Erwerbslosen – zur Verfügung. Entsprechend der Vorgaben der Europäischen Union würde die Arbeitskräfteerhebung nach den bisherigen Planungen ab 2005 auch für Deutschland neben den jetzt schon verfügbaren Jahres- auch Quartalsdaten, aber keine Monatsergebnisse zur Verfügung stellen. Das Informationsangebot der deutschen Arbeitsmarktberichterstattung weist damit im Hinblick auf hochaktuelle, international vergleichbare Daten zur Erwerbslosigkeit eine gravierende Lücke auf.<sup>3)</sup>

Ausgehend von dieser Bedarfs- und Angebotsanalyse sehen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder ihren potenziellen Beitrag zu einer Reform der deutschen Arbeitsmarktberichterstattung in der möglichst raschen Etablierung einer hochaktuellen, international vergleichbaren Arbeitsmarkt- und insbesondere Erwerbslosenstatistik in

---

3) Die ersatzweise gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit seit 2001 durchgeführte und mit dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) abgestimmte monatliche Schätzung von sog. standardisierten Erwerbslosenquoten kann diese Lücke aus mehreren, hier nicht zu diskutierenden Gründen nicht schließen.

der Bundesrepublik Deutschland, die vor allem auf die Abbildung der monatlichen Entwicklung der Anzahl von Erwerbslosen und Erwerbstätigen sowie Erwerbslosen- und Erwerbsquoten zielt.

Diese im Frühjahr 2002 vereinbarte strategische Zielsetzung der statistischen Ämter deckt sich mit der im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis90/Die Grünen im Oktober 2002 vereinbarten Zielsetzung der Schaffung einer international vergleichbaren Arbeitsmarktstatistik<sup>4)</sup> und trifft damit auch den in Deutschland formulierten vordringlichen politischen Datenbedarf in diesem zentralen Statistikbereich exakt.

## 2 Instrumentarium zur Schaffung einer hochaktuellen, international vergleichbaren Arbeitsmarktstatistik

Das Instrumentarium zur Schaffung einer hochaktuellen und international vergleichbaren Arbeitsmarkt- und insbesondere Erwerbslosenstatistik ist sowohl in fachlich-inhaltlicher als auch in statistisch-methodischer Hinsicht gegeben.

### 2.1 Das Labour-Force-Konzept

Eine länderübergreifende Vergleichbarkeit von Arbeitsmarktindikatoren wie der Zahl der Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen erfordert ein international standardisiertes Messkonzept, da sonst statistische Artefakte durch unterschiedliche Abgrenzungs- und Definitionskriterien nicht ausgeschlossen werden können.

Die Internationale Arbeitsorganisation in Genf hat auf der 13. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (1982) ein solches standardisiertes Instrumentarium zum Labour-Force-Konzept beschlossen. Das Messkonzept unterscheidet zwischen Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen.

Nach dem Labour-Force-Konzept kann jeder Person ein eindeutiger Erwerbsstatus zugeschrieben werden:<sup>5)</sup>

- „Erwerbstätige“ sind nach dem Labour-Force-Konzept alle Personen ab 15 Jahren, die innerhalb eines festgelegten Berichtszeitraums in einem Beschäftigungsverhältnis standen, selbständig oder als mithelfende Familienangehörige tätig waren. Gerade um die internationale Vergleichbarkeit angesichts der gesellschaftlich wie auch kulturell vielfältigen Organisationsformen von Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, ist es Ziel des Konzeptes, alle Erwerbstätigengruppen zu erfassen, unabhängig davon, welchen zeitlichen Umfang und welchen Stellenwert die Erwerbstätigkeit für den Le-

4) Vgl. SPD und Bündnis90/Die Grünen: „Koalitionsvertrag 2002 – 2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit“, Oktober 2002, S. 13.

5) Vgl. International Labour Organisation (1982): Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians, Genf, Oktober 1982.

Die im Folgenden wiedergegebene Darstellung des ILO-Konzepts bezieht die auf europäischer Ebene getroffenen Konkretisierungen der ILO-Resolution mit ein.

bensunterhalt der betreffenden Person einnimmt. Entscheidend ist, dass sie im Berichtszeitraum mindestens eine Stunde eine auf Erwerb ausgerichtete Tätigkeit ausgeübt hat.

- „Erwerbslose“ sind Personen ab 15 Jahren, die im Berichtszeitraum keine Erwerbstätigkeit im obigen Sinne ausgeübt haben, während der vorangegangenen vier Wochen aktiv auf der Suche nach einer Tätigkeit waren und gegenwärtig bzw. innerhalb der nächsten zwei Wochen für eine Erwerbstätigkeit verfügbar sind.
- Als „Nichterwerbspersonen“ werden diejenigen Personen bezeichnet, die im Berichtszeitraum weder erwerbstätig noch erwerbslos waren.

Im Hinblick auf die oben konstatierte Datenlücke in der deutschen Arbeitsmarktberichterstattung bei zeitnahen, international vergleichbaren statistischen Ergebnissen zur Erwerbslosigkeit ist der Vergleich der ILO-Definition von „Erwerbslosen“ mit dem verfügbaren nationalen Indikator „registrierte Arbeitslose“ wichtig. Neben der Tatsache, dass es sich bei der von der Bundesagentur für Arbeit erstellten und verbreiteten Statistik der registrierten Arbeitslosen um prozessproduzierte Daten handelt, gibt es weitere markante definitorische Unterschiede, die verdeutlichen, warum für internationale Vergleiche Messkonzepte, die auf nationalen, sozialrechtlichen Bestimmungen beruhen, untauglich sind.

Hervorzuheben ist, dass in Deutschland „registrierte Arbeitslose“ bis zu einem Umfang von 15 Stunden pro Woche erwerbstätig sein können, ohne ihren sozialrechtlichen Status als „registrierte Arbeitslose“ zu verlieren. Nach der ILO-Definition reicht dagegen eine gegen Bezahlung ausgeübte Tätigkeit von bereits einer Stunde pro Woche aus, um als „Erwerbstätiger“ klassifiziert zu werden. Darüber hinaus müssen registrierte Arbeitslose definitionsgemäß beim Arbeitsamt als arbeitsuchend gemeldet sein und der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, während dies für Erwerbslose nach dem ILO-Konzept nicht zwingend der Fall sein muss, sondern nur eine von vielen möglichen Maßnahmen zur Arbeitsuche darstellen kann. Die Anforderungen an die aktive Arbeitsuche sind hingegen bei der ILO-Definition strikter und alles in allem dürfte auch die erforderliche Verfügbarkeit für eine neue Stelle durch die Vorgabe der Zwei-Wochen-Frist konkreter und damit in gewisser Hinsicht enger definiert sein.

Die empirischen Auswirkungen dieser Definitionsunterschiede zwischen internationalem und nationalem Messkonzept zeigt Schaubild 1. Hier sind jeweils für den Erhebungsmonat der jährlichen EU-Arbeitskräfteerhebung die Differenzen zwischen der Zahl der ILO-Erwerbslosen und der Zahl der registrierten Arbeitslosen (den jeweiligen von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Monatsendwerten) wiedergegeben.





Danach lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen in dem hier betrachteten Zeitraum seit 1991 durchweg höher als die der Erwerbslosen nach der Konzeption der ILO. Bis auf die Erhebungsjahre 1993, 1997 und 2002 hat die saldierte Differenz zwischen beiden Indikatoren sogar im Zeitverlauf zugenommen. Für den Berichtsmont April 2002 zeigt sich exemplarisch folgendes Bild: Nach den Daten der Bundesagentur für Arbeit gab es im April 2002 4,024 Millionen registrierte Arbeitslose. Die EU-Arbeitskräfteerhebung berichtet für denselben Monat 3,362 Millionen ILO-Erwerbslose, so dass sich per Saldo eine Differenz von 0,622 Millionen Personen ergibt.<sup>6)</sup>

## 2.2 Bevölkerungsbefragung als „Königsweg“ zum Labour-Force-Konzept

In statistisch-methodischer Hinsicht ist die direkte Bevölkerungsbefragung der Königsweg zur Umsetzung des Labour-Force-Konzepts. Die „Labour-Force-Surveys“ werden weltweit als das international akzeptierte methodische Instrumentarium zur Ermittlung des Erwerbsstatus der Bevölkerung nach dem ILO-Konzept eingesetzt.

Für eine hochaktuelle monatliche Datenerhebung sowie eine zeitnahe Bereitstellung der Ergebnisse sind computerunterstützte telefonische Interviews (Computer Assisted Telephone Interview – CATI-Methode) prädestiniert. Auch in Deutschland hat die CATI-Methode in der angewandten empirischen Sozialforschung in den vergangenen Jahren einen einzigartigen Bedeutungszuwachs erfahren. Wurde dieses Verfahren bis in die acht-

6) Beim Vergleich beider Indikatoren ist zu beachten, dass hier nicht nur konzeptbedingte Gründe für die konstatierten Niveauunterschiede ausschlaggebend sind, sondern in der Produktion beider Statistiken auch unterschiedliche statistisch-methodische Verfahren zur Anwendung kommen.

ziger Jahre hinein in der sozialwissenschaftlichen Fachliteratur noch als qualitativ minderwertige „Quick-and-Dirty-Methode“ bezeichnet, ist es heute zu einem sozialwissenschaftlichen Standardverfahren geworden.<sup>7)</sup>

### **3 Monatliche ILO-Statistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder**

Nachdem sowohl der Datenbedarf an hochaktuellen, international vergleichbaren Arbeitsmarktdaten wie auch das Instrumentarium zur Deckung dieses Bedarfs gegeben ist, sehen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder im Aufbau einer monatlichen ILO-Statistik einen substanzialen Beitrag zur Reform der deutschen Arbeitsmarktstatistik.

Mit dieser für die statistischen Ämter formulierten Zielsetzung des Aufbaus einer ILO-Statistik zum Erwerbsstatus wird nicht bezweckt, die bisherigen Arbeitsmarktstatistiken der Bundesagentur für Arbeit abzuschaffen oder durch die ILO-Statistik zu ersetzen. Die auf der Sozialgesetzgebung basierenden Verwaltungsdaten erfüllen im nationalen Raum weiterhin ihren Zweck (Statistische Informationen zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Leistungsempfängern, Arbeitsvermittlungen, etc.) und werden auch zukünftig für viele politikrelevante Fragestellungen benötigt; dafür sprechen ihre unbestreitbaren Vorzüge, wie hohe Qualität (Totalerhebung), hohe Aktualität und hohe regionale Gliederungstiefe.

Vorteil der ILO-Statistik ist, dass sie ebenso objektiv nachvollziehbar, darüber hinaus aber von der Sozialgesetzgebung unabhängig und damit international vergleichbar ist. Sie entspricht im Übrigen auch der in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten gängigen Praxis der Arbeitsmarktberichterstattung.

#### **3.1 Zielsetzung der ILO-Statistik**

Der Kern der Zielsetzung der ILO-Statistik besteht in der Bereitstellung von Absolutwerten entsprechend dem ILO-Konzept für Erwerbslose und Erwerbstätige, von Erwerbslosenquoten sowie deren monatlichen Veränderungen. Längerfristig wird darüber hinaus die für eine fundierte Konjunkturberichterstattung erforderliche Bereitstellung von saisonbereinigten Ergebnissen angestrebt.

Das zweite, neben der internationalen Vergleichbarkeit entscheidende Zielkriterium ist die Aktualität der ILO-Statistik. Angestrebt wird eine Bereitstellung der Monatsergebnisse spätestens 14 Tage nach Ablauf des jeweiligen Berichtsmonats.

Um die internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sollen, soweit möglich, definitorische wie auch methodische Regelungen, die für die EU-Arbeitskräfteerhebung festgelegt sind, analog auch auf die monatliche ILO-Statistik angewandt werden. Dies gilt

---

7) Vgl. Gabler, Siegfried und Häder, Sabine (Hrsg., 2002): Telefonstichproben. Methodische Innovationen und Anwendungen in Deutschland, Münster.

explizit auch für die Präzisionsanforderung der EU-Arbeitskräfteerhebung hinsichtlich der dort geforderten Quartalsergebnisse und deren Veränderungsmessung, die analog auf die Messung der monatlichen Veränderung der Erwerbslosenzahl in der ILO-Statistik angewandt werden soll.

