

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Rahmenbedingungen der Kommunalökonomie.....	4
2.1 Grundbegriffe der Ökonomie - Einordnung des Faches in das Fächerspektrum	4
2.2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für kommunale Wirtschaftspolitik - Möglichkeiten der Kommunen im föderalen System	14
3. Die Kommune als Akteur auf Märkten	17
3.1 Was ist ein Markt? Wie lassen sich Marktbedingungen analysieren?.....	18
3.1.1 Markt begriffe.....	18
3.1.2 Aufgaben von Märkten in einer marktwirtschaftlichen Ordnung.....	19
3.1.3 Marktformen	21
3.1.4 Preisbildung auf Märkten	21
3.1.4.1 Determinanten der Nachfrage	21
3.1.4.2 Determinanten des Angebots	23
3.1.4.3 Maßgrößen für Angebot und Nachfrage	23
3.1.4.4 Vollständige Konkurrenz.....	25
3.1.4.5 Angebotsmonopol.....	31
3.1.5 Modellbildung und Realität	34
3.2 Rahmenbedingungen für Märkte	35
3.3 Staatliche Eingriffe in Märkte	36
3.3.1 Marktversagen: Typen öffentlicher Güter.....	37
3.3.2 Arten und Wirkungen staatlicher Eingriffe in den Markt.....	40
3.4 Kommunen als Anbieter auf Märkten.....	44
3.4.1 Marktbedingungen kommunaler Leistungen.....	44
3.4.2 Absatzpolitik für kommunale Leistungen	46
3.4.3 Absatzpolitik auf dynamischen Märkten.....	51
3.5 Kommunen als Nachfrager auf Märkten	52
3.6 Wettbewerbssteuerung.....	60
3.7 Übungen	64
4. Bevölkerung und Arbeit aus kommunaler Perspektive	74
4.1 Bevölkerung.....	74
4.1.1 Ökonomische und außerökonomische Bedeutung von Bevölkerungsdaten	74
4.1.2 Einwohnerentwicklung	74
4.1.3 Folgerungen der Bevölkerungsentwicklung für öffentliches Handeln.....	80
4.2 Arbeit: Produktionsfaktor im Überfluss?.....	81
4.2.1 Arten und Bedeutung von Arbeit.....	83
4.2.2 Arbeitsmärkte	85
4.2.3 Entwicklung von Arbeitsmärkten.....	90
4.2.4 Determinanten der Arbeitsmarktentwicklung	93
4.2.5 Arten der Arbeitslosigkeit.....	95
4.2.6 Lokale Arbeitsmarktpolitik.....	109
4.2.7 Die Kommune als Arbeitgeber	115
4.3 Übungsaufgaben	116
4.3.7 Lösungshinweise	121

5. Kommunale Strukturpolitik.....	131
5.1 IST-Analyse - Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Basis der Strukturpolitik	134
5.2 Entwicklungsvoraussetzungen einer Region	148
5.3 Sektoren, Branchen, Entwicklungstheorien	157
5.4 Ziele, Träger, Konzepte und Instrumente der regionalen Strukturpolitik.....	172
5.5 Zur Kritik der regionalen Strukturpolitik.....	182
5.6 Übungsaufgaben	188
6. Schwerpunkt sektoraler Strukturpolitik der Kommunen.....	202
6.1 Planung der Bodennutzung als zentrale Funktion kommunaler Wirtschaftsstruktur.....	207
6.2 Kommunale Versorgungswirtschaft: Strom, Wasser, Gas.....	210
6.2.1 Energieträger- und Infrastrukturen.....	211
6.2.2 Gewinnung und Verwaltung von Trinkwasser.....	214
6.2.3 Diskussionspunkte im Energie- und Versorgungsmarkt.....	214
6.3 Kommunale Verkehrswirtschaft: Öffentlicher Personalverkehr.....	216
6.3.1 Verkehrsträger- und Infrastrukturen.....	217
6.3.2 Diskussionspunkte im Verkehrssektor aus kommunaler Sicht.....	219
6.4 Kommunale Entsorgungswirtschaft.....	221
6.4.1 Entsorgungssysteme.....	222
6.4.2 Diskussionspunkte im Entsorgungsbereich.....	225
6.5 Stadtplanung und kommunale Wohnungswirtschaft.....	226
6.5.1 Wohnung ein öffentliches Gut?.....	227
6.5.2 Diskussionspunkt im Wohnungsmarkt: Marktversagen vs. Staatsversagen.....	228
6.6 Bildung, Wissenschaft, Kultur.....	229
6.6.1 Aufbau und wesentliche Merkmale des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs.....	229
6.6.2 Aktuelle Probleme im Bildungs- und Wissenschaftsbereich.....	233
6.6.3 Merkmale und Probleme des kommunalen Kulturbereichs.....	234
6.7 Kommunales Gesundheitswesen.....	235
6.7.1 Arten des Gutes Gesundheitsdienste.....	236
6.7.2 Besonderheiten des Gutes Gesundheit.....	236
6.8 Übungsaufgaben.....	240
7. Die Finanzierung kommunaler Aufgaben.....	244
7.1 Umfang und Art öffentlicher Aufgaben und deren Finanzierung.....	246
7.2 Steuern, Finanzausgleich.....	250
7.2.1 Wichtige Steuerarten.....	252
7.2.2 Finanzausgleich.....	258
7.2.3 Steuerreform und Reform der Finanzbeziehungen.....	261
7.3 Staatsverschuldung.....	271
7.4 Grundinformationen zum Thema Geldtheorie und Geldpolitik.....	277
7.4.1 Grundbegriffe zum Thema Geld.....	277
7.4.2 Instrumente der Geldmengen- und Geldmarktsteuerung.....	278
7.4.3 Inflation und Deflation als zentrale Probleme der Wirtschafts- und Geldpolitik.....	279
7.4.4 Euro als gemeinsame Währung: eine Bilanz erster Erfahrungen.....	284
7.5 Übungsaufgaben.....	287

1. Einleitung

Wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse haben in der öffentlichen Verwaltung derzeit Konjunktur. Der Auslöser hierfür ist die weitverbreitete Notlage öffentlicher Haushalte. Unter den zur Sanierung diskutierten Konzepten und Instrumenten finden sich vorrangig Themen der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre und aus der Privatwirtschaft übertragene Managementkonzeptionen. "Neue Steuerungsmodelle" sollen die öffentliche Verwaltung wirtschaftlicher gestalten und mittelfristig die Liquiditätskrise beheben. Geringeres öffentliches Interesse genießt demgegenüber derzeit der Beitrag, den die Volkswirtschaftslehre zur Lösung öffentlicher Probleme leisten kann. Angesichts anhaltender Massenarbeitslosigkeit wirken staatliche Akteure ratlos, Wirtschaftsförderung wird als Thema spezialisierter Praktiker angesehen, die Einnahmenseite staatlicher Haushalte ist anscheinend ausgereizt. Weder Kreditausweitung noch Steigerung von staatlichen Abgaben ist in der Öffentlichkeit ohne Gesichtsverlust zu vertreten. Volkswirtschaftliche Themen werden in der Aus- und Fortbildung des öffentlichen Dienstes daher von vielen Kollegen und Praktikern als ein Randfach gesehen, mit dem allgemeinbildende Defizite der Schule ausgeglichen werden sollen. Das Ziel besteht dann darin, die wesentlichen Grundbegriffe zu vermitteln und ein gewisses Maß theoretischer Kenntnisse, die zum Verständnis wirtschaftlicher Informationen in den Medien erforderlich scheinen, auch den Verwaltungsmitarbeitern nahezubringen.

Mit diesem Skript zur **Kommunalökonomie** wird ein anderer Ansatz verfolgt.

1. Die wirtschaftliche Gestaltung der öffentlichen Verwaltung hat nicht nur die Dimension, innerbetriebliche Strukturen, Abläufe und Leistungserbringungsprozesse zu optimieren. Öffentliche Einrichtungen haben zugleich eine gesellschaftliche Steuerungsfunktion. Diese erfordern den Blick auf außerbetriebliche wirtschaftliche Wirkungen.
2. Volkswirtschaftliches Wissen ist für Beschäftigte auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung unmittelbar handlungsrelevant. Nicht nur in Spezialfunktionen, z.B. der Wirtschaftsförderung oder in der Kämmerei, sondern auch in klassischen Verwaltungsbereichen mit hohem Personalbedarf von der Ordnungsverwaltung bis zu den sozialen Diensten vermag volkswirtschaftliches Wissen strategisches Handeln zwischen vorbeugender Aktivität und nachsorgendem Gesetzesvollzug ebenso zu verbessern, wie es Hilfen bei der Ermessensausübung bietet.
3. Neue Steuerung nach Leistungsgrößen erfordert in der öffentlichen Verwaltung die Orientierung an gesellschaftlichen Zielen. Im Gegensatz zur Betriebswirtschaftslehre des privaten Sektors mit relativ einfachen Quantifizierungsmöglichkeiten für Vermögens-, Erfolgs- oder Liquiditätsziele sind gesellschaftliche Ziele mehrdimensional, schwierig zu messen und bereits im politischen Zielfindungsprozess mit Problemen verbunden. Der Umgang mit diesen Problemen ist jedoch ein traditionelles Aufgabenfeld der politischen Ökonomie, die somit auch einen wichtigen Beitrag zum Erfolg verwaltungsreformerischer Bemühungen leisten kann.

Alle drei Argumente sprechen dafür, das Fach Volkswirtschaftslehre / Finanzwissenschaft in der Aus- und Fortbildung des öffentlichen Dienstes nicht nur als nachgeholtete Allgemeinbildung zu sehen, sondern die unmittelbar für die Berufsausübung relevanten Qualifikationen, theoretischen Ansätze und instrumentalen Empfehlungen in den Vordergrund zu stellen. Hierfür bedarf es jedoch der richtigen Darstellungsperspektive.

Der Titel "Kommunalökonomie" kennzeichnet den inhaltlichen und didaktischen Anspruch, der mit diesem Skript schrittweise entwickelt werden soll. Klassische Einführungen in die Volkswirtschaftslehre, auch solche, die für die Ausbildung und das Studium für Funktionen im öffentlichen Dienst geschrieben wurden, vermitteln den Eindruck, als ob Bundesbankinspektoren oder Referenten in Bundesministerien, die natürlich einen Einblick in die Probleme gesamtwirtschaftlicher Steuerung haben müssen, die Zielgruppe wären. In einer Zeit, wo Möglichkeiten nationaler wirtschaftspolitischer Gestaltung immer mehr abnehmen und das wirtschaftliche Geschehen durch weltwirtschaftliche Entwicklungen und internationale Instanzen wie die Europäische Union oder die Weltbank dominiert wird, verliert die klassische Nationalökonomie oder Volkswirtschaftslehre an Interesse. Volkswirtschaftliches Wissen nun gewissermaßen aus der Froschperspektive einer Kommunalökonomie anzubieten, scheint diesem Trend der Dominanz weltwirtschaftlicher Probleme und Zusammenhänge mit dem Modebegriff „Globalisierung“ zuwiderzulaufen. Dieses sehe ich sowohl inhaltlich als auch didaktisch anders. Getreu dem Slogan "Global denken, lokal handeln" muss **handlungsorientiertes wirtschaftswissenschaftliches Wissen** zunächst bei den örtlich in den vielen verschiedenen Bereichen öffentlicher Gebietskörperschaften anfallenden Problemen ansetzen. Für Hilfen zur Problemlösung muss dann aber der kommunale oder regionale Handlungsspielraum und die Einbettung in nationale oder internationale Rahmenbedingungen und Probleme deutlich werden. Neben dem didaktisch begründeten Ansatz der Kommunalökonomie, volkswirtschaftliches Wissen möglichst aus der Perspektive des Anwenders zu präsentieren, kommt als inhaltlich wirksamer Filter einer geänderten Analyseperspektive die Auswahl von relevanten Themengebieten. Tritt der lokal oder regional handelnde Akteur im öffentlichen Sektor an die Stelle des „Nationalökonomens“, so muss sich naturgemäß auch das inhaltliche Schwergewicht von Themen verschieben. Dem soll im folgenden mit einer Darstellung der wirtschaftspolitischen Handlungsfelder regionaler Gebietskörperschaften orientiert am Raster der Produktionsfaktoren Rechnung getragen werden. Vorgesaltet ist ein mikroökonomisches Kapitel, welches sich an der Perspektive „Handeln auf Märkten“ ausrichtet. Nach der eher güterwirtschaftlichen Betrachtung muss natürlich auch die geldwirtschaftliche Dimension folgen. Da regionale Akteure hinsichtlich des Geldes längst eigenständige Gestaltungsspielräume verloren haben und andererseits die Krise kommunaler Finanzen als Folge gesamtwirtschaftlicher Probleme gerade ein auslösender Faktor der Verwaltungsreform ist, bedarf auch dieses Kapitel einer spezifisch-kommunalökonomischen Ausrichtung. An das Ende dieses Skriptes soll die Beschäftigung mit ordnungspolitischen Fragen rücken. Dieser Stellenwert ergibt sich nicht aus der Einschätzung, dass Systemfragen mit den weltwirtschaftlichen Veränderungen des letzten Jahrzehnts endgültig gelöst wären oder dass ordnungspolitische Überlegungen auf lokaler Ebene ohne Bedeutung seien.

Da traditionelle Darstellungen dieses Themengebietes mit ihrem Gegensatz von Markt- und Planwirtschaft jedoch einerseits historisch überholt sind und andererseits am konkreten lokalen Gestaltungsproblem vorbeigehen, soll dieses Kapitel dem Skript als letztes Element hinzugefügt werden.

Worin bestehen nun die **ökonomischen Aufgaben und Ziele einer Kommune**, die volkswirtschaftliches Wissen erfordern?

Im Kern muss eine Kommunalverwaltung die Bevölkerung ihres Einzugsbereiches zunächst mit **öffentlichen Gütern** versorgen. Solche bestehen zunächst in der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen und der Ausfüllung klassischer Verwaltungsaufgaben. Auch die erwerbswirtschaftliche Betätigung von Kommunen ist jedoch nach allen Gemeindeordnungen möglich. Die notwendige Abgrenzung zur Privatwirtschaft verlangt nach näheren Erläuterungen.

Als weiteres elementares wirtschaftliches Ziel einer Kommune kann angesehen werden, den erwerbsfähigen Teil der Bevölkerung auch mit Erwerbsmöglichkeiten auszustatten. **Arbeitsmarktpolitik** kann als Schlüssel zur Erhaltung des finanzwirtschaftlichen Gleichgewichts und Mittel zur Sicherung aller anderen Funktionen begriffen werden. Ohne hinreichende Möglichkeiten zur Beteiligung in der Erwerbsarbeit wird eine Stadt in jeder Hinsicht schrumpfen. Dieses Aktivitätsfeld ist eng mit der Wirtschaftsförderung oder **regionalen Strukturpolitik** verknüpft. Arbeitsplätze sind ohne die zugehörige Kapitalausstattung öffentlicher oder privater Betriebe nicht denkbar. Wesentlicher dritter Schritt der auf ausgewogene wirtschaftliche Strukturen ausgerichteten Aktivitäten eines Gemeinwesens ist die **planende Verfügung** lokaler und regionaler Gebietskörperschaften über die Nutzung des **Produktionsfaktors Boden**. An dieser kommunalen und regionalen Aufgabe orientieren sich zugleich viele sektorale wirtschaftliche Aktivitäten von Städten und Gemeinden (Wohnungspolitik, Ver- und Entsorgung, Verkehrspolitik). Die Erfolgsaussichten für die **Finanzierung kommunaler Aufgaben** hängen von den zuvor genannten Aktivitäten ab. Vermag es eine Kommune, auf ihrem Gebiet Einwohner mit hinreichenden Einkünften und Gewerbebetriebe mit zukunftssicheren Aktivitäten (einschließlich der hieraus fließenden Erträge) zu versammeln, so werden sich auch die öffentlichen Aufgaben und Vorleistungen für privatwirtschaftliches Handeln finanzieren lassen.

Leider ist das zuvor skizzierte harmonische Bild kommunalen wirtschaftlichen Gleichgewichts in Zeiten wirtschaftlicher Strukturbrüche für viele Kommunen nur eine Wunschvorstellung. Ebenso ist es wohl eine Wunschvorstellung, darauf zu hoffen, dass die eigenen Probleme des Arbeitsmarktes, des wirtschaftlichen Strukturwandels oder der städtischen Finanzen von anderen Akteuren gelöst würden. Zur realistischen Einschätzung der eigenen Handlungsmöglichkeiten sollen jedoch die folgenden Ausführungen eine Hilfe bieten.

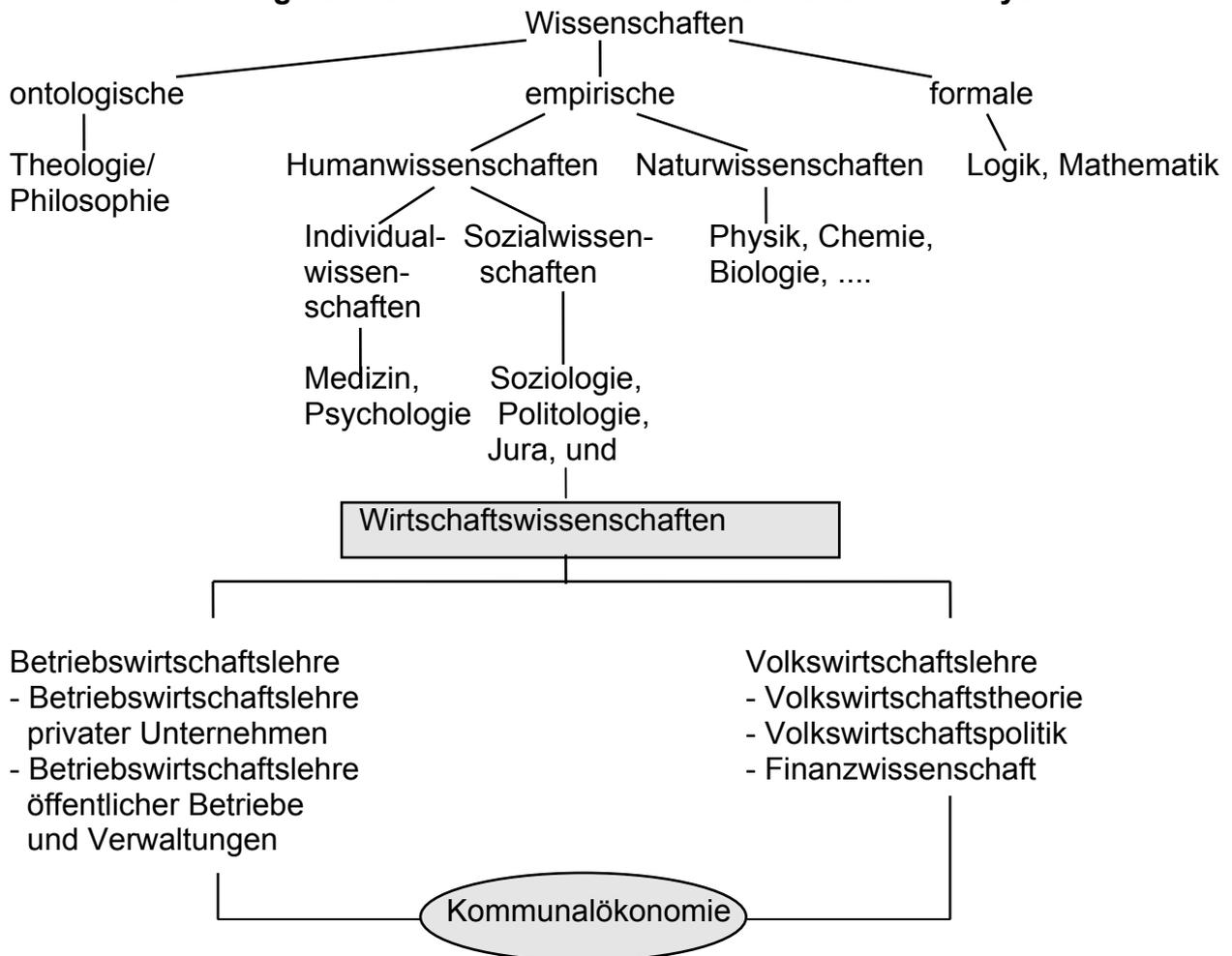
2. Rahmenbedingungen der Kommunalökonomie

2.1 Grundbegriffe der Ökonomie - Einordnung des Faches in das Fächerspektrum

(1) Zur Einordnung des Faches

Auch ein Text, der sich mehr als praktische Handlungsanleitung oder problemorientierter Leitfaden versteht, denn als rein wissenschaftliche Einführung in ein Fach, kommt nicht ohne fachliche Grundbegriffe aus. Die notwendige begriffliche Grundausstattung soll einmal mit einigen zentralen Begriffen der Ökonomie im Rahmen dieses kurzen Einführungskapitels geboten werden und andererseits im Anhang des Skriptes in einem Glossar (folgt später!) zum Lernen und Nachschlagen zusammengefasst werden. Einen kurzen Überblick über die Einordnung des Bereiches Volkswirtschaftslehre/Finanzwissenschaft in den Rahmen der Wissenschaftsdisziplinen bietet das folgende Schaubild:

Abb. 1: Einordnung der Kommunalökonomie in die Wissenschaftssystematik



Wie die Übersicht deutlich macht, handelt es sich bei den Wirtschaftswissenschaften um eine empirisch orientierte Sozialwissenschaft. Dieses bedeutet, dass **mit Hilfe wissenschaftlicher Theoriebildung** Aussagen gewonnen werden sollen, die Erklärungswert für das reale Handeln von Individuen, Gruppen, Organisationen oder Nationen im gewählten Betrachtungsbereich haben. Zugleich erhofft man sich aus solchen Aussagen **Handlungsanleitungen**, die die Praxis von Regierungen, Verwaltungen, Betrieben oder Individuen einer rationaleren Gestaltung öffnen. Zu den Voraussetzungen einer derartigen Theoriebildung enthält dieses Kapitel zum Abschluss einige Bemerkungen.

Zunächst soll an dieser Stelle nur die im obigen Schaubild vorgenommene Verknüpfung der Kommunalökonomie mit anderen wirtschaftswissenschaftlichen Teildisziplinen erläutert werden. Die Wirtschaftswissenschaften haben sich - wie bereits in der Einleitung betont - in Bezug auf jeweils definierte Anwendungsbereiche entwickelt. Die Volkswirtschaftslehre oder Nationalökonomie innerhalb der Rechts- und Staatswissenschaften orientiert an der Anwendungsebene Steuerung der Wirtschaft durch Wirtschaftspolitik. Die Betriebswirtschaftslehre als separate Disziplin etablierte sich erst später über die Handelshochschulen orientiert an der Anwendungsebene privater Betrieb. Beide Denkansätze sind auf das Handeln kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften nicht bruchlos übertragbar. Städte und Landkreise als dritte oder gar vierte Ebene innerhalb der föderalen Struktur unseres Staates können und wollen keine wirtschaftspolitische Globalsteuerung betreiben. Sie sind gleichwohl in globale wirtschaftspolitische Entwicklungen und finanzwirtschaftliche Zwänge eingebunden. Kommunen sind wesentliche Träger öffentlicher Investitionen und damit für die Wirtschaftspolitik unentbehrliche Akteure. Lokale und regionale Gebietskörperschaften sind für den Staat die wesentlichen Produzenten öffentlicher Dienstleistungen. Diese Dienstleistungsproduktion findet in vielen - z.T. verselbständigten - Betrieben aber auch in der klassischen Ämterstruktur statt. Von der Anwendungsebene privater Betriebe unterscheidet sich der Gegenstandsbereich jedoch durch abweichende Ziele, Merkmale der erstellten Güter und auch die Marktbedingungen. Eine Wirtschaftstheorie und -politik, die dem Handeln auf den kommunalen Ebene gerecht werden will, darf daher weder versuchen, betriebswirtschaftliche Ansätze und Instrumente bruchlos auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen, noch die inzwischen kaum noch anwendbare nationalökonomische Perspektive dem kommunalen Entscheidungsträger andienen. Gleichwohl lässt sich durch Kombination der Erkenntnisse, Erklärungsansätze und Methoden der jeweiligen Teildisziplinen aus Betriebs- und Volkswirtschaftslehre für die lokale Ebene handlungsrelevantes Wissen gewinnen. Im Vordergrund der folgenden Kapitel stehen dabei Anleihen aus der Volkswirtschaftslehre, da für den Bereich der Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre bereits eine Reihe praxisnaher Lehrbücher existieren und hier nicht die Binnenperspektive der Analyse von Leistungserstellungsprozessen behandelt werden soll. Innerhalb dieses Darstellungsrahmens werden aber auch einige sonst nur in betriebswirtschaftlichen Lehrbüchern vorzufindende Aspekte ergänzt, die für eine wirtschaftlichere Gestaltung der Verwaltungspraxis von Bedeutung sein können.

(2) Wirtschaftswissenschaftliche Grundbegriffe

Auch die verbale Darstellung wirtschaftswissenschaftlicher Grundbegriffe soll an dieser Stelle knapp gehalten werden. Eine ausführliche Darstellung volkswirtschaftlicher Begriffe in einem Lehrbuch mit Verwaltungsbezug findet sich z.B. bei Wagenblaß¹. Eine zusammengefasste Lernhilfe in Glossarform soll dieses Skript später im Anhang erhalten. Hier daher nur das notwendige begriffliche Minimum.

Die erste begriffliche Abgrenzung der Wirtschaftswissenschaften zu anderen Sozialwissenschaften ergibt sich aus dem Verständnis vom **Wirtschaften**. Hierunter wird der **planmäßige Einsatz knapper Güter zur Erfüllung menschlicher Bedürfnisse** verstanden. Diese Definition enthält gleich mehrere, wieder erläuterungsbedürftige Feststellungen. Eine nähere Bestimmung, was Ökonomen unter einem **planmäßigen Mitteleinsatz** verstehen, ergibt sich aus dem **Wirtschaftlichkeitsprinzip**. Als wirtschaftlich oder rational wird nach diesem Prinzip jegliches Handeln eingestuft, bei dem entweder

die Maximierung des Ertrages bezüglich eines gegebenen Zieles mit gegebenem Aufwand oder
die Erreichung eines gegebenen Ertrages für ein Ziel mit minimalem Aufwand

realisiert oder angestrebt wird. Für die öffentliche Verwaltung ist das Handeln nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip über zahlreiche gesetzliche Regelungen festgelegt. Hierzu zählen u.a. das Haushaltsgrundsätzegesetz, die Bundeshaushaltsordnung und die Landeshaushaltsordnungen. Die besondere Problematik dieser Vorschriften besteht darin, dass hiernach die öffentliche Verwaltung zugleich sparsam und wirtschaftlich handeln soll. Zum näheren Begriffsverständnis des Wirtschaftlichkeitsprinzips ist also auch noch eine Erläuterung erforderlich, in welchem Verhältnis hierzu das Sparsamkeitsgebot steht. Zunächst zur Erläuterung des Wirtschaftlichkeitsprinzips:

Die oben angeführte Definition wird wegen ihrer doppelt ausgelegten Handlungsanweisung häufig auch als Minimax-Prinzip bezeichnet. Sie ist zunächst auch vor dem Hintergrund öffentlichen Handelns eine plausible Anweisung. Betrachtet man die Förderung des Gemeinwohls als Aufgabe der Verwaltung so besteht das allgemeine Leistungsziel einer Verwaltungseinheit in der Nutzenstiftung für die Gesellschaft. Habe ich es mit einer Verwaltung zu tun, bei der der Leistungsumfang bzw. gesellschaftliche Nutzen durch gesetzliche Vorgabe definiert ist, so besteht wirtschaftliches Handeln der Verwaltung darin, den für die Aufgabenerfüllung anfallenden Aufwand zu minimieren. Als Beispiel mag die Ausstellung von Personalausweisen durch das Einwohnermeldeamt dienen. Jeder mindestens 16 Jahre alte Bundesbürger benötigt eine derartige Identifikationskarte. Die Aufgabe des Amtes besteht nicht darin, den Absatz mit Zweitausweisen zu steigern, die Ausweise besonders nett zu gestalten oder andere Maßnahmen zur Beeinflussung des Nutzens aus dieser Leistung näher zu betrachten. Das Ziel

¹ Vgl. Wagenblaß, Horst: Volkswirtschaftslehre, Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik, 6. Aufl. Heidelberg 1995

wirtschaftlichen Handelns wird somit im Einwohnermeldeamt dann erfüllt, wenn der Aufwand zur Aufgabenerfüllung minimiert wird.

