

Aktuelle Trends

*Klaus Werner*

Ungelöste Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung  
in Mittel- und Osteuropa

*Siegfried Beer/Joachim Ragnitz*

Betriebsgröße und Arbeitsproduktivität  
im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe

*Birgit Schultz*

Kostenvergleich ABM – Arbeitslosigkeit  
aus der Sicht öffentlicher Haushalte

*Brigitte Loose*

IWH-Bauumfrage:  
Ostdeutsches Baugewerbe – Schrumpfung setzt sich

## Ungelöste Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung in Mittel- und Osteuropa

*Die wirtschaftliche Entwicklung in Mittel- und Osteuropa wurde auch 1997 von einer Reihe schwerwiegender Probleme belastet. Wie in den Vorjahren entstanden in vielen Ländern durch den sich verstärkenden Importsog hohe Defizite in den Handels- und Zahlungsbilanzen. Die schnell wachsende Inlandsnachfrage vor allem nach Investitionsgütern und die anhaltende reale Aufwertung der Währungen gegenüber dem ECU und der DM hatten darauf wesentlichen Einfluß. Gleichzeitig verschlechterte sich die Wettbewerbsfähigkeit des Exportangebots, auch weil die Lohnstückkosten erheblich anstiegen. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, könnte es nach der Zahlungsbilanzkrise in Tschechien auch in den baltischen Ländern und in der Slowakei zur Aufgabe der bisher weitgehend starren Wechselkursbindung der Währungen und zur spürbaren Drosselung der Inlandsnachfrage kommen.*

*Ungeachtet der Probleme wird in diesem Jahr erstmals seit dem Beginn der Systemtransformation das zusammengefaßte Bruttoinlandsprodukt der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas den Vorjahreswert leicht – um voraussichtlich ein Prozent – übertreffen. In Mitteleuropa fällt der Aufwärtstrend allerdings schwächer als in den Vorjahren aus. Der Anstieg der Verbraucherpreise wurde trotz des starken Inflationsschubs in Bulgarien und Rumänien um mehr als zehn Prozentpunkte zurückgeführt. Die deutschen Exporte nach Mittel- und Osteuropa nahmen im Vergleich zu 1996 um mehr als ein Fünftel zu. Für das kommende Jahr ist insgesamt in Mittel- und Osteuropa mit einer Beschleunigung des Produktionswachstums auf 2,5 vH und der weiteren Stabilisierung des Preisniveaus zu rechnen. Rückschläge in einzelnen Ländern sind allerdings nicht auszuschließen.*

Die wirtschaftlichen Ergebnisse dieses Jahres in Mittel- und Osteuropa zeigen erneut, wie kompliziert und divergent Transformation und wirtschaftliche Erholung in der Region verlaufen. Beachtlichen Wachstumserfolgen in einigen Ländern und ihrer zunehmenden Integration in die Weltgüter- und -finanzmärkte stehen Stagnation oder gar schwerwiegende Rückschläge in anderen Ländern gegenüber; Fortschritte bei der Stabilisierung des Preisniveaus oder bei der Attrahierung von Direktinvestitionen sind ebenso zu beobachten wie Zah-

lungsbilanzkrisen, Verzögerungen bei der Privatisierung oder anhaltende Schwächen im Bankensektor. Die Gründe dafür liegen vorwiegend in den unterschiedlichen Ergebnissen bei der Verwirklichung marktwirtschaftlicher Reformen.<sup>1</sup> Die Unterschiede sind zugleich Ausdruck vielfach noch nicht überwundener Strukturprobleme der Vergangenheit und zum Teil neu entstandener Ungleichgewichte, denen die Wirtschaftspolitik nicht immer rechtzeitig und konsistent durch geeignete Maßnahmen begegnet ist. Nicht selten haben außenwirtschaftliche Einflüsse diese Disparitäten besonders deutlich werden lassen oder erheblich verstärkt. Alles in allem mehrten sich dennoch die ermutigenden Anzeichen dafür, daß in der Mehrzahl der Länder der Reformprozeß zügig fortgesetzt wird und es insgesamt in Mittel- und Osteuropa nunmehr zu einem anhaltenden wirtschaftlichen Wachstum kommt.<sup>2</sup>

Ungeachtet dieser optimistischen Erwartung gibt es schwerwiegende Probleme in den Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas, auf die die Wirtschaftspolitik adäquat reagieren muß, um die bisherigen Erfolge nicht zu gefährden und eine nachhaltige Aufwärtsentwicklung zu ermöglichen.

### **Wachsende Handels- und Leistungsbilanzdefizite**

Bereits seit 1994 haben sich die Handelsbilanzdefizite der mitteleuropäischen und der baltischen Staaten beständig vergrößert. Für einige Reformländer verstärkte sich dieser Trend im vergangenen Jahr und konnte auch 1997 nicht umgekehrt werden. Besonders davon betroffen waren die Slowakei und Tschechien sowie die baltischen Staaten. Auch in Polen kam es zu einer erheblichen Vergrößerung des Defizits. Ungarn dagegen konnte seine außenwirtschaftliche Position in den letzten Jahren verbessern. Als einziges osteuropäisches Land erzielte Rußland dank seiner hohen Energieträger- und Rohstoffausfuhren wesentliche Handelsüberschüs-

<sup>1</sup> Zu Erfolgen und Schwächen der marktwirtschaftlichen Reformen in den mittel- und osteuropäischen Assoziierungsländern der EU vergleiche: Agenda 2000 – Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen der Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen zur Europäischen Union, DOC/97/8. Brüssel, Straßburg 1997.

<sup>2</sup> Diese Erwartung äußert auch der Internationale Währungsfonds in seinem jüngsten Bericht. INTERNATIONAL MONETARY FUND: World Economic Outlook, October. Washington, D.C. 1997, S.16.

Tabelle 1:

## Salden in den Handels- und Leistungsbilanzen ausgewählter mittel- und osteuropäischer Länder

	Saldo der Handelsbilanz <sup>a</sup>						Saldo der Leistungsbilanz					
	in Mio. USD <sup>b</sup>			in vH des BIP			in Mio. USD <sup>b</sup>			in vH des BIP		
	1995	1996	1.Hj. 1997	1995	1996	1.Hj. 1997	1995	1996	1.Hj. 1997	1995	1996	1.Hj. 1997
Polen	-6.155	-12.697	-7.747	-5,2	-9,5	-10,9	5.455	-1.352	-2.697	4,6	-1,0	-3,8
Tschechien	-3.605	-5.906	-2.531	-7,6	-10,8	-9,1	-1.362	-4.476	-1.905	-2,9	-8,2	-6,8
Ungarn	-2.501	-3.057	-1.146	-5,7	-6,9	-5,0	-2.480	-1.678	-763	-5,7	-3,8	-3,3
Rumänien	-2.368	-3.351	-1.032	-6,6	-9,4	-6,0	-1.774	-2.612	-846	-5,0	-7,4	-4,9
Slowakei	-192	-2.104	-985	-1,1	-11,1	-9,8	649	-1.941	-1.006	3,7	-10,2	-10,1
Litauen	-943	-1.123	-825	-15,8	-14,4	-20,4	-614	-642	.	-10,3	-8,3	.
Lettland	-445	-877	-448	-10,0	-17,5	-17,3	-18	-454	.	-0,4	-9,0	.
Estland	-692	-1.127	-727	-19,2	-25,9	-31,8	-166	-445	-322	-4,6	-10,2	-14,1

<sup>a</sup> Entsprechend der Zollstatistik. – <sup>b</sup> Berechnet zu jahresdurchschnittlichen Wechselkursen.

Quellen: Nationale statistische Ämter; Nationalbanken; Berechnungen des IWH.

se. Da die mitteleuropäischen und baltischen Länder bei Dienstleistungen zumeist Überschüsse erzielten, waren die Minusbeträge in den Leistungsbilanzen zwar geringer als diejenigen beim Außenhandel. Dennoch erreichten sie in einigen Ländern (Estland, Slowakei, Tschechien, Rumänien) – auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – solche Dimensionen, daß Gefahren für Stabilität und Wachstum im weiteren nicht auszuschließen sind.<sup>3</sup>

### Reale Aufwertung setzte sich fort

Die Ursachen für die hohen Importüberschüsse der Reformländer sind vielfältig. Bereits seit einigen Jahren haben die mittel- und osteuropäischen Währungen kontinuierlich gegenüber den wichtigsten Welthandelswährungen real aufgewertet. Das hat sich auch im 1. Halbjahr 1997 nicht grundsätzlich geändert. Zwar schwächte sich seit dem Sommer 1996 die reale Aufwertung gegenüber dem US-Dollar ab oder ist sogar in eine reale Abwertung übergegangen. Gegenüber dem ECU und der DM ist sie jedoch weiter gewachsen.

Da die mittel- und osteuropäischen Länder den Hauptteil ihres Außenhandels mit der Europäischen Union abwickeln, hat dieser Umstand eine besondere Relevanz erhalten. Gerade in der für Osteuropa wichtigsten Handelsregion verschlechterten sich die Absatzbedingungen, und der Importanstieg setzte sich fort. Die ohnehin vorhandene Tendenz zu stei-

genden Handelsdefiziten gegenüber der Europäischen Union wurde damit noch verstärkt. Betroffen waren alle Länder, sowohl diejenigen, die wie Polen oder Ungarn die nominalen Abwertungsraten im Rahmen des Systems der gleitenden Wechselkurse (crawling peg) zu niedrig gewählt haben, oder solche wie Estland und Litauen, die ein Currency-Board-System verwenden. Für die Beseitigung des von der realen Aufwertung ausgehenden Drucks auf die Handelsbilanzen gibt es nur zwei marktkonforme Lösungsmöglichkeiten: Entweder können bei der sehr stark auf Stabilisierung orientierten Wechselkurspolitik die Preissteigerungsraten in kurzer

Tabelle 2:

Entwicklung der realen Wechselkurse zwischen Juli 1996 und Juli 1997<sup>a</sup>

- in vH -

	gegenüber		
	dem USD	dem ECU	der DM
Polen(PLN)	-10,5	+4,2	+7,9
Tschechien(CZK)	-18,5	-2,8	+0,7
Ungarn(HUF)	-8,8	+5,6	+9,4
Rumänien(ROL)	+7,5	+18,8	+23,0
Slowakei(SKK)	-8,1	+6,9	+10,7
Litauen(LTL)	+4,3	+17,1	+21,3
Lettland(LVL)	+1,6	+10,1	+14,0
Estland(EEK)	-7,1	+4,6	+8,3

<sup>a</sup> Negatives Vorzeichen entspricht realer Abwertung, positives Vorzeichen realer Aufwertung.

Quellen: Nationalbanken der mittel- und osteuropäischen Länder; Berechnungen des IWH.

<sup>3</sup> Vgl. GABRISCH, H.: Reale Aufwertung: Wachstumsbremse für mittel- und osteuropäische Länder, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/1997, S. 16-23.

