



**6 | 2003**

56. Jg., 13.–14. KW, 31. März 2003

# ifo Schnelldienst

*Hans-Werner Sinn*

- Zwanzig Mezzogiornos
- Eine Korrektur des EU-Verfassungsentwurfs

## Zur Diskussion gestellt

*Bruno S. Frey, Ignatio Angeloni und Ludger Schuknecht, Charles B. Blankart und Dennis C. Mueller, Klaus Hänsch*

- Ökonomische Aspekte der EU-Verfassung

## Forschungsergebnisse

*Michael Reinhard*

- Ökonomische Strategien und Wirkungen industrieller Anwendung von Internettechnologie

*Andrea Gebauer*

- Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens

## Daten und Prognosen

*Erich Langmantel*

- Nachlassende Investitionsdynamik in Ostdeutschland

*Erich Gluch*

- Keine nachhaltige Belebung der Baunachfrage

*Joachim Gürtler*

- DV-Dienstleister bleiben auf Schrumpfkurs

*Oscar-Erich Kuntze*

- Irland: Wirtschaftswachstum weiter auf westeuropäischer Überholspur



Institut für  
Wirtschaftsforschung  
an der Universität München

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,  
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,  
Thomas J. Darcy, Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design

Satz und Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zwanzig Mezzogiornos

1

Eine Korrektur des EU-Verfassungsentwurfs

3

### Zur Diskussion gestellt

Welche ökonomischen Aspekte sollten in der Europäischen Verfassung berücksichtigt werden?

5

Im Dezember 2001 beschloss der Europäische Rat von Laeken, einen »Konvent zur Zukunft Europas« einzuberufen. Er erhielt den Auftrag, die Vereinfachung und Reorganisation der Verträge zu prüfen und eine Europäische Verfassung vorzubereiten. Die Verfassung soll die EU für das 21. Jahrhundert rüsten, insbesondere muss sie auch den Bedürfnissen der vielen neuen Mitglieder Rechnung tragen. Nach Ansicht von Prof. Dr. *Bruno S. Frey*, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich, enthalten die bisher vorliegenden Verfassungsentwürfe kaum irgendwelche innovative Elemente. Nach wie vor stünden die Nationalstaaten im Zentrum. »Eine in die Zukunft orientierte Europäische Verfassung sollte ... genügend Flexibilität für die Entstehung neuer staatlicher Ordnungen aufweisen und nicht einfach die heute bestehenden Einheiten zementieren.« Prof. Dr. *Charles B. Blankart*, Humboldt Universität zu Berlin, und Prof. Dr. *Dennis C. Mueller*, Universität Wien, bezeichnen »die derzeitigen Entscheidungsstrukturen mit Rat und Parlament als konkurrierenden Organen« als unklar und widersprüchlich. Die zunächst notwendige Entscheidung in Richtung Staatenbund oder Bundesstaat sei bei der Zusammensetzung des Konvents aber kaum zu erwarten. *Klaus Hänsch*, MdEP, der Mitglied des Präsidiums des Konvents zur Zukunft Europas ist und die Arbeitsgruppe »Economic governance« leitet, betont dagegen, der Konvent habe den Auftrag, die Union demokratischer, transparenter und effizienter zu machen. Er ziele nicht darauf ab, die Politiken der Union neu zu definieren oder zu ändern.

### Forschungsergebnisse

E-Business: Ökonomische Strategien und Wirkungen der industriellen Anwendung der Internettechnologie

16

*Michael Reinhard*

Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit untersuchte das ifo Institut, welche Bedeutung die Internettechnologie für Unternehmen hat, welche Faktoren die Diffusion beeinflussen und welche strukturellen Wirkungen von der Verbreitung von Internetanwendungen zu erwarten sind. Es zeigte sich, dass die Anwendungsziele in erster Linie die Reduzierung von Kosten und von Prozesszeiten sind. Große Unternehmen haben aufgrund von Bündelungs-, Standardisierungs- und Skaleneffekten Nutzungsvorteile, doch auch kleine und mittlere Unternehmen können von Internetanwendungen profitieren, wenn sie sich aktiv mit der Technologie befassen und sich, wo erforderlich, an kooperativen Lösungen beteiligen. Die Hoffnung, dass durch die Diffusion des E-Business ein neuer Dienstleistungssektor entsteht, hat sich dagegen nur teilweise erfüllt.

Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens und finanzielle Auswirkungen neuerer Modelle bei der Umsatzbesteuerung

28

*Andrea Gebauer*

Im Jahr 2001 fiel das Aufkommen der Umsatzsteuer trotz einer positiven Verlaufsrate des zugrunde liegenden Bruttosozialprodukts geringer als im Vorjahr aus. Die Ursachen dieser Entwicklung konnten nicht auf Anhieb identifiziert werden. So wurden beispielsweise Veränderungen des privaten Konsums als Erklärung angeführt, aber auch strukturelle Verschiebungen bei den makroökonomischen Komponenten der Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer. Außerdem wurde auf die gestiegene Bedeutung der so genannten Karussellgeschäfte hingewiesen. Diese verschiedenen Erklä-

rungsansätze wurden in einem Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen auf ihre praktische Relevanz überprüft und – im Anschluss daran – unterschiedliche Modelle, die zur Eindämmung der Ausfälle im Umsatzsteuerbereich vorgeschlagen werden, diskutiert. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass vor einer radikalen Änderung des Umsatzsteuersystems alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um das derzeitige System betrugssicherer zu machen.

## Daten und Prognosen

### Nachlassende Investitionsdynamik in Ostdeutschland

37

*Erich Langmantel*

Das Wirtschaftswachstum in den alten und den neuen Bundesländern hat sich seit 1997 weitgehend angeglichen, und die Wirtschaftsleistung je Erwerbsfähigen in Ostdeutschland hat sich seit Mitte der neunziger Jahre bei knapp 60% des westdeutschen Niveaus eingependelt. Der Aufholprozess ist unzweifelhaft ins Stocken geraten, denn seit dem Jahr 2000 wird in Ostdeutschland pro Kopf nicht mehr investiert als in Westdeutschland. In den Jahren 2001 und 2002 wurden die Ausgaben für neue Anlagen in Ostdeutschland sogar jeweils rund 8 Mrd. € gekürzt.

### Keine nachhaltige Belebung der Baunachfrage in diesem Jahrzehnt

41

*Erich Gluch*

Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung hat die zweite Ausgabe der Bauvoraus-schätzung Deutschland mit Prognosen für die nächsten zehn Jahre vorgelegt. Nach diesen Berechnungen dürfte das durchschnittliche reale Wachstum der Baunachfrage im Verlauf der nächsten zehn Jahre nur knapp 1/2% betragen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Bauproduktion 2003 zunächst noch weiter schrumpfen wird. Erst ab 2005 dürfte das reale Bauvolumen – nach einer Stagnation 2004 – wieder um rund 2% zulegen. Im Wohnungsbau werden die Fertigstellungen ab dem nächsten Jahr wieder ansteigen und 2006 rund 340 000 Wohneinheiten erreichen. Danach wird der Trend der Wohnungsproduktion wieder nach unten gerichtet sein. Im Nichtwohnbau wird der öffentliche Bau weiterhin an Bedeutung verlieren; im Wirtschaftsbau wird sich hingegen spätestens ab der Mitte des Jahrzehnts wieder eine deutliche Belebung der Nachfrage einstellen.

### DV-Dienstleister bleiben auf Schrumpfkurs

47

*Joachim Gürtler*

Die 32. Konjunkturumfrage für DV-Dienstleistungen, die schwerpunktmäßig im Januar und Februar 2003 stattfand, zeigte, dass auch die einstige Boombranche verunsichert ist. Nach den Höhenflügen vergangener Jahre schrumpften erstmals die Umsätze um 4,6%. Das Geschäftsklima fiel auf den ungünstigsten Wert seit Beginn der Umfrage. Mit einem positiven Wachstumsbeitrag kann wohl erst 2004 gerechnet werden.

### Irland: Keine Tigersprünge mehr beim Wirtschaftswachstum – aber weiter auf der westeuropäischen Überholspur

51

*Oscar-Erich Kuntze*

2002 hat sich das Wirtschaftswachstum in Irland weiter abgeschwächt, der Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts blieb aber mit 3 1/2% immer noch deutlich über dem westeuropäischen Durchschnitt. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich die Lage allmählich, und die Arbeitslosenquote erhöhte sich im Jahresdurchschnitt auf 4,4%. Die Teuerungsrate erreichte 4,7%. 2003 wird das reale Bruttoinlandsprodukt voraussichtlich um 2 3/4% zunehmen. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt auf 5 1/2% steigen, und die Konsumentenpreise werden um 4 3/4% über dem Niveau des Vorjahres liegen. 2004 dürfte die Wirtschaft um 3 1/2% wachsen. Die Arbeitslosenquote dürfte sich auf 5 1/4% erhöhen, und die Preise werden das Niveau von 2003 um rund 4% übersteigen.

Der Präsident des europäischen Verfassungskonvents hat einen Entwurf der ersten 16 Artikel der neuen europäischen Verfassung vorgelegt. Der Entwurf enthält viele sinnvolle Aussagen zur Aufgabenteilung zwischen der EU und den Nationalstaaten, und er folgt den vorliegenden EU-Verträgen. Aber er atmet wie diese den Geist einer Umverteilungsideologie. Kein Wort vom Schutz der Eigentumsrechte, kein Bekenntnis zu einer liberalen Wirtschaftsordnung. Statt dessen werden zweifelhafte Sekundärziele wie »Nachhaltigkeit« oder »ausgeglichenes Wirtschaftswachstum« genannt, so als könnte irgendeine Gesellschaft Wachstum an sich garantieren oder als ließe sich Nachhaltigkeit beim Verbrauch erschöpfbarer natürlicher Ressourcen herstellen.

Als ein großes Problem für Europa könnte sich die schon im Maastrichter Vertrag vorgesehene Schaffung der europäischen Staatsbürgerschaft (Art. 7) im Verein mit dem Verbot der Diskriminierung auf der Basis der nationalen Staatsbürgerschaft (Art. 6) erweisen, das nun undifferenziert auf die Ebene eines Verfassungsrechts gehoben wird. Beides ist auf den ersten Blick einleuchtend. Man muss aber Obacht haben, was diese harmlos klingenden Begriffe wirklich bedeuten könnten. Im Verein mit der sozialen Kohäsion und dem Sozialschutz (Art. 3 und 12) könnte es letztlich um die Ausweitung des sogenannten Inklusionsprinzips auf alle EU-Bürger und so um die Schaffung einer Sozialunion gehen.

Nach heutiger Interpretation besagt das Inklusionsprinzip, dass ein EU-Bürger, der aus einem EU-Land in ein anderes wandert, um dort zu arbeiten, samt seiner Familie sofort und uneingeschränkt in das Sozialsystem des Gastlandes integriert wird. Er zahlt die normalen Steuern und Sozialbeiträge und erhält Zugang zu allen Leistungen des Staates, wie sie auch einem inländischen Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Verdient er unterdurchschnittlich, so profitiert er in gleicher Weise von der sozialstaatlichen Einkommensumverteilung wie vergleichbare Inländer. Auf der Basis der verfügbaren Daten über die Biographien der bisherigen Immigranten hat das ifo Institut errechnet, dass die Nettobegünstigung pro Person und Jahr im Durchschnitt der ersten zehn Jahre bei etwa 2 300 € lag. Einer vierköpfigen Familie, die zehn Jahre lang in Deutschland blieb, wurde also, wenn man so will, eine Zuwanderungsprämie von bald 100 000 € übergeben.

Begrenzt wird diese Immigrationsförderung bislang durch die Beschränkung des Inklusionsprinzips auf Arbeitnehmer. Wer aus anderen Gründen immigriert, hat, abgesehen von einem Notfallschutz bei Krankheit, keinen Anspruch auf den

Schutz des Sozialstaates. Die Vorschläge des Konvents könnten nun aber implizieren, dass das Inklusionsprinzip auf alle Migranten aus EU-Ländern ausgedehnt wird, also auch solche, die als Ruheständler oder als in anderer Form Nichterwerbsfähige kommen. Das steht zwar nicht expressis verbis im Text, aber wegen der fehlenden Einschränkung und der übergeordneten Bedeutung des Verfassungstextes werden die Gerichte das Nichtdiskriminierungsverbot im Verein mit der EU-Staatsbürgerschaft wohl so interpretieren. Schon die Interpretation der alten EU-Verträge haben sie in Richtung des Inklusionsprinzips überdehnt.

Die Probleme, die das Inklusionsprinzip schon heute mit sich bringt, werden so vervielfältigt. Wenn keine Arbeitsaufnahme mehr nötig ist, um in den Sozialstaat einzuwandern, wird es kein Halten mehr geben. Insbesondere wird es Heerscharen von Armutsflüchtlingen geben, die sich von den osteuropäischen EU-Ländern gen Westen bewegen, um dort ihr Glück zu suchen. Die für die Zeit nach der Osterweiterung geplanten Übergangsregelungen werden das Problem allenfalls temporär in den Griff bekommen. Die ohnehin kaum noch zu schulternden Finanzprobleme der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten werden in einem Maße verschärft, dass ein allgemeiner Sozialabbau unausweichlich wird.

Um solche Entwicklungen abzuwehren, haben der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, das ifo Institut und neuerdings auch die European Economic Advisory Group (EEAG) vorgeschlagen, Immigranten nur verzögert in den Sozialstaat zu integrieren. Sie zahlen Steuern und Beiträge wie Inländer, sie haben im Ausgleich freien Zugang zur öffentlichen Infrastruktur, werden von Polizei und Justiz geschützt, können ihre Kinder kostenlos ausbilden lassen und nehmen auch die beitragsfinanzierten Sozialleistungen einschließlich der Renten ungeschmälert in Anspruch. Bestimmte steuerfinanzierte Leistungen wie die Sozialhilfe, das Wohngeld, das Bezugsrecht für Sozialwohnungen und ähnliches werden aber während der ersten Jahren der Anwesenheit verwehrt. Die Einschränkung ist so austariert, dass die Immigranten im Durchschnitt gerade so viel Sach- und Geldleistungen erhalten, wie sie an Steuern und Beiträgen zahlen. Jeder EU-Bürger kann frei und ungehindert zuwandern und arbeiten, es werden aber keine Geschenke verteilt.

Das Gebot der Nichtdiskriminierung im Verfassungsentwurf läuft auf das Gegenteil hinaus: Statt die Inklusion abzuschwächen, befestigt sie der Entwurf und dehnt sie im Ergebnis womöglich auch auf jene aus, die nicht zum Zweck der Arbeitsaufnahme kommen. Die Wohlfahrtsflucht würde Verfassungsrecht der EU-Bürger.

Die Sozialstaaten alter Prägung sind dann kaum zu retten. Die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten werden zu einem Abschreckungswettbewerb gegenüber Armutsflüchtlingen

\* Erschienen unter dem Titel »Zwanzig Mezzogiornos«, Financial Times Deutschland, 13. Februar 2003, S. 11; vgl. auch »There is no European Right to a Place in the Sun«, Financial Times, 13. Februar 2003, S. 11.

gezwungen, der wegen des Inklusionsprinzips nur auf dem Wege eines allgemeinen Sozialabbaus erfolgen kann.

Wahrscheinlich wird auf der EU-Ebene versucht werden, diese Entwicklung durch eine Harmonisierung der Sozialstandards zu verhindern. In der Tat finden sich im Verfassungsentwurf genug Hinweise auf die soziale Kohäsion Europas, die dazu ermuntern.

Doch das wird das Chaos bedeuten, denn hier zu Lande gerade noch akzeptable Sozialstandards werden in den weniger entwickelten Ländern Massenarbeitslosigkeit erzeugen. Sozialer Schutz wird in aller Regel in der Form von Lohnersatzleistungen gezahlt, die Mindestlohnansprüche schaffen. Diese erzeugen Arbeitslosigkeit, wenn sie die Wertschöpfung der betroffenen Menschen übersteigen, denn kein Unternehmer stellt jemanden ein, der nicht mindestens so viel leistet, wie er kostet. In allen osteuropäischen Ländern liegen die Löhne unter einem Drittel der deutschen Sozialhilfesätze und selbst in der alten EU gibt es Regionen, deren Löhne unter der Hälfte der deutschen Sozialhilfe liegen. Eine Harmonisierung der Sozialhilfe auf einem für Deutschland noch akzeptablen Niveau würde zur dauerhaften Deindustrialisierung ganzer Landstriche in Süd- und Osteuropa führen.

Die Misere muss dann durch einen Finanzausgleich abgefangen werden. Das in den Verfassungsentwurf übernommene Kohäsionsprinzip hat den Boden dafür schon bereitet. So könnte im Großen passieren, was Deutschland und Italien im Kleinen erfahren haben. In Deutschland hat die Sozialunion maßgeblich zu den Wettbewerbsproblemen der neuen Länder beigetragen, indem sie die Lohnspreizung, die zur Schaffung eines wettbewerbsfähigen Standorts unerlässlich war, verhindert hat. Ähnlich hat Italiens Sozialsystem die Absenkung der süditalienischen Löhne auf ein wettbewerbsgerechtes Niveau blockiert. Die Folge war, dass sowohl die neuen Bundesländer als auch Italiens Mezzogiorno unter Massenarbeitslosigkeit leiden, bei einer Gesamtproduktivität von 60% der anderen Landesteile verharren und auf permanente Transfers angewiesen sind.

Es ist schlechterdings unmöglich, das italienisch-deutsche Entwicklungsmodell auf Spanien, Ostpolen oder Bulgarien zu übertragen. Aber genau diese Gefahr droht aus einer EU-Sozialunion. Nicht nur zwei, sondern 20 Mezzogiornos könnte es geben, wenn die vorgeschlagene Nichtdiskriminierung als uneingeschränktes und auch für soziale Leistungen geltendes Recht übernommen wird.



Bundesministerium der Finanzen, »Freizügigkeit und Soziale Sicherung in Europa«, Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2001, sowie European Economic Advisory Group at CESifo, Report on the European Economy 2003, Kapitel 3: »Rethinking subsidiarity in the EU: Economic Principles«, S. 76–97, München 2003).

## Artikel 12: Geteilte Zuständigkeiten

(3) Eine zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit liegt in folgenden Hauptbereichen vor:

- Binnenmarkt
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- ~~Landwirtschaft und~~ Fischerei
- ~~Internationaler~~ Verkehr
- Transeuropäische Netze
- ~~Energie~~
- ~~Sozialpolitik~~
- Wirtschaftlicher ~~und sozialer~~ Zusammenhalt
- Umwelt
- Gesundheitswesen und
- Verbraucherschutz

### Kommentar

*Landwirtschaft ist sicherlich kein Politikbereich mit internationalen externen Effekten, die ein Handeln der EU rechtfertigen würde, trotz des offensichtlichen Interesses der Besitzstandwahrung einiger Staaten.*

*Verkehr betrifft die EU nur insoweit, als er international ist.*

*Energie geht die EU gar nichts an. Energie ist ein normales privates Gut, das vom Markt effizient verteilt wird. Es ist unnötig, Energie gegenüber anderen Gütern hervorzuheben.*

*Aus den Gründen, die oben erklärt wurden, gehören Sozialpolitik und sozialer Zusammenhalt nicht zu den Politikbereichen der EU.*

# Welche ökonomischen Aspekte sollten in der Europäischen Verfassung berücksichtigt werden?

Die Europäische Union schickt sich an, wichtige Entscheidungen für ihre Zukunft zu treffen. Der eingesetzte Konvent wird eine Europäischen Verfassung ausarbeiten, die Entscheidungsmechanismen der Union reformieren soll. Welche ökonomischen Aspekte sollten dabei Berücksichtigung finden?

## Der europäische Verfassungs-entwurf ist nicht innovativ

Die in Ausarbeitung begriffene Europäische Verfassung sollte die Europäische Union für das 21. Jahrhundert rüsten. Sie muss notwendigerweise zukunftsorientiert sein. Insbesondere muss sie auch die Bedürfnisse der vielen neuen Mitglieder berücksichtigen. Welche *inhaltlichen* Probleme auftreten werden, lässt sich nicht voraussagen. Entscheidend muss vielmehr sein, dass die Europäische Verfassung Regeln und Institutionen bestimmt, mit denen die zukünftig auftretenden Probleme sinnvoll angegangen werden können. Die Verfassung muss vor allem auch der Wirtschaft Entfaltungsmöglichkeiten sichern. Wachstum und Strukturwandel müssen gefördert und nicht blockiert werden. Dazu sind staatliche Strukturen notwendig, die sich dynamisch auf die noch unbekannteren Zukunftsprobleme einstellen.

Die bisher vorliegenden Entwürfe und Vorschläge des Verfassungskonvents stellen in dieser entscheidenden Hinsicht eine herbe Enttäuschung dar. Wie (vor allem durch Hans-Werner Sinn) bereits betont wurde, wird die Marktwirtschaft völlig unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus – aber ebenso wichtig – enthalten die Verfassungsentwürfe *kaum irgendwelche innovativen Elemente*.

Der Verfassungsentwurf ist rückwärts gerichtet. Die *Nationalstaaten* stehen im Zentrum. Ihre Bedeutung und Aufgaben werden nicht im Geringsten in Frage gestellt, sondern im Gegenteil zementiert. Demgegenüber sollte doch leicht ersichtlich sein, dass Nationen gerade in einem dem Frieden und der wirtschaftlichen Entwicklung verpflichteten Europa nicht

mehr im Mittelpunkt stehen sollten. Dafür sind zwei Gründe maßgeblich:

- a) Bereits die heutigen, aber vermehrt noch die zukünftigen Probleme richten sich nicht nach den nationalen Grenzen. Für die allermeisten Aufgaben ist die Ausdehnung des Nationalstaates ungeeignet. Die durch positive und negative grenzüberschreitenden Externalitäten (Spillovers) sowie Skalenerträge auftretenden wirtschaftlichen Probleme werden völlig vernachlässigt. In manchen Fällen ist der Nationalstaat zu klein: die auftretenden Probleme betreffen gleichzeitig mehrere Nationen. Beispiele sind leicht zu nennen. Es genügt etwa an den Rhein zu denken, an den Österreich, Deutschland, Frankreich und die Niederlande angrenzen (und darüber hinaus auch die außerhalb der EU stehenden Länder Liechtenstein und Schweiz). Eine sinnvolle staatliche Regelung der damit einhergehenden staatlichen Aufgaben (der Rhein als Verkehrsweg, Erholungsgebiet, Wasserversorgung, als Abwasser etc.) erfordert eine Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern. Andere Länder (etwa Italien, Portugal oder Polen) sind jedoch in keiner Weise betroffen. In andern Fällen sind die Nationalstaaten zu groß. Manche Probleme betreffen nur einen kleinen Teil einer Nation und können auf regionaler oder lokaler Ebene gelöst werden. Das gilt selbst für den angeführten Fall des Rheins. Franzosen, die in der Gironde, oder Deutsche, die in Brandenburg leben, brauchen nicht direkt in die staatlichen Regelungen für den Rhein einbezogen werden.
- b) Die Europäische Verfassung müsste Institutionen vorsehen, die sich flexibel an die zukünftigen Probleme mit noch unbekannter Ausdehnung an-



Bruno S. Frey\*

\* Herr Prof. Dr. Bruno S. Frey ist Inhaber des Lehrstuhls für Theorie der Wirtschaftspolitik und Außenmarktlichen Ökonomie am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.

passen. Nationalstaaten sind dazu unfähig, weil ihre Grenzen ja fixiert sind.

Der Verfassungsentwurf vom 6. Februar 2003 enthält im Artikel 8, Absatz 3 ein Föderalismuskonzept, nämlich die *Subsidiarität*: »... the Union shall act only if and insofar as the objectives of the intended action cannot be sufficiently achieved by the Member States, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Union level«. Diese Bestimmung besagt eindeutig, dass entweder die Nationalstaaten oder die Union zuständig sind. Von einer Zusammenarbeit eines Teils der Nationen und auch ihrer Teile ist keine Rede. Aber gerade dies müsste in einer gut konstruierten Gemeinschaft der Fall sein.

Die Europäische Union kennt zwar »Europäische Regionen«. Sie sind – genau so wie das Subsidiaritätsprinzip – als Institutionen aus zwei Gründen zur zukünftigen Problemlösung ungeeignet:

1. Die Europäischen Regionen sind keine selbständigen Einheiten, die aufgrund ihres Steueraufkommens ihre Angelegenheiten erfolgreich angehen könnten. Wegen fehlender oder zumindest unzureichender Steuerhoheit sind sie völlig von den nationalen Zentralregierungen oder der Europäischen Union abhängig. Entsprechend entsteht ein »common pool«-Problem, weil sich die Steuerzahler wesentlich von den Nutznießern staatlicher Maßnahmen unterscheiden. Deshalb werden die politischen Vertreter der Europäischen Regionen im Wesentlichen zu Lobbyisten, die danach streben, vom Zentralstaat und der EU möglichst hohe Mittel herauszuholen. Die Konstruktion führt deshalb von Anfang an zu einem systematisch verzerrten Verhalten. Dies sollte in einer gut durchdachten Verfassung vermieden werden.
2. Sowohl der Subsidiaritätsansatz als auch die Europäischen Regionen sehen starre Grenzen vor. Richtig wären politische Einheiten, die sich flexibel an die Ausdehnung der jeweiligen Probleme anpassen. Damit werden die räumlichen externen Effekte so klein wie überhaupt möglich gehalten. Überdies können diese Einheiten etwaige Skaleneffekte ausnützen.

Diese Überlegungen legen zwingend politische Einheiten nahe, deren Größe sich *flexibel* nach den zu bewältigenden Problemen richtet. Da diese noch unbekannt sind, kann die Ausdehnung dieser Einheiten nicht von vorneherein in der Verfassung festgelegt werden. Vielmehr muss die Europäische Verfassung die *Möglichkeit* zur Schaffung derartiger politischer Gebilde vorsehen. Da die unterschiedlichen Probleme unterschiedliche räumliche Größe aufweisen, werden sich diese Einheiten *überlappen*. Die geographische Ausdehnung zum Beispiel einer Einheit zur Lösung bestimmter Verkehrsprobleme wird sinnvollerweise eine an-

dere Ausdehnung haben als eine Einheit zur Bewältigung der Frischwasserversorgung. Solche Einheiten wären jedoch handlungsunfähig, wenn sie nicht über eine eigene *Steuerbasis* verfügen, mit der sie die bei ihnen anfallenden staatlichen Aufgaben finanzieren können. Deshalb muss die zukünftige Europäische Verfassung diesen Einheiten den Charakter einer Jurisdiktion zuweisen, die ihre eigenen Steuern erheben kann.

Gegen diese Vorstellungen könnte eingewendet werden, dass es ja in vielen Ländern bereits staatliche Zweckverbände gibt, die ad hoc derartige Probleme angehen. Wesentlich ist jedoch deren technokratischer Charakter. Zweckverbände werden durch die Exekutive der beteiligten Gebietskörperschaften gegründet und geführt. Eine demokratische Wahl der Exekutive oder gar ein Parlament ist für Zweckverbände kaum je vorgesehen.

In einer Europäischen Verfassung, die (gemäß Artikel 2 des Entwurfs vom 6. Februar 2003) für sich in Anspruch nimmt, demokratisch zu sein, müssen deshalb die zulässigen neuen politischen Einheiten dem Volkswillen unterliegen. Dies kann repräsentativ mittels Wahl der Exekutive und des Parlamentes oder aber direkt-demokratisch durch Entscheidungen über Sachfragen mittels Volksinitiativen und Referenden geschehen. Neben diesem »voice« (Widerspruch) Mechanismus ist zusätzlich sowohl der freie Zutritt und Austritt (»exit«) vorzusehen. Allerdings müssen dabei die bei andern Mitgliedern (oft sind es Gemeinden, im Fall kleiner Einheiten auch einzelne Bürger) anfallenden Grenzkosten bezahlt werden. Diese sind durch Verhandlungen unter den Beteiligten festzulegen. Nur wenn sich keine Einigung erzielen lässt, muss eine vorgesetzte Instanz (zum Beispiel ein höheres Gericht) entscheiden. Die Institutionalisierung von Widerspruch und Ein- und Austritt schafft *Wettbewerb* zwischen diesen neuen politischen Einheiten. Damit wird gesichert, dass die staatlichen Leistungen kostengünstig und den Wünschen der Bürger entsprechend angeboten werden.

Die in der Europäischen Verfassung als Möglichkeit vorzusehenden neuen politischen Einheiten können als *Demokratische Zweckgebiete* bezeichnet werden. Sie sind durch ihre funktionale Ausdehnung, die Überlappung, den Wettbewerb und Steuerhoheit (Jurisdiktion) definiert. Im Englischen werden sie entsprechend *Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions* oder *FOCJ* genannt.

Wie gegen jede andere unkonventionelle Idee lassen sich auch gegen die Demokratischen Zweckgebiete mancherlei Bedenken anmelden. Sicherlich ist diese neue politische Institution nicht problemlos. Allerdings sollte nie vergessen werden, dass die heute existierenden staatlichen Einheiten auch nicht gegen Probleme gefeit sind. Im Falle der Nationalstaaten müsste sofort auf die immer vorhan-

dene Bereitschaft zu Kriegen (im Falle Deutschlands 1870/71, 1914–1918 und 1939–1945) hingewiesen werden, die zu gewaltigen Kosten und menschlichem Leid geführt haben. Eine vergleichende Sicht ist unbedingt notwendig, damit die Proportionen gewahrt werden. Außerdem sollen die Demokratischen Zweckgemeinden die Nationalstaaten nicht einfach ersetzen. Diese bleiben durchaus erhalten, *vorausgesetzt* sie können *bestimmte* Zukunftsprobleme in Europa sinnvoll lösen. Es liegt an den Verteidigern der Nationalstaaten zu zeigen, für welche Funktionen diese eine effiziente Einheit darstellen, d.h. die Spillovers begrenzen und die Skalenerträge ausnützen. Eine in die Zukunft orientierte Europäische Verfassung sollte jedoch genügend Flexibilität für die Entstehung neuer staatlicher Ordnungen aufweisen und nicht einfach die heute bestehenden Einheiten zementieren.

## Die Rolle der Europäischen Union – eine ökonomische Perspektive<sup>1</sup>

von Alberto Alesina, Ignazio Angeloni und Ludger Schuknecht\*

Die Europäische Union schickt sich an, wichtige Entscheidungen für ihre Zukunft zu treffen. Der neu eingesetzte Konvent soll die Entscheidungsmechanismen der Union reformieren und die zentrale Frage angehen, die die europäischen Verträge offen gelassen haben: wie Europa und die nationalen Regierungen die Funktionen und Zuständigkeiten des Regierens untereinander aufteilen sollen. Leider scheinen die Bürger Europas noch recht weit davon entfernt, zu verstehen, was auf dem Spiel steht. Es herrscht Verwirrung über die Verteilung der Zuständigkeiten und die Rolle der Subsidiarität. Wichtige Impulse für Entscheidungen, was zu zentralisieren und was den Mitgliedstaaten zu überlassen ist, kamen in der Vergangenheit eher aus der Praxis, nämlich von Initiativen der Bürokratie oder als Ergebnis politischer Kompromisse, als aus konsequenter Planung. Beim Erstellen einer Verfassung sollten jedoch klare Leitkriterien vorgegeben werden.

Im Grunde gibt es aus ökonomischer Sicht einfache Kriterien für die Aufteilung der Zuständigkeiten. Die Ergebnisse des Regierens (Produktion der Kollektivgüter, Gesetzgebung und Regulierung sowie entsprechende Kontrollen und Sanktionen) sind öffentliche Dienste für die Bürger. Sie können auf verschiedenen Ebenen erbracht werden: von regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften, von nationalen Regierungen oder von supranationalen Organisationen wie der Europäischen Union. Welche Ebene ist die richtige? In bestimmten Fällen ist Dezentralisierung effizient, weil sie es ermöglicht, die unterschiedlichen Interessen der lokalen oder nationalen Gemeinschaften zu berücksichtigen. Allerdings haben lokal getroffene Entscheidungen in einer immer stärker von gegenseitigen Abhängigkeiten bestimmten Welt einen immer größeren Einfluss auch auf die Bürger anderer Gemeinschaften und Länder. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, müssen bestimmte Dienste in einem geographisch weiter gefassten, supranationalen Rahmen organisiert werden.

### Größenvorteile, Externalitäten und unterschiedliche Präferenzen

Im Hinblick auf Europa muss sich daher die Entscheidung, wie die Zuständigkeiten auf die verschiedenen Regierungs-

\* Alberto Alesina, Harvard University und Bocconi; Ignazio Angeloni und Ludger Schuknecht sind bei der Europäischen Zentralbank beschäftigt.

<sup>1</sup> Die hier dargestellten Meinungen basieren auf der Arbeit »What Does the European Union Do«, von Alberto Alesina, Ignazio Angeloni und Ludger Schuknecht; NBER Working Paper 8647. Sie stellen die persönliche Meinung der Autoren und nicht die offizielle Meinung ihres Arbeitgebers dar.

ebenen zu verteilen sind, auf folgendes Prinzip gründen: Die europäischen Institutionen sollen sich ausschließlich mit Tätigkeiten befassen, die klare volkswirtschaftliche Größenvorteile oder Externalitäten (Wechselwirkungen) aufweisen und über die es zwischen den Mitgliedstaaten nur geringfügige Meinungsunterschiede gibt. Die anderen Funktionen, das heißt jene mit geringen Externalitäten und bei denen die Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten groß sind, werden den nationalen oder lokalen Regierungen überlassen. Der Grund hierfür ist klar: Wenn es nur wenig Wechselwirkungen gibt, sind die Vorteile der Zentralisierung begrenzt, und wenn die Sichtweisen weit divergieren, sind die Kosten der Harmonisierung hoch.

Betrachten wir einige Beispiele. Die gemeinsame Währung bietet Größenvorteile, denn sie begünstigt den grenzüberschreitenden Handel und verhindert negative Externalitäten infolge strategischer Abwertungen zwischen den Mitgliedstaaten, beispielsweise einer Abwertung der Lira zum Vorteil der italienischen Exporte und zum Nachteil, sagen wir, der deutschen, gefolgt von einer deutschen Reaktion usw. Die Mitgliedstaaten ihrerseits könnten hinsichtlich der Gestaltung der Geldpolitik unterschiedlicher Ansicht sein, zum Beispiel aufgrund nicht völlig synchron verlaufender Konjunkturzyklen.

Europa hat entschieden – unserer Ansicht nach zu Recht –, dass die Vorteile einer gemeinsamen Währung und Geldpolitik überwiegen. Nehmen wir hingegen die Schulpolitik: Es bringt keinerlei Größenvorteil mit sich, allen Mitgliedstaaten, zwischen denen in diesem Bereich starke kulturelle Unterschiede bestehen, die gleiche Struktur für das öffentliche Schulsystem aufzuerlegen. Es wäre somit unerwünscht, Bildung und Kultur auf die europäische Ebene zu übertragen.

Welches sind die Bereiche, in denen eindeutige Größenvorteile oder starke Externalitäten zu erzielen sind? Ein Bereich dürfte aus ökonomischer Perspektive von besonderer Bedeutung sein: der Schutz des Binnenmarkts und des Wettbewerbs. Er umfasst eine Vielfalt von Politiken, von der Kartellpolitik über Handelspolitiken bis hin zur gemeinsamen Währung. Einige meinen, auf der Grundlage dieses Prinzips müssten auch die Fiskalpolitiken (d.h. Haushaltspolitiken) von der Struktur der Besteuerung über die Sozialfürsorge bis zum Haushaltsergebnis koordiniert werden. In Wirklichkeit kollidiert eine Anwendung dieses Prinzips auf alle Bereiche mit den unterschiedlichen nationalen Interessen und birgt das Risiko, berechtigten Widerstand zu provozieren. Die britischen Vorbehalte gegenüber der Union sind zum Teil in der Furcht begründet, ein Sozialstaat kontinentaleuropäischen Stils werden zu müssen. Es gibt keinen Grund, allen Mitgliedstaaten die gleiche Fiskalpolitik aufzuerlegen – von einigen spezifischen Ausnahmen abgesehen.

Eine solche Ausnahme betrifft fiskalische Anreize für bestimmte Wirtschaftszweige; sie sind auszuschließen, weil sie den Wettbewerb, den freien grenzüberschreitenden Handel oder den freien Kapitalverkehr behindern. Eine weitere Ausnahme ist die Notwendigkeit, übermäßige Defizite zu vermeiden und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte zu reduzieren.

Im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik, der internationalen Verbrechensbekämpfung und der Migration gibt es auch ökonomische Gründe, eine höhere Regierungsebene zu beteiligen, aber die Ansichten der europäischen Länder sind hier zum Teil offenbar sehr unterschiedlich.

### Wie groß soll die EU werden?

Die Frage der Verteilung der Zuständigkeiten in dieser Weise anzugehen, trägt auch dazu bei, einen zweiten Aspekt zu klären: die Ausdehnung der Union. Mit der wachsenden Zahl der Mitgliedstaaten wächst die Vielfalt der Interessen, und somit sinkt die Anzahl der Politiken, die zentralisiert werden können und müssen. So können wir uns zwei Gemeinschaftsmodelle vorstellen: Das eine besteht aus wenigen Ländern, die auf der Grundlage der oben erwähnten Kriterien relativ viel koordinieren; das andere ist ausgedehnter, aber mit einem höheren Grad an Dezentralisierung. Damit die Entscheidung, ein Land aufzunehmen oder nicht, für den Beitrittskandidaten wie für die Mitgliedstaaten nachvollziehbar ist, muss von Anfang an klar sein, welche Zuständigkeiten Europa zukommen und welche den nationalen Regierungen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass ein Land in dem Glauben beitrifft, es könne seine nationale Autonomie weitgehend bewahren, und sich nach dem Beitritt Koordinationskriterien unterworfen sieht, die es stärker einengen als erwartet. Auch deshalb ist es heute, da Europa vor der Erweiterung steht, unerlässlich, die Rolle der verschiedenen Entscheidungsebenen zu klären.