### 3.2 Realisierungskonzept für die ILO-Statistik

Von Anfang an waren sich die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bei ihren Überlegungen zum Aufbau einer monatlichen ILO-Statistik darüber im Klaren, dass ihr Konzept nur dann als substanzieller Beitrag zur aktuellen Diskussion um die Reform der Arbeitsmarktstatistik wahrgenommen werden kann, wenn es eine kurzfristige und gleichzeitig realistische Umsetzungsperspektive bietet. Zielsetzung der seit Frühjahr 2002 laufenden Überlegungen war es daher, möglichst bereits innerhalb der kommenden zwei Jahre, d. h. noch im Laufe des Jahres 2004, mit der monatlichen Berichterstattung nach dem ILO-Konzept beginnen zu können.

Zur Vorbereitung dieser laufenden Berichterstattung wurde zunächst eine Piloterhebung konzipiert und gestartet. Zur Klärung der mit dem Aufbau einer monatlichen ILO-Statistik in Deutschland verbundenen wissenschaftlichen und insbesondere methodischen Fragen werden auf der Basis von § 7 Abs. 2 Bundesstatistikgesetz (BStatG) seit April des Jahres 2003 monatlich 10 000 Personen im Rahmen einer ausschließlich telefongestützten Erhebung befragt. Aufbauend auf den in dieser Piloterhebung gesammelten Erfahrungen und erprobten Methoden wird bereits für das Jahr 2004 eine Primärerhebung nach § 5 Abs. 2 BStatG angestrebt, in der dann auch der für eine Berichterstattung nach den üblichen Qualitätsstandards der amtlichen Statistik hinreichende Erhebungsumfang realisiert werden kann. Die bereits erwähnte und für das Jahr 2005 geplante Umstellung des Mikrozensus auf eine kontinuierliche Erhebung soll schließlich in Ergänzung der bisherigen Planungen die dauerhafte Grundlage für eine monatliche Berichterstattung durch Schnellauswertungen des Mikrozensus ab dem Jahre 2006 schaffen.

## 4 Arbeitsmarkt in Deutschland – Piloterhebung für die monatliche ILO-Statistik

Auf die Piloterhebung, die seit April des Jahres 2003 unter dem Titel „Arbeitsmarkt in Deutschland“ vom Statistischen Bundesamt gemeinsam mit der TNS Infratest Sozialforschung, München, durchgeführt wird, soll nun im Folgenden näher eingegangen werden. Zunächst werden dabei einige zentrale methodische Kennzeichen der Erhebung dargestellt.

### 4.1 Grundgesamtheit und Erhebungsumfang

Bereits erwähnt wurde, dass für die ILO-Statistik, soweit möglich, die für die EU-Arbeitskräfteerhebung geltenden Regelungen angewandt werden sollen. Unter anderem ergibt sich daraus zunächst in der Definition der für die Erhebung zu beachtenden Grundgesamtheit die Altersgrenze von 15 Jahren und älter. Da die Piloterhebung insbesondere

auf die Messung und Analyse der Erwerbslosigkeit ausgerichtet ist, wird bei der Abgrenzung der Grundgesamtheit hier auch die aus der einschlägigen Verordnung für die EU-Arbeitskräfteerhebung<sup>8)</sup> abzuleitende obere Altersgrenze beachtet. Für die Piloterhebung gilt daher als Grundgesamtheit die Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren.

Die im Bundesstatistikgesetz in § 7 enthaltenen Regelungen, die auch für die nach Abs. 2 dieses Paragraphen zur Klärung wissenschaftlich-methodischer Fragestellungen durchgeführte Piloterhebung gelten, definieren den maximal möglichen Erhebungsumfang von 10 000 realisierten Interviews pro Monat.

## 4.2 Stichprobenanlage und -methodik

Im Mittelpunkt der Zielsetzung für die monatliche ILO-Statistik steht die Messung der monatlichen Veränderung des Erwerbsstatus. Um den Stichprobenfehler dieser Veränderungsmessung zu minimieren, ist die Erhebung als rotierendes Panel mit einer sechsmaligen Befragung angelegt. Jede Person soll insgesamt sechsmal befragt werden. Dies bedeutet, dass Monat für Monat ein Sechstel der Befragten aus der Erhebung ausscheidet. Um Veränderungsmessungen zwischen den Erhebungsmonaten mit der für die amtliche Statistik üblichen hohen Qualität durchführen zu können, wird eine monatliche Nettoüberlappung von 70 % angestrebt.

Die Piloterhebung ist als ausschließlich telefonbasierte Erhebung konzipiert. Dies bedeutet nicht nur, dass die Befragungsmethode selbst (s. u.), sondern auch die Methode der Stichprobenziehung am eingesetzten Medium – dem Telefon bzw. der Telefonnummer – in Form einer Telefonstichprobe ausgerichtet ist.

Für die Ziehung von Telefonstichproben ist es erforderlich, dass die Population, aus der die Stichprobe gezogen werden soll, möglichst weitgehend über einen Festnetzanschluss verfügt. Dieses Kriterium kann in Deutschland bei einem Ausstattungsgrad der privaten Haushalte mit Festnetztelefonen von 95 % als gegeben angenommen werden.<sup>9)</sup> Die für die Ziehung einer angemessenen Zufallsstichprobe erforderliche, möglichst umfassende Liste aller Elemente der Grundgesamtheit stellt hingegen die Problematik bei der Ziehung einer Telefonstichprobe dar.

Grundlage des bis in die frühen neunziger Jahre praktizierten Ziehungsverfahrens war eine möglichst genaue Liste aller Telefonanschlüsse. Bis Anfang der neunziger Jahre konnte hierzu auf die amtlichen Telefonbücher der Bundesrepublik Deutschland zurückgegriffen werden. Wegen der Eintragungspflicht konnte davon ausgegangen werden, dass bis auf einige wenige Ausnahmen alle Telefonanschlüsse in diesen „Quasi-Listen“ verzeichnet sind. Seit dem Ende der Eintragungspflicht im Jahr 1992 nahm jedoch die Zahl

8) Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1897/2000 der Kommission vom 7. September 2000 zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 577/98 des Rates zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Gemeinschaft bezüglich der Arbeitsdefinition der Arbeitslosigkeit.

9) Vgl. Statistisches Bundesamt (2003): Ausstattung und Wohnsituation privater Haushalte. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, Wiesbaden, S. 14.

der nicht eingetragenen Telefonanschlüsse kontinuierlich zu. Inzwischen hat deren Zahl ein Niveau erreicht, das die amtlichen Telefonbücher für Stichprobenziehungen der allgemeinen Bevölkerung nutzlos werden lässt.

Die als „Gegenmaßnahme“ entwickelten Telefonstichprobenverfahren, bei denen Telefonnummern zufällig kreiert werden, sog. „Random Digit Dialling“-Verfahren, weisen das Problem auf, dass sie unzählige nicht gültige Telefonnummern erzeugen und so den Erhebungsprozess sehr aufwändig gestalten.<sup>10)</sup> Mit dem von Siegfried Gabler und Sabine Häder am Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) in Mannheim für die deutschen Verhältnisse entwickelten, auf zufällig generierten Telefonnummern basierenden Stichprobenverfahren ist es möglich, dieses Problem zu lösen. Das „Gabler-Häder-Verfahren“ wird bei der weitaus überwiegenden Zahl von Telefonbefragungen in Deutschland mit Erfolg eingesetzt und bildet auch die Grundlage für die Stichprobenziehung bei der amtlichen Erhebung „Arbeitsmarkt in Deutschland“.<sup>11)</sup>

Die Grundidee des Gabler-Häder-Verfahrens besteht darin, innerhalb eines Ortsnetzes Intervalle theoretisch möglicher Telefonnummern zu bilden und diese anschließend mit Hilfe eines Telefonnummernverzeichnisses daraufhin zu überprüfen, ob sie mindestens eine gültige Telefonnummer enthalten. Die Intervalle, für die diese Prüfung positiv ausfällt, werden als Stichprobenraum verwendet, aus dem schließlich die Zufallsstichprobe gezogen wird. Die Anzahl der in die Stichprobe aufgenommenen nicht gültigen Telefonnummern kann so erheblich reduziert, die Effizienz damit deutlich gesteigert werden.

### 4.3 Befragungsmethodik und Frageprogramm

Die Befragungen der Piloterhebung selbst werden als computerunterstützte Interviews in Telefonstudios durchgeführt. Der bereits erwähnte starke Bedeutungsgewinn des telefonischen Interviews für die empirische Sozialforschung ist auf eine Reihe von spezifischen Vorteilen dieser Datenerhebungsmethode zurückzuführen. So sind bei verhältnismäßig geringen Kosten viele Kontaktversuche möglich, wodurch der Anteil der nicht erreichten Personen vermindert werden kann. Durch die computerunterstützte Interviewführung ist es möglich, vergleichsweise komplizierte Filterführungen zu durchlaufen. Die Fehlerhäufigkeit durch falsche Filterführungen kann merklich reduziert werden. Da die Antworten der Befragungspersonen während des Interviews direkt in einen Computer eingegeben werden, können schon während des Interviews Plausibilitätstests durchgeführt werden. Außerdem wird der Rohdatensatz sofort erstellt, was zu einer deutlichen Verringerung der Bearbeitungszeiten führt.

10) Zur Entwicklung der Telefonstichprobenverfahren vgl. Nathan, Gab (2001): Telesurvey Methodologies for Household Surveys – A Review and Some Thoughts for the Future, in: Survey Methodology, June 2001, Vol. 27, No. 1, S. 7 – 31.

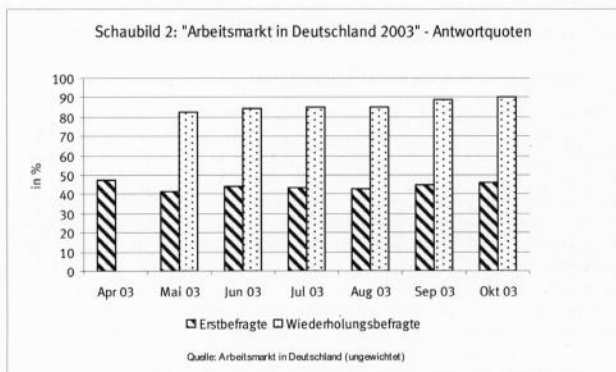
11) Vgl. Häder, Sabine (1994): Auswahlverfahren bei Telefonumfragen. ZUMA-Arbeitsbericht 94/03, Mannheim; Häder, Sabine (2000): Telefonstichproben. ZUMA-How-to-Reihe, 6, Mannheim.

## 5 Arbeitsmarkt in Deutschland – erste Qualitätsbewertung

Abschließend sollen auf der Basis der Ergebnisse der Erhebungswellen von April bis Oktober 2003 erste Hinweise zur Qualität der erhobenen Daten gegeben werden.

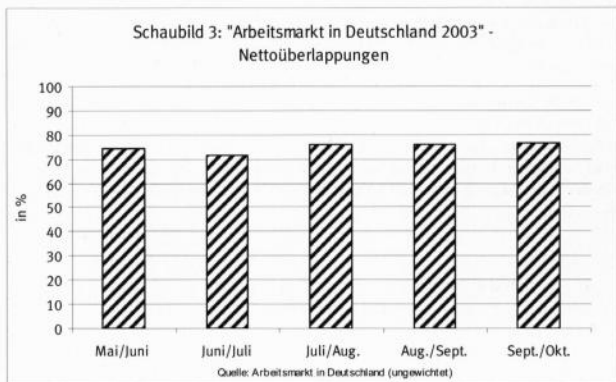
### 5.1 Methodisch-organisatorische Aspekte

Die Stichprobenausschöpfung bei den Erstbefragten lag für die Monate April bis Oktober 2003 zwischen 42 und 47 % (vgl. Schaubild 2). Sie liegt damit im Rahmen dessen, was bei sozialwissenschaftlichen Befragungen ohne Auskunftspflicht in Deutschland üblich ist.<sup>12)</sup> Bei den Wiederholungsbefragungen konnte im selben Zeitraum eine durchschnittliche Ausschöpfung von 86 % erzielt werden. Angesichts der kurzen Feldzeit – die Monatsdaten liegen jeweils spätestens zum siebten Kalendertag des Folgemonats vor – ist dieses Ergebnis positiv zu werten. Mit den Ausschöpfungsquoten in der Wiederholungsbefragung konnte die angestrebte Nettoüberlappung von 70 % bislang mit Werten zwischen 72 und 77 % in jeder Erhebungswelle durchweg übertroffen werden (vgl. Schaubild 3). Gleichwohl sind die durch Antwortausfälle möglichen Fehler zu beachten. Wie bei allen Erhebungen der empirischen Sozialforschung wird auch hier durch entsprechende Gewichtungsverfahren zu versuchen sein, mögliche Fehler zu minimieren.