Tabelle 3:  
Löhne, gesamtwirtschaftliche Produktivität und Lohnstückkosten  
- Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr -

		1994	1995	1996	1. Hj. 1997 <sup>a</sup>
Polen	Jahresdurchschnittslöhne	35,4	31,6	26,4	20,8
	BIP je Erwerbstätigen <sup>b</sup>	4,2	5,1	5,6	4,4
	Lohnstückkosten in Landeswährung	29,1	25,2	19,6	15,7
	Lohnstückkosten in ECU <sup>c</sup>	1,5	7,7	11,0	6,7
Tschechien	Jahresdurchschnittslöhne	18,5	18,5	18,4	13,3
	BIP je Erwerbstätigen <sup>b</sup>	1,8	5,5	4,9	2,3
	Lohnstückkosten in Landeswährung	16,4	12,3	12,9	10,8
	Lohnstückkosten in ECU <sup>c</sup>	16,6	11,5	12,5	12,0
Ungarn	Jahresdurchschnittslöhne	22,6	16,8	20,4	23,4
	BIP je Erwerbstätigen <sup>b</sup>	5,1	2,4	1,4	3,5
	Lohnstückkosten in Landeswährung	16,6	14,1	18,8	19,2
	Lohnstückkosten in ECU <sup>c</sup>	0,5	- 12,5	1,1	9,0
Slowakei	Jahresdurchschnittslöhne	17,0	14,3	13,3	14,7
	BIP je Erwerbstätigen <sup>b</sup>	6,8	4,6	6,0	5,7
	Lohnstückkosten in Landeswährung	9,6	9,3	6,9	8,5
	Lohnstückkosten in ECU <sup>c</sup>	3,9	7,8	7,0	10,2
Slowenien	Jahresdurchschnittslöhne	25,4	18,4	15,3	13,8
	BIP je Erwerbstätigen <sup>b</sup>	5,7	3,6	3,6	4,0
	Lohnstückkosten in Landeswährung	18,7	14,3	11,3	9,4
	Lohnstückkosten in ECU <sup>c</sup>	3,0	13,7	0,5	3,4

<sup>a</sup> Schätzung des IWH. – <sup>b</sup> Gesamtwirtschaftliche Produktivität. – <sup>c</sup> Entsprechend den Wechselkursveränderungen.

Quellen: Nationale statistische Ämter, Zentralbanken, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Berechnungen des IWH.

Zeit ausreichend gesenkt werden, oder die bisherige Wechselkurspolitik muß in diesen Ländern zumindest zeitweilig aufgegeben bzw. gelockert werden.<sup>4</sup>

### **Steigende Lohnstückkosten verschlechtern Wettbewerbsfähigkeit**

Eine der besonders problematischen Seiten der Wirtschaftsentwicklung in Mittel- und Osteuropa ist der rapide Anstieg der Lohnstückkosten, der auch im internationalen Vergleich zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition führen mußte.

Die Nominallöhne nahmen in der Regel schneller zu als die Summe aus Preis- und Produktivitätswachstum, so daß sich die Lohnquote erhöhte. Das betrifft nahezu alle mittel- und osteuropäischen Länder. Besonders ausgeprägt war diese Entwicklung während der letzten Jahre in Polen und Tschechien. Das zeigt sich vor allem bei der Analyse der entsprechenden Werte für die Gesamtwirtschaft, weil dort vielfach Beschäftigung mit sehr niedriger Produktivität erfolgt. Für die Industrie liegen aktu-

elle Angaben über die Bruttowertschöpfung, die zur Berechnung der industriellen Lohnstückkosten erforderlich sind, nicht vor. Anhand der Umsatzentwicklung ist zu vermuten, daß die Lohnstückkosten hier moderater gewachsen sind, weil in diesem Sektor bei durchschnittlicher Lohnentwicklung erhebliche Produktivitätsfortschritte erzielt wurden.<sup>5</sup> Die Industriedaten sind zwar für die preisliche Konkurrenzfähigkeit der Ausfuhren von größerer Bedeutung als die gesamtwirtschaftlichen Durchschnittswerte, unbestritten bleibt jedoch, daß der Lohnkostendruck auch in der Industrie erheblich ist. In dem Vergleich der in ECU ausgedrückten Lohnstückkostenentwicklung, der Positionsveränderungen auf den westeuropäischen Märkten besonders deutlich signalisiert<sup>6</sup>, widerspiegeln sich die bereits erwähnten unterschiedlichen Wechselkursbewegun-

<sup>4</sup> Eine Ausnahme kann bei drohender Hyperinflation erforderlich sein. So widerspricht diese Schlußfolgerung nicht der im Sommer erfolgten Einführung des Currency Board in Bulgarien, da es dort zunächst um die Sicherung einer disziplinierten Geld- und Finanzpolitik ging.

<sup>5</sup> Vgl. WERNER, K.: Die wirtschaftliche Lage in Mittel- und Osteuropa – Ergebnisse 1996 und Prognose 1997, in: IWH, Wirtschaft in Wandel 5/1997, S. 9.

<sup>6</sup> Der Vergleich mit westeuropäischen Unternehmen fällt ohnehin negativ aus: Im Unternehmenssektor der EU wuchsen die Lohnstückkosten während der letzten vier Jahre um lediglich 4,3 vH, in demjenigen Deutschlands sanken sie sogar um 0,7 vH. Berechnet nach: OECD: Wirtschaftsausblick 61, Juni. Paris 1997, S. A 16.

gen. Ungarn hat hier in den letzten Jahren dank nominaler Abwertungen seine Position relativ verbessern können. Bedenklich muß allerdings stimmen, daß dieser Erfolg im laufenden Jahr teilweise verloren gegangen ist. Im Unterschied dazu haben die weitgehend stabilen Wechselkurse in der Slowakei und in Tschechien den Anstieg der Lohnstückkosten in ECU fast ebenso hoch ausfallen lassen wie in Landeswährung. Die starke Abwertung der tschechischen Krone zur Jahresmitte hatte auf die Daten für das 1. Halbjahr noch keinen Einfluß.

Schlußfolgerungen aus der geschilderten Situation sind nicht leicht zu ziehen: Grundlegend ist, daß auch in den Transformationsländern die Gewährleistung einer weitgehend übereinstimmenden Lohn- und Produktivitätsentwicklung unabdingbar bleibt, weil nur so außenwirtschaftliche Positionen angesichts des internationalen Wettbewerbs gehalten oder sogar ausgebaut werden können. Dennoch ist nicht auszuschließen, daß die Beschäftigungs- und Lohnpolitik dem durch die sich verschlechternde soziale Situation ausgelösten Druck vielfach auch in Zukunft nachgeben wird.

#### ***Importsog durch steigende Inlandsnachfrage***

Neben den Wechselkursbedingten Ursachen sind die Importe auch als Folge der rasch wachsenden Inlandsnachfrage schnell gestiegen. Vielfach vermochte das Angebot der inländischen Produzenten die zunehmende Nachfrage in Menge und Qualität nicht zu decken. Deutlich erkennbar ist dieser Zusammenhang bei der Entwicklung der Einfuhren von Investitionsgütern. Polen und Ungarn, beides Länder mit hohem Investitionswachstum, importierten im 1. Halbjahr 1997 35,9 vH resp. 53 vH mehr Maschinen und Transportausrüstungen als im Vergleichszeitraum des Vorjahres. Diese Raten lagen weit über der durchschnittlichen Einfuhrsteigerung. Tschechien dagegen, das seine Investitionen im 1. Halbjahr drosselte, erhöhte die Investitionsgüterimporte um lediglich 1,4 vH. Der Einfluß des steigenden privaten Verbrauchs auf die Importentwicklung bei Verbrauchsgütern ist nicht so deutlich erkennbar. Jedoch haben die gestiegenen, sich stark differenzierenden Einkommen auch die Nachfrage nach hochwertigen Konsumgütern aus den westlichen Industrieländern anwachsen lassen.

Die Ausfuhren nahmen im 1. Halbjahr 1997 trotz des Konjunkturaufschwungs in Westeuropa etwas langsamer zu als die Importe. Dafür waren in erheblichem Maße angebotsseitige Probleme verantwortlich. Neben der sich häufig verschlechternden

preislichen Wettbewerbsfähigkeit blieb das Exportangebot im allgemeinen wenig diversifiziert und paßte sich nur langsam an die veränderte Nachfrage in Westeuropa an. Dafür spricht, daß sich im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren die Indizes des intra-industriellen Handels<sup>7</sup> zwischen der Europäischen Union und den ostmitteleuropäischen Ländern nur marginal erhöht haben. Eine Ausnahme bildete allerdings die ungarische Exportwirtschaft, bei der vor allem der Maschinenbau ein bemerkenswert hohes Exportwachstum nach Westeuropa erreichte. Offensichtlich trugen hier die Modernisierungsanstrengungen mit Hilfe ausländischer Direktinvestitionen erste Früchte.

#### ***Weitere Zahlungsbilanzkrisen sind nicht ausgeschlossen***

Die tschechische Zahlungsbilanzkrise im Frühjahr 1997 hat die latenten Gefahren deutlich gemacht, die sich aus wachsenden Handels- und Zahlungsbilanzdefiziten ergeben können. Bisher wurden diese allerdings in den meisten Ländern weitgehend problemlos durch Kapitalzuflüsse aus dem Ausland finanziert; die Devisenreserven mußten nicht eingesetzt werden. Die über dem internationalen Niveau liegenden Zinsen und eine geringe Volatilität der Wechselkurse förderten in einigen Ländern den Anstieg der Kapitalimporte, weil für ausländische Anleger die Renditeerwartungen hoch und ihr Wechselkursrisiko niedrig waren. Da aber die Kapitalzuflüsse zum Teil eine ungünstige Fristigkeitsstruktur bekamen, vergrößerte sich das Risiko einer plötzlichen Umkehr dieser Kapitalströme; denn kurzfristige Kapitalzuflüsse können im Gegensatz zu Direktinvestitionen relativ schnell und ohne größere Vermögensverluste aus dem Zielland abgezogen werden. Eine Zahlungsbilanzkrise bricht allerdings auch unter diesen Umständen erst dann aus, wenn das Leistungsbilanzdefizit ausufernd und die Wechselkurspolitik ihre Glaubwürdigkeit verliert. Das war in Tschechien der Fall:<sup>8</sup> Nachdem noch im Jahr 1996 ein Nettostrom an Portfolioinvestitionen von rund 700 Mio. US-Dollar zu verzeichnen war, wurden in der ersten Jahreshälfte 1997 etwa 150

<sup>7</sup> Der Index des intra-industriellen Handels ist ein Maß für die internationale Arbeitsteilung innerhalb der Industriebereichen. Es wurde berechnet mit Hilfe des Grubel-Lloyd-Index für 82 Gütergruppen (Kapitel) der Kombinierten Nomenklatur. Vgl. GRUBEL, H. G.; LLOYD, P. J.: *Intra-industry Trade*. London 1975.

<sup>8</sup> Ausführlich dazu: LINNE, T.; LÖHNIG, C.: *Zahlungsbilanzkrisen in Transformationsländern: Das Beispiel Tschechien*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 9/1997, S. 15-23.