### Klare Kompetenzen für eine gute Politik

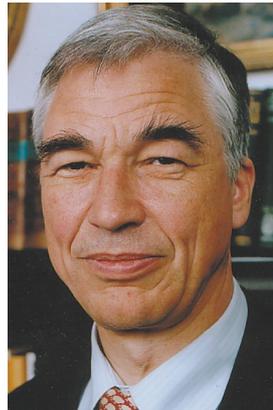
Europa hat bei der Öffnung der Märkte und bei der Gewährleistung des Wettbewerbs bemerkenswerte Fortschritte gemacht. Die Einführung des Euro und der gemeinsamen Geldpolitik ist ein klarer Erfolg. Doch der allgemeine Rahmen der Politiken der Union und ihrer Grundlagen bleibt oft unklar. Dies legt im Licht der obigen Überlegungen eine Reihe von Prinzipien nahe:

1. Die Europäische Verfassung muss eindeutig festlegen, welche Zuständigkeiten Europa zukommen und welche den Mitgliedstaaten. Im Zweifelsfall sollten die National-

staaten gemäß dem Prinzip der Subsidiarität den Vorrang haben.

2. Die europäischen Institutionen müssen die Rechtshoheit über Bereiche behalten, die das Funktionieren der Märkte gewährleisten; dies umfasst den Schutz des Wettbewerbs, die Handelspolitiken und die Geldpolitik.
3. Die europäische Geldpolitik hat bereits eine klare strategische Ausrichtung: die Gewährleistung der Preisstabilität. Die Fiskalpolitik sollte – abgesehen von den oben genannten Ausnahmen – weitgehend dezentralisiert bleiben. Vernünftige nationale Fiskalpolitiken, die übermäßige Defizite vermeiden, verbunden mit einer Geldpolitik, die der Kontrolle der Inflation dient, machen eine zusätzliche Harmonisierung überflüssig.

Wird es möglich sein, eine Europäische Verfassung festzuschreiben, die nicht das Ergebnis von Druck oder kurzfristigen Interessen ist, sondern das Entstehen und Bestehen tragfähiger gemeinsamer europäischer Institutionen begünstigt? Die Bürger Europas stehen heute vor einer historischen Chance.



Charles B. Blankart\*



Dennis C. Mueller\*\*

## Welche Aspekte sollten in einer Verfassung der EU berücksichtigt werden und welche nicht?

### Eine ökonomische Betrachtung

Im Dezember 2001 beschloss der Europäische Rat von Laeken, eine »Convention« einzuberufen mit dem Auftrag, die Vereinfachung und Reorganisation der Verträge zu prüfen, und damit die Frage zu erwägen, »inwiefern dieser Prozess langfristig zur Annahme eines neuen Verfassungstextes für die Union führt.«<sup>1</sup> Wissenschaftler aus Europa, den USA und Australien haben sich am 7./8. Februar 2003 auf Einladung des ifo Instituts zu einer Konferenz in München zusammgefunden, um die in der Deklaration aufgeworfene Frage nach einer Verfassung für die Europäische Union zu diskutieren. Die Autoren zeigen, was, aufgrund von Ergebnissen der Konferenz, in einem weiteren Rahmen in die Verfassung gehört und was nicht.

### Staatenbund oder Bundesstaat?

Grundlegend für die Struktur der Europäischen Union ist die Frage, wer eigentlich den zur Diskussion stehenden Verfassungsvertrag schließt. Alle bisherigen Verträge der europäischen Einigung standen unter der Annahme, dass sich die »europäischen Völker« vertreten durch ihre Regierungen zusammenschließen wollen. Entsprechend geht auch der vom Präsidium der Convention kürzlich vorgelegte Verfassungsentwurf für die EU von den »Völkern und Staaten Europas«

\* Prof. Dr. Charles B. Blankart ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliche Finanzen an der Humboldt Universität zu Berlin.

\*\* Prof. Dr. Dennis C. Mueller ist Professor der Volkswirtschaftslehre an der Universität Wien mit den Spezialgebieten Industrieökonomik und ökonomische Politiktheorie.

<sup>1</sup> The Council of Europe: »The Future of the EU: Declaration of Laeken«, 15. Dezember 2001, übersetzt von den Verfassern.

aus. Sie und nicht die »Europäer« schließen den Verfassungsvertrag. Es geht also um den Zusammenschluss von Gesamtheiten, die in sich mehr oder weniger homogen, im Vergleich zueinander aber als heterogen betrachtet werden. Diese Völker haben sich entschlossen, wie es im EG-Vertrag heißt, »durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen.«<sup>2</sup> Die Bekenntnisse zu »Frieden und Freiheit« sind Ziel und gleichzeitig Voraussetzung, damit ein Zusammenschluss der Wirtschaftskräfte der Völker überhaupt sinnvoll erfolgen kann. Das Bekenntnis zum *Frieden* wird von den Mitgliedstaaten durch ihre Zugehörigkeit zur Nato bzw. durch ihre traditionelle Neutralität erbracht. *Freiheit* bezeugen die Mitgliedstaaten durch die Verwirklichung des Rechtsstaats, was sich im privaten Bereich durch marktwirtschaftliche Ordnungen und im Staat durch die praktizierte Demokratie niederschlägt. Zweck einer Europäischen Verfassung, die den »Zusammenschluss der Wirtschaftskräfte« zum Ziel hat, muss es sein, diese beiden Freiheiten auch transnational durchzusetzen.

*Freiheit auf Märkten* im transnationalen Sinn bedeutet, dass es verboten ist, die Tauschpartner nach ihrer Nationalität zu diskriminieren. Daher verlangt der EG-Vertrag nicht nur eine Abschaffung von Zöllen und anderen Importhindernissen, sondern auch das Verbot von Kartellen und Monopolen, bzw. deren Kontrolle durch den Staat. Um die Wettbewerbsordnung von Anfang an dem politischen Opportunismus zu entziehen und um ihr Gedeihen nicht zu gefährden, wurde sie in die Obhut von zwei politikfernen Institutionen gelegt, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof. Es ist wichtig, diese Ordnung in der geplanten Verfassung möglichst unangetastet zu lassen, d.h. sie nicht der Mehrheitsregel zu unterwerfen. Eine derartige »Demokratisierung« würde das Vertragswerk aushöhlen, das die beteiligten Demokratien auf lange Sicht vereinbart haben.

*Freiheit im Staat* erlaubt gemeinsame Aktionen nur auf der Basis der Freiwilligkeit. Es soll keinen Zwang geben. Obwohl Dänen und Griechen jeweils in sich homogene und zwischen sich heterogene Präferenzen haben, und für Kooperation im Bereich nationaler öffentlicher Güter daher kein unmittelbarer Anlass besteht, gibt es möglicherweise doch gemeinsame Interessen auf supranationaler Ebene. Alle Mitgliedstaaten mögen beispielsweise ein Interesse an der Bereitstellung europaweiter öffentlicher Güter z.B. am Schutz der europaweiten Umwelt und an der Terrorismusbekämpfung haben. Diese Schnittmenge gilt es auszuloten und durch gemeinsame Beschlüsse, möglichst im Konsens, umzusetzen. Die zu dieser Präferenzstruktur passende Staatsform ist die des *Staatenbundes*. Denn einigen müssen sich nicht die Bürger, sondern deren Regierungen in Vertretung der in sich einigen Bürger. In der EU findet sich diese Idee im Rat ver-

wirklicht, dessen Beschlüsse bislang weitgehend einstimmig und heute mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.

Ein Parlament ist unter den Voraussetzungen des Staatenbundes weder nötig noch hilfreich. Es kann (bei der Vielzahl seiner Mitglieder) schwerlich dazu beitragen, die genannte Schnittmenge gemeinsamer Interessen besser zu identifizieren. Bestenfalls generiert es bei gleicher Zusammensetzung wie der Rat unter Einstimmigkeit die gleichen Beschlüsse. Dies würde auf eine Duplizierung des Rates hinauslaufen. Das Parlament könnte dann als eine Art Kontrollorgan verstanden werden. Doch hierfür gibt es bessere, zielgerichtete Institutionen, auf die wir weiter unten zurückkommen.

Demgegenüber ist ein Parlament erforderlich, wenn die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten gleichermaßen streuen, es beispielsweise »Grüne« in allen Mitgliedstaaten gibt, und diese unter den Mitgliedstaaten wandern, so dass nicht mehr von Briten und Franzosen, sondern nur noch von Europäern gesprochen werden kann, die aktuell in Großbritannien oder in Frankreich wohnen. Mitglieder der EU sind dann nicht mehr die Staaten, sondern die Bürger selbst. Es liegt ein *Bundesstaat* vor. Wahlen zum Europäischen Parlament werden entsprechend nicht mehr nach Nationen, sondern nach dem Prinzip »one man one vote« möglichst in einem Wahlkreis stattfinden. So wird garantiert, dass grenzüberschreitende Minderheiten nicht benachteiligt werden. Eine ungleiche Verteilung der Parlamentsitze auf die Mitgliedstaaten wäre mit diesem Prinzip nicht vereinbar (Ausnahmen für sehr kleine Mitgliedstaaten bleiben vorbehalten). Das Parlament ist dann der Ort, an dem die vielfältigen Meinungen der Europäer diskutiert, einander angenähert und zu gemeinsamen Beschlüssen zusammengeführt werden.<sup>3</sup> Der Rat wird funktionslos. Denn er würde die Entscheidungen der Abgeordneten, die diese in Vertretung ihrer Wähler treffen, konterkarieren und damit die Repräsentativität ihrer Entscheidungen verzerren.

Dies bedeutet für die neue EU-Verfassung, dass sich der Konvent entscheiden sollte, was er will: einen Staatenbund mit dem Rat als Entscheidungsgremium oder einen Bundesstaat mit dem Parlament als Ort politischer Entscheidungen. In beiden Fällen könnte die Kommission als Exekutivorgan erhalten bleiben. Indessen führen Mittellösungen mit Rat und Parlament zusammen zu widersprüchlichen Ergebnissen. Es trifft zwar zu, dass das Bundesverfassungsgericht die EU als »Staatenverbund« bezeichnet. Doch es wollte damit nicht eine Mittellösung zwischen den beiden Alternativen als überlegen bewerten, sondern nur zum

<sup>2</sup> EG-Vertrag Präambel, 9. Absatz. Entsprechend enthält Art. 6 Abs. 1 des EU-Vertrags ein Bekenntnis zu Freiheit Demokratie und Menschenrechten.

<sup>3</sup> Als Entscheidungsregel bietet sich weniger die einfache Mehrheitsregel an, zumal diese für Abstimmungszyklen anfällig ist, als vielmehr eine qualifizierte Mehrheitsregel oder ein Verfahren wie »voting by veto«, das auch Minderheitsmeinungen integriert. Vgl. D.C. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge (Cambridge University Press) 1989, bzw. für eine Anwendung auf Budgetentscheidungen in der EU: Ch.B. Blankart und Chr. Kirchner, *The Deadlock of the EU Budget*, mimeo, München 2003, [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de) Konferenzen.

Ausdruck bringen, dass die Beschlüsse auf EU-Ebene teilweise direkt auf die Bürger wirken und teilweise durch die Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

### Umverteilung

Soll es ein System der EU-weiten Umverteilung geben? Sollen z.B. alle nationalen Sozialsysteme vergemeinschaftet werden? Hierzu kann die Umverteilung als öffentliches Gut betrachtet und darüber spekuliert werden, ob die Umverteilungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger mit der geographischen Distanz zu den Bedürftigen ab- oder zunimmt. Der erste Fall spricht für eine lokale oder nationale, der letztere für eine EU- oder gar weltweite Umverteilung als gemeinsam zu erreichendes Ziel. Gemessen an den Beiträgen, die Staaten an Entwicklungshilfeorganisationen leisten, sollte die Bereitschaft zu supranationaler Umverteilung als nicht als besonders hoch eingeschätzt werden. Wir halten es daher als fruchtbarer, Umverteilung als eine vom Staat organisierte Versicherung zu betrachten.

Wie jede Versicherung kann auch die Umverteilung unterschiedlich hohe Deckungen aufweisen. Wie ausgedehnt die Deckung sein soll, hängt von der Wanderbereitschaft der Individuen ab. Rechnen die meisten Menschen damit, immer am gleichen Ort zu leben, so brauchen sie nur eine lokale Deckung. Beabsichtigen sie in ihrem Leben nur intranational zu wandern, so ist eine nationale Deckung angesagt. Eine EU-weite Deckung kann wünschbar sein, wenn die Neigung zu europaweiten Wanderungen überwiegt. Beispielsweise wird ein Finne sein Risiko einschätzen, im Laufe seines Lebens in Finnland oder in einem anderen EU-Staat in Armut zu fallen. Bei den geringen Wanderungen, die heute in der EU beobachtet werden, dürfte eher eine nationale als eine internationale Deckung angezeigt sein. Dies erfordert freilich, dass das Ausschlussprinzip angewandt wird. Nur wer Prämien bezahlt hat, kann im Bedarfsfall mit Leistungen rechnen. Bei nationalen Systemen wird die Auszahlung am besten an die Nationalität gebunden. Einwanderer aus Staaten des EU- und des weitem Auslandes können nicht automatisch mit Auszahlungen rechnen, wenn sie keine Beiträge bezahlt haben. Andernfalls droht die Aushöhlung und letztlich der Zusammenbruch des nationalen Sozialsystems. Gerade an diesem Punkt schwächelt der vom Präsidium vorgelegte Verfassungsentwurf: So gibt es nach dem Entwurf einer Europäischen Verfassung eine europäische Staatsbürgerschaft (Art. 7), einen Sozialschutz (Art. 3) und das Verbot der Diskriminierung nach der nationalen Staatsbürgerschaft (Art. 6). Die Kombination dieser drei Artikel ist dazu geeignet, genau diesen Zusammenbruch zu erzeugen.<sup>4</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Eine Vergemeinschaftung der nationalen Sozialsysteme ist nicht angesagt. Einmal besteht hierfür schwerlich eine Nachfrage, und zum anderen besteht die Gefahr, dass sie durch Trittbrettfahrer ausgenutzt und zum Zusammenbruch gebracht werden.

### Die Finanzierung der EU

Auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts stehen zu rund 85% Subventionen zugunsten der Landwirtschaft und zugunsten strukturschwacher Mitgliedstaaten und Regionen. Die Ausgaben zur Finanzierung gemeinschaftsweiter öffentlicher Güter, allen voran zur Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes und der hierfür erforderlichen Institutionen der EU, umfassen demgegenüber nur etwa 15% des Haushalts. Die Entscheidung über die Ausgaben liegt teilweise beim Parlament, schwergewichtig aber beim Rat, in dem die kleineren und/oder strukturschwachen Mitgliedstaaten ein im Vergleich zu ihrer Wirtschaftskraft und Bevölkerung überproportionales Stimmengewicht haben. Sie bestimmen, wohin die Ausgaben fließen und drängen damit andere Staaten, allen voran Deutschland, aber auch Großbritannien, die Niederlande, Österreich, Schweden und Luxemburg in eine Nettozahlerposition. Die Ausbeutung der letzteren durch die ersteren hat jedoch Grenzen. Denn eine Erhöhung der Beitragsätze unterliegt der Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten. Sie kann von den Nettozahlern blockiert werden. Umgekehrt sind diese wegen des Einstimmigkeitsprinzips nicht in der Lage, ihre überproportionale Last zu senken. Es bleibt beim Status quo.

Demgegenüber sind andere Finanzierungsfragen wie etwa die vieldiskutierte EU-Steuer vergleichsweise unbedeutend. Aus Gründen der nationalen Finanzhoheit, aber auch aus praktischen Gründen müsste eine solche Steuer wohl an eine nationale Steuer angehängt werden. Deren Einnahmen fließen damit erst in den nationalen Haushalt und werden von dort an die EU überwiesen. So betrachtet könnte man es gleich bei Beiträgen belassen.

Wünschbar wäre eine grundlegende Reform des Budgetprozesses, in dem jede Ausgabe mit einem Finanzierungsvorschlag gekoppelt wird (wie dies auch in den Anfängen der EWG der Fall war). Wenn aber – wie zu befürchten – so viel Reformwille nicht freigesetzt wird, so ist es für die EU-Verfassung vor allem wichtig, dass es bei der Einstimmigkeit über die Beiträge bleibt. Eine Übertragung der Einnahmenkompetenz an das Europäische Parlament und damit eine Unterstellung unter das Mehrheitsprinzip hätten dramatische Folgen für die Nettozahler. Das gegenwärtige Regime erlaubt es ihnen, wenigstens den Status quo zu halten, selbst wenn die Allokation der Mittel ökonomisch fragwürdig ist und das Budget – aus dieser Sicht – wesentlich gekürzt werden könnte.

<sup>4</sup> Diese Perspektive ist schon mehrfach von Hans Werner Sinn aufgezeigt worden (vgl. hier Hans Werner Sinn: Zwanzig Mezzogiornos, *Financial Times Deutschland*, vom 15. Februar 2003).

### Das Subsidiaritätsprinzip

Das im Maastrichter Vertrag von 1992 eingeführte Subsidiaritätsprinzip sollte dazu beitragen, die schleichende Zentralisierung in der Union einzudämmen. Indessen hat das Prinzip bisher nur deklamatorischen Charakter. Denn es obliegt den EU-Gremien festzustellen, ob sie oder eine untere föderale Ebene mit einer Aufgabe betraut werden sollen. Da sie kaum Anreize haben, ihre eigene Macht zu beschneiden, dürfte bei wichtigen Entscheidungen die Zentralisierung obsiegen.

In der Convention wird daher vorgeschlagen, den nationalen Parlamenten die Möglichkeit zu geben, dem EU-Parlament, dem Rat und der Kommission eine begründete Ansicht (*reasoned opinion*) über die Subsidiarität in einem Gesetzesverfahren zu unterbreiten, die die Kommission dann auf ihre Tagesordnung setzen muss. Dies ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Besser wäre es, dem Vorschlag der European Constitutional Group folgend Vertreter der nationalen Parlamente in einer Kammer zu vereinigen, wo diese auch bindende Beschlüsse zur Subsidiarität (wie generell zu Entscheidungen von Parlament und Rat) fassen können.<sup>5</sup>

### Grundrechte

Grundrechte sind aus ökonomischer Sicht Ergebnis eines Abwägungsprozesses und daher relativ und nicht absolut zu betrachten. Menschen, die von dauernden terroristischen Bedrohungen umgeben sind, werden den Behörden ein umfassenderes Verhaftungsrecht und eine längere Verhaftungsdauer einräumen als solche, die in einer friedlichen Umgebung leben. Aus ihrer Sicht mag die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Anschlags zu werden, schwerer wiegen als die Wahrscheinlichkeit, unverschuldet verhaftet zu werden.<sup>6</sup> In einer sicheren Umgebung werden die Menschen demgegenüber gerade umgekehrt urteilen. Daher ist es rational, diese Grundrechte beispielsweise in Nordirland anders zu definieren als in der Republik Irland. Eine Vereinheitlichung in der Europäischen Verfassung würde diesen Unterschieden nicht Rechnung tragen. Sie würde vielmehr Unverständnis der Bürgerinnen und Bürger über ihre Regierungen und die Gerichte hervorrufen und der Entfremdung Vorschub leisten. Grundrechte gehören daher grundsätzlich nicht in die Verfassung der EU, sondern in die der Mitgliedstaaten. Nur Grundvoraussetzungen wie das genannte Bekenntnis zu Frieden und Freiheit sind auf der EU-Ebene festzuhalten.

Bedenken erheben sich insbesondere gegenüber der Grundrechtscharta der EU in Vergleich zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die EMRK beschränkt sich im wesentlichen auf 18 Artikel. Einige gelten nur dann, wenn das nationale Recht nichts anderes vorsieht. Damit trägt die EMRK der Relativität von Grundrechten Rechnung. Die Charta ist viel weitgehender. Sie enthält 54 Artikel mit 89 Seiten an Anmerkungen. Manche ihrer Postulate sind unklar (z.B. sozialer Schutz, Art. 33), manche sind redundant (z.B. Nichtdiskriminierung nach Geschlecht, Art. 16, und Gleichheit zwischen Mann und Frau, Art. 23), oder sie sind widersprüchlich (Nichtdiskriminierung nach Geschlecht, Art. 16, und Diskriminierung, wenn das weniger begünstigte Geschlecht betroffen ist, Art. 23). Hinter anderen »Grundrechten« dürften sich Interessen verbergen. Wenn etwa geschrieben steht, dass Parteien zur politischen Willensbildung beitragen (Art. 12), so lässt sich dahinter der Wunsch der Parteien erkennen, staatliche Subventionen zu ergattern, wie sie denn kürzlich in der EU auch durchgesetzt worden sind.

Fazit: Die Europäische Grundrechtscharta sollte wegen ihrer fragwürdigen Postulate und der geringen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, für sich separate Lösungen zu realisieren, besser nicht in die Verfassung der Europäischen Union integriert werden.

### Schlussfolgerungen

Die Beurteilung des europäischen Verfassungsprozesses bleibt gemischt. Einerseits ist eine Revision der Verträge notwendig, weil die derzeitigen Entscheidungsstrukturen mit Rat und Parlament als konkurrierenden Organen unklar und widersprüchlich sind. Die Convention müsste sich in Richtung eines Staatenbundes oder eines Bundesstaates entscheiden. Dies ist aber bei der Zusammensetzung der Convention aus Mitgliedern von Parlament, Rat und Kommission kaum zu erwarten. Stattdessen lässt sich über Ziele und Grundrechte der Union leichter debattieren. Sie scheinen ethisch korrekt und verdecken implizite Konflikte. Fazit: es scheint nicht so sehr darauf anzukommen, was getan wird, sondern dass etwas getan wird.

<sup>5</sup> European Constitutional Group, A Proposal for a European Constitution, London 1993.

<sup>6</sup> Die Abwägung kann freilich auch anders ausfallen. Wenn in einer terroristischen Umgebung auch die Polizei korrupt ist, mag es für den Einzelnen günstiger sein, an den Grundrechten festzuhalten und sich in den »Schutz« der Terroristen zu begeben. Auch in diesem Fall sind die betrachteten Grundrechte relativ.



Klaus Hänsch, MdEP\*

### Welche ökonomischen Aspekte sollten in der Europäischen Verfassung berücksichtigt werden?

Die Verfassung macht keine europäische Wirtschaftspolitik – sie gibt ihr den ordnungspolitischen Rahmen. Er liegt in wesentlichen Elementen vor. Der Konvent zur Zukunft Europas will und kann die Europäische Union nicht neu erfinden. Deshalb wird er sich auf die Neujustierung der Räder beschränken, auf denen das europäische Gefährt in den vergangenen fünfzig Jahren vorangekommen ist.

Zollunion, Außenhandel, Währung (in der Euro-Zone), freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie der Wettbewerb im Binnenmarkt sind vergemeinschaftete Politikbereiche. Zum Besitzstand (»acquis«) der Union gehört, dass in diesen Bereichen nur sie rechtsetzend tätig werden darf. Der Entwurf des Artikels 11 der künftigen Verfassung ordnet sie deshalb den »ausschließlichen« Kompetenzen der Union zu.

Bei der Gesetzgebung für die Landwirtschaft, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, die transeuropäischen Netze, die Sozialpolitik, die Umwelt- und Verkehrspolitik u.a., aber auch für die übrige Gesetzgebung im Binnenmarkt haben die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Rechtssetzungskompetenz auf die Union übertragen. Solange die Union davon keinen Gebrauch macht, können sie selbst gesetzgeberisch tätig werden. Das bleibt auch künftig so. Die Verfassung wird im Entwurf ihres Artikels 12 über die geteilten Zuständigkeiten nur klarer darauf verweisen.

In der Beschäftigungs- und Industriepolitik werden die Mitgliedstaaten die ausschließliche Zuständigkeit behalten. Die Union soll lediglich »unterstützende Maßnahmen« ergrei-

fen können, bekommt damit aber immerhin eine Koordinierungs-, Ergänzungs- oder Unterstützungsfunktion.

Die Konsequenzen aus der einheitlichen Währung für die Wirtschaftspolitiken der Union und ihrer Mitgliedstaaten war das Kernthema der vom Verfassungskonvent eingesetzten von mir geleiteten Arbeitsgruppe »Economic governance«. Sie hat vorgeschlagen, die bisher geltende Kompetenzordnung im Grundsatz nicht zu verändern: Die Währungspolitik im Euro-Raum bleibt in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union. Statut, Struktur und Auftrag der EZB werden nicht verändert. Insbesondere bleibt es bei der politischen Unabhängigkeit und dem Vorrang der Preisstabilität vor anderen Zielen wie u.a. hohes Beschäftigungsniveau, beständiges Wachstum, hohes Maß an sozialem Schutz und hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit.

Wenn die Währungspolitik zentral geführt wird, die Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Beschäftigungspolitik und natürlich vor allem die Haushaltspolitik weiterhin im Grundsatz in der Hand der EU-Mitgliedstaaten liegen, muss die Verfassung der EU eine tragfähige Verbindung herstellen, die verhindert, dass einerseits die Stabilität der Währung durch gegenläufige Wirtschaftspolitiken einzelner Mitgliedstaaten untergraben und andererseits die wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Handlungsräume der Mitgliedstaaten durch die Politik von Union und Zentralbank obsolet werden. Also müssen die Grundzüge der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitiken sowie die Steuer- und Budgetpolitiken der Mitgliedstaaten enger und effektiver koordiniert werden.

Über eine solche Koordinierungsfunktion verfügt die Union bereits heute. Sie nimmt sie auf der Grundlage von Artikel 99 des EG-Vertrags wahr, nach dem die »Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft« jährlich erstellt bzw. fortgeschrieben werden. Es handelt sich um die Erstellung der Großen Wirtschaftspolitischen Leitlinien, 2000 beschlossen vom Europäischen Rat in Lissabon. Dieses Instrument ist jedoch für eine Union von 25 Mitgliedstaaten nicht schlagkräftig, effizient und umfassend und vor allem nicht verbindlich genug.

Durch diese Leitlinien »koordinieren« die Mitgliedstaaten sich selbst, die Europäische Kommission gibt nur Empfehlungen. Das ist nützlich, aber unzureichend, um in einer großen Union Gemeinsamkeit herbeizuführen. Als Vertreterin des europäischen Gesamtinteresses sollte die EU-Kommission ein formelles Vorschlagsrecht, wie es in anderen Politikbereichen die Regel ist, bekommen. Damit könnte die Koordinierung im Kreis von 25 und mehr Mitgliedstaaten leichter erreicht werden. Denn Vorschläge der Kommission können im Rat nur einstimmig geändert werden. Der Einwand, dass die Kommission prinzipiell kein formelles Vorschlagsrecht haben könne, wo die Politik-Kompetenz bei den Regierungen

\* Klaus Hänsch ist Mitglied des Präsidiums des Konvents zur Zukunft Europas.

der Mitgliedstaaten bleibt, ist nicht stichhaltig. Schließlich liegt die Koordinierungskompetenz bei der Union.

Bei der Einhaltung dieser Leitlinien und dem entsprechenden Monitoring muss die Kommission eine stärkere Rolle erhalten. So sollte sie im Rahmen des Frühwarnsystems die Kompetenz erhalten, autonom, d.h. ohne Ratsbeschluss, die Alarmglocke zu läutern, wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten von den Leitlinien abweichen. Das Europäische Parlament, das bisher lediglich »informiert« werden muss, sollte in jedem Fall, zumindest förmlich, »konsultiert« werden. Die Einbeziehung der Sozialpartner in Form von Anhörung und Konsultationen halte ich politisch für wichtig und notwendig. In der Verfassung muss das jedoch nicht stehen.

Für Politiken, wie z.B. die Verbindung von sozial-, wirtschafts- und bildungspolitischen Aspekten, der Ökonomie des Wissens usw., für die es bisher noch keine vertragliche Regelung gibt, hat der Europäische Rat in Lissabon zur Ad-hoc-Koordinierung eine »offene Koordinierungsmethode« vereinbart. Sie ist ein erfolgreiches, weil flexibles Instrument zur Koordinierung auf einem begrenzten Gebiet und für einen begrenzten Zeitraum, wenn alle Mitgliedstaaten dies wünschen. Darüber hinaus bietet sie eine gute Möglichkeit, die Sozialpartner und die gesellschaftlichen Gruppen informell einzubeziehen. Durch die Verfassung muss allerdings gesichert werden, dass diese Methode bestehende Unionspolitiken und -verfahren nicht aushebelt, umgeht oder konterkariert.

Die Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken geschieht gegenwärtig über den »Stabilitäts- und Wachstumspakt« auf der Grundlage von Artikel 104 des EG-Vertrags. Die Notwendigkeit einer solchen Koordinierung muss wegen der gemeinsamen Währung Verfassungsrang bekommen, der Stabilitäts- und Wachstumspakt selbst allerdings nicht. Stabilitätsziele und die Mittel zu ihrer Erreichung sind auch in den Mitgliedstaaten nicht auf Verfassungsrang gehoben. Verfassungsrechtlich gestärkt werden sollten jedoch die Kompetenzen der Kommission auf das Monitoring des Stabilitätszieles.

Ein Binnenmarkt mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten braucht ein Mindestmaß an »Steuerharmonisierung«, um zu funktionieren. Die bisherige Kompetenzverteilung für die Steuerpolitik gemäß den Artikeln 93, 94 und 175 des EG-Vertrags soll beibehalten werden. Allerdings sollte in einer 25er Union sichergestellt werden, dass die Steuerharmonisierung nicht weiterhin durch das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat blockiert werden kann. Oder schlimmer noch, dass ein Mitgliedstaat, wie kürzlich geschehen, seine Zustimmung zu notwendigen Regelungen bei der Kapitalertragssteuer abhängig macht von der Zuerkennung höherer Milchquoten.

Die Arbeitsgruppe »Economic governance« hat allerdings klar gestellt, dass Harmonisierung nicht zu einheitlichen Steuern in allen Bereichen und von Helsinki bis Lissabon führen darf. Steuerwettbewerb bleibt möglich und sogar erwünscht. Mehrheitsentscheidungen sollten also auf die Festlegung von Mindeststandards und Bemessungsgrundlagen und auf die Annäherung, nicht auf die Vereinheitlichung der Steuersätze begrenzt werden. Und sie sollten auch nur dort möglich sein, wo es um das Funktionieren des Binnenmarktes und um die Bekämpfung von unfairem Steuerwettbewerb geht. Die Vermögensteuern und die privaten Einkommensteuern sollen nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe »Economic governance« von einer Harmonisierung ausdrücklich ausgeschlossen sein.

Neben solchen grundsätzlichen Fragen müssen durch die Verfassung zwei weitere institutionelle Probleme geklärt werden: die besondere Zusammenarbeit der Euro-Staaten und die Außenvertretung des Euro.

Bisher gibt es einen informellen, aber regelmäßigen »Gedankenaustausch«, also zwischen den Euro-Mitgliedstaaten, der Kommission und der EZB, zur koordinierten Vorbereitung bestimmter Ratsentscheidungen in der so genannten »Eurogruppe«. Er ist notwendig und gewünscht. An ihm sollte festgehalten werden. Ob die Union künftig eine gesonderte Ratsformation für die Euro-Mitgliedstaaten braucht, um Entscheidungen zu fällen, die sie allein betreffen, muss noch geklärt werden. Bisher hat sich dieses Problem weder institutionell noch materiell gestellt. Zwölf von 15 Mitgliedstaaten sind Euro-Länder und eine eigene Wirtschaftspolitik für den Euro-Raum besteht nicht. Nach der Erweiterung der EU 2004 auf 25 und 2007 auf 27 Mitgliedstaaten wird etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten zwar vorübergehend, aber doch für einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren, nicht zu den Euro-Ländern gehören. Zur Behandlung von Fragen, Politiken und Entscheidungen, die nur die Euro-Länder betreffen, muss möglicherweise ein spezieller Ministerrat geschaffen werden. Dieses Gremium wäre im Unterschied zur bisherigen »Eurogruppe« den üblichen Verfahren unterworfen und garantierte die notwendige Transparenz der Entscheidungen.

Die Außenvertretung des Euro, im weiteren Sinne ebenfalls ein Koordinierungsinstrument, ist auf der Rechtsgrundlage von Art. 111 Abs. 4 EG-Vertrag nicht befriedigend geregelt. Je nach dem, ob es sich um den Internationalen Währungsfonds, die Gruppe der Acht oder die Weltbank handelt, wird die Union vom Vorsitz der Eurogruppe, der Kommission und der EZB nach unterschiedlichen Formeln repräsentiert. So nimmt z.B. der Kommissionspräsident an der Sitzung der Staats- und Regierungschefs der G8 aus eigenem Recht teil, während die Kommission bei den Sitzungen der G8-Finanzminister nur Teil der Ratsdelegation ist. Das führt trotz des guten Willens aller Beteiligten zu Ein-

bußen bei der kontinuierlichen und effizienten Vertretung europäischer Interessen.

Ich halte es für notwendig, dass die Außenvertretung des Euro von der Kommission, unterstützt durch den Präsidenten der EZB für die Union wahrgenommen wird. Dem scheinen zur Zeit die Satzungen solcher internationaler Organisationen entgegen zu stehen sowie eine Reihe politischer Bedenken bei den Mitgliedstaaten der EU. Aber für die Handelspolitik der Union sind schließlich auch sehr praktikable Lösungen gefunden worden. Es ist also durchaus möglich, der Kommission in internationalen Gremien und Institutionen, die ursprünglich nur für souveräne Staaten konzipiert wurden, die Sprecherrolle der Union zuzuweisen.

Der Konvent wird als Konsequenz aus der Einführung der gemeinsamen Währung nur in einigen Bereichen der Wirtschaftspolitik verfahrensmäßige und institutionelle Schrauben neu einstellen, um bei Beibehaltung der bisherigen Kompetenzverteilung eine verbesserte Koordinierung nationaler Politikbereiche auf Unionsebene zu sichern. Die Grundlage dafür soll der vom Präsidium des Konvents vorgeschlagene Artikel 13 im institutionellen Teil der Verfassung sein. Im operationellen Teil müssten dann die bisherigen Artikel des EG-Vertrags angepasst werden.

Der Auftrag des Europäischen Rats von Laeken an den Konvent zur Zukunft Europas lautet, die Union demokratischer, transparenter und effizienter zu machen. Er zielt nicht darauf, die Politiken der Union neu zu definieren oder zu ändern. Im Konvent geht es um angemessene verfassungsrechtliche Grundlagen, nicht um eine »richtige« oder »bessere« Wirtschaftspolitik. Die Zuständigkeiten der Union im Bereich Marktregulierung, Wettbewerb, Währung u.a. sind bereits heute sehr umfassend. Sie reichen auch in die Bereiche Soziales, Beschäftigung, Haushalt, Steuern hinein. Sie dort nennenswert zu verstärken, würde nicht nur die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten in untragbarer Weise einschränken. Der Union müsste dann zugleich ein Haushalt mit einem Volumen zugestanden werden, das weit über die heutigen und künftig vorstellbaren Obergrenzen hinausgeht. Dafür wäre im Konvent ein Konsens mit Sicherheit nicht zu erreichen.

# E-Business: Ökonomische Strategien und Wirkungen der industriellen Anwendung der Internettechnologie

16

Michael Reinhard

Internet und E-Business waren Ende der neunziger Jahre Schlagworte, mit denen auch in Deutschland zahlreiche Firmengründungen und beträchtliche Investitionsausgaben von Unternehmen einhergingen. Mittlerweile sind zahlreiche neue Firmen wieder vom Markt verschwunden, und viele Investitionsvorhaben haben nicht zu den erwarteten Erträgen geführt. Der vorliegende Aufsatz untersucht, welche Bedeutung die Internettechnologie für Unternehmen, insbesondere aus dem verarbeitenden Gewerbe<sup>1</sup>, hat, welche Faktoren die Diffusion beeinflussen und welche strukturellen Wirkungen von der Verbreitung von Internetanwendungen zu erwarten sind.<sup>2</sup>

Die innovative Anwendung der Internettechnologie ist in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre insbesondere von jungen Unternehmen, den so genannten Dotcoms, in den USA vorangetrieben worden. Auf der Grundlage der dortigen Verbreitung des Internet haben sie als erste erkannt, dass diese Technologie in der Lage ist, die Informationsnutzung und die Transaktionsprozesse von Unternehmen und Konsumenten tief greifend zu verändern. Diese Vision und die darauf basierenden Geschäftsmodelle haben vor allem ab 1998 viele Investoren dazu bewegt, erhebliche Kapitalsummen in neu gegründete Firmen fließen zu lassen. Die Folge waren exorbitant steigende Aktienbewertungen, denen nicht annähernd entsprechende Erträge in der realen Firmensphäre gegenüberstanden. Diese spekulative Boomphase dauerte bis März 2000. Danach fiel der amerikanische Internet Stock Index (ISDEX) von 1 116 Punkten drastisch ab und erreichte im Oktober 2002 mit 73 Punkten (-93,5%) seinen bisherigen Tiefststand. Zahlreiche Zusammenbrüche von internetbasierten Softwarefirmen und Dienstleistern in den vergangenen drei Jahren, aber auch enttäuschte Erwartungen bei deren Kunden haben in vielen Unternehmen den Eindruck entstehen lassen, dass es sich beim Internet um eine in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung erheblich überschätzte Technologie handelt, mit deren Anwendung man sich künftig nicht vordringlich zu befassen braucht. Auch die für die Rahmenbedingungen der Internetökonomie zuständige Politik fragt mittlerweile genauer nach der Relevanz des Internets für die Strategien der Unternehmen und nach den wahrscheinlichen ökonomischen Wirkungen.