12) So lag bspw. im ALLBUS 2000 die Ausschöpfungsquote bei 46,9 % (Westdeutschland) bzw. 53,7 % (Ostdeutschland); vgl. Koch, Achim et al. (2001): Konzeption und Durchführung der „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) 2000, ZUMA-Methodenbericht 2001/05, Mannheim, Mai, S. 57.

Allerdings werden im ALLBUS persönliche Interviews durchgeführt, die im Allgemeinen zu höheren Antwortquoten führen. Außerdem ist die Feldzeit im ALLBUS wesentlich länger als bei der monatlichen Erhebung zum ILO-Erwerbsstatus.



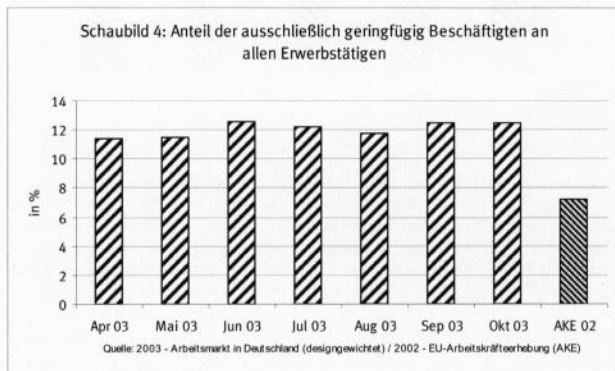
Auch ein weiteres wichtiges methodisches Kennzeichen jeder Bevölkerungsbefragung – die Interviewdauer – kann in der Piloterhebung „Arbeitsmarkt in Deutschland“ positiv bewertet werden. Bei den Erstbefragten liegt sie unter der 7-Minutengrenze. Für bestimmte Befragtengruppen ist in den Wiederholungsbefragungen die erneute Befragung hinsichtlich ihrer Erwerbstätigkeit nur dann vorgesehen, wenn sich hier Veränderungen seit der letzten Erhebungswelle ergeben haben. Die Interviewdauer kann durch dieses elaborierte Fragekonzept in den Wiederholungsbefragungen im Durchschnitt sogar auf zwei Minuten begrenzt werden. Die Belastung der Befragten wird so in vertretbaren Grenzen gehalten, was sicher auch einer der Gründe für die hohen Ausschöpfungsquoten in den Wiederholungsbefragungen ist.

## 5.2 Fachlich-inhaltliche Aspekte

Insbesondere die Zielsetzung, den unterjährigen Verlauf der Erwerbsbeteiligung nach dem ILO-Konzept mit der Erhebung abbilden zu können, macht es erforderlich, in der Befragungsmethodik ein besonderes Augenmerk auf die Erfassung derjenigen Erwerbstätigkeiten zu richten, die nach den Kriterien des angewendeten Konzepts zwar als solche zu klassifizieren sind, im Alltagsverständnis der Befragten jedoch nicht unbedingt als solche bezeichnet werden. Dies betrifft insbesondere Tätigkeiten am „Rand des Arbeitsmarktes“, geringfügige Tätigkeiten, kleine Jobs oder Tätigkeiten, mit denen „nur“ ein Hinzuverdienst realisiert werden soll, etc.

Erste Strukturanalysen der Daten von „Arbeitsmarkt in Deutschland“ zeigen, dass es in dieser Erhebung offensichtlich gelungen ist, die Vollständigkeit der Erfassung solcher Tätigkeiten am Rand des Arbeitsmarktes umfassender zu realisieren, als es bisher im Mikrozensus bzw. in der EU-Arbeitskräfteerhebung der Fall war.

So lag der Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten in der Piloterhebung mit Werten zwischen 11 und 13 % fast doppelt so hoch wie in der EU-Arbeitskräfteerhebung vom April 2002 (vgl. Schaubild 4).<sup>13)</sup> Auch der in der Piloterhebung deutlich höhere Anteil der Schüler und Studenten an allen Erwerbstätigen (vgl. Schaubild 5) verdeutlicht die in der Piloterhebung intensivere Erfassung von Erwerbstätigkeiten am Rand des Arbeitsmarktes.

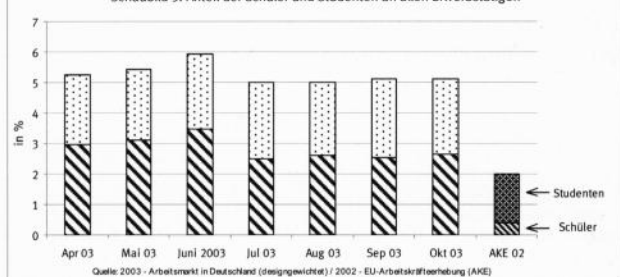


13) Der Vergleich mit dem Mikrozensus bzw. der EU-Arbeitskräfteerhebung vom April 2002 ist alleine durch den zeitlichen Abstand zur Piloterhebung mit Einschränkungen zu versehen. Dies gilt umso mehr, als zum 1. April 2003 die gesetzliche Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung in Kraft getreten ist.

Gleichwohl bleibt der Umstand, dass im Mikrozensus „mit einer gewissen Untererfassung der geringfügigen Beschäftigung“ zu rechnen ist; vgl. Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 2002, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Wiesbaden, S. 13. Zur Erfassung der geringfügigen Beschäftigung im Mikrozensus vgl. auch Pöschl, Hannelore: Geringfügige Beschäftigung, in: Wirtschaft und Statistik, 3/1992, S. 166 – 170.



Schaubild 5: Anteil der Schüler und Studenten an allen Erwerbstätigen



## Die Messung sozialstaatlicher Leistungen – Brutto- und Nettosozialleistungsquote

### 1 Einleitung

„Eines der Probleme, das der Ausdruck „Sozialstaat“ aufwirft, liegt darin, dass nicht klar ist, welcher Teil des Wortes die nähere Bestimmung des anderen ist.“ (Anthony Giddens 1994)

Das einleitende Zitat zeigt ein Schlüsselproblem der vergleichenden Erforschung von Wohlfahrtsstaaten auf. Da es allen marktwirtschaftlichen Demokratien zueigen ist, sich – zumindest offiziell – für die Maximierung der Wohlfahrt ihrer Bürger einzusetzen, erscheint der Terminus „Wohlfahrtsstaat“ redundant. Weder ist individuelle Wohlfahrt völlig losgelöst von moderner, staatlicher Regulierung zu denken, noch können Staaten bzw. Regierungen darauf verzichten, „Wohlfahrt“ als eines der Kernziele ihrer Programmatik anzuerkennen. Die Offenheit des Begriffs Wohlfahrtsstaat erzeugt jedoch gerade das Problem, mit dem sowohl Statistiker wie auch akademische Forscher zu kämpfen haben: die national unterschiedlichen Definitionen und Erfassungen von sozialstaatlichen Leistungen beeinflussen die Nutzung und Bewertung dieser Daten in erheblichem Maße. Dieses Dilemma soll im Folgenden anhand der jüngsten Revisionen der OECD im Bereich Sozialausgaben eingehend dargestellt werden.

Willem Adema et al. (1996) zeigen, dass die Verwendung von unstandardisierten Bruttosozialleistungsquoten im internationalen Vergleich zu unzulässigen Ergebnissen führen kann. Bruttosozialleistungen zeigen zum einen nicht, wie viel Sozialpolitik Staaten nach Abzug der direkten oder indirekten Besteuerung von Sozialleistungen tatsächlich betreiben. Zum anderen kann staatliche Sozialpolitik auch durch Steuervergünstigungen oder gesetzliche Vorschriften zu privater Vorsorge ersetzt werden. Adema (1999) führt daher einen eigenen Indikator ein, die so genannte Nettosozialleistungsquote, der diese Unterschiede in der Erfassung, aber auch in der Konzeption von Sozialpolitik aufgreift.

Angesichts dieses neuen Indikators präsentieren sich die Fragen nach internationaler Konvergenz oder Divergenz nationaler Sozialleistungsniveaus in einem anderen Licht. Einerseits sind die nationalen Unterschiede im Gesamtniveau staatlicher Sozialpolitik mithin kleiner als durch die Bruttorechnung angenommen wird. Andererseits ermöglicht die Berücksichtigung von Unterschieden nationaler Steuersysteme genauere Analysen darüber, inwiefern eine Divergenz von nationalen Steuer- und Sozialpolitiken über OECD-Länder hinweg festzustellen ist (vgl. Kemmerling 2001).

---

\*) Achim Kemmerling, Freie Universität Berlin.

Traditionell hat sich die vergleichende Analyse weitgehend auf die Betrachtung von Bruttoquoten gestützt (vgl. Schmidt 1998; Castles 2002; Arjona et al. 2002). Wohlfahrtsstaaten werden in diesem Sinne v. a. danach unterschieden, wieviel des Bruttosozialproduktes im Rahmen sozialstaatlicher Politik verteilt wird. Dabei hat es sich eingebürgert, insbesondere drei Typen von Wohlfahrtsstaaten zu unterscheiden: erstens so genannte universalistische bzw. sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten mit besonders hohen Ausgaben für Sozialpolitik; zweitens so genannte residuale oder liberale Wohlfahrtsstaaten mit niedrigen Ausgaben relativ zum Bruttosozialpolitik; drittens so genannte konservative bzw. kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten mit mittleren Niveaus an sozialstaatlichen Ausgaben (Esping-Andersen 1990; van Kersbergen 1993; Schmidt 1998). Wie von Adema (2001, S. 27/28) gezeigt, werden derartige Ranglisten durch die Standardisierung bzw. Nettorechnung eindeutig in Frage gestellt.

Doch nicht nur die Versuche, die Wohlfahrtsstaaten von OECD Länder zu typologisieren, beruhen auf den besagten Bruttodaten. Auch die traditionelle Bestimmung von Ursachen der Entstehung von Sozialpolitik setzt an den Ausgaben für Sozialpolitik an (z. B. Pampel/Williamson 1989; Wilensky 1975). Die vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung hat zahlreiche unterschiedliche Ansätze entwickelt, um die Expansion von Sozialstaaten zu erklären. Empirisch stützt sich diese Forschung ebenfalls weitgehend auf die Verwendung von Bruttodaten, ohne beispielsweise die Problematik nationaler Steuersysteme zu erfassen. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit diese Ergebnisse im Lichte der neuen Daten noch Bestand haben.

Aber auch die Messung der Effizienz, bzw. allgemein der Wirkung von Sozialpolitik könnte durch die Verwendung der Netto-sozialleistungsquote zu neuen Ergebnissen führen. Gerade in diesem Forschungsgebiet herrscht eine verwirrende Unübersichtlichkeit. Während manche Ökonomen davon ausgehen, dass Sozialleistungen wirtschaftliche Aktivität und damit Wachstum bremsen, verweisen andere darauf, dass der Sozialstaat Marktversagen verhindert und damit erst die Voraussetzungen für Wachstum erzeugt (Arjona et al. 2001). Ähnliche Auseinandersetzungen finden sich auch in Debatten über die Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik und Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit (Freeman 1995), sowie zwischen Sozialpolitik und dem Ausmaß materieller Ungleichheit (Milanovic 1999).

Dieser Beitrag untersucht die Konsequenzen der von Adema vorgeschlagenen Netto-sozialleistungsquote für die vergleichende Analyse von Wohlfahrtsstaaten. Die grundlegende These dabei ist, dass wohlfahrtsstaatliche Steuerung durch Besteuerung wichtige und durchaus zu alten Erkenntnissen gegensätzliche Informationen liefert. Der wissenschaftliche Wert der Revisionen liegt v. a. darin, mit alternativen Konzeptionen von Sozialstaat zu experimentieren, die sich von den traditionellen Maßen für Sozialausgaben unterscheidet. Im Folgenden soll daher zunächst erläutert werden, worin die wesentlichsten Neuerungen im Konzept der Netto-sozialleistungsquote liegen (Abschnitt 2). Danach folgt eine Diskussion der Folgen für den Vergleich nationaler Sozialstaaten und insbesondere für deren Konvergenz (Abschnitt 3). Daran anknüpfend werden einige der

wichtigsten Konsequenzen für die Debatten um Ursachen und Wirkungen staatlicher Sozialpolitik skizziert (Abschnitt 4 und 5). Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung (Abschnitt 6).