Ein zweiter Verwaltungstyp mag dadurch gekennzeichnet sein, dass der Leistungsauftrag vorgegeben, aber nicht genau gesetzlich oder auf andere Weise definiert werden kann. An diese Stelle tritt jedoch eine definierte Stellen- und Mittelausstattung. Als Beispiel einer derartigen Situation mag eine schulpsychologische Beratungsstelle einer Stadt dienen. Der Auftrag ergibt sich aus der notwendigen Unterstützungs- und Beratungsfunktion für das Schulwesen einer Stadt. Die Leistung lässt sich aber nach Menge und Qualität nicht eindeutig abgrenzen. Von der einfachen telefonischen Auskunft bis hin zur Begleitung von Therapien wird sich das reale Leistungsspektrum je nach individueller Bedarfslage erstrecken. Wirtschaftliches Handeln einer derartigen Einrichtung wäre nach unserer Definition dann erfüllt, wenn bei einer gegebenen Ausstattung die Leistungsmöglichkeiten maximiert werden.

Schon an diesem Beispiel wird jedoch eine **Umsetzungsproblematik** deutlich. Ein Schulpsychologe könnte sowohl durch die Begleitung der Langzeittherapie weniger „schwerer Fälle“ bis zur Leistungsgrenze ausgelastet sein, wie durch die Übernahme einer Vielzahl von Routineberatungen. In der Privatwirtschaft wird unterstellt, dass eine Regulation durch die erzielbaren Gewinne erfolgt. Dieser Mechanismus fehlt in der Verwaltung. Es bedarf daher offensichtlich weitergehender Überlegungen zur Definition des Nutzens im öffentlichen Bereich. Ein zweites Problem der praktischen Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips ergibt sich aus mehreren konkurrierend verfolgten Zielsetzungen in der Verwaltung. Im Beispiel unseres Einwohnermeldeamtes ist sicherlich der Leistungsnutzen durch Personalausweise definiert. Eine begleitende Verwaltungszielsetzung ist jedoch die bürgerfreundliche Gestaltung des Verwaltungshandelns in Bezug auf Öffnungszeiten, dezentrale Erreichbarkeit, Wartezeiten in der Verwaltung usw.. Behandeln wir beide Ziele (Bürgerfreundlichkeit \Leftrightarrow Kostenminimierung) gleichartig, so wird das Entscheidungsproblem unlösbar. Rationales Verwaltungshandeln wird wieder möglich, wenn man nicht nur für die Leistung selbst, sondern auch für die Begleitumstände der Leistungserstellung und -abgabe ein zu erfüllendes Niveau von Bürgerfreundlichkeit festschreibt.

Neben der Notwendigkeit, das Wirtschaftlichkeitsprinzip selbst für das Verwaltungshandeln umsetzbar zu definieren, ergibt sich die Abgrenzung zum **Sparsamkeitsgebot**. Unter sparsamem Verwaltungshandeln könnte man die **Minimierung von Verwaltungsausgaben** verstehen. Würde Sparsamkeit so definiert, ergibt sich bei kurzfristiger Betrachtung ein offensichtlicher Konflikt zum Wirtschaftlichkeitsgebot. Auch hier wieder ein kurzes Beispiel. In Verwaltungen benötigt man Kopierer. Billige Geräte sind bereits für 600 - 800 DM zu haben. Zugleich zeichnen sich diese Geräte jedoch durch hohe Kosten für Ersatzteile (Tonerkartuschen usw.) aus. Bei hohem Kopierbedarf in einem Büro ergibt sich aus einer minimalen Anfangsausgabe rasch eine sehr unwirtschaftliche Lösung.

Es ist somit festzustellen, dass wirtschaftliches Verwaltungshandeln nur dann zu realisieren ist, wenn das Sparsamkeitsgebot als **Minimierung der zeitlich überschaubaren Gesamtausgaben für eine Leistung** interpretiert wird.

Eine zweite reale Konfliktebene für das wirtschaftliche Handeln der öffentlichen Verwaltung kann sich hinsichtlich der Ausstattung mit Finanzen ergeben. Zumindest für Städte und Gemeinden (im Unterschied zum Bund) gilt, dass sie ihre Aufgaben mit begrenzten Einnahmen aus Steuern, Gebühren, Beiträgen, privatrechtlichen Entgelten oder Krediten erfüllen müssen, ohne Geld drucken oder prägen zu können. Das notwendige wirtschaftliche Ziel einer Gemeinde, die **Zahlungsfähigkeit(Liquidität)** zu sichern, kann jedoch in einen Zielkonflikt mit dem oben erläuterten Wirtschaftlichkeitsprinzip geraten, wenn z.B. für wirtschaftlich sinnvolle Investitionen die erforderlichen Zahlungsmittel fehlen und wegen gegebener Verschuldungsgrenzen auch nicht als Kredit beschafft werden können. Auf die sich hieraus ergebende Problematik soll im Kapitel 7 näher eingegangen werden.

Ökonomische Darstellungen unterstellen nicht nur das zuvor erläuterte Wirtschaftlichkeitsprinzip als selbstverständliche Richtschnur für das sinnvolle Handeln, sondern treffen auch vereinfachende Annahmen über das Verhalten gegebener **Typen von Wirtschaftseinheiten**:

Typ Wirtschaftseinheit	vorrangige Aufgabe	wirtschaftliches Ziel
Haushalte	Konsum (Eigenbedarf)	Nutzenmaximierung
Unternehmen	Produktion (Fremdbedarf)	Gewinnmaximierung
öffentliche Verwaltungen	Erstellung öffentlicher Güter (Fremdbedarf)	Kostenminimierung

Die in der Tabelle aufgeführten Annahmen stellen grobe Vereinfachungen dar. Für jede Wertung lassen sich neben zutreffenden auch eine Fülle von Gegenbeispielen finden, bei denen die Annahme der Realität nicht entspricht. So produzieren Haushalte im Rahmen der Nachbarschaftshilfe auch für den Fremdbedarf. Gemeinnützige Unternehmen verfolgen keine Gewinnmaximierungsziele und öffentliche Verwaltungen erstellen auch private Güter. Der Wert der Vereinfachung besteht in der Reduktion von Komplexität bei der Erstellung modellhafter Erklärungen. Die Gefahr besteht darin, theoretische Aussagen ohne Annäherung an die sehr vielen komplizierteren realen Verhältnisse verallgemeinernd zu übertragen.

Bei den vorstehenden Definitionen wurde mehrfach von Gütern, knappen Gütern, öffentlichen oder privaten Gütern gesprochen. Auch hierfür ist eine Definition erforderlich. Als **Güter** werden in der Ökonomie **alle Mittel** verstanden, **die direkt oder indirekt der menschlichen Bedürfnisbefriedigung (Nutzen) dienen**.

Mit dem Güterbegriff sind ferner eine Reihe von Präzisierungen, Gegensatzbildungen und Typisierungen nach unterschiedlichen Eigenschaften verbunden. Als Grobübersicht hierzu soll die folgende Tabelle dienen:

Abb. 2: **Güterarten/-begriffe in der Ökonomie**

Gegensätzliche Güter		Unterscheidungsmerkmal
Freie Güter -	Wirtschaftliche Güter	Gültigkeit des Knappheitsprinzips
Private Güter -	Öffentliche Güter	Funktionsfähigkeit der Versorgung über den Markt
Komplementäre Güter -	Substitutive Güter	Nutzenbeziehung zwischen einzelnen Gütern
Superiore Güter -	Inferiore Güter	Wertschätzung des Gutes in Abhängigkeit vom Einkommen der Konsumenten
Sachgüter -	Dienstleistungen	materielles oder immaterielles Gut
Konsumgüter -	Produktionsgüter	Verwendungszweck innerhalb der Volkswirtschaft
Verbrauchsgüter -	Gebrauchsgüter	Dauerhaftigkeit der Nutzung

Ein entscheidendes Problem jedes wirtschaftlichen Systems besteht darin, mit Hilfe geeigneter Steuerungsmechanismen zu klären, welche Güter in welcher Menge und Qualität für die individuelle oder kollektive Fremdbedarfsdeckung hergestellt werden sollen. Diese Frage betrifft nicht nur den Teil der Wirtschaft, der über Märkte geregelt wird bzw. geregelt werden kann, sondern ebenso politische Entscheidungsprozesse zur Frage der erforderlichen öffentlichen Güter. Grundsätzlich gilt dabei, dass Gütererzeugung zur Fremdbedarfsdeckung immer dann erfolgt, wenn die Eigenbedarfsdeckung durch die Haushalte nicht zu befriedigenden Ergebnissen führt. Fremdbedarfsdeckung im privaten Sektor der Wirtschaft durch Arbeitsteilung, Tauschhandel und Marktkoordination ergibt sich schon allein aus dem Bestreben der Individuen den eigenen Nutzen zu maximieren. Fortschreitende wirtschaftliche Entwicklung einer Gesellschaft ist demzufolge auch durch Abnahme der Selbstversorgerwirtschaft und Zunahme arbeitsteilig verflochtener Versorgung gekennzeichnet. **Öffentliche Versorgung mit Gütern ist immer dann ergänzend und korrigierend erforderlich, wenn weder die Selbstversorgung im Bereich der Haushalte (Bsp. private Pflege von Familienangehörigen) noch die Versorgung über Märkte zu gesellschaftlich befriedigenden Zuständen führt.** Staatliches Handeln wird insoweit als nachrangig verstanden (**Subsidiaritätsprinzip**). Nachdem sich öffentliche Verwaltungen lange im Verhältnis zum Wirtschaftssystem nur als Garant von Rahmenbedingungen verstanden haben, ist durch steigende Abgaben- bzw. Staatsquoten sowie die Verwaltungsreformdiskussion der Anteil des öffentlichen Sektors an der gesamten Gütererzeugung verstärkt ins Bewusstsein gerückt. Verwaltungen fangen an, ihre „Produkte“ zu definieren, um die eigene Leistung für die Gesellschaft transparenter zu machen und auch den Leistungserstellungsprozess aus wirtschaftlicher Sicht zu analysieren. Eine nähere Erläuterung der hierfür wichtigen Begriffe (auch zu den Typen öffentlicher Güter) und Analysemethoden erfolgt im dritten Kapitel.

Eine **zweite** für jedes Wirtschaftssystem **zentrale Frage** besteht darin, zu klären, **wie die Erstellung von Gütern (Sachgüter und Dienste) erfolgen soll (= Organisation der Produktion)**. Wenn das Ziel der Produktion die Erstellung oder Veränderung von Gütern ist, so besteht die Voraussetzung darin, Produktionsfaktoren und Leistungen aus vorgehenden Perioden, anderer Wirtschaftseinheiten oder -systeme (=Vorleistungen) in rationeller Weise zu kombinieren. Die Verwendung der produzierten Güter kann dann entweder auf Investition (Nutzung als Produktionsgüter) oder Konsum zielen. Im Rahmen der **Volkswirtschaftslehre** werden als **Produktionsfaktoren Arbeit, Boden (=natürliche Produktionsvoraussetzungen) und Kapital** unterschieden. Nähere Erläuterungen zu Definitionen, Maßgrößen und den für öffentliche Verwaltungen jeweils bedeutsamen Problemen finden sich in den Kapiteln 4 bis 6 dieses Skriptes. Die **Betriebswirtschaftslehre** unterscheidet demgegenüber die **Produktionsfaktoren Arbeit, Betriebsmittel und Werkstoffe**. Beim Produktionsfaktor Arbeit wird ergänzend nach ausführender Arbeit und dispositiver Arbeit (Leitung, Planung, Organisation, Kontrolle, ...) unterschieden. Unter Betriebsmitteln versteht man in der Betriebswirtschaftslehre die dauerhaft für die betriebliche Tätigkeit erforderlichen Gebrauchsgüter vom Betriebsgrundstück über die Gebäude bis in zur dauerhaft nutzbaren Geschäftsausstattung. Werkstoffe sind demgegenüber solche Güter, die im Prozess der Leistungserstellung verbraucht werden (z.B. Büromaterial bei der Erstellung von Verwaltungsleistungen). Auch mit dieser begrifflichen Klassifikation von Produktionsfaktoren verbindet sich eine Fülle näherer Definitionen und Analysemodelle von der geeigneten Art der Beschaffung über die Optimierung der Leistungserstellung und Methoden zur Messung des Ressourcenverbrauchs bis hin zur Leistungsabgabe. Hierauf soll jedoch - wie oben bereits erläutert - in diesem Skript nur an wenigen Stellen Bezug genommen werden.

Sowohl die Betriebswirtschaftslehre(BWL) als auch die Volkswirtschaftslehre(VWL) versuchen, das Verhältnis von Faktoreinsatz und Leistungsergebnis für Produktionsprozesse näher zu beschreiben. Dabei geht es der BWL um eine exaktere Beschreibung einzelbetrieblicher Produktionsprozesse. Hier bestehen insbesondere für die Analyse und Rationalisierung der Erstellung von Dienstleistungen noch Forschungserfordernisse, um die BWL für die Verwaltung, über einen übertragbaren begrifflichen Rahmen hinaus, fruchtbar zu machen. In der VWL wird demgegenüber das gesamtwirtschaftliche (oder lokale/regionale) **Produktionsergebnis in Abhängigkeit von der Menge, Qualität und Kombination der Faktoren Arbeit, Boden und Kapital** näher betrachtet. Das Ergebnis einer derartigen Analyse bezeichnet man in beiden Disziplinen als **Produktionsfunktion**. Bereits diese kurzen abstrakten Ausführungen lassen erahnen, dass ein Produktionsergebnis nicht allein von der reinen Menge der Produktionsfaktoren (z.B. Arbeitsmenge = Summe der in einer Volkswirtschaft in einer Periode geleisteten Arbeitsstunden; Kapitalmenge = Wert der der Volkswirtschaft zur Verfügung stehenden Betriebsmittel in DM oder Kapitalstock) abhängt, sondern auch von ihrer Qualität (z.B. Qualifikation der Arbeitskräfte) und ihrem sinnvoll kombinierten Einsatz.

In diesem Zusammenhang werden als **Extrempositionen möglicher Faktoreinsatzverhältnisse** die **limitationale Produktionsfunktion**:

ein sinnvolles Produktionsergebnis kommt nur durch ein festes Einsatzverhältnis von Produktionsfaktoren zustande;

und die

substitutionale Produktionsfunktion:

die Produktionsfaktoren sind zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses gegeneinander frei austauschbar; unterschieden.

Aus Produktionsfunktionen für Volkswirtschaften, Regionen oder einzelne Betriebe sind dann schließlich Aussagen zur **Produktivität** ableitbar. Hierunter versteht man die Bildung einer **Relation zwischen Produktionsergebnis und Faktoreinsatz**. So wird in der VWL die **Arbeitsproduktivität als das Verhältnis von Sozialprodukt zu Arbeitseinsatz** und die **Kapitalproduktivität als das Verhältnis von Sozialprodukt zu Kapitaleinsatz** definiert. Wenn die Aussage der Produktionsfunktion darin besteht, den komplexen Zusammenhang zwischen mehreren Produktionsfaktoren (nach Menge und Qualität), der sinnvollsten Faktorkombination und dem gesamtwirtschaftlichen Ergebnis (Sozialprodukt) in eine möglichst exakte Beziehung zu bringen, so ist offensichtlich, dass die genannten Quotienten für die Arbeits- und Kapitalproduktivität keinen Ursache - Wirkungs -Zusammenhang beschreiben. Eine Zunahme der Arbeitsproduktivität kann demzufolge entweder daraus resultieren, dass:

- die Leistungsfähigkeit der Arbeiter sich erhöht hat (Qualifikation), der betriebliche Leistungsdruck erhöht wurde (Anreizsysteme, Arbeitsorganisation) oder
- die Betriebe in einer Region ihren Maschinenpark modernisiert haben oder besser auslasten oder
- sich durch verbesserte Nutzung natürlicher Ressourcen (Gewinnung oder Ausnutzung von Rohstoffen) das Produktionsergebnis bezogen auf den Arbeitseinsatz (!) verbessert.

Wenn auch die aufgeführten Definitionen für partielle Produktivitäten keine ursächliche Zuordnung erlauben, so haben sie doch in der wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion eine erhebliche Bedeutung für die **dritte grundlegende Fragestellung** jedes Wirtschaftssystems gewonnen. Diese Frage besteht darin, **wie das Produktionsergebnis einer Gesellschaft verteilt werden soll**. Hierzu werden zwei grundlegend zu unterscheidende Analyserichtungen verfolgt.

Zum einen hat die Verteilung des Sozialprodukts einen **personalen Aspekt**:

Wird die Verteilung des wirtschaftlichen Produkts oder auch des in der Vergangenheit erarbeiteten Vermögens in personaler Hinsicht betrachtet, so geht es um das **Problem der gerechten Einkommensverteilung**. Öffentliche Verwaltungen sind in diese Fragestellung mit vielen Leistungssparten aktiv eingebunden.

Wird die Einkommensverteilung durch Märkte als ungerecht eingestuft, so erfolgt eine **Korrektur** durch staatliche Instanzen **auf der Einnahmeseite** im Wege der Besteuerung oder bei Gebühren bzw. Tarifregelungen, wenn diese nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ausgestaltet werden. Maßstäbe für eine zweckentsprechende öffentliche Politik werden traditionell im Rahmen der **Finanzwissenschaft** entwickelt. Wir wollen uns hiermit im 7. Kapitel dieses Skriptes beschäftigen (folgt später). Eine **Korrektur** der Einkommens- und Vermögensverteilung **auf der Ausgabenseite** des Staates erfolgt einerseits durch die öffentliche **Sozialpolitik**. Dieses Themengebiet soll - obwohl für die lokale öffentliche Verwaltung von erheblicher Bedeutung - bis auf den Bereich der Arbeitsmarktpolitik in dieser einführenden Darstellung ausgespart bleiben. Daneben - und dieser Aspekt wird häufig vernachlässigt - hat auch die kommunale Wirtschaftsförderung oder regionale Strukturpolitik, mit der wir uns im fünften Kapitel beschäftigen wollen, erhebliche Wirkungen auf die Einkommensverteilung. Ausgangsbedingung für die Analyse personaler Einkommensverteilungen sind Informationen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (vgl. Kap. 5), die dann nach Familieneinkommensklassen oder dem Einkommen bestimmter sozialer Gruppen weiter differenziert werden.

Die hiervon zu unterscheidende **zweite Analyserichtung** zur Verteilung des Produktionsergebnisses betrifft den **sachlichen Aspekt der Einkommensverteilung**. Hierbei wird die Verteilung des Sozialprodukts auf unterschiedliche Arten der volkswirtschaftlichen Verwendung betrachtet. Es interessiert also, in welchem Ausmaß die erzeugten Güter und Dienste im **Konsum** der privaten Haushalte, der **Investition** durch Unternehmen, dem Verbrauch des öffentlichen Sektors (**Staatsverbrauch**) oder durch **Export** an das Ausland Nutzen stiften. Die notwendigen Informationen hierfür liefert wieder die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die im fünften Kapitel behandelt wird.

(3) Begriffe zur Wissenschaftstheorie

Wieweit die Wirtschaftswissenschaften dem Anspruch an Handlungswissen genügen können, d.h. über empirisch getestete Aussagen verfügen und mit welcher Vorgehensweise man zu derartigen Aussagen gelangen kann, soll an dieser Stelle nicht ausgeführt werden. Hierzu sei für den Bereich verwaltungsbezogener Lehrbücher auf das bereits zitierte Werk von Dreyhaupt/Frechen mit einer kurzen und allgemeinverständlichen Einführung verwiesen. An dieser Stelle soll es genügen, einige im Zusammenhang der Theoriebildung und -kritik häufig benutzte Begriffe der Wissenschaftstheorie zu erläutern.

Wenn Wissenschaften versuchen, die Wahrheit über die öffentliche Verwaltung zu ergründen, so mag als erster Erkenntniszugang die Erfahrung der geeignete Weg sein. Jeder Bürger, also auch Wissenschaftler, haben öffentliche Bürokratien bereits erlebt, besitzen also Urteile - ggf. Vorurteile - die sich auf Erfahrung stützen. Ein solches Urteil mag darin bestehen, dass die deutsche Verwaltung langsam, gründlich, gesetzestreu d.h. korruptionsfrei aber dafür unwirtschaftlich arbeitet. Die Vorgehensweise, mit der die Bewertung aus Erfahrungen entstand, wird als **induktiv** bezeichnet. Dieses Vorgehen ist dadurch gekennzeichnet, dass **von beispielhafter Erfahrung(!) auf allgemeine Regeln** geschlossen wird.

Das Problem der Vorgehensweise besteht natürlich darin, vorab zu beurteilen, welche Erfahrung denn beispielhaft ist. Die logische Alternative besteht darin, **deduktiv** vorzugehen, das bedeutet, man schließt **von allgemeinen Gesetzen**, die zuvor gefunden werden müssen, **auf den konkreten Fall**. Der erste Schritt zu derartigen Gesetzen ist die Bildung sinnvoller Hypothesen. Eine **Hypothese** ist eine **Aussage über vermutete Ursache - Wirkungs -Zusammenhänge**. So könnte man, ausgehend von der oben zitierten Erfahrung behaupten, das Handeln der öffentlichen Verwaltung sei unwirtschaftlich, weil, unabhängig vom gegebenen Aufgabenbestand das Personal des öffentlichen Dienstes kontinuierlich wächst². (Ursache: unaufhaltsames Personalwachstum \Rightarrow Wirkung: Zu hohe Kosten im Vergleich zum Aufgabenbestand). Für diese Hypothese wird man in der öffentlichen Verwaltung einige **bestätigende Beispiele** finden (**Verifikation** durch empirische Erfahrung). Die Aussage der Hypothese ist aber auch im wissenschaftlichen Sinne nicht inhaltsleer, da sie in der Realität widerlegt werden kann. Der Kernbereich der Bremer Verwaltung ist seit Anfang der 80er Jahre gerechnet in Vollzeitstellen geschrumpft. Es gibt Bereiche, wie die Sozialhilfeverwaltung, die ein gestiegenes Aufgabenvolumen nur mit relativ vermindertem Personaleinsatz (Steigerung der Fallzahlen) und vermehrter Technikunterstützung bewältigen konnten. Die **Widerlegung einer Hypothese**, z.B. durch empirische Erfahrung, wird als **Falsifikation** bezeichnet. Das Ergebnis wäre eine realitätsnähere Einschränkung der Ausgangshypothese wie z.B. die Behauptung, dass die personalwirtschaftliche Flexibilität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geringer ist als in der Privatwirtschaft und darum Verwaltungen weniger wirtschaftlich arbeiten. Existiert für einen Gegenstandsbereich wie die öffentliche Verwaltung eine Anzahl erklärender Hypothesen, die mit einem System von Begriffen, Definitionen zu einem widerspruchsfreien Aussagensystem verbunden werden, so spricht man von einer **Theorie**. Als ein Beispiel dafür kann die Bürokratietheorie von Max Weber angeführt werden. Zur Veranschaulichung und logisch deduktiven Ableitung rationaler Handlungen bedient sich die Ökonomie im Rahmen einer Theorie häufig der **Modellbildung**. Hierbei handelt es sich um formalisierte Aussagensysteme als Folge vereinfachender Annahmen über die Realität. Der Wahrheitsgehalt derartiger Modelle hängt natürlich in starkem Maße von den benutzten Annahmen oder Hypothesen ab. **Hypothesenkritik** ist daher sowohl ein entscheidendes Element wissenschaftlicher Weiterentwicklung als auch ein notwendiger Prüfschritt, bevor Ratschläge aus der Wissenschaft in Handlungsempfehlungen für die Praxis umgesetzt werden.

² Vgl. Parkinson, C.N.: Das Parkinsonsche Gesetz oder die wachsende Pyramide, in: ders.: Parkinsons neues Gesetz, Reinbeck 1984

2.2 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für kommunale Wirtschaftspolitik - Möglichkeiten der Kommunen im föderalen System

Das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland wird - ungeachtet einer Vielzahl struktureller Anpassungen im Sozialsystem als Folge wirtschaftlicher Strukturbrüche - immer noch als „**Soziale Marktwirtschaft**“ bezeichnet. Die Grundphilosophie der sozialen Marktwirtschaft besteht darin, die Steuerung der Wirtschaft durch Wettbewerb als ein vorteilhaftes System für die Gesellschaft zu ordnen, zu erhalten, zu stabilisieren und zu korrigieren. Dieses bedeutet, dass **Wettbewerbssteuerung**:

- **staatlicher Rahmenbedingungen** bedarf, da unregelmäßiger Wettbewerb das Recht des Stärkeren an die Stelle des gemeinen Wohls setzt;
- eine **Tendenz zur Selbstaufhebung** in sich hat, wenn der Erfolg im Wettbewerb zur Aufhebung des Wettbewerbs führt (Konzentration, Monopolisierung);
- **Wirtschaftskrisen** mit sich bringt, die z.T. positiv zu werten sind (Anpassungskrisen bei Neuerungen), z.T. aber staatliches Eingreifen erforderlich machen (Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts);
- einer **sozialen Ergebniskorrektur** bedarf, da eine Einkommens- und Leistungsverteilung allein nach dem Leistungsprinzip dem Sozialstaatsgebot widerspricht.