Der Fokus der vorliegenden Analyse liegt auf dem Anwendungsbereich des im angelsächsischen Sprachraum so genann-

ten *B2B-E-Business*. Unter E-Business werden die Verknüpfung und Integration von Wertschöpfungsketten und Geschäftsprozessen mittels elektronischer Kommunikation und Transaktion verstanden. Transaktionspartner von Internetanwendungen können Konsumenten (Consumer), Unternehmen (Business) und der »Staat« (Government) sein. Ordnet man diese Gruppen jeweils danach, ob sie Sender/Anbieter oder Empfänger/Nachfrager einer Leistung sind, ergibt sich eine Matrix mit neun Transaktionsformen (vgl. Abb. 1). In der Literatur werden einzelne, zuweilen auch alle Transaktionsformen, an denen Unternehmen beteiligt sind, unter die Begriffe E-Business oder E-Commerce subsumiert. Die Verwendung und Definition dieser Begriffe ist unscharf und sehr uneinheitlich.<sup>3</sup> Teilweise werden die Begriffe synonym verwendet. Aus wirtschaftlicher Sicht hat auf absehbare Zeit das Segment »Business-to-Business« (B2B) die größte Bedeutung. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich deshalb primär auf internetgestützte Tätigkeiten, die innerhalb und zwischen Unternehmen stattfinden.

## Evolution informationstechnischer Anwendungen in Unternehmen

Die Anwendung von Informations- und Kommunikationstechniken zum Zweck

<sup>1</sup> Schwergewichtig wurden die Branchen Automobilindustrie und Maschinenbau untersucht.

<sup>2</sup> Die Analyse wurde im Rahmen einer Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit durchgeführt. Die Studie erscheint in Kürze als: H.-G. Vieweg, M. Reinhard und A. Weichenrieder, Finanzmärkte, Corporate Governance, I&K – Treibende Faktoren für den Wandel in der Industrie, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 10, München 2003.

<sup>3</sup> Auf eine Darstellung der verschiedenen Begriffsinhalte wird an dieser Stelle verzichtet. Siehe hierzu OECD (1997; 1999a) und Statistics Canada (1999).

Abb. 1  
Elektronisch gestützte Transaktionsformen

		EMPFÄNGER/NACHFRAGER		
		Consumer	Business	Government
SENDER/ ANBIETER	C	Consumer-to-Consumer z.B. Auktion bei e-Bay, Kleinanzeigen Bei Autoscout24	Consumer-to-Business z.B. Jobbörsen mit Anzeigen von Arbeitssuchenden	Consumer-to-Government z.B. Antrag für Sozialleistungen
	B	Business-to-Consumer z.B. Onlineshop für Privatkunden	<b>Business-to-Business</b> z.B. E-Procurement, E-Sales (Kauf-/Verkaufstransaktionen zwischen Unternehmen)	Business-to-Government z.B. Umsatzsteuervoranmeldung
	G	Government-to-Consumer z.B. Einkommensteuerbenachrichtigung/-bescheid	Government-to-Business z.B. Beschaffung von IuK-Technik	Government-to-Government z.B. Versand von Dienstbeantragungen an untergeordnete Behörden

Quelle: ifo Institut, in Anlehnung an Zerdick et al. (2001).

der Datenverarbeitung und -kommunikation in Unternehmen ist kein neues Phänomen. »Informationszeitalter«, »Digitalisierung der Wirtschaft« oder »Electronic Business« sind somit Begriffe, die auch schon auf zurückliegende Phasen der IuK-Diffusion angewendet werden können.

Die Nutzung von Computerleistung in Unternehmen begann in Deutschland in den sechziger Jahren (vgl. Skoddow 2001). Frühe Anwendungen erfolgten vor allem dort, wo, wie in der Versicherungswirtschaft, relativ einfach strukturierte Massendaten zu verarbeiten waren und die bei der Bürotätigkeit erzielbaren Produktivitätseffekte den damals sehr hohen Investitionsaufwand insbesondere für Computerhardware rechtfertigten. In den siebziger Jahren drang die Datentechnik in stärkerem Maße in Industrie, Handel und Behörden vor. Die elektronische Datenverarbeitung (EDV) war damals noch nicht in die betrieblichen Arbeitsprozesse integriert, sondern erfolgte isoliert in Rechenzentren und speziellen Abteilungen. Haupteinsatzgebiete waren einzelne datenintensive Anwendungen wie z.B. Fakturierung oder Debitorenbuchhaltung (vgl. Übersicht 1).

Die nächste Phase war durch eine Dezentralisierung von Ein- und Ausgabefunktionen in zentralen Rechnersystemen gekennzeichnet. Damit kam es zu einer stärkeren innerbetrieblichen Anwendung von EDV-Leistungen. Es wurden nunmehr ganze Funktionsbereiche wie Lager- und Auftragsverwaltung oder die Produktion mittels betriebsspezifischer Programme EDV-technisch unterstützt.

Primär in den neunziger Jahren wurden die Zentralrechnergestützten Terminalsysteme durch die verstärkte Ausstattung der Büroarbeitsplätze mit Personalcomputern (PC) und den Aufbau von Client/Server-Systemen ergänzt und teilweise abgelöst. Auf diese Weise wurden flexible Anwen-

Übersicht 1

Entwicklungsstufen der Informatisierung im Hinblick auf die Integration von Arbeitsaufgaben in Unternehmen

Stufe	Haupt-Diffusionszeitraum	IuK-Merkmale	Anwendungen und Integrationsgrad
1	70er Jahre	Zentraler Mainframe-Computer	Informatisierung einzelner Arbeitsaufgaben, z.B. Debitoren-Buchhaltung, Fakturierung
2	80er Jahre	Dezentralisierung peripherer Ein/Ausgabe-Funktionen durch Terminalisierung	Informatisierung einzelner Funktionsbereiche, z.B. Lager- und Bestellverwaltung, Produktionsplanung, Textverarbeitung, CAx-Anwendungen
3a	90er Jahre	Dezentralisierung von Rechnerleistung durch Personalcomputer und Client/Server-Strukturen, Aufbau zentraler Datenbanken	Informatisierung funktions- und abteilungsübergreifender Prozesse durch ERP-Systeme
3b	90er Jahre	Modem-, ISDN-, Standleitungs-Anschlüsse	Informatisierung unternehmensübergreifende Transaktionen, EDI
4	2000-2010	Internettechnologie, Intranet Breitbandige Mobilkommunikation	Ganzheitliche Integration interner und externer Geschäftsprozesse

Quelle: Fleisch (2001, S. 29), ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

dungsprogramme in Verbindung mit relativ hoher Rechnerleistung dezentral an den einzelnen Arbeitsplatz gebracht. Die IT-gestützte Integration innerbetrieblicher Prozesse wurde durch teilstandardisierte betriebswirtschaftliche Softwareprogramme, so genannte Enterprise Resource Planning (ERP)-Systeme erstmals funktions- und abteilungsübergreifend möglich.

Neben der internen Verknüpfung betrieblicher Prozesse durch ERP-Systeme sind, nach Anfängen in den achtziger Jahren, große Unternehmen dazu übergegangen, den Austausch von Bestell- und Lieferinformationen mit Lieferanten und Kunden zu automatisieren. Dieses, als Electronic Data Interchange (EDI) bezeichnete Verfahren verknüpfte die Computersysteme zweier kommunizierender Unternehmen durch eine direkte Punkt-zu-Punkt-Verbindung (DFÜ) miteinander. Da der Informationsaustausch zwischen heterogenen Computersystemen über definierte Schnittstellen und normierte Datenformate (z.B. EDIFACT) geschehen muss und ohne manuellen Benutzereingriffe erfolgen soll, ist bei den jeweiligen Nutzern ein hoher Investitions- und Implementierungsaufwand für die Einrichtung solcher Systeme erforderlich. EDI war und ist daher in der Regel nur für Unternehmen mit großem Austauschvolumen und hohen Austauschfrequenzen von Daten wirtschaftlich einsetzbar.

Seit einigen Jahren benutzen Unternehmen für den externen und zunehmend auch für den internen Informationsaustausch in wachsendem Maße die *Internet-technologie*. Ihr Vorteil gegenüber Kommunikationssystemen wie EDI beruht auf offenen Standards, einfacher Handhabung, relativ niedrigen Kosten und hoher Verbreitung. Auf diese Weise kann die unternehmensübergreifende Integration von Geschäftsprozessen durch den Wegfall aufwändiger technischer Schnittstellen erheblich erweitert und oftmals überhaupt erst wirtschaftlich ermöglicht werden.

### Eigenschaften und generelle Wirkungspotentiale des Internet

Aus den bisherigen Darlegungen wird deutlich, dass die neue Phase der industriellen IuK-Anwendungen im Wesentlichen durch die Internettechnologie geprägt wird. Zwar werden auch auf anderen Gebieten der IuK-Technik kontinuierlich Produktinnovationen geschaffen<sup>4</sup>, doch sind im Hinblick auf Anwendungspotentiale und Auswirkungen in den Unternehmen die Netzwerktechniken auf der Basis der Internettechnologie in absehbarer Zukunft von primärer Relevanz.

<sup>4</sup> Diese können, wie z.B. die breitbandige Mobilkommunikation, zukünftig durchaus erhebliche Auswirkungen auf die Abwicklung von Geschäftsprozessen haben.

Die Internettechnologie besteht aus drei konstituierenden Elementen:

- Internet-Protokoll (TCP/IP)
- Internet-Dienste (z.B. WWW, E-Mail)
- Benutzeroberfläche (z.B. Web Browser).

Die Wirkungspotentiale dieser Technologie resultieren daraus, dass das Internet erstmals eine grenzenlose digitale *Vernetzbarkeit* (Konnektivität) von Informationsquellen und -nutzern auf der Basis *einheitlicher Standards* ermöglicht (vgl. Evans und Wurster 2000). Hinzu kommt, dass bei Erreichen einer kritischen Masse von Netzwerkteilnehmern bei diesen positive *Externalitäten* entstehen, die mit der Vergrößerung des Netzes noch zunehmen. Dadurch können sich zusätzliche positive ökonomische Wirkungen ergeben (vgl. Shapiro und Varian 1999).

Ein zentraler ökonomischer Wirkungsmechanismus der neuen informationstechnischen Netzwerke besteht in der Senkung der Transaktionskosten und der Distributionskosten. Bei der Durchführung von Prozessen der Informationsbeschaffung, Leistungsvereinbarung, Leistungskontrolle und Leistungsanpassung sinkt der Kostenaufwand je Informationsvorgang. Dadurch werden Informationsroutinen billiger; entscheidend ist aber, dass nun Informationsvorgänge realisiert werden können, die ohne die neuen Netztechnologien bislang aus wirtschaftlichen Gründen nicht durchführbar waren. Dies wird dadurch ermöglicht, dass sich die »*Reichhaltigkeit*« und gleichzeitig die »*Reichweite*« der Information erhöhen.<sup>5</sup> Während mit traditionellen Informationssystemen nur jeweils die Reichweite oder die Reichhaltigkeit von Informationsvorgängen erhöht werden konnten, können nun beide Niveaus im Verbund gesteigert werden. Hierdurch vermindern sich die in der Regel vielfältigen und erheblichen Informationsasymmetrien zwischen den Akteuren innerhalb und außerhalb der Unternehmen. Die *Transparenz* auf den Märkten steigt und damit auch ihre Funktionsfähigkeit (vgl. Choi, Stahl und Whinston 1997). Darüber hinaus entfallen Brüche in den informatorischen Prozessketten, wodurch *Kosten* eingespart und Prozesszeiten verkürzt werden können. Dies hat zur Folge, dass die vorhandenen internen und externen organisatorischen und institutionellen Arrangements von Unternehmen neu gestaltet werden können, um Wettbewerbsvorteile zu erzielen, denn die bestehenden Arrangements sind oftmals Folge vorhandener Informationsasymmetrien bzw. hoher Informationskosten gewesen. Hinzu kommt, dass die in der Informationstechnik in der Regel bestehenden technologischen Lock-In-Situationen<sup>6</sup> durch

<sup>5</sup> Evans und Wurster bezeichnen mit *Reichweite* die Anzahl der Personen, die Informationen austauschen können. Unter *Reichhaltigkeit* subsumieren sie sechs Informationsattribute: Bandbreite, Individualität, Interaktivität, Zuverlässigkeit, Sicherheit, Aktualität.

<sup>6</sup> Eine ausführliche Analyse der Lock-In-Problematik findet sich bei Shapiro und Varian (1999, S. 139).

das offene Internetprotokoll teilweise beseitigt werden können. Aufgrund des offenen Internetstandard sinken tendenziell die Wechselkosten, die bei proprietären Systemen wie z.B. EDI vorhanden sind.

Prinzipiell erweitern sich durch das erhöhte Informationsniveau sowohl die internen Koordinationsspielräume als auch die Möglichkeiten einer Veränderung der Unternehmensgrenzen und -aktivitäten. Die primäre Wirkung besteht dabei in der Integration von Unternehmens- und Marktprozessen. Die Folge für Unternehmensstrukturen und Märkte sind dabei nicht determiniert. Ihre Richtung hängt mehr als früher von strategischen Entscheidungen und institutionellen Faktoren ab. So kann sich beispielsweise durch verbesserte Transparenz und niedrigere Koordinationskosten die Funktionsfähigkeit von Märkten erhöhen. Möglich ist aber auch, dass aufgrund neuer, durch die Netztechnologie induzierter Kooperationen Nachfragemacht konzentriert wird. Die Reduzierung oder Beseitigung von Koordinationsmängeln kann zum einen die Konzentration auf Kernkompetenzen sowie das Outsourcing und die Globalisierung von Leistungen begünstigen. Zum anderen kann dadurch aber auch die Integration beispielsweise neuer Informationsdienstleistungen begünstigt werden. Nicht eindeutig ist die Wirkung auf die Unternehmensgröße (vgl. Brynjolfsson et al. 1994). So kann vermutet werden, dass durch die Senkung externer Koordinationskosten und den leichteren Marktzutritt die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen gestärkt wird. Es ist aber auch denkbar, dass durch Rationalisierung und die Senkung interner Koordinationskosten die Möglichkeiten der Integration zunehmen und große Firmen davon besonders profitieren.

Die Existenz von kommunikationstechnischen Netzen hat auch erhebliche Auswirkungen auf die Produktions- und Distributionskosten digitalisierter Güter wie Medien- oder Informationsprodukte. Hier sind zwar die Kosten der Ersterstellung (»First-Copy-Costs«) unter Umständen sehr hoch, die Kosten einer zusätzlichen Nutzung (Reproduktion, Vertrieb) aber gering. Besonders effizient sind die Reproduktion und der Vertrieb von Informationsprodukten über das Internet: Hier betragen die Grenzkosten nahezu null.<sup>7</sup>

### E-Business-Diffusion noch am Anfang, aber Deutschland mit an führender Position

Bei Beschäftigung mit den in Fülle vorliegenden Daten von Marktforschungsunternehmen und Unternehmensberatungen über den Markt des E-Business fällt ein erheblicher Man-

gel an definitorischer Stringenz und Repräsentativität bei den zugrunde liegenden Erhebungen auf. Hauptprobleme sind die Definitionen von E-Business, B2B, E-Commerce etc., die sehr unterschiedlich in den jeweiligen Studien verwendet werden. Dadurch sind die vorliegenden Studien faktisch nicht oder nur sehr schwer miteinander vergleichbar. Das zweite Problem liegt im Fehlen einer validen Metrik zur Messung von E-Business-Aktivitäten in Unternehmen. Die OECD und die EU-Kommission haben dieses Problem erkannt und entsprechende Grundlagenprojekte angestoßen.<sup>8</sup> Schließlich ist vielfach der Repräsentativitätsgrad der Marktstudien zu gering. Quantitative Daten über die Situation auf dem Gebiet des E-Business sind deshalb nur mit großer Vorsicht zu interpretieren.

Die vorliegenden Marktschätzungen auf Umsatzbasis signalisieren eine hohe Dynamik und weisen auf eine stark zunehmende Bedeutung elektronisch gestützter Wirtschaftstransaktionen hin. Für Europa werden von eMarketer bemerkenswert hohe Wachstumsraten angegeben (vgl. Abb. 2).<sup>9</sup> Dies wird damit erklärt, dass in den USA E-Business-Anwendungen schon wesentlich stärker diffundiert sind als in Europa, wo insbesondere das B2B-Geschäft erst im Jahr 2001 an Dynamik gewann. Während in den meisten Regionen der B2B-Bereich stärker wächst als der B2C-Sektor, gilt dies nicht für Asien. Hier entwickeln sich die Internet-Transaktionen mit Konsumenten dynamischer als zwischen Unternehmen, jedoch ist in Asien das relativ niedrige Niveau des B2C-Geschäfts zu berücksichtigen. Die asiatischen Länder verfügen in ihrer Gesamtheit sowohl was die technische Infrastruktur als auch was die Einkommensstärke der Privatpersonen betrifft gegenwärtig noch nicht über die Voraussetzungen für ein B2C-Volumen, das mit Europa oder USA vergleichbar ist.

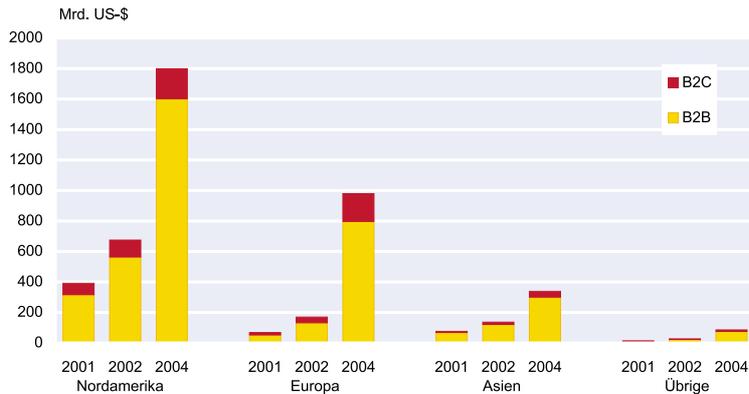
Gemessen an den getätigten Umsätzen übertrifft der B2B-Sektor weltweit deutlich den B2C-Sektor. Aus den oben genannten Gründen ist der relative B2B-Anteil in Asien am höchsten und wird für das Jahr 2001 auf rund 89% geschätzt (vgl. Abb. 2). Es folgen Nordamerika mit 81% und Europa mit 76%. In Europa haben die Unternehmen später als in den USA die Bedeutung des B2B erkannt, so dass der B2C-Anteil höher ist. Die Bedeutung des B2B-Segments wird in absehbarer Zeit weiter zunehmen und nach Schätzungen von eMarketer bei ca. 89% in Nordamerika und Asien und bei 81% in Europa liegen. Dabei wird Europas Anteil am weltweiten B2B-Segment bis 2004 mit einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von knapp 148% stetig steigen.

<sup>7</sup> Die Implikationen hoher fixer Entwicklungskosten und sehr niedriger (Reproduktions- und Distributionskosten bei digitalisierten Informationsgütern ist vor allem für den IuK-Sektor, d.h. Medien, Telekommunikationstechnik und Informationstechnik von Bedeutung und wird deshalb hier nicht weiter behandelt. Vgl. hierzu Zerdl et al. (2001, S. 165).

<sup>8</sup> Vgl. »Electronic Commerce Business Impact Project« (OECD) und »B2B-Metrics« (<http://dbs.cordis.lu>)

<sup>9</sup> Auch Forrester Research veranschlagt die Wachstumsraten von 2001-2004 in Europa doppelt so hoch wie in Nordamerika (vgl. NFO Infratest (2001).

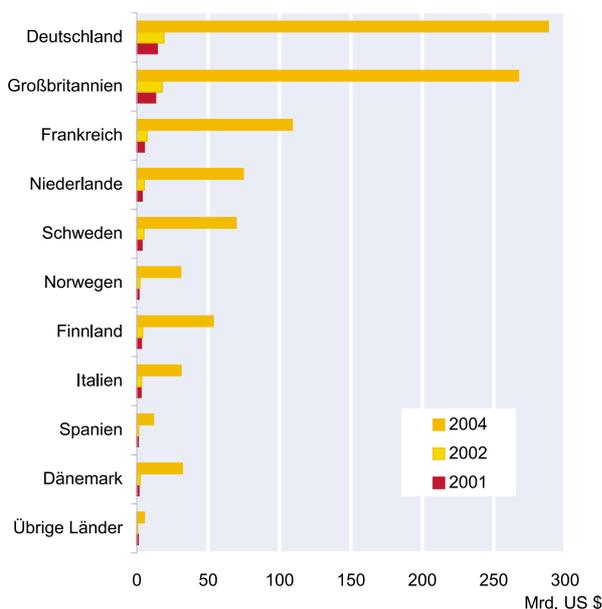
**Abb. 2**  
**E-Business-Umsätze nach Regionen**



Quelle: eMarketer (2001); NFO (2001).

In Europa nimmt Deutschland im B2B-Bereich mit 28% Marktanteil im Jahr 2001 eine führende Stellung ein (vgl. Abb. 3). Das entspricht einem Wert von gut 14 Mrd. US-Dollar. An zweiter Stelle steht Großbritannien mit einem Marktanteil von ca. 25%, was einem Wert von etwa 13 Mrd. US-Dollar entspricht. Nach Schätzungen von eMarketer werden die deutschen und die britischen E-Business-Umsätze auch im Jahre 2004 mit ca. 30 und 28% den größten Anteil am gesamten E-Business-Umsatz in Westeuropa ausmachen. Das sind knapp 290 Mrd. US-Dollar, die durch deutsche Unternehmen im E-Business 2004 voraussichtlich getätigt werden.

**Abb. 3**  
**B2B-Umsätze in ausgewählten europäischen Ländern**



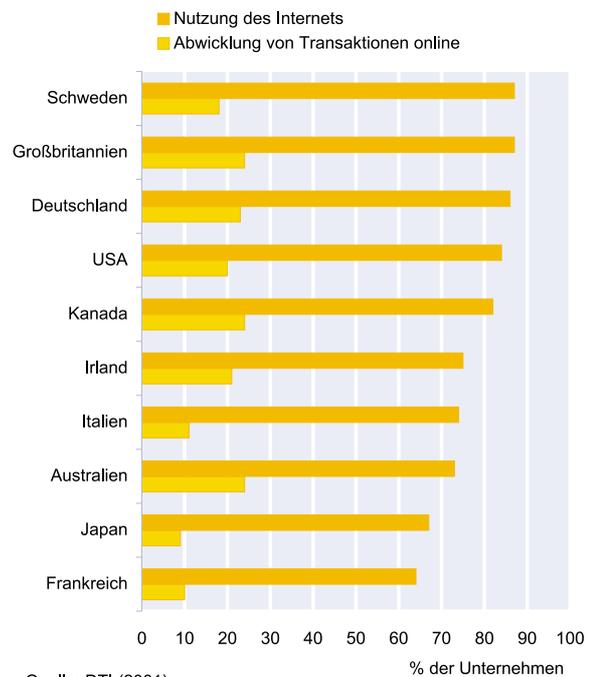
Quelle: eMarketer (2001); NFO (2001).

Auch bezogen auf die *Internetnutzung* und geschäftliche *Online-Transaktionen*<sup>10</sup> liegen deutsche Unternehmen international mit an der Spitze. So nutzen 86% der Unternehmen das Internet, und 23% führen online geschäftliche Transaktionen (Vertrieb, Beschaffung, Bezahlung) durch (vgl. Abb. 4). Zwar beziehen sich diese Daten auf die gesamte Wirtschaft, doch dürften die Unternehmen aus dem deutschen verarbeitenden Gewerbe nicht schlechter abschneiden als die deutschen Unternehmen insgesamt. Diese Befunde gewinnen an Plausibilität, wenn man berücksichtigt, dass der Fahrzeugbau und die Chemische Industrie weltweit zu den Innovatoren auf dem Gebiet der E-Business-Anwendungen zählen und in Deutschland einen überdurchschnittlich hohen Anteil an der

industriellen Wertschöpfung besitzen. Trotz dieser vergleichsweise hohen Diffusionsintensität steht die Verbreitung der Internettechnologie, nicht zuletzt wegen ihrer großen potentiellen Anwendungsbreite, noch am Anfang. Erst relativ wenige Unternehmen verfügen über eine fundierte E-Business-Strategie. Vergleichsweise wenige E-Business-Anwendungen sind bislang erfolgreich umgesetzt, die meis-

<sup>10</sup> Online umschließt hier das Internet, externe E-mail-Anwendungen und EDI (vgl. DTI 2001, S. 6).

**Abb. 4**  
**Internetnutzung und Online-Transaktionen von Unternehmen im internationalen Vergleich, 2001**



Quelle: DTI (2001).

ten Projekte befinden sich noch in der Planungs-, Pilot- oder Implementierungsphase.

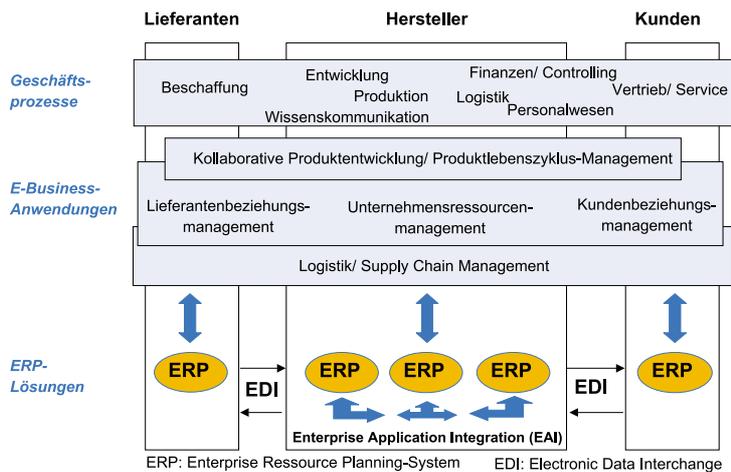
### E-Business-Anwendungen in der Industrie

Im Mittelpunkt von E-Business-Anwendungen stehen die Prozesse zwischen Unternehmen und ihren externen Geschäftspartnern. In der Vergangenheit waren informationstechnische Anwendungen in Industrieunternehmen in erster Linie auf die Unterstützung der internen Geschäftsprozesse gerichtet. Die hierfür zur Verfügung stehenden Softwarelösungen werden unter dem Begriff »Enterprise Resource Planning (ERP)« zusammengefasst. Große Unternehmen betreiben in der Regel mehrere ERP-Systeme, die nicht unbedingt miteinander kompatibel sind. Der Grund liegt häufig in dezentralen Entscheidungsstrukturen, die in Abhängigkeit von der funktionalen, regionalen oder geschäftsfeldorientierten Organisationsstruktur sowie unterschiedlicher Beschaffungszeitpunkte zu der Einführung unterschiedlicher ERP-Systeme geführt haben. Es ist gegenwärtig eine der vorrangigen Aufgaben der IT-Abteilungen großer Unternehmen, die Integration der vorhandenen ERP-Anwendungen als Voraussetzung für weiterreichende E-Business-Lösungen herzustellen.<sup>11</sup>

Die externe Vernetzung zwischen unterschiedlichen ERP-Anwendungen erfolgt gegenwärtig hauptsächlich durch EDI-Verbindungen (vgl. Abb. 5). Aufgrund des hohen Investitions- und Implementierungsaufwandes von EDI-Systemen werden sie in der Regel nur in der Serien- und Massenproduktion zwischen Herstellern, Zulieferern, Logistik und Handel eingesetzt. Die Internettechnologie hingegen erweitert entscheidend die Vernetzbarkeit von Unternehmen, da sie einen einheitlichen, offenen Übertragungsstandard und standardisierte Dienste und Formate (z.B. WWW, URL, XML) beinhaltet, die mit einem relativ geringen unmittelbaren Investitionsaufwand genutzt werden können. Dadurch können alle Unternehmen unabhängig von der Größe des Transaktionsvolumens und der vorhandenen IT-Infrastruktur ihre Computersysteme miteinander verbinden. Auch intern können prinzipiell alle Geschäftsprozesse eines Unternehmens durch Internetanwendungen unterstützt und abgebildet werden.

Mittlerweile existieren auf dem E-Business-Markt für nahezu alle Geschäftsprozesse entsprechende Softwarelösungen. Je nach Anbieter decken die einzelnen Lösungen betriebliche Abläufe in unterschiedlicher Intensität und Breite ab. Die Unter-

Abb. 5  
E-Business-Anwendungen und Geschäftsprozesse in Industrieunternehmen



Quelle: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

schiede resultieren dabei auch aus unterschiedlichen Vorstellungen über organisatorische Strukturen und Abläufe. Die Terminologie einzelner E-Business-Anwendungen und -tools ist äußerst vielfältig und resultiert primär aus den verschiedenartigen Konzepten und Marketingstrategien von Softwareanbietern und Beratungsunternehmen. Auch im wissenschaftlichen Bereich existiert ein großer Begriffspluralismus. Ein einheitlich akzeptierter Begriffsapparat, der sich in Wissenschaft und Praxis durchgesetzt hat, ist gegenwärtig noch nicht verfügbar. Im Folgenden wird die Vielzahl von E-Business-Anwendungen in Industrieunternehmen unter fünf Begriffen zusammengefasst und analysiert (vgl. Abb. 5):

- **Lieferantenbeziehungsmanagement**  
Unter Lieferantenbeziehungsmanagement wird die Planung, Realisierung und Kontrolle betrieblicher Beschaffungsprozesse unter Nutzung internetbasierter Techniken verstanden. Mit dem Begriff kommt zum Ausdruck, dass bei der Reorganisation des Beschaffungsprozesses nicht nur die operativen Bestellvorgänge (Bestellwesen) berücksichtigt werden, sondern auch die strategische Optimierung der Lieferantenbeziehungen (Lieferantenmanagement) sowie die Beschaffung von Gütern im Rahmen logistischer Konzepte, und somit alle beschaffungsrelevanten Prozesse einbezogen werden (vgl. Übersicht 2).
- **Supply Chain Management**  
Unter Supply Chain Management (SCM) versteht man die integrierte Planung, Steuerung und Kontrolle aller in einem Wertschöpfungsverbund befindlichen internen und externen logistischen Prozesse (Krüger und Steven 2000). SCM-Lösungen sind nicht gänzlich neu. Neu im Zusammenhang mit gegenwärtig diskutierten und geplanten E-Business-Lösungen ist die informatorische Vernetzung möglichst aller relevanten Lieferantenstufen. Diese Vision ist erst durch die Internettechnologie möglich geworden.

<sup>11</sup> Die Verknüpfung unterschiedlicher EDV-Systeme und -anwendungen in einem Unternehmen wird als »Enterprise Application Integration (EAI)« bezeichnet.

**Übersicht 2**

**Beschaffungsprozesse und E-Business-Anwendungen**

Prozessphasen	E-Business-Anwendungen (Beispiele)
<b>1. Strategischer Einkauf</b> Bedarfsermittlung Beschaffungsmarktanalyse  Lieferantenbewertung Gestaltung Lieferantenportfolio Lieferantenreporting/-benchmarking	Lieferantenrecherche  Lieferanten-Informationssysteme, E-Sourcingsysteme
<b>2. Operativer Einkauf</b> Ausschreibungsvorbereitung Angebotsverhandlung Preisverhandlung  Bestellabwicklung Lieferüberwachung Bezahlung	Einkaufsportale e-Request for Quotation(RfQ) e-Bidding e-Auctioning  E-Mail, E-Shop-Bestellung e-Catalogs, e-Ordering Systeme

Quelle: ifo Institut für Wirtschaftsforschung

- *Kollaborative Produktentwicklung*

Im verarbeitenden Gewerbe werden Entwicklungsaufgaben immer stärker auf externe Lieferanten und Dienstleister verlagert. Dadurch entstehen Schnittstellen im Entwicklungsprozess, die zu Transaktionskosten führen. Zahlreiche Softwareanbieter bieten mittlerweile Programme an, die auf der Grundlage des Internetprotokolls die überbetriebliche Zusammenarbeit unterschiedlicher CAD- und Entwicklungstools ermöglichen (*Collaborative Product Development*). Dadurch soll der Datenaustausch beschleunigt werden sowie die Projektdokumentation und das Projektmanagement verbessert werden.

- *Kundenbeziehungsmanagement/ Customer Relationship Management*

Das Customer Relationship Management (CRM) befasst sich mit der Planung, Realisierung und Kontrolle betrieblicher Vertriebsprozesse (vgl. Übersicht 3). Zentrale Elemente sind zum einen Online-Katalogsysteme, mit denen Kunden direkt bestellen können. Zum anderen geht es bei CRM-Systemen darum, Informationen über Kunden und deren Informations- und Bestellverhalten automatisch zu sammeln und für die Entwicklung von Marketingstrategien sowie für individualisierte Marketingaktionen zu nutzen.

- *Management der Unternehmensressourcen*

Neben den Geschäftsprozessen in den vertikalen betrieblichen Funktionsbereichen werden in den Unternehmen zunehmend auch Querschnittsfunktionen durch neue IuK-Anwendungen unterstützt. Im Mittelpunkt stehen dabei die

zentralen Unternehmensressourcen Personal, Kapital/Finanzwesen und Wissen. Ziel ist dabei, die Kommunikation im Hinblick auf diese Ressourcen zu intensivieren und gleichzeitig effizienter zu gestalten. Kommunikationsmedien sind dabei das Intranet für die innerbetrieblichen Anwendungen sowie das Internet für die Kommunikation mit externen Akteuren.

**Effizienzorientierte E-Business-Strategien dominieren**

Wie insbesondere die Befragung in den Unternehmen ergab, haben die verfolgten E-Business-Strategien zwei Zielrichtungen: Zum einen soll die *Effizienz* betrieblicher Abläufe verbessert und zum anderen der *Kundennutzen* gesteigert werden. Durch interne und externe Vernetzung sollen Kosten gesenkt und Kundenpräferenzen geweckt werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der *Rationalisierung* von Planungs-, Kommunikations- und Transaktionsprozessen. Die von vielen Internetfirmen genährte Erwartung, der Anschluss an das weltweite Netz könne zusätzliche neue Märkte im Inland und Ausland erschließen und führe zu Umsatzzuwachsen, findet bislang keine empirische Entsprechung. E-Business-Projekte sollen sich stattdessen möglichst schnell über Kostensenkungen bzw. Zeiteinsparungen amortisieren sowie Planungsinformationen und Orientierungswissen zur Verfügung stellen. Sie sind bislang selten Grund-

**Übersicht 3**

**Ausgewählte Vertriebsprozesse und E-Business-Anwendungen**

Prozesse	E-Business-Anwendungen (Beispiele)
<b>1. Marketing</b> Kundenkommunikation Public Relations  Kampagnenmanagement	CRM als Kundenbeziehungsmanagement Homepage Vertriebsportal Call-Centre CRM-Analysertools
<b>2. Verkauf</b> Bestellabwicklung Verkaufsunterstützung Preisfindung	E-Sales, Online-Shop Produktkonfiguratoren, Operative CRM-Tools Auktionstools Call-Centre
<b>3. Service</b>	Ersatzteilkataloge Teleservice Telewartung Beschwerdemanagement Call-Centre

Quelle: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

lage von Strategien zur direkten Ausweitung des Umsatzes. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt sicher darin, dass Geschäfte zwischen Unternehmen immer noch primär erfahrungs- und vertrauensbasiert auf der Grundlage persönlicher Kommunikation und fachlicher Kompetenzzuweisung getätigt werden und Online-Shops und elektronische Marktplätze nicht über hinreichend adäquate Mechanismen der Vertrauensbildung verfügen.

**Herausforderungen und Chancen für die Zulieferindustrie**

Die Internettechnologie wird den langjährigen *Outsourcing*-Trend in der Industrie weiter antreiben. Der Grund liegt darin, dass Internetprozesse relativ weitgehend standardisiert sind, so dass die informatorische Vernetzung räumlich verteilter und technisch unterschiedlich ausgestatteter Unternehmen aus wirtschaftlicher Sicht erheblich erleichtert wird. Die Problematik arbeitsteiliger Produktion liegt neben den verminderten Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten vor allem in der Beschränkung der direkten, zeitnahen Kommunikation und der wachsenden Bedeutung logistischer Funktionen. Durch die Bildung webbasierter Netzwerke können die dadurch entstehenden Transaktionskosten jetzt deutlich gesenkt werden, so dass die Nachteile arbeitsteiliger Strukturen reduziert werden und die Vorteile stärker zum Tragen kommen. Dies wird auch die Verlagerung informationsintensiver Funktionen auf externe Lieferanten weiter intensivieren.

Die Wirkungen, die von dieser Entwicklung auf die Zulieferunternehmen ausgehen, sind in ihrer Richtung zunächst nicht eindeutig. Einerseits wird durch die erhöhte Markttransparenz und die verminderten technischen Restriktionen für den Abnehmer der Wechsel des Lieferanten erleichtert. Andererseits führt die anhaltende Verringerung der Wertschöpfungstiefe beim Abnehmer dazu, dass auf die Lieferanten immer größere Teile der Produktverantwortung übergehen und dadurch die Abhängigkeit des Endprodukt Herstellers zunimmt. Die dadurch entstehenden Informationsasymmetrien und Vertragsverletzungsgefahren lassen sich letztlich nur durch langfristige, stabile und vertrauensvolle Liefernetzwerke auf ein ökonomisch akzeptables Maß begrenzen. Dadurch dürften zumindest bei komplexen, nicht standardisierbaren Gütern und Dienstleistungen die Verminderung der Wechselkosten beim Kunden durch das Erfordernis vertrauensvoller und zuverlässiger Beziehungen kompensiert werden. Aufgrund dieser Entwicklungen kann die Zulieferindustrie in ihrer Gesamtheit zukünftig zu den Gewinnern der zunehmenden Arbeitsteilung gehören. Die Fähigkeit, netzwerkbasierte Prozesse zu beherrschen und organisatorisch wie technisch »netz-

**Übersicht 4**

**Kriteriengewichtung für die Lieferantenbewertung bei der DaimlerChrysler AG**

Technologie- und Entwicklungskompetenz	25%
Qualitätskompetenz, Umweltkompetenz	15%
Produktionskompetenz	10%
Unternehmensstrategie, Wirtschaftliche Stabilität	10%
Prozesskompetenz bei allen betrieblichen Prozessen*	10%
Globalisierungsaktivitäten	10%
Management- und Personalqualität, Aus- und Weiterbildung	10%
Logistikkompetenz, Belieferung*	5%
Vorlieferanten-Management*	5%

Stand 1999

\* Direkte E-Business-Relevanz

Quelle: Lieferant von Daimler Chrysler.

werkfähig« zu sein, ist dabei in Zukunft ein entscheidendes Kriterium für die Lieferantenauswahl in der Industrie. Das in Übersicht 4 zitierte Beispiel aus der Automobilindustrie zeigt, dass im Jahr 1999 bei dem genannten Hersteller Kriterien mit direkter E-Business-Relevanz bereits mit einem Gewicht von 20% in die Lieferantenbewertung eingegangen sind.