## 2 Steuern, Sozialausgaben und Wohlfahrtsstaat – eine „Nettoaufnahme“

Das traditionelle Bild des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates im internationalen Vergleich ist durch drei wesentliche idealtypische Abgrenzungen gekennzeichnet. Erstens werden unter sozialstaatlichen Leistungen solche verstanden, welche der sozialen Sicherung von Haushalten oder Individuen dienen. Zweitens handelt es sich dabei im Wesentlichen um direkte Leistungen in Form von Gütern und Dienstleistungen oder um finanzielle Transfers. Drittens liegt der Schwerpunkt überwiegend auf Leistungen (para-)staatlicher Institutionen und weniger auf öffentlich beeinflussten, privaten Sozialleistungen. Diese drei Elemente finden sich in folgender Definition von Sozialausgaben der OECD wieder: „*Social expenditure is the provision by public and private institutions of benefits to, and financial contributions targeted at, households and individuals in order to provide support during circumstances which adversely affect their welfare, [...] Such benefits can be cash transfers, or can be the direct (in-kind) provision of goods and services.*“ (OECD, *Manual of the Social Expenditure Database*)

Die OECD unterscheidet sich geringfügig von anderen internationalen Institutionen, die sich mit der Erfassung staatlicher Sozialpolitik beschäftigen. Beispielsweise führt das International Labour Office (ILO) auch Verwaltungskosten und sozialstaatliche Einnahmen auf, während die OECD darauf verzichtet (ILO 2000). Um die Diskussion nicht unnötig komplizierter zu gestalten, sollen im Folgenden daher die Revisionen von Willem Adema (1999; 2001) nur im Bezug auf die traditionelle Erfassungsmethodik der OECD kurz erläutert werden.

Das Konzept der Nettosozialleistungsquote von Adema verwendet als Grundlage die Bruttosozialleistungsquote der OECD. Ademas Kritik (2001, S. 3) richtet sich v. a. auf drei Kernpunkte in der Erfassung von Bruttosozialleistungsquoten:

- Sozialleistungen werden in einigen Ländern direkt besteuert, sodass sich ihre Nettosozialleistungen z. T. deutlich von den ausgewiesenen Bruttowerten unterscheiden. Ebenso haben nationale Unterschiede in der indirekten Besteuerung erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der realen Transfers.
- Manche Sozialleistungen, die vom Privatsektor erbracht werden, sind gesetzlich vorgeschrieben und gehören daher ebenso zum Sozialbudget wie direkte Leistungen.
- Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich darin, inwieweit sie steuerliche Vergünstigungen für bestimmte soziale Gruppen einräumen oder private Formen der sozialen Sicherung durch steuerliche Anreize fördern. Die traditionelle Bruttoquote vernachlässigt solche Formen der Sozialpolitik in der Regel vollständig.

**Tabelle 1**  
**Von der Brutto- zur Nettosozialleistungsquote \*)**

	Operation	Einzelne Indikatoren	Hauptkomponenten
1.		<b>(Öffentliche) Bruttosozialleistungen</b>	<b>Öffentliche Nettosozialleistungen</b>
	-	Direkte Steuern und Sozialbeiträge	
	-	Indirekte Steuern auf Konsum	
	+	Steuervergünstigungen mit sozialpolitischen Motiven	
2.	+	<b>Obligatorisch-private Bruttosozialleistungen</b>	<b>Obligatorisch-private Bruttosozialleistungen</b>
	-	Direkte Steuern und Sozialbeiträge	
	-	Indirekte Steuern auf Konsum	
	+	Steuervergünstigungen mit sozialpolitischen Motiven	
3.	=	<b>Öffentlich bestimmte Nettosozialleistungen</b>	<b>Freiwillig-private Nettosozialleistungen</b>
	+	Freiwillig-private Bruttosozialleistungen	
	-	Direkte Steuern und Sozialbeiträge	
	-	Indirekte Steuern auf Konsum	
	+	Steuervergünstigungen mit sozialpolitischen Motiven	
	=	<b>Gesamte Nettosozialleistungen</b>	
	/	Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten	
4.	=	<b>(Gesamte) Nettosozialleistungsquote</b>	

\*) Vereinfachte Version der Tabelle von Adema (1999, S. 28).

Durch ein dreistufiges Verfahren gelangt Willem Adema von der klassischen Bruttosozialleistungsquote zu seiner Nettoquote (vgl. Tabelle 1). In der ersten Stufe erhält man die rein öffentlichen Nettosozialleistungen (1.) durch Abzug der direkten Steuern und Sozialbeiträge, (2.) durch Abzug der indirekten Steuern auf Konsum, sowie (3.) durch Addition der steuerlichen Vergünstigungen zu sozialen Zwecken.

(1) Um mit der Behandlung direkter Steuern zu beginnen: Die Besteuerung bzw. Erhebung von Sozialbeiträgen auf Sozialleistungen ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. Während in Dänemark oder den Niederlanden bis zu 25 % der Bruttosozialleistungen an den Fiskus bzw. die Sozialkassen zurückfließen, ist dies in den USA oder dem Vereinigten Königreich lediglich für 2 bis 3 % der Fall (Adema 1999, S. 20). In Deutschland fällt hingegen nur die Besteuerung der Sozialleistungen für Beamte und öffentliche Angestellte ins Gewicht (ibid., S. 17). Die Basis der Berech-

nung der Steuer- bzw. Abgabensätze sind zumeist Mikrosimulationsstudien oder von staatlichen Behörden bereitgestellte Daten. Auf dieser Basis wird eine so genannte *Average Itemized Tax Rate* berechnet (Adema et al. 1996, S. 13), welche die durchschnittliche steuerliche Belastung staatlicher Sozialleistungen darstellt.

- (2) Ein Großteil der Sozialleistungen wird in manchen OECD Ländern durch indirekte Steuern finanziert. Da jedoch auch die Höhe der indirekten Steuern einen entscheidenden Einfluss auf die Kaufkraft der Bezieher von Sozialleistungen ausübt, werden die indirekten Steuern in der Nettoquote berücksichtigt. Beispielsweise müssen finnische oder schwedische Sozialtransferempfänger 25 % Mehrwertsteuer bezahlen, während der Mehrwertsteuersatz in der Schweiz bei nur 7 % liegt. Adema berechnet für die indirekten Steuern einen durchschnittlichen effektiven Steuersatz, und geht dann davon aus, dass alle sozialen Transfers vollständig konsumiert werden. Die Kalkulation dieser *Average Indirect Tax Rate* ergibt sich aus dem Verhältnis der öffentlichen Einnahmen aus Verbrauchs- und Konsumsteuern und der Höhe des privaten und öffentlichen Konsums (Adema et al. 1996, S. 19).
- (3) Die Berücksichtigung der Steuervergünstigungen ist eine der wichtigsten Neuerungen der Nettoquote. Bislang wurden die sozialpolitisch motivierten Steuererleichterungen sowohl in den internationalen statistischen Quellen als auch in der vergleichenden Forschung kaum beachtet. Adema unterscheidet v. a. zwei Arten solcher Steuervergünstigungen: Einerseits gibt es solche, die bestimmte Einkommens- oder Haushaltsarten begünstigen. Ein Beispiel hierfür sind reduzierte Einkommensteuersätze für Rentner. Andererseits gibt es Steuervergünstigungen, welche direkte Sozialleistungen ersetzen oder bestimmte Ausgabearten der Haushalte subventionieren. Der Kinderfreibetrag der deutschen Einkommensteuergesetzgebung mag hier als Beispiel dienen.<sup>1)</sup> Allerdings lassen sich gerade die Steuervergünstigungen für Alterssicherung nur schwer ermitteln (Adema 1999, S. 25), da es sich zumal im Fall der nachgelagerten Besteuerung um zukünftige bzw. unsichere Zahlungen handelt und exakte, einheitliche Steuersätze sich auch deswegen nur schwer kalkulieren lassen. Diese Art von Steuervergünstigung fließt daher nicht in die Berechnungen ein, sondern wird von Adema als eigene Kategorie ausgewiesen.

In einem zweiten Schritt erweitert die Nettoquote das Spektrum der sozialpolitisch relevanten staatlichen Eingriffe. Zu den öffentlichen Nettosozialleistungen müssen laut Adema auch die gesetzlich vorgeschriebenen (obligatorisch-) privaten Sozialausgaben gezählt werden (Adema/Einerhand 1998). Ein prominentes Beispiel für solche Sozialausgaben sind die Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall in Deutschland. Diese sind gesetzlich vorgeschrieben, müssen jedoch von den Arbeitgebern erbracht werden. Ein weiteres Beispiel in dieser Kategorie sind staatlich festgelegte Mindestrenten, welche private Anbieter von Altersvorsorge im Vereinigten Königreich garantieren müssen (ibd., S. 8).

1) Jedoch gilt dies nicht für alle Steuervergünstigungen. Beispielsweise werden die reduzierten Einkommenssteuersätze im Rahmen des deutschen Ehegatten-Splitting nicht in die Nettoquote integriert (Adema 2001, S. 21), da sie gemäß OECD keinem genuin sozialen Zweck dienen.

Diese obligatorisch-privaten Bruttozialleistungen werden von Adema in zu den öffentlichen Bruttozialleistungen analoger Weise in Nettozialleistungen umgewandelt (vgl. (1.) – (3.) in der ersten Stufe).

Als dritte Komponente neben öffentlichen und obligatorisch-privaten Nettozialleistungen fügt Adema freiwillig-private Nettozialleistungen hinzu. Hierzu zählen für Adema all diejenigen Sozialleistungen, die zwar privat, ohne staatliche Vorschriften erbracht werden, dies jedoch nicht zu Marktkonditionen (Adema/Einerhand 1998, S. 9 bzw. Adema 1999, S. 10). Adema et al. (1996) nennen diese Ausgaben „private social expenditures“. Wesentliche Beispiele sind die steuerlichen Begünstigungen individueller oder betrieblicher Alterssicherung. Wie für die öffentlichen und obligatorisch-privaten Sozialleistungen müssen auch für die freiwillig-privaten Sozialleistungen die jeweiligen Nettosätze berechnet werden (vgl. (1.) – (3.) in der ersten Stufe).

Ademas Revisionen greifen einige bedeutsame Schwierigkeiten in der Erfassung von Sozialleistungen im internationalen Vergleich auf. Insbesondere die unterschiedlichen Besteuerungspraktiken von Sozialleistungen stellen einen klassischen Fall mangelnder Standardisierung dar (vgl. Toft 2000, S. 81). In einigen Ländern werden Brutto-, in anderen Nettowerte ausgewiesen, sodass eine Einheitlichkeit bei jeglicher Art von Vergleichen nicht gewährleistet werden kann. Empirische Arbeiten, welche dieses Problem nicht berücksichtigen, werden zwangsläufig zu systematischen Fehlern führen.

Jedoch ist die Berechnung von international vergleichbaren Steuersätzen ein schwieriges Unterfangen (Mendoza et al. 1994; Volkerink et al. 2002). Dies gilt insbesondere für die Erfassung indirekter Besteuerung und die damit verbundenen Annahmen (Kemmerling 2001, S. 3). Dennoch greift Adema damit ein Thema auf, dass häufig in der Betrachtung von Wohlfahrtsstaaten vernachlässigt wird: der Einfluss des Steuersystems auf den Sozialstaat. Die Vernachlässigung ist umso erstaunlicher, da die Art des Steuersystems gerade auch darüber entscheidet, wie viel sozialpolitisch motivierte Umverteilung in einem Land existiert. In eine ähnliche Richtung gehend argumentiert Scharpf (1999), dass der Mix aus unterschiedlichen Steuern – namentlich aus Einkommen-, Lohn- und indirekten Steuern – für ein Verständnis moderner Wohlfahrtsstaaten entscheidend ist. Das Problem, das Adema andeutet, hat daher eine weitaus größere Tragweite, als es zunächst der Fall zu sein scheint. Eine einseitige Betrachtung der Ausgabenseite des Sozialstaats übersieht wesentliche Funktionszusammenhänge moderner Sozialpolitik und führt zu verzerrten Ergebnissen, welche die klassischen Formen von Sozialpolitik übergewichten (Kemmerling 2002).