Mio. US-Dollar netto exportiert. Zudem kam es zu einer massiven Währungssubstitution durch die privaten Haushalte. Der Wechselkurs der Krone mußte freigegeben werden, nachdem auch Interventionen der Zentralbank auf dem Devisenmarkt, die zu einer erheblichen Verringerung der Devisenreserven führten, ohne Erfolg geblieben waren. Auch aus anderen mittel- und osteuropäischen Ländern wurde – wohl auch im Ergebnis der tschechischen Zahlungsbilanzkrise – in diesem Jahr kurzfristiges Kapital abgezogen. Das traf bisher vor allem für die Slowakei, aber auch für Ungarn zu. Estland erlebte im Herbst gleichfalls eine Spekulationswelle gegen die Landeswährung Kroon. Schwerwiegende Folgen sind bisher ausgeblieben. Alles in allem hat sich aber auch in Mittel- und Osteuropa gezeigt<sup>9</sup>, daß die Wechselkursbindung einer Währung nicht erfolgreich sein kann, wenn über längere Zeit die Geld- und Einkommenspolitik nicht so gestaltet sind, daß Inflationsraten verhindert werden, die wesentlich über derjenigen der Ankerwährung(en) liegen oder sich ihr nicht zumindest deutlich annähern. Eine solche Politik wird dann unglaublich, wenn das Defizit in der Leistungsbilanz unter den gegebenen Bedingungen irreversibel erscheint und der Eindruck entsteht, daß die Währung überbewertet ist. Früher oder später wird dann durch die Märkte ein adäquater Wechselkurs erzwungen. Deswegen kann bei Beibehaltung der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik keineswegs ausgeschlossen werden, daß ähnliche Entwicklungen wie in Tschechien im Verlaufe des kommenden Jahres auch in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern eintreten werden. Besonders gefährdet erscheinen die Slowakei und die baltischen Staaten.

### ***Mitteuropäische Reformstaaten bleiben auf Wachstumskurs***

Die genannten Probleme belasteten zwar die Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa, die Erholungstendenzen blieben 1997 dennoch bestimmend. Nachdem sich während des letzten Winterhalbjahres das Wirtschaftswachstum in den Reformstaaten Mitteleuropas deutlich abgeschwächt hatte, ist seit dem Sommer wieder eine langsame Beschleunigung eingetreten. Vor allem in Polen und in der Slowakei sind die hohen Zuwachsraten des

<sup>9</sup> Dem entsprechen auch die Erfahrungen vieler Entwicklungsländer: Umfangreiche Kapitalzuflüsse sind nur bei hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten zu neutralisieren und meist mit wachsenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten verbunden. Vgl. IMF, a.a.O., S. 17.

Bruttoinlandsprodukts aus den Vorjahren nahezu unverändert geblieben. In Ungarn wurde die gesamtwirtschaftliche Produktion sogar erheblich schneller ausgeweitet, nachdem die restriktiven Effekte des Stabilisierungspakets vom März 1995 nachgelassen hatten. Die Wirtschaft in Slowenien verblieb auf dem moderaten Wachstumspfad. In Tschechien allerdings hat es während des 1. Halbjahres 1997 im Zusammenhang mit der Zahlungsbilanzkrise und danach wegen der Folgen der Flutkatastrophe einen erheblichen Produktionseinbruch gegeben. Dort wird die Jahreswachstumsrate deutlich niedriger ausfallen als zuvor. Besonders kritisch verlief die Entwicklung in Bulgarien und Rumänien: Ausgelöst durch eine tiefe Finanz- und Wirtschaftskrise wurden von den neuen Regierungen Programme konsequenter, längst überfälliger marktwirtschaftlicher Reformen eingeleitet. Die in ihnen enthaltenen Aufgaben zur Durchsetzung unvermeidlicher struktureller Anpassungen (Schließung unrentabler Unternehmen, Abschaffung von Preissubventionen, Einschnitte in soziale Transfers) ließen Nachfrage und Produktion erheblich zurückgehen.<sup>10</sup>

In den mitteleuropäischen Volkswirtschaften gingen die entscheidenden Wachstumsimpulse weiterhin von der inländischen Nachfrage aus. Eine Ausnahme bildete Ungarn, wo die expandierenden Ausfuhren wichtige Anstöße gaben. Der private Verbrauch nahm fast überall zu, und besonders in Polen und in der Slowakei<sup>11</sup> war zudem das Investitionswachstum hoch. Die ungarische Wirtschaft verzeichnete auf diesem Gebiet erstmalig nach zwei Jahren des Rückgangs einen erfreulichen Aufschwung.

Bei der Stabilisierung der Verbraucherpreise hat es in diesem Jahr insgesamt keine Fortschritte gegeben. Einstellige Preissteigerungsraten wurden erneut nur in der Slowakei, in Tschechien und in Slowenien erreicht. Eine deutliche Rückführung der Inflation ist lediglich in Polen und in Ungarn gelungen; sie verblieb aber auch dort auf unbefriedigend hohem Niveau. Die wichtigsten Gründe für den anhaltenden Preisauftrieb waren mit unterschiedlicher Gewichtung für einzelne Länder kontinuierliche oder diskretionäre Währungsabwertungen, die An-

<sup>10</sup> Ausführlich zur Situation in Bulgarien vgl. MEISSNER, T.: Rückschläge bei der Transformation Mittel- und Osteuropas: Das Beispiel Bulgarien, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1997, S. 13-17.

<sup>11</sup> Wiederum waren es überwiegend Investitionen der öffentlichen Hand in Infrastrukturprojekte, während die privaten Investitionen stagnierten.

Tabelle 4:

## Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise in Mittel- und Osteuropa

- Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr -

	Gewicht in vH	Bruttoinlandsprodukt				Verbraucherpreise <sup>a</sup>			
		1995	1996	1997 <sup>b</sup>	1998 <sup>b</sup>	1995	1996	1997 <sup>b</sup>	1998 <sup>b</sup>
Polen	16,2	7,0	6,0	6	5½	27,8	19,9	15	12
Tschechien	6,6	4,8	4,4	1½	2½	9,1	8,8	8½	9
Ungarn	5,3	1,5	1,3	3	3½	28,2	23,5	18	14
Rumänien	4,3	7,1	4,1	- 3	- 1	32,8	38,8	100	25
Slowakei	2,3	6,8	6,9	5½	4	9,9	2,7	6	7
Slowenien	2,2	4,1	3,1	3½	4	12,6	9,9	9	8
Bulgarien	1,1	2,6	- 10,9	- 6	0	62,1	123,3	420	40
<i>Mitteuropa(7)<sup>c</sup></i>	<i>38,0</i>	<i>5,5</i>	<i>4,2</i>	<i>3,3</i>	<i>3,6</i>	<i>24,9</i>	<i>22,1</i>	<i>35,1</i>	<i>13,5</i>
Litauen	0,9	3,0	3,6	4	4	39,6	24,6	7½	6
Lettland	0,6	- 1,6	2,8	4	4	25,0	17,6	8	7
Estland	0,5	4,3	4,0	5	5	29,0	23,1	13	10
<i>Baltische Staaten(3)<sup>c</sup></i>	<i>2,1</i>	<i>1,9</i>	<i>3,5</i>	<i>4,3</i>	<i>4,3</i>	<i>32,2</i>	<i>22,2</i>	<i>9,0</i>	<i>7,3</i>
Rußland	53,0	- 4,2	- 6,0	0	2	197,4	47,8	14½	12
Ukraine	5,3	- 11,8	- 10,0	- 6	- 2	376,7	80,6	20	17
Weißrußland	1,6	- 10,0	2,6	8	4	709	52,7	55	45
<i>GUS-Länder(3)<sup>c</sup></i>	<i>59,9</i>	<i>- 5,0</i>	<i>- 6,1</i>	<i>- 0,3</i>	<i>1,7</i>	<i>226,7</i>	<i>50,7</i>	<i>16,1</i>	<i>13,3</i>
<b>MOE insgesamt<sup>c</sup></b>	<b>100,0</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 2,0</b>	<b>1,1</b>	<b>2,5</b>	<b>139,1</b>	<b>39,1</b>	<b>23,1</b>	<b>13,3</b>
<i>Nachrichtlich:</i> exportgewichtet <sup>d</sup>		2,5	1,9	2,2	3,2				

<sup>a</sup> Jahresdurchschnitt. – <sup>b</sup> Prognose des IWH. – <sup>c</sup> Summe der aufgeführten Länder. Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt zu jahresdurchschnittlichen Wechselkursen. – <sup>d</sup> Gewichtet mit dem Anteil an den deutschen Ausfuhren.

Quellen: Nationale statistische Ämter; Berechnungen des IWH; 1997 und 1998: Prognose des IWH. Angaben gerundet.

hebung administrierter Preise und ein erheblicher Kostenanstieg wegen des über die Produktivitätssteigerung hinausgehenden Lohnzuwachses. In Bulgarien und in Rumänien haben nach der Preis- und

Wechselkursliberalisierung die Abwertung der Währungen und die bis dahin zurückgestaute Inflation zu einem steilen Anstieg der Verbraucherpreise während des ersten Halbjahres geführt, der erst in den letzten Monaten von einer wesentlich langsameren Preisentwicklung abgelöst wurde. Abermals wurde offenbar, daß die nach der hohen Inflation in der Anfangsperiode der Transformation erreichten Stabilitätserfolge noch sehr gefährdet sind und leicht von Perioden der Instabilität abgelöst werden können.

Tabelle 5:

Bruttoanlageinvestitionen und privater Verbrauch<sup>a</sup>

- Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr -

	Bruttoanlageinvestitionen			Privater Verbrauch		Real-löhne
	1995	1996	1. Hj. 1997	1995	1996	1. Hj. 1997
Polen	17,1	25,6	24,4	4,5	7,2	5,8 <sup>b</sup>
Tschechien	16,1	12,4	- 2,2	6,4	6,0	5,4 <sup>b</sup>
Ungarn	- 5,3	- 4,4	9,0	- 6,6	- 4,0	5,5 <sup>b</sup>
Slowakei	9,4	38,9	27,7	3,4	7,7	8,1 <sup>c</sup>
Slowenien	17,1	8,9	.	9,0	1,8	5,2 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Für das 1. Halbjahr 1997 liegen keine Angaben zum privaten Verbrauch vor. Zur Orientierung wird der Zuwachs der Reallohne angegeben. – <sup>b</sup> Zuwachs der Nettoeallöhne. – <sup>c</sup> Zuwachs der Bruttoeallöhne.

Quellen: Nationale statistische Ämter; Berechnungen des IWH.

**Wirtschaftliche Erholung und nachlassende Inflation in den baltischen Staaten**

Nachdem in den baltischen Staaten bereits in den Vorjahren eine allmähliche Erholung eingesetzt hatte, blieb die Wirtschaftsentwicklung auch 1997 aufwärts gerichtet. Nach dem überaus starken Produktionseinbruch der Vorjahre erfolgte sie von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau und sollte deshalb nicht überbewertet werden. Angesichts des erheblichen Engagements ausländischer Investoren

wären durchaus noch höhere Wachstumsraten zu erwarten gewesen.<sup>12</sup> Der private Verbrauch wurde stark ausgeweitet, die Investitionen erfolgten vorwiegend in die Infrastruktur und den Dienstleistungssektor. Allerdings passivierte sich der Außenbeitrag weiter. Reformfortschritte, insbesondere was die Liberalisierung des Handels, die Bedingungen für ausländisches Kapital und die Privatisierung strategischer Unternehmen angeht, sind namentlich in Estland unübersehbar.<sup>13</sup> Rückstände bei der Restrukturierung von Industrie und Landwirtschaft sowie die Folgen der Bankenkrise von 1995 in Lettland und Litauen<sup>14</sup> üben weiterhin retardierende Wirkungen aus. Der Preisauftrieb konnte in allen drei Ländern spürbar zurückgedrängt werden. Insgesamt bewegt er sich bereits in diesem Jahr im einstelligen Bereich.