Ein neuer webbasierter Transaktionsprozess, auf den sich Industrielieferanten künftig verstärkt werden einstellen müssen, sind beispielsweise Kauf-Auktionen (reverse auctions) der Kunden. Was sich gegenwärtig vor allem in der Automobilindustrie durchsetzt, wird auch in anderen Industriezweigen Verbreitung finden: Preisverhandlungen in Form von Online-Auktionen. Online-Auktionen stellen an die Kostenrechnung wie an die Entscheider im Vertrieb der liefernden Unternehmen völlig neue Herausforderungen. Nur wer über ein Kalkulationssystem verfügt, das in der Lage ist, Preisuntergrenzen und Deckungsbeiträge in Abhängigkeit von den vorhandenen Kapazitäten jederzeit genau zu bestimmen, wird in der Lage sein, im Rahmen zeitlich eng begrenzter Auktionen taktisch richtig zu entscheiden. Dessen ungeachtet wird sich der Druck auf die Margen weiter erhöhen. Das hat zur Folge, dass die Lieferanten ihrerseits bei ihren Vorlieferanten Auktionen als Beschaffungsform durchsetzen werden.

Der Produktpreis wird darüber hinaus auch von der Qualität des Supply Chain Managements und anderer Prozesse abhängen. Wenn Kunden zahlreichere, bessere und aktuellere Planungsinformationen zur Verfügung stellen, erwarten sie auch rationellere Entwicklungs-, Beschaffungs-, Fertigungs- und Logistikprozesse beim Lieferanten. Die daraus resultierenden Kostenvorteile müssen im Wettbewerb zu einem erheblichen Teil an den Kunden weitergegeben werden. Die Beherrschung der internen und externen Geschäftsprozesse wird somit immer entscheidender für die Wettbewerbsfähigkeit der Mitglieder in arbeitsteiligen Wertschöpfungsnetzen.

### Bislang nur begrenzte Disintermediationspotentiale

Betrachtet man die bisherigen E-Business-Aktivitäten der Industrie im *Vertriebsbereich*, so sind bislang gravierende Ausschaltungstendenzen des institutionellen Handels (*Disintermediation*) nicht feststellbar. Obwohl durch den direkten Online-Vertrieb an den Endkunden erhebliche Kostensenkungseffekte erzielt werden können, wollen die befragten Unternehmen der Automobilindustrie und des Maschinenbaus an ihren bisherigen Vertriebsstrukturen prinzipiell festhalten. Wesensbestimmende Merkmale der Produkte (z.B. Erklärungsbedürftigkeit) und Unsicherheit hinsichtlich der Kundenakzeptanz spielen hierbei eine wichtige Rolle. Darüber hinaus beinhaltet eine Direktvertriebsstrategie für die Hersteller weitere erhebliche Risiken. Ein substitutiver oder paralleler Online-Vertrieb kann direkt oder auf Dauer zu einem Verlust der Handelspartner führen. Leistungsfähige Handelspartner erfüllen aber wichtige distributive Aufgaben, die dann zu jeweiligen Kosten entweder vom Hersteller selbst oder von anderen Dienstleistern erbracht werden müssen. Der Einstieg in den Online-Vertrieb ist außerdem mit hohen Investitionen in die IT-Infrastruktur und in organisatorische Veränderungen verbunden, die zu hohen Amortisationszeiten führen. Die entscheidende Frage dürfte aber sein, ob beim elektronischen Vertrieb der für jeden Produzenten wichtige unmittelbare Zugang zum Endkunden und vor allem die Bindung des Kunden an das Unternehmen bzw. das Produkt erreicht werden kann.

Als Fazit ist festzuhalten, dass der Online-Vertrieb auf absehbare Zeit vor allem bei standardisierten und preisreagiblen Industriegütern eine Rolle spielen wird. Aufgrund von Rationalisierungsvorteilen dürfte längerfristig bei solchen Produkten der Online-Vertrieb in einem evolutionären Prozess tendenziell zunehmen. Bei komplexen und erklärungsbedürftigen Gütern werden Absatzmittler weiterhin ihre Bedeutung behalten. Sie werden aber in Zukunft umfassend in herstellerseitige B2B-Prozesse integriert werden, um die Vertriebsprozesse insgesamt effizienter zu gestalten und um zu erreichen, dass der Hersteller stärker als bisher den Zugang zu Endkundeninformationen im Rahmen von Customer-Relationship-Management-Systemen erhält.

### E-Business in kleinen und mittleren Unternehmen

Lange Zeit hat man den Nutzen von E-Business-Lösungen für *kleine und mittlere Unternehmen* (KMU) vor allem darin gesehen, dass sie durch Internet und elektronische Marktplätze leichter Zugang zu neuen Kunden, insbesondere im Ausland, erhalten und dadurch Umsatz und Erträge deutlich ausweiten können. Diese Erwartungen sind bislang nicht erfüllt worden, weil die meisten Marktplätze diese Funktio-

nen nicht erfüllen konnten und die Kontaktabbahnung zwischen Unternehmen Spielregeln gehorcht, die Marktplätze, zumindest bisher, nicht berücksichtigen können. Der primäre Nutzen von E-Business-Anwendungen liegt auch bei mittelständischen Betrieben in der Rationalisierung von internen und externen Geschäftsprozessen und nicht bei direkten Umsatzsteigerungen.

Den relativ *hohen Investitionsaufwand* bei E-Business-Anwendungen können diese Betriebe dadurch reduzieren, dass sie Kooperationen mit anderen Anwendern eingehen oder spezifische Software-Dienstleistungen von Marktplätzen nutzen. Was den *Mangel an qualifiziertem eigenen IT-Personal* betrifft, so müssen kleinere Firmen eine strategische Entscheidung treffen: Es wird im kommenden Zeitalter der Netzwerk-Wirtschaft immer schwerer werden, ein Unternehmen ohne internes technisch-organisatorisches Know-how auf dem Gebiet des Informations- und Netzwerkmanagements zu führen. Die Beschäftigung von eigenem, betriebswirtschaftlich orientiertem IT-Personal wird deshalb für die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen unabdingbar, auch und gerade weil sich ein sehr unübersichtlicher Markt externer IuK-Dienstleistungen etabliert hat, dessen effiziente Nutzung intensives, eigenes Know-how erfordert. Auch das temporäre Engagement externer Berater sowie Weiterbildungsmaßnahmen auf dem Gebiet des E-Business werden in Zukunft Voraussetzung für die Sicherung und den Ausbau der eigenen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit sein.

Sind diese internen Voraussetzungen gegeben, werden kleine und mittlere Unternehmen in ähnlicher Weise von E-Business-Anwendungen profitieren können wie Großunternehmen. Aufgrund der Outsourcingtendenzen sind KMU schon heute in vielen Industriebranchen Teil eines Liefernetzwerkes. Die informationstechnischen Impulse kommen dabei oftmals von marktstarken Kunden und Lieferanten. Werden diese Impulse und Chancen proaktiv aufgegriffen, kann die Wettbewerbsfähigkeit gesichert oder sogar ausgebaut werden. Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Diffusion der neuen IuK-Techniken nicht zu einer Gefahr für mittelständische Unternehmen wird; nicht die großen Unternehmen werden verstärkt die kleinen dominieren, sondern die technisch-organisatorisch Fortschrittlichen die Zurückgebliebenen.

### Neue Dienstleistungen durch E-Business?

Neue Dienstleistungen, bzw. Geschäftsfelder, die durch E-Business entstehen, können neben Beratung, Software- und Hardwareentwicklung vor allem in die Kategorien *Connection*, *Content*, *Context* und *Commerce* eingeteilt werden (vgl. Wiedmann 2000). Im Geschäftsmodell *Connection* werden die Möglichkeiten zur Nutzung des Internets für den Infor-

mationsaustausch bereitgestellt (Internetzugänge, E-Mail-adresse). So genannte *Content-Modelle* befassen sich mit der Sammlung, Systematisierung und Bereitstellung von bestimmten Inhalten (z.B. Bereitstellung von Börsenkursen). *Context-Modelle* sorgen für die Klassifizierung und Systematisierung von im Internet verfügbaren Informationen (z.B. Suchmaschinen). *Commerce-Modelle* ermöglichen die Anbahnung, Aushandlung und Abwicklung von Transaktionen (z.B. Marktplätze). Elektronische Marktplätze können für das B2B-Segment eine Schlüsselfunktion einnehmen und werden deshalb im Folgenden näher betrachtet.

Grundsätzlich lassen sich die B2B-Marktplätze in vertikale und horizontale Marktplätze aufgliedern. Auf horizontalen Marktplätzen werden verschiedenartige Produkte und Dienstleistungen branchenübergreifend gehandelt. Vertikale Marktplätze umfassen Produkte und Dienstleistungen einer bestimmten Branche. B2B-Marktplätze können des Weiteren in öffentliche und private Marktplätze unterteilt werden. Öffentliche Marktplätze sind rechtlich selbständige Dienstleistungsunternehmen, die prinzipiell für jedes Unternehmen zugänglich sind; private Marktplätze werden dagegen von anwendenden Unternehmen selbst betrieben und dienen hauptsächlich eigenen Zwecken. Im Gegensatz zum klassischen Marktplatz ist der elektronische Marktplatz kein physischer Ort. Es werden hier beliebig viele Anbieter und Nachfrager durch eine virtuelle Plattform verknüpft, wobei dieser Marktplatz prinzipiell auf jeder Stufe der Wertschöpfungskette einer Branche aufgebaut werden kann. Von der Bündelung von Angebot und Nachfrage, unabhängig von der jeweiligen geographischen Lage der Unternehmen (Anbieter, Nachfrager), wird idealtypisch eine erhöhte Markttransparenz und damit ein verstärkter Wettbewerb erwartet. Asymmetrische Informationen zwischen den Marktteilnehmern werden dabei reduziert, d.h. die einzelnen Unternehmen können die Marktplätze zur umfassenden Gewinnung von Marktinformationen und Preisvergleichen nutzen. Im Optimalfall ist auf einem branchenspezifischen Marktplatz (z.B. Chemikalien) das gesamte Angebot und die gesamte Nachfrage des jeweiligen Segments abgebildet. Die Marktteilnehmer werden vollständig über den Markt (die Marktpreise) informiert. Damit verringern sich die Transaktionskosten, z.B. die, die mit dem Zeitaufwand des Preisvergleiches von verschiedenen Anbietern verbunden sind. Dadurch wächst der Druck auf die Produzenten, kostengünstig zu produzieren. Letztendlich kann das beschaffende Unternehmen einen optimalen Beschaffungspreis auf dem Markt erzielen.

Nach Angaben von Marktforschungsinstituten sind gegenwärtig in Deutschland nur 9% der B2B-Marktplätze profitabel (vgl. Schubert und Knüwer 2002). Die Betreiber elektronischer B2B-Marktplätze verlangten bislang im Durchschnitt Gebühren in Höhe von 3,5% des gesamten Umsatzes (o.V. 2001). Da beispielsweise bis Anfang 2001 nur 5% der auf

den Marktplätzen gelisteten Unternehmen tatsächlich Produkte und Dienstleistungen ge- oder verkauft haben, war bis dahin das realisierte Geschäftsvolumen bei weitem nicht ausreichend, um den Marktplätzen realistische Rentabilitätsperspektiven zu geben. Außerdem haben die Betreiber dem Produktpreis einen zu hohen Stellenwert eingeräumt und die Berücksichtigung von Produktqualität, Service (Logistikanwendungen, Transaktionsabwicklung, Bezahlung, etc.) und Lieferterminen vernachlässigt. So waren Ende 2000 weniger als 3% der Internetmärkte in der Lage, Transaktionen online abzuschließen. Der anfänglich geringe Erfolg der elektronischen Marktplätze ist auf Fehleinschätzungen im Hinblick auf die Bedürfnisse der potentiellen Nutzer, sowie auf mangelnde Berücksichtigung technisch organisatorischer Erfordernisse zurückzuführen.

Aufgrund der dargestellten Problemlage findet gegenwärtig unter den B2B-Marktplatzbetreibern ein Konsolidierungsprozess statt, der zu einem deutlichen Abrücken von den bisherigen Geschäftsmodellen führt und bislang die Zahl der Marktplätze deutlich reduziert hat. Insgesamt müssen zukünftige Marktplätze mehr leisten als die ursprünglichen Geschäftsmodelle vorsahen. Plattformen, die nur Nachfrage und Angebot zusammenführen wollen, aber keinen weiteren Service bieten, werden in Zukunft nicht überlebensfähig sein. Dementsprechend müssen elektronische Marktplätze dienstleistungsintensiver werden, verstärkt branchenspezifisches »Know-How« vorweisen und ihren Kunden ökonomische Vorteile, wie z.B. Bündelungs- und Skalierungseffekte bieten müssen. Für die Gewährleistung überbetrieblicher Prozessabläufe müssen technologische Schnittstellen geschaffen werden, die es den einzelnen Unternehmen erleichtern, sich den technologischen Anforderungen, die für die Nutzung elektronischer Marktplätze erforderlich sind, anzupassen.

### Produktivitäts- und Wettbewerbseffekte

Aufgrund ihrer effizienzsteigernden Wirkungen werden die neuen IuK-Techniken nachhaltig *zum Produktivitätswachstum im Verarbeitenden Gewerbe beitragen*. Ob es dadurch zu einer positiven Niveauverschiebung des bisherigen Trendwachstums kommt, ist gegenwärtig unklar und auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, zumindest was das Ausmaß betrifft, umstritten (vgl. Jorgenson 2001; Gordon 2000). Die Befragungen der Unternehmen zeigen, dass die Diffusion der Internettechnologie dem bisherigen, eher evolutionären Muster folgt, wie es in der Vergangenheit für die Verbreitung der IuK-Technik zu beobachten war. Eine schlagartige, rasche Verbreitung ist vor allem deshalb unwahrscheinlich, weil der Realisierung der vorhandenen Potentiale häufig erhebliche *Diffusionshemmnisse* entgegenstehen, die die schnelle Durchdringung der Technik verhindern. Hierzu gehören insbesondere die noch häufig fehlende Reife der je-

weiligen Softwarelösungen und die Notwendigkeit »komplementärer Innovationen«. Letzteres bedeutet, dass erst durch ausreichende *komplementäre Investitionen* der Nutzen von E-Business-Lösungen in den anwendenden Unternehmen zum Tragen kommt und entsprechende Produktivitäts- und Umsatzgewinne erzielt werden. Erforderlich sind nicht nur Investitionen in Hard- und Software, sondern auch in die *Veränderung organisatorischer Strukturen und Prozesse*. Wesentliche Voraussetzung für den Einsatz von Vernetzungstechnologien ist des Weiteren die Anwendung *kompatibler Standards*. Gerade der letztere Aspekt dürfte die rasche Verbreitung überbetrieblicher E-Business-Lösungen bremsen. Schließlich dürfen auch die diffusionshemmenden Wirkungen nicht unterschätzt werden, die von der *mangelnden Bereitschaft* der betroffenen Beschäftigten und Führungskräften gegenüber neuen Strukturen und Prozessen in den Unternehmen ausgehen. Erst wenn der erforderliche komplementäre Wandel vollzogen ist, können auch die erwarteten Kosten- und Ertragseffekte der neuen Techniken realisiert werden. In den erfolgreichen Unternehmen wird es mit zeitlicher Verzögerung durch die steigende Produktivität zunächst zu einem Kapazitätswachstum der Humanressourcen kommen. Bei stagnierendem Output führt dies zu einer Reduzierung von Arbeitsplätzen in den betroffenen Firmen und Sektoren. Gleichzeitig wird sich aber die Beschäftigtenstruktur zugunsten *höher qualifizierter Tätigkeiten* verändern, da die verbesserte Informationstransparenz zu einer Ausweitung planerischer und dispositiver Arbeiten führen wird.

Doch selbst wenn durch die Anwendung des Internet die betriebliche Effizienz gesteigert werden kann, entsteht dadurch noch kein nachhaltiger Wettbewerbsvorteil. Dieser würde erst dann eintreten, wenn es dauerhaft gelänge, einen höheren Grad an Effizienz als die Wettbewerber zu erzielen. Davon kann aber nicht ohne Weiteres ausgegangen werden, denn sobald ein Unternehmen eine »Best Practice« realisiert hat, werden die Konkurrenten versuchen, diese zu imitieren. Dies führt dann zur Wettbewerbskonvergenz – am Ende tun viele Firmen die gleichen Dinge auf gleiche Weise (vgl. Porter 2001). Die Charakteristik von E-Business-Anwendungen erschwert es mehr denn je, IuK-bedingte innerbetriebliche Prozessvorteile zu behalten. In früheren Stadien der IuK-Technik war die Entwicklung neuer Anwendungen oft kompliziert, zeitraubend und extrem teuer. Das machte es nicht einfach, überhaupt einen IuK-Vorteil zu erlangen, aber dadurch entstand auch ein gewisser Schutz vor schneller Imitation. In Zukunft werden nahezu alle Unternehmen ähnliche E-Business-Anwendungen realisieren, die in der Regel auf standardisierten Programmpaketen externer Softwarehäuser beruhen. Umso wichtiger wird es werden, originäre, ggf. internetgestützte, Marktstrategien zu verfolgen und Leistungsnetzwerke zu knüpfen, die einen einzigartigen Kundennutzen bieten. Eine solche Strategie sollte umfassend sein, indem die relevanten betrieblichen Funktionen in

ein überbetriebliches, sich selbst verstärkendes Netzwerk eingebettet sind. Ein Wettbewerber, der eine solche Strategie nachahmen möchte, müsste das gesamte System kopieren und nicht nur einzelne Leistungsmerkmale oder Maßnahmen.

### Zusammenfassung

Die Krise, in der sich viele internetbasierte Software- und Dienstleistungsfirmen seit dem Börsencrash des Jahres 2000 befinden sowie viele unerfüllte Erwartungen investierender Anwender haben zu einer deutlichen Ernüchterung hinsichtlich des ökonomischen Nutzens der Internettechnologie geführt. Dennoch befassen sich viele Unternehmen weiterhin mit den möglichen Anwendungen dieser Technik im Rahmen ihrer Geschäftsprozesse. Im Unterschied zu früher werden aber die ins Auge gefassten Projekte wesentlich kritischer auf ihren Nutzen hin untersucht und vor allem die organisatorischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung stärker berücksichtigt. Nach den vorliegenden Statistiken liegen deutsche Firmen im internationalen Vergleich hinsichtlich der Anwendung von E-Business-Lösungen mit an führender Position. Anwendungsziele sind in erster Linie die Reduzierung von Kosten und von Prozesszeiten. Durch die Internettechnologie wird die Zunahme arbeitsteiliger Wertschöpfungsprozesse auch künftig weiter unterstützt werden. Eine verbreitete Zunahme von Disintermediationsprozessen zeichnet sich nicht ab. Große Unternehmen haben aufgrund von Bündelungs-, Standardisierungs- und Skaleneffekten Nutzungsvorteile, doch auch kleine und mittlere Unternehmen können von Internetanwendungen profitieren, wenn sie sich aktiv mit der Technologie befassen und sich, wo erforderlich, an kooperativen Lösungen beteiligen. Die Hoffnung, dass durch die Diffusion des E-Business ein neuer Dienstleistungssektor entsteht, hat sich nur teilweise erfüllt. Insbesondere die Etablierung öffentlicher B2B-Marktplätze ist in vielen Fällen gescheitert. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Diffusion von B2B-Lösungen zum Produktivitätswachstum der anwendenden Sektoren und damit der Gesamtwirtschaft nachhaltig beitragen wird.

### Literatur

- Brynjolfsson, E., T. Malone, V. Gurbaxani und A. Kambil (1994), »Does Information Technology Lead to Smaller Firms?«, *Management Science* 40, 1628–1644.
- Choi, S.-Y., D.O. Stahl und A.B. Whinston (1997), *The Economics of Electronic Commerce*, Indianapolis: Macmillan.
- DTI (2001), Department of Trade and Industry, Business in the Information Age, International Benchmarking Report, London, [www.ukonlineforbusiness.gov.uk/Government/bench/Bench2001/index.htm](http://www.ukonlineforbusiness.gov.uk/Government/bench/Bench2001/index.htm): (19.11.2001).
- Evans, P. und T.S. Wurster (2000), *Web Att@ck. Strategien für die Internet-Revolution*, München: Hanser.
- Fleisch, E. (2001), *Das Netzwerkunternehmen*, Berlin: Springer.

- Gordon, R.J. (2000), »Does the »New Economy« Measure up to the Great Inventions of the Past?«, *Journal of Economic Perspectives* 14 (4), 33–54.
- O.V. (2001), »Derzeit schwere Zeiten für elektronische Marktplätze«, *Handelsblatt*, 9. Januar.
- Jorgenson, D.W. (2001), »Information Technology and the U.S. Economy«, *HIER Discussion Paper* 1911, Cambridge, January.
- Krüger, R. und M. Steven (2000), »Supply Chain Management im Spannungsfeld von Logistik und Management«, *WiSt* (9).
- NFO Infratest (2001), *Monitoring Informationswirtschaft*, 3. Faktenbericht 2001, München.
- OECD (1997), »Measuring Electronic Commerce«, *OECD Working Papers* No. 97, Paris.
- OECD (1999a), »Defining and Measuring E-Commerce: A Status Report«, *OECD Working Papers* No. 78, Paris.
- Porter, M.E. (2001), »Strategy and the Internet«, *Harvard Business Review* 3/1/01.
- Schubert, S. und T. Knüwer (2002), »Komm lass' uns handeln«, *Handelsblatt* vom 25. Februar.
- Shapiro, C. und H.R. Varian (1999), *Information Rules*, Boston: Harvard Business School Press.
- Skoddow, J. (2001), *Die Entstehung der Berufe in der Datenverarbeitung*, <http://transfer.tr.fh-hannover.de/ik/person/becher/edvhist/berufe/computerberufe.htm> (17. Januar 2001).
- Statistics Canada (1999), *A Reality Check to Defining eCommerce*, Cat. No. 88F0006XIB-99006.
- Wiedmann, K.-P. (2000), *Charts zur Seminarveranstaltung E-Commerce/E-Business und Management*, Hannover.
- Zerdick, A. et.al. (2001), *Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft*, Berlin: Springer.

# Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens und finanzielle Auswirkungen neuerer Modelle bei der Umsatzbesteuerung

28

Andrea Gebauer

Im Jahr 2001 fiel das Aufkommen der Umsatzsteuer trotz einer positiven Verlaufsrate des zugrunde liegenden Bruttosozialprodukts geringer als im Vorjahr aus. Diese Entwicklung kam selbst für Experten überraschend, denn sowohl der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« beim Bundesministerium der Finanzen als auch die Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute hatten im Frühjahr 2001 noch einen Aufkommenszuwachs erwartet. Die Ursachen dieser ungewöhnlichen Entwicklung konnten nicht auf Anhieb identifiziert werden. So wurden beispielsweise Veränderungen des privaten Konsums als Erklärung angeführt, aber auch strukturelle Verschiebungen bei den makroökonomischen Komponenten der Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer. Außerdem wurde neben der »allgemeinen« Steuerhinterziehung im Mehrwertsteuerbereich auf die gestiegene Bedeutung der so genannten Karussellgeschäfte hingewiesen. Diese Argumente werden im Folgenden auf ihre tatsächliche Relevanz untersucht.

Zur Eindämmung der Ausfälle im Umsatzsteuerbereich werden derzeit in Deutschland mehrere Modelle: *Mittler-Modell (Vorstufenbefreiung)*, *Reverse-Charge-Modell/Vorsteuer verrechnung* und *Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung* diskutiert, mit denen eine Umgestaltung bzw. Modifizierung des Umsatzsteuersystems angestrebt wird. Fraglich ist jedoch, ob die Umsetzung eines dieser möglichen Reformvorschläge tatsächlich das Umsatzsteueraufkommen sichern hilft oder ob die bisherige Schwachstelle im Rahmen der Vorsteuererstattung zwar beseitigt wird, sich dafür aber in den neuen Systemen andere Schwächen mit ähnlichen Folgen zeigen. Dieser Fragestellung ging der Bereich Öffentlicher Sektor des ifo Instituts kürzlich in einem Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen nach (vgl. Dziadkowski und Gebauer 2002).

## Die schwache Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens im Jahr 2001

Obwohl das Bruttosozialprodukt im Jahr 2001 eine positive Verlaufsrate aufwies, stieg das Umsatzsteueraufkommen nicht wie erwartet um 2,5 Mrd. €, sondern fiel mit 138,9 Mrd. € (Kasse) im Vergleich zum Vorjahr sogar um knapp 2 Mrd. € geringer aus. Da diese Entwicklung für alle Seiten äußerst überraschend kam, verlief die öffentliche Diskussion hinsichtlich der Ursachen für das unerwartet niedrige Umsatzsteueraufkommen sehr kontrovers. So wurde sowohl auf mögliche strukturelle Verschiebungen beim privaten Konsum bzw. quantitative Veränderungen bestimmter Komponenten der Bemessungsgrundlage als auch auf den starken Anstieg der Schattenwirtschaft in der Vergangenheit hingewiesen (vgl. Nam, Parsche und Schaden 2001, S. 127 ff.). Zusätzlich wurde mit den so genannten »Karussellgeschäften«, d.h. Warenlieferungen mit dem Ziel betrügerischer Vorsteuererschleichung, ein neuer Aspekt in die Diskussion eingeführt (vgl. Mittler 2001, S. 385), welcher mit der Zeit immer

mehr Gewicht erhielt. Daneben wurden aber auch Insolvenzen und Rechtsprechungsänderungen für Umsatzsteuer ausfälle verantwortlich gemacht.

Im Folgenden sollen nun diese Argumente auf ihre tatsächliche Relevanz untersucht werden. Die Quantifizierung des Betrugs einflusses auf die beschriebene Entwicklung wird anhand eines Vergleichs von modellmäßig errechnetem und kassenmäßigem Umsatzsteueraufkommen vorgenommen. Im Anschluss erfolgt eine Analyse der vorgeschlagenen Modelle zur Eindämmung der Vorsteuererschleichung, wobei insbesondere auf die finanziellen Auswirkungen eingegangen wird.

## Ursachen des unerwartet niedrigen Umsatzsteueraufkommens

### Strukturelle Veränderungen der Bemessungsgrundlage

Zur Untersuchung des Einflusses struktureller Veränderungen der Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer wurden die Anteile der wichtigsten Bereiche an

**Tab. 1**  
**Anteil der verschiedenen Bereiche an der Mehrwertsteuerbemessungs-**  
**grundlage in %**

	1997	1998	1999	2000	2001
Private Haushalte	72,1	72,1	71,9	71,6	72,2
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozial- versicherung	4,2	4,2	4,3	4,2	4,1
Kreditinstitute	1,9	2,1	2,2	2,2	2,2
Versicherungen	2,5	2,6	2,7	2,7	2,9
Wohnungsvermietung	12,0	11,7	11,6	11,8	11,1
Post	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Erziehung und Unterricht	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	3,6	3,5	3,5	3,6	3,6
Erbringung von Entsorgungsleistungen	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Kultur, Sport, Unterhaltung	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Sonstige Dienstleistungen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1997 bis 2001 abgeleitet.

Wie in Tabelle 1 zu erkennen ist, lassen sich für den Untersuchungszeitraum keine wesentlichen Unterschiede bei den Anteilen der verschiedenen Bereiche an der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage nachweisen. Insbesondere lässt sich an den Daten nicht erkennen, dass die Veränderungen der Vorleistungen und der Investitionen der Banken und Versicherungen als Ursache für den deutlichen Rückgang der Steuereinnahmen in 2001 angeführt werden könnten, wie teilweise in der Diskussion behauptet wird.

**Veränderungen der Struktur des privaten Konsums**

Auch die Struktur des privaten Konsums als die wichtigste Komponente der Bemessungsgrundlage hat sich in den untersuchten Jahren nicht deutlich verändert. Zwar ist der private Verbrauch an flüssigen Brennstoffen in 2000 gegenüber dem Vorjahr um fast 50% angestiegen, was im Jahr 2001 aufgrund der Nachzahlungen für Heizöl aus der Abrechnungsperiode 2000 wohl einen gewissen Effekt in Richtung eines geringeren Zuwachses beim Steueraufkommen zur Folge hatte. Dieser Effekt ist jedoch zu gering, um die Steuerausfälle allein mit dem durch die Nachzahlungen geringeren Konsum in 2001 erklären zu können. Somit lässt sich das häufig benutzte Argument der Veränderung des privaten Konsums angesichts

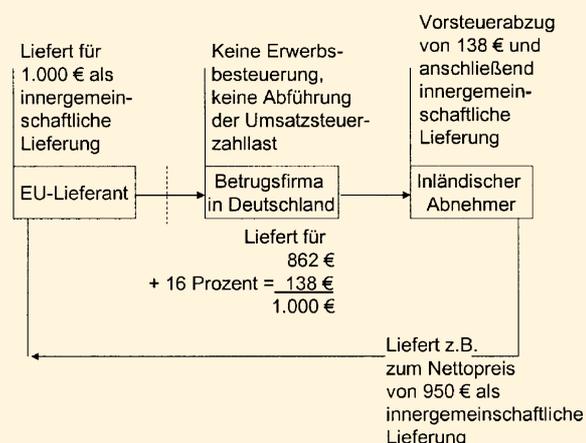
der Datenlage bzw. der geringen Schwankungen ebenfalls nicht als Hauptursache für den deutlichen Aufkommensrückgang anführen.

*(Quantitative) Bedeutung der Steuerhinterziehung*

Als eine weitere mögliche Ursache für den Rückgang des Umsatzsteueraufkommens bei gleichzeitigem Wachstum des Bruttosozialproduktes sind die verschiedenen Formen der Steuerhinterziehung zu nennen. Neben Geschäften ohne Rechnung zählen auch Vorsteuererschleichungen aus Scheinrechnungen und Karussellgeschäfte dazu.

Bei Karussellgeschäften folgen in der Regel auf umsatzsteuerlich unbelastete innergemeinschaftliche Erwerbe durch Zwischenschaltung von Schein- bzw. Betrugsfirmen (»Missing Trader«) vorsteuerabzugberechtigende Inlandslieferungen, die eine Vorsteuererschleichung ermöglichen. Dieser Kreislauf mit innergemeinschaftlichen Erwerben, zwischengeschalteter inländischer Betrugsfirma und späterer Lieferung in ein anderes EU-Land kann sich mehrfach wiederholen (vgl. Klawikowski, Leitmeier und Zühlke, StBp 2002, S. 122). Bis die Steuerbehörden den Schwindel aufdecken, ist die Betrugsfirma zumeist aufgelöst und dem Staat somit ein Schaden in Höhe der an den inländischen Unternehmer ausgezahlten Vorsteuer entstanden (vgl. Übersicht 1). Daneben besteht die Gefahr, dass der

**Übersicht 1**  
**Karussellgeschäfte**



Quelle: ifo Institut; basierend auf Kühn (2001, S. 478) und Merk (2001 S. 97).

Tab. 2  
Quantifizierung des Mehrwertsteueraufkommens in Deutschland 1997 – 2001 (in Mrd. EUR)

	1997		1998		1999		2000		2001 <sup>1</sup>	
	BMG *	quantif. Aufkommen	BMG *	quantif. Aufkommen						
Private Haushalte	938,0	85,8	960,4	91,1	989,8	95,0	1.017,5	97,2	1.049,7	99,9
Öffentl. Verw., Verteidigung, Sozialversicherung	54,7	7,2	56,5	7,7	58,9	8,0	59,2	8,0	59,4	8,0
Kreditinstitute	24,8	2,1	27,9	2,4	29,8	2,5	30,8	2,6	32,6	2,7
Versicherungen	33,1	3,6	34,6	4,0	36,8	4,2	38,6	4,5	41,4	4,8
Wohnungsvermietung	156,4	23,2	156,1	23,5	159,2	24,0	167,6	25,1	161,9	24,2
Post	4,8	0,7	5,1	0,7	6,7	1,0	7,4	1,1	7,5	1,1
Erziehung und Unterricht	19,0	2,5	18,8	2,5	19,3	2,6	20,0	2,7	20,0	2,7
Gesundheits- Veterinär- u. Sozialwesen	46,2	5,8	46,6	6,0	48,8	6,4	51,8	6,8	52,2	6,8
Erbringung von Entsorgungsleistungen	8,6	1,2	8,4	1,2	9,0	1,3	9,5	1,4	9,6	1,4
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	5,6	0,5	5,7	0,5	6,0	0,6	6,3	0,6	6,5	0,6
Kultur, Sport, Unterhaltung	8,6	1,0	9,4	1,1	10,1	1,2	10,6	1,2	10,7	1,2
Sonst. Dienstleistungen	1,5	0,2	1,5	0,2	1,6	0,2	1,7	0,2	1,7	0,2
Korrektur: Zuschläge durch StEntlG** 1999, 2000, 2002						1,6		2,3		2,3
Korrektur: Abschläge für Konkurse u.Ä. 1,5% des Ist-Aufkommens		1,8		1,9		2,1		2,1		2,1
<b>Insgesamt</b>	<b>1.301,4</b>	<b>133,8</b>	<b>1.331,3</b>	<b>140,9</b>	<b>1.376,1</b>	<b>147,0</b>	<b>1.421,1</b>	<b>151,4</b>	<b>1.453,2</b>	<b>153,7</b>
<b>Insgesamt mit Korrektur</b>		<b>132,0</b>		<b>139,0</b>		<b>146,6</b>		<b>151,5</b>		<b>153,8</b>
Ist-Aufkommen (Kasse)		123,2		127,9		137,2		140,9		138,9
Ist-Aufkommen (VGR)		122,7		129,3		138,0		140,3		139,2
<b>Erfassungsquote mit Korrektur (%)</b>		<b>93</b>		<b>93</b>		<b>94</b>		<b>93</b>		<b>90</b>
<b>Steuerhinterziehungsquote (%)</b>		<b>7</b>		<b>7</b>		<b>6</b>		<b>7</b>		<b>10</b>

<sup>1</sup> Bei den Berechnungen für 2001 sind Veränderungen der Korrekturzuschläge durch die teilweise Aufhebung des Vorsteuerabzugsverbots sowie die im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnende Zunahme der Konkurse in 2001 nicht berücksichtigt worden. Setzt man für diese Effekte einen Abschlag von 1 bis 1,5 Mrd. EUR an, so wäre immer noch ein Anstieg der Steuerhinterziehungsquote auf 9% zu verzeichnen.

\* BMG: Bemessungsgrundlage.  
\*\* StEntlG: Steuerentlastungsgesetz

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Wettbewerb durch unlautere Preisvorteile verzerrt wird, wenn die künstlich verbilligte Karussellware schließlich doch an Endverbraucher verkauft wird.

Im Weiteren soll überprüft werden, ob die Lücke zwischen dem hypothetischen Umsatzsteueraufkommen, abgeleitet aus der volkswirtschaftlichen Bemessungsgrundlage, und dem tatsächlichen kassenmäßigen Steueraufkommen in den untersuchten Jahren im Vergleich zu früher weiter gestiegen ist bzw. ob im Zeitablauf wesentliche Veränderungen festzustellen sind.

Die Analyse des Verlaufs der aus den makroökonomischen Daten (vgl. Tab. 2) abgeleiteten Steuerhinterziehungsquote lässt darauf schließen, dass die Zunahme der Steuerhinterziehung tatsächlich maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens hatte. Dabei dürfte allerdings die »normale« Entwicklung der Schattenwirtschaft und die damit verbundene Steuerhinterziehung im Umsatzsteuerbereich nur einen so genannten Basis-effekt geliefert haben. Zwar hat eine normale Zunahme der Schattenwirtschaft negative Auswirkungen auf das Umsatzsteueraufkommen und kann die Zunahme des Aufkommens bremsen, doch ist ein Umkippeffekt, d.h. ein absoluter Rückgang des Aufkommens bei noch steigender Bemessungsgrundlage auf diese Weise nicht erklärbar. Hierfür hätten von einem Jahr zum anderen deutliche Verschiebungen beim steuerlichen Verhalten der Unternehmen und Konsumenten auftreten müssen. Vielmehr spricht vieles dafür, neben dem in den letzten Jahren normalen Anstieg der Schattenwirtschaft die im Jahr 2001 verstärkt aufgetretenen so genannten Karussellgeschäfte als Erklärung für die ungewöhnliche Entwicklung heranzuziehen.

Versucht man diese beiden Effekte quantitativ zu bestimmen, so dürfte für die normale Steuerhinterziehung auch weiterhin von einem steigenden Trend auszugehen sein, dem allerdings eine bescheidenere Rate als in der Vergangenheit zugrunde liegt. Die berechneten Steuerhinterziehungsquoten betragen für die ersten beiden Jahre des Untersuchungszeitraums 7% (1997) und 8% (1998). Um die Steuerausfälle durch Karussellgeschäfte zu quantifizieren, wird unterstellt, dass die über diese Basiswerte hinausgehenden Differenzen der quantifizierten Quoten (1999 bis 2001) vorwiegend diesen Betrugsfällen zuzuordnen sind.