Dieses Konzept soll an dieser Stelle nicht problematisiert werden. Zwar ist es richtig, dass mit dem Ende der sogenannten „realsozialistischen“ Wirtschaftssysteme nicht alle Probleme der Konzeption und Gestaltung von Wirtschaftsordnungen für gesellschaftlich drängende Fragen gelöst wären. Dieses sind jedoch einerseits Systemprobleme, die im Zeichen der Globalisierung der Wirtschaft nur noch einer internationalen Lösung zugänglich sind. Andererseits handelt es sich um Probleme, die nicht ahistorisch nach dem Muster idealtypischer Wirtschaftsordnungen, die nur ein einziges Koordinationsinstrument wie Markt oder Plan unterstellen, gelöst werden können. Reale Wirtschaftsordnungen entwickelter Industriestaaten sind stets dadurch zu kennzeichnen, dass für die Koordination gesellschaftlicher Entscheidungen stets eine Mehrzahl von Instrumenten nebeneinander und aufeinander bezogen genutzt werden. Vereinfacht kann man auch sagen, die Koordination durch Wettbewerb auf Märkten und die Koordination durch klassische staatliche Instrumente (Hierarchie, Plan) wächst in Form siamesischer Zwillinge. Expandierende Märkte erzwingen neue staatliche Strukturen und umgekehrt. Da ordnungspolitische Gestaltung jedoch keine kommunale Aufgabe darstellt, wollen wir uns mit diesem Thema nur insoweit beschäftigen, als sich über die Funktion der Kommunen in der sozialen Marktwirtschaft definieren lässt, welchen Themengebieten der Wirtschaftstheorie und -politik aus dieser Sicht besondere Bedeutung zukommt. Andererseits wollen wir uns fragen, ob sich aus ordnungspolitischen Arbeiten Erkenntnisse für die Steuerung kommunalen Handelns gewinnen lassen, die über die vorwiegend innerorganisatorische Diskussion des Neuen Steuerungsmodells hinausführen (Vgl. Kap 8).

Abb. 3: Funktion der Kommunen in der sozialen Marktwirtschaft

Bereich der Wirtschaftspolitik	Aufgaben, Teilelemente	Funktion der Kommunen für den Politikbereich
Ordnungspolitik	rechtliche Wettbewerbsregeln, ökonomische Rahmenbedingungen: z.B. Geldversorgung soziale und ökologische Rahmenbedingungen	z.T. Genehmigungs-, Kontroll- oder Vollzugsinstanz keine Funktion z.T. Planungs-, Genehmigungs- oder Kontrollinstanz
Prozesspolitik	Konjunkturpolitik: Vollbeschäftigung, Preisstabilität Außenwirtschaftliches Gleichgewicht Wachstumspolitik: Forschungs- und Bildungsförderung Investitionsförderung	ggf. umsetzende Instanz staatlicher Programme, keine eigenständige Funktion, Folgewirkungen fehlender Beschäftigung treffen Kommunen, allenfalls vermittelnde Funktion, aber Verbindung zur Strukturpolitik
Strukturpolitik	regionale Strukturpolitik: Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 II GG) sektorale Strukturpolitik: Gewährleistung sozialverträglicher Marktergebnisse Korrekturfunktion	aktive Funktion im Rahmen der Wirtschaftsförderung Setzen von Rahmenbedingungen, z.T. Funktion der Leistungserbringung,
Leistungs- und Sozialpolitik	Erstellung öffentlicher Güter bei Marktversagen, Risikoausgleich und Einkommensumverteilung	zum erheblichen Anteil ausführende Instanz mit örtlichen Trägern der Sozialversicherung ausführende Instanz
Finanzpolitik	Beschaffung von Einnahmen für öffentliche Aufgabenerfüllung, Liquiditätssicherung, Beeinflussung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Fiskalpolitik	Eigenständige finanzwirtschaftliche Funktion der Kommunen im Rahmen der Gemeindesteuern und Abgaben, Handlungsspielraum durch Gemeinschaftssteuern und Pflichtaufgaben begrenzt; Funktion nur durch Umsetzung von Gemeinschaftsprogrammen als Hauptträger öffentl. Investitionen

Wie einleitend zu diesem Abschnitt bereits betont und aus dem vorstehenden Schaubild ersichtlich, haben Kommunen in der Ordnungspolitik keine eigenständige Funktion. Sie sind partiell im Rahmen der Ordnungsbehörden umsetzende Instanz ordnungspolitischer Entscheidungen, wenn z.B. die Gewerbeaufsicht Rahmenbedingungen für die Ausübung der Gewerbefreiheit und die Freiheit der Berufswahl zu prüfen haben. Sie sind ferner umsetzende Instanz mit Funktionen einer Güterabwägung zwischen Wachstumszielen der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Zielen, wie z.B. dem Umweltschutz. Diese Zielkonflikte kommen z.B. in der kommunalen Flächennutzungsplanung zum Tragen, sind aber nicht allgemein ordnungspolitisch zu lösen, sondern Thema sektoraler Strukturpolitik von Kommunen (vgl. Kap. 6). Eine eigenständige Betrachtung ordnungspolitischer Fragestellungen wird daher in diesem Skript nur zur Optimierung des Instrumentenmix für die kommunale Steuerung erfolgen.

Auch im Rahmen der Prozesspolitik, die den Kern der Betrachtung in der allgemeinen Wirtschaftspolitik ausmacht, haben kommunale Entscheidungsträger vorwiegend eine Beobachterrolle. Stärkere Verknüpfungen ergeben sich im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, wo Kommunen die Folgewirkungen der sich seit 20 Jahren verstärkenden globalen Arbeitsmarktprobleme auffangen müssen. Da auch in der Sozialpolitik der Kommunen der präventive Gestaltungsspielraum wegen bundesgesetzlicher Rahmenvorgaben begrenzten Charakter hat, wird die Arbeitsmarktproblematik in diesem Skript ein besonderes Gewicht erhalten. Die zweite Verknüpfung zur Wachstumspolitik ergibt sich z.B. durch die Information über staatliche Förderprogramme in der Wirtschaftsförderung oder die Standortkonkurrenz für öffentliche Einrichtungen im Forschungs- und Bildungssektor. Soweit insofern Kommunen eigenständig Wachstumspolitik betreiben, soll diese im Rahmen der regionalen Strukturpolitik behandelt werden (vgl. Kap. 5). Eine aktive wirtschaftspolitische Rolle haben Kommunen in der regionalen und sektoralen Strukturpolitik. Dieses ergibt sich z.T. daraus, dass der Bund durch die regionalen und strukturellen Folgen der Wirtschafts- und Währungsunion überfordert zu sein scheint, das Verfassungsgebot zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in die Realität umzusetzen. An die Stelle des planenden Ausgleichs tritt die verschärfte kommunale und regionale Konkurrenz. Zum anderen ergibt sich die aktive Rolle in der sektoralen Strukturpolitik daraus, dass Kommunen Leistungsträger oder -vermittler in wichtigen Bereichen wie der Energiewirtschaft, Versorgungswirtschaft und dem öffentlichen Nahverkehr sind. Für andere Bereiche, wie die Wohnungswirtschaft, ergeben sich kommunale Gestaltungsschwerpunkte durch ökologische und sozialpolitische Ziele (Bauleitplanung, Stadtplanung, Obdachlosenfürsorge usw.). Da eine Einführung keine umfassende Darstellung dieser Fachpolitiken bieten kann, wird einerseits für die kommunale Leistungspolitik ein allgemeines Kapitel (vgl. 3) über die Rolle der Kommune auf Märkten aufgenommen. In diesem Kapitel werden auch Begründungen für die eigene staatliche Wirtschaftsaktivität (Marktversagen, Theorie öffentlicher Güter) behandelt. Andererseits werden alle Fachpolitiken, die sich als kommunale Aufgabe aus der Gestaltungsfunktion für den Produktionsfaktor Boden ergeben, im Kapitel 6 in kurzer Form vorgestellt.

3. Die Kommune als Akteur auf Märkten

Staatliches Handeln vollzieht sich nicht nur in hoheitlichen, gesetzlich geregelten Gewaltverhältnissen. Insbesondere kommunales Handeln wird häufig auch als ein Handeln auf Märkten wahrgenommen. Wie die folgenden Zeitungsausschnitte zeigen, tun sich öffentliche Entscheidungsträger oft mit dieser Rolle schwer.

WK 15.3.93 Mehr Sicherheit für 7000 oder für 80 000 Mark?

Große Verwirrung um die Verlegung gebrauchter Ampeln

pg. Zwei Löcher buddeln, Ampeln reinstellen, Stromanschluß installieren. Straße aufreißen, Verbindungskabel reinlegen, Zebrastrifen aufmalen und zwei Verkehrszeichen aufstellen – fertig ist der gesicherte Fußgängerüberweg. Was kostet das, so ungefähr? Über den Daumen gepeilt 80 000 Mark, haben Fachleute des Stadtamtes den Ortsämtern im Bremer Westen und in Horn mitgeteilt. Voraussetzung ist allerdings, daß keine neuen Fußgängerampeln angeschafft werden.

Vor einigen Monaten gab es in den Beiräten Walle und Horn-Lehe lange Gespräche, als die Kommunalpolitiker von ihren Ortsamtsleitern diese Auskunft erhielten. 80 000 Mark für ein bißchen mehr Verkehrssicherheit? Eine solche Summe geben die Etats der Beiräte nicht her.

Dabei schien doch alles so einfach: In Walle sollte eine in der Emdor Straße nicht mehr benötigte Fußgängerampel zur stark befahrenen Langen Reihe umgesetzt werden. In Horn machten Verkehrsberuhigungsmaßnahmen eine Anlage an der Robert-Bunsen-Straße überflüssig, die aber am Lehester Deich dringend gebraucht wird. Doch für 80 000 Mark?

Nach der ersten Verblüffung setzte das Nachdenken ein. Warum eigentlich ein so stolzer Preis für die Verlegung einer ganz schlichten Ampel, die nicht an irgendwelche Großrechner angeschlossen wird und nicht mit anderen Lichtzeichenanlagen mit Hilfe aufwendiger Technik koordiniert werden muß? Dieter Mazur, grünes Beiratsmitglied in Horn, forschte nach. Eine erneute Nachfrage beim Stadamt ergab ganz unverbündlich, man käme vielleicht auch mit 27 000 Mark aus. Das verwirrte Mazur, allerdings nur kurzfristig. Er bat einen befreundeten Architekten, doch einmal bei einem Tiefbauunternehmen einen Kostenvorschlag für eine Ampelverlegung einzuholen.

Das Angebot der Firma: 7000 Mark plus Mehrwertsteuer. . . .

Zuletzt hatten nach Brepark-Angaben höchsten 200 bis 300 Autofahrer pro Tag ihre Wagen auf die eingezäunte Fläche gestellt. Weitaus mehr Karossen werden ein paar Meter weiter auf der Findorffer Seite der Bürgerweide abgestellt – dort gibt es die Stellplätze (noch) kostenlos. Vor allem den Pendlern, die ihre Fahrzeuge ganztägig abstellen, war der Parkplatz Bürgerweide zu teuer geworden. Bis zu 10 Mark müssen sie derzeit für einen einzigen Tag bezahlen. Macht bei 20 Arbeitstagen immerhin 200 Mark.

Das neue Sonderangebot soll nach der Freimarktpause zum 1. November für mehr Zustrom sorgen, wie Brepark-Geschäftsführer Peter Rienacker auf Anfrage sagte. Er bedauerte sehr, daß die Überwachung des ruhenden Verkehrs in der Innenstadt mangelhaft sei: „Wer den ganzen Tag

fast ohne Risiko kostenlos am Straßenrand parken kann, der wird sein Fahrzeug nicht auf der Bürgerweide abstellen und in die Stadt laufen.“

Klaus Hinte vom Stadamt sagte, für die Innenstadt seien 17 Überwacher zuständig, von denen ständig etwa ein Drittel durch Urlaub oder Krankheit ausfalle. Bei zwei Schichten blieben dann rein rechnerisch 5,5 Überwacher für die gesamte Altstadt. Zum Vergleich: Die Stadt Düsseldorf setzt 160 Mitarbeiter für die Parkraumüberwachung ein.

Für Rienacker gehört die intensive Überwachung unabdingbar zum Parkraumkonzept. Es sieht vor, daß die Parkuren am Rande der Innenstadtstraßen die teuersten Parkplätze mit einem Stundenpreis von drei Mark bieten. Etwas billiger wird es in den Parkhäusern, günstigstes Angebot für Autofahrer sollte die Bürgerweide sein, preislich nur noch von den ÖPNV-Tarifen unterboten. Der Plan der Brepark, bei der Parkraumüberwachung dem Stadamt zur Hand zu gehen, wurde vom Personalrat abgelehnt.

Derzeit werden die Vorbereitungen dafür getroffen, die Grasparkplätze auf der Bürgerweide zu Beginn des Jahres 1994 abzuschaffen. Lediglich der Beirat Findorff hat dagegen noch Bedenken. Er befürchtet eine Verdrängung des parkenden Blechs in die Wohnstraßen. WK 24.9.93

efe. In der freien Marktwirtschaft bestimmen Angebot und Nachfrage die Preise. Daß auch städtische Unternehmen diese Gesetzmäßigkeit nicht außer Kraft setzen können, mußte die Brepark am Beispiel Bürgerweide schmerzlich erfahren. Immer weniger Autofahrer stellten ihr Fahrzeug auf dem Teil der Fläche ab, auf dem Parkgebühren kassiert werden. Nun sollen die Preise deutlich gesenkt werden, ab 1. November kostet das Ticket für den ganzen Tag wieder drei Mark, wenn der Aufsichtsrat zustimmt.

Parkplatz Bürgerweide wird ab November wieder billiger

Brepark beklagt mangelnde Überwachung abgestellter Autos

Preissteigerungen öffentlicher Leistungen stehen in der öffentlichen Kritik. Die Bedingungen kommunaler Preispolitik scheinen besonderer Art zu sein, wobei selbst bei öffentlichen Monopolen Marktbedingungen zu Änderungen zwingen können (vgl. die Senkung der Parkgebühren).

Ebenso kritisch wird die öffentliche Beschaffung von Leistungen auf Märkten betrachtet. Eingezwängt durch interne Zuständigkeiten und rechtliche Regeln sind Verwaltungen oft nicht imstande, flexibel und preisgünstig einzukaufen. Völlig außer acht bleibt bei dieser Betrachtung, dass Marktregulation für die Verwaltung neben dem Absatz von Leistungen gegen Entgelt und der Beschaffung von Leistungen auf Märkten weitere Dimensionen haben kann. So gibt es Quasimärkte, auf denen Leistungen ohne Entgelt abgegeben werden, trotzdem aber Formen der Marktregulation auftreten (z.B. Bildungssektor - Schulen). Es gibt interne Märkte, bei denen Wettbewerbssteuerung innerhalb der Verwaltung als Regulativ genutzt wird. Schließlich tritt auch bei hoheitlichem Handeln der Staat dem Bürger oft in einer Form gegenüber, die bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit marktnahes Verhalten erkennen lässt. Es gibt somit viele Gründe dafür, sich mit Gesetzmäßigkeiten von Märkten näher zu befassen und hieraus Schlussfolgerungen für das richtige Verhalten öffentlicher Verwaltungen zu ziehen. Dieses soll in diesem Kapitel in fünf Schritten erfolgen.

- Im ersten Abschnitt sind die begrifflichen und theoretischen Grundlagen zum Gegenstandsbereich Markt zu klären.
- Folgend müssen wir uns mit Rahmenbedingungen für Märkte innerhalb der sozialen Marktwirtschaft beschäftigen.
- In einem dritten Schritt ist darzustellen, warum der Staat allgemein bzw. regionale Gebietskörperschaften im besonderen in das Marktgeschehen eingreifen, wie solche Eingriffe erfolgen können und welche Wirkungen sie haben.
- Im vierten Abschnitt werden dann die Bedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Anbieter von Leistungen dargestellt.
- Schließlich wird im letzten Teil auch die Situation öffentlicher Nachfrager von Leistungen und die Bedeutung interner Marktsteuerung für die Verwaltung dargestellt.

3.1 Was ist ein Markt? Wie lassen sich Marktbedingungen analysieren?

3.1.1 Marktbegriffe

Der **Begriff Markt** wird z.B. definiert als:

- jedes Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage,
- Summe von Tauschbeziehungen für bestimmte Güter oder Leistungen,
- Kontakt von Anbietern und Nachfragern zwecks Ankauf oder Verkauf eines Gutes bzw. einer Leistung,
- ökonomischer Ort des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage.

Aus den Gemeinsamkeiten und Unterschieden dieser Definitionsversuche wird deutlich, dass sich das Verständnis von Märkten von dem Bild des Wochenmarktes, wo bestimmte Güter (z.B. Kartoffeln), an einem Ort und einer vorher festgelegten Zeit, von Händlern angeboten und Käufern nachgefragt werden und dann bei gegebener Qualität auch einen einheitlichen Preis erzielen, deutlich entfernt hat.

So gibt es Märkte nicht nur für Sachgüter, sondern auch für (Dienst-)Leistungen, für Tauschmittel wie das Geld oder auch für Informationen. Von einem Markt wird aber immer dann gesprochen, wenn es um Tauschvorgänge für abgrenzbare knappe Güter oder Leistungen geht (**sachliche Abgrenzung**). Unterscheiden sich solche Güter nach der Qualität, so lassen sich wieder Teilmärkte oder Marktsegmente finden. So gibt es in jeder Stadt einen Bodenmarkt. Je nach Lagegunst und Nutzungsmöglichkeiten für eine Fläche ergeben sich jedoch unterschiedliche Preise für Grundstücke.

In Abhängigkeit von der Möglichkeit und der Bereitschaft, diese Güter oder Leistungen zu transportieren oder allgemeiner von ihrer Mobilität, hat auch die Ortsbindung eines Marktes ganz unterschiedliche Formen (**räumliche Abgrenzung**). Der Bodenmarkt ist wegen völliger Immobilität an die Bedingungen einer Stadt gebunden, andere Güter werden regional oder auch national gehandelt. Nimmt man Beispiele wie den Geldhandel, wo sich Tauschbewegungen am Telefon weltweit und rund um die Uhr abspielen, so hat der Markt internationale Dimensionen.

Am Beispiel des Geldhandels wird auch jedem Betrachter deutlich, dass Märkte nicht etwas statisches, beständiges sind, sondern dass Marktbedingungen im Zeitablauf schwanken (**zeitliche Abgrenzung**), wie die sich permanent verändernden Zinsen oder Wechselkurse von Währungen.

3.1.2 Aufgaben von Märkten in einer marktwirtschaftlichen Ordnung

In einer Marktwirtschaft erfolgt die Koordination von Entscheidungen zu erheblichem Anteil über die Selbstregulation vieler einzelner Anbieter und Nachfrager von Gütern und Diensten. Diese Form der Regulierung kann in einer Gesellschaft nicht ausschließlich angewandt werden. Vielmehr hat der Staat sowohl eine wesentliche Funktion für die Rahmenbedingung von Märkten als auch im Zuge der Expansion von Märkten. Hierauf wird in diesem Abschnitt partiell noch eingegangen. An dieser Stelle sollen daher nur in Übersichtsform wichtige **Funktionen von Märkten** aufgelistet werden, die diese je nach realen Marktbedingungen mehr oder weniger gut erfüllen.

- **Koordinationsfunktion**

In einer Marktwirtschaft besteht eine wesentliche Aufgabe der Märkte darin, viele Einzelpläne von Wirtschaftssubjekten (Haushalte, Unternehmen, Staat) mit Hilfe des Preismechanismusses in Einklang zu bringen. Einzelpläne von Produzenten und Konsumenten stimmen in der Realität zunächst nicht überein. So mag z.B. die regionale Landwirtschaft von einer hohen Nachfrage nach Biogemüse überrascht sein. Märkte reagieren hierauf mit steigenden Preisen, die entweder Konsumenten abschrecken oder (mittelfristig) weitere Produzenten auf den Markt locken. Am Ende wird eine Abstimmung der Pläne der Anbieter und Nachfrager erwartet. Dieses bezeichnet man auch als:

- **Ausgleichsfunktion**

Ein funktionierender Markt ist dadurch gekennzeichnet, dass Mengendivergenzen zwischen angebotenen und nachgefragten Gütern nicht durch Warteschlangen und Zuteilungssysteme ausgeglichen werden. Kaviar oder echter Naturlachs ist auch in der BRD knapp. Der hohe Preis sorgt dafür, dass vielen potentiellen Interessenten schon im Vorfeld ihrer Konsumplanungen der Wunsch vergeht.

- **Wertbestimmungsfunktion**

Die Wertbestimmung für Güter und Leistungen wird in einer Marktwirtschaft i.d.R. anonym über Märkte vorgenommen. Dieses gilt nicht dort, wo staatlich-administrierte Preise vorliegen oder Preise als Verhandlungslösung (z.B. Tarifverträge) zwischen organisierten Gruppen festgelegt werden. Die über Märkte erfolgte Wertbestimmung geht dann z.B. in wichtige gesamtwirtschaftliche Maßgrößen wie die Berechnung der Wertschöpfung in einer Volkswirtschaft (vgl. Kap. 5) oder die Ermittlung von Preisindizes (Messung von Inflation) ein.

- **Allokationsfunktion**

Märkte nehmen eine Allokationsfunktion für die gesamte Wirtschaft wahr. Darunter versteht man die möglichst optimale Verteilung knapper Güter oder Produktionsfaktoren in der gesamten Wirtschaft. Der Theorie nach locken Gewinne, die auf bestimmten Märkten eine höhere Rendite (Kapitalverzinsung) versprechen als dies woanders möglich ist, die Produktionsfaktoren in die sinnvollste Verwendung.

- **Selektionsfunktion**

Märkte bestrafen diejenigen Anbieter, die entweder schlechtere Waren/Leistungen bei gegebenem Preisniveau oder gleich gute Waren zu höheren Preisen anbieten. Anbieter mit einer ungünstigen Kostenstruktur, die sich dem Wettbewerbsdruck des Marktes nicht anpassen, finden für ihre Leistungen keinen Absatz mehr, sie werden vom Markt selektiert. Die Selektionsfunktion des Marktes belohnt somit Anstrengungen zur Rationalisierung.

- **Innovationsfunktion**

Verbesserte Marktchancen erhält ein Anbieter nicht allein durch die kostengünstigere Produktion bekannter Güter und Leistungen. Noch attraktiver ist vielmehr die Entwicklung und Durchsetzung neuer Produkte am Markt, die einem Bedürfnis der Nachfrager entsprechen. Hieraus entsteht zumindest zeitweilig eine konkurrenzlose Situation, die bei gutem Absatz auch Gewinnchancen bietet. Ein Beispiel für eine derartige Produktinnovation ist die Entwicklung der digitalen Fotokamera. Ein neues, durch Patente geschütztes Produkt, welches einem breiteren Nutzerkreis völlig neuartige Gestaltungsmöglichkeiten bietet, verspricht dem innovativen Unternehmen eine günstige wirtschaftliche Entwicklung. Dem steht allerdings das Risiko gegenüber, dass ggf. hoher Aufwand für Forschung und Entwicklung in Produkte investiert wird, die hinterher sich am Markt nicht durchsetzen oder von der Konkurrenz technisch überholt werden.

3.1.3 Marktformen

Die Bedingungen auf Märkten sind nicht nur von der Art der gehandelten Güter und Dienste, sondern auch in hohem Maße davon abhängig, wie die Marktseiten (Anbieter und Nachfrager) strukturiert sind. Als Grobsortierung für die Einteilung von Märkten hat sich daher die folgende Typisierung bewährt:

Abb. 1: Schema der Marktformen

Anbieter \ Nachfrager	Viele	Wenige	Einer
Viele	Vollständige Konkurrenz	Angebots-Oligopol	Angebots-Monopol
Wenige	Nachfrage-Oligopol	Zweiseitiges Oligopol	beschränktes Angebotsmonopol
Einer	Nachfrage-Monopol	beschränktes Nachfragemonopol	Zweiseitiges Monopol

3.1.4 Preisbildung auf Märkten

Die Preisbildung auf Märkten ergibt sich aus dem Wechselspiel von Angebot und Nachfrage nach Gütern und Leistungen. Vor der Beschäftigung mit der Frage, wie Preise zustandekommen und sich ggf. ändern, muss also die Frage stehen, was denn das Angebot und die Nachfrage auf Märkten bestimmt - oder abstrakt - die Frage nach den **Determinanten von Angebot und Nachfrage**. Wir wenden uns zunächst der Nachfrageseite zu und wollen mögliche Determinanten am Ausgangsbeispiel des innerstädtischen Parkplatzes erläutern.

3.1.4.1 Determinanten der Nachfrage

Grundinformationen, die das Ausmaß einer möglichen Nachfrage nach einer Leistung bestimmen, ergeben sich zunächst aus demografischen Daten. Die potentielle **Zahl der Nachfrager** nach einem innerstädtischen Parkplatz ergibt sich offensichtlich aus der Gesamtzahl der Autobesitzer in einer Region, die entweder als Berufs- oder als Einkaufspendler die Innenstadt regelmäßig aufsuchen. Hiervon wären dann diejenigen Autobesitzer abzuziehen, die entweder einen Firmenparkplatz nutzen können oder trotz Pkw den Öffentlichen Personennahverkehr vorziehen. Weitere Einschränkungen für einen konkreten öffentlichen Parkplatz, wie im obigen Beispiel, ergeben sich aus der relativen Lagegunst zum eigentlichen Ziel (Arbeitsplatz, Einkaufsort). Ist die Entfernung zu groß, so schwindet der zeitliche Vorteil der Autofahrt bzw. die damit verbundene Bequemlichkeit, denn nun wird ein Fußweg fällig oder es muss ein ergänzendes Verkehrsmittel benutzt werden (Bus, Straßenbahn, Taxi).

Die Summe dieser Überlegungen des Autofahrers kann auch als seine **Nutzeneinschätzung für das Gut** „Parkplatznutzung“ bezeichnet werden. Die konkrete feststellbare Nachfrage hängt natürlich auch davon ab, welche **Preise** der Autofahrer **für vergleichbare Leistungen** erwartet. Im obigen Zeitungsausschnitt findet sich die folgende Abstufung für ein Parkraumkonzept:

Stufe	Parkmöglichkeit	Preis	vorgesehene Nutzer
1.	Parkuhren Innenstadt	3,--/Std.	Kurzzeitparker
2.	Parkhäuser Innenstadt	weniger	Langzeiteinkauf
3.	Parkplatz Bürgerweide	3,--/Tag	Berufspendler, Langzeiteink.
4.	ÖPNV	< 60 DM/Monat	

Auch ohne einen konkreten Preisvergleich der verschiedenen Angebote wird der einzelne Autofahrer nach seinen bisherigen Erfahrungen die jeweiligen Vorteile eines Parkplatzes (Nähe zum Ziel, Sicherheit des Fahrzeugs usw.) mit dem zu entrichtenden Entgelt vergleichen und danach auswählen. Die Wahl kann auch von der wechselnden Knappheit zu unterschiedlichen Zeiten beeinflusst sein. So bleibt dem Innenstadtbesucher in der Haupteinkaufszeit auch bei vorhandener Zahlungsbereitschaft häufig nur der längere Weg - z.B. wenn schon alle Parkuhren und -häuser belegt sind. Aus unserem Beispiel wird zugleich deutlich, dass nicht nur der Preis eines bestimmten Gutes für den Nachfrager von Bedeutung ist, sondern vor allem der Preis- und Nutzenvergleich zwischen Gütern und Leistungen, die sich für den gleichen Zweck eignen. Von Bedeutung sind also auch die **Preiserwartungen für Substitutionsgüter**. Hierzu können auch solche Güter zählen, die der Anbieter der Leistung in seinem offiziellen Konzept nicht vorgesehen hat. So blieb wegen des zu hohen Preises der Parkplatz in unserem Beispiel auch deshalb unbenutzt, weil ein erheblicher Anteil der Autofahrer das Parken auf illegalen Plätzen (abgelaufene Parkuhren, Parkverbotsbereiche) vorzog. Bei zu geringer Kontrolldichte in der Überwachung des ruhenden Verkehrs waren die Parkplätze hier offensichtlich nicht nur näher zum Ziel, sondern auch insgesamt billiger, als die 10 DM pro Tag für einen Platz am Rande der Innenstadt. Ob sich Autofahrer das Parken in der Stadt leisten können, hängt schließlich auch noch davon ab, wie sich das **verfügbare Realeinkommen** der Autofahrer entwickelt. Auch die **Entwicklung der Einkommensverteilung** mag schließlich eine Determinante dafür sein, wer in der Bevölkerung sich welche Güter noch leisten kann. Wenn allerdings im Rahmen unseres Beispiels gegen höhere Parkgebühren mit dem Argument gestritten wird, der Innenstadtzugang bliebe dann nur noch „reichen Bevölkerungsschichten“ vorbehalten, so ist auf den subventionierten Nahverkehr als umweltfreundliche Zugangsalternative hinzuweisen.