Auch die Erfassung von sozialpolitisch motivierten staatlichen Eingriffen jenseits von Transfers und Sachleistungen ist eine wichtige Errungenschaft der Nettozialleistungsquote. Gerade Steuervergünstigungen können eine wichtige Rolle für Sozialpolitik spielen. Beispielsweise erfasst das Statistische Bundesamt im Rahmen des sog. Sozialbudgets einige der von Adema erwähnten sozialpolitisch motivierten Steuervergünstigungen. Dazu zählen v. a. indirekte Leistungen der Steuerfreibeträge für Kinder bzw. Familien. Für das Jahr 2001 betragen diese Leistungen immerhin 4,5 % des gesamten Sozial-

budgets, bzw. knapp 32 Mrd. Euro. Nach Adema besteht eine zweite wichtige Gruppe von Steuervergünstigungen für die Förderung privater sozialer Vorsorgemaßnahmen. Gerade für die Förderung individueller Alterssicherung sowie der Versorgung der Bevölkerung mit Eigenheimen wenden einige Länder immense Summen auf (vgl. Howard 1997, S. 35).<sup>2)</sup>

Jedoch ist der Aufwand, der betrieben werden muss, um diese Steuervergünstigungen zu erfassen, teilweise enorm. So sind ausgerechnet die Steuervergünstigungen für Altersvorsorge nicht zuverlässig vergleichbar, obwohl sie den Großteil dieses sozialpolitischen Instruments ausmachen (Adema 1999, S. 25/26). Dies ist umso problematischer, da im Falle der Alterssicherung und Gesundheitsversorgung der Großteil der freiwilligen Ausgaben als „soziale Ausgaben“ eingestuft werden (Adema 1999, S. 11). Dies liegt an der mangelnden Trennbarkeit zwischen Zusatzersparnissen, die aus Eigeninteresse erfolgen, und solchen, die staatlich stimuliert wurden.

Im letzten Beispiel verschwimmt die Abgrenzung von sozial und nichtsozial in der Terminologie Ademas. Die Quote der gesamten Nettosozialleistungen überschätzt Sozialausgaben im engeren Sinne einer staatlichen Beeinflussung der Nachfrage sozialpolitisch relevanter Güter wie beispielsweise Gesundheit. Generell umfasst die Nettosozialleistungsquote ein viel breiteres Spektrum an sozialstaatlichen Tätigkeiten als die Bruttoquote. Diese Definition von Sozialleistung ist nicht notwendigerweise erschöpfend noch passgenau.<sup>3)</sup> Daher ist es für internationale Vergleiche wichtig, den rein statistischen Teil der Revisionen Ademas – dargestellt im ersten Schritt – (die so genannte öffentliche Nettosozialleistungsquote) von den eher konzeptionellen Revisionen der letzten beiden Schritte (obligatorisch- bzw. freiwillig-private Nettosozialleistungsquote) zu trennen.

### 3 Konvergenz und Divergenz in den Sozialleistungsniveaus

Unbeachtet dieser methodischen Schwierigkeiten führen die Revisionen zu mehr als bloßen statistischen Marginalitäten. Dies macht ein Blick auf Tabelle 2 deutlich. In dieser Tabelle werden Brutto- und Nettosozialleistungsquoten für 18 Länder miteinander verglichen.<sup>4)</sup> Es fällt auf, dass in den Ranglisten einige Länder deutliche Unterschiede zwischen den Netto- und Bruttoerfassungen aufweisen. Deutschland wird generell als typisches Land mit mittleren Werten für Sozialstaatsausgaben angesehen (z. B. Alber 1998, S. 200). Selbst wenn man die Folgen der Wiedervereinigung berücksichtigt, zeichnet sich jedoch ab, dass Deutschland einen deutlichen Sprung in das obere Segment der

---

2) Sowohl Howard als auch Adema gelangen zu einer Größenordnung von bis zu 10 % des Bruttoinlandsproduktes der Vereinigten Staaten.

3) Es ist beispielsweise fraglich, warum traditionell Ausgaben für das Erziehungswesen nicht in den Bereich der Sozialpolitik fallen, während Wohnkostenzuschüsse in der Regel zur Gänze angerechnet werden.

4) Die jeweilige Basis der Brutto- und Nettoquoten ist das Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten. Die Verwendung des letzteren ist notwendig, damit nicht nur die Sozialausgaben sondern auch die Wertschöpfung um die indirekten Steuern und Subsidien korrigiert werden können.



Rangliste macht. Ähnlich der Fall der USA, die in der Nettobetrachtung eher im mittleren Segment anzutreffen ist. Andererseits sinkt der dänische Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich um mehrere Plätze nach unten.

**Tabelle 2**  
**Vergleich zwischen Brutto- und Netto-sozialleistungsquote \*)**

	<b>Bruttosozialleistungsquote</b>	<b>Rang</b>	<b>Nettosozialleistungsquote</b>	<b>Rang</b>
Dänemark	35,9	1	27,5	4
Schweden	35,7	2	30,6	1
Finnland	33,3	3	25,6	5
Belgien	30,4	4	28,5	3
Norwegen	30,2	5	25,1	7
Italien	29,4	6	25,3	6
Deutschland	29,2	7	28,8	2
Österreich	28,5	8	24,6	8
Niederlande	27,1	9	24	10
Vereinigtes Königreich	23,8	10	24,6	8
Tschechische Republik	21,7	11	19,3	14
Kanada	20,7	12	21,8	13
Neuseeland	20,7	12	17,5	16
Irland	19,6	14	18,4	15
Australien	18,7	15	21,9	12
Vereinigte Staaten	15,8	16	23,4	11
Japan	15,1	17	15,7	17
Korea	4,4	18	8,6	18
<i>Mittelwert</i>	<i>24,46</i>		<i>22,84</i>	
<i>Variation</i>	<i>33,37</i>		<i>23,56</i>	

\*) Eigene Tabelle auf Basis von Adema (2001, S. 28/29). – Werte in % des BIP zu Faktorkosten; Variation entspricht dem Variationskoeffizienten (Standardabweichung/Mittelwert).

Ein Blick auf die durchschnittliche Variation der Quoten für die 18 von Adema erfassten Länder zeigt, dass sich die Unterschiede von der Brutto- zur Nettoerfassung erheblich reduziert haben. Die Streuung um den Mittelwert ist für die Nettoquote mit rund 24 % deutlich kleiner als im Fall der Bruttoquote mit 33 %. Daher liegt es nahe, von einer generellen Konvergenz der Sozialstaaten im Bezug auf die Höhe der gesamten Nettoausgaben zu sprechen (Adema 2001, S. 26). Dies liegt v. a. daran, dass die klassische Un-

terscheidung zwischen den großzügigen Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens und den residualen Wohlfahrtsstaaten Angloamerikas und Japans beträchtlich schrumpft. Die Netquoten Schwedens und Dänemarks sind deutlich kleiner als die Bruttowerte, während für die USA oder Australien das Umgekehrte gilt.

Der anscheinenden Konvergenz in der Gesamthöhe sozialstaatlicher Ausgaben widerspricht, dass sich die Wohlfahrtsstaaten ganz unterschiedlicher Mittel bedienen, um einkommenswirksame Sozialpolitik zu betreiben. Allem voran unterscheiden sich Wohlfahrtsstaaten darin, ob sie Sozialleistungen besteuern. Gerade die skandinavischen Länder, aber auch die Niederlande versteuern wichtige Formen der Sozialleistungen, wie beispielsweise Renten oder die Arbeitslosenunterstützung (OECD 1997). Dies senkt den Nettowert der erhaltenen Sozialtransfers in diesen Ländern erheblich. In ähnlicher Weise wirkt sich auch die Besteuerung von Sozialleistungen durch indirekte Steuern aus.

**Tabelle 3**  
Wichtige Komponenten der Netto-sozialleistungsquote \*)

	Öffentl. NSLQ	Obl.- private NSLQ	Freiw.- private NSLQ	Direkte Steuern	Indi- rekte Steuern	SVSZ	SVAS
Australien	17,9	0,9	3,1	0,3	0,8	0,4	1,6
Österreich	23,4	0,5	0,8	2,5	3	0,7	0
Belgien	26,3	1,3	0,9	1,8	2,8	1,1	
Kanada	18,7	0	3,5	1,7	1,3	1,2	2,5
Tschechische Republik	19,3	0	0	0	2,5		
Dänemark	26,7	0,2	0,6	5,1	4,1	0	
Finnland	24,8	0,1	0,8	4,4	4,2	0	0
Deutschland	27,2	0,7	0,9	1,3	2,3	3,5	0,1
Irland	17,1	0	1,5	0,3	2,5	0,5	2,7
Italien	24,1	1,1	0,1	2,9	2,4		
Japan	14,8	0,5	0,4	0,2	0,5	0,9	0,9
Korea	4,6	2,1	1,9	0	0,2	0,8	0
Niederlande	20,3	0,5	3,3	4,4	2,4	0	1,2
Neuseeland	17	0	0,5	1,9	1,9	0	0
Norwegen	24,4	0,7		2,6	3,2	0	0
Schweden	28,5	0,2	1,9	4,4	2,8		
Vereinigtes Königreich	21,6	0,3	2,9	0,4	2,3	0,6	2,7
Vereinigte Staaten	16,4	0,3	7,8	0,4	0,4	0,5	1,1

\*) Vgl. Adema (2001, S. 28/29). – NSLQ = Netto-sozialleistungsquote; SVSZ = Steuervergünstigungen mit Transfercharakter bzw. zu sozialen Zwecken; STVR = Steuervergünstigungen für private Altersvorsorge.

Wie in Tabelle 3 ersichtlich wird, nimmt Deutschland eine Spitzenposition in Bezug auf die Gewährung von Steuervergünstigungen zu sozialen Zwecken ein. Dies liegt insbesondere an dem im deutschen Steuerrecht verankerten Prinzip, Familien mit und ohne Kinder(n) unterschiedlich stark zu entlasten. Deutlich sind auch die Unterschiede für steuerliche Vergünstigungen, die für private Altersvorsorge gewährt werden. Angloamerikanische Länder wie Irland oder das Vereinigte Königreich benützen dieses Instrument besonders ausgiebig.

Bezüglich der drei Hauptkomponenten der Nettoquote drängt sich folgendes Bild auf: Angloamerikanische Länder machen besonders häufig Gebrauch von der Motivierung freiwillig-privater Sozialvorsorge. Insbesondere für die USA ist dies deutlich, da dort fast ein Drittel aller Ausgaben in diesen Bereich fällt. In Bezug auf obligatorisch-private Ausgaben sind es eher kontinentaleuropäische Länder sowie Südkorea, die derartige Sozialpolitik betreiben. Die öffentlichen Sozialausgaben im bisherigen Sinne sind, trotz der Nettoberechnung, in Skandinavien und Mitteleuropa am höchsten.

Insgesamt verbirgt daher der hohe Grad der Konvergenz in der Höhe sozialstaatlicher Ausgaben wesentliche Unterschiede bezüglich der gewählten Instrumente. Betrachtet in der Nettoberechnung sind es v. a. die Besteuerung von Sozialleistungen, die Gewährung von Steuervergünstigungen sowie die steuerlichen Anreize für private Vorsorge, welche von Land zu Land erheblich variieren. Vereinfacht gesprochen, fallen dabei zwei unterschiedliche Strategien sozialstaatlicher Politik ins Auge:

- Die Förderung von privaten sozialen Gütern v. a. durch die Gewährung von Steuererleichterungen = „verborgener“ Wohlfahrtsstaat
- Die Besteuerung öffentlicher Güter = „nominaler“ Wohlfahrtsstaat

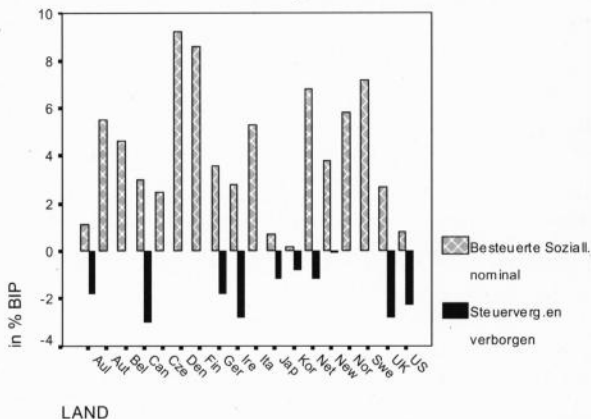
Typisch für die zweite Strategie ist das so genannte *tax churning*, die gleichzeitige Ausschüttung und Besteuerung von Sozialleistungen. Damit wird der Vorgang beschrieben, wenn Individuen oder Haushalte gleichzeitig Steuern bezahlen und Sozialtransfers erhalten. Diese Umverteilung „zwischen den Taschen“ derselben Person oder desselben Haushalts steigt mit der Größe des Sozialbudgets (OECD 1999). *Tax churning* scheint ein wichtiges Element für die Politik zu sein, Steuerungsfähigkeit zu beweisen, ohne real die Einkommenssituation der Steuerzahler zu ändern. Es stellt eine Tendenz in der Brutto-sozialleistungsquote dar, durch Besteuerung von Sozialausgaben öffentliche Haushalte zu entlasten. Generell könnte man eine derartige wohlfahrtsstaatliche Strategie als den „nominalen“ Wohlfahrtsstaat bezeichnen.