Ausgehend von diesen Quantifizierungen wären für das Jahr 2001 Umsatzsteuerausfälle von rund 14 Mrd. € zu unterstellen, die mit etwa 10 Mrd. €, d.h. zu einem großen Teil, auf die normale Steuerhinterziehung zurückzuführen wären, während etwa 4 Mrd. € den Karussellgeschäften zugerechnet werden. Diese Berechnungen sind als vorsichtige Schätzung anzusehen.

Der Verlauf der Steuerhinterziehungsquote lässt darauf schließen, dass Steuerhinterziehung tatsächlich die wesentliche Ursache für den deutlichen Rückgang des Umsatzsteueraufkommens im Jahr 2001 war. Dabei hatten neben der auf hohem Niveau befindlichen »normalen« Steuerhinterziehung insbesondere die so genannten Karussellgeschäfte einen erheblichen Einfluss auf die Ausfälle.

Angesichts dieser Ergebnisse ist sowohl die Schaffung der Haftungsvorschrift § 25 d UStG zur Bekämpfung von Karussellgeschäften im Rahmen des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes im Dezember 2001 als auch die laufende Auseinandersetzung über eine Modifizierung des Umsatzsteuersystems verständlich. Wie bereits erwähnt, werden hierzu drei Modellansätze (Mittler-Modell (Vorstufenbefreiung), Reverse-Charge-Modell/Vorsteuerverrechnung und Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung) diskutiert.

### Die Modelle zur Modifizierung des Umsatzsteuersystems

#### Das Mittler-Modell (Vorstufenbefreiung)

Im Rahmen des so genannten Mittler-Modells<sup>1</sup> soll zur Lösung der Umsatzsteuerproblematik (vor allem zur Betrugsbekämpfung) eine Vorstufensteuerbefreiung im zwischenunternehmerischen Bereich mit Vorsteuerabzugsberechtigung eingeführt werden. Während es derartige Befreiungen seit 1968 für Umsätze an Unternehmer der Seeschifffahrt und der Luftfahrt (§ 4 Nr. 2 i.V.m. § 8 UStG entsprechend der 6. EG-Richtlinie) gibt, soll die Steuerbefreiung künftig für Lieferungen auf allen Produktions- und Handelsstufen eingeführt werden, für welche die Abnehmer zum Vorsteuerabzug berechtigt sind (vgl. Übersicht 2).

Hierzu erhalten diese Unternehmer (so genannte freie Erwerber) eine F-Nummer.<sup>2</sup> Durch Verwendung dieser Nummer beim Bezug von Leistungen zeigen sie dem Lieferanten an, dass sie freie Erwerber sind, d.h. zum Vorsteuerabzug berechtigt wären und daher der Umsatz steuerfrei bleibt. Wenn dem Leistenden im Rahmen eines elektronischen Meldesystems die Erteilung sowie Gültigkeit der F-Nummer bestätigt wird, stellt er lediglich eine Nettorechnung aus und meldet den Umsatz zu Nettopreisen online unter Angabe der jeweiligen F-Nummern.

Auf diese Weise schuldet der Leistende keine Umsatzsteuer und der Leistungsempfänger hat keinen Anspruch auf Vorsteuerabzug. Während der Leistende in seiner Umsatzsteuervoranmeldung weiterhin neben seinen steuerpflichtigen Umsätzen die steuerfreien in einer Summe angibt, muss

<sup>1</sup> Basierend auf Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2001).

<sup>2</sup> Das F steht für »frei/free«.

**Übersicht 2**  
**Regelfall im Mittler-Modell/Vorstufenbefreiung**

Leistungsgeber (LG)	Umsatz (steuerfrei)	Leistungsempfänger (LE)
Keine Umsatzsteuerschuld	← Nettozahlung →	Kein Vorsteuerabzug
<u>Rechnung an LE:</u> Entgelt (netto) 2.000 EUR Umsatzsteuerfrei nach § X*		
<u>Zahlung an Finanzamt:</u> 0 EUR		<u>Zahlung an LG:</u> 2.000 EUR
<u>Erstattung vom Finanzamt:</u> 0 EUR		
<u>Pflichten:</u>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Online-Abfrage der F-Nummer</li> <li>• Gesonderte Meldung eines jeden Umsatzes unter Angabe der F-Nummer des LE</li> <li>• Aufzeichnung des Umsatzes unter Angabe der F-Nummer des LE</li> <li>• Erklärung des Umsatzes in der Umsatzsteuervoranmeldung (keine zusätzliche Sammelmeldung)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwendung der F-Nummer nur für Leistungsbezüge, die zum Vorsteuerabzug berechtigen</li> <li>• Aufzeichnung des Leistungsbezuges unter Angabe der F-Nummer des LG</li> <li>• Erklärung des Eingangsumsatzes in der Umsatzsteuervoranmeldung (keine zusätzliche Sammelmeldung)</li> </ul>

\* Diese Vorschrift müsste erst noch geschaffen werden.

Quelle: Bericht der Arbeitsgruppe „Änderungen bei der Umsatzbesteuerung“ an die Abteilungsleiter (Steuer) des Bundes und der Länder über Modellvorschläge systembezogener Änderungen bei der Umsatzsteuer zur Verhinderung von Vorsteuerbetrug und Steuerausfällen (2002, S. 9).

der freie Erwerber neben seinen Vorsteuern auch die steuerfreien F-Eingangsumsätze erklären.

Auf diese Weise können Lieferungen zum Nettopreis bezogen werden.<sup>3</sup> Hingegen sollen sonstige Leistungen, die erfahrungsgemäß nicht für den Umsatzsteuerkarussellbetrug genutzt werden, zunächst ausgenommen werden. Jedoch sprechen vor allem die Abgrenzungsprobleme zwischen Lieferungen und sonstigen Leistungen für eine Einbindung.

#### Das Reverse-Charge-Modell/Vorsteuer verrechnung

Nach geltendem Recht muss ein Unternehmer, der eine Rechnung bekommt, dem Rechnungsaussteller die durch die Transaktion anfallende Umsatzsteuer zwar bezahlen, doch kann er zumeist den gleichen Betrag als Vorsteuer geltend machen. Dieser Vorgang soll beim Reverse-Charge-Modell/Vorsteuer verrechnung durch eine Vorsteuerüberrechnung ersetzt werden. Statt die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer tatsächlich an den Rechnungsaussteller zu erstatten, verrechnet der Empfänger seinen Vorsteueranspruch taggenau und online mit der Umsatzsteuerschuld des Rechnungsausstellers. De facto bleibt die Lieferung in der Unternehmerkette steuerfrei (vgl. Übersicht 3).

<sup>3</sup> Vgl. Deutscher Industrie und Handelskammertag und Umsatzsteuer Forum e.V. (2002, S. 1 f.).

Grundsätzlich soll bei Lieferungen und sonstigen Leistungen zwischen Unternehmen der Leistungsempfänger Steuerschuldner sein. Tatsächlich ist er dies in allen Fällen, in denen er beim unbaren Bezug einer Leistung seine Ident-Nr. verwendet, auch wenn die bezogene Leistung nicht für das Unternehmen gedacht ist, und in allen Fällen, in welchen der Leistungsempfänger ohne Verwendung der Ident-Nr. eine Leistung für das Unternehmen bezieht.

#### Das Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung

Beim Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung soll bei gleichzeitiger Einführung einer Verpflichtung des Leistungsempfängers zur Einbehaltung und Abführung der Steuer des Vorunternehmers die Steuerpflicht der Umsätze in der Unternehmenskette erhalten bleiben. Allerdings bekommt der Unternehmer die Möglichkeit, die eigenen Vorsteueransprüche gegen die abzuführende Steuer aufzurechnen. Somit wird der Leistungsempfänger Steuerschuldner und der leistende Unternehmer bleibt Haftungsschuldner im Sinne einer Gesamtschuldnerhaftung gemäß Artikel 21 Absatz 3 der 6. EG-Richtlinie.

Bei dem Leistungsaustausch sind Umsätze an andere Unternehmer unter Angabe der Umsatzsteueridentifikationsnummer (USt-IdNr.) und Umsätze an Leistungsempfänger ohne eine solche Nummer zu unterscheiden. Für steuerfreie Umsätze ist der Leistungserbringer weiterhin aufzeichnungs- und erklärungs-pflichtig, wobei in der Rechnung auf die Steuerbefreiung hingewiesen werden muss. Die weiteren Aufzeichnungs- und Kontrollpflichten können Übersicht 4 entnommen werden.

Beim Leistungsaustausch sind Umsätze an andere Unternehmer unter Angabe der Umsatzsteueridentifikationsnummer (USt-IdNr.) und Umsätze an Leistungsempfänger ohne eine solche Nummer zu unterscheiden. Für steuerfreie Umsätze ist der Leistungserbringer weiterhin aufzeichnungs- und erklärungs-pflichtig, wobei in der Rechnung auf die Steuerbefreiung hingewiesen werden muss. Die weiteren Aufzeichnungs- und Kontrollpflichten können Übersicht 4 entnommen werden.

#### Zwischenergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Modellevaluierung

Im Allgemeinen weisen die vorliegenden Modellvorschläge ähnliche Vor- und Nachteile auf, die sich je nach den konkret vorgesehenen Melde- sowie Kontrollpflichten, Ausnahmeregelungen, Anwendungsbereichen etc. unterschiedlich stark

**Übersicht 3**  
Regelfall im Reverse-Charge-Modell/Vorsteuer verrechnung

Leistungsgeber (LG)	Umsatz (steuerpflichtig)	Leistungsempfänger (LE)
←	↔	→
Keine Umsatzsteuerschuld	Nettozahlung (unbar)	Umsatzsteuerschuld und Vorsteuerabzug
<u>Rechnung an LE:</u>		
Entgelt netto 2.000 EUR		
Steuersatz		
Ident-Nr. LG		<u>Zahlung an LG:</u> 2.000 EUR
Ident-Nr. LE		
<u>Zahlung an Finanzamt:</u> 0 EUR		<u>Zahlung an / Erstattung vom Finanzamt:</u> 0 EUR
<u>Pflichten:</u>		<u>Pflichten:</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Online-Abfrage der Ident-Nr. des LE</li> <li>• Aufzeichnung des Umsatzes unter Angabe der Ident-Nr. des LE</li> <li>• Erklärung des Umsatzes in der Umsatzsteuervoranmeldung, dabei auch Sammelmeldung der vereinnahmten Entgelte je LE</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwendung der Ident-Nr. für unbare Leistungsbezüge</li> <li>• Aufzeichnung des Leistungsbezuges unter Angabe der Ident-Nr. des LG</li> <li>• Erklärung der Umsatzsteuerschuld und des Vorsteuerabzuges aus dem Leistungsbezug in der Umsatzsteuervoranmeldung, dabei auch Sammelmeldung der entrichteten Entgelte je LG</li> </ul>

Quelle: Bericht der Arbeitsgruppe „Änderungen bei der Umsatzbesteuerung“ an die Abteilungsleiter (Steuer) des Bundes und der Länder über Modellvorschläge systembezogener Änderungen bei der Umsatzsteuer zur Verhinderung von Vorsteuerbetrug und Steuerausfällen (2002, S. 11).

auswirken. Insbesondere spielen die in allen Reformvorschlagen verwendeten Identifikations- und Berechtigungsnummern (IBN)<sup>4</sup> eine wichtige Rolle. Daher ist die Erteilungspflicht, aber auch das Erteilungsverbot, von großer Bedeutung. Weiterhin ist die Einrichtung eines zentralen Registers für diese Nummern erforderlich, und ihr Fortbestehen muss überwacht werden.

Letzendlich ist wohl jedes der Modelle geeignet, den *Vorsteuerbetrug* weitgehend zu vermeiden. Ebenso scheinen alle Modelle *Steuerausfälle durch Insolvenzen* zu verringern, die sich derzeit in Insolvenzfällen aus der Berichtigung eines vom insolvent Gewordenen vor Bezahlung der Rechnung in Anspruch genommenen Vorsteuerabzugs ergeben. Demgegenüber stehen jedoch vor allem zu befürchtende Ausfälle durch eine missbräuchliche Verwendung der IBN.<sup>5</sup> Zudem ist zu beachten, dass die Modelle

**Übersicht 4**  
Regelfall im Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung

Leistungsgeber (LG)	Umsatz (steuerpflichtig)	Leistungsempfänger (LE)
←	↔	→
Keine Umsatzsteuerschuld, gegebenenfalls Haftung	Nettozahlung	Umsatzsteuerschuld und Vorsteuerabzug
<u>Rechnung an LE:</u>		
Entgelt netto 2.000 EUR		
Steuersatz		
USt-IdNr. LG		<u>Zahlung an LE:</u> 2.000 EUR
USt-IdNr. LE		
<u>Zahlung an Finanzamt:</u> 0 EUR		<u>Zahlung an / Erstattung vom Finanzamt:</u> 0 EUR
<u>Pflichten:</u>		<u>Pflichten:</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Online-Abfrage der USt-IdNr. des LE</li> <li>• Aufzeichnung des Umsatzes unter Angabe der USt-IdNr. des LE</li> <li>• Erklärung des Umsatzes in der Umsatzsteuervoranmeldung (keine zusätzliche Sammelmeldung)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwendung der USt-IdNr. nur für unternehmerische Leistungsbezüge</li> <li>• Aufzeichnung des Leistungsbezuges unter Angabe der USt-IdNr. des LG</li> <li>• Erklärung der Umsatzsteuerschuld und des Vorsteuerabzuges aus dem Leistungsbezug in der Umsatzsteuervoranmeldung (keine weitere Sammelmeldung)</li> </ul>

Quelle: Bericht der Arbeitsgruppe „Änderungen bei der Umsatzbesteuerung“ an die Abteilungsleiter (Steuer) des Bundes und der Länder über Modellvorschläge systembezogener Änderungen bei der Umsatzsteuer zur Verhinderung von Vorsteuerbetrug und Steuerausfällen (2002, S. 13).

<sup>4</sup> IBN wird im Folgenden als allgemeine Bezeichnung für die F-Nummer, die Ident-Nr. und die Ust-IdNr. verwendet.

<sup>5</sup> Steuerausfälle durch eine missbräuchliche Verwendung der IBN ergeben sich vor allem dann, wenn Haushalte den Vorsteuerabzug zu Unrecht geltend machen können, indem sie private Lebensführung in die betriebliche Sphäre verlagern. Außerdem besteht die Gefahr, dass die IBN auch von unberechtigten Dritten verwendet werden kann. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Änderung des steuerlichen Verfahrens (Einkauf zu Nettopreisen statt steuerbelasteter Einkauf mit anschließend bewusst falschem Antrag auf Vorsteuererstattung) zu erhöhten Steuerausfällen gegenüber dem Status quo führen wird.

nicht alle Betrügereien unterbinden können, insbesondere nicht solche im Rahmen der Differenzbesteuerung.

Die *Kontrolldichte und -möglichkeiten* erscheinen im Mittler-Modell durch die Online-Meldung jedes Umsatzes am besten vorbereitet. In den beiden Reverse-Charge-Modellen sind wirksame Kontrollen erst später und teilweise nur unter Einschaltung der Kreditinstitute möglich. Letztendlich bedingen jedoch alle Modelle umfangreiche zusätzliche Verfahrenspflichten des Leistenden und des Leistungsempfängers (insbesondere zusätzliche Bestätigungs-, Melde-, Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten).

Darüber hinaus führen die Modelle in allen Anwendungsfällen der Bagatellregelung<sup>6</sup> und im Falle der Beteiligung von Kleinunternehmern, Unternehmern mit ausschließlich unecht befreiten Umsätzen, pauschalierenden Landwirten (§ 24 UStG) und Vorsteuerpauschalierern (§ 23 UStG) zu einem *Nebeneinander des bisherigen und des neuen Rechts*, weil bisherige Vorschriften in einzelnen Modellen unverändert weiter gelten und es daneben Parallelregelungen geben wird. Allein das Nebeneinander von zwei Rechtskreisen führt zu Unüber-

sichtlichkeit und Kompliziertheit des Umsatzsteuerrechts. Dies wird noch durch den in allen Modellen erforderlichen erheblichen *Umfang an Neuregelungen* verstärkt.

Insgesamt erscheint es unstrittig, dass keines der Modelle ohne *Änderung der 6. MwSt-Richtlinie oder Genehmigung nach Artikel 27* dieser Richtlinie verwirklicht werden kann.

**Finanzielle Implikationen der Modellvorschläge**

Im Folgenden werden mögliche finanzielle Auswirkungen der verschiedenen Modellvorschläge (vgl. Tab. 3) und der damit verbundenen Systemumstellungsphase im Einzelnen diskutiert und soweit als möglich auch quantifiziert.

Alle drei Modelle sind darauf ausgerichtet, den Betrug bei den Vorsteuererstattungen weitgehend auszuschließen. Unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung von Karussellgeschäften ergäben sich daher bei allen Vorschlägen Umsatzsteuermehreinnahmen von jeweils bis zu 1,5 Mrd. €. Hinzu käme die Reduzierung von Steuerausfällen aufgrund von Insolvenzen und anderen erfolglosen Beitreibungen in Höhe von circa 1,0 Mrd. €.

Demgegenüber stehen vor allem die Steuermindereinnahmen durch eine missbräuchliche Verwendung der IBN. Im

<sup>6</sup> Lediglich das Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung sieht in diesem Zusammenhang eine Optionsmöglichkeit vor. Außerdem ist zu beachten, dass in den einzelnen Modellen unterschiedliche Regelungen für Bargeschäfte und Leistungsbezüge für ausschließlich unecht befreite Umsätze vorgesehen sind.

**Tab. 3**  
**Finanzielle Auswirkungen der Modellvorschläge**

Geschätzte Steuer mehr- bzw. -mindereinnahmen in Mrd. EUR <sup>1</sup>				
	Kurzbezeichnung des Sachverhaltes	Mittler-Modell (Vorstufenbefreiung)	Reverse-Charge-Modell / Vorsteuer-verrechnung	Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung
<b>Dauereffekte</b>				
1	Verhinderung von Karussellbetrug und sonstigem Vorsteuerbetrug	1,5	tendenziell geringere Mehreinnahmen	vergleichbar
2	Reduzierung von Steuerausfällen aufgrund von Insolvenzen und anderen erfolglosen Beitreibungen	1,0	vergleichbar	vergleichbar
3	Missbräuchliche Verwendung der F-Nr, Ident-Nr. bzw. USt-IdNr. (anfängliche jährliche Auswirkungen)	-1,5 bis -5	tendenziell kleinere Ausfälle	tendenziell größere Ausfälle
<b>Einmaleffekte</b>				
4	Temporäre Steuerausfälle wegen Wegfall der Sonderzahlungen nach § 47 UStDV* (Dauerfristverlängerung) ohne Übergangsregelung	(-7,4) <sup>2</sup>	vergleichbar	vergleichbar
5	Steuerausfälle wegen monatsüberschreitender Rechnungen	-0,5	vergleichbar	vergleichbar
6	Wegfall der bisherigen Ist-Besteuerung (§ 20 UStG)	0,2	vergleichbar	vergleichbar

<sup>1</sup> Die Kommentare in den Spalten Reverse-Charge-Modell / Vorsteuerrechnung und Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung beziehen sich immer auf die finanziellen Auswirkungen bei Einführung des Mittler-Modells. - <sup>2</sup> Bei diesem Verlust handelt es sich lediglich um einen temporären Ausfall. - \* UStDV = Umsatzsteuerdurchführungsverordnung.

Quelle: Überlegungen des ifo Instituts; basierend auf Ergebnissen der Bund/Länder Arbeitsgruppe „Finanzielle Auswirkungen der Vorschläge für Änderungen bei der Umsatzbesteuerung“ (2002) (vgl. Bericht der genannten Arbeitsgruppe S. 4).

Rahmen der Abschätzung der damit möglicherweise verbundenen Steuerausfälle werden als Untergrenze beim Mittler-Modell knapp 1,5 Mrd. € angesehen. Bei zu geringem Kontrolldruck ist jedoch nicht auszuschließen, dass dieser Betrag sich auch auf 3 bis 5 Mrd. € erhöhen kann. Dazu kommt die Möglichkeit einer mehrfachen Verwendung von jedermann zugänglichen Nummern durch unberechtigte Dritte, wodurch weitere Steuerausfälle entstehen können.

Auch wird es bei allen drei Modellen durch die Systemumstellung je nach Reaktion der steuerpflichtigen Unternehmen zu einem temporären Ausfall der bislang auf die Vorlieferanten entfallenden Sondervorauszahlungen in Höhe von circa 7,4 Mrd. € kommen.<sup>7</sup> Die weiteren möglichen Steuerausfälle aufgrund monatsüberschreitender Rechnungen bzw. Mehreinnahmen durch Wegfall der Ist-Besteuerung werden bei allen Modellen mit – 0,5 bzw. + 0,2 Mrd. € gleich hoch angesetzt.

Tendenziell erscheint das Ausfallrisiko beim Reverse-Charge-Modell/Vorsteuerverrechnung mit dem beim Mittler-Modell vergleichbar, während es beim Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung vor allem wegen der unzureichenden Kontrollmöglichkeiten wohl höher liegt. Letztendlich ist es jedoch bei keinem der Modellvorschläge klar, ob mittelfristig die positiven fiskalischen Wirkungen die negativen übertreffen oder umgekehrt. Entscheidend hängt dies von der effektiven Gestaltung der Kontrollmechanismen ab, denn sonst kann der Fall eintreten, dass die derzeitigen Steuerausfälle (vor allem resultierend aus Karussellgeschäften) lediglich durch solche ersetzt werden, welche durch eine missbräuchliche Verwendung der IBN entstehen. Schließlich besteht das Problem, dass viele kleine Betrugsfälle (»Ameisenkriminalität«) in der Summe einen genauso großen Schaden anrichten wie einige wenige große Fälle, jedoch kontrolltechnisch weit schwieriger in den Griff zu bekommen sind. Hinzu kommen noch Ausfallgefahren durch Kleinunternehmer, Abhofälle sowie gemischte Umsätze. Auch kann die Schwarzarbeit unter Umständen durch die Möglichkeit, zu Nettopreisen einkaufen zu können, weiteren Auftrieb erhalten.

<sup>7</sup> Um eine Dauerfristverlängerung in Anspruch nehmen zu können, muss zu Jahresbeginn eine Sondervorauszahlung geleistet werden. Künftig wird eine Dauerfristverlängerung für Vorlieferanten jedoch aufgrund der entfallenden Umsatzsteuerzahlungen in der Lieferkette wirtschaftlich uninteressant, weshalb ihre Sondervorauszahlungen weitgehend entfallen werden. Demgegenüber werden Sondervorauszahlungen für an Endverbraucher liefernde Unternehmer weiterhin sinnvoll und daher zunächst unverändert erhalten bleiben. In späteren Jahren wird wohl das Sondervorauszahlungsvolumen des Handels, sofern er es zahlen kann und will, steigen, weshalb letztendlich lediglich ein temporärer Ausfall vorliegt.

Hinzu kommt, dass bei den bisherigen finanziellen Überlegungen die durch einen Systemwechsel entstehenden Verwaltungskosten (vor allem durch eine notwendige Personalaufstockung sowie eine bessere technische Ausstattung) und die zu erwartenden enormen Kontrollkosten (weitgehend nicht berücksichtigt wurden. Beides darf jedoch nicht unterschätzt werden. Genauso wäre es ein großer Fehler, die Kontrollmöglichkeiten zu überschätzen. Sowohl Einzelmeldungen als auch Periodenaufstellungen (beispielsweise bezogen auf einen Monat oder ein Vierteljahr) werden wohl nicht hundertprozentig verifizierbar sein. Wenn die daher notwendigen Toleranzgrenzen von den Betroffenen antizipiert und zu deren Vorteil ausgenutzt werden, kann erneut durch viele kleine Betrugsfälle ein erheblicher Schaden entstehen.

### Untersuchungsergebnisse und Beurteilung

Auf den ersten Blick sind die Ideen bezüglich einer Änderung des Umsatzsteuersystems sehr vielversprechend, doch scheint wie so häufig »der Teufel im Detail« zu stecken. Schließlich dürfen nicht zur Beseitigung von derzeit bestehenden Problemen bei der Umsatzsteuererhebung neue (eventuell genauso große oder gar noch größere) Missbrauchsmöglichkeiten geschaffen werden.

Die Hauptprobleme nach einer Systemänderung (vgl. Übersicht 5) scheinen in dem künftigen Nebeneinander von zwei Umsatzsteuersystemen, die aufgrund der fließenden Übergänge (wie beispielsweise Bagatellregelung, Umsätze mit Kleinunternehmern) für die meisten Unternehmen beide relevant sind, und dem Missbrauchspotential der IBN zu liegen. Vorsteuererstattungen werden derzeit in erster Linie vom Inhaber einer Rechnung erschlichen, wohingegen der mehrfache Einsatz einer Rechnung zum Zwecke des Betrugs wohl

#### Übersicht 5 Nachteile der Reformvorschläge

- Nebeneinander von zwei Systemen ohne eindeutige Abgrenzung der betroffenen Unternehmen;
- Vergrößerung der bereits bestehenden Gefahr eines un versteuerten Endverbrauchs durch Missbrauch der IBN;
- Erweiterung der Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten der Unternehmer;
- Der Leistende hat Sorgfaltspflichten in Bezug auf den IBN-Inhaber zu erfüllen;
- Schaffung der organisatorischen und technischen Voraussetzungen auf Seiten der Wirtschaft, damit vor allem die Überprüfung des Leistungsempfängers funktioniert;
- Personeller und technischer Mehraufwand durch Einrichtung sowie Bestandspflege der erforderlichen Datenbanken, Verarbeitung sowie Auswertung der Informationen und Kontrollmaßnahmen;
- Unsichere Realisierbarkeit neuer EDV-gestützter Kontrollsysteme auf Seiten der Verwaltung.

Quelle: Eigene Darstellung; basierend auf Überlegungen der Unterarbeitsgruppen zur Untersuchung der einzelnen Reformvorschläge.

keine allzu große Rolle spielt. Künftig kann jedoch die Möglichkeit einer mehrfachen Verwendung von jedermann zugänglichen Nummern durch unberechtigte Dritte durchaus zu gehäuften Steuerausfällen führen. Dabei ist zu beachten, dass viele kleine Betrugsfälle ebenfalls einen enormen Schaden anrichten können, jedoch kontrolltechnisch noch schwieriger in den Griff zu bekommen sind als wenige große Fälle.

Außerdem dürfen der Verwaltungsaufwand und die aus ihm resultierenden Kosten bezüglich Personal sowie Technik genauso wenig wie die Kontrollkosten und die Notwendigkeit von Kontrollen unterschätzt werden. Auch wäre es ein großer Fehler, die Kontrollmöglichkeiten zu überschätzen.

Vor einer leichtfertigen Übertragung des komplizierten Binnenmarktpinzips eines steuerfreien innergemeinschaftlichen Handels, an welchem lediglich einige 100 000 Unternehmen teilnehmen, auf Millionen von Unternehmen sollte berücksichtigt werden, dass dieses System auch im Kleinen nicht problemlos funktioniert. So beklagt die Europäische Kommission beispielsweise immer wieder die mangelnde Zusammenarbeit der einzelnen Staaten (Europäische Kommission 2001).

Aus all diesen Gründen sollten vor einer radikalen Änderung des Umsatzsteuersystems mit unvorhersehbaren Folgen alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um das derzeitige System betrugssicherer zu machen. Schließlich ist nicht einzusehen, warum die Mittel, welche bei einer Systemveränderung für die aufwendigen Kontrollmechanismen zwingend erforderlich sind, nicht auch im derzeitigen System eingesetzt werden können.

Beispielsweise könnte das jetzige System durch die folgenden Maßnahmen verbessert und Betrugsmöglichkeiten eingedämmt werden:

- Aufstockung der Verwaltung;
- Verbesserung der technischen Ausstattung;
- Förderung der Behördenzusammenarbeit und Aufbau von gemeinsamen Datenbanken;
- Ermöglichung eines gegenseitigen, unbürokratischen Zugriffs auf Daten der einzelnen Behörden und Anpassung der Computersysteme;
- Schaffung einer Steuerfahndungsmöglichkeit auf Bundesebene statt alleiniger Länderzuständigkeit;
- Bundeseinheitlicher Aufbau der Steuernummern;
- Bessere Kontrollmöglichkeiten durch die Einrichtung neuer Datenbanken für Umsatzsteuerzwecke beim Bundesamt für Finanzen;
- Verstärkung der Kontrolltätigkeit und Durchführung nicht angekündigter Betriebsprüfungen;

- Neuregelung des Vorsteuerabzugs und Einschränkungen bei der Erstattung von abzugsfähigen Steuern;
- Verschärfte Strafvorschriften.

Sollten die vorgeschlagenen Maßnahmen in Bezug auf die derzeit zu beklagenden Steuerausfälle immer noch nicht den gewünschten Erfolg bringen, ist eine andere Lösung zu finden. Gerade wegen der österreichischen Erfahrungen<sup>8</sup> und auch aus Praktikabilitätsgründen dürfte aber wohl letztendlich eine rein nationale Umsetzung eines der Reformvorschläge nicht möglich sein. Daher sollte nach Möglichkeit eine gesamteuropäische Lösung angestrebt werden. Vor einer Konsultation der Europäischen Kommission erscheint jedoch die Konzentration auf ein Modell sinnvoll, welches durch die vielversprechendsten Elemente aller Reformvorschläge optimiert werden müsste, statt einer längerfristigen parallelen Verfolgung mehrerer Modellansätze.

## Literatur

- Bund/Länder Arbeitsgruppe »Änderungen bei der Umsatzbesteuerung« an die Abteilungsleiter (Steuer) des Bundes und der Länder über Modellvorschläge systembezogener Änderungen bei der Umsatzsteuer zur Verhinderung von Vorsteuerbetrug und Steuerausfällen (2002), *Bericht*, Berlin.
- Deutscher Industrie und Handelskammertag und Umsatzsteuer Forum e.V. (2002), *Standort Deutschland – Stark machen für die Zukunft, Umsatzsteuerbetrug eindämmen – Überlegungen zur Reformierung des Umsatzsteuersystems*, Tagungsunterlagen, Berlin (enthält unter anderem: Berichte der Bund/Länder-Arbeitsgruppen über die Prüfung von Modellen für eine Systemänderung zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs: Arbeitsgruppe »Änderung bei der Umsatzsteuer« – Bericht der Unterarbeitsgruppe 1: »Mittler-Modell«; Bericht zu Vorschlägen für Änderungen bei der Umsatzbesteuerung – Unterarbeitsgruppe 2: »Reverse-Charge-Modell/Vorsteuerverrechnung«; Arbeitsgruppe »Vorschläge für Änderungen bei der Umsatzsteuer« – Bericht der Unterarbeitsgruppe: »Reverse-Charge-Modell mit Gesamtschuldnerhaftung«).
- Dziadkowski, D., A. Gebauer et al. (2002), *Entwicklung des Umsatzsteuer-aufkommens und finanzielle Auswirkungen neuerer Modelle bei der Umsatzbesteuerung*, ifo Forschungsberichte Nr. 13, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Europäische Kommission (2001), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten und indirekten Steuern* (von der Kommission vorgelegt), KOM(294) endgültig, Brüssel.
- Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz (2001), *Mainzer Vorschläge zur Umsatzsteuer*, Mainz.
- Klawikowski, P., S. Leitmeier und R. Zühlke (2002), »Umsatzsteuerkarussellgeschäfte, Nationale Ohnmacht – internationaler Umsatzsteuerbetrug«, *StBp*, 121–134.
- Kühn, A. und M. Winter (2001), »Bekämpfung der Umsatzsteuerverkürzung: Ist der Gesetzgeber das richtige Mittel?«, *UR*, 478–480.
- Merk, L. (2001), »Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs im EG-Binnenmarkt«, *UR*, 97–99.
- Nam, C. W., R. Parsche und B. Schaden (2001), »Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data«, *ifo Studien* 47, 127–144.
- Wenning, J. (2002), »Karussellgeschäfte – Von Exporteuren, Pufferfirmen, Missing Traders«, *UStB*, 265–270.
- Widmann, W. (2002), »Zu den Mainzer Vorschlägen zur Umsatzsteuer«, *UR*, 14–20.

<sup>8</sup> In Österreich war für das Jahr 2002 die Einführung eines ähnlichen Vorsteuerverrechnungsverfahrens geplant. Diese scheiterte jedoch am Widerstand der Europäischen Kommission.

Erich Langmantel

Das Wirtschaftswachstum in den alten und den neuen Bundesländern hat sich seit 1997 weitgehend angeglichen. Die Wirtschaftsleistung je Erwerbsfähigen in Ostdeutschland hat sich seit Mitte der neunziger Jahre bei knapp 60% des westdeutschen Niveaus eingependelt. Der Aufholprozess ist unzweifelhaft ins Stocken geraten. Die Investitionstätigkeit ist ein Spiegelbild dieser Entwicklung. In den Jahren 2001 und 2002 wurden die Ausgaben für neue Anlagen in Ostdeutschland jeweils rund 8 Mrd. € gekürzt.

In den Jahren 2001 und 2002 war die Investitionstätigkeit in Deutschland von der einsetzenden Konjunkturschwäche geprägt. Das Bruttoinlandsprodukt nahm zwar von 2000 bis 2002 noch um 80 Mrd. € zu, für neue Anlagen wurden aber fast 50 Mrd. € weniger ausgegeben. Dieser deutliche Einbruch folgte auf eine drei Jahre währende Wachstumsperiode mit Zuwächsen um 3% pro Jahr. Das Wachstum wurde in dieser Phase allerdings ausschließlich von Westdeutschland getragen. Die Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern war in den letzten Jahren schon permanent rückläufig. Der konjunkturelle Einbruch 2001 führte dazu, dass erstmals seit 1996 auch die Anlageinvestitionen in Westdeutschland abnahmen, während sich der Schrumpfungsprozess in den neuen Bundesländern verstärkte.

Der Umschwung der Investitionstätigkeit wurde von den Ausrüstungsinvestitionen

verursacht, die nach kräftigen Zuwächsen in den Vorjahren 2001 erstmals zurückgingen. Das gilt für die alten wie für die neuen Bundesländer gleichermaßen. Bei den Bauten hat sich 2001 der Schrumpfungsprozess verstärkt, weil erstmals seit 1997 auch in Westdeutschland weniger gebaut wurde (vgl. Tab. 1 und Tab. 2).

In sektoraler Betrachtung ist der Rückgang der Bauinvestitionen vor allem auf die Entwicklung im Dienstleistungsbereich, d.h. beim Wohnungsbau, zurückzuführen. Das Produzierende Gewerbe investierte zwar ebenfalls weniger, der Rückgang war aber absolut und prozentual deutlich geringer. Während die Abschwächung der Bautätigkeit in den alten Bundesländern eher konjunkturelle Ursachen hatte, wurde in den neuen Bundesländern ein seit Jahren schon zu beobachtender negativer Trend nur noch verstärkt. Der Bautenbestand in Ost-

**Tab. 1**  
Neue Bauten in jeweiligen Preisen in Mrd. EUR

	Deutschland			Alte Bundesländer			Neue Bundesländer		
	Darunter:			darunter:			darunter:		
	Produz. Gewerbe	Dienstleistungen		Produz. Gewerbe	Dienstleistungen		Produz. Gewerbe	Dienstleistungen	
1991	190,92	18,29	171,04	162,58	13,99	147,37	28,34	4,30	23,67
1992	223,62	22,33	199,52	178,88	14,65	162,88	44,74	7,68	36,64
1993	236,57	21,87	212,88	180,22	13,05	165,79	56,35	8,82	47,09
1994	258,21	21,03	235,34	186,07	11,63	173,06	72,14	9,40	62,28
1995	258,76	20,48	236,31	183,26	11,31	170,47	75,50	9,17	65,84
1996	250,32	18,65	229,77	176,23	10,43	164,16	74,09	8,22	65,61
1997	245,98	16,89	227,21	175,77	10,30	163,81	70,21	6,59	63,40
1998	243,02	16,59	224,52	179,71	11,07	166,96	63,31	5,52	57,56
1999	245,19	16,51	226,81	186,79	11,51	173,59	58,40	5,00	53,22
2000	240,15	16,64	221,65	188,66	11,89	175,11	51,49	4,75	46,54
2001	226,24	16,36	208,06	181,55	11,73	168,18	44,69	4,63	39,88
2002	212,63			172,62			40,01		

Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Berechnungen des ifo Instituts.

**Tab. 2**  
**Neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen in jeweiligen Preisen in Mrd. EUR**

	Deutschland			Alte Bundesländer			Neue Bundesländer		
		darunter:			darunter:			darunter:	
		Produz. Gewerbe	Dienstleistungen		Produz. Gewerbe	Dienstleistungen		Produz. Gewerbe	Dienstleistungen
1991	171,54	75,84	91,06	149,87	65,71	79,78	21,67	10,13	11,28
1992	171,88	73,90	93,13	147,66	61,48	81,83	24,22	12,42	11,30
1993	152,56	62,82	85,59	126,28	49,96	72,79	26,28	12,86	12,80
1994	151,31	59,87	87,30	122,73	47,50	72,10	28,58	12,37	15,20
1995	153,83	60,77	88,71	124,36	48,73	72,34	29,47	12,04	16,37
1996	157,92	61,80	91,58	128,17	49,05	75,68	29,75	12,75	15,90
1997	165,03	61,53	99,37	136,51	50,23	83,14	28,52	11,30	16,23
1998	179,96	65,40	109,97	149,55	54,05	92,04	30,41	11,35	17,93
1999	192,69	70,36	117,45	160,72	58,40	98,74	31,97	11,96	18,71
2000	209,93	74,21	130,86	176,28	61,87	110,84	33,65	12,34	20,02
2001	204,53	73,53	126,43	171,97	61,37	107,23	32,56	12,16	19,20
2002	192,66			163,51			29,15		

Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Berechnungen des ifo Instituts.

deutschland ist gegenwärtig im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit überdimensioniert und muss sich an die mittelfristig optimale Größe anpassen. Das bedingt abnehmende Kapitalzuwächse, d.h. negative Wachstumsraten der Investitionen in neue Bauten. Das Gewicht der strukturellen Probleme im ostdeutschen Bau zeigt sich darin, dass mit 6,7 Mrd. € nahezu die Hälfte der gesamten Minderausgaben für neue Bauten von insgesamt 13,9 Mrd. € in Deutschland im Jahr 2001 auf den Dienstleistungsbereich in den neuen Bundesländern entfiel, obwohl dort nur 20% der gesamtdeutschen Ausgaben für neue Bauten getätigt wurden.