Aus der abschätzenden Bewertung der hier aufgeführten Determinanten der Nachfrage kommen konkrete Kaufentscheidungen von Nachfragern zustande. Diese Entscheidungen berücksichtigen dann nicht nur Nutzen und Preise unmittelbarer Substitutionsgüter, sondern auch das Faktum, dass jeder Verbraucher eine verfügbare DM nur einmal ausgeben kann (bei begrenztem Kreditrahmen!). Letztlich konkurrieren also alle Güter einer Volkswirtschaft um die Gunst zahlungskräftiger Nachfrager.

3.1.4.2 Determinanten des Angebots

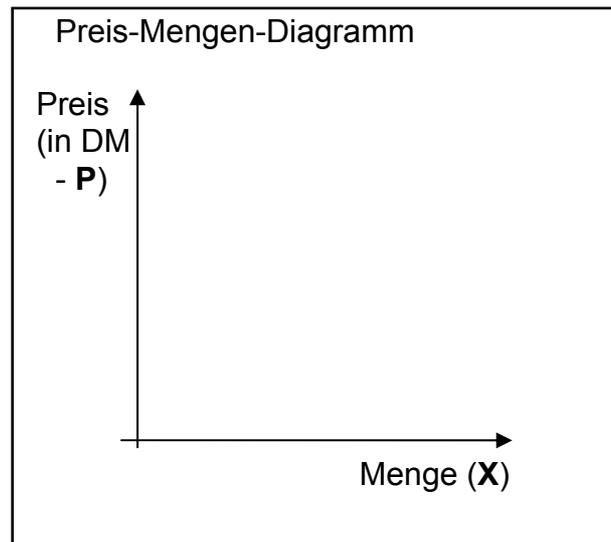
Bei der Beschreibung von Bestimmungsgründen für das an Märkten verfügbare Angebot an Gütern und Leistungen ist im folgenden zunächst auf private Anbieter (Unternehmen) abzustellen, da das Verhalten öffentlicher Leistungsanbieter häufig abweicht.

Ob sich ein Unternehmen auf einen konkreten Markt mit einem Leistungsangebot begibt, hängt zunächst einmal von den **Preiserwartungen für das anzubietende Gut und mögliche Produktionsalternativen** ab. Der rational kalkulierende Unternehmer wird vor der Entscheidung, ob er auf einem Innenstadtgrundstück ein Parkhaus baut, zunächst prüfen, welche Einnahmeerwartungen sich mit einem Parkhaus im Vergleich z.B. zu einem Büro- und Geschäftshaus verbinden. Wenn wir beim Unternehmer Gewinnmaximierung als Ziel unterstellen, so reicht eine Einschätzung möglicher Einnahmen für eine Entscheidung nicht aus (**Gewinnerwartungen**). Wenn Gewinn als Ertrag - Kosten zu definieren ist, so wird in die Entscheidung mit einfließen, welche Kosten mit der Bereitstellung von Parkhausplätzen im Vergleich zu anderen Nutzungsarten verbunden sind (**Kostenstruktur der Branche und des konkreten Anbieters**). Kann ein einzelner Anbieter, der z.B. den Bau eines Parkhauses kalkuliert, seine eigenen Kosten noch relativ gut berechnen, so sind die anderen Größen, die für seine Entscheidung bedeutsam sind, mit vielen Unsicherheiten besetzt. Diese Unsicherheit und Unübersichtlichkeit nimmt mit der **Zahl der Anbieter** zu. Schließlich ist die Unsicherheit von Entscheidungen für den Anbieter vom **technischen Fortschritt** abhängig, der einen Markt prägt. So ließen sich die laufenden Kosten im Parkplatzgewerbe z.B. durch automatische Schrankensysteme und Kassenautomaten senken. Derartige Technik ist nachrüstbar, gefährdet also eine bereits getätigte Investition in ihrer Rentabilität nicht. Aus anderen Branchen sind jedoch Beispiele bekannt, in denen Erfindungen die alten Anlagen rasch entwerteten.

3.1.4.3 Maßgrößen für Angebot und Nachfrage

Die Analyse der Bedingungen auf einzelnen Märkten (**Mikroökonomie**) kann entweder komparativ-statisch oder dynamisch erfolgen. Bei der dynamischen Analyse geht es darum, die Marktentwicklung im Zeitablauf zu erklären. Hier wird z.B. die Entwicklung der Marktformen und der Marktanteile von Unternehmen als Folge von Produktinnovationen oder von Unternehmensstrategien erklärt. Bei der komparativ-statischen Analyse wird demgegenüber versucht, Marktergebnisse, wie den für Güter einsetzenden Preisbildungsprozess und die am Markt verkaufbaren Gütermengen aus den in einer bestimmten Situation gegebenen Marktbedingungen (Marktform, Verhalten von Anbietern und Nachfragern) abzuleiten. Ändern sich die Marktergebnisse, so wird versucht, dieses von den verursachenden Änderungen der Marktbedingungen her nachzuzeichnen. Hierbei beschränkt man sich üblicherweise auf zwei **Analysedimensionen**, den für ein Gut am Markt erzielbaren **Preis** (in DM) und die für unterschiedliche Preise dieses Gutes angebotene, nachgefragte oder absetzbare **Menge**.

Abb. 2



Zur Begründung der im Preis-Mengen-Diagramm dargestellten Reaktionskurven für das Angebot oder die Nachfrage werden Determinanten des Angebots, wie die Produktionskosten von Anbietern oder der Nachfrage (z.B. Einkommensentwicklung) zusätzlich betrachtet. Als Maßgröße zur Kennzeichnung von Kurvenverläufen wird die sog. **Preiselastizität** verwendet. Diese Größe gibt an, welche Mengenänderungen beim Angebot oder der Nachfrage durch eine Preisänderung ausgelöst werden. Eine nähere Erläuterung soll unten im Beispiel erfolgen.

Schon die Ausgangsgrafik der statischen Analyse weist jedoch eine wesentliche Beschränkung auf. Die Aussagen gelten immer nur für einen Markt mit einem ganz konkreten, einheitlichen (homogenen) Gut und dieses auch nur für einen bestimmten Zeitpunkt. Die Übertragung von Ergebnissen aus Modellanalysen auf reale Märkte erfordert daher vor allem eine Überprüfung, wieweit Annahmen und Realität übereinstimmen. Hierzu jedoch später. Zunächst wollen wir für zwei Marktformen des oben angeführten Spektrums die Grundmodelle vorstellen. Dieses soll einmal die Marktform der vollständigen Konkurrenz und zum anderen das Angebotsmonopol sein. Die Auswahl ergibt sich nicht daraus, dass dieses die praktisch vorherrschenden Marktformen sind, sondern begründet sich aus relativ einfachen Aussagemöglichkeiten, die teilweise auf andere Marktformen übertragbar sein mögen.

3.1.4.4 Vollständige Konkurrenz

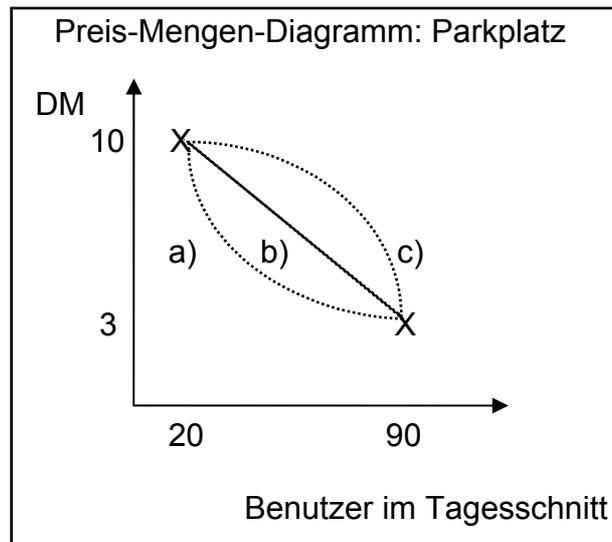
Die Annahmen des Modells:

- Wie bereits aus dem Marktformenschema zu entnehmen, geht das Modell der vollständigen Konkurrenz von vielen kleinen Anbietern und Nachfragern aus, die selbst keine Marktmacht ausüben können. Dieses bedeutet auch, dass Marktpreise für sie ein Datum darstellen, dem sie sich anpassen müssen. Die eigene Entscheidung besteht darin, ob man zum geltenden Preis kauft/produziert-verkauft oder nicht. Diese Situation wird auch als **Mengenanpassung** bezeichnet.
- Es wird jeweils die Wirkung von Angebot und Nachfrage für ein gleichmäßiges - **homogenes** - Gut betrachtet. Diese Annahme schließt z.B. Qualitätsdifferenzen, die natürlich auch Preisunterschiede rechtfertigen würden, aus. Als ein solches homogenes Gut kann z.B. ein Liter Normalbenzin mit einer definierten Oktanzahl angesehen werden.
- In der Realität benötigen Anbieter und Nachfrager Zeit für ihre Entscheidungen. Wir betrachten die Zeitdimension nicht, was zugleich besagt, dass unsere Aussagen nur bei sehr **hoher Anpassungsgeschwindigkeit der Marktteilnehmer** als Tendenzaussagen akzeptabel sind.
- Wir unterstellen **Rationalverhalten** der Marktteilnehmer (z.B. gekauft wird beim preisgünstigsten Anbieter). Diese Annahme besagt zugleich, dass die Anbieter und Nachfrager sich nicht von persönlichen Präferenzen bei Ihren Entscheidungen leiten lassen.
- Die Marktteilnehmer kennen die am Markt verfügbaren Mengen und Preise, d.h. es herrscht **Markttransparenz**.
- Anbieter und Nachfrager können jederzeit frei über ihre Marktteilnahme entscheiden. Es gibt somit **keine Marktzugangs- oder -austrittsbeschränkungen**.
- Wir betrachten jeweils nur die Wirkung einzelner Verhaltensannahmen oder Datenänderungen. Dieses bedeutet zugleich die Annahme, „andere Daten wie Preise anderer Güter haben sich nicht geändert“ (**ceteris-paribus-Klausel**).

(1) Die Nachfrage

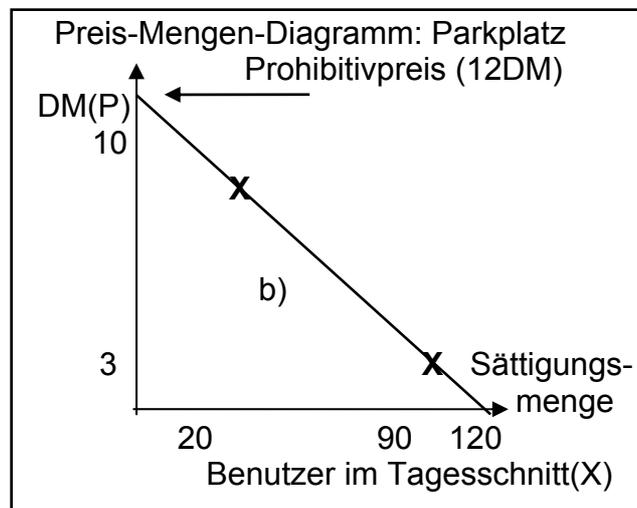
Das „typische“ Marktmodell der vollständigen Konkurrenz geht davon aus, dass die Nachfrager bei einem hohen Preis von einem Gut nur eine geringe Menge kaufen wollen, während zu einem geringen Preis die Nachfrage mengenmäßig steigt. Als Beispiel mag wieder unser Parkplatz dienen. Als der Tagespreis noch bei 10 DM lag wurde der Platz nur von wenigen Autofahrern (und auch nicht für den ganzen Tag) angenommen. Mit der Preissenkung auf 3 DM weitet sich die Zahl der Parkplatzbenutzer aus. Zwischen diesen beiden Preisen, zu denen die Mengenreaktion der Nachfrager beobachtet werden kann, liegen verschiedene Möglichkeiten des Verhaltens, die mit den gestrichelten Linien a),b),c) angedeutet werden.

Abb. 3:



Sollten die Verhaltensmuster auch über das betrachtete Preissegment hinaus Gültigkeit haben, so wäre im Falle b) mit dem linearen Verlauf der Nachfragekurve auszurechnen, zu welchem Preis überhaupt kein Parkplatzbenutzer mehr erscheint (= **Prohibitivpreis**) und welche maximale Nutzerzahl der Platz zum Null-Tarif finden wird (= **Sättigungsmenge**).

Abb. 4:



Die Nachfragefunktion würde im Falle b) die Form $X = 120 - 10P$ annehmen. Aus den Preis- und Mengenangaben unseres Beispiels lässt sich auch die **Preiselastizität der Nachfrage** berechnen. Diese wird für endliche Änderungen definiert als:

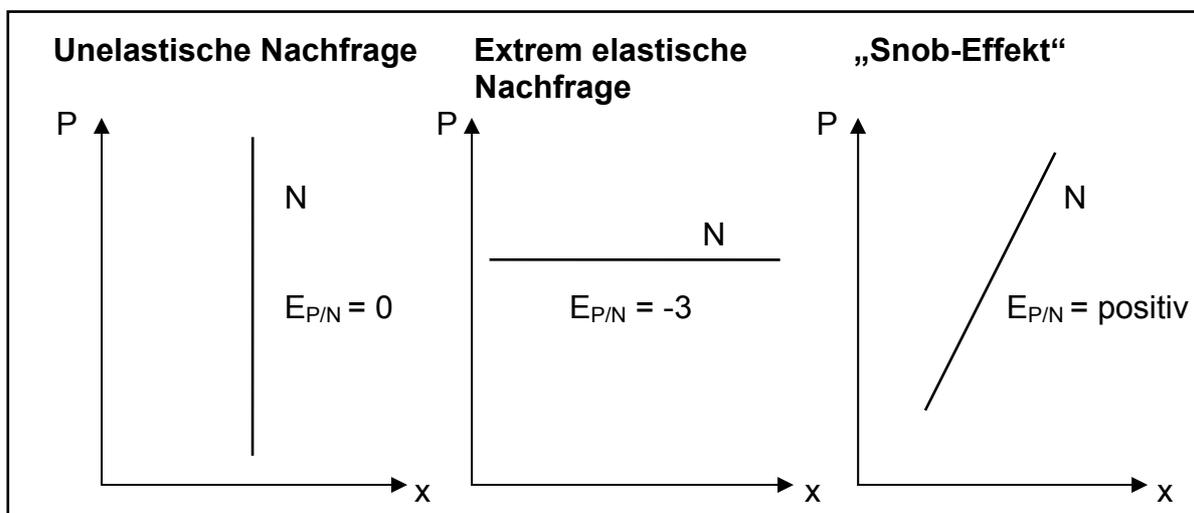
$$E_{P/N} = \text{Mengenänderung (in \%)} / \text{Preisänderung (in \%)}^3$$

³ Zur detaillierten Darstellung von Elastizitätsmaßen und zur Definition von Punktelastizitäten vgl. Schumann, J.: Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, Berlin 1971, S. 44 ff.

Für unser Beispiel wurde der Preis von 10 auf 3 DM also um 70% gesenkt. Hierauf erfolgt eine Ausweitung der Nachfragemenge um 70 Kunden oder 350%. Es ergibt sich eine Preiselastizität der Nachfrage von $(+350)/(-70) = -5$.

Bedeutsam ist das Elastizitätsmaß zur Charakterisierung des Verbraucherverhaltens. Im Normalfall wird erwartet, dass Nachfrager auf Preiserhöhungen durch Einschränkungen der gekauften Menge reagieren und umgekehrt Preissenkungen mit einer Ausweitung der Nachfrage begegnen. Für diesen Fall nimmt die Preiselastizität einen negativen Wert an. In der Realität lassen sich jedoch auch Sonderfälle beobachten, wo der Preis eines Gutes in den beobachtbaren Bereichen auf die nachgefragte Menge ohne Einfluss ist. In diesem Fall geht die Preiselastizität gegen Null, man spricht von unelastischer oder starrer Nachfrage. Das andere Extrem besteht darin, dass bereits auf sehr geringe Preisänderungen große Mengenänderungen erfolgen. Die Preiselastizität geht dann gegen $-\infty$. Man spricht von sehr elastischer Nachfrage. Als Sonderfall ist ferner bekannt, dass Verbraucher auf Preissteigerungen mit einer Mengenausweitung reagieren (d.h. positive Preiselastizität). Dieses kann einerseits mit dem sog. „Snob-Effekt“ erklärt werden, wo Konsumenten von Luxusgütern mit einer abgehobenen Preisforderung einen steigenden Status verbinden. Andererseits kann eine Erklärung in den Grenzen einer statischen Betrachtung liegen, wo die künftigen Preiserwartungen der Nachfrager nicht Gegenstand der Analyse sind.

Abb. 5: Sonderfälle des Nachfrageverhaltens

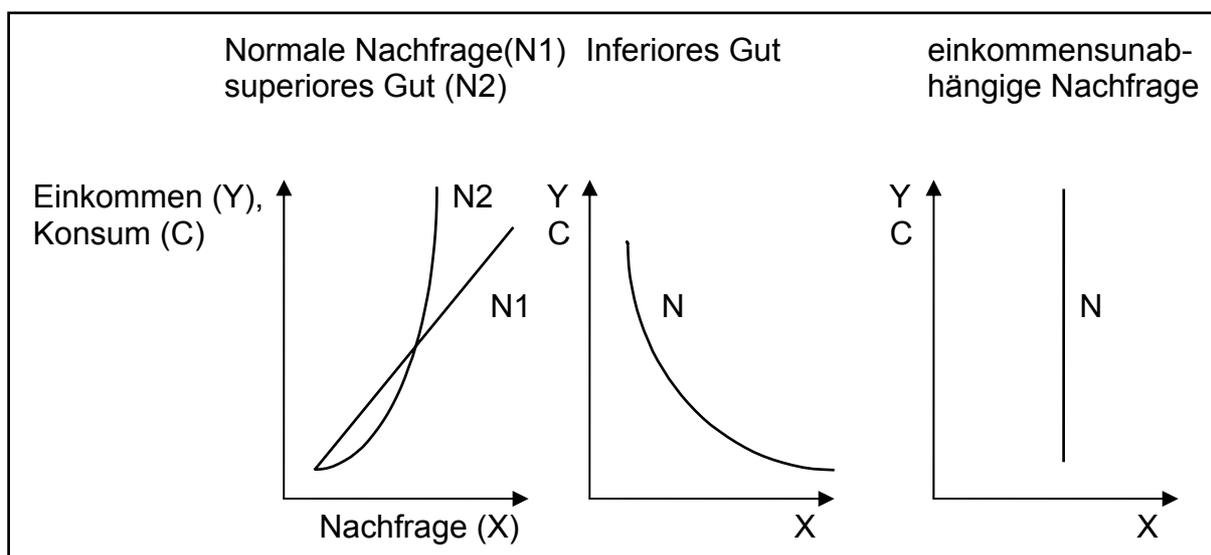


Das Verhalten der Nachfrage lässt sich nicht nur in Bezug auf den Preis eines bestimmten Gutes analysieren. Andere typische Betrachtungen beziehen sich auf Verhaltensänderungen, die von Preisänderungen auf verbundenen Märkten ausgelöst werden.

Werden für unser Parkplatzbeispiel die Preise für den öffentlichen Personennahverkehr erhöht, so kann man annehmen, dass die Attraktivität des Pkw und damit auch die Nachfrage nach Parkplätzen relativ steigt. Es handelt sich somit um die Wirkung von Preisänderungen bei einem **substitutiven Gut**. Erhöhen sich demgegenüber die Kosten der Pkw-Nutzung z.B. durch massive Erhöhung der Mineralölsteuer, so wird nicht nur die Krafffahrzeugnutzung, sondern auch die Inanspruchnahme des **komplementären Gutes** Parkplatz abnehmen. Die Messung dieses Zusammenhangs wird mit dem Begriff **Kreuzpreiselastizität** ($E_{P1/N1} = \text{Mengenänderung Nachfrage Gut 2 (in \%)} / \text{Preisänderung Gut 1 (in \%)}$) bezeichnet. Der Wert der Kreuzpreiselastizität wird im Normalfall bei substitutiven Gütern positiv und bei komplementären Gütern negativ sein.

Von erheblichem Interesse insbesondere für die längerfristige Entwicklung eines Marktes ist schließlich auch die Frage, wie Nachfrager auf Einkommensveränderungen reagieren. Steigt das Einkommen der Haushalte ganz generell, so sollte man für den Normalfall annehmen, dass auch die Konsumausgabe und damit der mengenmäßige Absatz von Gütern steigt. Dieses gilt jedoch nicht für alle Güter in gleichem Maße. So gibt es Güter des täglichen Bedarfs, deren Nachfragemenge eher von der Haushaltsgröße abhängt als vom Einkommen (Zucker, Salz). Bei anderen Gütern kann angenommen werden, dass bei steigendem Einkommen die Nachfrage mengenmäßig sinkt. Derartige Güter werden auch als **inferiore Güter** bezeichnet. Ein solches inferiores Gut mag im öffentlichen Sektor der öffentliche Personennahverkehr sein. Steigt das Einkommen, können es sich immer mehr Menschen leisten, auf teurere Krafffahrzeuge umzusteigen. Neben den inferioren Gütern gibt es auch solche, deren Nachfrage bei wachsendem Einkommen überproportional steigt (**superiore Güter**). Im privaten Sektor der Wirtschaft zählte in den letzten Jahrzehnten der Bereich der Urlaubsreisen in diese Kategorie. Für den öffentlichen Sektor wurde das Wachsen der Staatsquote häufig damit erklärt, dass Angebote im Bereich der sozialen Infrastruktur (Bildung, Kultur) superiore Güter seien. Diese Aussage gilt sicherlich für die Inanspruchnahme öffentlicher Angebote. Ob sie auch für die Zahlungsbereitschaft individueller Nachfrager gilt, bedürfte näherer Untersuchung.

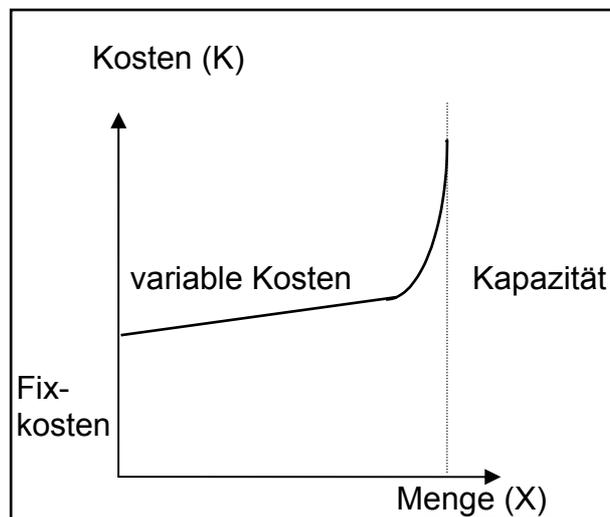
Abb. 6: Einkommens-Konsum-Kurven



(2) Das Angebot

Im Modell der vollständigen Konkurrenz gilt die Annahme, dass vielen Nachfragern nach einem Gut auch viele mögliche Anbieter gegenüberstehen. Für ein einheitliches, **homogenes Gut** sollte es am Markt nur einen Preis geben können. Die Überlegungen eines gewinnmaximierenden Anbieters werden dann vor allem durch seine Kosten bestimmt. Die Kosten, z.B. eines Parkplatzbetreibers, sind bestimmt durch solche Bestandteile, die mengenunabhängig anfallen (z.B. Zinsen für Kauf des Grundstücks) und anderen Kosten, die mit der Menge der Nutzer steigen, wie dem Aufwand für die Säuberung oder Löhne für Aushilfskräfte. Es könnte plausibel sein, dass die variablen Kosten weitgehend mengenproportional verlaufen, aber zur Kapazitätsgrenze hin ansteigen (Überstundenzuschläge, Kosten für Arbeit an Wochenenden oder Nachtschichten). Die Kostenfunktion hätte dann folgenden Verlauf:

Abb. 7: Kosten eines Anbieters

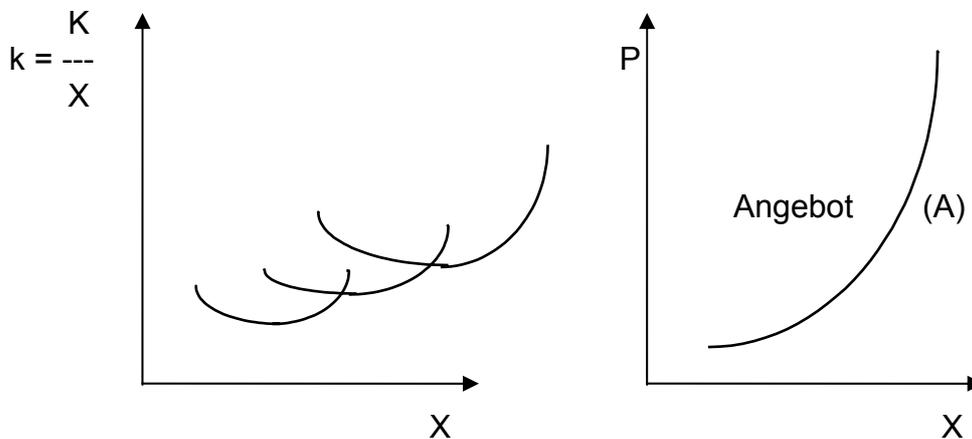


Sollte diese Annahme realistisch sein, so ergeben sich **Stückkosten** (= Gesamtkosten / Menge), die zunächst fallen und nach einem Stückkostenminimum nahe der Kapazitätsgrenze wieder ansteigen. Da unser Modell (im Gegensatz zur Realität der Parkplatzsituation in den meisten deutschen Innenstädten) viele kleine unabhängige Anbieter voraussetzt, werden nicht alle Kosten in gleicher Höhe haben. Wenn der einzelne Anbieter den Marktpreis nicht beeinflussen kann, wird er sein Angebot nur dann (und bis zu einer Menge) aufrechterhalten, wenn seine Stückkosten vom Preis gedeckt werden. Die gewinnmaximale Menge liegt für den Anbieter dort, wo die Kosten, die durch die letzte erzeugte Mengeneinheit entstehen, gerade dem erzielbaren Preis entsprechen⁴ (**Grenzkosten** = Preis).