Für Ökonomen sind solche Bruttowerte in den Fällen relevant, in denen Individuen der sog. Fiskalillusion erliegen (OECD 1995, S. 9). Beispielsweise sind indirekte Steuern in ihrer Wirkung häufig unerschwerlicher als die direkte Besteuerung von Einkommen aus Erwerbsarbeit. Aber auch politikwissenschaftlich kann hohe nominale Umverteilung durchaus zu anderen Ergebnissen führen, als eine Nettoberechnung implizieren würde. Korpi und Palme (1998) argumentieren, dass die Akzeptanz von Wohlfahrtsstaaten in dem Maße steigt, in dem breite Bevölkerungsschichten von staatlich bereitgestellter so-

zialer Sicherung profitieren. Umverteilung findet in diesem Sinne nicht zwischen sozialen Schichten bzw. reich und arm statt, sondern innerhalb der Mittelschicht. Da diese nicht nur als Steuerzahler sondern auch als Sozialleistungsempfänger fungiert, akzeptiert sie i. d. R. höhere Niveaus an Umverteilung als in Wohlfahrtsstaaten, die Sozialausgaben auf bedürftige Unterschichten konzentrieren. Gemäß den Berechnungen Ademas könnte man argumentieren, dass es v. a. die Einbindung von Personen in ein Geflecht von Steuer- und Transferzahlungen ist, welche „große“ Wohlfahrtsstaaten legitimiert. In diesem Sinne dient Besteuerung der legitimatorischen Steuerung von Wohlfahrtsstaaten (Scharpf 2000).

Die empirische Differenz aus nominal gewährten Sozialleistungen und den tatsächlich nach Steuern zur Verfügung stehenden Transfers charakterisiert den nominalen Wohlfahrtsstaat. Die obere Hälfte von Graphik 1 zeigt diese (Eigen-)Art des Wohlfahrtsstaates für 18 OECD Länder anhand der Daten von Adema. Die hellen Balken stellen die Summe aus direkter und indirekter Besteuerung von Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt dar. Es zeichnen sich deutlich Unterschiede zwischen den Ländern ab. Spitzenreiter für die Besteuerung von Sozialleistungen und damit für den nominal aufgeblähten Wohlfahrtsstaat sind Dänemark und Finnland (rund 9 %), gefolgt von den Niederlanden und Norwegen (rund 6 bis 7 %).

Grafik1: Nominaler vs. Verborgener Wohlfahrtsstaat



Anmerkung: Eigene Graphik auf Basis von Tabelle 2. – Besteuerte Sozialleistungen ist die Summe aus den direkten und indirekten Steuern, Steuervergünstigungen die Summe aus SVSZ und SVAS.

Dieser Strategie steht die immer häufiger anzutreffende steuerliche Begünstigung privater sozialer Aktivitäten gegenüber. Laut Howard (1997, S. 9) kann man sozialpolitische Instrumente wie Steuerausgaben (*tax expenditures*) als Teile des „verborgenen“ Wohlfahrtsstaats bezeichnen. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist der *Earned Income Tax Credit* (z. B. Schelkle 2000). Es ist die bedeutendste Form einer staatlichen Subventionierung des Niedriglohnsektors in den Vereinigten Staaten. Im Jahr 1996 bekamen immerhin fast 15 % aller amerikanischen Erwerbstätigen eine solche finanzielle Unterstützung. Die Ausgaben sind bis 1999 auf rund 33 Mrd. US-Dollar gestiegen (ibid., S. 8). Diese Form der Subventionierung von Niedriglohnsektoren ist ein zu anderen Sozialtransfers analoges Instrument der Sozialpolitik, da nur bedürftige Haushalte unterstützt werden.

Die untere Hälfte der Graphik 1 zeigt diesen verborgenen Wohlfahrtsstaat für 10 Länder anhand der Daten von Adema. Hierfür wurde die Summe aus den Steuervergünstigungen zu sozialpolitischen Zwecken und der Förderung von privater Altersvorsorge gebildet.<sup>5)</sup>

5) Adema (2001, S. 23) unterscheidet zwischen „normalen“ Steuervergünstigungen und solchen für private Altersvorsorge. Da letztere besonders problematisch in ihrer Erfassung sind, sollen die beiden Arten von Steuervergünstigungen im nächsten Abschnitt getrennt berücksichtigt werden.

Aus Gründen der Anschaulichkeit wurden diese Summen mit negativen Vorzeichen ausgewiesen. Diese Art von Sozialstaat findet sich gemäß Graphik 1 v. a. in Kanada, Irland und dem Vereinigten Königreich, also solchen Ländern, die man für gewöhnlich dem liberalen Typus von Wohlfahrtsstaaten zuordnet (Esping-Andersen 1990). Doch in fast allen OECD Ländern sind die verborgenen Ausgaben in den letzten zwei Dekaden wesentlich schneller als die expliziten Leistungen gestiegen.

Die Steuer- und Sozialleistungssysteme moderner Wohlfahrtsstaaten bedingen sich gegenseitig. Zum Beispiel ziehen kontinentaleuropäische Systeme von Sozialversicherungssystemen einen Steuer-Mix nach sich, in dem Sozialversicherungsbeiträge überwiegen. Ein derartiger Steuer-Mix kann gänzlich andere politische und ökonomische Wirkungen entfalten, als solche, in denen Einkommenssteuern und indirekte Steuern überwiegen (vgl. Scharpf 1999). Angesichts der aktuellen Debatten über exzessive Lohnnebenkosten, erscheint es daher interessant, die Ursachen für divergierende Steuer- und Sozialleistungssysteme neu zu überdenken.

#### **4 Eine Exploration der Ursachen staatlicher Sozialpolitik**

Die Diskussion um Brutto- vs. Nettosozialleistungen zeigt, dass Sozialstaaten nach Adema stärker konvergieren, als es die traditionelle Auffassung bislang nahe legte. Diese Konvergenz geht jedoch mit einer erneuten Divergenz bezüglich der Mittel von Wohlfahrtsstaaten her, wie Sozialpolitik bereitgestellt werden kann (Kemmerling 2001). Die Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten bezüglich des Steuersystems legen die Neubewertung der Suche nach den Ursachen für staatlich offerierte Sozialpolitik nahe.

Die Erforschung der Ursachen für die Expansion von Sozialstaatsausgaben ist eines der umfangreichsten Felder der vergleichenden Analyse (für einen Überblick siehe Schmidt 1998, S. 177 ff.). Vier große Gruppen von Ansätzen haben sich dabei im Laufe der Zeit herausgebildet, die sich auf spezifische Ursachen beziehen: ökonomische, soziokulturelle, politische und institutionelle. Diese vier Ansätze sollen im Folgenden in einer explorativen Analyse für einige Indikatoren untersucht werden. Zwei Fragestellungen sind dabei besonders bedeutsam: Erstens soll die Zuverlässigkeit der Bruttosozialleistungsquote als empirischer Indikator durch einen Vergleich mit der öffentlichen Nettosozialleistungsquote von Adema beurteilt werden. Zweitens soll nach den Ursachen für die zwei Strategien von Wohlfahrtsstaaten gefragt werden, die oben eingeführt wurden. Im Gegensatz zu Kemmerling (2001) wurde auf eine Analyse der gesamten Nettosozialleistungsquote zugunsten ihrer Komponenten verzichtet.

**Tabelle 4**  
**Korrelate sozialstaatlicher Ausgaben für die Ursachenbestimmung**

	Höhe des Sozialstaates		Nominaler Sozialstaat		Verborgener Sozialstaat	
	BSLQ	Öffentliche NSLQ	Direkte Steuern	Indirekte Steuern	SVSZ	SVAS
<b>Wirtschaftlich:</b>						
BIP pro Kopf 1997	0,41	0,57**	0,37	0,23	0,07	-0,75**
Durchschn. Offenheit der Volkswirtschaft	0,51*	0,36	0,42	0,52*	-0,12	-0,26
<b>Soziokulturell:</b>						
Durchschn. Altersquotient	0,63**	0,62**	0,55**	0,40	0,18	-0,32
Ethnische Homogenität	0,08	-0,11	0,15	0,21	-0,14	-0,36
Religiöse Homogenität	0,54**	0,32	0,43*	0,57**	-0,40	-0,02
<b>Parteilpolitisch:</b>						
Anteil säkular-konservativer Parteien	-0,83***	-0,81***	-0,72***	-0,65***	-0,19	0,44*
Anteil christdemokratischer Parteien	0,13	0,30	0,13	0,00	0,46*	0,01
Anteil sozialdemokratischer Parteien	0,73***	0,58**	0,56**	0,63***	-0,27	-0,50*
<b>Institutionell:</b>						
Korporatismus	0,80***	0,68***	0,67**	0,67**	0,07	-0,83***
Föderalismus	-0,32	0,10	-0,34	-0,50**	0,60**	0,05
Veto-Spieler	-0,45	0,05	-0,58**	-0,59**	0,54**	0,06

Anmerkung.: Die Beobachtungszahl ist in der Regel 18. Signifikanzniveau: \* < 0,1; \*\* < 0,05; \*\*\* < 0,01.

BSLQ = Brutto-sozialleistungsquote; öffentliche NSLQ = öffentliche Netto-sozialleistungsquote nach Adema; SVSZ = Steuervergünstigungen zu sozialpolitischen Zwecken; SVAS = Steuervergünstigungen für private Altersvorsorge.

BIP pro Kopf ist das Pro-Kopf-Sozialprodukt nach Stephens et al. (1993, Internet); „Offenheit“ gibt den Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft als Wachstum des Quotienten von (Importen + Exporten)/BIP zwischen 1960 und 1994 wieder; „Durchschnittlicher Altersquotient“ gibt die Veränderungsrate von 1960 bis 1994 des Altersquotienten wieder (Bevölkerung über 65/Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren); „ethnische Diversität“ ist der Anteil der größten ethnischen Gruppe an der Gesamtbevölkerung (ibid.); „religiöse Homogenität“ ist der Anteil der größten religiösen Gruppe an der Gesamtbevölkerung; Anteil der Parteien ist die Summe aus der Regierungsbeteiligungen (Kabinettsitzanteile) der drei Parteitypen; „Korporatismus“ (Lijphart 1999) ist ein Maß für den pluralistischen Wettbewerb in einem politischen System – hohe Werte deuten auf einen hohen Grad an Korporatismus hin; „Föderalismus“ ist ein Index zur Erfassung der Ausmaße an föderalistischen Strukturen in einem politischen System; „Veto-Spieler“ ist die Anzahl der Vetospieler in einem politischen System nach Huber (1993); soweit nicht anders vermerkt stammen die Daten aus Schmidt (2000).

Tabelle 4 zeigt einige Korrelate möglicher Ursachenvariablen mit den Indikatoren für Netto- und Bruttosozialleistungen. Eine der bekanntesten Thesen zum Wachstum des Sozialstaats ist das Wagner'sche Gesetz wachsender Staatstätigkeit (zitiert in Hood 1994). Dieses postuliert einen positiven Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Sozialstaatswachstum. Während dieses Gesetz für einen Vergleich zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten statistisch belegt werden kann, ergeben sich – unter Verwendung der Bruttoquote – innerhalb der Industriestaaten große Unterschiede (Schmidt 1998, S. 203 ff.). Dies wird i. A. als Beleg dafür gesehen, dass sich Länder mit gleichem Wohlstandsniveau unterschiedlich stark ausgeprägte Sozialstaaten „leisten“ (z. B. Garrett 1998; Scharpf 1999). Auf Basis der Nettodaten kommt man eher zu dem Schluss, dass Reichtum, gemessen als Pro-Kopf-Einkommen, in Zusammenhang mit der öffentlichen Nettosozialleistungsquote gebracht werden kann.

Eine zweite wichtige ökonomische These lautet, dass Volkswirtschaften, die stärker internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind, größere Nachfrage nach Sozialpolitik entfalten (Cameron 1978; Katzenstein 1985; Garrett 1998). Diametral entgegengesetzt hierzu ist die Auffassung, dass Globalisierung allgemein eher zu einem Wettbewerb zwischen Sozialstaaten führen müsste (z. B. Ganghof 2001; Scharpf 1999). Die Öffnung von Volkswirtschaften trägt demzufolge dazu bei, dass die Steuereinnahmen des Staates erodieren und Kürzungen unausweichlich werden. Tabelle 4 zeigt jedoch, dass die Nettoquote in keiner Beziehung zum Offenheitsgrad<sup>6)</sup> einer Volkswirtschaft steht, während dies für die Bruttoquote der Fall zu sein schien.