Auch bei den Ausrüstungen und sonstigen Anlagen ist 2001 der Rückgang im Dienstleistungsbereich stärker als im Produzierenden Gewerbe. Wegen der starken Exportabhängigkeit des Produzierenden bzw. Verarbeitenden Gewerbes waren die Perspektiven für die Anschaffung neuer Ausrüstungen hier angesichts der 2001 noch guten Exportkonjunktur relativ günstig. Die stärker binnenwirtschaftlich orientierten Dienstleistungsbereiche waren dagegen von der anhaltenden Konsumschwäche betroffen und reduzierten ihre Ausgaben für neue Ausrüstungen in größerem Umfang.

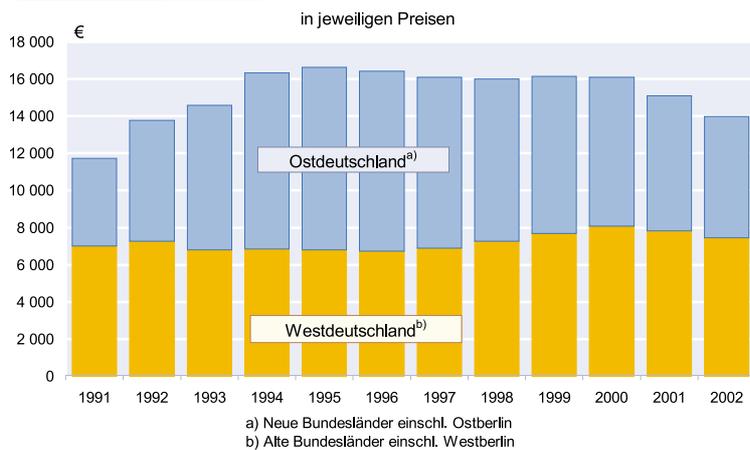
### Mittelfristige Tendenz in den neuen Bundesländern nicht ermutigend

Seit 1991 wurden in den neuen Bundesländern mehr als 900 Mrd. € investiert und damit ein moderner Kapitalstock geschaffen. Viel davon wurde staatlich gefördert. Zwar gibt es noch infrastrukturellen Nachholbedarf, der aber mit den Finanztransfers des Solidarpakts II bis 2019 größtenteils

gedeckt sein sollte. Dennoch hinken die neuen Bundesländer ökonomisch den westdeutschen Ländern hinterher. So lag die Arbeitsproduktivität (reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) in Brandenburg (mit dem höchsten ostdeutschen Wert) in 2000 noch um über 7 800 Euro unter dem im Saarland (mit dem niedrigsten westdeutschen Wert) (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2001). Bis Mitte der neunziger Jahre schien der Aufholprozess zügig voran zu kommen, brach dann aber bald ein.

Dazu trugen sicherlich die Nachwirkungen des anfänglichen Aufholprozesses bei. So folgte nach einem ausgesprochenen Bauboom ein entsprechender Niedergang, oder besser gesagt eine Normalisierung setzte ein. Dies kann u.a. am rückläufigen Anteil des Baugewerbes am Bruttoinlandsprodukt abgelesen werden. Im Gegensatz zur desolaten Lage der ostdeutschen Bauwirtschaft hat sich die Lage im Verarbeitenden Gewerbe, auf das die staatliche Investitionsförderung in den letzten Jahren konzentriert wurde, seit Mitte der neunziger Jahre verbessert. Wie im jüngsten Fortschrittsbericht festgestellt wurde, hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe spürbar erhöht, erkennbar z.B. an der Lohnstückkostenentwicklung. Die Produktion leicht handelbarer Güter hat deutlich zugenommen, wodurch sich der Übergang zu einer mehr überregional orientierten Produktion verstärkt hat (DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW 2002). Der Normalisierungs- und Anpassungsprozess in wichtigen Wirtschaftsbereichen ist allerdings nicht abgeschlossen. Zehn Jahre nach der Wiedervereinigung prägt nach wie vor ein konsumtives Nachholbedürfnis das Wirtschaftsgeschehen der neuen Länder. Ihre realisierte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bleibt hinter ihrer inländischen Absorption zurück (Sinn 2000).

**Abb. 1**  
**Anlageinvestitionen je Erwerbsfähigen**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Berechnungen des ifo Instituts.

Bezogen auf die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) erreichten die Investitionen in neue Anlagen in Ostdeutschland schon 1995 mit 9 830 € ihren höchsten Wert (vgl. Abb. 1). In Westdeutschland wurden im Vergleich dazu in diesem Jahr 6 819 € pro Erwerbsfähigen ausgegeben. Seitdem haben sich die Investitionsausgaben in Ostdeutschland stetig verringert auf schätzungsweise 6 530 € im Jahr 2002, während in Westdeutschland die Investitionsausgaben nach einem konjunkturbedingten Anstieg auf 8 080 € im Jahr 2000 gegenwärtig bei 7 450 € je Erwerbsfähigen liegen dürften.

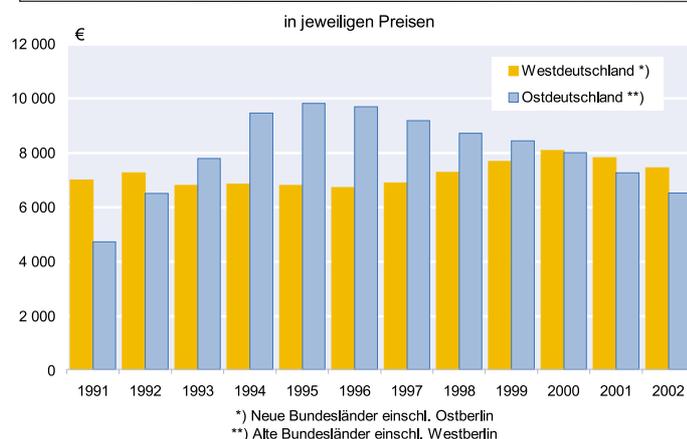
Ohne Kapitalakkumulation kann kein nachhaltiges Wachstum stattfinden. Das gilt auch für Ostdeutschland. Vor allem ist ein Aufholen der ostdeutschen Wirtschaft undenkbar, wenn hier nicht über einen längeren Zeitraum hinweg pro Kopf mehr investiert wird als in Westdeutschland. Diese Bedingung ist seit dem Jahr 2000 nicht mehr gegeben. Berücksichtigt man ferner, dass es hauptsächlich die Ausrüstungs- und nicht so sehr die Bauinvestitionen sind, die den technischen Fortschritt bringen und somit eine direkte Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit ausüben (Sinn 2000), dann wird das Bild noch ungünstiger. In der Zeit des Investitionsbooms in Ostdeutschland waren es nämlich in erster Linie die Bauinvestitionen, die für die hohen Wachstumsraten sorgten. Die Zuwächse bei den Ausrüstungen waren bescheidener und gingen über das in Westdeutschland übliche Maß nicht hinaus. Pro Einwohner im erwerbsfähigen Alter gerechnet waren die Ausrüstungsinvestitionen in Ostdeutsch-

land nie höher als in Westdeutschland (vgl. Abb. 2).

In den Jahren 1994 bis 1996 erreichten sie gerade eben das westdeutsche Niveau, seither fallen sie wieder kontinuierlich zurück. Diese relative Schwäche der Ausrüstungsinvestitionen stellt eine starke Beeinträchtigung des Aufholprozesses in Ostdeutschland dar.

Die nominalen Bauinvestitionen je Einwohner im erwerbsfähigen Alter sind, vor allem gestützt auf massive staatliche Wohnungsbausubventionen, in den neuen Ländern zwischen 1991 und 1996 von 2 680 € auf 6 910 € gestiegen. Die Entwicklung in den alten Bundesländern verlief im Vergleich dazu unspektakulär; hier war ein Anstieg von 3 650 € auf 3 900 € zu verzeichnen. Im Jahr 1996 lagen die ostdeutschen Bauinvestitionen damit pro Kopf bei 177% des westdeutschen Niveaus. Seitdem schrumpften die Ausgaben für neue Bauten in Ostdeutschland wieder kontinuierlich und sind bis 2002 auf das westdeutsche Niveau zurückgefallen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das gegenwärtige Volumen der Bauinvestitionen immer noch zu einem Wertzuwachs des Bautenbestandes führt, die negativen Wachstumsraten der Investitionen bringen nur ein verlangsamtes Wachstumstempo des Bestandes zum Ausdruck. Angesichts der nach der Wiedervereinigung aufgebauten Kapazitäten und des gegenwärtig moderaten Einkommenswachstums sind geringer werdende Bestandszuwächse nicht erstaunlich. Beim Wohnungsbau haben vor dem Hintergrund einer nahezu stagnierenden Bevölkerung inzwischen Modernisierungs- und Instandsetzungsvorhaben das Übergewicht erlangt. Im Bereich

**Abb. 2**  
**Anlageinvestitionen je Erwerbsfähigen**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Berechnungen des ifo Instituts.

des Wirtschaftsbaus ließ die jüngste konjunkturelle Abschwächung Überkapazitäten bei Büro- und Lagergebäuden hervortreten, die erst noch abgebaut werden müssen, bevor an eine Stabilisierung der Bautätigkeit in den neuen Ländern zu denken ist.

### Literatur

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2002), *Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*, Halle.

Sinn, H.-W. (2000), »Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung – Ein Kommentar zur Lage der neuen Länder«, *ifo Schnelldienst* 53 (26-27), 10–22.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2001), *Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder und Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2000*, Stuttgart.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2002), *Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder und Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2001*, Stuttgart.

Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung hat die zweite Ausgabe der Bauvorausschätzung Deutschland mit Prognosen für die nächsten zehn Jahre vorgelegt.<sup>1</sup> Aufgrund der immer noch großen Unterschiede in den beiden Teilen Deutschlands werden die Ergebnisse für »West« und »Ost« weiterhin separat dargestellt. Gegenüber den Prognosen vom Vorjahr mussten insbesondere die Werte für 2003 und 2004 korrigiert werden, da die von den Experten für das zweite Halbjahr 2002 erwartete gesamtwirtschaftliche Belegung nicht eintrat.

Nach den Berechnungen des ifo Instituts dürfte das durchschnittliche reale Wachstum der Baunachfrage im Verlauf der nächsten zehn Jahre nur knapp 1/2% betragen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Bauproduktion 2003 zunächst noch weiter schrumpfen wird. Erst ab 2005 dürfte das reale Bauvolumen – nach einer Stagnation 2004 – wieder um rund 2% zulegen. Im Wohnungsbau werden die Fertigstellungen ab dem nächsten Jahr wieder ansteigen und 2006 rund 340 000 Wohneinheiten erreichen. Danach wird der Trend der Wohnungsproduktion wieder nach unten gerichtet sein. Im Nichtwohnbau wird der öffentliche Bau weiterhin an Bedeutung verlieren; im Wirtschaftsbau wird sich hingegen spätestens ab der Mitte des Jahrzehnts wieder eine deutliche Belegung der Nachfrage einstellen.

Nach den Analysen und Prognosen dürfte sowohl in West- als auch in Ostdeutschland der Tiefpunkt der Genehmigungen im Wohnungsbau 2002 erreicht worden sein. Aufgrund der Verunsicherung über eine mögliche Verschlechterung der Eigenheimzulagenregelung im Verlauf dieses Jahres kam es im Dezember 2002 (aktuellere Daten liegen noch nicht vor) sogar zu einem stürmischen Genehmigungsschub bei Eigenheimen. Dadurch wurde in diesem Teissegment mit 137 151 Genehmigungen das Vorjahresergebnis (136 743) sogar leicht übertroffen.

## Vorzieheffekte durch beabsichtigte Änderung der Eigenheimzulage

Der mittelfristigen Prognose (2003 bis 2007) wurden die Vorschläge des Kabinettsbeschlusses vom November 2002 über beabsichtigte Gesetzesänderungen zugrunde gelegt. Danach sind für West- und Ostdeutschland folgende Änderungen geplant:

- Eigenheimzulage: Keine Förderung mehr für Haushalte ohne Kinder und kräftige Kürzung der Grundförderung bei gleichzeitiger Absenkung der Einkommensobergrenzen; Gleichstellung der Förderbeträge für Neubauten und Bestandserwerb.

- Wertzuwachssteuer: Ab 21. Februar 2003 völliger Wegfall der erst vor kurzem von zwei auf zehn Jahre verlängerten Spekulationsfrist für vermietete Wohnungen und Besteuerung des Wertzuwachses bei Verkauf mit 15% der realisierten Wertsteigerung (ohne AfA); Verkaufserlöse aus »Alteigentum« werden pauschal mit 1,5% besteuert.
- Abschreibung: In einer Übergangsperiode bis Ende 2006 können in den ersten acht Jahren ab Fertigstellung noch 3% (anstatt bisher 5%) degressiv abgeschrieben werden; für ab 2007 fertiggestellte Wohnungen gilt nur noch eine lineare AfA von 2% p.a.

Sollte es im Vermittlungsausschuss zu einer spürbaren »Entschärfung« dieser Änderungsvorschläge kommen, könnte sich insbesondere 2003 bis 2006 die Nachfrage stärker beleben. Auf die langfristige Nachfrageentwicklung dürfte die Reduktion der staatlichen Förderung jedoch eher geringe Auswirkungen haben. Aufgrund der notwendigen Sparpläne des Staates dürften in den nächsten Jahren keine Impulse für die Wohnungsneubau-Nachfrage zu erwarten sein.

<sup>1</sup> E. Gluch unter Mitarbeit von K. Behring und A. von Neubeck-Hohlefeldler, ifo Bauvorausschätzung Deutschland, Ausgabe 2002 – 2007/2012, München 2002 (nicht veröffentlicht); Bezugsbedingungen auf Anfrage.

Wir gehen darüber hinaus davon aus, dass das Wirtschaftswachstum bis zum Prognosezieljahr 2012 allenfalls moderat mit merkbar unter 2% pro Jahr verlaufen wird. Deshalb werden auch in langfristiger Perspektive die Einkommen der privaten Haushalte – trotz der geplanten Steuerenkungen in mehreren Schritten – nur äußerst begrenzt wachsen und von daher keine wesentlichen Impulse für die Wohnungsbautätigkeit verursachen.

### **Einkommen der privaten Haushalte steigen kaum noch**

Vor allem die Bezieher unterdurchschnittlicher Einkommen werden auch zukünftig ihre Wohnwünsche oft nicht realisieren können. Eigentumserwerb ist beispielsweise für diese Haushalte meist nur dann möglich, wenn passende Objekte aus dem Wohnungsbestand bzw. solche mit ausreichenden Möglichkeiten zur Erbringung von Eigenleistungen angeboten werden. In den mittleren Einkommenschichten ist der Eigentumswunsch, vor allem in den ostdeutschen Ländern, so stark, dass mit nur leicht steigenden Einkommen für eine entsprechende, allerdings schwache, Neubaunachfrage gesorgt wird.

Eine ansteigende Nachfrage wird es bei Stadt- und Ferienwohnungen geben, die immer populärer werden. So werden einerseits zunehmend Zweitwohnungen in der »Stadt« gemietet oder gekauft, damit auch die Bewohner der »Diaspora« am dortigen kulturellen Leben teilhaben können, ohne eine riskante nächtliche Heimfahrt in Kauf nehmen zu müssen. Auf der anderen Seite genießen immer mehr Familien ihre Wochenenden oder Ferien in ihren Zweitwohnungen »auf dem Land«. Auch die Nachfrage nach Zweitwohnungen am Arbeitsplatz- oder Ausbildungsort wird mit zunehmender Globalisierung und den dadurch verursachten Anforderungen an die individuelle Mobilität steigen.

In verschiedenen Veröffentlichungen wird ein dramatischer Rückgang der Bevölkerung prognostiziert, allerdings betrifft dieser im Wesentlichen den Zeitraum nach 2050. Bis 2010 bzw. 2015 wird nach allen Berechnungen die wohnungsnachfrage-relevante Anzahl der Haushalte noch zunehmen. So wird laut Statistischem Bundesamt und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) die Anzahl der Haushalte sogar um fast 1½ bzw. fast 2 Millionen auf rund 39½ bzw. 40 Millionen anwachsen.<sup>2</sup>

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich dabei die Struktur der Haushalte verändern wird. Tendenziell wachsen wird insbesondere die Gruppe der Seniorenhaushalte, aber auch die Zahl der Haushalte mit Vorständen zwischen 40 und 60 Jahren wird zunehmen. Rückläufig sind weiter die Mehrpersonenhaushalte und die jungen Haushalte.

### **Dramatischer Rückgang junger Haushalte durch geburtenschwache Jahrgänge**

Der starke Rückgang der jüngeren Haushalte ist vor allem darauf zurückzuführen, dass nunmehr die geburtenschwachen Jahrgänge – verursacht durch den so genannten »Pillenknick« Ende der sechziger Jahre – die Altersklasse der 25- bis 35-Jährigen erreichen. Zu Beginn des Jahres 2008 – am tiefsten Punkt dieser Entwicklung – werden in Deutschland dann nur noch rund 10,2 Mill. Personen dieser Altersgruppe leben, falls es nicht nochmals zu ähnlich kräftigen Zuzügen wie Anfang der neunziger Jahre kommt.

Diese dramatische Entwicklung wird sich zeitversetzt auch in den älteren Altersklassen abspielen. So wird sich der stärkste Rückgang der 30- bis 40-Jährigen in dieser Dekade, der größte Rückgang bei den 35- bis 45-Jährigen zwischen 2005 und 2015 vollziehen. Die angesprochenen Altersgruppen sind die wichtigsten Träger der Wohnungsnutzungsnachfrage. Die Nachfrage nach Wohnungen dürfte demnach spätestens ab Mitte dieses Jahrzehnts aufgrund dieser demographischen Entwicklung gebremst werden.

Seniorenhaushalte bleiben häufig in der angestammten Familienwohnung bzw. ziehen in Heime um. Von dieser anteilmäßig wachsenden Gruppe ist deshalb kein direkter Impuls für die Neubaunachfrage zu erwarten. Wenn man jedoch die erheblich vergrößerte Wohnflächennachfrage der alten Haushalte betrachtet, die durch den Verbleib in ihren zu großen Wohnungen entsteht, lässt sich daraus doch ein Bedarf an Erweiterung des Wohnungsbestands ableiten.

In *Westdeutschland* wurden in der Vergangenheit, auch mit Hilfe der verschiedenen staatlichen Förderprogramme, die Bestände relativ regelmäßig modernisiert, so dass man davon ausgehen kann, dass hier kein übermäßiger Nachholbedarf angehäuft wurde. Nach den Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) bilden seit Jahren Modernisierung und Instandsetzung einen stetig wachsenden Sockel des Wohnungsbauvolumens, der mittlerweile einen Anteil von 58% (2001) erreicht hat. Es ist davon auszugehen, dass dieser Anteil in Zukunft weiter wachsen wird. Die politischen Beschlüsse

<sup>2</sup> In der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zu den »Wohnungspolitischen Orientierungslinien und Zielvorgaben der Bundesregierung« (Drucksache 15/459 vom 18. Februar 2003) wird festgestellt, dass »die Annahmen zu den Außenwanderungen über die Grenzen Deutschlands ... in besonderem Maße von Prognoseunsicherheiten betroffen (sind)«. Das BBR hat im Rahmen einer aktuellen Revision die Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben und dabei »auf Grund aktueller Trendbeobachtungen den Wanderungssaldo im Durchschnitt der nächsten 15 Jahre um etwas mehr als ein Viertel niedriger angesetzt.« Dadurch werden auch die Daten der Haushaltsprognosen nach unten korrigiert werden müssen. Die Arbeiten hierzu sind jedoch noch nicht abgeschlossen.

der jüngsten Vergangenheit werden diesen Trend sogar noch forcieren:

- Neubau- und Bestandserwerb sind in der neuen Eigenheimzulageregelung gleichgestellt. Die Erwerber von Gebrauchtwohnungen wenden i.d.R. – trotz Wegfall des so genannten Vorkostenabzugs seit 1999 – erhebliche Mittel auf, um die erworbene Wohneinheit ihren Ansprüchen anzupassen.
- Die seit 2002 geltende Energieeinsparverordnung verlangt nicht nur bei Neubauten, sondern auch bei umfangreichen Sanierungen im Bestand zusätzliche Maßnahmen zur Optimierung des energetischen Gebäudezustands.

### Bestandsmaßnahmen gewinnen weiter an Bedeutung

Im Gegensatz zu den alten Ländern wurde die Pflege des *ostdeutschen* Bestands bis zur Wiedervereinigung vernachlässigt. Der Anteil der Bestandsmaßnahmen am Bauvolumen liegt deshalb in jüngerer Zeit bei rund 65%. Da aber in den neuen Ländern die Haushaltszahlen in Zukunft schrumpfen werden, wäre eine Totalsanierung des Bestands unwirtschaftlich (Leerstandsquote derzeit schon über 14%).

Der Staat hat neben den bundesweit geltenden Fördermaßnahmen für die neuen Länder spezifische Programme zum Umgang mit dem Altwohnungsbestand aufgelegt:

- Investitionszulage für die Modernisierung von Mietwohnungen bis 2004,
- Programm Stadtumbau Ost für Modernisierung und Eigentumsbildung in den Innenstädten etc. bis 2009.

Die Auswirkungen der Flutkatastrophe in den neuen Ländern vom August 2002 werden vorübergehend den Bedarf an Sanierungen im Wohnungsbestand erhöhen. In den Jahren 2003 und 2004, auf die der größte Teil der Sanierungsarbeiten entfallen wird, sorgen die Zusatzaufwendungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt mit dafür, dass sich der Abstieg des Wohnungsbauvolumens in den neuen Ländern insgesamt in 2003 auf lediglich 2% abschwächt bzw. in 2004 Stagnation vorliegt. Die entsprechenden Raten im Ausbaumvolumen zeigen, dass dort vor allem in 2003 der größte Teil der Beseitigung der Flutschäden erfolgen wird.

Nach einem Rückgang auf nur noch rund 236 000 Wohnungsfertigstellungen in neu errichteten Wohngebäuden in diesem Jahr wird sich die Wohnungsnachfrage in Deutschland wieder beleben. Mit im Durchschnitt rund 275 000 Fertigstellungen pro Jahr wird die Wohnungsneubautätigkeit auf mittlere Sicht jedoch deutlich hinter den Spitzenwerten

der Jahre 1996 und 1997 zurückbleiben. Damals wurden noch rund 485 000 bzw. 500 000 Wohnungen in neuen Wohngebäuden fertiggestellt. Mit einem Anteil von fast 64% wird der Schwerpunkt der Wohnungsbautätigkeit eindeutig bei der Errichtung von Ein- und Zweifamilienhäusern liegen.

Neben der Fertigstellung von Wohnungen in Wohngebäuden werden auch neue Wohnungen in Nichtwohngebäuden errichtet. Darüber hinaus werden insbesondere durch An- oder Umbauten oder den Ausbau von Dachgeschossen Wohnungen in bereits bestehenden Gebäuden (sowohl Wohn- als auch Nichtwohngebäuden) hergestellt.

Diese Wohnungsfertigstellungsdaten werden im Allgemeinen dann verwendet, wenn keine Differenzierungen nach Gebäudearten vorgenommen werden, also vor allem dann, wenn die Gesamtzahl der Wohnungsfertigstellungen für ein Jahr dargestellt wird. Berücksichtigt man auch diese Wohnungsbautätigkeiten, so sinkt die Anzahl der Wohnungsfertigstellungen in Deutschland von gut 600 000 im Jahr 1995 auf nur noch rund 265 000 im Jahr 2003, um anschließend bis zum Jahr 2006 wieder anzusteigen (vgl. Tabelle).

### Kritische Finanzlage setzt dem öffentlichen Bau enge Grenzen

Für den Bereich des Nichtwohnbaus wird in dieser knappen Darstellung – nach einer ausführlichen Analyse des Wirtschaftsbaus im vorigen Jahr<sup>3</sup> – lediglich auf den öffentlichen Sektor näher eingegangen. In diesem wird sich – nach dem einigungsbedingten Höhenflug in der ersten Hälfte der neunziger Jahre – die Nachfrage im Prognosezeitraum weiter abschwächen.

Aufgrund der kritischen Finanzlage der Gebietskörperschaften ist es verständlich, dass dem öffentlichen Bau mittelfristig enge Grenzen gesetzt sind. Es ist zu erwarten, dass das Bemühen der öffentlichen Auftraggeber lediglich auf eine Verstetigung ihrer Bauausgaben gerichtet sein wird.

Dies bringt auch die im Sommer 2002 festgelegte mittelfristige Finanzplanung des Bundes für den Zeitraum 2003 bis 2006 zum Ausdruck. Auch wenn diese noch auf den optimistischen Wachstumserwartungen vom Frühjahr 2002 basiert und vor diesem Hintergrund schon wieder korrekturbedürftig ist, bleibt sie dennoch eine wichtige Orientierung für die mögliche weitere Entwicklung der öffentlichen Bau-nachfrage.

<sup>3</sup> Vgl. E. Gluch, Nur moderates Wachstum der Bauwirtschaft in diesem Jahrzehnt, ifo Schnelldienst 55, 5/2002, S. 32–38.

Die Finanzplanung des Bundes lässt erkennen, dass er eine Verstärkung der öffentlichen Investitionen, insbesondere der öffentlichen Bauinvestitionen anstrebt. Hierbei hilft ihm der durch den Verkauf der UMTS-Lizenzen gewonnene Handlungsspielraum ebenso wie die Entscheidung, ab 2003 eine streckenabhängige LKW-Maut einzuführen. Die Auflage verschiedener »Programme« bringt die Bemühungen zum Ausdruck, trotz aller Konsolidierungsanstrengungen, die öffentlichen Bauinvestitionen nicht noch weiter absacken zu lassen:

- Sonderprogramme »Stadtumbau Ost« (bis 2009) und »Soziale Stadt«
- Realisierung von insgesamt 125 Ortsumgehungen in den Jahren 2001 bis 2003 durch die Verwendung von Zinsersparnissen aufgrund des Verkaufs der UMTS-Lizenzen in Höhe von insgesamt 1,4 Mrd. €,
- Projekte im Rahmen des Anti-Stau-Programms für die Bundesschienenwege, Bundesautobahnen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 2003 bis 2007 in Höhe von insgesamt rund 3,8 Mrd. € aus der streckenbezogenen LKW-Autobahngebühr,
- Bundesprogramm »Verkehrsinfrastruktur« zugunsten der neuen Bundesländer in den Jahren 2000 bis 2006 aus den Strukturfondsmitteln des »Europäischen Fonds für regionale Entwicklung« (EFRE) in Höhe von zusätzlich 1,6 Mrd. €.

Für die großen Verkehrsinfrastrukturbereiche Schiene, Straße und Wasserstraße sowie weitere wesentliche Investitionen wie den Transrapid sind in den Jahren 2003 bis 2005 jeweils gut 10 Mrd. €, für 2006 sogar rund 10<sup>1/2</sup> Mrd. € eingeplant. Einschließlich der Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in Höhe von jährlich rund 1,7 Mrd. € für Projekte des kommunalen Straßenbaus und den öffentlichen Personennahverkehr sind für Investitionen in den Verkehrsbereich im Jahr 2003 insgesamt 12,1 Mrd. €, in den Jahren 2004 bis 2006 Mittel in etwa gleicher Größenordnung, mit leicht steigender Tendenz, geplant.

**Deutschland insgesamt: Fertiggestellte Wohnungen nach Gebäudeart 1991–2012**

Jahr	Wohnungen in neuerrichteten			Wohnungen in		Fertiggestellte Wohnungen insgesamt
	1- und 2-Familiengebäuden	Mehrfamiliengebäuden <sup>a)</sup>	Wohngebäuden insgesamt	neuerricht. Nichtwohngebäuden	bestehenden Gebäuden	
1991	135 923	148 938	284 861	7 520	38 797	331 178
1992	142 105	190 962	333 067	8 751	44 234	386 052
1993	164 044	230 076	394 120	10 293	51 038	455 451
1994	212 354	289 374	501 728	12 873	58 282	572 883
1995	205 165	319 441	524 606	15 330	62 821	602 757
1996	188 792	296 447	485 239	13 595	60 644	559 478
1997	211 056	290 064	501 120	14 446	62 613	578 179
1998	220 611	211 626	432 237	11 511	56 942	500 690
1999	237 331	169 236	406 567	9 980	56 091	472 638
2000	229 727	138 814	368 541	8 794	45 727	423 062
2001	185 380	100 550	285 930	6 403	33 864	326 197
2002	166 595	88 200	254 795	6 000	26 000	286 795
2003	160 550	75 000	235 550	6 500	23 000	265 050
2004	159 900	81 800	241 700	7 600	24 900	274 200
2005	164 400	100 500	264 900	8 700	26 300	299 900
2006	171 450	129 000	300 450	8 200	26 800	335 450
2007	179 400	96 000	275 400	8 200	26 800	310 400
2008	183 300	102 000	285 300	7 700	26 800	319 800
2009	182 500	98 000	280 500	7 700	26 800	315 000
2010	180 950	99 800	280 750	7 700	26 800	315 250
2011	180 750	102 500	283 250	8 300	26 700	318 250
2012	180 100	105 200	285 300	8 300	26 700	320 300

<sup>a)</sup> Einschließlich Wohnheime.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass die für den Schienenbereich vorgesehenen Mittel als Investitionshilfen überwiegend in Form von nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen der DB Netz AG und der Station & Service AG zufließen und somit nicht dem öffentlichen Bau, sondern dem Wirtschaftsbau zuzurechnen sind.

Die für den Bundesfernstraßenbau 2003 vorgesehenen Gesamtinvestitionen in Höhe von 4,9 Mrd. € kommen zu rund 60% den alten Ländern und zu rund 40% den neuen Ländern zugute. In dem Plafond für die neuen Länder sind 460 Mill. € aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) 2001–2003 enthalten, die vorrangig zur Finanzierung von Ortsumgehungen eingesetzt werden sollen. In den kommenden Jahren werden die Erhaltungsausgaben aufgrund der zunehmenden Verkehrsbeanspruchung, insbesondere durch die Zunahme des Schwerverkehrs und die Achslasterhöhung auf 11,5 t sowie die Altersstruktur des Bundesfernstraßennetzes, an Gewicht gewinnen. Etwa 90% der Brücken sind älter als 35 Jahre und rund 70% der Bundesautobahnstrecken älter als 25 Jahre.

Schwerpunkte der Investitionen in Bundeswasserstraßen sind der Ausbau der Wasserstraßenverbindung Hannover-Magdeburg-Berlin, der weitere Ausbau des westdeutschen Kanalnetzes sowie Maßnahmen am Rhein. Weitere Investitionsschwerpunkte sind Ausbaumaßnahmen mit erheblichen Ersatzinvestitionsanteilen. 58% der jährlich ca. 700 Mill. € Ausgaben in diesem Teilbereich sind für die alten, 42% für die neuen Bundesländer vorgesehen.

### Städtebauliche Investitionen unverzichtbar für Hoch- und Tiefbaufirmen

2003 stellt der Bund den Ländern für die Förderung des Städtebaus einschließlich des Zusatzprogramms »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt« Bundesfinanzhilfen in Höhe von insgesamt 555 Mill. € zur Verfügung. Für die Jahre 2004 bis 2005 sind Mittel in gleicher Höhe vorgesehen, für 2006 nur noch 504 Mill. €.

Zusammen mit den Komplementärmitteln der Länder und Gemeinden, die jeweils Mittel in gleicher Höhe zur Verfügung stellen, können in den Jahren 2003 bis 2005 städtebauliche Investitionen in Höhe von jährlich 1,7 Mrd. € und 2006 von rund 1,5 Mrd. € realisiert werden. Erfahrungsgemäß wird davon die Hälfte für öffentliche Baumaßnahmen eingesetzt, hiervon wiederum rund zwei Drittel für öffentliche Tiefbauprojekte und ein Drittel für öffentliche Hochbauten.

Die Bauinvestitionen des Bundes im Rahmen der Verlagerung von Regierungssitz und Parlament gehen, bedingt durch die fortschreitende Vollendung der Baumaßnahmen, planmäßig weiter zurück. Ab 2005 sind keine Mittel mehr vorgesehen.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern beteiligt sich der Bund am Aus- und Neubau von Hochschulen in den Jahren 2002 bis 2006 mit jährlich gleich bleibend 1,1 Mrd. €.

Ab 2003 sind im Rahmen eines Investitionsprogramms für Ganztagschulen Investitionszuschüsse des Bundes in Höhe von 4 Mrd. € bis 2007 vorgesehen, davon 300 Mill. € in 2003, je 1 Mrd. € in 2004 bis 2006 und für 2007 nochmals 700 Mill. €. Angesichts des vielfach vorhandenen Erneuerungsrückstands sowie der beengten Verhältnisse in den Schulen dürfte der größte Teil hiervon Aus- und Umbau- sowie Neubaumaßnahmen zugute kommen. Wegen des notwendigen Planungsvorlaufs und der gegenwärtig schwierigen Finanzlage von Ländern und Kommunen ist damit zu rechnen, dass das Ganztagschulprogramm erst ab 2004 »ins Laufen« kommt.

Die zur Beseitigung der Flutschäden aufgrund der Hochwasserkatastrophe vom Sommer 2002 notwendigen Bau-

maßnahmen haben dem öffentlichen Bau 2002 nur mäßige Impulse gegeben. Der größte Teil der notwendigen Arbeiten dürfte 2003 und 2004 erfolgen. Die Bundesregierung geht derzeit von Schäden in Höhe von ca. 9,2 Mrd. € aus, davon 1,6 Mrd. € bei der Verkehrsinfrastruktur. Am stärksten betroffen ist das Land Sachsen mit 60% der Schäden, gefolgt von Sachsen-Anhalt mit 20%.

### Investitionen zur Beseitigung der Flutschäden deutlich geringer als ursprünglich angenommen

Zur Beseitigung der durch die Flutkatastrophe entstandenen Schäden wurde ein öffentliches Hilfsprogramm in Höhe von 7,1 Mrd. € aufgelegt. Zu dessen Finanzierung wurde die zweite Entlastungsstufe der Steuerreform von 2003 nach 2004 verschoben und der Körperschaftsteuersatz befristet für 2003 um 1,5 Prozentpunkte auf 26,5% erhöht.

Für öffentliche Infrastrukturinvestitionen, von denen ein nicht unerheblicher Teil auf Baumaßnahmen entfallen dürfte, stehen aus diesem Fonds rund 3 Mrd. € zur Verfügung. Für die Wiederherrichtung der Bundeswasserstraßen sind davon 100 Mill. €, für die Bundesfernstraßen 200 Mill. € vorgesehen. Für die Schieneninfrastruktur erhält die Deutsche Bahn 400 Mill. € in 2003 und 250 Mill. € in 2004.

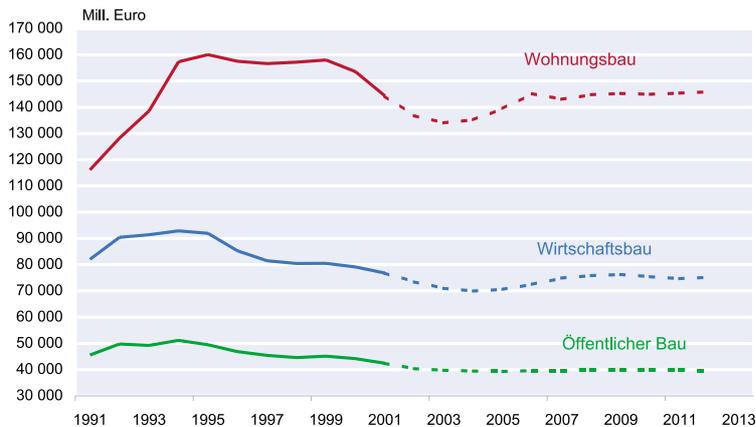
Fasst man die verschiedenen angesprochenen Faktoren zusammen, so zeichnet sich bis 2005 etwa folgende Entwicklung im öffentlichen Bau ab: Abgesehen von dem »Sondereffekt« der Flutschäden vom Sommer 2002 ist aufgrund der öffentlichen Finanzmisere mittelfristig nicht mit größeren Veränderungen der öffentlichen Baunachfrage zu rechnen. Der Straßenbau und der sonstige Tiefbau, denen die Sonderprogramme des Bundes zugute kommen, dürften stabil bleiben. Weiter trägt die Einführung der Autobahngebühr für schwere Lastkraftwagen zur Verstärkung der Verkehrsinvestitionen bei.

Der öffentliche Hochbau erhält Impulse durch das Ganztagschulprogramm der Bundesregierung sowie eine kleinere, aber stetige Unterstützung durch die Städtebauförderung des Bundes. Angesichts der schlechten Finanzlage der Gemeinden ist allerdings zu befürchten, dass sich die Kommunen immer mehr auf die Durchführung geförderter Investitionsprojekte konzentrieren und andere Projekte aufschieben. Dies gilt insbesondere für die Gemeinden in den neuen Ländern, bei denen Investitionszuweisungen die Hälfte aller Investitionen abdecken, während es in den alten Ländern nur knapp ein Viertel sind.

In Westdeutschland werden sich die Kommunen auf ihre Pflichtaufgaben konzentrieren. Zwar haben die öffentlichen Bauinvestitionen mittlerweile ein so niedriges Niveau er-

**Bauvolumen in Deutschland nach Bausparten 1991 - 2012**

in Preisen von 1995



Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), ifo Institut.

reicht, dass vielfach unaufschiebbarer Nachholbedarf entstanden ist. Eine Belebung der öffentlichen Bautätigkeit ist jedoch erst zu erwarten, wenn die ab 2003 erwartete konjunkturelle Erholung wieder mehr Einnahmen in die öffentlichen Kassen bringt, die nicht zum Schuldenabbau benötigt werden.