⁴ Zur Ableitung der gewinnmaximalen Angebotsmenge bei vollständiger Konkurrenz vgl. z.B. Schumann, a.a.O., S. 69 ff.

Aus den skizzierten Überlegungen ist eine **Angebotsfunktion** ableitbar, die **eine mit dem am Markt erzielbaren Preis steigende Angebotsmenge** erwarten lässt.

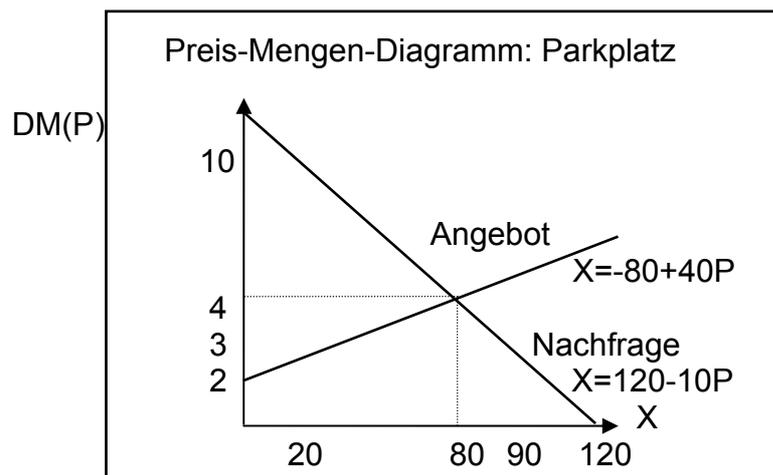
Abb. 8: Stückkosten verschiedener Anbieter ergeben das Gesamtangebot



Hieraus ergibt sich eine positive Preiselastizität des Angebotes als Erwartung an das normale Verhalten. Für unseren dritten Schritt, die Überlegung, wie die Preisbildung und der Ausgleich von Anbieter- und Nachfragerplänen am Markt erfolgt, wollen wir die oben skizzierte Angebotsfunktion vereinfachen. Wir unterstellen eine lineare Angebotsfunktion, bei der sich bis zu einem Einstiegspreis von 2 DM wegen der Fixkosten kein Anbieter findet. Bei einem Preis von 5 DM soll dann die angebotene Menge auf 120 steigen. Hieraus ergibt sich eine Angebotsfunktion mit der Form:
 $X = -80 + 40 P$.

(3) Preisbildung am Markt

Abb. 9:

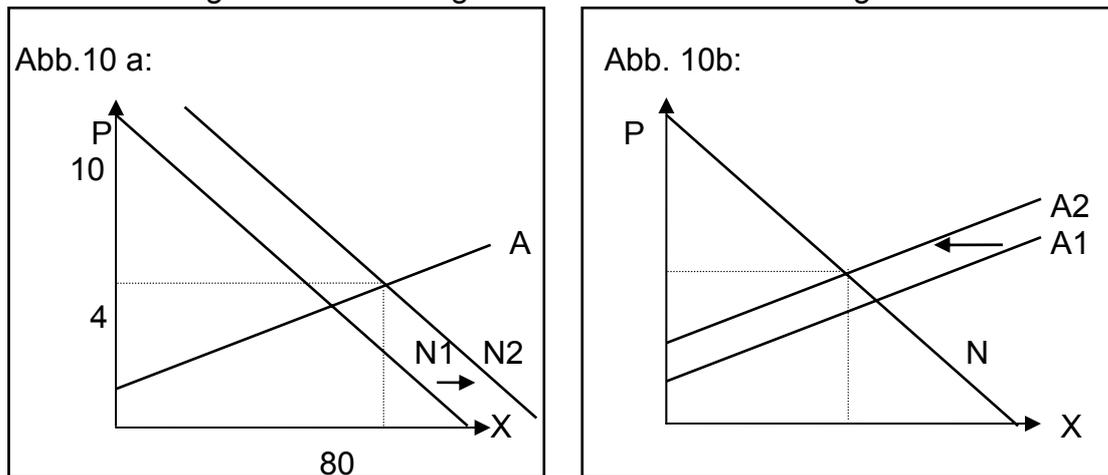


Durch Einsetzen alternativer Preise in die Nachfrage- und in die Angebotsfunktionen lassen sich die zugehörigen Mengen ermitteln. So ergäbe sich bei einem Preis von 10 DM für den Parkplatz eine Nachfragemenge von 20 ($X = 120 - 10 \cdot 10 - X = 20$) und eine Angebotsmenge von 320 ($X = -80 + 40 \cdot 10 - X = 320$). Zu einem Preis von 10 DM ergibt unser Modell also einen deutlichen **Angebotsüberschuss**.

Die verfügbare Kapazität wird nicht genutzt. Umgekehrt bewirkt eine Preissenkung auf 3 DM, dass die Autofahrer im Tagesdurchschnitt 90 Parkplätze nachfragen, während die Anbieter nur 40 Plätze vorhalten (**Nachfrageüberschuss**). Ein Marktgleichgewicht tritt bei einem Preis von 4 DM ein. Zu diesem Preis ergibt sich aus den Funktionen eine Menge von 80 angebotenen und nachgefragten Parkplätzen. Diese Lösung (in der obigen Abb. durch punktierte Linien zu den Achsen gekennzeichnet) bezeichnet man auch als **Gleichgewichtspreis, Gleichgewichtsmenge oder Marktgleichgewicht**.

Im Modell darstellbar sind auch die Wirkungen einzelner Änderungen, die die Determinanten von Angebot oder Nachfrage betreffen. Hierfür einige Beispiele: Steigt die Anzahl oder das Einkommen der Autofahrer, steigen die Preise für das Substitutionsgut ÖPNV, so wird die Nachfrage nach Parkplätzen zunehmen. Lohnsteigerungen oder Steuererhöhungen wirken demgegenüber auf die Kosten der Leistungserstellung und bewirken eine Einschränkung des Angebots.

Abb. 10: Wirkungen von Änderung der Determinanten von Angebot und Nachfrage



Die Wirkung der Änderungen lässt sich an den Verbindungen des neuen Gleichgewichtes im Schnittpunkt zu den Achsen ablesen. Eine Nachfrageausweitung bewirkt sowohl eine steigende Absatzmenge als auch einen steigenden Preis. Eine Angebotseinschränkung als Folge der Kostenerhöhung bewirkt einerseits eine sinkende Menge, andererseits aber auch einen steigenden Preis.

3.1.4.5 Angebotsmonopol

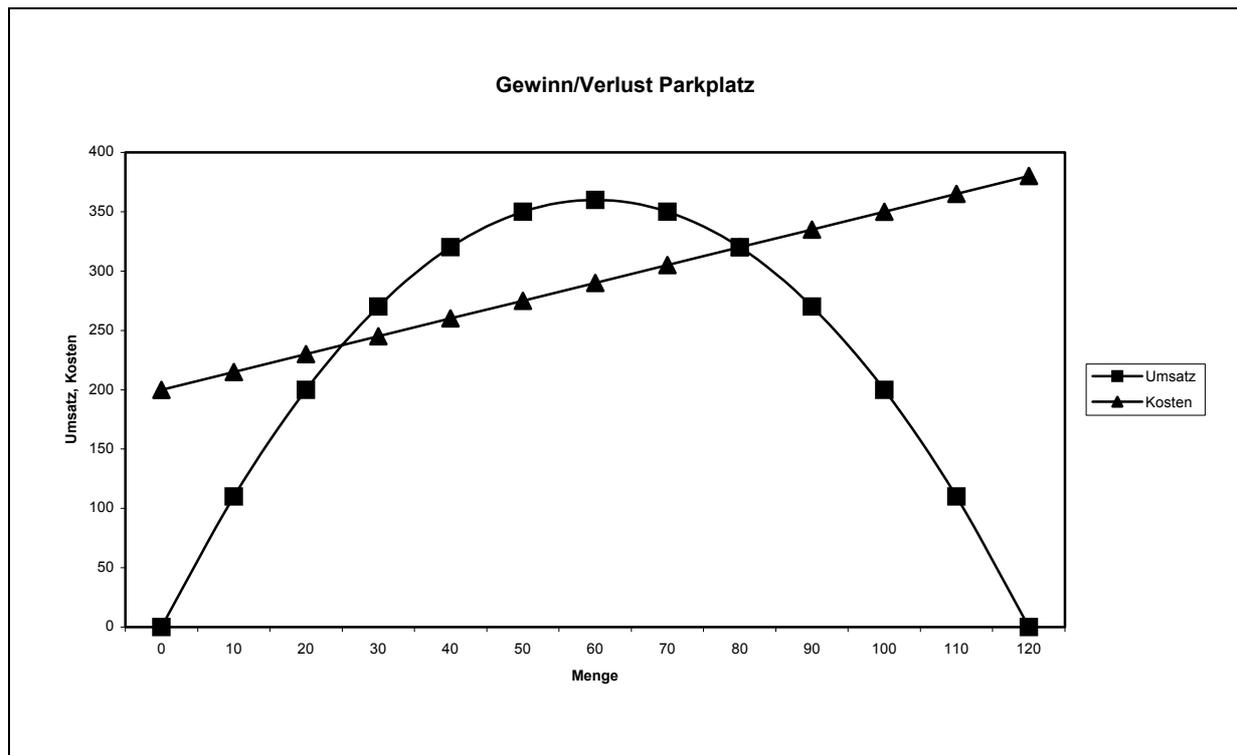
Der Unterschied zum zuvor behandelten Modell liegt nicht in den Determinanten von Angebot und Nachfrage, sondern in der Marktsituation. Vielen Nachfragern eines Gutes steht ein Anbieter gegenüber. Während sich also das Verhalten der Nachfrager aus dem vorherigen Modell und Beispiel übernehmen lässt, ergibt sich hier keine zusammengesetzte Angebotsfunktion aus Kostenkurven verschiedener Betriebe. Vielmehr kann ein einzelner Anbieter die für sich selbst günstigste Marktsituation beeinflussen. Für den Bereich der Privatwirtschaft wird dabei Gewinnmaximierung als unternehmerisches Ziel unterstellt. Wenn Gewinn als Erlös, Umsatz oder Ertrag minus Kosten definiert werden kann, so wollen wir im ersten Schritt die für unser Beispiel möglichen Umsätze ermitteln.

Die Nachfragefunktion war $X = 120 - 10P$ oder $P = 12 - 0,1X$. Der Umsatz, den ein Parkplatzbetreiber erzielen kann, ergibt sich aus der Multiplikation von jeweiligen Preisen und Mengen (Umsatz = Preis * Menge oder $U = 12X - 0,1X^2$). Die möglichen Umsätze unseres Beispiels zeigt die nachfolgende Wertetabelle.

Aus der Berechnung ergibt sich das mögliche Umsatzmaximum bei einem Preis von 6 DM in Höhe von 360 DM. Zur Ermittlung der erzielbaren Gewinne sind von den jeweiligen Umsätzen jedoch noch die zugehörigen Kosten abzuziehen. Hierfür wollen wir annehmen, dass der Inhaber des Parkplatzmonopols relativ hohe Fixkosten in Höhe von 200 DM hat und pro Mengeneinheit 1,50 DM an variablen Kosten hinzukommen. Hieraus ergibt sich für die **Gesamtkosten** eine lineare Funktion in der Form: $K = 200 + 1,5 X$

Die hieraus errechenbaren Einzelwerte ergänzen wir zur Wertetabelle und stellen das Ergebnis auch grafisch dar:

Preis	Menge	Umsatz	Gesamtkosten	Gewinn
12	0	0	200	-200
11	10	110	215	-105
10	20	200	230	-30
9	30	270	245	25
8	40	320	260	60
7	50	350	275	75
6	60	360	290	70
5	70	350	305	45
4	80	320	320	0
3	90	270	335	-65
2	100	200	350	-150
1	110	110	365	-255
0	120	0	380	-380



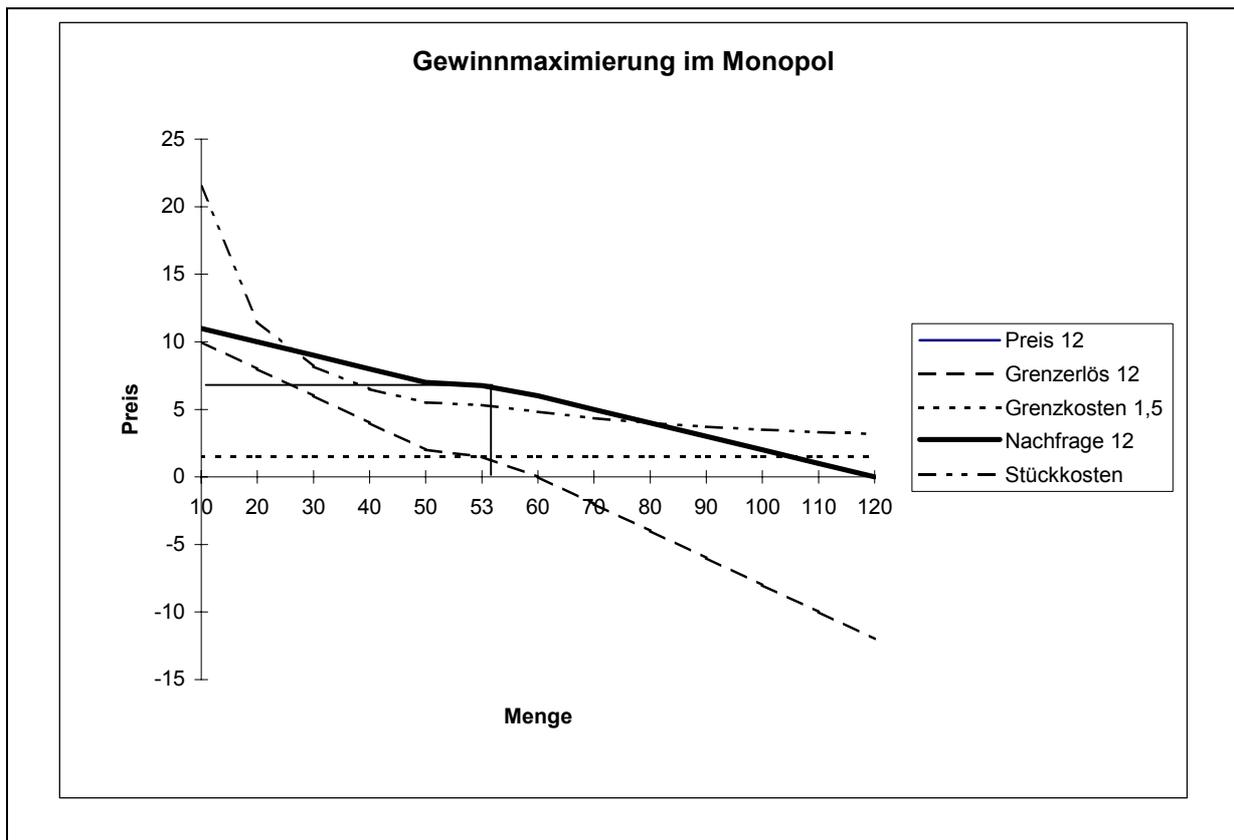
Nach Tabelle und Grafik ergibt sich der maximale Gewinn zwischen einem Preis von 7 und 6 DM mit 75 DM. Dieser Befund lässt sich auch verallgemeinernd in abstrakterer Form ermitteln. Wenn der Gewinn wie oben erläutert als Umsatz minus Kosten definiert ist, so liegt der höchste Gewinn in der Grafik dort vor, wo der größte Abstand zwischen Kostengerade und Umsatzparabel besteht. Im Diagramm lässt sich dieses durch eine Parallelverschiebung der Kostengeraden, bis sie die Umsatzparabel tangiert, ermitteln. Mathematisch gilt hierfür auch, dass in diesem Punkt die Steigung beider Funktionen gleich ist (d.h. die 1. Ableitung beider Funktionen ist gleich - $U' = K'$).

Rechnerisch ergeben sich für unsere Funktionen folgende Werte:

$$\begin{aligned} U &= 12X - 0,1X^2 & U' &= 12 - 0,2X \\ K &= 200 + 1,5X & K' &= 1,5 \end{aligned}$$

Für die Gleichsetzung von U' und K' ergibt sich dann: $1,5 = 12 - 0,2X$ oder $X = 52,5$. Setzen wir diesen Wert in die Umsatz- und Kostenfunktion ein, so ergibt sich in der Tat, dass bei $X = 52,5$ der Umsatz 354,375 DM und die Kosten 278,75 DM betragen. Der erzielbare Gewinn liegt also exakt bei 75,625 DM und geringfügig höher als unser nach der Tabelle ermittelte Wert. Für diesen Wert gilt die **Gewinnmaximierungsregel des Monopolisten: Grenzerlös = Grenzkosten**. Die angestrebte Marktsituation lässt sich für den Monopolisten herstellen, indem er den Preis so festlegt, dass die Nachfrager genau die gewünschte Menge realisieren. Der zugehörige Preis ergibt sich aus der Nachfragefunktion:

$$P = 12 - 0,1X \rightarrow P = 12 - 0,1 \cdot 52,5 \quad \text{oder } P = 6,75 \text{ DM.}$$



3.1.5 Modellbildung und Realität

Das zuvor beschriebene Modell des Angebotsmonopols mag eher der Realität unseres Beispiels entsprechen als die Marktform der vollständigen Konkurrenz. Auch hier ist jedoch an den Grundprämissen statischer Marktmodelle, die nur Bedingungen von Preis-Mengen-Gleichgewichten analysieren, Kritik zu üben. Zunächst können die Zielvorgaben privatwirtschaftlicher Unternehmen (Gewinnmaximierung) nicht bruchlos auf öffentliche Betriebe übertragen werden. Ferner gilt sowohl für öffentliche als auch für private Betriebe, dass das unterstellte Rationalverhalten (Fehlen von persönlichen Präferenzen), die Markttransparenz und der freie Marktzugang bzw. -austritt nicht immer gegeben sind. Der gravierendste Kritikpunkt liegt jedoch in der unterstellten Produkthomogenität. Reale Anbieterstrategien stellen darauf ab, dem Nachfrager eine Vielzahl nach Preis und Qualität unterschiedliche Güter auf einem Markt zu bieten. Formen der Preis- und Produktdifferenzierung sind für den Wettbewerb auf Märkten weitaus bedeutsamer als die reine Preiskonkurrenz der vorgestellten Modelle. Reale Nachfragerinteressen scheinen dem zu entsprechen. Dynamischer Wettbewerb der in der Entwicklung von Produktinnovationen und deren Imitation durch Konkurrenten besteht, stellt geradezu auf die Beseitigung von homogenen Gütern auf Märkten ab. Wir wollen diesen Aspekt im Abschnitt 3.4 näher betrachten.

3.2 Rahmenbedingungen für Märkte

Volkswirtschaftliche Darstellungen zur Ordnungspolitik und zu den theoretischen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft und zu den Systemscheidungen für die Koordination der volkswirtschaftlichen Grundfragen

(Was soll produziert werden? - Wie soll produziert werden? - Wer soll das Produktionsergebnis erhalten?)

gehen i.d.R. vom idealtypischen Gegensatz zwischen Markt und Staat oder zwischen Marktcoordination und Koordination durch Plan aus. Diese Sichtweise gründet sich darauf, dass historisch die Entfaltung der industriellen Revolution und der Marktcoordination auch mit der Aufhebung ständischer Einschränkungen verbunden war. So verbindet man in Deutschland mit den Steinschen Reformen für Preußen nicht nur den Beginn der kommunalen Selbstverwaltung (1808), sondern auch die Aufhebung der Leibeigenschaft der Bauern und die Gewerbefreiheit (1807). Diese Sichtweise ignoriert jedoch, dass die Marktexpansion zugleich eine Expansion staatlicher Regelungserfordernisse, staatlicher Eingriffe und Fördermaßnahmen nach sich zog. Wenn somit Staat und Markt als siamesische Zwillinge gemeinsam wachsen und dieses bereits seit den Zeiten der deutschen Zollunion im vorigen Jahrhundert (1833), so kommt es vor allem darauf an, die Art und Funktionalität von Rahmenbedingungen und Eingriffen für Märkte zu analysieren. Dieses kann hier nicht im Detail erfolgen, sondern nur in Form eines kursorischen Überblicks.

Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Marktcoordination in unserem Wirtschaftssystem zählt zunächst die Frage, wieweit Grundlagen im Verfassungsrecht bzw. direkt im Grundgesetz verankert sind. Während einerseits davon auszugehen ist, dass durch das Grundgesetz keine Festlegung auf ein bestimmtes Wirtschaftssystem erfolgte, leiten sich andererseits einige Rahmenbedingungen und Rechte hieraus ab. Hervorzuheben sind zunächst verfassungsrechtliche Grundlagen wirtschaftlicher Freiheit, zu denen insbesondere gerechnet werden:

- die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 I),
- die Berufsfreiheit (Art. 12 I),
- die Koalitionsfreiheit (Art. 9 I und III) und
- die Niederlassungsfreiheit (Art. 11 I).

Bedeutsam sind ferner die Regelungen zum **Recht auf Eigentum** (Art. 14 I), zur **Sozialpflichtigkeit** des Eigentums, zur **Enteignung** bei Gemeinwohlinteressen und zur **Sozialisierung von Produktionsmitteln** (Art. 14 II und III sowie 15). Beim

- Grundsatz der Vertragsfreiheit

geht man davon aus, dass dieser nur mittelbar aus dem Grundgesetz ableitbar ist (Art. 2 und 14). Nach Art. 20 I GG kann der Staat Eingriffe nur aufgrund gesetzlicher Regelungen vornehmen (**Rechtsstaat**). Zugleich ist hier das Postulat sozialer Chancengleichheit angelegt (**Sozialstaat**). Aus diesen Vorgaben lässt sich folgern, dass staatliches Handeln nach dem **Subsidiaritätsprinzip** erfolgen soll. Dieses besagt, dass Eingriffe übergeordneter Gebietskörperschaften oder des Staates allgemein immer nur dann erfolgen sollen, wenn aus freiem Handeln der Bürger keine gesellschaftlich akzeptablen Ergebnisse entstehen.

Schließlich ergibt sich aus Art. 72 II das Gebot für den Staat, für eine **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet Sorge zu tragen.

Im Rahmen der Verfassung werden Marktverhältnisse, Rechte und Pflichten von Vertragspartnern am Markt, durch eine Vielzahl einzelner Gesetze geregelt. Hervorzuheben sind:

- das Zivil- und Handelsrecht, z.B. mit Regelungen zur Gültigkeit von Kaufverträgen, zur Haftung von Eigentümern oder zur Willensbildung in Unternehmen,
- das Gewerberecht, z.B. mit Regelungen zu Qualifikations- oder sonstigen Voraussetzungen für die Ausübung von Gewerben oder Anforderungen an die Arbeitsstätte,
- das Arbeits- und Sozialrecht, z.B. mit Regelungen zur Arbeitszeit, Urlaub, Lohnfortzahlung, Versicherungspflicht,
- das Miet- und Wohnungsrecht, z.B. mit Regelungen zum Kündigungsschutz,
- das Umweltrecht, z.B. mit Grenzwerten für Emissionen von Schadstoffen,
- das Wettbewerbsrecht, z.B. mit Wettbewerbsregeln, Einschränkungen von Unternehmenskooperationen (Kartellbildung) oder Unternehmensfusionen.

Die Regeldichte und Wirksamkeit von gesetzlichen Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft ist im Einzelfall und generell umstritten. Während einerseits die Abkehr vom ungezügelter „Manchester-Kapitalismus“ als entscheidender historischer Fortschritt angesehen wird, der erst die Akzeptanz der Marktwirtschaft für die gesamte Gesellschaft sichert, wird andererseits die Befreiung des Marktes von staatlichen Regelungen (Deregulierung) gefordert, um dem internationalen Standortwettbewerb durch dynamische Marktentwicklung begegnen zu können. Das Problem dieser generellen ordnungspolitischen Diskussion liegt darin, dass bei globaler Betrachtung die Funktion staatlicher Eingriffe für unterschiedliche Marktteilnehmer nicht beachtet wird. Im nächsten Abschnitt wollen wir begriffliche Grundlagen für eine differenziertere Bestimmung staatlicher Eingriffsnotwendigkeiten behandeln.

3.3 Staatliche Eingriffe in Märkte

Städte und Gemeinden müssen sich mit Grenzen und Notwendigkeiten der öffentlichen Intervention stetig befassen:

Ist es notwendig, ein kommunales Kino oder Theater einzurichten oder zu erhalten?

Müssen Schwimmbäder oder die Abfallentsorgung in öffentlicher Trägerschaft betrieben werden?

Tritt öffentlicher Regelungsbedarf auf, wenn im Dorf oder Stadtteil der letzte Lebensmittelladen schließt?

Zur Beantwortung derartiger Fragen ist es zweckmäßig, zunächst die Terminologie möglicher **Güterbegriffe** kurz zu klären. In den Wirtschaftswissenschaften werden zunächst **knappe und freie Güter** unterschieden. Als freie Güter werden solche Güter bezeichnet, die im Überfluss vorhanden sind, deshalb nicht „bewirtschaftet“ werden müssen und für die niemand bereit ist, einen Preis zu zahlen. Beispiele sind die Luft, der Sand in der Sahara oder das Salzwasser im Meer.

Alle Güter, für die diese Voraussetzungen nicht zutreffen, bezeichnet man als knappe Güter. Für knappe, also nicht im Überfluss vorhandene Güter gilt das Wirtschaftlichkeitsprinzip. In der Regel können knappe Güter über Marktkoordination erstellt und verteilt werden. Sie haben einen Preis, der die Produktionskosten der Anbieter deckt und den die Nachfrager zu zahlen bereit sind (vgl. Abschnitt 3.1). Leider gilt diese Voraussetzung nicht immer. Während Güter, bei denen die Marktversorgung für Anbieter, Nachfrager und die Gesellschaft insgesamt befriedigend funktioniert, als **private Güter** bezeichnet werden können, gibt eine Reihe anderer Güter, bei denen die Marktkoordination aus unterschiedlichen Gründen nicht befriedigend funktioniert. Mit diesen **öffentlichen Gütern** wollen wir uns nun befassen.

3.3.1 Marktversagen: Typen öffentlicher Güter

Ausgehend vom oben erläuterten Subsidiaritätsprinzip kann festgestellt werden, dass eine öffentliche Gebietskörperschaft immer nur dann mit Rahmenregelungen, Verhaltensanreizen, als öffentlicher Produzent oder mit Mitteln staatlicher Gewalt in die Koordination der Wirtschaft über Märkte eingreifen sollte, wenn diese im freien Spiel der Kräfte nicht zu gesellschaftlich befriedigenden Zuständen gelangen. Wann liegt jedoch ein solcher Fall vor? Gibt es typisierbare Merkmale?