Ansätze, die eher soziale oder kulturelle Ursachen in den Mittelpunkt stellen, zeigen keinen nennenswerten Unterschiede zwischen Brutto- und Nettoquote. Erstens ist der Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung, wie häufig in der Literatur anzutreffen (vgl. Pampel und Williamson 1989), der wichtigste Faktor, um die Höhe von Sozialausgaben zu erklären. Der demographische Wandel ist die große Antriebskraft für das Wachstum des Sozialstaates. Daran ändert auch die die Verwendung der Daten Ademas nichts. Zweitens zeigen kulturelle Indikatoren ebenso wenige Unterschiede zwischen Brutto- und Nettobetrachtung auf. Die zugrunde liegende These der kulturellen Indikatoren ist, dass Sozialstaaten umso größer sind, je größer die kulturelle Homogenität der Menschen ist, die in einem Land leben (z. B. Agell 2002, S. 124; Alesina et al. 2001). Die Begründung für eine solche These knüpft an den Begriff der Solidarität an. Solidarität als die Bereitschaft, bedürftige Menschen finanziell zu unterstützen, bildet sich nur innerhalb relativ homogener Bevölkerungsgruppen aus.

In ähnlicher Weise wie ethnische Heterogenität, sollte auch religiöse Heterogenität zu einer geringeren Nachfrage nach Sozialpolitik führen. Benutzt man die Netto- und Bruttoquoten zur Überprüfung der kulturellen Ursachen, fällt auf, dass ethnische Unterschiede bei internationalen Vergleichen keine Rolle zu spielen scheinen. Für die Bruttowerte ist religiöse Homogenität – gemessen als Anteil der größten religiösen Gruppe an der

6) Unter dem Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft versteht man das Verhältnis von Handel (Im- und Exporte) zum Sozialprodukt eines Landes.



Gesamtbevölkerung – jedoch ein eindeutig begünstigender Faktor. Im Fall der Nettoquote lässt sich ein solcher Zusammenhang nicht feststellen. Wiederum deutet sich an, dass die Bruttodaten zu anderen, möglicherweise falschen Ergebnissen verleiten.

Eine weitere Gruppe von Ansätzen beschäftigt sich mit der Frage, ob unterschiedliche Typen von Volksparteien mehr oder weniger Sozialstaat durchsetzen. Schmidt (1998, S. 202), beispielsweise, ist der Auffassung, dass sozialdemokratische und christdemokratische Parteien den Ausbau sozialstaatlicher Sicherung präferieren, während säkular-konservative Parteien – exemplarisch hierfür wären die Konservativen unter der Regierung von Margret Thatcher – den Sozialstaat beschneiden wollen. Die empirische Zuverlässigkeit solcher Thesen ist äußerst umstritten (Garrett 1998; Kittel/Winner 2002). Nimmt man die Daten Schmidts für unterschiedliche Parteitypen und setzt sie mit den Brutto- und Nettoquoten in Beziehung, zeigen sich starke Unterschiede zwischen den Parteitypen, jedoch allenfalls marginale wenn man von der Brutto- zur Nettoquote übergeht. Sozialdemokratisch geführte Staaten sind mit größeren (rein öffentlichen) Sozialstaaten verbunden, säkular-konservative mit kleineren. Der Übergang zur Nettoquote hat den Schlussfolgerungen Schmidts im Bezug auf diese zwei Parteitippungen also keinen Abbruch geleistet. Zudem folgen säkular-konservative Parteien eher dem ange deuteten Muster, „Sozialstaat“ so knapp wie möglich zu halten. Diesen Parteien ist es fremd, Sozialstaaten nominal auszuweiten. Andererseits favorisieren – wie auch Howard darlegt – konservative Politiker v. a. verborgene Formen sozialstaatlicher Unterstützung. Dadurch ist auch zu erklären, warum selbst so kostspielige Programme wie der oben erwähnte EITC in den Vereinigten Staaten in Zeiten konservativer Regierungen stark anstiegen (Howard 1997, S. 139). Laut Tabelle 4 führen sozialdemokratische Regierungsbeteiligungen genau zum entgegengesetzten Ergebnis. Sie bedingen ein hohes Ausmaß an Besteuerung von Sozialleistungen, reduzieren aber eher Steuervergünstigungen zumindest im Fall der Altersvorsorge.

Die letzte Gruppe von Ansätzen untersucht die Rolle von politischen bzw. gesetzlichen Institutionen bei der Entstehung von Sozialpolitik. Eine mögliche institutionelle Ursache für große Sozialstaaten ist die Integration großer Interessengruppen, namentlich der Arbeitnehmer, in den politischen Entscheidungsprozess. Dieses Phänomen wird in der Regel mit Korporatismus bezeichnet (Czada 1995, S. 365). Tabelle 4 zeigt für den gewählten Indikator von Korporatismus zwischen Netto- und Bruttoquote keine deutlichen Unterschiede. Korporatistische Systeme scheinen indes die Besteuerung von Sozialleistungen zu befördern. Ein ebenfalls institutioneller Ansatz besteht darin, die Fragmentierung eines politischen Systems zu untersuchen. Föderalistische Institutionen, aber auch andere so genannte Veto-Spieler<sup>7)</sup> – etwa Koalitionsregierungen oder starke, unabhängige Gerichte – können den Ausbau eines umfassenden Sozialsystem unterbinden oder zumindest verlangsamen. Tabelle 4 zeigt, dass solche föderalistischen oder oppo-

7) Unter politischen Veto-Spielern versteht man allgemein jede Art von politischen Akteuren, die aufgrund ihrer Position die politische Entscheidungsfindung blockieren bzw. beeinflussen können (vgl. Schmidt 1998).

nierenden Institutionen jedoch weniger die Höhe als die Art der Sozialausgaben beeinflussen. Zentralregierungen müssen anscheinend Zustimmung mit der Gewährung sozialpolitischer Steuervergünstigungen erkaufen, eine Tatsache, die sich auch in der Literatur für einzelne politische Systeme findet (z. B. Inman 1988).

Insgesamt bietet die Nettoquote einen Anlass, um einige zentrale Vorstellungen der Entwicklung von Sozialstaaten zu überdenken. Die Resultate der Ursachenanalyse sind natürlich mit größter Vorsicht zu interpretieren. Dies liegt einerseits an der begrenzten Datenmenge. Bislang liegen für die 18 Länder zumeist nur die Daten für ein bis zwei Jahre vor. Andererseits ist Ademas Indikator selbst nicht immer verlässlich, was schon allein durch den zeitlichen Vergleich sichtbar wird.<sup>8)</sup>

## 5 Folgerungen für die Wirkungen sozialstaatlicher Leistungen

Dies gilt umso mehr für eine Wirkungsanalyse sozialstaatlicher Leistungen, bei der sowohl in politischen wie wissenschaftlichen Diskussionen äußerst konträre Positionen zu finden sind. Dennoch ist eine Wirkungsanalyse mit den vorhandenen Daten aufschlussreich, um einerseits in der Literatur gefundene Zusammenhänge zu überprüfen, und um andererseits Aussagen über die jeweilige Homogenität der einzelnen sozialpolitischen Instrumente im Ländervergleich zu gewinnen.

Der Einfluss von Sozialpolitik auf wirtschaftliches Wachstum ist eines der meistforschten Gebiete der Sozioökonomie (vgl. z. B. Atkinson 1999). In der theoretischen Literatur finden sich indes konträre Positionen. Während einige Beiträge davon ausgehen, dass Sozialleistungen individuelle Anreize zu ökonomischer Tätigkeit negativ beeinflussen, argumentieren andere, dass Sozialleistungen aufgrund von Marktversagen existieren und dadurch Anreize gerade erst erzeugt werden (Agell 2002). Die empirischen Probleme in den statistischen Modellen sind in der Regel so groß, dass verlässliche Schlüsse bislang nicht gezogen werden konnten. Eine jüngst veröffentlichte Studie der OECD (Arjona 2002) gelangt zu dem symptomatischen Ergebnis, dass zwar schwach negative Effekte der Bruttosozialleistungsquote für wirtschaftliches Wachstum nachweisbar sind, diese aber eher der steuerlichen Belastung geschuldet und ohnedies nicht sonderlich robust sind (ibd., S. 28). Daher kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Verwendung von Nettoquoten verlässlichere Resultate produzieren würde (ibd., S. 27). Die Analyse der Ursachen wirtschaftlichen Wachstums ist indes ein dynamisches Problem. Daher kann dies Wirkung erst analysiert werden, wenn Zeitreihen für die Netto-sozialleistungsquoten vorliegen.

Die Umverteilungswirkung von Sozialleistungen kann jedoch schon im Ländervergleich näher beleuchtet werden. In Tabelle 5 sind Korrelationen zwischen unterschiedlichen Wirkungsindikatoren und den Sozialleistungskonzepten dargestellt.

---

8) Adema (2001, S. 29) behauptet, dass vorsichtige Untersuchungen über die Zeit hinweg bereits möglich wären. Allerdings sind die jährlichen Veränderungen schwer vergleich, zumal es in fast allen Ländern in einigen Bereichen fehlende Einträge gibt (ibd., S. 38 – 40).

**Tabelle 5**  
**Korrelate sozialstaatlicher Ausgaben für die Wirkungenanalyse**

	Höhe des Sozialstaates		Nominaler Sozialstaat		Verborgener Sozialstaat	
	BSLQ	Öffentliche NSLQ	Direkte Steuern	Indirekte Steuern	SVSZ	SVAS
<b>Umverteilung:</b>						
Gini-Koeffizient	-0,63**	-0,46*	-0,71***	-0,58**	0,20	0,60***
D9/D1	-0,78***	-0,70***	-0,70***	-0,65**	0,13	0,45
<b>Beschäftigung:</b>						
Arbeitslosigkeit	0,17	0,27	-0,08	0,12	0,51*	0,45
Beschäftigungsgrad	-0,10	-0,17*	0,13	-0,12	-0,46	-0,31
Dienstleistungsbeschäftigung	0,13	0,10	0,28	-0,07	-0,39	0,20
Anmerkung: Siehe Tabelle 4. Der Gini-Koeffizient sowie das Verhältnis des obersten und untersten Einkommensdezils stammen von der OECD ( <i>Society at a Glance</i> ), die Beschäftigungsindikatoren von der ILO ( <i>Key Indicators of the Labour Market Statistics</i> ).						

Für die Einkommensverteilung wurden zwei Wirkungsmaße herangezogen: der klassische Gini-Koeffizient, sowie das Verhältnis zwischen oberstem und unterstem Einkommensdezil (D9/D1). Sowohl die Brutto- wie auch Nettoerfassung von Sozialleistungen führt zum Ergebnis, dass Sozialstaaten umverteilend wirken. Jedoch führen gerade Steuervergünstigungen zu sozialen Zwecken zumindest im Bereich der Altersvorsorge zu größerer Ungleichheit in der Einkommensverteilung. Besonders deutlich ist der Effekt „umgekehrter“ Umverteilung, nämlich von arm nach reich, im Fall privater, durch den Staat begünstigter Sozialleistungen (Kemmerling 2001, S. 27). Dies bedeutet, dass die gesamten Netto-sozialleistungen in nicht unbeträchtlichem Maße Politiken enthalten, die eher mittleren bis gehobenen Einkommenschichten dienen. Gemessen an Ademas eigenen Standards ist dies wiederum ein Indiz dafür, dass er ein sehr umfassendes Konzept von Sozialpolitik gewählt hat, das nicht mehr auf rein klassischen Umverteilungsgesichtspunkten beruht. Nicht sichtbar ist dieser Effekt hingegen bei den allgemeinen Steuervergünstigungen zu sozialen Zwecken, da hier Maßnahmen mit gänzlich unterschiedlicher Verteilungswirkung zusammengefasst werden (ibd.).