### Große Chancen für zunehmende private Förderung von öffentlichen Bauaufgaben

Angesichts der gegenwärtig schlechten Verfassung der internationalen und nationalen Wirtschaft und der weiter gestiegenen Verschuldung des Staates dürfte es kaum möglich sein, das bisher angestrebte – und der Finanzplanung zugrunde gelegte – Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts bereits im Jahr 2006 zu erreichen. Eine Erhöhung des Investitionsspielraums wird somit aus gegenwärtiger Sicht länger auf sich warten lassen. Nochmalige »Sonderaktionen« wie beispielsweise die Bereitstellung von Mitteln aus Zinsersparnissen aufgrund des Verkaufs der UMTS-Lizenzen sind nicht in Sicht. Allerdings dürften Privatisierungsmöglichkeiten mit entsprechenden Erlösen sowie die private (Vor-)Finanzierung von öffentlichen Bauaufgaben und Betreibermodelle bei allen Gebietskörperschaften weit positiver geprüft werden als in der Vergangenheit.

Zumindest in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts ist zu erwarten, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und mit ihr die Staatseinnahmen wieder auf einen etwas stärker ansteigenden Wachstumspfad zurückkehren werden. Die bis dahin realisierten Strukturreformen bei den Sozialversicherungssystemen (Rentensystem, Gesundheitssystem, Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung) und dem Arbeitsmarkt sowie die Umsetzung der 2. und 3. Stufe der

Steuerreform werden Impulse für ein höheres Wachstum auslösen.

In Deutschland insgesamt wird das Bauvolumen im Wirtschaftsbau 2012 mit rund 75 Mrd. € (in Preisen von 1995) um rund 2½% über dem Wert des Jahres 2002 liegen. Im selben Zeitraum wird das öffentliche Bauvolumen von rund 40 Mrd. € (in Preisen von 1995) auf rund 39½ Mrd. € (in Preisen von 1995) zurückgehen und damit deutlich unter der durchschnittlichen jährlichen Bauleistung in den neunziger Jahren bleiben (vgl. Abbildung).

**Ein Hoffnungsträger macht schlapp: Die einstige Boombranche ist tief verunsichert, nach den Höhenflügen vergangener Jahre schrumpften erstmals die Umsätze für Software, informationstechnische Dienstleistungen und Hardware (nach Einschätzung des Branchenverbandes BITKOM) um 4,6%, das nominale Umsatzvolumen betrug 2002 68,2 Mrd. €. Schon 2001 blieben die Umsätze lediglich auf Vorjahresniveau. Am Horizont ist allenfalls eine Stagnation in Sicht, mit einem positiven Wachstumsbeitrag kann wohl erst wieder 2004 gerechnet werden (o.V. 2003a). An der schwerpunktmäßig im Januar und Februar 2003 durchgeführten 32. Konjunkturumfrage für DV-Dienstleistungen haben insgesamt 308 Unternehmen einen auswertbaren Fragebogen zurückgeschickt, 173 Testteilnehmer haben an der Online-Befragung über das Internet teilgenommen. Die insgesamt einbezogenen Betriebe erwirtschafteten im vergangenen Jahr einen Umsatz von 14,4 Mrd. €. Gemessen am geschätzten Gesamtumsatz nach Detecon repräsentieren die Erhebungsergebnisse damit knapp ein Drittel des deutschen Marktes für Software und DV-Dienstleistungen.<sup>1</sup>**

## **Geschäftsklima erreicht neues Allzeittief, der Pessimismus greift immer mehr um sich**

Die deutsche Software- und DV-Dienstleistungsbranche sieht derzeit noch keine Anzeichen für ein schnelles Ende der Krise: Die überaus positiven Geschäftserwartungen vom ersten Vierteljahr 2002 erwiesen sich als Makulatur, die Unternehmen zeigten sich im weiteren Verlauf des Jahres enttäuscht über ihren Geschäftsgang. Das einzig Positive ist, dass sich die Urteile zur aktuellen Geschäftslage zuletzt nicht weiter verschlechterten (per saldo – 24%, 3. Quartal 2002: per saldo – 27%). 16% der Unternehmen bezeichneten den Geschäftsverlauf im Jahresschlussquartal 2002 als günstig, 44% kreuzten befriedigend an, aber nach wie vor zwei Fünftel der Testteilnehmer empfanden ihre derzeitige Situation als schlecht. Binnen Jahresfrist hat sich der Anteil der negativen Geschäftslageurteile fast verdreifacht, binnen zwei Jahren sogar verachtfacht. Nach Ansicht der Firmen wird sich der nach unten gerichtete Trend zunächst noch fortsetzen, die Geschäftserwartungen für das erste Halbjahr 2003 waren erstmals von Skepsis geprägt. Bereits seit drei Jahren ist der Stimmungsindikator – mit Ausnahme der Wintermonate 2001/2002 abwärts gerichtet. Das Geschäftsklima – das geometrische Mittel aus Geschäftslage und Geschäftserwartungen – fiel auf den ungünstigsten Wert seit Beginn der Umfrage im Jahr 1995 und erreichte zum Jah-

resende 2002 ein neues »All-time-low« (vgl. Abb. 1).

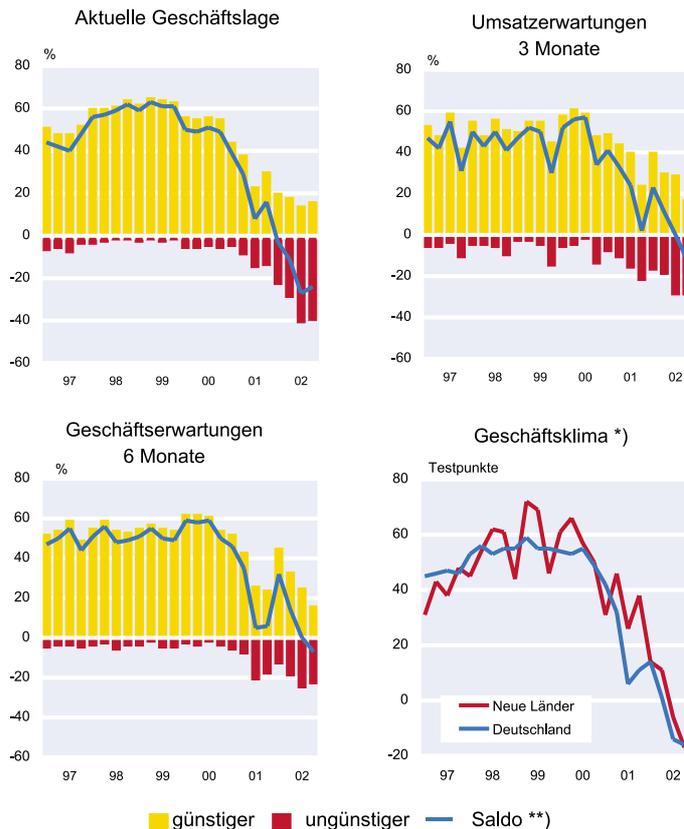
Nachdem die DV-Dienstleister im ersten Quartal 2002 erstmalig mit rückläufigen Umsätzen konfrontiert wurden, blieben auch die Ergebnisse des zweiten, dritten und vierten Quartals deutlich hinter den Vorjahreswerten zurück. Allerdings hat sich der Abwärtstrend nicht weiter beschleunigt. Das vierte Quartal verlief offenbar nicht ganz so schlecht wie zuvor, der Umsatzrückgang hat sich gegenüber den drei vorhergehenden Quartalen verlangsamt. Gegenüber dem entsprechenden Vorjahresquartal musste dennoch per saldo jedes dritte Unternehmen ein Umsatzminus hinnehmen. Der Auftragseingang zeigte anscheinend geringere Schwächen als bisher, und auch die Urteile über die Auftragsreserven besserten sich. Dennoch wurden die Auftragsreserven von mehr als der Hälfte der Unternehmen als zu klein angesehen. An der allgemeinen Auftragsschwäche wird sich auch in den nächsten Monaten kaum etwas ändern. Die eher pessimistischen Umsatzerwartungen lassen die Unternehmen daran zweifeln, dass das Ende der Talfahrt bereits erreicht sei. Erstmals überwogen hier die negativen Stimmen. Selbst der Branchenverband BITKOM rechnet für 2003 nicht mit einer nachhal-

<sup>1</sup> Der nominale Umsatz im deutschen Software- und Services-Markt betrug (nach Detecon, nach einer Neuberechnung, unveröffentlichte Ergebnisse) 2002: 43,8 Mrd. €.

Abb. 1

**DV-Dienstleister: Noch keine Wende in Sicht**

4. Berichtsquartal 2002



\*) Mittelwerte aus den Firmenmeldungen zur gegenwärtigen und der in den nächsten 6 Monaten erwarteten Geschäftslage.

\*\*) Saldo: Differenz aus den %-Anteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest, DV-Dienstleistungen 2003.

tigen Belegung, allenfalls ist mit einer »schwarzen Null« zu rechnen (o.V. 2003b).

Sehr differenziert ist nach wie vor die Entwicklung nach Größenklassen: Nach dem vorsichtigen Hoffnungsschimmer bei den großen Dienstleistungsanbietern (ab 50 Mill. € Umsatz) zur Jahresmitte 2002 enttäuschte nun auch hier die Geschäftslage. Nachfrage und Umsätze gingen eher überdurchschnittlich zurück, die Auftragsreserven gaben allerdings auch hier weniger Anlass zur Unzufriedenheit. Für die kommenden Monate gingen die Firmen jedoch vermehrt von einer weiteren Geschäftsabschwächung aus, und auch bei den Umsatzerwartungen ist ein weiteres Minus nicht auszuschließen. Bei den kleineren Unternehmen der Branche hat sich dagegen der bisherige Trend fortgesetzt, die Umsätze blieben beim weit überwiegenden Teil der Unternehmen unter dem Ergebnis des entsprechenden Vorjahresquartals. Mit weiteren Umsatzeinbußen ist zu rechnen. Lediglich bei den mittleren Unternehmen (mit 10 bis 25 Mill. €

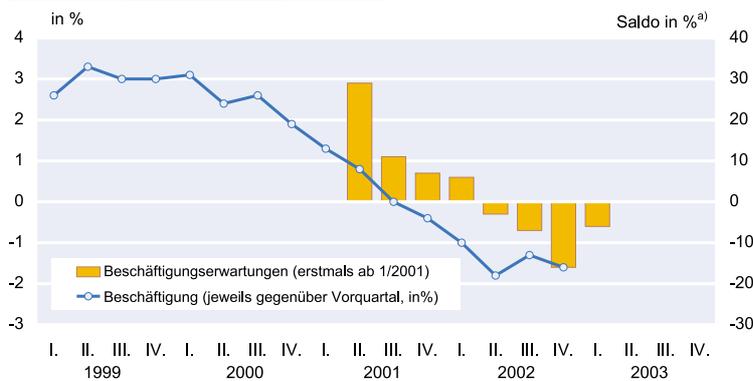
Umsatz) ist bei den Geschäftserwartungen noch vorsichtiger Optimismus zu spüren, dies spiegelte sich aber noch nicht bei den Umsatzerwartungen wider.

Auch bei den ostdeutschen DV-Dienstleistern hat die Enttäuschung über die aktuelle Geschäftslage zugenommen, gleichzeitig wurde der bisherige (noch zaghafte) Optimismus von Skepsis abgelöst; erstmals blickten die Unternehmen mit Besorgnis in die Zukunft. Die Stimmung hat sich weiter eingetrübt. Die Nachfrage zog offenbar zum Jahreschluss hin etwas an, der bisherige Umsatzrückgang hat sich daraufhin verlangsamt. An den unzulänglichen Auftragsreserven hat sich aber dennoch kaum etwas geändert, mehr als 60% der Unternehmen beurteilten ihre Auftragsbestände als zu klein. Die Umsatzerwartungen zeigen vermehrt nach unten, per saldo jedes dritte ostdeutsche DV-Unternehmen rechnete im ersten Vierteljahr 2003 mit Einbußen.

### Massiver Beschäftigungsabbau 2002

Schlechte Nachrichten für Stellensuchende in der deutschen Software- und DV-Dienstleistungsbranche: Erstmals seit Einführung der Konjunkturumfrage gehen in beträchtlichem Umfang Arbeitsplätze verloren, bereits zum fünften Mal in Folge schrumpfte die Zahl der Beschäftigten. Nach den Befragungsergebnissen hatte im Jahresdurchschnitt 2002 per saldo fast jedes fünfte Unternehmen Personal entlassen. Allein im vierten Quartal 2002 beschäftigten 28% der Unternehmen weniger Personal, 57% hielten ihre gegenwärtige Personalkapazität, 15% hatten allerdings mehr Personal beschäftigt. Insgesamt verringerte sich die Zahl der Beschäftigten im Berichtszeitraum (4. Quartal 2002) um rund 1 1/2% (3. Quartal: - 1 1/2%, 2. Quartal: - 2%, 1. Quartal: - 1%). Ein Jahr zuvor (vergleichbares Vorjahresquartal) hielten sich Personaleinstellungen und -entlassungen noch die Waage, vor zwei Jahren lag das Plus bei 2 1/2%. Vom Personalabbau am stärksten betroffen waren nach wie vor die Mitarbeiter bei den mittleren Dienstleistungsunternehmen (10 bis 25 Mill. € Umsatz). Hier verringerte sich die Zahl der Beschäftigten um rund 3 1/2%. Nach den zweistelligen Beschäftigungszuwächsen in den Boomjahren 1998 bis 2000 dürfte insgesamt die Zahl der Beschäftigten im vergangenen Jahr um rund 5 1/2% zurückgegangen sein, rund 20 000 Arbeitsplätze gingen somit 2002 in der deutschen Softwarebranche verloren. Auch die Perspektiven für die nächste Zeit waren von Vorsicht geprägt, die

**Abb. 2**  
**DV-Dienstleister: Beschäftigungsabbau dürfte sich verlangsamen**



a) Saldo: Differenz aus den %-Anteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.  
Quelle: ifo Konjunkturtest, DV-Dienstleistungen 2003.

Pläne wurden aber nicht weiter nach unten korrigiert. Der Beschäftigungsabbau scheint sich in der nächsten Zeit eher zu verlangsamen (vgl. Abb. 2).

### Auftragsmangel bleibt auf Rekordhoch

Fast drei von vier DV-Unternehmen klagten immer noch über Behinderungen der Geschäftstätigkeit. Die Sorgen über schwach gefüllte Auftragsbücher standen dabei unangefochten an erster Stelle: Nach Ansicht der Testteilnehmer boten die fehlenden Aufträge im vierten Quartal (mit 64% der Nennungen) kaum weniger Anlass zu Kritik. Die Anzeichen einer schwierigen Auftragslage zeichneten sich bereits zum Jahrtausendwechsel ab, binnen drei Jahren hat sich der Nachfragemangel mehr als versiebenfacht. Abermals etwas häufiger (mit 67%) waren die DV-Dienstleister in den neuen Bundesländern davon betroffen. Die konjunkturelle Entwicklung hat den Fachkräftemangel von Softwareexperten fast vergessen lassen, nur noch vereinzelt waren diese Klagen zu hören (3%). Unterschiede zwischen West und Ost sind nicht mehr auszumachen, auch in den neuen Ländern ist Fachkräftemangel so gut wie kein Thema mehr. Finanzierungsengpässe kamen mit 8% der Nennungen wieder etwas schwächer zur Geltung, diese sind nach wie vor offenbar nur ein Hemmschuh bei den kleineren Dienstleistern. Unterschiede zwischen den alten (mit 8%) und neuen Bundesländern (mit 7%) sind kaum noch auszumachen (vgl. Abb. 3).

### Auftragsmangel, Umsatz- und Beschäftigungseinbußen in allen DV-Sparten

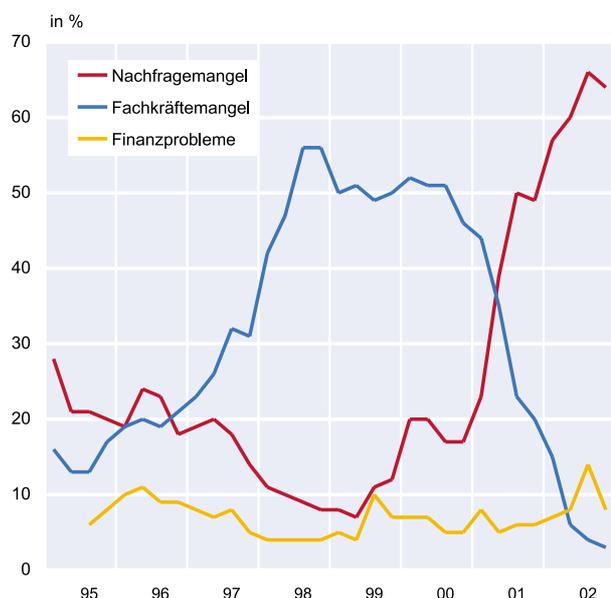
Bei den Herstellern von Standard-, Anwender- und Systemsoftware sowie bei den Beratungsdienstleistungen (*Consulting und Projekt-Services*<sup>2)</sup> nahm die Unzufriedenheit mit der aktuellen Geschäftslage angesichts schleppender Nachfrage

zu. Hinsichtlich der weiteren Geschäftsentwicklung haben sich die ersten Zweifel vom Vorquartal bestätigt, die Erwartungen für das erste Halbjahr 2003 waren von Skepsis geprägt (per saldo – 10%). Ihre Auftragsreserven schätzten die Testteilnehmer unverändert als zu klein ein, sie erschienen 55% der Unternehmen als völlig unzureichend. Die Umsätze blieben den Firmenmeldungen zufolge (mit per saldo – 39%) abermals deutlich hinter dem Vorjahresergebnis zurück, mit einem weiteren Umsatzminus ist auch noch im ersten Quartal 2003 zu rechnen. Der Stellenabbau setzte sich im Berichtszeitraum in unvermindertem Tempo fort (– 1 1/2%), ein Ende ist derzeit nicht abzusehen.

Im Bereich *System-/Network Operation*<sup>3</sup> (Facilities Management, Outsourcing) hellte sich das Geschäftsklima wieder etwas auf, nachdem es sich im dritten Quartal spürbar eingetrübt hatte. Das ist in erster Linie auf eine nicht mehr ganz so negative Beurteilung der aktuellen Situation zurückzuführen. Eine durchgreifende Wende zum Besseren ist aber nicht in Sicht. Nach den großen Nachfrageausfällen

<sup>2</sup> Beratung und Unterstützung bei der Beschaffung von Hard- und Software, Technologie und Systemberatung, Beratung über Systemsicherheit, Entwicklung von Standard-, Anwender- und Systemsoftware, Systemanalyse und Programmierung, Systemintegration.  
<sup>3</sup> Dienstleistungen zur Übernahme von DV-Aufgaben für andere Unternehmen.

**Abb. 3**  
**Behinderungen der Geschäftstätigkeit:**  
**Auftragsmangel bleibt hoch**



Quelle: ifo Konjunkturtest, DV-Dienstleistungen 2003.

Berichtszeitraum: 4. Quartal 2002

## ifo Konjunkturspiegel für DV-Dienstleistungen

Bereich	Beurteilung und Entwicklung im Berichtsquartal										Erwartungen					
	Geschäftslage Beurteilung	Umsatz geg. Vorquartal	Umsatz geg. Vorjahresquartal	Auftragszugang geg. Vorquartal	Auftragsvolumen Beurteilung	Beschäftigte in % geg. Vorquartal	Behinderung der Geschäftstätigkeit				Umsatz im nächsten Quartal	Geschäftsentw. für 2 Quartale				
	gut befriedigend bzw. saison- üblich schlecht	höher etwa gleich geringer	höher etwa gleich geringer	gestiegen gleichge- blieben gesunken	verhältnis- mäßig groß ausreichend klein zu klein		unzureichende Nachfrage	Mangel an qua- si Fachkräften	Finanzierungs- schwierigkeiten	Sonstiges	steigen	gleichbleiben	zurückgehen	günstiger	etwa gleich	ungünstiger
<b>DV-Dienstleistungen insgesamt</b>						-1.6	64	3	8	3						
Consulting + Projekt-Services						-1.5	64	4	7	2						
System-/Network Operation						-1.6	47	2	7	2						
Processing und Network Services						-1.2	58	2	6	1						
Environmental Services						-1.6	64	2	8	2						
Wartung						-0.9	49	1	5	1						
Ausbildung und Schulung						-1.9	69	1	5	0						

in den Vorquartalen stabilisierten sich offenbar die Bestelleingänge, und auch die Klagen über zu niedrige Auftragsreserven ließen kräftig nach. Die Umsatzrückgänge haben sich zum Jahresschluss hin verlangsamt, bei den Umsatzerwartungen für das erste Quartal 2003 hielten sich optimistische und negative Stimmen noch die Waage.

Die Geschäftslage der Sparte *Processing und Network Services*<sup>4</sup> verharrte auf dem unbefriedigenden Niveau des Vorquartals. Die Nachfrage zeigte offenbar geringere Schwächen als zuvor, die Urteile über die Auftragsreserven besserten sich indes kaum. Fast jedes zweite Unternehmen klagte über zu niedrige Auftragsbestände. Weitere Umsatzeinbußen mussten zwar hingenommen werden, das Minus dürfte sich aber verkleinert haben. In den Geschäftserwartungen gewannen die pessimistischen Stimmen erstmals die Oberhand, mit Umsatzzuwächsen ist auch in der nächsten Zeit nicht zu rechnen.

Als verbessert, aber bei weitem noch nicht wieder zufriedenstellend galt die Geschäftslage in der Sparte *Environmental Services*.<sup>5</sup> Der Nachfragerückgang hat sich zwar verlangsamt, die Umsätze blieben aber deutlich unter dem Ergebnis des entsprechenden Vorjahresquartals. Per saldo 40% der Testteilnehmer mussten einen Umsatzrückgang hinnehmen. Nach wie vor leiden viele Betriebe unter Auftragsmangel, der Anteil der negativen Urteile über die Auftragsreserven nahm jedoch geringfügig ab. Die Geschäftserwartungen waren vermehrt von Skepsis geprägt, auch die Umsatzerwartungen deuten auf eine Fortsetzung dieser Abwärtsentwicklung hin. Der Stellenabbau dürfte sich fortsetzen.

Angesichts schwacher Nachfrage und Umsatzeinbußen überwogen nun auch bei den *Wartungsdienstleistern*<sup>6</sup> bei der Beurteilung der Geschäftslage die negativen Stimmen (per saldo – 9%). Weniger Anlass zur Kritik boten dagegen die Auftragsreserven, jedes dritte Unternehmen bewertete sie aber immer noch als zu klein. Zwar hat der Pessimismus hinsichtlich der Perspektiven wieder nachgelassen, gleichwohl signalisieren die Umsatzerwartungen weitere Einbußen. Die Zahl der Beschäftigten wird weiter zurückgehen.

Die ohnehin sehr unbefriedigende Geschäftslage bei den *ausbildungs- und schulungsorientierten Dienstleistern*<sup>7</sup> hat sich weiter verschlechtert, jeder zweite Betrieb bewertete im vierten Quartal 2002 die Lage negativ. In den Erwartungen kam unverändert großer Pessimismus zum Ausdruck. Bei rückläufigem Bestelleingang und nach wie vor völlig unzureichenden Auftragsreserven mussten erneut deutliche Umsatzverluste hingenommen werden. Die Vorjahresumsätze wurden von jedem zweiten Unternehmen verfehlt. Zudem befürchten die Testteilnehmer weitere kräftige Umsatzeinbußen in der nächsten Zeit, der Personalabbau dürfte sich verstärkt fortsetzen (per saldo – 32%, gegenüber – 26% im 3. Quartal 2002).

## Literatur

O.V. (2003a), »BITKOM bestätigt Konjunkturprognose 2003, Stand 11. März 2003«, [www.bitkom.org](http://www.bitkom.org).

O.V. (2003b), »Der IT-Industrie bleibt nur die Hoffnung«, *Handelsblatt* vom 12. März, 11.

<sup>4</sup> Leasing oder Vermietung von Rechenzeit, Mehrwertdienste, Datenfernübertragungs- und Datenfernverarbeitungsdienste, Datenerfassung.

<sup>5</sup> Dienstleister, die die Unternehmen zur Unterstützung im DV-Bereich engagieren können, wie z.B. Kundenunterstützung beim Betrieb und bei der Produktion, Software-Installation, Umzug und Installation von DV-Equipment, Bereitstellung von Vorsorge-Dienstleistungen.

<sup>6</sup> Kostenpflichtige Wartungsdienstleistungen für DV-Equipment, wie z.B. Reparatur, Installation, Abbau, vorbeugende Wartung.

<sup>7</sup> Kostenpflichtige Schulungs- und Trainingsleistungen, die im Hause des Anbieters, beim Kunden oder bei Dritten erbracht werden, und die dazu benötigten Schulungsunterlagen.

# Irland: Keine Tigersprünge mehr beim Wirtschaftswachstum – aber weiter auf der westeuropäischen Überholspur

Oscar-Erich Kuntze

**Weitere Verlangsamung des Wirtschaftswachstums auch 2003. Aufschwung 2004. Zinssenkungen der EZB stimulieren die Konjunktur. Finanzpolitik bremst; auch heuer und 2004 Defizite im Staatshaushalt. Neuer Sozialpakt, und wenn wie? Preisauftrieb bleibt kräftig. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert sich die Situation. Leistungsbilanz weiter im Defizit.**

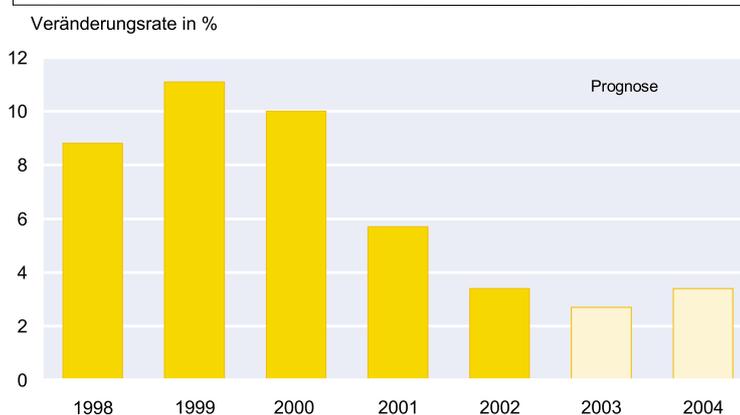
Wichtigste Ereignisse im politischen und sozialen Umfeld waren 2002 der positive Ausgang des zweiten Referendums zum EU-Vertrag von Nizza sowie die Veröffentlichung eines Untersuchungsberichts über langjährige und umfängliche Steuerbetrügereien von Exponenten aus Wirtschaft und Politik. Im laufenden Jahr fällt die Entscheidung über eine Fortführung der seit 1987 üblichen Sozialpakete.

Am 1. Februar 2003 ist der bereits auf dem EU-Gipfeltreffen Ende 2000 verabschiedete Vertrag von Nizza, der die Basis der für 2004 vorgesehenen EU-Osterweiterung bildet, in Kraft getreten. Zunächst war die Ratifizierung an dem irischen Referendum vom Juni 2001 gescheitert; bei einer Stimmbeteiligung von nur 35% votierten 54% mit Nein. Politische Randgruppen unterschiedlichster Art hatten sich vehement gegen eine Annahme engagiert. Demgegenüber hatten die Regierungsparteien und ihre Führungsriege ihren Einsatz sparsam dosiert, zeigten sich auch hinsichtlich der nötigen Informationen sehr zurückhaltend und vertrauten auf die tradierte EU-Konformität der Bevölkerung. Im Oktober 2002 erfuhr das Referendum über den Vertrag von Nizza in leicht veränderter Form eine Neuauflage. Diesmal setzten sich alle großen politischen Parteien sowie Unternehmen und Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und die Kirche landesweit intensiv für ein Ja ein. Bei einer Wahlbeteiligung von 48,5% wurden 62,9% Ja-Stimmen gezählt. Ausschlaggebend war trotz gewachsener EU-Skepsis die moralische Erwägung, dass Irland, welches über drei Jahrzehnte hinweg mit EU-Mitteln (insgesamt 68 Mrd. €) reichlich versorgt zu einem der prosperierendsten europäischen Länder geworden war, nun den Mitteleuropäern nicht den Weg in die EU versperren dürfe. Ins Gewicht fiel ferner die in einem Zusatzprotokoll zum Vertrag bestätigte irische Neutralität (sie schließt je-

doch die Teilnahme irischen Militärs an friedenserhaltenden Maßnahmen der EU nicht aus). Die Protokolle für die EU-Osterweiterung können somit im April 2003 in Athen unterzeichnet werden.

Für den politisch schwer angeschlagenen irischen Regierungschef Ahern bedeutet das Abstimmungsergebnis eine Verschnaufpause. Seine Popularität schrumpfte nämlich Meinungsumfragen zufolge von 58% vor den Parlamentswahlen im Mai 2002 auf nur mehr 31% im Oktober. Offensichtlich sind die aus den Jahren nach 1987 datierenden Korruptionsskandale seiner konservativen Fianna Fail nicht vergessen. So werden die Gemüter im Lande durch einen im Juli vorigen Jahres veröffentlichten Bericht erregt, in dem 190 Einzelpersonen – vielfach Exponenten aus Wirtschaft und Politik – und Firmen namentlich genannt werden, welche zwischen 1972 und 1997 mit Hilfe eines Netzwerks der Korruption Steuerhinterziehung in dreistelliger Millionenhöhe begangen haben. Dies zu einer Zeit also, als die Spitzen von Wirtschaft und Politik die auch während der achtziger Jahre noch unter einer weit überzogenen Steuerlast leidenden Bevölkerung zu Sparsamkeit und Ge-

## Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

meinsinn aufrufen. Pikanterweise spielte dabei der vormalige, ebenfalls dem Fianna Fail angehörende Premierminister Charles Haughey eine herausragende Rolle. Das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen und wirtschaftlichen Autoritäten wurde schwer unterminiert. Man verübelt Ministerpräsident Ahern zudem die erheblich wechselnden Aussagen zum Saldo des Staatshaushalts 2003.

Ende 2002 lief der »Programme for Prosperity and Fairness 2000/2002« genannte Sozialkontrakt aus, das bisher letzte einer ununterbrochenen Reihe derartiger Abkommen, die seit 1987 zwischen Regierung und Sozialpartnern geschlossen worden waren. Dessen stabilitätspolitische Ziele waren allerdings weit verfehlt worden; derzeit wird wieder getrennt über Lohnerhöhungen in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst verhandelt, wobei vor allem letzterer hohe Forderung stellt. Diese Spielart der Sozialpartnerschaft hatte wesentlich zum irischen Wirtschaftswunder und zur gesellschaftlichen Kohäsion der Jahre 1987 bis 2001 beigetragen. Ob und wann es zu einer Neuauflage dieses einkommenspolitischen Instruments kommen wird, ist derzeit völlig offen.

Die Wirtschaftspolitik wird mithin anders als bisher determiniert, und es muss sich nicht nur zeigen, wie sie mit der neuen Situation fertig wird, sondern auch wie die Tarifpartner unter den veränderten Umständen agieren; doch sind weniger überrissene Lohnerhöhungen zu vermuten. Die Geldpolitik stimuliert. Der gegenüber dem US-Dollar erheblich gestiegene Wechselkurs des Euro beeinträchtigt das Exportwachstum zunehmend. Die Finanzpolitik findet zum traditionellen Mix aus Steuererhöhungen und weniger ausuferndem Ausgabenanstieg zurück, wenn auch langsamer als geboten. Daher dürfte sie heuer und 2004 die Nachfrage ebenfalls stützen.

### Wirtschaftsentwicklung 2002

Die weltwirtschaftlichen Rahmendaten stellten sich etwa folgendermaßen dar: In den Vereinigten Staaten stieg das reale Bruttoinlandsprodukt um 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%. In Japan übertrafen Nachfrage und Produktion das Volumen von 2001 um 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%. In Mitteleuropa expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um fast 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%. In Westeuropa, wie auch in der EU, nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um knapp 1% zu; im Euroraum stieg es um gut 3<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% und in Deutschland um 1<sup>1</sup>/<sub>4</sub>%. Der Einfuhrpreis für Rohöl betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt 25 US-Dollar pro Barrel; gegenüber dem Vorjahr ist das eine Verteuerung um rund 4%. Industrierohstoffe (ohne Öl) verbilligten sich gegenüber dem Jahr 2001 auf Dollar-Basis um etwa 3%. Der Wechselkurs des Euro betrug im Schnitt des Jahres 0,95 US-Dollar; im Jahre 2001 waren es 0,90 US-Dollar

gewesen. Das Volumen des Welthandels hat gegenüber 2001 um 2<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% expandiert.

Das Wirtschaftswachstum hat sich in Irland weiter abgeschwächt, obwohl Geld-, Finanz- und Lohnpolitik stimulierend gewirkt haben; die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar bremste jedoch etwas. Der Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts blieb mit 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub>% immer noch deutlich über dem westeuropäischen Durchschnitt. Mit Blick auf die Veränderungsrate von 10% im Jahre 2000 ließ die Sprungkraft des »keltischen Tigers« allerdings drastisch nach. Im Verlauf hat die Konjunktur nach beschleunigter Erholung im ersten Halbjahr deutlich an Schwung verloren. Am stärksten schwächte sich die Exportdynamik ab infolge der hohen Abhängigkeit von der – 2002 weltweit sehr flauen – Nachfrage nach IT-Erzeugnissen und dem hohen Ausfuhranteil der USA bei kräftig steigendem Wechselkurs des Euro. Die Bruttoanlageinvestitionen dürften nochmals geringfügig gesunken sein. Demgegenüber wurde der öffentliche Verbrauch neuerlich stark ausgeweitet, während der private Konsum deutlich verlangsamt zunahm. Gleiches gilt für Ex- und Import bei sehr ähnlichen Veränderungsdaten. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich langsam auf 4,4% im Jahresdurchschnitt. Trotz deutlich verlangsamt steigenden Einfuhrpreisen verteuerte sich die Lebenshaltung mit 4,7% noch stärker als 2001 – es war dies die höchste Rate in Westeuropa. Das Defizit der Leistungsbilanz blieb gering, nahm aber etwas zu.

Der private Konsum expandierte um 3<sup>1</sup>/<sub>4</sub>%, wobei das Konsumklima im Verlauf deutlich ungünstiger wurde und der Index zuletzt beträchtlich unter den Durchschnitt der neunziger Jahre gefallen war, vor allem als Folge des auslaufenden Beschäftigungsbooms und der langsamer wachsenden realen verfügbaren Einkommen. Die Sparquote erhöhte sich spürbar, auch weil die sehr rasch steigenden Haus- und Wohnungspreise das für einen Kauf nötige Eigenkapital ebenfalls stark hochtrieben. Der weiter nachlassende Konsumboom machte sich vor allem beim Absatz langlebiger Güter bemerkbar; so sind die Zulassungen neuer Pkw weiter zurückgegangen. Der Staatsverbrauch ist hingegen mit fast 8% wieder extrem ausgeweitet worden.

Die Bruttoanlageinvestitionen gingen im Vergleich zu 2001 geringfügig zurück, obwohl nicht nur die kurz-, sondern auch die langfristigen Zinsen gesunken sind. Mit Ausnahme des Wohnungsneubaus waren bei allen großen Aggregaten Abstriche zu registrieren. Die Ausrüstungsinvestitionen sanken deutlich, wenn auch nicht so ausgeprägt wie 2001 (7,4%). Die zahlreichen während der letzten Jahre errichteten Fabriken bedürfen noch nicht der Erneuerung und sind überdies sehr produktiv und auf Wachstum angelegt, so dass auch die Erweiterungsinvestitionen zurückgeschraubt wurden. Retardierend wirkten zudem die erheblich unter den langfristigen Durchschnitt gesunkene Auslastung der Kapazitäten in

der verarbeitenden Industrie, die sich im weiteren Verlauf des Jahres vor allem im Export eintrübenden Absatz- und Ertragerwartungen und die weltweit länger als vermutet anhaltende Durststrecke im IT-Bereich. Dieser hatte mittels ausländischen Kapitals in den neunziger Jahren sehr stark expandiert und sehr hohe Anteile nicht nur beim Export, sondern auch bei den gewerblichen Investitionen erreicht. Der Wohnungsneubau nahm einen starken von der öffentlichen Hand induzierten Aufschwung, doch gingen Erhaltungsinvestitionen kräftig zurück. Der staatlich dominierte Tiefbau stagnierte hingegen annähernd auf dem Niveau von 2001. Im gewerblichen Bau wurden die Investitionen erheblich eingeschränkt: Die Leerstände erhöhten sich erheblich, und die Mieten für Gewerbeimmobilien sanken beschleunigt.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen, deren Volumen – ein Spitzenwert in Europa – fast dem Bruttoinlandsprodukt entspricht und die Volkswirtschaft von der Weltkonjunktur und auch vom Wechselkurs des US-Dollar extrem abhängig macht, ist um ca. 4 1/2% und damit weiterhin verlangsamt gestiegen. Wesentliche Ursache war die weltweite Flaute bei der Nachfrage nach IT-Produkten. Auch fand der bedeutende Ausländertourismus nur schleppend aus dem Tief heraus, in das er nach dem 11. September 2001 geraten war. Der Export traditioneller Güter wurde durch die kräftig gestiegenen Lohnkosten beeinträchtigt. Obwohl der Import etwa im Rhythmus der Ausfuhr zunahm und die Terms of Trade günstiger wurden, stieg das Passivum der Leistungsbilanz auf etwa 1% des BIP. Ursache waren die sehr hohen Gewinntransfers durch Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen, die in Irland zunehmend skeptisch gesehen werden.