Der erste und klassische Typ öffentlicher Güter ist das **Kollektivgut**. Bei Kollektivgütern gibt es nicht die Möglichkeit, Konsumenten vom Nutzen eines erzeugten Gutes auszuschließen. Ein recht eindeutiges Beispiel ist die äußere Sicherheit eines Landes. Die Landesverteidigung mit militärischen Mitteln wirkt - wenn sie wirkt - für alle Bewohner eines Gebietes. Niemand wäre daher bereit, individuell für seine Verteidigung zu zahlen. Derartige Kollektivgüter gibt es auch auf der kommunalen Ebene. Die Straßenreinigung ist z.B. ein Gut, von dem alle Bürger und Besucher einer Stadt profitieren. Auf freiwilliger Basis wäre niemand bereit, die Reinigung öffentlicher Wege zu finanzieren, da ja die Allgemeinheit - also auch Nichtzahler - den Vorteil der Leistung haben. Will man nicht in mittelalterliche Zustände hygienischer Verwahrlosung von Städten zurückfallen, so muss der Staat - hier im bundesgesetzlichen Rahmen die Gemeinde - die Zahlungspflichtigen definieren und zur Zahlung anhalten, den Leistungsumfang bestimmen und die Art der Leistungserbringung regeln. Dieses kann auch private Leistungserstellung im öffentlichen Auftrag sein. Es bleibt jedoch die Tatsache, dass die Marktkoordination ohne den staatlichen Eingriff nicht funktionieren könnte.

Der zweite Typ öffentlicher Güter sind **natürliche Monopole oder Monopolgüter**. Bei natürlichen Monopolen kann wegen der Art der Gütererstellung oder Verteilung in einer Region nicht mehr als ein Anbieter zugleich sinnvoll tätig sein. Die wirtschaftliche Ursache hierfür sind hohe Infrastrukturkosten, wie sie z.B. bei Leitungs- oder Schienennetzen auftreten. Gäbe es mehrere konkurrierende Anbieter mit eigenen Versorgungsnetzen in einer Region, würde der Wettbewerb im Wege ruinöser Konkurrenz oder vorher über Kartellbildung zu einer Monopolbildung führen, die Gewinnmaximierungsstrategien zu Lasten der Konsumenten dauerhaft erlaubt. In Deutschland sind aus diesem Grunde weite Bereiche der Ver- und Entsorgungswirtschaft, des Schienen- oder Netzverkehrs und der leitungsgebundenen Telekommunikation (noch) in öffentlicher Trägerschaft oder sie stehen bei privater Trägerschaft unter öffentlicher Preisaufsicht.

Als dritter Typ öffentlicher Güter sind schließlich die sogenannten **meritorischen Güter** zu nennen. Das Definitionsmerkmal meritorischer Güter sind externe Effekte bei Produktion oder Verbrauch des Gutes, die der einzelne Nachfrager nicht in seine Entscheidung einbezieht. Solche externen Effekte können positiver oder negativer Natur sein. Würde der Staat nicht in die Marktregulation eingreifen, wäre das Ergebnis nachteilig, da vom meritorischen Gut entweder zuviel oder zuwenig konsumiert würde. Auch kann es vorkommen, dass nicht die Konsummenge das gesellschaftliche Problem darstellt, sondern die Güterqualität, die externe Wirkungen außer acht lässt. Der Sachverhalt bedarf der Erläuterung an Beispielen:

Das Bildungswesen ist in allen entwickelten Ländern eine Branche des öffentlichen Sektors. Entweder erbringt der Staat die Leistungen von Schulen und Hochschulen in eigener Regie, oder er kontrolliert und subventioniert private Träger bzw. die Konsumenten der Leistungen. Nun liegt beim Gut Bildung weder ein Kollektivgut vor, - Interessenten können von Lehrveranstaltungen ausgeschlossen oder nur gegen Entgelt zugelassen werden - noch handelt es sich um ein natürliches Monopol, da die Infrastrukturkosten konkurrierende Träger in einer Region nicht verhindern. Der Grund, warum der Staat die Erstellung und Verteilung dieses Gutes nicht dem Markt überlässt, liegt (oder lag?) bei der Bildung eher daran, dass die Masse der Bürger entweder nicht hinreichend zahlungskräftig oder nicht hinsichtlich des Nutzens einsichtig genug war (und ist?), um die Kinder zur Schule zu schicken und eine längere Ausbildungszeit zu finanzieren. Alphabetisierung und Massenbildung wurde vom Staat über Schulpflicht und öffentliche Schulen und den „Nulltarif“ für die grundlegende Allgemeinbildung als wichtige infrastrukturelle Voraussetzung der industriellen Revolution durchgesetzt. Erhebliche Teile der Bevölkerung sahen demgegenüber in den Kindern notwendige billige Arbeitskräfte, ein Zustand, der heute noch für viele Entwicklungsländer gilt. Der gesellschaftliche Nutzen von Bildung(= externer Effekt) ist bei einer solchen Ausgangssituation nur durch staatliche Intervention zu realisieren. Neben den genannten Argumenten spielten für die staatliche Intervention im Bildungswesen sicher auch andere Aspekte eine Rolle, wie z.B. die Machtverteilung zwischen Kirchen und Staat. Bildung mag insofern auch unter politischen Machtaspekten ein öffentliches Gut sein.

Als ein Beispiel für ein meritorisches Gut mit negativen externen Effekten seien Genussgifte und Drogen angeführt. Unstrittig ist, dass der Genuss von Nikotin, Alkohol oder anderen „weichen und harten Drogen“ zu Gesundheitsschäden führt, die auch die Allgemeinheit belasten. Diese Schäden können bis zum Verlust der Arbeitsfähigkeit, der Abhängigkeit von der Droge und gemeinschaftsschädigenden Verhaltensweisen (z.B. Beschaffungskriminalität) führen. Der einzelne Konsument stellt diese Folgen bei seinem Konsumverhalten nicht in Rechnung bzw. er ist nicht mehr in der Lage, sein Verhalten mit freiem Willen zu steuern. Beide Argumente veranlassen den Staat, die Konsumentensouveränität einzuschränken und auf dem Markt regulierend einzugreifen. Während die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe beim Beispiel des Drogenmarktes unbestritten ist, wird vor allem die Frage diskutiert, mit Hilfe welcher Instrumente der Staat gemeinschaftliche Ziele (Minimierung der externen Effekte) tatsächlich zur Geltung bringen kann.

Bei allen drei Typen öffentlicher Güter gibt es nicht nur die genannten eindeutigen Fälle, sondern stets auch Grenz- und Zweifelsfälle. Ein wesentlicher Teil von politischen Debatten zur Notwendigkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung bzw. zur Zweckkritik innerhalb einer Verwaltung muss deshalb darin bestehen, kontinuierlich die Voraussetzungen für die öffentliche Einflussnahme zu überprüfen und sich ggf. aus der Aufgabenerfüllung auch wieder zurückzuziehen bzw. diese nur unter Bedingungen der Privatwirtschaft fortzusetzen.

Die Bedeutung dieser Aussagen sei wieder an einigen Beispielen illustriert:

Die äußere Sicherheit wurde oben als eindeutiges Kollektivgut beschrieben. Gleiches gilt i.d.R. für Leistungen die zur Gewährleistung innerer Sicherheit erbracht werden (Polizei, Justiz, Feuerwehr, Katastrophenschutz). Die Expansion des privaten Sicherheitsgewerbes zeigt jedoch, dass es Teilbereiche des Sicherheitswesens gibt, in denen private Interessen am Vermögensschutz oder der sicheren Abwicklung von Geschäften eine hinreichende individuelle Zahlungsbereitschaft begründen. Die Polizei muss so nicht zugleich die Aufgabe des Kaufhausdetektivs übernehmen. Vereine der Fußballbundesliga haben ein geschäftliches Interesse am sicheren Ablauf ihrer Veranstaltungen und werden deshalb auch einen Sicherheitsdienst zur Eingrenzung von Störungen finanzieren.

Die Telekommunikation wurde oben als Beispiel für ein Monopolgut genannt. Diese Aussage ist sicher gültig für den Bereich, wo sich alternative Telefon- oder Glasfaserkabel nicht wirtschaftlich sinnvoll betreiben lassen. Sie gilt, wie bereits die Auflösung des öffentlichen Rundfunk- und Fernsehmonopols zeigte, nicht für alle Formen der Telekommunikation. Mit dem Vordringen des Mobilfunks in die Telefondienste wird sich somit das öffentliche Monopol im Fernsprechbereich auflösen. Gleiches mag partiell für die öffentlich kontrollierten Gebietsmonopole privater Energieversorger gelten. Während Leitungsnetze und damit die Stromverteilung sicher nach wie vor das Merkmal des Monopolgutes aufweisen, gilt dieses nicht für die Stromerzeugung. Wettbewerb zwischen Stromerzeugern könnte somit durch den Zwang zur Gewährung von Durchleitungsrechten im Verteilnetz geschaffen werden.

Am Bereich Bildung kann deutlich gemacht werden, dass auch die Existenz externer Effekte nicht in jedem Fall den Zwang zum öffentlichen Nulltarif rechtfertigt. Einerseits ist die Nutzeneinschätzung der privaten Haushalte und damit auch die Zahlungsbereitschaft veränderlich. So werden z.B. steigende Kindergartengebühren für zahlungskräftige Haushalte sicher nicht freudig aufgenommen, führen aber dennoch nicht zum Verzicht auf dieses Bildungs- und Betreuungsangebot. Andererseits ist bei Bildungsangeboten immer die Verteilung von öffentlichem und privatem Nutzen zu prüfen. Angebote der beruflichen Bildung, wie das Hochschulstudium, haben neben der gesellschaftlich positiven Wirkung (Investition in Humankapital, Wirtschaftswachstum,...) für die jeweiligen Absolventen auch deutliche Einkommensvorteile. Dieser Nutzen bewirkt, dass z.B. in den USA Studiengebühren pro Jahr mit fünfstelligen Beträgen bei privaten Hochschulen, in geringerem Maße auch bei öffentlichen Hochschulen durchaus üblich sind. Angesichts der finanziellen Engpässe der öffentlichen Haushalte drängt sich daher die aktuelle Diskussion über die weitere Rechtfertigung des Verzichts auf Studiengebühren auf.

Abb. 12:

Typen öffentlicher Güter:	Beispiele	Grenzfälle
Kollektivgut Kein Ausschluss vom Nutzen möglich.	Sicherheit Naturschutz	„schwarze Sheriffs“
Monopolgut Infrastrukturkosten erzwingen regionales Monopol	Versorgung mit Gas Strom und Wasser, Telekommunikation	Liberalisierung des Energiemarktes priv. Fernsehen
Meritorisches Gut Externe Effekte erfordern öffentliches Einwirken	Bildung, Kultur	priv. Hochschulen

3.3.2 Arten und Wirkungen staatlicher Eingriffe in den Markt

Im vorigen Abschnitt haben wir ökonomische Gründe für öffentliche Eingriffe in den Markt diskutiert, nun sind die unterschiedlichen Formen des Eingriffs vorzustellen und im Hinblick auf ihre Wirkungen auf die Marktfunktionen zu untersuchen. Dabei muss vorab darauf hingewiesen werden, dass die Wertungen ebenso wie die Art staatlicher Eingriffe nicht situationsunabhängig sein können. So wird ein Gemeinwesen in gesellschaftlichen Extremsituationen (Krieg, Katastrophe) völlig anders auf Märkte einwirken müssen als in einer „normalen“ Situation. Die folgenden Aussagen mögen daher für eine Situation Geltung beanspruchen, in der sich der Staat von wirtschaftlichen Koordinationsaufgaben durch funktionierende Märkte möglichst weitgehend entlasten kann und will.

Stuft man die staatlichen Eingriffe nach der Intensität ab, so ergibt sich die folgende Übersicht:

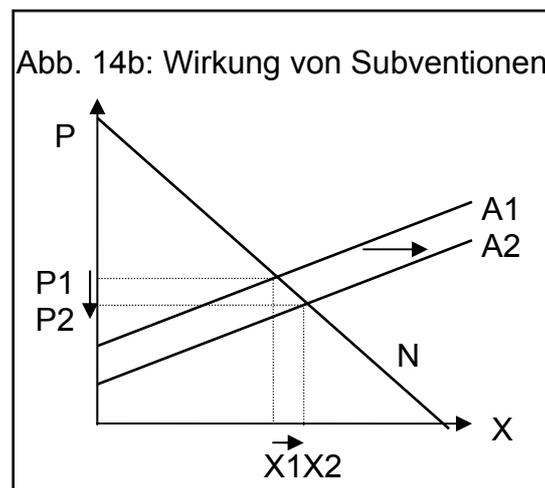
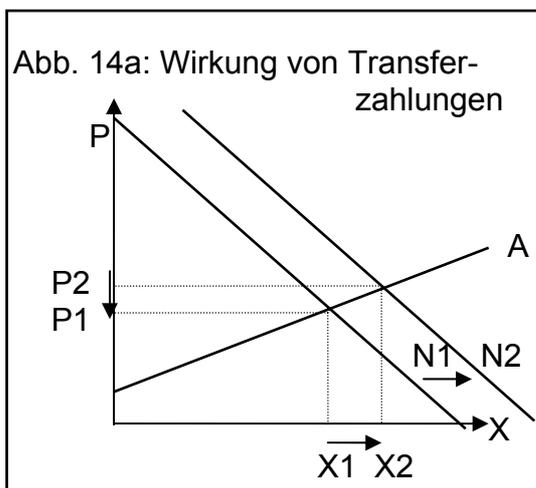
Abb. 13: Wirkung staatlicher Eingriffe auf den Markt

Art staatlicher Marktintervention	Wirkung auf Marktfunktionen	Beispiele
Subvention der Anbieter, Transferzahlung an Nachfrager	Koordination, Ausgleich, Wertbestimmung + Allokation, Selektion, Innovation -	Werftenbeihilfe Wohngeld
Belastung von Anbietern oder Nachfragern	wie bei Subventionen und Transferzahlungen	spez. Produktionssteuern u. spez. Verbrauchssteuern (Alkohol, Tabak, Kaffee)
Höchstpreise Mindestpreise	Beeinträchtigung aller Marktfunktionen	Höchstmiete sozialer Wohnungsbau Garantiepreise für die Landwirtschaft
Verbote Gebote	Eingrenzung des Marktwirkungsbereichs, Beeinträchtigung der Marktfunktionen nach Ausgestaltung	Drogenverbot Schulpflicht, Versorgungspflicht/Anschluss- und Benutzungszwang bei Abfall

Die in der Übersicht vorgenommene stichwortartige Bewertung sei im folgenden erläutert.

(1) Zunächst ist die **Wirkung von Subventionen und Transferzahlungen** im Marktmodell (vollständige Konkurrenz) darzustellen.

Transferzahlungen sind Unterstützungen des Staates für die Nachfrager auf Märkten. Bedürftige Familien erhalten Wohngeld, um auch in den relativ teuren Städten eine Mietwohnung angemessener Größe bezahlen zu können. Personen ohne Einkommen erhalten Sozialhilfe oder Einkaufsgutscheine um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. Die Wirkung dieser Transferzahlungen im jeweiligen Markt ergibt sich über die Nachfrage. Das verfügbare Einkommen als Determinante der Nachfrage steigt und damit auch die Zahlungsbereitschaft. Wie die Gerade N2 in Abb. a zeigt, steigt bei gegebenen Preisen die nachgefragte Menge. Für eine gegebene Menge steigt die Akzeptanz eines höheren Preises. Als Marktergebnis (neuer Schnittpunkt von Angebot und Nachfrage) ergibt sich sowohl eine größere Menge als auch ein höherer Preis.



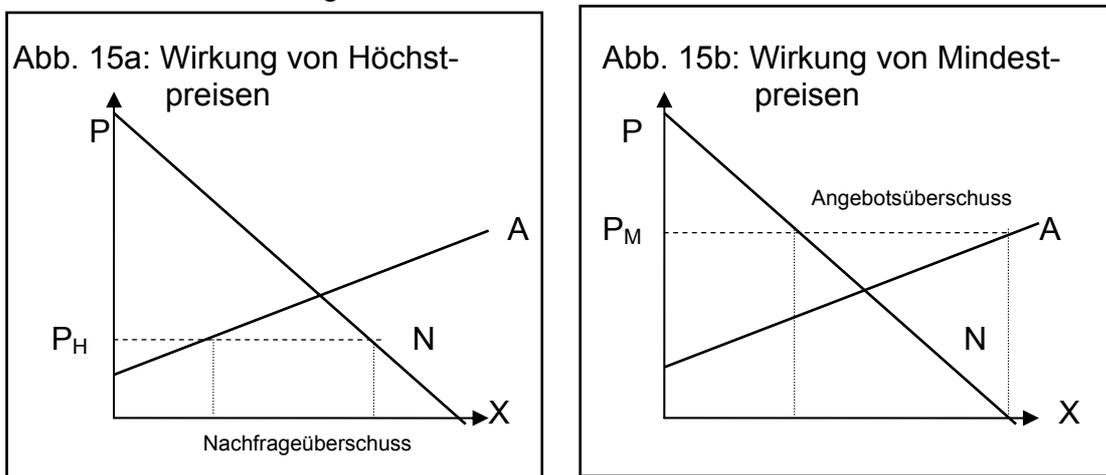
Subventionen sind Zahlungen des Staates an die Anbieter von Leistungen. Sie dienen z.B. dazu, die Kosten inländischer Anbieter im Vergleich zu ausländischen Konkurrenten zu drücken (Werftenhilfe) oder auch dazu Investitionen aus sozialpolitischen Gründen in bestimmte Verwendungen zu locken (z.B. Zinszuschüsse für sozialen Wohnungsbau oder Investitionen in der Landwirtschaft). Die Wirkung im Marktmodell ergibt sich über die Verschiebung des Angebotes in Abb. b. Wegen der sinkenden Kosten sind die Anbieter in der Lage bei gegebenem Preis eine größere Menge anzubieten. Das neue Marktgleichgewicht (Schnittpunkt N/A2) zeigt einerseits eine Preissenkung und andererseits eine Mengenausweitung. Durch beide Eingriffe wird die Koordination von Einzelplänen (z.B. welche Wohnung, zu welchem Preis in welcher Lage) ebenso wenig beeinträchtigt, wie die Wertbestimmung und der Marktausgleich (bei Knappheitssituationen steigt der Preis und schreckt Nachfrager ab). Die Allokation innerhalb der Volkswirtschaft wird insofern beeinflusst, als Produktionsfaktoren in den begünstigten Branchen/Märkten gebunden bleiben bzw. hierhin gelockt werden. Dieses entspricht jedoch i.d.R. der staatlichen Absicht.

Eher problematisch ist, dass durch die staatliche Hilfe der Rationalisierungsdruck auf Anbieter vermindert wird. Es kann sich eine Besitzstandsmentalität im Windschatten der staatlichen Hilfen entwickeln. Gleichfalls als problematisch kann die Wirkung einer verminderten Innovationsneigung als Folge fehlenden Anpassungsdrucks sein.

(2) Eine **Wirkungsbeschreibung** für **Steuern oder Abgaben**, die die Produktion oder den Verbrauch eines Gutes belasten, kann knapp gehalten werden, da hier die genau gegensätzliche Wirkung wie bei Subventionen oder Transferzahlungen auftritt. Da in aller Regel auch die Verbrauchssteuern vom Anbieter einer Ware an den Staat abzuführen sind, tritt eine Kostenbelastung der Anbieter ein, die einer Veränderung von A2 nach A1 im Schaubild „Wirkung von Subventionen“ entsprechen würde. Hierdurch steigt der Marktpreis und die abgesetzte Menge sinkt.

(3) Der dritte Typ staatlichen Eingreifens in die Marktkoordination sind **Höchst- und Mindestpreise**.

Auch hier sei die Wirkung im Marktmodell skizziert.



Ein **Höchstpreis** besteht regelmäßig darin, dass der Staat den Marktpartnern vorschreibt, zu welchem Preis unterhalb des Marktgleichgewichtes Verträge abzuschließen sind. Beispiele hierfür sind die Höchstmiete im sozialen Wohnungsbau, in der Nachkriegszeit die allgemeinen Mietobergrenzenverordnungen oder der gesetzlich reglementierte Brotpreis in Frankreich. Das staatliche Ziel besteht darin, den Verbrauchern lebensnotwendige Güter zu einem niedrigen, für jeden erschwinglichen Preis bereitzustellen. Aus dem Modell ist die auf den meisten derartig beeinflussten Märkten beobachtbare Wirkung abzulesen. Die Anbieter schränken die Angebotsmenge ein, da der Preis keine Anreizwirkung auslöst, bzw. die Kosten nicht deckt. Die Nachfrager weiten gegenüber der Gleichgewichtsmenge ihre Ansprüche aus. Es entsteht ein **Nachfrageüberhang**, der vom Staat durch Warteschlangen und Zuteilungssysteme (Wohnberechtigungsscheine, Lebensmittelkarten, Numerus Clausus) administrativ verwaltet werden muss.

Die umgekehrte Wirkung ist bei staatlichen **Mindestpreisen** zu beobachten. Ausgehend vom Motiv des Anbieterschutzes garantiert der Staat ein bestimmtes Preisniveau. Da die Nachfrager zu diesem Preis freiwillig nicht soviel Güter kaufen, wie die Anbieter produzieren, entsteht regelmäßig ein **Angebotsüberschuss**. Die Wirkung ist beim EU-Agrarmarktsystem mit Interventionspreisen zu beobachten. Um das garantierte Preisniveau zu halten, muss der Staat die überschüssigen Mengen aufkaufen und zugleich (mit hohen Kosten!) dafür sorgen, dass die Mengen nicht wieder auf den Markt gelangen. Lebensmittel werden gelagert, „denaturiert“, an das Ausland verkauft oder schlicht vernichtet. Stößt die staatliche Finanzierungsfähigkeit an Grenzen, müssen über zusätzliche Eingriffe wie Mengenkontingente (z.B. Milchquoten) oder Subventionen (Abschlacht- oder Stilllegungsprämien) die Angebotsüberschüsse verringert werden.

Aus den Wirkungsskizzen wird bereits deutlich, dass bei Höchst- und Mindestpreisen alle Marktfunktionen beeinträchtigt werden. Die Wertbestimmung der Leistung erfolgt politisch. Die Plankoordination und den Marktausgleich müssen bürokratische Strukturen bewirken. Auch die längerfristig bedeutsamen Lenkungsfunktionen werden z.T. massiv beeinträchtigt. So haben z.B. die als Folge von Wohnungsnot festgelegten Höchstpreise für Mietwohnungen die Wirkung, potentielle Anbieter von diesem Markt abzuschrecken. Eigentümer von Mietwohnungen werden Renovierungen unterlassen oder suchen nach gewinnträchtigen anderen Nutzungen (Umwidmung zu Büros). Aus den genannten Argumenten folgt als Konsequenz, den Einsatz von Höchst- und Mindestpreisen als staatliches Eingriffsinstrument mit großer Vorsicht zu handhaben. Eine Rechtfertigung ergibt sich allenfalls in der Bewältigung krisenhafter Notlagen oder in Bereichen, wo eine Verteilung von Leistungen nach relativer Kaufkraft zu unzumutbaren Ergebnissen führen würde (z.B. Vergabe von Medizinstudienplätzen nicht nach Eignung, sondern nach Gebot).

(4) Schließlich ist auch die **Marktwirkung staatlicher Gebote und Verbote** zu erläutern. Am Beispiel des Drogenverbots kann zunächst veranschaulicht werden, dass der Staat durch das Verbot, bestimmte Güter herzustellen, zu vertreiben oder zu besitzen mit einer strafbewehrten Einwirkung auf Anbieter oder Nachfrager eines Marktes schädliche Einflüsse von der Gesellschaft fernzuhalten sucht. Die Wirkungsmöglichkeit regulärer Märkte wird damit begrenzt. Ob zugleich auch eine Eingrenzung der tatsächlichen Marktkoordination im illegalen Bereich gelingt, bleibt eine offene Frage. In der aktuellen Diskussion dieses Problems wird auch die Auffassung vertreten, dass erst die hohe Gewinnmöglichkeit illegaler Drogenmärkte einen Teil der Probleme verursache. Historische Erfahrungen hinsichtlich der Wirkungsgrenzen staatlicher Verbote bietet die Prohibitionszeit für Alkohol in den USA. Schwarzmärkte, hohe Gewinnspannen und organisierte Kriminalität waren auch hier das Ergebnis, welches zur Aufhebung führte. Ob partielle Verbote, wie z.B. das Verbot, Alkohol an Jugendliche abzugeben, wesentlich wirksamer sind, kann ebenfalls bezweifelt werden. Je nach dem Ausmaß von staatlichen Sanktionen zur Einhaltung der Verbote wird natürlich die Funktionalität illegaler Märkte beeinträchtigt.

Beispiele für staatliche Leistungsgebote sind die Versorgungspflicht der Post, die Briefe zum Einheitstarif auch zur entlegenen Siedlung transportieren muss oder die Beseitigungspflicht der Städte und Gemeinden für bestimmte Abfälle. Während die zuvor genannten Beispiele von Geboten die Anbieter von Leistungen betreffen, stellt die Schulpflicht für Kinder und Jugendliche und der Anschluss- und Benutzungszwang in der Abfallwirtschaft ein Gebot zur Leistungsabnahme durch den Nachfrager dar. Je nach Ausgestaltung einer derartigen gesetzlichen Regelung können die Marktfunktionen mehr oder weniger beeinträchtigt sein. So besteht für Halter eines Kfz das Gebot, eine Haftpflichtversicherung mit bestimmten Leistungsmerkmalen abzuschließen. Bei welchem Anbieter von Versicherungen und zu welchem Tarif der Halter einen Vertrag abschließt, bleibt der Marktcoordination überlassen. Bei der Schulpflicht war es demgegenüber in vielen Bundesländern und Städten nicht nur üblich, Dauer, Anforderungen und Abschlusskriterien vorzugeben. Der Besuch öffentlicher Pflichtschulen war häufig nach Einzugsbereichen vorgegeben. Der Wechsel an andere Schulorte oder die Erfüllung der Schulpflicht durch Besuch einer Privatschule war genehmigungspflichtig bzw. durch abweichende Kostenerstattung (Nulltarif bei öffentlichen Schulen, Schulgeld bei privaten Trägern wegen unvollständiger Kostenübernahme) erschwert. Von der Ausgestaltung derartiger Begleitregelungen ist es also abhängig, wie viel Raum dem Wettbewerb und der Marktcoordination zur wirtschaftlichen Gestaltung einer Gebotsregelung verbleibt.

(5) Gestaltungsempfehlungen

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip oder auch dem Gebot zur Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffe ist stets die Form des Eingriffs in den Markt zu wählen, die hinreichende Zielerreichung mit der Erhaltung von Marktfunktionen verbindet. Da die Bedeutung externer Effekte von Produktion und Verbrauch oder der anderen beschriebenen Gründe für Marktversagen nicht abstrakt messbar sind, kann ein sinnvoller staatlicher Instrumenteneinsatz nur nach Einzelfallprüfung im politischen Prozess bestimmt werden. Die Aufgabe ökonomischer Analyse ist hierbei, rechtzeitig auf möglicherweise unerwünschte, aber absehbare Nebenwirkungen staatlicher Eingriffe aufmerksam zu machen.