Hinsichtlich der Beschäftigungseffekte der neuen Sozialleistungsdefinition sind die Ergebnisse bislang noch sehr undeutlich. Allein der Beschäftigungsgrad scheint mit dem Ausmaß an öffentlichen Netto-sozialleistungen zu sinken (Tabelle 5). Signifikante Wirkungen auf die Arbeitslosenquote finden sich nur für den Fall der Steuervergünstigungen zu sozialen Zwecken. Dieses Ergebnis könnte darauf hindeuten, dass in vielen Ländern

solche Steuervergünstigungen das aggregierte Arbeitsangebot eher reduzieren. In Deutschland könnte dies beispielsweise für die staatlich gewährten Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer gelten (Kemmerling 2002). Letztlich sind solche Aussagen aber nur durch Mikrodaten belegbar (Blundell/MaCurdy 1999). Immerhin erstrecken sich die Revisionen mittlerweile nicht mehr nur auf die gesamte Höhe der Nettozialleistungen, sondern es liegen auch über Länder hinweg vergleichbare Daten für einzelne Transferarten vor. Erste Studien mit diesen Nettoindikatoren für Nettoersatzleistungsraten für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger deuten darauf hin, dass durch die Berücksichtigung des Steuersystems die Anreizwirkung von Sozialtransfers genauer erfasst werden kann (OECD 1995; Blundell/MaCurdy 1999).

Darüber hinaus lassen sich Beschäftigungswirkungen gerade auf der Ebene unterschiedlicher Beschäftigungssektoren finden. Dies gilt zunächst nicht für die Kategorien großer Wirtschaftsaktivitäten, wie Tabelle 5 zeigt. Die Beschäftigung im Bereich Dienstleistungen wird durch keinen der Sozialleistungsindikatoren maßgeblich beeinflusst. Wohl gilt dies aber für feinere sektorale Untergliederungen. Auf der Basis von Sektoraldaten der OECD findet Kemmerling (2001, S. 25) Anzeichen dafür, dass die Nettozialkonzeption beschäftigungspolitische Wirkungen verdeutlichen kann. Es sind vor allem die freiwillig-privaten Nettozialleistungen, welche in hohem Maße personennahe Dienstleistungsbeschäftigung im sozialen Bereich, aber auch im Finanzierungsbereich fördern. Die Bruttozialleistungsquote hingegen scheint in diesen Bereichen Beschäftigung zu reduzieren.

Die Wirkungsanalyse kann weniger dazu beitragen, die eingangs erwähnten kontroversen Positionen aufzulösen, als vielmehr helfen, voreilige Schlussfolgerungen zu vermeiden. Zudem zeigt sich, dass innerhalb der von Adema hinzugefügten sozialpolitischen Instrumente ein großes Maß an Heterogenität herrscht. Es liegt an der Systematik Ademas, dass die neuen Indikatoren weniger aufschlussreiche Ergebnisse liefern als die Bruttozialleistungsquote. Daher ist für die Ebene der Politikempfehlungen interessant, detaillierte Informationen über die Wirkungsweise einzelner Instrumente zu suchen und Vergleiche über Sozialausgabenniveaus mit Vorsicht zu behandeln.

## **6 Zusammenfassende Bewertung: Wohlfahrtsstaatliche Steuerung durch Besteuerung**

Für eine abschließende Bewertung ist es notwendig zu betonen, dass den hier diskutierten Ergebnisse allenfalls ein vorläufiger Charakter zukommt. Zum einen sind, wie gezeigt wurde, einige der Revisionen, die Adema vorschlägt, ebenfalls nicht frei von Kritik. Es ist wahrscheinlich, dass sich die Methodik der OECD in der Erfassung von Sozialleistungen noch mehrfach ändern wird. Dies zeigt schon ein Vergleich zwischen der ersten und zweiten Edition seines OECD Diskussionspapiers (Adema 1999; 2001). Zum anderen sind die empirischen Belege, wie sie hier präsentiert wurden, sehr dünn und bedürfen

der qualitativen und quantitativen Validierung. Daher sind die hier präsentierten Zusammenhänge eher von explorativer Natur und sollen zu weiteren Untersuchungen anregen.

Dies wissend, kristallisieren sich dennoch einige interessante Aspekte aus der Interpretation von Ademas Daten heraus. Von konzeptioneller Bedeutung ist besonders die Verschränkung der Analyse von sozialstaatlichen Ausgaben einerseits und den unterschiedlichen Finanzierungsformen andererseits. Dabei ist deutlich geworden, dass es sich um mehr als ein rechentechnisches Problem handelt. Die Unterscheidung in einen verborgenen und einen nominalen Wohlfahrtsstaat macht deutlich, dass trotz der festgestellten allgemeinen Konvergenz, die institutionellen Differenzen zwischen den Sozialstaaten eher zugenommen haben (Scharpf 2000).

Die Steuervergünstigungen zu sozialen Zwecken sind ein wichtiges Beispiel dafür, dass Politiker über Länder hinweg äußerst unterschiedliche Instrumentarien zur Umsetzung sozialpolitischer Ziele entwickelt haben. Die Betonung der unterschiedlichen konzeptionellen Logiken der Brutto- und Netto-rechnung veranschaulicht, dass die von Adema vorgeschlagenen gesamten Netto-sozialleistungsquoten nur sehr bedingt miteinander verglichen werden können. Sozialpolitik hat nicht nur über Länder hinweg unterschiedliche, politisch gewählte Bezeichnungen. Ihre Definition ist im internationalen Vergleich offen (vgl. die Definition der OECD). Daher ist es kein Zufall, dass sich das Sozialleistungskonzept Ademas für viele Länder letztlich in Richtung eines zu revidierenden Staatsquotenkonzeptes bewegt. Dies bedeutet, dass letztlich fast alle Politikbereiche „sozialpolitischen“ Zwecken zugeordnet werden können. Hier schließt sich der Kreis zu dem eingangs erwähnten Zitat.

Letztlich zeigt dies aber auch der Überblick über die Ursachendiskussion. In einigen Zusammenhängen sind zumindest starke Zweifel an der Richtigkeit vorhergehender Forschungsergebnisse deutlich geworden. Dies gilt insbesondere für die Verwendung von ökonomischen oder sozialen Variablen als Determinanten für das Wachstum von sozialstaatlichen Ausgaben. Bei den parteipolitischen und institutionellen Determinanten erscheinen die Unterschiede zwischen Brutto- und Netto-rechnung weniger dramatisch. Diese Variablen eignen sich aber, so die hier vertretene These, mithin besser zur Bestimmung konkreter Formen von Sozialpolitik als zur Bestimmung von deren Höhe im internationalen Vergleich.

Ademas Revisionen sind auch für andere Zusammenhänge äußerst wichtig. Aktuell beschäftigt sich die Forschung sehr stark mit der Frage, inwieweit traditionelle Wohlfahrtsstaaten durch internationalen Wettbewerb dazu gedrängt werden, schmerzhaft Kürzungen hinzunehmen (Scharpf 1999). Auch in dieser Debatte ist es notwendig, die konkreten Ursachen-/Wirkungsbezüge mit der jeweiligen Form von Sozialstaaten abzugleichen. So geht Howard (1997, S. 9) beispielsweise davon aus, dass Kürzungen des verborgenen Wohlfahrtsstaates völlig anders zustande kommen, als solche im öffentlich sichtbaren Wohlfahrtsstaat.

Ein weiteres Thema ist der Wandel der Sozialpolitik. Beispielsweise verändert sich der Mix sozialpolitischer Instrumente laufend. Es ist mehr als wahrscheinlich, dass gerade in Deutschland die staatliche Förderung privater Altersvorsorge stark ausgebaut werden wird. Hier sind neue Sozialstaatsindikatoren, wie die von Adema vorgeschlagenen, unerlässlich, um diese Arten von wohlfahrtsstaatlicher Steuerung durch Besteuerung auch in Zukunft erfassen zu können.

## Literaturhinweise

*Adema, Willem (2001):* Net Social Expenditure, 2<sup>nd</sup> Edition, OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers, No. 52, Paris.

*Adema, Willem (1999):* Net Social Expenditure, OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers, No. 38, Paris.

*Adema et al. (1996):* Net Public Social Expenditure, OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers, No. 19, Paris.

*Adema, Willem/Einerhand Marcel (1998):* The Growing Role of Private Social Benefits, OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers, No. 39, Paris.

*Agell, Jonas (2002):* On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent Seeking vs. Social Insurance, in: German Economic Review, 3:2, S. 107 – 136.

*Alesina, Alberto/Glaeser, Edward/Sacerdote, Bruce (2001):* Why Doesn't the U.S. Have a European-Style Welfare System?, NBER Working Paper Nr. 8524.

*Arjona, Roman/Ladaique, Maxime/Pearson, Mark (2001):* "Growth, Inequality and Social Protection." Labour Market and Social Policy – Occasional Papers, No. 51.

*Atkinson, Tony (1999):* The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. Munich Lectures of Economic, Chicago, MIT Press.

*Bundesministerium der Finanzen – BMF (1996):* Expertenkommission Alternative Steuer-Transfer-Systeme. Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierter Sozialleistungen, Bonn, Stollfuss Verlag.

*Blundell, Richard/MaCurdy, Thomas (1999):* "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches", in Handbook of Labor Economics. Orsley Ashenfelter and David Card eds., Band 3a, North-Holland (Elsevier), S. 1559 – 1730.

*Castles, Frank (2002):* Developing new measures of welfare state change and reform, in: European Journal of Political Research, 41:5, S. 613 – 641.

*Esping-Andersen, Gøsta (1990):* The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, Polity Press.

Freeman, Richard (1995): "Are Your Wages Set in Beijing?" *Journal of Economic Perspectives*, 9:3, S. 15 – 32.

Garrett, Geoffrey (1998): *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Giddens, Antony (1994): *Jenseits von Links und Rechts*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.

Howard, Christopher (1997): *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, New Jersey, Princeton University Press.

Huber, Evelyne/Ragin, Charles/Stephens, John D. (1993): *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State*, in: *American Journal of Sociology*, 99:3, S. 711 – 749.

Inman, Robert P. (1988): "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order", in: *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, Harvey S. Rosen (ed.), Chicago/ London, University of Chicago Press, S. 33 – 77.

International Labour Office – ILO (2000): *Cost of Social Security 1994–96. Nineteenth International Inquiry. Annex IV: Differences in the Statistical Frames of the Inquiries of the ILO and EUROSTAT and the OECD*, 20.08.2000.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/annex3.htm>

Kemmerling, Achim (2002): *The Employment Effects of Different Regimes of Welfare State Taxation. An Empirical Analysis of Core OECD countries*, MPIFG Discussion Paper, No. 02/8.

Kemmerling, Achim (2001): *Die Messung des Sozialstaates. Beschäftigungspolitische Unterschiede zwischen Brutto- und Netto-sozialleistungsquote*, WZB Diskussionspapier, FS I 01 – 201.

Kersbergen, Kees van (1995): *Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state*, London/New York, Routledge.

Kittel, Bernhard/Winner, Hans (2002): *How Reliable is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited*, MPIFG Diskussionspapier, 02/3.

Korpi, Walter/Palme, Joakim (1998): *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*, in: *American Sociological Review*, 63, S. 661 – 687.

Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.

Mendoza, Enrique G./Razin, Assaf/Tesar, Linda L. (1994): "Effective tax rates in macroeconomics: Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption." *Journal of Monetary Economics*, 34, S. 297 – 323.

*Milanovic, Branko (1999): "The median voter hypothesis, income inequality and income redistribution: An empirical test with the required data."*

<http://econ.worldbank.org/docs/1017.pdf>

*OECD (1995): The OECD Jobs Study: Taxation, Employment and Unemployment, Paris.*

*OECD (1997): Making Work Pay. Taxation, Benefits, Employment and Unemployment, Paris.*

*Pampel, Fred C./Williamson, John B. (1989): Age, Class, Politics, and the Welfare State, New York et al., Cambridge University Press.*

*Scharpf, Fritz W. (2000): "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities", in: Welfare and Work in the Open Economy, Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.), Oxford (Oxford UP), S. 21 – 124.*

*Schelkle, Waltraud (2000): Subsidizing Low Earnings. German Debates and U.S. Experiences, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69:1, S. 1 – 16.*

*Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen, Leske + Budrich, 2. Aufl.*

*Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen, Leske + Budrich, 3. Aufl.*

*Stephen, John D. et al. (1993, Internet): Comparative Welfare State Data Set, 9.12.1999. <http://lissy.ceps.lu/welf.zip>*

*Toft, Christian (2000): Jenseits der Dreiweltendiskussion, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1, S. 68 – 86.*

*Volkerink, Bjorn/Sturm, Jan-Egbert/Haan, Jakob de (2002): "Tax Ratios in Macroeconomics: Do Taxes Really Matter?" *Empirica*, 29, S. 209 – 224.*

*Wilensky, Harold L. (1975): The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley/ Los Angeles/ London, University of California Press.*