Auf dem Arbeitsmarkt hat sich die Lage im Zuge der konjunkturellen Abschwächung allmählich verschlechtert. Die Beschäftigung stieg kaum noch, und die Immigration von Arbeitskräften war nicht mehr ganz so lebhaft wie in den Jahren zuvor, was auch mit dem Wohnungsmangel und den Engpässen der öffentlichen Infrastruktur zusammenhängt. Während im privaten Sektor Kräfte freigesetzt wurden, hat der öffentliche Dienst massiv eingestellt. Qualifizierte Kräfte blieben im Allgemeinen gesucht. Im Jahresdurchschnitt ist die Arbeitslosenquote nach Berechnungen von EUROSTAT von 3,8% 2001 auf 4,4% gestiegen.

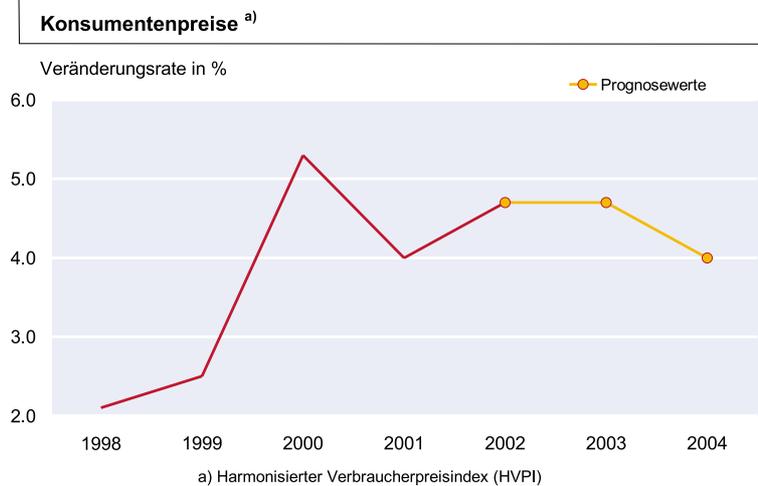
Die Konsumentenpreise erhöhten sich im Schnitt des Jahres mit 4,7% nicht nur wesentlich stärker als in den anderen westeuropäischen Ländern, sondern auch gegenüber 2001 (4%), obwohl die Aufwertung des Euro stabilisierend wirkte. Zu der im Durchschnitt des Euroraums zu beobachtenden Stabilität des Preisniveaus während des

Sommerhalbjahrs kam es nicht. Ursache war vor allem der durch kräftige Lohnsteigerungen mitbedingte Inflationsschub in dem der Auslandskonkurrenz wenig ausgesetzten Dienstleistungssektor; u.a. erhöhten sich die Preise in Hotels und Restaurants um 7,1%.

**Wirtschaftspolitik**

Die Regierung sieht ihre Hauptaufgabe im Kampf gegen die hohe Inflation sowie in den Bemühungen um eine Wiederherstellung der irischen Wettbewerbskraft. Mit Blick auf die Konjunktur dominieren im Unterschied zu den vergangenen Jahren heuer und vermutlich auch 2004 teilweise gegenläufige Effekte. So wirkt die Aufwertung des Euro bremsend auf das Wirtschaftswachstum. Demgegenüber wird die Geldpolitik bis weit ins Jahr 2004 hinein stimulieren. Die Lohnpolitik lässt zwar konjunkturbedingt weniger exorbitante Lohn erhöhungen, aber immer noch kräftige Reallohnsteigerungen erwarten. Letzteres umso mehr, solange man sich nicht auf einen neuen Sozialpakt einigen kann, nachdem das letzte Abkommen Ende 2002 auslief. Eine Neuauflage ist auch dadurch gefährdet, dass die – heuer und vermutlich auch 2004 konjunkturanregende – Finanzpolitik zum traditionellen Mix aus Steuererhöhungen und gemäßigerem Ausgabenwachstum zurückkehrt. Für Steuererleichterungen als Gegenleistung für Lohnmäßigung besteht nun keine Möglichkeit mehr. Ob unter diesen Umständen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gewahrt werden kann, ist nicht sicher.

Von der Geldpolitik bekommt die Konjunktur im laufenden Jahr und bis weit nach 2004 hinein deutliche Anregungen. Dabei hält die Europäische Zentralbank (EZB) an ihrem Ziel, einem Anstieg der Konsumentenpreise im Euroraum auf mittlere Sicht von unter 2% p.a. im Jahresdurchschnitt, fest. Dieses war in den letzten Jahren – mit Ausnahme von 1999 – regelmäßig überschritten worden, weshalb die monetäre Lo-



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

ckerung im Gefolge der Ereignisse vom 11. September 2001 weniger ausgeprägt war als in den USA, wo die Notenbank neben dem Ziel der Geldwertstabilisierung auch zur Förderung des Wirtschaftswachstum verpflichtet ist. Allerdings hatte die EZB bereits im Mai 2001 ihren zuvor deutlich restriktiven Kurs gelockert, obwohl der durch massive Rohölverteuerung, Dollaraufwertung sowie durch die Tierseuchen MKS und BSE verursachte Preisschub noch nicht ausgestanden war und die Expansion der neben dem Inflationsziel als Referenzgröße für die Geldpolitik dienenden Geldmenge M3 das Ziel von 4,5% p.a. deutlich übertraf. Hieran hat sich bis heute nichts geändert. Auch 2002 lag die Ausweitung deutlich über 7% (im Januar 2003 um 7,4% über dem Niveau vom Januar 2002) – Liquidität zur Finanzierung eines Aufschwungs ist also reichlich vorhanden. Der Leitzins war im Mai 2001 um  $\frac{1}{4}$ % Prozentpunkt auf 3,5% und danach in mehreren Schritten im Schulterschluss mit Zentralbanken in Europa und in den USA auf 3,25% gesenkt worden. Im Dezember 2002 wurde er auf 2,75% und im März 2003 auf 2,5% herabgesetzt. Hiervon wird die Konjunktur heuer spürbar gestützt. Im Laufe dieses Jahres kann mit zwei weiteren Lockerungen gerechnet werden, so dass der monetäre Impuls infolge der üblichen zeitlichen Verzögerung bis weit nach 2004 hinein reicht. Für Irland wären die Zinsen dann sowohl unter konjunkturellen Aspekten als auch mit Blick auf den weiteren kräftigen Preisanstieg nach wie vor zu hoch, mit Blick auf die Preisentwicklung jedoch zu niedrig. Immerhin sind die kurzfristigen Realzinsen negativ und die Langfristzinsen zunächst noch nur geringfügig positiv. Trotz des ölpreisbedingten Preisschubs im laufenden Winterhalbjahr ist nämlich ab dem zweiten Quartal eine deutliche Beruhigung des Preisauftriebs wahrscheinlich, auch weil sich die konjunkturelle Erholung verzögert. Zudem hat der Euro 2002 im Vergleich zum Vorjahr gegenüber dem US-Dollar um 5,6%, gegenüber dem Yen um 8,6% und gegenüber dem Pfund Sterling um 1,1% an Wert gewonnen. Im Januar 2002 betrug die Aufwertung gegenüber dem US-Dollar 22%, wobei der Euro-Kurs aber immer noch deutlich unter den Niveau der Jahre 1997 und 1998 liegt. Zu dieser Aufwertung haben neben der Zinsdifferenz gegenüber den USA, wachsende Zweifel an der amerikanischen Wirtschaft sowie die im Zuge der Irak-Krise Europa zugefallene Funktion eines »save haven« für internationales Kapital beigetragen. Sollte die EZB, was wahrscheinlich ist, die geldpolitischen Zügel ab Mitte kommenden Jahres allmählich wieder straffen, dann hat das erst 2005 konjunkturdämpfende Auswirkungen.

Das im Vergleich zu den neunziger Jahren schwache Wirtschaftswachstum zwingt die Finanzpolitik zurück zum traditionellen Mix aus Steuererhöhungen und weniger ausgeprägtem Ausgabenanstieg, der vermutlich auch mittelfristig bestimmend bleiben wird. Denn es ist nicht mit einer Wiederholung der in den neunziger Jahren zu beobachtenden langen Phase sehr kräftigen Wirtschaftswachstums und noch

stärker sprudelnder Steuereinnahmen zu rechnen, die gleichzeitig erhebliche Steuersenkungen und starke Ausgaben-erhöhungen erlaubten und von 1997 bis 2001 auch noch Überschüsse im Staatshaushalt ermöglichten. Da die Anpassung jedoch langsamer als geboten erfolgen wird, gibt die Finanzpolitik der Konjunktur heuer und vermutlich auch 2004 Impulse. Die Art, wie man hierbei verfährt, ist durchaus kritisch zu sehen. Denn das Ausgabenwachstum wird vor allem über Abstriche bei den öffentlichen Investitionen (mit Ausnahme jener, die von der EU mitfinanziert werden) gebremst. Die infolge von Steuererhöhungen generierten zusätzlichen Einnahmen werden hingegen überwiegend für Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst sowie für verbesserte Sozialleistungen eingesetzt. Dies, obwohl der seit vielen Jahren in Relation zum Wirtschaftswachstum vollkommen inadäquate Ausbau der öffentlichen Infrastruktur eigentlich stark steigende Aufwendungen verlangt. Auch fragt sich, ob der Anfang 2003 erneut auf nunmehr 12,5% gesenkte Standardsatz der Körperschaftsteuer bei gleichzeitiger – das Ziel der Preisstabilisierung konterkarierenden – Anhebungen indirekter Steuern, Abgaben und administrierter Preise auf die Dauer politisch akzeptiert wird. Der Staatshaushalt 2003 wird erstmals seit 1997 wieder einen Fehlbetrag ausweisen. Dieser dürfte sogar höher ausfallen, als die von der Regierung veranschlagten 0,7% des BIP. Denn der Etat basiert auf einem nicht zu erreichenden Wirtschaftswachstum von 3,5%. Allerdings wird das Defizit dadurch relativiert, als erneut Mittel im Gegenwert von 1% des BIP an den geschlossenen Pensionsfonds überwiesen werden, der in 20 Jahren wesentlich zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung beitragen soll. Weitere Haushaltsmittel in Höhe von 0,4% des BIP sind für den Fall eingeplant, dass die Konjunktur weniger günstig als angenommen verläuft. Andererseits werden für die Zahlung der Sparprämien 0,8% des BIP veranschlagt; auf dem Höhepunkt des letzten Booms versprach der Staat den Sparern einen Bonus von 25% ihrer Sparleistung, um Kaufkraft abzuschöpfen – eine Maßnahme, die nun zu einem unkalkulierbaren Haushaltsrisiko geworden ist. Die vorjährige Ausgabenexpansion (17,7%) soll auf 5,7% zurückgeführt werden; ca.  $8\frac{1}{2}$ % erscheinen indes realistischer, bei einem Anstieg der Einnahmen um  $3\frac{3}{4}$ % mit dem Resultat eines bei 2% des BIP liegenden Finanzierungsdefizits der öffentlichen Hand. Um gleichwohl das Passivum in einigermaßen akzeptablen Grenzen zu halten, erfolgte eine Reihe von Steuer- und Abgabenerhöhungen: Stempelsteuern wurden u.a. ebenso heraufgesetzt wie die Kfz-, Zigaretten-, Alkohol- und Dieselsteuern. Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz ist um einen Prozentpunkt auf 13,5% heraufgesetzt worden. Die Inflations-Indexierung des Einkommensteuertarifs wurde ausgesetzt. Und schließlich sollen während der Jahre 2003 bis 2005 netto 5 000 Stellen im öffentlichen Dienst entfallen. Steuerliche Erleichterungen wie höhere Absetzungs-beträge für Beschäftigte und Ältere etc. verhindern indes nicht den Anstieg der Steuerbelastung. Bedenklich stimmt

an der Haushaltsvorlage, dass man die Sozialausgaben nochmals kräftig erhöht hat, während bei den öffentlichen Investitionen erheblich gestrichen wurde, obwohl die Mängel der öffentlichen Infrastruktur allmählich zum Handicap für den Wirtschaftsstandort Irland werden.

Die Einkommenspolitik steht am Scheideweg. Das seit 1987 praktizierte, sehr erfolgreiche Modell – Mäßigung bei Lohnerhöhungen im Austausch gegen Senkungen der Einkommen- und Unternehmenssteuern – erscheint nicht mehr praktikabel. Erstens ist die Zeit exorbitanten Wirtschaftswachstums und reichlich sprudelnder Steuereinnahmen vorbei. Zweitens liegt die Steuer- und Abgabenbelastung mit knapp 31% des BIP (2002) im westeuropäischen Vergleich auf dem niedrigsten Niveau und um rund 12 Prozentpunkte unter den EU-Durchschnitt; zudem ist die Belastung mit direkten Steuern jetzt so gering, dass eine weitere nennenswerte Verringerung zu Lasten der als unsozial empfundenen indirekten Besteuerung politisch kaum durchsetzbar ist. Drittens wird die Steuerbelastung in Zukunft wieder steigen, weil massiv in den Ausbau der ungenügenden öffentlichen Infrastruktur investiert werden muss und Irland in der EU ab 2006 vom Netto-Empfänger zum Netto-Zahler wird. Und viertens schließlich wurden die Eckwerte der Sozialpakete in letzter Zeit immer weniger eingehalten. So lief die Lohnentwicklung während des Ende 2002 ausgelaufenen »Programme for Prosperity and Fairness 2000/2002« völlig aus dem Ruder. Statt der für 2002 vereinbarten Lohnanhebungen von 4,8% im privaten und 5,6% im öffentlichen Sektor plus 1% Lumpsum p.a. beliefen sich die Lohn- und Gehaltsaufbesserungen auf rund 8%. Seit dem Spätsommer 2002 wird vor allem seitens der Regierung ein neues dreijähriges Abkommen angestrebt. Derzeit liegt ein Entwurf für einen neuen Sozialpakt vor, der Lohnerhöhungen um 7% über eineinhalb Jahre vorsieht. Darüber hinaus enthält er – ganz im Gegensatz zu den vorangegangenen »agreements« – so gut wie keine Abmachungen. Eine Rückkehr zur Lohnpolitik frei von korporativistischen Elementen scheinen auch die Sozialpartner nicht zu wünschen. Die (meist anglo-amerikanischen) Protagonisten einer vollständig freien Lohnbildung haben offensichtlich die sich über viele Jahre hinweg heftig drehende Lohn-Preis-Spirale, die ausufernden Arbeitskämpfe, das investitionsfeindliche Wirtschaftsklima, die hohen Leistungsbilanzdefizite und die noch viel höheren Fehlbeträgen in den öffentlichen Haushalten der Jahre vor 1987 vergessen. Verdrängt wird auch, dass mit den Sozialkontrakten für eineinhalb Jahrzehnte die Basis der staunenswerten wirtschaftlichen Fortschritte des »keltischen Tigers« gelegt worden war. So ist denn auch der landesweite Konsens bezüglich der prinzipiellen Richtigkeit einer korporativistischen Einkommenspolitik ungebrochen. Doch eine Rückkehr zu dieser Politik bedarf eines neuen Modells. Ein für alle Beteiligten akzeptables zu erarbeiten, braucht Zeit.

### Wirtschaftsentwicklung 2003

Als weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen werden angenommen: Es kommt zu einem nur kurzen bewaffneten Konflikt im Irak. In den USA erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um gut 2%. Die gesamtwirtschaftliche Erzeugung expandiert in Japan um fast 1/2%. In Mitteleuropa nehmen Nachfrage und Produktion um 2<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% zu. In Westeuropa wird das reale Bruttoinlandsprodukt um etwa 1% ausgeweitet; für die EU sowie für den Euroraum sind ähnliche Raten zu erwarten, und in Deutschland steigt es um knapp 3/4%. Der Einfuhrpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Schnitt des Jahres bei 26<sup>1</sup>/<sub>2</sub> US-Dollar pro Barrel. Die Preise für Industrierohstoffe (ohne Öl) steigen im Jahresmittel um 2%. Der Wechselkurs des Euro bewegt sich im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1 bis 1,10 US-Dollar. Das Volumen des Welt Handels expandiert in einer Größenordnung von 4<sup>3</sup>/<sub>4</sub>%.

Mit staunenswerten Wachstums- und Integrationsprüngen, aber auch manchen mit der konjunkturellen Überhitzung einhergehenden Verzerrungen hat der »keltische Tiger« während der letzten 15 Jahre seine Vergangenheit als in vieler Hinsicht schwach entwickeltes, wenig bedeutsames Land am Rande Europas hinter sich gelassen. Nun scheint Irland am Anfang einer mittel-, vielleicht sogar langfristigen Normalisierung zu stehen, mitbedingt durch die sehr mangelhafte Raumplanung, durch die Bauinvestitionen behindert werden. So kann die Finanzpolitik nicht mehr wie bisher aus dem Vollen schöpfen, gleichzeitig die Steuern kräftig senken und die Ausgaben stark erhöhen. Damit muss auch die Einkommenspolitik neu verfasst werden, da erstere nun nicht mehr als Gegenleistung für Lohnmäßigung eingesetzt werden können, auch weil die Steuersätze jetzt außerordentlich tief sind. Da Irland zudem ab 2006 in der EU vom Netto-Empfänger zum Netto-Zahler wird, sind auf mittlere Sicht sogar höhere Steuer- und Abgabenbelastungen zu erwarten. Denn es muss in die öffentliche Infrastruktur und in den Wohnungsbau mittelfristig sehr kräftig investiert werden, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts zu erhalten; Steuersenkungen bei gleichzeitiger Konsolidierung der Staatsfinanzen und äußerster Anspannung der Ressourcen hatten hierfür nicht genügend Raum gelassen. Über deutliche Anhebungen (wie 2003) indirekter Steuern, Abgaben und administrierter Preise wird das nicht zu bewerkstelligen sein, zumal die Diskrepanz zwischen diesen und der direkten Steuerbelastung schon sehr groß ist und indirekte Steuern wegen ihrer als ungerecht empfundenen Inzidenz politisch heikel sind. Auch lassen sich aus demselben Grunde nicht die Einkommensteuern erhöhen, ohne bald auch die Unternehmenssteuern heraufzusetzen. Dies aber würde die Anziehungskraft für Investitionen ausländischer Investoren verringern, vielleicht sogar Produktionsverlagerungen zur Folge haben. Mit Blick auf die fast dem Bruttoinlandsprodukt entsprechenden Exporte und Importe sowie

auf die sehr hohen Gewinnüberweisungen aus ausländischen Direktinvestitionen wäre eine derartige Redimensionierung sogar zu begrüßen. Eine Neuorientierung der Industriepolitik würde sich allerdings anbieten. Denn die weltweite Krise im IT-Sektor hat die übermäßige Abhängigkeit der Produktion und des Exports von diesem und anderen seit annähernd 20 Jahren sehr stark ausgebauten High-Tech-Sektoren und die Notwendigkeit einer größeren Diversifikation gezeigt. Dies umso mehr, als die Forschungsabteilungen bei den Konzernzentralen im Ausland bleiben (die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung betragen mit 1,2% des BIP nur zwei Drittel des EU-Durchschnitts) und auch die Produktionsentscheidungen dort gefällt werden, was zu unkalkulierbaren Erzeugungs- und Ausfuhrschwankungen führt. Wichtige Voraussetzungen für eine wenn auch nicht mehr so exorbitante, aber immer noch lebhaft und ausgewogene mittel- und längerfristige Wirtschaftsentwicklung sind gegeben: u.a. die günstige Altersstruktur der Bevölkerung, gut ausgebildete Jugendliche, zahlreiche mit Fachkenntnissen und Kapital ausgestattete irische Rückwanderer, eine günstige Verfassung der öffentlichen Finanzen, die in jeder Hinsicht enge Einbindung in Westeuropa, gut etablierte Wirtschaftszentren, hoher Lebensstandard, der nationale Konsens zur Fortführung der korporativistischen Einkommenspolitik.

Die irische Konjunktur wird sich zunächst weiter abschwächen, obwohl die Geld- und Finanzpolitik deutlich stützen. Erst mit dem Ende der Irak-Krise und der Überwindung der Flaute im IT-Sektor ist ein sich allmählich beschleunigendes Wirtschaftswachstum zu erwarten, mit der Ausfuhr als Zugpferd. Deren Expansion wird indes durch die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar gebremst, mitbedingt durch den relativ hohen Anteil der USA an der Ausfuhr. Denn die Inlandsnachfrage neigt zur Schwäche. So stagnieren die Bruttoanlageinvestitionen etwa auf dem Niveau von 2002 (bei den Bauinvestitionen vertieft sich die Rezession allerdings), das Wachstum des Staatsverbrauchs geht drastisch zurück, und der private Konsum nimmt schwächer zu als bisher. Auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert sich die Lage weiter, und die Arbeitslosenquote erhöht sich auf 5<sup>1</sup>/<sub>2</sub>% im Jahresdurchschnitt. Kräftige Erhöhungen indirekter Steuern, Abgaben und administrierter Preise verhindern eine deutliche Verlangsamung der Inflation (Anstieg der Konsumentenpreise um 4<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% im Schnitt des Jahres). Die Leistungsbilanz gerät tiefer ins Defizit. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte um 2<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% expandieren.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen erhöht sich vermutlich um 4<sup>1</sup>/<sub>4</sub>%. Nach zunächst eher verhaltener Zunahme steigt sie nach dem Ende der Irak-Krise im Zuge der weltwirtschaftlichen Erholung und dank des hohen Anteils technisch hochstehender Produkte wieder deutlich. Bremsend wirken indes die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar; immerhin gehen ca. 18% der Warenlieferungen

nach Nordamerika. Ferner leidet die in Irland stark vertretene IT-Industrie unter der auch heuer noch nicht ganz überwundenen Schwäche in diesem Bereich. Und drittens steigen die Lohnstückkosten neuerlich im Vergleich der westlichen Industrieländer überdurchschnittlich. Da die Einfuhr schwächer als der Export ausgeweitet wird und sich die Terms of Trade verbessern, sinkt der Fehlbetrag der Leistungsbilanz im Verhältnis zum BIP auf etwa <sup>3</sup>/<sub>4</sub>%.

Der private Konsum dürfte nur noch um 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub>% ausgeweitet werden. Bis zuletzt reflektierte das auf der Basis von Verbraucherbefragungen ermittelte Konsumklima eine Fortsetzung der ab Mitte 2002 zu beobachtenden deutlichen Verschlechterung. Die realen verfügbaren Einkommen erhöhen sich wesentlich langsamer als bisher, auch weil die Beschäftigung kaum noch ausgeweitet wird. Die steigende Arbeitslosenquote dürfte dazu führen, dass sich die Verbraucher trotz günstiger Zinsen und weiter steigender Preise für Wohnimmobilien (was die Aufnahme zusätzlicher Hypotheken fördert) nicht mehr so lebhaft verschulden wie bisher. Die Abschwächung der Konsumkonjunktur trifft den Absatz langlebiger Güter überdurchschnittlich. Die Flaute im Wohnungsbau dämpft die Nachfrage nach Einrichtungsgegenständen, und die Verkäufe neuer Personenautos dürfte sich noch nicht wieder erholen. Der Staatsverbrauch dürfte sich mit 2% erheblich schwächer als 2002 erhöhen.

Die Bruttoanlageinvestitionen entsprechen etwa dem Volumen von 2002. So werden die Ausrüstungsinvestitionen bei weit unterdurchschnittlich ausgelasteter und erst ab der Jahresmitte wieder spürbar steigender Kapazitätsauslastung zurückhaltend erhöht, wobei Rationalisierung und der Ersatz veralteter Anlagen bei weitem dominieren. Aber die Rezession bei den Bauinvestitionen setzt sich fort. Die gewerblichen Bauinvestitionen sinken, bedingt durch gedämpfte Absatz- und Ertragserwartungen, steigende Leerstände und beschleunigt fallende Mieten für Geschäftslokale und Büroräume. Infolge der Abstriche bei den investiven Staatsausgaben geraten nun auch die öffentlichen Bauinvestitionen, einschließlich Straßen-, Eisenbahn- und Hochbau, in die Rezession. Gleiches gilt für den Wohnungsbau, zumal das Volumen öffentlich finanzierter oder subventionierter Wohnungen etwas unter den Stand von 2002 fallen dürfte. Auch sind Häuser und Wohnungen – alt oder neu – für Kaufwillige infolge der extremen Preissteigerungen immer weniger erschwinglich, oder die infrastrukturellen Voraussetzungen für einen Bau fehlen.

Auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert sich die Lage. Die Beschäftigung nimmt im Vorjahresvergleich nur noch sehr mäßig zu. Im Verlauf dürfte sie etwas sinken, da die Entlassungen im Privatsektor weitergehen und die öffentliche Hand kaum noch zusätzliche Stellen schafft. Im Schnitt des Jahres dürfte die Arbeitslosenquote auf 5<sup>1</sup>/<sub>2</sub>% steigen. Dies auch deshalb, weil der Wanderungssaldo zwar sinkt – bedingt

**Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten**

– in % –

	2001	2002 <sup>a)</sup>		2003 <sup>a)</sup>			2004 <sup>a)</sup>	
		EU <sup>c)</sup>	ESRI <sup>b)</sup>	EU <sup>c)</sup>	OECD <sup>d)</sup>	EU <sup>c)</sup>	OECD <sup>d)</sup>	
Bruttoinlandsprodukt	5,7	3,3	3,5	4,2	3,6	5,2	4,4	
Inlandsnachfrage	4,1	3,5	n.a.	4,2	4,4	4,8	4,7	
Privater Verbrauch	5,0	3,7	3,0	4,8	4,0	5,6	4,5	
Staatsverbrauch	10,5	7,0	1,0	3,2	4,2	3,0	4,0	
Bruttoanlageinvestitionen	- 0,4	0,8	0,2	3,9	4,4	4,6	5,5	
Exporte <sup>e)</sup>	6,7	4,9	5,3	7,3	6,0	9,2	8,5	
Importe <sup>e)</sup>	6,1	5,3	4,2	7,8	7,1	9,5	9,4	
Industrieproduktion (ohne Bau)	10,2	9,8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
Konsumentenpreise (HVPI)	4,0	4,7	5,1	3,8	4,3	3,1	3,8	
Arbeitslosenquote	3,9	4,4	5,2	4,9	5,1	4,8	5,3	
Leistungsbilanz (Saldo) <sup>f)</sup>	- 0,3	- 0,9	- 0,7	- 1,3	- 1,2	- 1,6	- 1,3	
Finanzierungssaldo des Staates <sup>f)</sup>	1,5	- 1,0	- 0,7	- 1,2	- 1,3	- 1,0	- 1,8	

<sup>a)</sup> Schätzungen. – <sup>b)</sup> The Economic and Social Research Institute, Dublin, vom November 2002. – <sup>c)</sup> Kommission der EU, Brüssel, vom November 2002. – <sup>d)</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, vom November 2002. – <sup>e)</sup> Güter- und Dienstleistungen. – <sup>f)</sup> In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

durch die konjunkturelle Abschwächung sowie die noch weiter steigenden Hauspreise – aber immer noch positiv bleibt. Etwa die Hälfte der Immigranten sind Iren, mit meist guten beruflichen Qualifikationen und häufig auch mit etwas Kapital versehen, heimkehrend nicht nur aus Großbritannien, sondern auch aus anderen Ländern einschließlich der USA. Die Übrigen sind (bisher überwiegend vom Bauboom angezogen) Kräfte aus Mittel- und Osteuropa sowie in wachsender Zahl Asylanten, nachdem die Regularien für deren Ersuchen in den meisten anderen europäischen Ländern verschärft wurden.

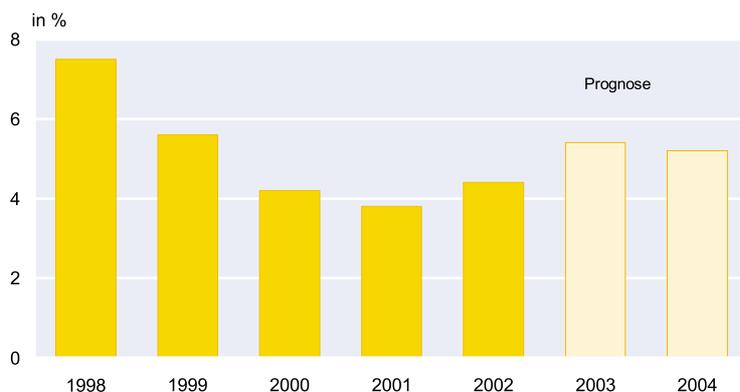
Die Preisentwicklung bleibt lebhaft aufwärts gerichtet, wenn auch nicht mehr so stark wie bisher. So ist der Rückgang der Verbraucherpreise im Januar (um 0,4% gegenüber Dezember 2002) ein hoffnungsvolles Zeichen, auch wenn er nur aus sinkenden Zinsen resultiert. Zudem wirkt die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar preisstabilisierend. Und die Löhne erhöhen sich langsamer. Aber der seit Herbst 2002 zu beobachtende Ölpreisschub wird noch weit über die Jahresmitte hinaus wirken, selbst wenn dann die Notierungen an den Ölmärkten erheblich gesunken sind. Und schließlich summieren sich die im Staatshaushalt 2003 beschlossenen Anhebungen indirekter Steuern, Abgaben und administrierter Preise auf fast einen Prozentpunkt der Inflationsrate. Im Jahresdurchschnitt dürften die Konsumentenpreise um 4<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% steigen.

**Wirtschaftsentwicklung 2004**

Als weltwirtschaftliche Rahmendaten werden angenommen: In den Vereinigten Staaten expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um 2<sup>3</sup>/<sub>4</sub>%. Nachfrage und Produktion nehmen in Japan um 1<sup>1</sup>/<sub>4</sub>% zu. In Mitteleuropa steigt die ge-

samtwirtschaftliche Erzeugung um ungefähr 3%. In Westeuropa, der EU und im Euroraum erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um knapp 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%; in Deutschland expandiert es um fast 2<sup>1</sup>/<sub>4</sub>%. Der Importpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt bei 24 US-Dollar pro Barrel. Industrierohstoffe (ohne Öl) kosten etwa 6% mehr als 2003. Der Wechselkurs des Euro liegt im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1,05 bis 1,15 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels dürfte in einer Größenordnung von 7% ausgeweitet werden.

Auch in Irland verbessert sich die konjunkturelle Lage im Zuge des weltweiten Aufschwungs deutlich, immer noch stimuliert von Geld- und Finanzpolitik. Dabei bleibt der Export trotz der Belastungen durch den gestiegenen Wechselkurs des Euro gegenüber dem US-Dollar die wesentliche Stütze. Dies insbesondere deshalb, weil die stark ausgebaute und vollständig ausfuhrorientierte Produktion im IT-Sektor die 2001 begonnene Flaute dann ausgestanden haben und wieder kräftig wachsen dürfte. Die Inlandsnachfrage beschleunigt sich ebenfalls, wenn auch wesentlich verhaltener als der Export. So wird die öffentliche Hand ihre Verbrauchsausgaben (Anteil am BIP 2001 14,7%) nur mäßig erhöhen. Auch der private Konsum wird zwar kräftig, aber längst nicht mehr so exorbitant wie in den Jahren bis 2001 ausgeweitet. Die Bruttoanlageinvestitionen kommen sehr verhalten in Schwung, weil die Baurezession, wiewohl stark abgeschwächt, anhält. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte um 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub>% wachsen – wenig in Relation zu den Zeiten der »Tigersprünge«, aber immer noch spürbar über dem westeuropäischen Durchschnitt. Auf dem Arbeitsmarkt wird die Situation im Laufe des Jahres konjunkturbedingt günstiger, doch geht die Arbeitslosenquote im Schnitt des Jahres kaum unter 5<sup>1</sup>/<sub>4</sub>% zurück. Die Teuerung schwächt sich zunächst noch ab, so dass die Verbraucherpreise im Jahresdurchschnitt vermutlich um

**Arbeitslosenquote**

Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

rund 4% steigen. Das Defizit der Leistungsbilanz entspricht im Verhältnis zum BIP etwa der Größenordnung von 2003.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen dürfte um 6 1/2% expandieren; wobei die Rate teilweise auf dem nicht unbeträchtlichen Überhang zu Jahresbeginn basiert. Im Verlauf bedeutet das bis etwa zur Jahresmitte eine Beschleunigung. Die Impulse kommen vom Aufschwung der Weltwirtschaft im Allgemeinen sowie der IT-Branche im Besonderen. Der Schwung wird indes kaum sehr stark sein. Denn noch bremst die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar, auch bedingt durch die relativ intensive Ausrichtung der Exporte auf den Dollar-Raum. Der mit Abstand wichtigste Absatzmarkt – Westeuropa – befindet sich zwar ebenfalls im konjunkturellen Aufwind, wächst jedoch etwas schwächer als die Weltwirtschaft. Hinzu kommt die infolge kräftiger Lohnsteigerungen nochmals verschlechterte preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Da die Einfuhr bei nochmals günstigeren Terms of Trade nicht ganz so stark zunimmt wie die Ausfuhr, dürfte das Passivum der Leistungsbilanz der Größenordnung des Vorjahrs entsprechen.

Die Bruttoanlageinvestitionen nehmen um rund 2% zu. Dahinter steht eine zunehmende Verbesserung des Investitionsklimas infolge günstigerer Absatz- und Ertragsaussichten, anhaltend niedriger Zinsen, steigender Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie (was vor allem die Ausrüstungsinvestitionen stimuliert) sowie der erst jetzt voll durchschlagenden Wirkung der 2003 gesenkten Körperschaftsteuer. Diese Stimmungsverbesserung gilt jedoch erst ansatzweise für die Bauinvestitionen, die etwa zwei Drittel der Bruttoanlageinvestitionen ausmachen. Denn der Wohnungsbau – Neubau, Instandhaltung sowie Um- und Ausbau – geht noch etwas zurück, obwohl die öffentliche Hand den subventionierten Wohnungsbau vermutlich nicht mehr einschränkt. Die Preise sind für die meisten Erwerbswilligen nicht erschwinglich. Dort wo Bauland ausgewiesen

und der Bau finanzierbar wäre, fehlen ausreichende Verkehrsinfrastruktur sowie häufig auch andere öffentliche Einrichtungen, oder der Arbeitsplatz liegt zu weit entfernt. Der öffentliche Bau wird etwas reduziert, wobei deutlich weniger Geld in die Errichtung von Amtsgebäuden gesteckt und auch der öffentliche Tiefbau noch etwas eingeschränkt wird. Im gewerblichen Bau kommt es im weiteren Verlauf des Jahres zu einem Umschwung, da die Leerstände fallen und die Mieten wieder anziehen.

Der private Konsum wird um 2 3/4% ausgeweitet. Die Reallöhne dürften zwar schwächer als 2003 steigen – wobei wenigstens zunächst noch ein Wille zur lohnpolitischen Mäßigung unterstellt wird. Doch das Konsumklima hellt sich deutlich auf, vor allem weil die Beschäftigung spürbar expandiert, die Zinsen niedrig bleiben und die konjunkturellen Aussichten ganz allgemein zuversichtlicher beurteilt werden. Hieraus resultiert eine Verringerung der Sparquote. Infolge der anhaltenden Flaute beim Wohnungsbau werden dauerhafte Güter etwas unterdurchschnittlich vom Konsumwachstum profitieren. Aber der Absatz von Personenaautos wird nach dem jahrelangen Rückgang und bei gesunkenen Treibstoffpreisen deutlich anziehen. Der Staatsverbrauch erhöht sich wohl nur um 1 1/2%.

Der private Konsum wird um 2 3/4% ausgeweitet. Die Reallöhne dürften zwar schwächer als 2003 steigen – wobei wenigstens zunächst noch ein Wille zur lohnpolitischen Mäßigung unterstellt wird. Doch das Konsumklima hellt sich deutlich auf, vor allem weil die Beschäftigung spürbar expandiert, die Zinsen niedrig bleiben und die konjunkturellen Aussichten ganz allgemein zuversichtlicher beurteilt werden. Hieraus resultiert eine Verringerung der Sparquote. Infolge der anhaltenden Flaute beim Wohnungsbau werden dauerhafte Güter etwas unterdurchschnittlich vom Konsumwachstum profitieren. Aber der Absatz von Personenaautos wird nach dem jahrelangen Rückgang und bei gesunkenen Treibstoffpreisen deutlich anziehen. Der Staatsverbrauch erhöht sich wohl nur um 1 1/2%.

Auf dem Arbeitsmarkt – Nachzügler der konjunkturellen Entwicklung – wird die Lage zunehmend günstiger. Die Beschäftigung nimmt allmählich rascher zu, obwohl der Staat jetzt, wo die Konjunkturerwicklung es zulässt, energischer an die für 2003/2005 geplanten Stellenkürzungen herangehen wird. Der Personalabbau in der Bauwirtschaft verlangsamt sich, und die übrigen Wirtschaftsbereiche stellen zusätzliche Kräfte ein. Der Wanderungssaldo wird neuerlich positiv sein. Auch sinkt die Arbeitslosigkeit. Trotz dieses Umschwungs im Jahresverlauf dürfte die Arbeitslosenquote mit 5 1/4% im Jahresdurchschnitt das Mittel von 2003 erst wenig unterschreiten.

Der Preisauftrieb schwächt sich bis weit in das Jahr hinein weiter ab, bedingt durch stabilisierend wirkende Importpreise als Folge des gestiegenen Eurokurses, verlangsamt zunehmende Lohnstückkosten sowie im Vergleich zu 2003 niedrigere Mineralölpreise. Auch ist kaum damit zu rechnen, dass es wieder zu Anhebungen indirekter Steuern, Abgaben und administrierter Preise im Ausmaß von 2003 kommt. Zudem bleiben die Zinsen niedrig. Allerdings werden im Aufwind der Konjunktur die vielfach gesunkenen Gewinnmargen nach und nach erhöht. Die Konsumentenpreise dürften im Jahresdurchschnitt um rund 4% steigen.

Abgeschlossen am 11. März 2003

**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

**im Internet:**

**<http://www.ifo.de>**

**Englisch:**

**<http://www.cesifo.de/lfoInstitute>**