### **Stabilisierung der Produktion in den GUS-Ländern**

Die wirtschaftliche Lage in den europäischen GUS-Ländern blieb auch in diesem Jahr ambivalent. Allenfalls auf einzelnen Gebieten und in bestimmten Regionen sind Anzeichen einer nachhaltigen Erholung auszumachen.<sup>15</sup> In Rußland scheint sich im Jahresverlauf eine allmähliche Produktionsstabilisierung durchgesetzt zu haben. Ausgegangen ist sie von einem leichten Anstieg des privaten Verbrauchs, während die hohen Nettoexporte der Vorjahre geschrumpft sind.<sup>16</sup> Die Ukraine meldet dagegen weiterhin eine erhebliche Verringerung der Produktion, die jedoch nicht mehr ganz so stark wie in den Vorjahren ist. Rückstände bei der Verwirklichung marktwirtschaftlicher Reformen sind in bei-

den Ländern – auch im Vergleich zu den erfolgreichen mitteleuropäischen Ländern – nicht zu übersehen. So wurde die Investitionstätigkeit nochmals erheblich eingeschränkt, vor allem weil sich die Rahmenbedingungen für Investitionsentscheidungen und die Gewinnerwartungen der Unternehmen kaum verbesserten. Erfolge wurden bei der Eindämmung der Inflation erreicht; die Bemühungen um die weitere Konsolidierung der öffentlichen Haushalte waren nicht zuletzt wegen der hohen Steuermindereinnahmen wenig erfolgreich. In Weißrußland kam es zwar zu einem beachtlichen Produktionsanstieg. Er war allerdings maßgeblich auf vielfältige staatliche Eingriffe – z.B. bei der Förderung von Investitionen (unter anderem in den Wohnungsbau) oder bei der Regulierung der Wirtschaftsbeziehungen zu Rußland (Barterhandel) – zurückzuführen und dürfte damit kaum von Dauer sein. Zudem war er mit beträchtlichen Preissteigerungen verbunden.

### **Aussichten für 1998**

Für das kommende Jahr sind die Wachstumsaussichten Mittel- und Osteuropas im wesentlichen optimistisch zu bewerten. Das setzt allerdings Erfolge bei der Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts voraus, ohne daß es zu Produktionseinbrüchen kommt. In Mitteleuropa bleibt die Investitionsnachfrage relativ robust, zumal die ausländischen Direktinvestitionen infolge verbesserter Standortbedingungen voraussichtlich weiter wachsen werden. Damit könnten die jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten auch angesichts der Anregungen, die von der konjunkturbedingt erhöhten Nachfrage in der Europäischen Union ausgehen, leicht über den diesjährigen Werten liegen. In Tschechien wird die Wirtschaft nach den ersten Erfolgen bei der Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts trotz der Dämpfung der Inlandsnachfrage ihre Wachstumsschwäche wohl relativ schnell überwinden. In Bulgarien kann es ebenso wie in Rumänien zur Überwindung des Produktionsrückgangs, in der zweiten Jahreshälfte 1998 sogar zu einem leichten Leistungsanstieg kommen, wenn die strukturellen Umgestaltungen in der Industrie weitergeführt werden und die ausländischen Direktinvestitionen wieder zunehmen. Wegen der dort zu erwartenden Preisstabilisierung wird sich die durchschnittliche Inflationsrate in der Region deutlich verringern. Auch für die baltischen Länder sind die Wachstumsaussichten gut. Das gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, daß es ihnen gelingt, durch schnell steigende Ausfuhren die

---

<sup>12</sup> Schätzungen von Wirtschaftsexperten über einen mehr als 11prozentigen Anstieg des estnischen Bruttosozialprodukts im ersten Halbjahr 1997 und eine darin vermutete Überhitzung der Konjunktur (Handelsblatt vom 5. November 1997, S. 9) erscheinen nach der Analyse der Aufkommens- und Verwendungsaggregate als unrealistisch.

<sup>13</sup> Vgl. OECD: Wirtschaftsausblick, 61, Juni, Paris 1997, S. 141.

<sup>14</sup> Ursachen für die Bankenkrise waren unverhältnismäßig hohe zweifelhafte Forderungen der Banken an nicht mehr wettbewerbsfähige Unternehmen, eine lange hinausgezögerte und inkonsequente staatliche Bankenaufsicht und ein wenig geschultes Kreditmanagement in den Banken.

<sup>15</sup> Ausführlich vergleiche dazu: DIW; IfW; IWH: Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus, Verordnetes Wachstum ohne Perspektive? (Elfter Bericht), in: IWH-Forschungsreihe 7/1997.

<sup>16</sup> Die von Goskomstat Moskau gemeldeten Daten für die ersten drei Quartale lassen darauf schließen, daß die Endverwendung insgesamt noch leicht unter dem Vorjahreswert (ca. -1 vH) liegt. Die für das Gesamtjahr für das BIP prognostizierte Null berücksichtigt eher seine Entstehungsseite.



Tabelle 6:  
Deutscher Außenhandel mit den Ländern Mittel- und Osteuropas

	Ausfuhren			Einfuhren			Handelsbilanzsaldo		
	Veränderungen in vH zum Vorjahr						in Mio. DM		
	1995	1996	Jan.- Juli 97	1995	1996	Jan.- Juli 97	1995	1996	Jan.- Juli 97
Mittel- und Südosteuropa (7)	21,4	18,4	22,9	23,3	5,0	20,9	2.029	7.682	5.763
darunter:									
Polen	22,6	29,0	28,5	22,6	- 1,8	16,7	280	4.184	3.526
Tschechien	22,5	17,2	19,1	24,5	7,6	17,9	1.242	2.477	1.762
Ungarn	10,2	18,8	29,9	27,7	14,7	32,1	122	426	250
Baltische Länder (3)	10,9	23,4	47,4	40,3	6,7	34,2	287	595	524
GUS-Länder (3)	- 1,1	9,1	31,4	4,4	11,8	16,1	- 1.635	- 2.183	- 371
darunter:									
Rußland	- 4,3	11,3	32,1	3,2	32,1	15,6	- 3.277	- 3.944	- 1.701
<b>MOE insgesamt<sup>a</sup></b>	<b>15,1</b>	<b>16,4</b>	<b>25,5</b>	<b>18,0</b>	<b>6,9</b>	<b>19,9</b>	<b>681</b>	<b>6.094</b>	<b>5.916</b>

<sup>a</sup> Summe der aufgeführten Länder.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH.

Handelsbilanzdefizite und durch eine Zurückführung der Geldmengenexpansion die Stabilitätsgefahren zu verringern. In Rußland wird wohl erstmals seit sechs Jahren eine leichte Belebung der Produktion eintreten, verbunden mit einem erneuten geringfügigen Nachlassen der Inflation, während in der Ukraine allenfalls der Produktionsrückgang zum Stillstand gebracht werden kann.

### *Hohe Dynamik der deutschen Exporte nach Mittel- und Osteuropa*

Nachdem bereits in den vergangenen Jahren der deutsche Außenhandel mit den Transformationsländern schnell zugenommen hat, scheint das Jahr 1997 auf diesem Gebiet zum bisher erfolgreichsten zu werden. Bis Ende Juli wuchsen die deutschen Exporte in diese Region um etwa ein Viertel, und auch die Einfuhren expandierten überdurchschnittlich im Vergleich mit dem Außenhandel insgesamt. Für Deutschland ist Mittel- und Osteuropa damit zur Handelsregion mit der höchsten Dynamik geworden; ihr Anteil am deutschen Gesamthandel hat inzwischen die Zehnprozentmarke deutlich überschritten.

Die deutschen Exportüberschüsse haben sich gegenüber den mitteleuropäischen und den baltischen Staaten erheblich ausgeweitet. Wenn der hohe Anteil der Investitionsgüter an den deutschen Ausfuhren zielstrebig für die Modernisierung der mittel- und osteuropäischen Exportindustrien genutzt wird und es damit mittelfristig zu wieder schneller wachsenden Einfuhren von Gütern und Leistungen aus Mittel- und Osteuropa kommt, ergeben sich aus

dem jetzigen Ungleichgewicht noch keine Gefahren für die zukünftige Handelsdynamik. In diesem Jahr sind auch die Ausfuhren nach Rußland beschleunigt gestiegen. Offenbar haben bereits die ersten Anzeichen der dort einsetzenden Produktionsstabilisierung die Nachfrage nach Importgütern stark vergrößert. Insgesamt konnten die deutschen Unternehmen trotz wachsender Konkurrenz aus anderen EU-Ländern ihre Positionen auf den Ostmärkten behaupten, teilweise sogar ausbauen. Unternehmen aus den neuen Bundesländern haben daran einen wieder leicht wachsenden Anteil.<sup>17</sup>

Auch für das Jahr 1998 ist mit einer Zunahme der Ausfuhren in zweistelliger Größenordnung zu rechnen. Die Gründe dafür liegen in dem erwarteten leicht beschleunigten Wachstum der meisten mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften, darunter auch derjenigen Rußlands, das wegen seines hohen Gewichts das Gesamtbild wesentlich beeinflusst. Dabei wird sich vor allem die Investitionstätigkeit überdurchschnittlich entwickeln, was der Struktur der deutschen Exportwirtschaft entgegenkommt.

*Klaus Werner (wrn@iwh.uni-halle,.de)*

<sup>17</sup> In den ersten fünf Monaten 1997 steigerten die neuen Bundesländer ihre Exporte nach Rußland zwischen 28 vH (Brandenburg) und 75 vH (Sachsen), nach Polen zwischen 34 vH (Sachsen-Anhalt) und 78 vH (Brandenburg) und nach Tschechien zwischen 29 vH (Sachsen-Anhalt) und 38 vH (Brandenburg). Nur die Ausfuhren Thüringens nach Tschechien gingen gegenüber dem Vorjahreszeitraum leicht zurück. Berechnet nach Angaben der Statistischen Landesämter.

## Betriebsgröße und Arbeitsproduktivität im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe

*In Ostdeutschland hat sich im Verlauf der zurückliegenden Jahre eine Betriebsgrößenstruktur herausgebildet, die geprägt ist von einer großen Zahl kleiner und mittlerer Betriebe. Häufig wird in der geringen Größe der Unternehmen ein entscheidender Grund für die Schwierigkeiten der ostdeutschen Wirtschaft gesehen, den Produktivitätsrückstand zu Westdeutschland aufzuholen und einen steileren Wachstumspfad zu erreichen. Vor diesem Hintergrund hat das IWH den Einfluß untersucht, der von der kleinbetrieblichen Größenstruktur auf das Produktivitätsniveau im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe ausgeht. Es zeigt sich, daß die Betriebsgrößenstruktur keinen sehr großen Einfluß auf das durchschnittliche Produktivitätsniveau hat; rechnerisch kann nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Produktivitätslücke hierdurch erklärt werden.*

Die Unternehmenslandschaft in Ostdeutschland ist geprägt durch einen verhältnismäßig hohen Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen. Grund hierfür ist neben der unvermeidlichen Schrumpfung der ehemaligen Treuhandunternehmen vor allem die Gründungsdynamik der vergangenen Jahre. Für den Verlauf des Aufbauprozesses in den neuen Ländern ist diese Größenstruktur nicht ohne Bedeutung, fällt es kleinen Unternehmen doch oftmals vergleichsweise schwer, überregionale Märkte zu erschließen, die für Investitionen benötigten Finanzierungsmittel einzuwerben oder konkurrenzfähige Kostenstrukturen zu verwirklichen. Es wurden daher die Betriebsgrößenstrukturen in Ostdeutschland näher untersucht, vor allem mit Blick auf die Frage, ob in der Dominanz kleiner Betriebe und Unternehmen ein Grund für das niedrige durchschnittliche Produktivitätsniveau liegen könnte.<sup>18</sup> Die nachfolgende Betrachtung beschränkt sich dabei aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf das Verarbeitende Gewerbe.