3.4 Kommunen als Anbieter auf Märkten

3.4.1 Marktbedingungen kommunaler Leistungen

Betrachtet man die Aufgabengliederungspläne der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), so lassen sich die Leistungen, die von Kommunen erbracht werden, nach unterschiedlichen Kriterien sortieren. Es gibt die Gegensätze zwischen:

- Ordnungsbehördlichen Aufgaben und Serviceleistungen für den Bürger,
- Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der Kommune,
- Querschnittsleistung für die Verwaltung und externen Leistungen.

Selten erfolgt jedoch eine Betrachtung der Marktposition, die das Angebotsverhalten und die strategischen Gestaltungsmöglichkeiten einer Leistungen anbietenden Kommune bestimmt. Die Ursache dafür liegt darin, dass traditionell die Behördenposition im Rahmen der Ordnungsaufgaben als Monopol angesehen wird und wegen der häufig unentgeltlichen Abgabe der Leistungen auch kein Spielraum absatzwirtschaftlicher Gestaltung zu bestehen scheint. Diese Situation trifft jedoch nicht mehr für die Mehrzahl der Verwaltungsbetriebe zu und mit Elementen der Wettbewerbssteuerung, die in der Verwaltung vordringen, gewinnt marktgerechtes Verhalten an Bedeutung. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Leistungen einer kommunalen oder regionalen Verwaltung ist es nicht möglich, Marktbedingungen einer typischen Verwaltung zu beschreiben. Statt dessen sei anhand der Modellannahmen für die vollständige Konkurrenz und einigen Beispielen noch einmal deutlich gemacht, wie die Marktbedingungen differieren und auf welche Betrachtungsebenen es ankommt.

Abb. 16: Marktbedingungen von Verwaltungen

Kriterium	relativ hoch	gering oder gar nicht
Wettbewerb	Weiterbildung	Meldewesen
Anpassungsgeschwindigkeit	Handel mit Wertstoffen	sozialer Wohnungsbau
Rationalverhalten	Wirtschaftsförderung	soziale Beratung
Markttransparenz	öff. Personennahverkehr	Bildungsangebote
Marktteilnahme	Theater, Kultur, Sport	Sozialhilfe, Wohngeld
Produktthomogenität	Wasser-, Strom-, Gasversorgung	medizinische Versorgung, Krankenpflege

Die Einstufungen unserer Beispiele sollen noch einmal kurz erläutert werden: Auf dem Weiterbildungsmarkt treffen kommunale Volkshochschulen auf einen zumindest in Großstädten intensiven Wettbewerb der unterschiedlichsten Anbieter. Zwar werden viele Weiterbildungsangebote nach den jeweiligen Landesgesetzen oder durch die Bundesanstalt für Arbeit öffentlich subventioniert. Dennoch herrscht sowohl um diese Fördermittel als auch um die Kursteilnehmer rege Konkurrenz. Die Bedienung durch ein Einwohnermeldeamt kann sich hingegen der Bürger derzeit in der Regel noch nicht aussuchen. Wenn er z.B. einen Reisepass beantragen will, wird er an die „zuständige Stelle“ verwiesen. Beim Personalausweis oder der Anmeldung ist er sogar gezwungen, die Leistung abzunehmen (Meldepflicht). Beim Handel mit Wertstoffen, wie z.B. Altpapier, herrschen Marktbedingungen mit Börsencharakter und täglich wechselnden Preisen und Mengen. Nur selten gelingt es, durch langfristige Verträge kontinuierliche Marktbedingungen zu erzeugen. Demgegenüber kann ein kommunaler Träger des sozialen Wohnungsbaus auf gegebene Nachfrageüberhänge nur mit langen Fristen reagieren (Finanzierung, Planung, Bau). Sollte ein Angebotsüberhang entstanden sein, so ist dieser allenfalls über Umwidmung mit großen Schwierigkeiten abzubauen. Im Rahmen der Wirtschaftsförderung kann davon ausgegangen werden, dass Unternehmer, die einen Standort suchen, die Bedingungen verschiedener Gewerbegebiete mit einem recht hohen Gewicht rationaler Entscheidungskriterien vergleichen werden.

Bei Angeboten der psychosozialen Beratung kann dieses kaum unterstellt werden. Nicht Preise und Mengen, sondern Vertrauen in die Kompetenz zur Hilfe ist der entscheidende Beurteilungsmaßstab des Nachfragers. Die möglichen Fahrten im ÖPNV und die hierfür anfallenden Kosten sind durch Fahrplan und Tarif geregelt und - bis auf das Tarifsysteem der Deutschen Bundesbahn - für den Kunden allein durch Aushang hinreichend transparent. Gleiches gilt für die Bildungsmöglichkeiten in einer Großstadt kaum. Spezielle Stellen wie die Schullaufbahnberatung oder die Berufsberatung des Arbeitsamtes bemühen sich um die Gewährleistung von mehr Transparenz. Bei freiwilligen kommunalen Leistungen, wie sie in den Bereichen Theater, sonst. Kulturförderung und Sportförderung angeboten werden, kann der Träger eigenständig über die Einstellung der Leistung entscheiden. Nicht immer ist damit ein rascher Marktaustritt möglich, wenn z.B. die hohen Fixkosten eines Neubaus ohne Umwidmungsmöglichkeit einen Verlustbetrieb auf längere Zeit erzwingen. Leistungen wie die Gewährung von Sozialhilfe oder Wohngeld können demgegenüber vom örtlich zuständigen Träger überhaupt nicht eingestellt werden. Es besteht eine Leistungspflicht im Rahmen bundesgesetzlicher Regelungen mit relativ geringen Ermessensspielräumen hinsichtlich der Ausgestaltung.

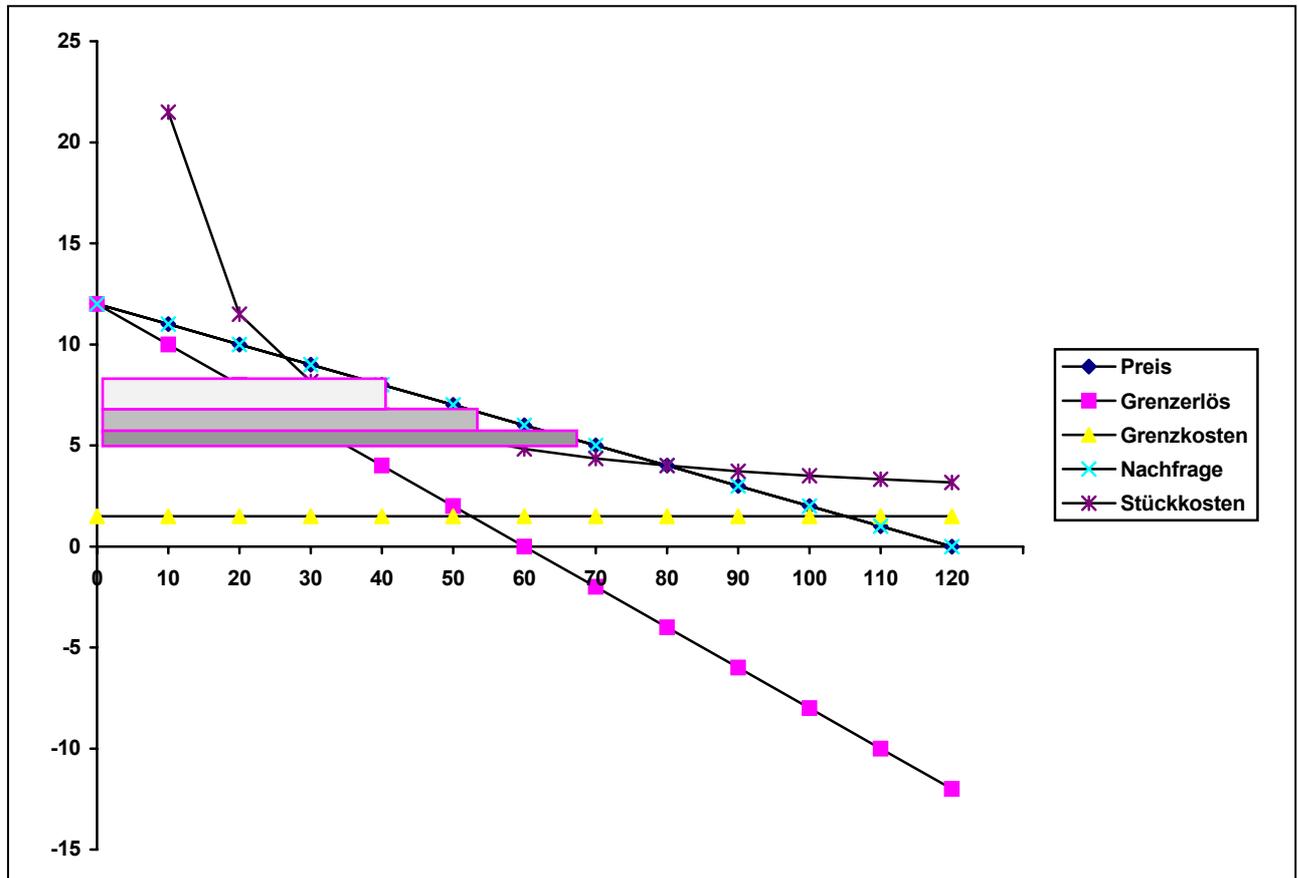
3.4.2 Absatzpolitik für kommunale Leistungen

Je nach den konkreten Bedingungen eines für den öffentlichen Betrieb relevanten Marktes ist die Absatzpolitik zu konzipieren. Zur Veranschaulichung des potentiellen absatzpolitischen Instrumentariums soll aber dennoch in verallgemeinernder Form, ausgehend vom Modell des Angebotsmonopols der logische Ansatzpunkt von Strategien der Preis- und Produktdifferenzierung in der Privatwirtschaft erläutert werden. Auf die Einsatzmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung wird im Anschluss eingegangen.

Wie oben an Beispielen erläutert, wird ein Teil der kommunalen Leistungen in Form des Angebotsmonopols, z.T. sogar mit einem Abnahmezwang durch den Kunden, erbracht. Für andere Leistungen wäre hingegen eher der Typ Angebotsoligopol charakteristisch. Überlegungen aus dem Monopolmodell sind dennoch übertragbar, da auch bei Oligopolen häufig ein durch Präferenzen geschützter monopolistischer Bereich der Nachfragefunktion vorliegt.

Zur Erläuterung greifen wir auf unser Parkplatzbeispiel - Abb. Gewinnmaximierung im Monopol zurück:

Abb. 17: Gewinnmaximierung durch Preis- und Produktdifferenzierung



Aus der Graphik ist erkennbar, dass der höchste Gewinn bei einem einheitlichen Preis von 6,75 DM und einem homogenen Gut „Parkplatz“ erzielt werden kann. Die Nachfragefunktion zeigt aber, dass es Nachfrager gibt, die bereit sind, einen höheren Preis zu entrichten. Erst bei 12 DM gibt es keine Nachfrage mehr. Ohne Preisdifferenzierung zahlen natürlich alle Kunden auch nur den Einheitspreis. Dieses Phänomen wird als „**Konsumentenrente**“ bezeichnet. Unterhalb des Monopolpreises von 6,75 DM gibt es ferner Nachfrager, die beim Einheitspreis nicht zum Zuge kommen, deren Zahlungsbereitschaft aber über den Stückkosten liegt. Hieraus lässt sich ableiten, dass sich das wirtschaftliche Ergebnis für den Anbieter durch ein System differenzierter Produkte und Preise verbessern ließe. Das Parkplatzangebot könnte z.B. nach der Nähe zur City oder auch nach Zeiten unterschiedlicher Nutzungsintensität gestaffelt und mit unterschiedlichen Preisen versehen werden. Zahlungskräftige oder besonders bequeme Kunden würden Toplagen und -zeiten mit einem Zuschlag bezahlen, und neben dem Normalpreis würde auch noch für die ungünstigeren Plätze und Zeiten ein Sonderpreis existieren. Die Instrumente hierzu bietet die **Preis- und Produktdifferenzierung**. Zwei entscheidende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine gewinnmaximierende Optimierung der Angebotspalette für den Anbieter möglich wird:

(1) Die Leistungen müssen aus dem Blickwinkel der Nachfrager deutlich unterschiedliche Merkmale aufweisen, die die unterschiedlichen Preise rechtfertigen. Wäre dieses nicht der Fall, würden alle Kunden auf die Sonderpreise ausweichen, die eine erhöhte Konsumentenrente ermöglichen.

(2) Die Kosten der Leistungserstellung dürfen sich nicht oder nicht in erheblichem Ausmaß von der Fertigung der Einheitssorte unterscheiden, so dass die mit der Preisdifferenzierung möglichen höheren Erlöse nicht von stärker gestiegenen Kosten aufgezehrt werden.

In unserem Parkplatzbeispiel wären beide Voraussetzungen gegeben. Eine räumliche Preisdifferenzierung würde von den Kunden ebenso akzeptiert wie eine Preisdifferenzierung nach der Auslastung. Autofahrer wissen den Vorteil kurzer Wege zu schätzen und würden sicher an Samstagen oder den ebenfalls stark frequentierten Donnerstagen (mit geänderten Ladenschlusszeiten ergibt sich hier ein abweichendes Verhalten) eine höhere Zahlungsbereitschaft aufbringen. Erhöhte Kosten bringt allenfalls die Umstellung der Kassenautomaten mit sich.

Wenn die logischen Voraussetzungen der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit von Preis- und Produktdifferenzierung für den Anbieter nachvollziehbar sind, so stellen sich dennoch mehrere Fragen:

1. Welche Arten der Preis- und Produktdifferenzierung lassen sich unterscheiden und für welche Arten von Leistungen sind diese anwendbar?
2. Sind die Absatzstrategien gewinnmaximierender privater Unternehmen mit der Zielsetzung öffentlicher Betriebe vereinbar?

Zum ersten Fragenkomplex vermag die folgende Tabelle eine erste Übersicht zu vermitteln:

Abb. 18: Arten der Preis- und Produktdifferenzierung

<u>Arten der Preisdifferenzierung</u>	<u>Beispiele</u>
räumliche Preisdifferenzierung	Abgabe von Gewerbesteuer nach Attraktivität der Lage
zeitliche Preisdifferenzierung	Benutzungszuschläge bzw. Rabatte je nach Auslastung des Telefonnetzes
soziale Preisdifferenzierung	Sondertarife für Kinder, Studenten und Arbeitslose
Preisdifferenzierung nach Absatzmenge	Rabatt für Stammkunden: Theaterabo, Monatskarte ÖPNV
Preisdifferenzierung nach Verwendungszweck	unterschiedliche Müllgebühren für private und gewerbliche Anlieferer
<u>Arten der Produktdifferenzierung</u>	<u>Beispiele</u>
Variation einzelner Leistungen hinsichtlich Qualität und Gestaltung	Abholen von Mülltonnen am Straßenrand oder vom Grundstück/Gebäude; Schwimmbadbesuch mit oder ohne „Pool- Party“
Kombination verschiedener Leistungen in unterschiedlicher Gestaltung und Qualität	Chefarztbetreuung nur in Verbindung mit Zweibettzimmer
Leistungsvariation im Zeitablauf Gestaltung von Verpackung und Image einer Leistung	Verkauf von Sondermarken bei der Post Sondervermarktung von Premieren im Theater

Wie die Beispiele zeigen, ist die Preis- und Produktdifferenzierung als absatzpolitisches Instrument auch im öffentlichen Sektor durchaus gebräuchlich. Die nahezu universale Anwendbarkeit sei in Ergänzung zu unserem Parkplatzbeispiel an einem Bereich der Ordnungsverwaltung demonstriert. Die Überwachung des ruhenden Verkehrs wird entweder von der Polizei oder in den größeren Städten auch von speziellem Personal der Ordnungsämter vorgenommen. Ungeachtet eines nach Schwere der Ordnungswidrigkeit einheitlichen Bußgeldkatalogs ist die Wahrscheinlichkeit einer Strafe beim Parken im Halteverbot von zeitlichen und räumlichen Bedingungen abhängig. Die Kontrolldichte ist während der Geschäftszeiten und in Citylagen deutlich erhöht. Ungeachtet des gesetzlichen Gleichheitsgrundsatzes lässt sich das differenzierte Eingreifen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begründen. Das höhere Potential an Störungen durch Verstoß gegen die Parkvorschriften ergibt sich eben in den genannten Zeiten und Lagen. Ökonomisch lässt sich das Verhalten der Behörde im Zusammenspiel mit der Parkraumbewirtschaftung einerseits als angewandte Produkt- und Preisdifferenzierung, andererseits als sinnvolle Verhaltenslenkung interpretieren. Erst dann, wenn der Cityparkplatz im Halteverbot für den Autofahrer im Durchschnitt teurer ausfällt als der Platz im Parkhaus, wird der rational kalkulierende Fahrer die Schwelle zum umständlicheren Einparken im Parkhaus überwinden.

Wenn oben behauptet wurde, dass Preis- und Produktdifferenzierung nahezu universal anwendbar sei, so bedeutet dieses natürlich nicht, dass sämtliche Arten der Preis- und Produktdifferenzierung gleichzeitig angewandt werden können oder sollen. Je stärker differenziert wird, umso unübersichtlicher wird ein Preissystem für Beschäftigte und Kunden. Die zweite Einschränkung ergibt sich aus der jeweiligen Natur eines Gutes oder einer Leistung. Wo die Homogenität der Leistung sich nur schwierig aufheben lässt, bleiben nur die Arten der Preisdifferenzierung, um sowohl die Ertragssituation als auch die betrieblichen Abläufe zu optimieren. Auch diese Aussage sei am Beispiel erläutert. Der öffentliche Personennahverkehr mit Bussen, Straßen- oder U-Bahnen verträgt kaum eine qualitative Differenzierung der Leistung z.B. nach Bequemlichkeitsklassen. Mag dieses System auf Langstrecken der Bahn noch funktionieren, so wären im Nahverkehr allein die Kontrollkosten zu hoch. Eine Preisdifferenzierung ist hingegen möglich sowohl zur Stammkundenpflege, wird praktiziert nach sozialen Kriterien und macht zusätzlich aus Sicht der betrieblichen Abläufe Sinn, wenn Preisnachlässe zur besseren Auslastung schwach genutzter Zeiten (Hausfrauentarif) gewährt werden. Das Beispiel zeigt, dass die Anwendung von marktgerechter Preis- und Produktdifferenzierung sowohl eine differenzierte Analyse der Kunden einer Leistung und ihrer Wünsche, als auch der Bedingungen für die Leistungserstellung verlangt.

Der zweite zu klärende Fragenkomplex besteht darin, wieweit sich Preis- und Produktdifferenzierung mit den spezifischen Zielen und Absatzbedingungen öffentlicher Betriebe verträgt. Zwar dürfen kommunale Unternehmen, die privatrechtlich organisiert sind und im Wettbewerb stehen, genauso wie private Unternehmen erwerbswirtschaftliche Ziele verfolgen (z.B. Gewinnmaximierung). Eine derartige Unternehmensstrategie stößt jedoch auf erhebliche politische Vorbehalte. Nun ist an den Beispielen bereits deutlich geworden, dass die Preis- und Produktdifferenzierung auch durch andere wirtschaftliche Zielsetzungen motiviert sein kann. Das Plädoyer für die Anwendung dieser Instrumente mit Zielen, die dem öffentlichen Auftrag entsprechen, sei an Beispielen erläutert.

(1) Preis- und Produktdifferenzierung zur Auslastungsoptimierung

Die Erstellung öffentlicher Dienstleistungen hat häufig die Eigenschaft fehlender Lagerfähigkeit. Dies bedeutet, eine nicht abgenommene Leistung verfällt. Dieses gilt für ein geöffnetes Schwimmbad ohne Schwimmer, eine Straßenbahn ohne Benutzer und eine Beratungsstelle ohne Klienten. Ist das zeitliche Profil der Kundenwünsche für die Inanspruchnahme bekannt, so muss man versuchen, die Betriebszeiten unter Nachfrage- und Kostengesichtspunkten zu optimieren. Eine weitere Planungsrestriktion stellen hier natürlich Mitarbeiterwünsche an die Arbeitszeiten dar. Häufig ist es jedoch notwendig, selbst im normalen Schichtmodell nicht genutzte Kapazitäten durch Sonderkonditionen abzubauen. Daneben kann natürlich in Betrieben mit hohem investiven Aufwand zur Kostenreduktion der Übergang zum Mehrschichtbetrieb mit entsprechender Flexibilität bei der Gestaltung der Absatzpreise geboten sein. Als Beispiel sei auf die Stromversorgung hingewiesen, wo die Erzeuger einen möglichst kontinuierlichen Betrieb der Kraftwerke durch Sondertarife für den Nachtspeicherstrom bewirken. Die Leistungsbereitschaft rund um die Uhr muss ohnehin gegeben sein.

(2) Preis- und Produktdifferenzierung zur Verlustminimierung

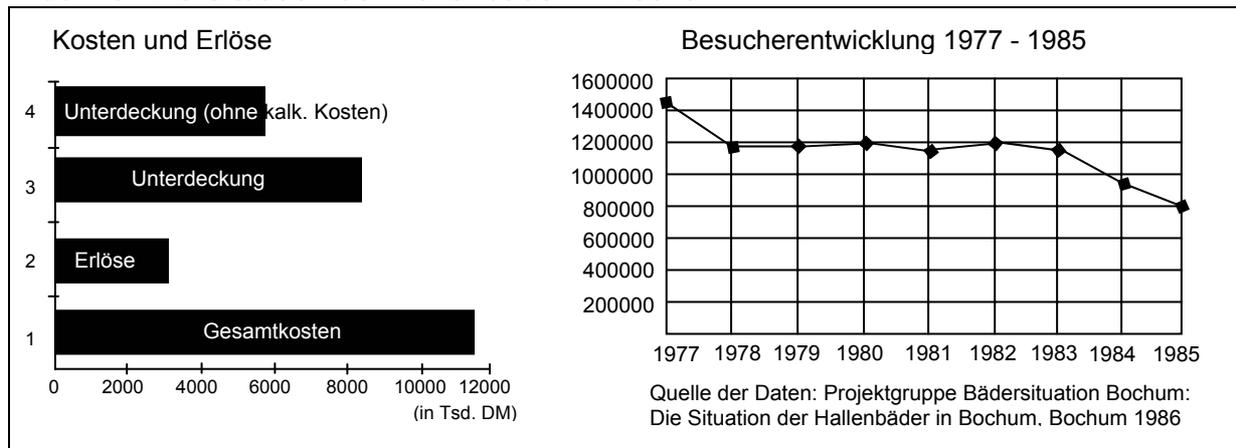
Öffentliche Dienstleistungen sind häufig im politisch gewünschten Umfang (vgl. die Ausführungen zu meritorischen Gütern im Abschnitt 3.3.1) nur zu erbringen, wenn betriebliche Verluste bzw. Subventionsbedarfe in Kauf genommen werden. Beispiele sind der schon erwähnte ÖPNV oder auch der Bildungsbereich, wo die Leistung der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen zum Nulltarif abgegeben wird. Nun stößt die Finanzierung derartiger öffentlicher Leistungen aus Steuermitteln an immer deutlichere fiskalische Grenzen. Als Alternativen bleiben dann oft der Ausfall oder die Einschränkung der Leistung, nach Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven der Qualitätsabbau oder die Erschließung alternativer Finanzierungsquellen. Unter den Bedingungen derartiger öffentlicher Betriebe bedeutet Gewinnmaximierung als unternehmerische Handlungsmaxime das gleiche wie Verlustminimierung. Für die moralische Bewertung dieser Strategie ist darauf hinzuweisen, dass der geneigte Verlauf einer Nachfragekurve im Marktmodell freiwillige Zahlungsbereitschaft repräsentiert. Wenn somit ein öffentliches Theater Kulturförderung für ein breites, weniger zahlungskräftiges Publikum durch Topzuschläge bei Premierenveranstaltungen mitfinanziert, so ist hierin auch unter Verteilungsgesichtspunkten eine gelungene absatzpolitische Strategie zu sehen. Ob es in gleicher Weise sinnvoll ist, bei Krankenhäusern die Finanzierung von Chefarztgehältern darüber zu gewährleisten, dass Komfortansprüche der Patienten an die privatärztliche Abrechnung gekoppelt werden, wie dieses früher häufig der Fall war, bedürfte der Diskussion.

3.4.3 Absatzpolitik auf dynamischen Märkten

In den vorangegangenen Abschnitten wurden Marktbedingungen unter recht restriktiven Annahmen daraufhin betrachtet, welche Gleichgewichtslösungen sich unter sonst gleichbleibenden Bedingungen einstellen würden, welche Änderungen bestimmte staatliche Eingriffe auslösen und mit welchen absatzpolitischen Strategien sich wirtschaftliche Ziele öffentlicher Betriebe realisieren lassen. Bei dieser Betrachtung wurde ein wesentlicher Aspekt außer acht gelassen: die zeitliche Dimension von Märkten. Marktbedingungen sind grundsätzlich nicht statisch oder nur durch eine einzige Einflussgröße in ihrer Veränderung beeinflusst. Vielmehr zeichnen sie sich durch einen stetigen Wandel von Nachfragestrukturen und -wünschen, durch das Ausscheiden oder neue Auftreten konkurrierender Anbieter sowie durch die Einflüsse des technischen Fortschrittes auf alle Aspekte der Betriebsführung aus. Reale Märkte, auch im öffentlichen Sektor, unterliegen also dynamischen Entwicklungsprozessen. Welchen Einfluss diese Tatsache auf das „richtige“ unternehmerische Verhalten in einem öffentliche Betrieb ausübt, sei an einem Beispiel, dem kommunalen Badewesen, erläutert.