<sup>18</sup> Den Determinanten der Produktivitätslücke Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland geht das IWH in einer Reihe von Artikeln nach. Bisher erschienen sind: RAGNITZ, J.: Zur Produktivitätslücke in Ostdeutschland. – DIETRICH, V.: Kapitalausstattung und Produktivitätsrückstand im ostdeutschen Unternehmenssektor, beide in: IWH, Wirtschaft im Wandel 7/1997. – ROTHFELS, J.: Die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur und die Produktivitätslücke, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/1997.

### **Dominanz kleiner und mittlerer Betriebe**

Amtliche Angaben über die Betriebsgrößenstrukturen in Ostdeutschland liegen bislang nur für das Jahr 1994 vor. In jenem Jahr waren von den damals noch 800.000 Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe<sup>19</sup> drei Viertel in mittelständischen Betrieben (bis 500 Beschäftigten) tätig, davon mehr als ein Viertel in Kleinbetrieben (bis 49 Beschäftigten) (vgl. Tabelle 1). Ganz anders in Westdeutschland: Hier entfielen auf große Betriebe mehr als 40 vH aller Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes.

Tabelle 1:  
Betriebe<sup>a</sup> und Beschäftigte des Verarbeitenden Gewerbes<sup>b</sup> in Ost- und Westdeutschland nach Beschäftigtengrößenklassen 1994  
- in vH -

Betriebe mit ... bis ... Beschäftigten	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Beschäftigte	Betriebe	Beschäftigte	Betriebe
1 - 19	6,2	44,2	5,2	56,8
20 - 49	14,8	27,8	8,6	19,2
50 - 99	16,8	14,7	10,1	10,5
100 - 199	18,4	8,0	12,6	6,6
200 - 499	18,9	3,9	19,1	4,5
500 - 999	11,2	1,0	13,5	1,5
1.000 und mehr	13,7	0,5	30,9	0,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Einschließlich industrielle Kleinbetriebe mit weniger als 20 Beschäftigten; jeweils Ende September. Handwerksbetriebe mit weniger als 20 Beschäftigten unberücksichtigt. – <sup>b</sup> Abgrenzung nach der Systematik der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1979 (SYPRO).

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Mittlerweile dürften diese Unterschiede eher noch akzentuierter ausfallen, denn eine Reihe der im Jahre 1994 noch im Besitz der Treuhandanstalt stehenden Betriebe dürfte seither geschrumpft, aufgespalten oder geschlossen worden sein.

Aus der Kostenstrukturstatistik für das Jahr 1995 liegen darüber hinaus Angaben über die wirtschaftliche Leistungskraft von Unternehmen – aufgeschlüsselt nach Beschäftigtengrößenklassen – vor. Beide Statistiken sind nicht uneingeschränkt miteinander vergleichbar, da Untersuchungsgegenstand der Kostenstrukturstatistik Unternehmen sind, die wiederum mehrere Betriebsstätten unterhalten

<sup>19</sup> Ohne Handwerksbetriebe mit weniger als 20 Beschäftigte.

können. Die Aussage, daß sich in Ostdeutschland eine mittelständisch geprägte Struktur herausgebildet hat, gilt jedoch auch für Unternehmen.

### **Produktivität auch größenabhängig**

Empirische Untersuchungen für Westdeutschland zeigen nun, daß die Arbeitsproduktivität (Bruttowertschöpfung je Beschäftigten) im Verarbeitenden Gewerbe mit der Unternehmensgröße ansteigt (vgl. Tabelle 2), wobei sich der durchschnittliche Produktivitätsabstand zwischen großen und kleinen Unternehmen in den letzten 15 Jahren sogar noch vergrößert hat.

Tabelle 2:

Bruttowertschöpfung je Beschäftigten<sup>a</sup> im Verarbeitenden Gewerbe<sup>b</sup> Ost- und Westdeutschlands 1995 nach Beschäftigtengrößenklassen

Unternehmen mit ... bis ... Beschäftigten	Ostdeutschland in DM	Westdeutschland in DM	Ost/West-Relation in vH
20 - 49	53.339	83.190	64,1
50 - 99	56.324	85.011	66,3
100 - 199	61.261	92.864	66,0
200 - 499	67.897	99.287	68,4
500 - 999	105.804	110.243	96,0
1.000 und mehr	71.058	130.844	54,3
Insgesamt	66.488	111.007	59,9

<sup>a</sup> Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten. Wertschöpfung ohne Umsatzsteuer, Beschäftigte ohne Heimarbeiter. – <sup>b</sup> Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993 (WZ 93).

Quelle: Statistisches Bundesamt.

In der Literatur wird eine ganze Reihe möglicher Ursachen für dieses Muster diskutiert, ohne daß sich bisher ein geschlossenes Theoriegebäude herausgebildet hätte.<sup>20</sup> So werden produktionstheoretische Überlegungen ins Feld geführt, nach denen größere Betriebe durch Großserienproduktion Kostenvorteile für sich ausnutzen können. Weitgehend unumstritten ist auch das Argument, daß in größeren Betrieben eine produktivitätssteigernde innerbetriebliche Spezialisierung leichter möglich ist als in kleineren. Allerdings steigen mit zunehmender Unternehmensgröße auch die Koordinations- und Motivationskosten an, so daß – so ein gängiges Gegenargument – kleinere Unternehmen flexibler auf geänderte Marktsituationen reagieren können. Aus

<sup>20</sup> Vgl. z.B. SCHMIDT, A. G.: Der Einfluß der Unternehmensgröße auf die Rentabilität von Industrieunternehmen. Wiesbaden 1995. – HÜTTINGER, K.: Unternehmensgröße und Wirtschaftsdynamik. München 1984.

allem resultiert, daß eine optimale Betriebsgröße existiert, die aber je nach Branche und Marktumfeld unterschiedlich sein dürfte.

Die für Ostdeutschland verfügbaren Daten zur Wertschöpfung zeigen zunächst ein ähnliches Bild wie in Westdeutschland. Die Arbeitsproduktivität steigt auch hier mit zunehmender Unternehmensgröße an; größere Unternehmen (zwischen 500 und 1.000 Beschäftigte) erzielen eine nahezu doppelt so hohe Bruttowertschöpfung je Beschäftigten wie kleine Unternehmen (zwischen 20 und 50 Beschäftigte). Auffällig ist jedoch, daß die Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten eine deutlich geringere Produktivität aufweisen als die Unternehmen in der darunter liegenden Größenklasse. Entscheidender Grund hierfür dürfte sein, daß es sich bei den in Ostdeutschland zu jenem Zeitpunkt registrierten Großunternehmen um Unternehmen handelt, die von der Treuhandanstalt erst spät privatisiert werden konnten und deshalb im Jahre 1995 in ihrem Umstrukturierungsprozeß noch nicht sehr weit vorangekommen waren. Bei den kleineren Unternehmen hingegen dürfte dieser Effekt keine allzu große Rolle mehr gespielt haben: Soweit es sich dabei um neuerrichtete Produktionsstätten handelt, erlauben die Produktionsanlagen ohnehin eine hocheffiziente Herstellungsweise; in den Fällen, in denen es sich um ehemalige Treuhandunternehmen handelt, lag deren Privatisierung im Jahre 1995 meist schon längere Zeit zurück, so daß Investitionen und Personalabbau hier bereits produktivitätswirksam hatten werden können.

Insgesamt liegt das durchschnittliche Produktivitätsniveau im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands nach den Ergebnissen der Kostenstrukturstatistik bei knapp 60 vH des westdeutschen Durchschnittsniveaus. Leicht darunter liegt die Produktivitätsrelation in den großen Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten – hierfür dürften die oben genannten Ursachen maßgeblich sein. In den übrigen Größenklassen wurden hingegen deutlich über dem Durchschnitt liegende Werte verzeichnet. So liegt das Produktivitätsniveau in den Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten im Mittel bei knapp zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus, ohne daß ein enger Zusammenhang zur Unternehmensgröße erkennbar wäre. In den etwas größeren Unternehmen (500 bis 1.000 Beschäftigte) wird im Durchschnitt hingegen sogar ein nahezu gleiches Produktivitätsniveau erreicht wie in westdeutschen Unternehmen dieser Größenklasse. Dieses überraschende Ergebnis dürfte damit zusammenhängen,

daß es sich hierbei zu einem großen Teil um solche Unternehmen handelt, die einem westdeutschen oder einem ausländischen Konzern angeschlossen sind: Nicht allein, daß diese Unternehmen mit finanzieller Unterstützung ihrer Muttergesellschaften verhältnismäßig schnell saniert werden konnten; wichtig ist auch, daß das Problem, aus eigener Kraft neue Märkte erschließen zu müssen, sich bei diesen Unternehmen nicht stellte. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß ostdeutsche Konzernunternehmen häufig ohne personalintensiven Verwaltungsapparat auskommen, da Funktionen, wie Marktforschung, Forschung und Entwicklung, in den Muttergesellschaften ausgeführt werden. Darüber hinaus mögen aber auch branchenspezifische Aspekte eine Rolle spielen, nämlich dann, wenn sich in Ostdeutschland in dieser Größenklasse Unternehmen solcher Wirtschaftszweige konzentrieren, die im Vergleich zu Westdeutschland den Produktivitätsrückstand bereits weitgehend abbauen konnten. Die verfügbaren Informationen aus der Kostenstrukturstatistik reichen aber nicht aus, diesen Aspekt näher zu überprüfen.

### **Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Produktivitätslücke nur gering**

Alles in allem scheint es somit nicht die geringe Präsenz großer Unternehmen in Ostdeutschland zu sein, die für das niedrige Produktivitätsniveau verantwortlich ist: Abgesehen von den Sonderfällen der beiden oberen Größenklassen – die ohnehin nur geringe Fallzahlen aufweisen – liegt das durchschnittliche Produktivitätsniveau im Verarbeitenden Gewerbe weitgehend unabhängig von der Unternehmensgröße bei etwa zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus. Ermittelt man – rein hypothetisch – das durchschnittliche Produktivitätsniveau<sup>21</sup>, das sich bei gleichem Besatz der einzelnen Größenklassen wie in Westdeutschland ergeben würde, so ergibt sich, daß nur etwa vier Prozentpunkte der gesamten Produktivitätslücke durch diesen Effekt erklärbar sind. Damit bestätigt sich einmal mehr, daß der Produktivitätsrückstand, der sich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zeigt, kein statistischer Effekt ist, sondern realwirtschaftliche Ursachen hat.

*Siegfried Beer (sbr@iwh.uni-halle.de)*

*Joachim Ragnitz (jrg@iwh.uni-halle.de)*

## **Kostenvergleich ABM – Arbeitslosigkeit aus der Sicht öffentlicher Haushalte**

*Entgegen weitverbreiteter Meinungen ist die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) bedeutend teurer als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit. So erfordert die Finanzierung einer ABM-Stelle verglichen mit den entsprechenden Ausgaben für Arbeitslosigkeit mindestens das 1,5fache an finanziellen Mitteln.*

*Zu diesem Ergebnis gelangt man, wenn die direkten staatlichen Transfers an die Arbeitslosen, die auf Basis von Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) dem Mitteleinsatz in ABM jeweils unter Berücksichtigung von Rückflüssen, Vorleistungs- und Multiplikatoreffekten gegenübergestellt werden. Dabei ist zu beachten, daß die Berechnung der indirekten Kostenentlastungen methodisch verzerrt ist und wesentliche ökonomische Einflußgrößen konzeptionell vernachlässigt werden. Würden auch diese einbezogen, hätte das eine noch wesentlich ungünstigere Relation zur Folge.*

*Während die Bundesanstalt für Arbeit der Hauptfinanzier von ABM ist, profitieren öffentliche Institutionen wie der Bund, die Länder, Kommunen und andere Sozialversicherungsträger von der Durchführung der ABM. Das führt nicht*

*zuletzt zu einem verdeckten Finanzausgleich auf Kosten der Beitragszahler und damit zu einer zusätzlichen Belastung der Lohnnebenkosten.*

### **Konzept des Kostenvergleichs ABM – Arbeitslosigkeit**

Die Wirkungen von ABM werden regelmäßig vom IAB quantifiziert. In diesem Konzept werden die Nettokosten des zweiten Arbeitsmarktes als Differenz zwischen durchschnittlichen Kosten der Arbeitslosigkeit und durchschnittlichen Kosten von ABM berechnet. Die Kosten<sup>22</sup> resultieren aus Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit und der sonstigen öffentlichen Haushalte. Die Teilnehmer an ABM kommen schwerpunktmäßig aus Zielgruppen, wie Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose und Frauen. Um den Einfluß solcher Struktureffekte auf den Kostenvergleich auszuschalten, beschränkt sich der Vergleich auf eine merkmalsentsprechende Gruppe von Arbeitslosen. Diese bezieht im Ver-

<sup>21</sup> Die Methodik entspricht der bei J. Rothfels, a.a.O., angegebenen Vorgehensweise.

<sup>22</sup> Der Kostenbegriff entspricht hier dem Ausgabenbegriff, da es sich um eine Ein-Perioden-Betrachtung handelt.

gleich zum Durchschnitt der Arbeitslosen etwas geringere Transferleistungen aufgrund niedriger Arbeitslosenentgelte und einem höheren Anteil von Arbeitslosenhilfebeziehern.

Der Kostenvergleich ABM – Arbeitslosigkeit berücksichtigt direkte und indirekte Rückflüsse an die öffentliche Hand. Zu den direkten Effekten zählen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, die in den öffentlichen Bereich zurückfließen. Die indirekten Effekte beinhalten darüber hinausgehende Nachfragewirkungen, z.B. durch Vorleistungsbezug. Die damit verbundenen Multiplikatoreffekte werden mit Hilfe eines Input-Output-Modells quantifiziert.

Wertschöpfungsleistungen werden in dem Kostenvergleich nicht angesetzt, da die erbrachten Leistungen nicht für den Markt bestimmt sind und demzufolge auch keine Preisbewertung vorliegt.<sup>23</sup>

### ***Direkte Kosten von ABM im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie bei Arbeitslosigkeit***

Geht man von den IAB-Daten aus und stellt in einem einfachen Vergleich die direkten staatlichen Transfers an einen Arbeitslosen dem Mitteleinsatz gegenüber, der notwendig ist, um eine ABM-Stelle für die gleiche Zeit zu finanzieren, so kommt man auf das 2,5fache an Kosten gegenüber Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 1). Zu den Ausgaben für ABM gehören die Lohnkosten sowie die eingesetzten Mittel für Material und Technik. Die Kosten für Arbeitslosigkeit umfassen die direkten Transfers an die Arbeitslosen und die Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit an die anderen Sozialversicherungsträger. Bei dieser Gegenüberstellung der Bruttokosten werden Rückflüsse in die öffentlichen Kassen nicht berücksichtigt.

Werden diese Rückflüsse als direkte Effekte betrachtet, kann man die Nettokosten von ABM näher quantifizieren. Dazu werden die Beiträge in die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung jeweils bei ABM und Arbeitslosigkeit ermittelt. Die Nettokosten von Arbeitslosigkeit reduzieren sich dadurch von 18.900 DM auf 11.400 DM je Jahr und Arbeitslosen. Bei ABM sind noch weitere Rückflüsse zu berücksichtigen. So erhält die Bundesanstalt für Arbeit einen Teil der ABM-Fördermittel in Form von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung zurück. Dem Fiskus fließen bei ABM zusätzlich höhere

Steuereinnahmen zu, da das Einkommen aus ABM grundsätzlich höher ist als die Transfers bei Arbeitslosigkeit. Unter diesen Prämissen sinkt die absolute Kostenmehrbelastung von ABM gegenüber Arbeitslosigkeit von 28.700 DM je Jahr und Beschäftigten in der Bruttoberechnung auf 17.800 DM je Jahr und Beschäftigten in der Nettoberechnung. Bildet man bei diesem Konzept aber die Relation der Kosten, so ist ein Beschäftigter in ABM immer noch 2,5mal so teuer wie alternativ die Finanzierung von Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 1). Die Rückflüsseffekte verändern hier also lediglich das Niveau, nicht jedoch die Relation zwischen den Kosten für ABM und Arbeitslosigkeit im Vergleich zur Bruttokostenbetrachtung.

### ***Quantifizierung der indirekten Effekte über Input-Output-Tabellen***

Die direkten Effekte lassen sich nach dem IAB-Konzept relativ eindeutig quantifizieren. Problematisch ist hingegen die weiterführende Berechnung der indirekten Effekte. Grundlage dafür sind Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekte.<sup>24</sup> Sie werden aufgrund von Produktionsverflechtungen und damit verbundenen Beschäftigungseffekten aus Input-Output-Tabellen ermittelt.<sup>25</sup> Allerdings beruhen diese auf den empirisch beobachteten Verknüpfungen und Annahmen für die Gesamtwirtschaft, die entscheidend vom ersten Arbeitsmarkt determiniert werden. Effekte des zweiten Arbeitsmarktes fließen lediglich marginal ein.<sup>26</sup>

Die Input-Output-Analyse basiert auf der Annahme, daß Produktionsfaktoren in einem festen Verhältnis kombiniert werden. Diese Annahme ist zweifellos für den zweiten Arbeitsmarkt nicht erfüllt, da hier Technologie durch manuelle Arbeit substituiert wird.<sup>27</sup> Damit unterscheiden sich Input- und Vorleistungsstrukturen sowie die Lohnquoten des zweiten

<sup>23</sup> Einen Ansatz für Wertschöpfungsüberlegungen liefern Modellberechnungen des IWH für einen limitationalen Produktionsprozeß. Demnach beträgt die Produktivität in ABM-Projekten lediglich 1/8 derjenigen aus entsprechenden Unternehmen der Privatwirtschaft.

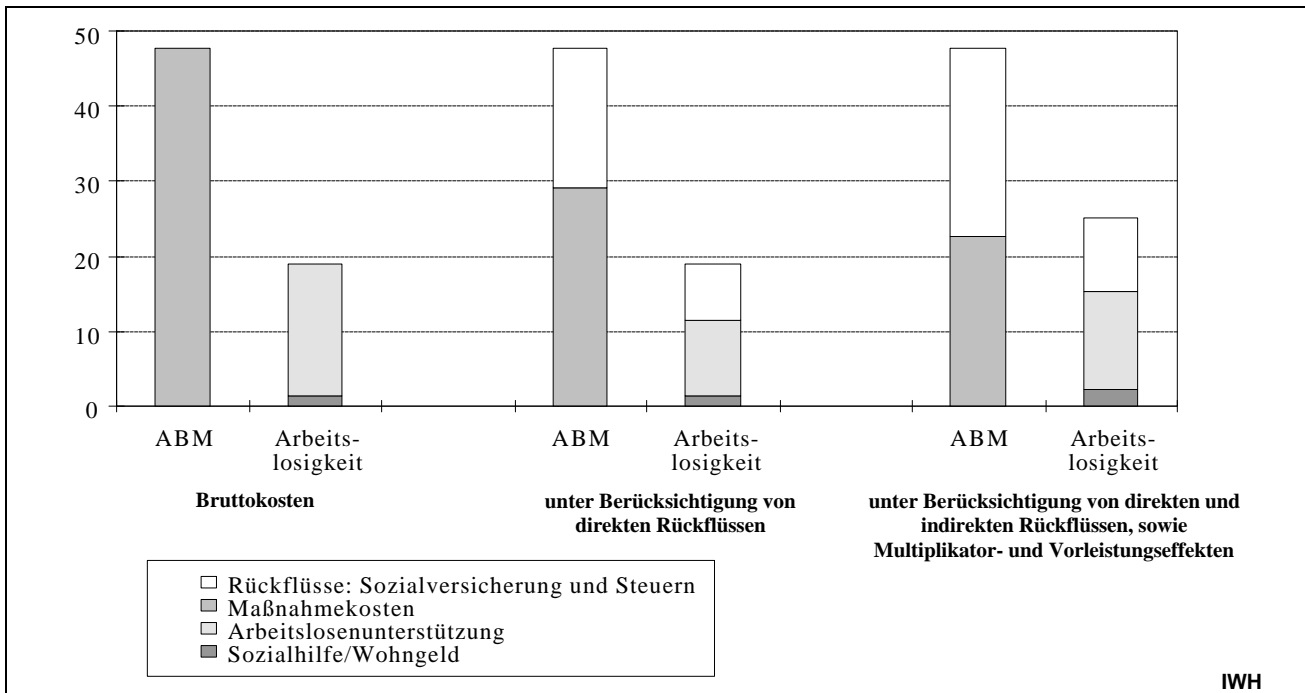
<sup>24</sup> Vgl. BACH, H.-U.; SPITZNAGEL, E.: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in Brinkmann, C.; Schober, K., (Hrsg.): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 193. Nürnberg 1992, S. 224.

<sup>25</sup> Vgl. SPITZNAGEL, E.: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Beiträgen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 45. Nürnberg 1979, S. 38 ff.

<sup>26</sup> Vgl. STÄGLIN, R.: Input-Output-Rechnung für die Bundesrepublik Deutschland, in: DIW-Beiträge zur Strukturpolitik. Berlin 1973, S. 40.

<sup>27</sup> Vgl. SCHULTZ, B.: Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1997, S. 8-12.

Abbildung 1:  
 Kostenvergleich ABM-Arbeitslosigkeit  
 - in Tausend DM je Person und Jahr -



Quelle: Autorengruppe: Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß 1990-1996, in: IAB Werkstattbericht 5/1997, Tabelle 17; Berechnungen des IWH.

Arbeitsmarktes stark von denen im Verflechtungsmodell. Die ermittelten indirekten fiskalischen Effekte von ABM sind folglich verzerrt, da sie die für Beschäftigungsmaßnahmen typischen Strukturen nicht berücksichtigen. Dabei ist freilich unbestritten, daß es neben den direkten auch indirekte Effekte gibt, fraglich ist nur ihre quantitative Ausprägung.

Erweitert man ungeachtet der genannten Vorbehalte die bisherige Kostenvergleichsrechnung ABM-Arbeitslosigkeit um die indirekten Effekte, so ergibt sich immerhin noch eine Kostenmehrbelastung von 50 vH gegenüber der Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 1). Der Anstieg der Kosten für Arbeitslosigkeit ergibt sich hierbei aus der Zurechnung von Folgekosten. Arbeitslosigkeit reduziert gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Konsum und Vorleistungen). Dadurch verringert sich die bestehende Beschäftigung – Arbeitslosigkeit induziert weitere Arbeitslosigkeit.

**Wesentliche Einflußgrößen auf indirekte Effekte im Input-Output-Ansatz nicht thematisiert**

Eine Reihe von relevanten Effekten fehlen im Input-Output-Ansatz des IAB. Diese sind konzeptionell und methodisch schwer integrierbar, aber dennoch von entscheidender Wichtigkeit.

Einige von diesen nicht quantifizierten Effekten mindern die Kosten von ABM gegenüber der Arbeitslosigkeit, die meisten erhöhen sie allerdings.

1. So wird ABM eine wichtige soziale Funktion zugesprochen. Durch die Beschäftigung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme und einer daraus resultierenden sozialen Integration können öffentliche Ausgaben<sup>28</sup> z.B. durch geringere Kriminalität oder weniger psychosomatische Erkrankungen eingespart werden. Zweifellos ist ABM aber nicht die einzige Alternative, um diese sozialen Kosten zu senken.

2. ABM haben auch zum Ziel<sup>29</sup>, die Chancen der Teilnehmer für eine Wiederbeschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Gelingt dies, könnten in Zukunft öffentliche Ausgaben für Arbeitslosigkeit eingespart und Mehreinnahmen durch Sozialbeiträge und Steuern realisiert werden. Obwohl ABM zum Zeitpunkt der Durchführung teurer ist als Arbeitslosigkeit, besteht damit die Möglichkeit, daß sich zukünftig diese Mehrausgaben rentieren und ABM damit eher als Investition zu be-

<sup>28</sup> Vgl. TRUBE, A.: Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung: eine exemplarische Untersuchung, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 189. Nürnberg, 1995.

<sup>29</sup> § 91 ff AFG.

trachten ist. Allerdings weisen bisherige empirische Befunde nicht auf tatsächlich signifikant gestiegene Wiederbeschäftigungschancen hin,<sup>30</sup> so daß der erwartete zukünftige positive Ertrag der Beschäftigungsmaßnahmen eher gering ausfallen dürfte. Kostensteigernd wirkt hingegen, daß durch ABM der Anspruch auf Arbeitslosengeld – der teuersten Form der passiven Unterstützung – erneuert wird. So können im Fall von Arbeitslosigkeit nach Ablauf der ABM für die öffentlichen Kassen sogar höhere Kosten entstehen als ohne Teilnahme an der Maßnahme.

3. Auch besteht die Gefahr, daß durch ABM reguläre Beschäftigung verdrängt wird. Der Garten- und Landschaftsbau in Ostdeutschland ist dafür ein prägnantes Beispiel.<sup>31</sup> Gerade in diesem Sektor werden durch einen massiven Einsatz von ABM im kommunalen Grünpflegebereich private Unternehmen verdrängt bzw. deren Marktzutritt erschwert. Die Konsequenz ist, daß durch die öffentlich finanzierten Beschäftigungsmaßnahmen Beschäftigte der Privatwirtschaft entlassen werden und somit auf Arbeitslosenunterstützung angewiesen sind. Damit steigen durch ABM gleichzeitig auch die Kosten für die Arbeitslosenunterstützung.

4. Nicht zuletzt verhindert bzw. verzögert der massive Einsatz von Beschäftigungsmaßnahmen die Anpassung des Arbeitsmarktes an die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Das führt zu Effizienzverlusten, auch in Form von Arbeitslosigkeit und daraus folgend zu zusätzlichen öffentlichen Kosten.

5. Überdies beeinflußt die Höhe der Mehrbelastung durch öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen letztlich auch den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung. Eine Überschlagsrechnung zeigt, daß Einsparungen bei ABM eine Beitragsreduzierung in Höhe bis zu einem halben Prozentpunkt rechtfertigen könnten.<sup>32</sup> Damit wäre man dem Ziel der

Senkung der Lohnnebenkosten zumindest ein Stück näher.

Durch die negativen indirekten Effekte von ABM steigen die Kosten der öffentlichen Haushalte nicht nur im Zeitpunkt der Finanzierung, sondern auch noch in nachfolgenden Perioden. Die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Effekte, die finanziell entlastend wirken könnten, sind hingegen eher gering. So kann von einer insgesamt höheren Kostenmehrbelastung der ABM als die erwähnten 50 vH im Vergleich zur Arbeitslosigkeit ausgegangen werden.

### ***Kosten-Nutzen-Bilanz von ABM für die verschiedenen öffentlichen Institutionen***

Obwohl die Finanzierung von ABM gegenüber der Arbeitslosigkeit mehr kostet, stellt sich diese Bilanz für die verschiedenen öffentlichen Institutionen erheblich differenzierter dar (vgl. Abbildung 2). Selbst bei der öffentlichen Hand gibt es Nutznießer und Kostenträger von ABM. Von Interesse ist dabei insbesondere, wie die Nettozahlungsströme zwischen den Institutionen verteilt werden und welche Wirkungen das hat.

Die Hauptlast an den Kosten der Arbeitslosigkeit und auch an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen trägt eindeutig die Bundesanstalt für Arbeit. ABM ist im Vergleich zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit für die Bundesanstalt für Arbeit fast 5mal teurer.<sup>33</sup> Ein Grund dafür ist, daß auch Arbeitslosenhilfeempfänger von der Bundesanstalt für Arbeit bei einer ABM gefördert und auf diesem Wege sogar wieder einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld erlangen. Bringt man den zeitlichen Aspekt in die Kostenbetrachtung ein, ist festzustellen, daß die Bundesanstalt für Arbeit sogar noch eine höhere Belastung aufgrund der Durchführung von ABM zu tragen hat. Ist der Teilnehmer nach Ablauf der ABM erneut arbeitslos, kann er nun auf einen Versicherungsanspruch zurückgreifen, dessen Aufbau die Bundesanstalt für Arbeit selbst finanziert hat.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Vgl. STEINER, V.; KRAUS, F.: Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in Steiner, V.; Bellmann, L. (Hrsg.): Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192. (1995), S. 412 ff.

<sup>31</sup> Vgl. SCHULTZ, B.: Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbaus in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/1996, S. 12-19.

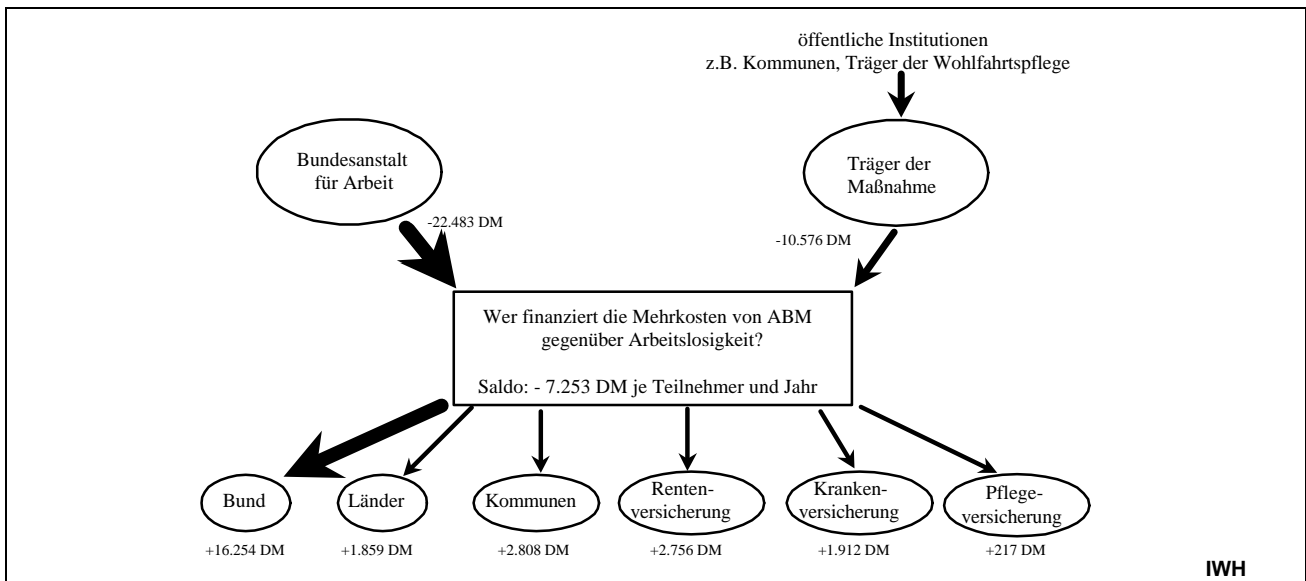
<sup>32</sup> Grundlage für die Berechnung sind die Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, die 1996 84,3 Mrd. DM betragen. Unter der Annahme, daß der Bundeszuschuß konstant bleibt, wären ohne ABM lediglich Einnahmen in Höhe von 77,4 Mrd. DM notwendig, um den Haushalt zu decken.

<sup>33</sup> Laut Angaben des IAB fördert die Bundesanstalt für Arbeit ABM durchschnittlich mit 35.566 DM je Beschäftigten und Jahr. Die in ABM geförderten Teilnehmern haben zuvor im Durchschnitt (strukturbereinigt) bei der Bundesanstalt Kosten in Höhe von 6.846 DM je Beschäftigten und Jahr (Arbeitslosengeld und Sozialversicherung) verursacht. Durch die Teilnahme an einer ABM fließen je Beschäftigten und Jahr 2.044 DM an Beiträgen zurück.

<sup>34</sup> Bei dem Instrument der Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG ist die Kostenbelastung für die Bundesanstalt in der laufenden Periode kostenneutral, da nur das durchschnittliche Arbeitslosengeld zu Förderung verwendet wird. In späteren Perioden und bei anderen Institutio-

Abbildung 2:

Finanzierung der Mehrkosten von ABM gegenüber Arbeitslosigkeit durch die öffentlichen Institutionen



Quelle: Autorengemeinschaft: Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß 1990-1996, in: IAB Werkstattbericht 5/1997, Tabelle 17; Berechnungen des IWH.

Für den Bund dagegen bedeutet die Durchführung von ABM gegenüber der Finanzierung von Arbeitslosenhilfe eine starke fiskalische Entlastung, denn Kosten werden von der allgemeinen Steuerfinanzierung in die Beitragsfinanzierung der Versicherten verschoben. Lediglich über die Defizitdeckung des Haushaltes wird der Bund an den höheren Kosten der Bundesanstalt für Arbeit beteiligt.

Für die Kommunen kann die Alternative ABM gegenüber Arbeitslosigkeit unter bestimmten Bedingungen vorteilhaft sein. Tatsächlich ist im kommunalen Bereich die Durchführung von ABM der reinen Arbeitslosigkeit vorzuziehen, wenn – wie vor allem in Ostdeutschland – der Eigenanteil der Maßnahmeträger sehr gering ist. Die Kommune spart in diesem Fall Sozialhilfeleistungen und das Wohngeld ein.

Ob die Sozialversicherungsträger höhere Einnahmen durch einen Arbeitslosen oder durch einen ABM-Teilnehmer erzielen, hängt von dem Verhältnis der Bemessungsgrundlage für die Arbeitslosenunterstützung und dem Arbeitslohn in ABM ab. Als pauschaler Richtwert gilt: Wenn die Entlohnung in ABM deutlich unter 80 vH des früheren Arbeitslohnes liegt, nach dem die Arbeitslosenunterstützung berechnet wird, so fließen den Sozialkassen im Fall von ABM weniger Beiträge zu als bei Arbeits-

losigkeit. Allerdings ist diese Konstellation bei der gegenwärtigen zielgruppenspezifischen Förderpraxis eher die Ausnahme, so daß die Sozialversicherungsträger bei der Durchführung von ABM im Durchschnitt profitieren.

Vergleicht man die verschiedenen öffentlichen Institutionen hinsichtlich ihrer Netto- bzw. entlastung, so ist die Durchführung von ABM für die Gebietskörperschaften und den Bund nicht nur kostenneutral, sondern sie profitieren sogar wesentlich durch die Beschäftigungsmaßnahmen. Damit werden die Beitragszahler der Sozialversicherung übermäßig belastet und die Steuerzahler entsprechend entlastet. Inwieweit dies zu rechtfertigen ist, hängt wesentlich von der Zielsetzung der Beschäftigungsmaßnahmen ab. Wird das Ziel der ABM primär in der Verbesserung der Wiedereinstiegschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt gesehen, so kann die überproportionale Finanzierung der Maßnahmen durch die Arbeitslosenversicherung durchaus zu rechtfertigen sein. Dann ist jedoch eine strenge Evaluierung dieses Zielkriteriums nötig. Bisherige Untersuchungen weisen eher darauf hin, daß ABM die individuellen Chancen auf eine reguläre Beschäftigung nicht verbessern.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Vgl. STEINER, V.; KRAUS, F.: Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in: Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192, (1995), S. 412 ff.

nen treten jedoch genau die gleichen Effekte auf wie bei ABM.



Liegt das Hauptanliegen der Beschäftigungsmaßnahmen dagegen im sozialen Bereich, wovon derzeit aufgrund der sozialpolitischen Diskussion eher auszugehen ist, handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und sollte entsprechend über Steuermittel finanziert werden.

Sind ABM also primär unter diesem sozialen Gesichtspunkt zu betrachten, so ist die derzeitige Finanzierungsstruktur kritisch zu bewerten. Tatsächlich erfolgt dann ein verdeckter Finanzausgleich zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit. Da

die Finanzierung des Haushaltes der Bundesanstalt erheblich durch Beiträge bestimmt wird, werden die Kosten von ABM und darüber hinaus auch die Entlastungen der anderen öffentlichen Haushalten im wesentlichen von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Arbeitgebern getragen. Ein möglicher Beschäftigungsimpuls für den ersten Arbeitsmarkt durch eine Senkung der Lohnnebenkosten wird durch die Durchführung von ABM eher verhindert.

*Birgit Schultz (bsc@iwh.uni-halle.de)*

## Ostdeutsches Baugewerbe: Schrumpfung setzt sich 1998 fort

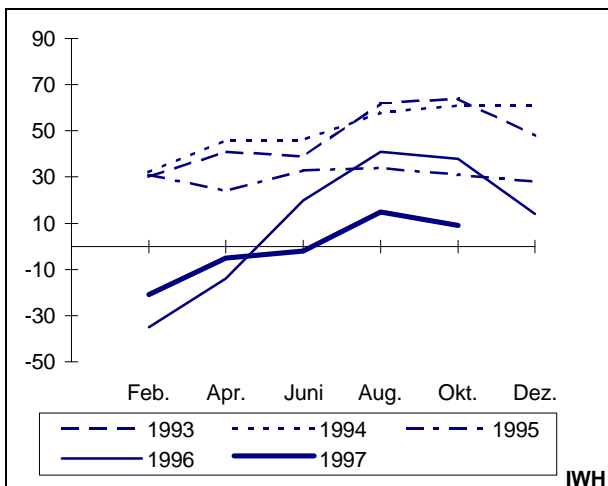
Laut IWH-Umfrage unter 300 ostdeutschen Bauunternehmen im Oktober 1997 hat sich die Geschäftslage nach dem Sommerhoch verschlechtert. Die ohnehin schwache Aufwärtstendenz ist damit in diesem Jahr beendet. Die Stimmung unterschreitet den Wert aus der vorangegangenen Befragung im August um weit mehr als ein Drittel, den Vorjahreswert sogar um drei Viertel. Nur noch 15 vH der befragten Unternehmen schätzen die aktuelle Geschäftslage mit „gut“ ein, 40 vH mit „eher gut“. Dagegen stufen 37 vH das derzeitige Baugeschäft mit „eher schlecht“ und 8 vH sogar mit ausgesprochen „schlecht“ ein.

Die Erwartungen, die jetzt bis in das Frühjahr 1998 reichen, flauen besonders deutlich ab. Der Saldo aus den positiven und negativen Bewertungen der Geschäftsaussichten erreicht den niedrigsten Wert seit Beginn der Befragung 1993. Mit zwei

Dritteln der Unternehmen überwiegen hier eindeutig die Pessimisten. Das trifft mit graduellen Unterschieden auf alle Sparten zu. Die ostdeutsche Bauproduktion wird bei rückläufiger Nachfrage nach Wirtschafts- und Wohnbauten auch 1998 weiter sinken.

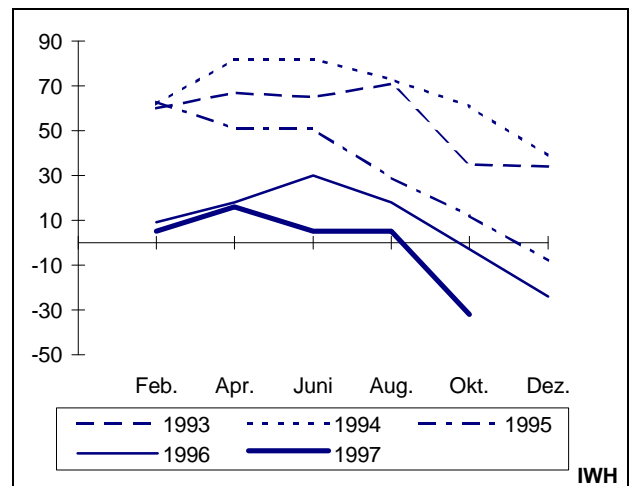
Ausschlaggebend für den Nachfragerückgang ist, daß sich der Wirtschaftsbau angesichts umfangreicher Investitionen in den zurückliegenden Jahren und bereits bestehender Angebotsüberhänge weiter kräftig abschwächt. Diese Entwicklung trifft in hohem Maße auf den gewerblichen Hochbau zu, während verschiedene Infrastrukturinvestitionen im Umweltschutz, der Energie- und Wasserversorgung die Nachfrage eher noch stützen. Die Impulse aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der neuen Länder bleiben aber derzeit insgesamt zu schwach, um die Abwärtstendenz im Wirtschaftsbau aufzu-

Abbildung 1:  
Entwicklung der Geschäftslage im ostdeutschen Baugewerbe  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Bauumfragen.

Abbildung 2:  
Entwicklung der Geschäftsaussichten im ostdeutschen Baugewerbe  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Bauumfragen.

halten. Darüber hinaus wird der Rückgang im Mietwohnungsbau nach dem Auslaufen der Übergangsregelung zur steuerlichen Förderung ab der zweiten Hälfte dieses Jahres voll durchschlagen. Der Volumenindex der Auftragseingänge für den Wohnungsbau verringerte sich in den Monaten Juli/August um 19 vH gegenüber den Vorjahresmo-

naten. Eine stützende Wirkung geht aufgrund der immer noch günstigen Fördermöglichkeiten und des niedrigen Zinsniveaus vom selbstgenutzten Eigenheimbau und den Sanierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand aus.

Brigitte Loose (blo@iw.h.uni-halle.de)

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage im ostdeutschen Baugewerbe - Oktober 1997  
- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Okt 96	Aug 97	Okt 97	Okt 96	Aug 97	Okt 97	Okt 96	Aug 97	Okt 97	Okt 96	Aug 97	Okt 97	Okt 96	Aug 97	Okt 97
- in vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe <sup>a</sup> -															
<b>Geschäftslage</b>															
<b>Baugewerbe insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>46</b>	<b>38</b>	<b>40</b>	<b>27</b>	<b>35</b>	<b>37</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>38</b>	<b>15</b>	<b>9</b>
<b>Zweige/Sparten</b>															
Bauhauptgewerbe	18	16	13	46	38	36	31	37	42	4	8	9	28	10	-1
darunter <sup>b</sup>															
Hochbau	24	22	16	57	35	34	18	35	42	1	9	8	64	13	0
Tiefbau	9	9	4	34	42	35	47	44	52	11	5	9	-15	2	-22
Ausbaugewerbe	42	30	21	42	36	50	14	28	22	2	6	7	68	32	42
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 19 Beschäftigte	37	30	23	51	42	40	9	21	25	3	7	12	77	44	25
20 bis 249 Beschäftigte	25	21	16	45	38	40	26	32	36	4	8	8	39	19	11
250 und mehr Beschäftigte	15	5	4	50	33	46	35	57	46	0	5	4	30	-24	0
<b>Statusgruppen</b>															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	17	13	7	48	35	37	30	44	47	5	8	9	29	-5	-13
Neugründungen	20	23	24	45	43	35	35	23	35	0	11	7	30	32	17
Bauhandwerk	41	32	26	41	43	50	15	22	18	3	4	6	65	50	53
<b>Geschäftsaussichten</b>															
<b>Baugewerbe insgesamt</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>38</b>	<b>40</b>	<b>27</b>	<b>46</b>	<b>42</b>	<b>54</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>-3</b>	<b>5</b>	<b>-32</b>
<b>Zweige/Sparten</b>															
Bauhauptgewerbe	8	11	6	34	36	25	50	48	55	8	5	14	-14	-6	-37
darunter <sup>b</sup>															
Hochbau	9	15	7	44	35	23	43	46	54	4	5	16	7	-1	-40
Tiefbau	10	7	4	19	37	22	61	51	65	11	6	10	-43	-14	-50
Ausbaugewerbe	16	17	8	51	51	30	33	26	54	0	6	9	34	35	-25
<b>Größengruppen</b>															
1 bis 19 Beschäftigte	11	16	11	57	40	43	29	33	34	3	12	13	37	12	6
20 bis 249 Beschäftigte	11	14	7	39	43	25	44	38	55	7	6	13	-1	13	-36
250 und mehr Beschäftigte	10	5	4	30	19	23	60	76	68	0	0	4	-20	-52	-45
<b>Statusgruppen</b>															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	6	9	5	37	35	21	50	52	61	7	4	12	-13	-13	-47
Neugründungen	16	20	14	41	42	29	41	25	49	3	13	8	13	23	-13
Bauhandwerk	18	17	7	38	48	32	39	32	47	5	4	14	12	29	-22

<sup>a</sup> Summe der Wertungen pro Jahr jeweils gleich 100 - Ergebnisse gerundet. - <sup>b</sup> Hoch- und Tiefbau werden als Darunterposition ausgewiesen, da ein Teil der an der Umfrage beteiligten Unternehmen keiner dieser Sparten eindeutig zugeordnet werden kann.

Quelle: IWH-Baumfragen.