Öffentliche Bäder als Zentren für Hygiene, Freizeitgestaltung und Kommunikation hatten bereits die alten Römer. Die entsprechenden Ruinen sind z.B. in Trier zu besichtigen. Auch im Mittelalter war das gemeinschaftliche Bad eine geläufige soziale Einrichtung, starb jedoch mit den Pestepidemien und moralischen Bedenken der Kirche aus. Eine Wiedererweckung der öffentlichen Bäder begann in Kurorten und verbreitete sich in den wachsenden Städten zu Beginn dieses Jahrhunderts als Einrichtung für den Sport sowie als Anstalt für Hygiene und Volksgesundheit. Erste städtische Hallenbäder hatten dementsprechend neben einem Schwimmbecken häufig Brause- und Wannebäder sowie Einrichtungen für medizinische Bäder, die in Kooperation mit Krankenhäusern benutzt wurden. Ausgelöst von der wirtschaftlichen Expansion der 60er Jahre und einer günstigen Situation der Gemeindefinanzen begann dann der flächendeckende Bau zunächst öffentlicher Freibäder, später auch Hallenbäder. Die Konzeption richtete sich vorwiegend auf die Bedürfnisse von Schwimmsport und Schulen, wurde aber auch Freizeitbedürfnissen zu dieser Zeit noch gerecht. Hygienische Bedürfnisse der Bevölkerung konnten weitgehend in der eigenen Wohnung abgedeckt werden. Eine wirtschaftliche Krise dieser Einrichtungen wurde Mitte der 70er Jahre eingeläutet, als mit drastisch steigenden Energiepreisen der Betrieb immer kostenträchtiger wurde. Zugleich stiegen die Ansprüche der Nutzer an die Badetemperatur. Unbeheizte Freibäder wurden beim unsicheren deutschen Sommerwetter nicht mehr akzeptiert. Ein zweiter Krisenschritt bestand in den Auswirkungen des demographischen Wandels. Da die Hauptkundschaft öffentlicher Bäder aus Kindern und Jugendlichen besteht (durchschnittliche Nutzungsfrequenz ca. 5-6 mal im Jahr im Gegensatz zu ca. 1 mal bei Erwachsenen), musste der „Pillenknick“ der 60er Jahre mit den folgend immer geringeren Jahrgangsstärken zu einem Rückgang des Kundenkreises führen. Der dritte Schritt zur Krise ergab sich dann aus einem immer stärkeren Funktionswandel der Einrichtung für die Nachfrager. Sinkende Bedeutung der sportlichen Nutzung, dominante Nutzung unter Freizeit- und Fitnessgesichtspunkten. Bäder mit vielfältigen Zusatzeinrichtungen von der Sauna über Riesenrutschen bis hin zu gastronomischen Einrichtungen lagen im Trend. Die architektonische Gestaltung musste dem Freizeitvergnügen folgen. Öffentliche Bäder waren angesichts ständiger Defizite und verschlechterter Lage der kommunalen Haushalte häufig nicht imstande, sich auf den Nachfragewandel einzustellen bzw. selbst den Trend zu bestimmen. Einrichtungen, die weder Vorreiter neuer Moden waren, noch sich anpassen konnten, wurden oder werden geschlossen. Private oder öffentliche „Spaßbäder“ oder „Thermen“ für den älteren Kundenkreis ziehen mit wachsender Mobilität auch Nachfrager aus einem größeren Umkreis auf sich. Gemeinde- oder Stadtteilbäder der 60er oder 70er Jahre, damals noch nahezu Monopolbetriebe, können im Wettbewerb kaum konkurrieren.

Abb. 19: Die Situation der Hallenbäder in Bochum



Aus dem Beispiel wird deutlich, dass die entscheidende Strategie zur Behauptung einer guten Wettbewerbsposition im Markt die Prägung von oder Anpassung an sich wandelnde Kundenbedürfnisse darstellt. Die beste Marktposition besetzt dabei diejenige Einrichtung/der Betrieb, die neue Erfindungen (Invention) in neue marktfähige Produkte oder Leistungen umsetzt (**Produktinnovation**). Gelingt es, Kunden vom Nutzen der Innovation zu überzeugen, so hat der „dynamische Unternehmer“ (Schumpeter) zunächst den Vorteil einer Monopolstellung am Markt und vermag auch die mit dem Monopol und wachsenden Umsätzen verbundenen erhöhten Gewinne zu erzielen. Gewinnmöglichkeiten haben in dynamischen Märkten mit unbeschränktem Marktzugang für neue Anbieter die Eigenschaft, Imitatoren anzulocken, die ein erfolgreiches Konzept kopieren. Die Monopolstellung und der Monopolgewinn wird durch einen Wettbewerbsmarkt mit schrumpfenden Gewinnen und steigendem Rationalisierungsdruck abgelöst. In dieser Situation erhalten vor allem **Verfahrensinnovationen** eine erhöhte Bedeutung, die es dem Anbieter erlauben, Produkte gleicher oder erhöhter Qualität mit geringeren Kosten zu produzieren.

3.5 Kommunen als Nachfrager auf Märkten

Öffentliche Verwaltungen stehen in der Öffentlichkeit im ständigen Verdacht, sich als Nachfrager auf Märkten unwirtschaftlich zu verhalten, d.h. zu teuer und unüberlegt einzukaufen. Zum Einstieg sind auf der folgenden Seite einige Beispiele aus Presseartikeln abgedruckt.

Für eine systematische Behandlung des Problems sind mehrere Fragen zu beachten. Die erste betrifft die Marktbedingungen, in denen sich öffentliche Nachfrager bewegen.

(1) Typen des Marktes mit öffentlichen Nachfragern

Unsere Einstiegsbeispiele betrafen Fälle, in denen die öffentliche Verwaltung Geräte wie Personalcomputer oder Videokameras einkauft, bei denen ein unmittelbarer Preisvergleich möglich ist. Es existiert eine große Anzahl von Anbietern und Nachfragern, relative Markttransparenz und ein nahezu einheitliches Preisniveau für Geräte vergleichbarer Qualität allerdings auch eine recht dynamische Preisentwicklung. Die Verwaltung bewegt sich als **Nachfrager auf Konkurrenzmärkten**. Ein teurerer Einkauf lässt sich hier allenfalls mit den von der privaten Nutzung abweichenden Qualitätsansprüchen professioneller Nutzung rechtfertigen. Die Gründe lassen sich mit Methoden der Wirtschaftlichkeitsrechnung prüfen. Der zweite Typ öffentlicher Nachfrage, der sich unterscheiden lässt, sind **öffentliche Nachfragemonopole**. Eine derartige Situation, wo die Verwaltung (fast) einziger Nachfrager von Gütern ist, die von einer Vielzahl von Produzenten angeboten werden, existiert z.B. bei den Schulbüchern. Typisch für das Verhalten von Verwaltungen in dieser Situation ist, dass die potentiell mögliche Marktmacht, die durch Bündelung der Einkaufskompetenzen und Preisdruck auf konkurrierende Anbieter möglich wäre, kaum genutzt wird. Ein weiterer relativ typischer Fall für Märkte mit öffentlicher Nachfrage ist das **bilaterale Monopol**. Diese Situation gilt nicht nur für Tarifverträge für den öffentlichen Dienst, sondern auch für die Beschaffung vieler Spezialausstattungen, die nur der öffentliche Sektor benötigt und von einem Vorleister bezieht. Als Beispiel seien Rüstungsaufträge durch die Bundeswehr oder Beschaffung von Glasfaserkabeln durch die Post genannt. Während bei den Glasfaserkabeln zumindest noch internationale Vergleichspreise existieren werden, sind die Preise für Rüstungsaufträge nur über Verhandlungslösungen zu bestimmen. Schließlich ist noch ein relativ häufiger Fall öffentlicher Beschaffungen dem Bereich des **Angebotsoligopols** zuzuordnen. Viele öffentliche Verwaltungen vergeben z.B. Aufträge im Straßenbau. Anbieter für Großprojekte sind jedoch bundesweit innerhalb weniger Konzerne konzentriert. Auch auf der örtlichen Ebene sind die Anbieter überschaubar und deshalb zu Wettbewerbsbeschränkungen organisierbar. Es besteht daher auf diesen Märkten die Gefahr von Kartellen und Preisabsprachen.

**Viel zu teuer Computer in den Amtsstuben?
EDV Arbeitsplatz kostet im Schnitt 16.000 Mark**

Im Wettstreit um die Kundengunst drucken Computergeschäfte fast wöchentlich neue Preislisten. Da purzeln die Preise im Eiltempo. Wer auf die Mark schaut und gute Angebote ausnutzt, kann schnell ein paar Scheine sparen. Das was für jeden Privatmann eine Selbstverständlichkeit ist, hat für den öffentlichen Dienst keine Gültigkeit. Dort wird streng nach Beschaffungsliste eingekauft. Preis für den Standardrechner der bremischen Verwaltung (486er Prozessor, 33 Hertz Taktfrequenz): 3.900 Mark. In Technik-Kaufhäusern, bei Filialisten und im Versand werden Geräte der selben Leistungsklasse erheblich günstiger angeboten.

Zur Computerbeschaffung hat sich die Justizbehörde angesichts knapper Kassen heftig Gedanken gemacht. In der jüngsten Ausgabe der Mitarbeiterzeitschrift „jur-line“ heißt es, das „schwerfällige, teure und überzogene Beschaffungswesen“ müsse abgelöst werden.

Autor Jürgen Mäurer hat ausgerechnet, dass ein Computerarbeitsplatz in der Verwaltung 18.000 Mark für Hardware und die veranlagten Büro- und Einrichtungsgegenstände verschlingt. Durch diese Preisdimension werde die EDV-Einführung massiv behindert. Rund ein Drittel der Arbeitsplätze, die für die elektronische Datenverarbeitung geeignet sind, wurde inzwischen mit einem Rechner ausgerüstet. „Marktbeobachtungen zeigen, dass die 18.000 Mark halbiert werden könnten.“

Dem Preis von 18.000 Mark widersprach Wolfgang Golasowski, der bei der Senatskommission für das Personalwesen (SKP) zuständig für Technikfragen und Wirtschaftlichkeit. Nach seinen Angaben stimmte die Zahl für 1992, in diesem Jahr sei sie auf 16.000 Mark gesunken, im kommenden würden 15.000 Mark angepeilt. Im übrigen seien die Beschaffungspreise Hard- und Software günstig und konkurrenzfähig.

Dass es bei der Beschaffung von EDV-Geräten und Möbeln erhebliche Einsparungspotentiale gibt, ist inzwischen auch dem Senat klar geworden. Er erteilte im September einen umfangreichen Auftrag an die SKP, „die nachstehenden Anregungen zu prüfen“. Unter anderem wird vorgeschlagen, Niedrigpreisangebote in die Beschaffungsliste aufzunehmen, die Beschaffungskosten für Computer-Möbel um 30 Prozent zu senken und die pauschalen PC-Wartungsverträge zu kündigen. An den Wartungsverträgen konnten sich die Service-Firmen nach Ansicht von Experten gesundstoßen. Pro Jahr und Rechner wurden laut „jur-line“ von 1988 an Verträge mit fünfjähriger Laufzeit von sage und schreibe 800 bis 1.100 Mark Wartungskosten pro Jahr abgeschlossen. Zwischenzeitlich wurden die Verträge auf 400 Mark pro Computer und Jahr heruntergehandelt. Macht immer noch 2.000 Mark während der Laufzeit, dafür gibt es fast einen neuen Rechner. ...

Heinz Holtgrefe

Quelle: Weser-Kurier vom 10.12.1993

Polizeicomputer schon veraltet?

Braunschweig. Überall in Niedersachsen warten die Mitarbeiter technisch schlecht ausgestatteter Polizeireviere und Kripokommissariate händeringend auf Computer. Zum Beispiel in Northeim, wo die Beamten nur noch arbeiten können, wenn sie von zuhause ihre eigene Schreibmaschinen mitbringen. Für alle diese Beamten gibt es eine gute Nachricht: Die Bildschirmterminals sind endlich da.

Doch zu früh gefreut: Diese Computer können nicht in Betrieb genommen werden, denn die passenden Tastaturen wurden nicht mitgeliefert. ...

Quelle: Weser-Kurier vom 7.3.1994

Computer-Ausrüstung so billig wie möglich**Neues Behördenkonzept brachte 35 Prozent Einsparung**

Aufatmen in der Senatskommission für das Personalwesen (SKP): Mit der Vorlage des Jahresberichtes über den Verlauf der Ausstattung der bremischen Verwaltung mit Computern betrachtet die SKP die vom Senat gestellten „Hausaufgaben“ als erledigt. „Kostensenkung, Rationalisierung, Geschwindigkeit und Dezentralisierung“ – mit diesen Stichworten umschrieb Finanzsenator Manfred Fluß die wichtigsten Ziele der „Technikunterstützten Informationsverarbeitung“ (Tul). ...

Angestellte entscheiden mit

Auch die dezentrale Verantwortlichkeit soll verstärkt werden. Die Gesamtplanung der Tul liegt zwar in den Händen der SKP, in den einzelnen Ressorts sollen aber künftig spezielle Koordinatoren zusammen mit den Angestellten entscheiden, ob sie mit den älteren und bewährten Software-Produkten weiterarbeiten wollen und welche Version im jeweiligen Haus eingesetzt werden soll.

Auch bei der Beschaffung der Hardware bescheinigen sich die Tul-Verantwortlichen positive Ergebnisse. Die seit 1991 bestehenden Rahmenverträge wurden gekündigt und Anfang des Jahres neu ausgeschrieben. Nach Kritik an der bisherigen Beschaffungsliste wurden dabei erstmalig sogenannte Billiganbieter aufgenommen, von denen jedoch keiner ein Angebot unterbreitet habe. ...

Zumindest hat der Vertrag der Stadt Kosteneinsparungen im Hardwarebereich von 35 Prozent gegenüber den Geräten der bisherigen Beschaffungsliste beschert. Ähnlich starke Preisreduzierungen weist der Tul-Jahresbericht auch bei der Beschaffung von PC-Büromöbeln auf, die nach der letzten Ausschreibung vom ehemaligen Hochbauamt Bre-Hoch geliefert werden. ...

Quelle: Weser-Kurier vom 17.11.1994

(2) Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Die zweite Problemstellung für öffentliches Nachfrageverhalten sind rechtliche Rahmenregelungen. Solche Rahmenregelungen bestehen mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), den Bundes- und Landeshaushaltsordnungen sowie den entsprechenden Regelungen auf kommunaler Ebene, die vorrangig den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit für das Haushaltsgebaren und damit auch für öffentliche Beschaffungen festschreiben. Durch andere Haushaltsgrundsätze, z.B. durch das Jährlichkeitsprinzip, kann diese generelle Handlungsanweisung im konkreten Fall konterkariert werden. Konkretisiert werden diese Grundsätze durch Vergabevorschriften. Solche Vorschriften bestehen mit

- der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL),
- der Verdingungsordnung für Bauleistung (VOB),
- der Verordnung über die Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen (VOPR),
- Europäischen Vorgaben für das Wettbewerbsverhalten öffentlicher Auftraggeber (Art 90 und 92 EGV) mit dem Zwang zu europaweiten Ausschreibungs- und Bietungsverfahren in bestimmten Fällen.

Diese Vorschriften regeln, wie öffentliche Aufträge je nach Umfang und Gegenstand über öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung (nur einige mögliche Anbieter werden zur Abgabe eines Angebots aufgefordert) oder freihändige Vergabe erteilt werden dürfen. Kritisiert wird an diesen Verfahrensregeln in der Verwaltungspraxis insbesondere das Verbot der Nachverhandlungen nach Eröffnung der abgegebenen Angebote.

Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verlangt dabei nicht automatisch eine Vergabe an den preisgünstigsten Anbieter, da als ergänzende Kriterien die Leistungsfähigkeit, Fachkunde und Zuverlässigkeit der Anbieter und - in ausgewählten Teilbereichen - auch Aspekte der öffentlichen Sicherheit ergänzend hinzugezogen werden können. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Belastung öffentlicher Aufträge mit Zielkonflikten wirtschaftlichen Handelns zur kostengünstigen Beschaffung wie:

Wirtschaftsförderung: Begünstigung einheimischer Anbieter

Sozialpolitik: Bilden die anbietenden Betriebe aus? usw.. Am schwierigsten ist die wirtschaftliche Vergabe öffentlicher Aufträge dort, wo wegen fehlender Marktpreise öffentliche Entwicklungsaufträge zu Selbstkostenpreisen erfolgen. Hierbei besteht für beauftragte Unternehmen kein Anreiz zur Kostendisziplin, da z.B. Rüstungsprojekte zu nachgewiesenen Selbstkosten plus Gewinnspanne abgerechnet werden. Wenn dieses Verfahren vorwiegend Beschaffungen auf Bundesebene betrifft, so stellen sich vergleichbare Probleme bei öffentlichen Bauprojekten auch auf kommunaler Ebene. Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) belohnt Auftragnehmer nach der Bausumme und stellt damit geradezu einen Anreiz für das Überschreiten ursprünglicher Kalkulationen dar. Im Gegensatz zur Wehrtechnik bestünde in diesem Bereich aber die Chance, Wettbewerb unterschiedlicher Anbieter preismindernd zu nutzen.

(3) Preiselastizität der öffentlichen Nachfrage

In der Literatur wird über die Frage spekuliert, ob die Nachfrage öffentlicher Beschaffer im Gegensatz zu privaten Nachfragern auf Märkten preisunelastisch sein könnte. Als Beleg wird auf vergleichsweise hohe Inflationsraten für den Staatsverbrauch hingewiesen. Der Verlauf der Nachfragekurve würde dann der ersten Abbildung auf S. 9 entsprechen. Für diese Hypothese spricht im Kernbereich der Verwaltung das Argument, die Leistungserstellung werde über Steuern oder andere Zwangsabgaben finanziert und zum Nulltarif abgegeben. Die Beschaffung für die geforderte Leistungsmenge sei daher ertragsunabhängig. Ebenfalls für die Hypothese sprechen organisatorische Mängel innerhalb der Verwaltung („Organisierte Unverantwortlichkeit“, zentrale statt dezentrale Ressourcenverantwortung). Hierzu sei im nächsten Unterpunkt Stellung bezogen. Schließlich wird die Beschaffungspolitik relativ preisunelastisch sein, wenn die Kosten der Vorleistungen nur einen relativ kleinen Prozentsatz der gesamten Leistung ausmachen (Bsp. Kosten der Formulare für die Steuererklärungen als Vorleistung für die Finanzämter). Diese Situation dürfte es jedoch auch in der Privatwirtschaft geben. Für eine eher preiselastische Beschaffungspolitik spricht die Situation der öffentlichen Haushalte. Bei gegebenen Finanzierungsgrenzen müssen auch Beschaffungsausgaben gekürzt werden. Ob diese Kürzungen zu einem rationalen Beschaffungsverhalten führen oder ob relativ wahllose Mengenkürzungen erfolgen, bedürfte ebenso erst einer empirischen Prüfung wie die eingangs erwähnte Hypothese. Höhere Preissteigerungsraten für den Staatsverbrauch können ihre Ursache ebenso in der Güter- und Kostenstruktur wie in Mängeln der Beschaffungspolitik haben.

(4) Betriebswirtschaftliche Probleme der Beschaffung

Das Beschaffungswesen eines Betriebes hat die Voraussetzungen für eine ungestörte Leistungserstellung in wirtschaftlicher Form zu gewährleisten. Die erste notwendige Entscheidung hierfür betrifft die **Eigenfertigung versus Bezug** einer Leistung. So könnten die Formulare für Steuererklärungen in einer Hausdruckerei (Regiebetrieb) erstellt oder von externen Druckereien bezogen werden. Ist die Entscheidung für den externen Bezug gefallen, müssen die Typen von Vorleistungen spezifiziert werden (Stückliste) und der mengenmäßige Bedarf muss festgestellt werden. Die optimale Bestellmenge kann ermittelt werden, wenn der Jahresbedarf, mögliche Einstandspreise (mit Mengenrabatten!), Lagerhaltungskosten, Lieferzeiten und der Zinssatz für die Kapitalbindung bekannt sind. In der Privatwirtschaft geht der Trend mit „just in time“ Konzepten dahin, die Lagerhaltungskosten zu minimieren und Risiken, die der Leistungserstellung durch fehlende Vorprodukte drohen (Kosten durch Stillstand in der Leistungserstellung!) mit entsprechenden Vertragsgestaltungen (Konventionalstrafen) auf die Vorlieferanten zu verlagern.

Das zweite betriebswirtschaftliche Problem der Beschaffung betrifft die geeignete **Organisationsform**, um fach- und marktgerecht beschaffen zu können. Das typische Entscheidungsproblem besteht zwischen einer Zentralisation der Beschaffung als Querschnittsaufgabe und einer Dezentralisierung von Beschaffungsfunktionen. Die Zentralisierung von Beschaffungsfunktionen ist üblich für den Personalbereich (Einstellung, Aus- und Fortbildung, verwaltungsinterne Verteilung personeller Kapazitäten, Personalrecht usw.) und für die Liquiditätssicherung (Beschaffung von Finanzmitteln, Kassenhaltung). Umstritten ist jedoch, ob auch bei der Beschaffung von Sachmitteln und der Planung von Baumaßnahmen oder Gebäudereparaturen eine Organisation mit Querschnittsfunktionen sinnvoll ist. Für eine derartige Zentralisierung sprechen spezielle Fachkenntnisse (z.B. im Baubereich), die Möglichkeit, Mengenrabatte auszuhandeln, die besondere Marktnähe und der Rationalisierungsvorteil, der aus professioneller Befassung mit der Aufgabe herrührt. Gegen die Zentralisierung spricht die Entfernung vom Bedarfsträger, der entstehende interne bürokratische Weg und die Auseinandersetzung um Bedarfsprioritäten bei zentraler Mittelverwaltung. Beispielhaft wird der Konflikt am Beschaffungsvorgang einer Videokamera und dem Versuch, das Beschaffungswesen im Schulbereich zu dezentralisieren, deutlich.

Arbeit für 106 fleißige Hände**Wenn eine Bremer Schule eine Videokamera braucht**

Bremen. Bremens angespannte Haushaltslage hat auch positive Seiten. Behördenspitzen müssen sich unter dem Spardruck zwangsläufig Gedanken machen, wie sie den Apparat am Laufen halten. Beim genauen Hingucken fällt auf, welch unsinniger Aufwand bisher teilweise betrieben wird. Ein Beispiel: 53 Behörden-Mitarbeiter werden eingeschaltet, um für eine Schule eine Videokamera anzuschaffen.

Diesen Aufwand will die Bildungsbehörde drastisch reduzieren. Ihr Vorschlag: Schulen entscheiden selbst über Reparaturen und Neuanschaffungen. Dies läuft den Interessen aller zentralen Stellen im bremischen Beschaffungswesen zuwider. Deshalb, so Jürgen Holtermann von der Schulbehörde, „müssen wir die Zentralressorts überzeugen, dass die dezentrale Organisation Geld spart“. Zu diesem Zweck hat eine Behörden-Mitarbeiterin akribisch aufgelistet, wie viele öffentlich Bediensteten wie oft und wie lange beispielsweise mit der Anschaffung einer Videokamera beschäftigt sind. Herausgekommen ist eine wahre Horrorliste.

Am Anfang müssen sich Fachlehrer und Schulleiter über den Sinn der Anschaffung unterhalten. Die Sekretärin füllt gegebenenfalls den „Beschaffungsantrag“ aus. Das ganze dauert etwa 20 bis 30 Minuten, ist im Ablaufprotokoll notiert. Doch dann geht's los. Die Behördenpost (2 Personen, anteilig 5 Minuten) transportiert den Antrag, die Schulbehörde (1 Person, 2 Minuten) prüft die Anschaffung, schickt den Antrag wieder mit der Behördenpost zur weiteren Prüfung an die Landesbildstelle (1 Person, 20-30 Minuten). Der Antrag kommt in die Bildungsbehörde zurück (natürlich mit der Behördenpost), der Antrag erhält einen Stempel, geht – per Behördenpost – an ein anderes Referat im Haus weiter. Von dort flattert der Antrag zur zentralen Beschaffungsstelle. Vor Erteilung des Auftrages an eine Firma wird der Haushaltssachbearbeiter eingeschaltet. Dieser wiederum leitet das Papier an eine Stelle weiter, die den erforderlichen Betrag auf dem der Schule zugewiesenen Konto bucht. Anschließend erhält die Schule den Buchungsbeleg.

Davon hat die Schule aber immer noch keine Videokamera. Also rotiert der Behördenapparat weiter. Die Beschaffungsstelle tritt wieder in Aktion. Sie ermittelt den günstigsten Anbieter und erteilt den Auftrag. Die Botenstelle schickt die Bestellung ab. Wenn die Kamera schließlich geliefert wird, folgt etwa die gleiche Anzahl von Arbeitsgängen, bevor die Firma ihr Geld bekommt. Die Bildungsbehörde hat ausgerechnet, dass im Fall der Kamera bis zu 53 Personen an der Beschaffung mitwirken, sich bis zu fünf Stunden damit beschäftigen und sich das Bestellverfahren („ohne Lieferzeit“) bis zu 39 Tage hinziehen kann.

Die Alternative der Bildungsbehörde sieht vor, dass Fachlehrer und Schulleiter das Gerät mit Hilfe der Sekretärin bestellen. Da die Ausgabe in der Behörde verbucht werden muss, wird der „Vorgang“ zur Haushaltsstelle geschickt. Unter dem Strich beansprucht das in Scherfs Behörde entwickelte „Denkmodell“ maximal 15 Mitarbeiter bis zu zwei Stunden lang. Nach spätestens zwei Tagen könnte die Kamera bestellt werden.

Quelle: Weser-Kurier vom 20.3.1994

**Projekt beginnt: 28 Schulen verfügen über eigene Mittel
Beschaffung wird dezentralisiert / Verweigerung der Behörde?**

Für 28 stadtbremische Bildungsstätten beginnt in diesen Tagen und Wochen der Ernst des neuen Schullebens: Sie wollen und sollen im Rahmen eines Pilotprojektes lernen, wie wirtschaftliche Autonomie in der Praxis funktioniert. Die Schulen wissen inzwischen, über welchen Etat sie eigenverantwortlich verfügen können.

Ob es um die Anschaffung von Büchern, Videokameras oder Sportgeräte geht, ob neue Regale, Verbandsstoff oder schlicht Briefmarken bezahlt werden müssen, ob der Dachdecker, der Klempner oder der Tischler vonnöten ist – die Schule trägt ihre Wünsche nicht mehr der zentralen Beschaffungsstelle vor, sondern wird selbst aktiv.

Im laufenden Haushaltsjahr stehen zum Beispiel der Grundschule Andernacher Straße 49.376 Mark zur Verfügung, während die Gesamtschule Ost auf einen Betrag von 129.864 Mark zurückgreifen kann. Bleibt am Ende des Jahres Geld über, geht es nicht verloren, sondern wird den Bildungsstätten gutgeschrieben.

In den nächsten Tagen erhalten die Teilnehmer des Pilotprojektes eine „Neue Beschaffungsordnung“, die deutlich macht, das sich die einzelne Schule als „dezentrale Beschaffungsstelle“ zu verstehen hat und Aufträge bis zu 10.000 Mark in Eigenregie vergeben kann. Beabsichtigter Spareffekt: In der Beschaffungszentrale der Bildungsbehörde am Rembertiring werden viele Stellen überflüssig. Dort soll es dem Vernehmen nach gewaltig rumoren. Mitarbeiter weigern sich offenbar, die im Paragraphen 21 des Schulverwaltungsgesetzes geforderte „Selbstbewirtschaftung“ der Schulen konstruktiv zu begleiten und ihr Wissen vor Ort einzubringen.

Dabei war die Neuorganisation überfällig, wie ein „Fall“ aus dem vergangenen Jahr beweist. Eine Schule hatte bei der Zentrale ein neues Waffeleisen im Wert von 30 Mark bestellt. Dem Begehren wurde nach sage und schreibe neun Monaten entsprochen.

Der Grund hierfür: Der Antrag war nicht nur über zahlreiche Schreibtische der Bildungsbehörde gewandert, sondern er war schließlich sogar im Hochbauamt gelandet. Heute kann die Schule das Waffeleisen in dem nächsten Laden selbst kaufen.

Klaus Grunewald

Quelle: Weser-Kurier vom 1.3.1995

Eine Lösung, die sowohl wirtschaftlich als auch fachlich befriedigende Resultate mit marktgerechtem Verhalten erbringt, lässt sich nicht abstrakt vorgeben. Bei Verwaltungsreformen, die in Richtung auf eine dezentrale Ressourcenverantwortung gehen, muss auf jeden Fall die finanzwirtschaftliche Verantwortung für den Umfang von Beschaffungen dezentralisiert werden. Der Trend wird darüber hinaus dahin gehen, dass zentrale Einheiten vorwiegend Servicefunktionen (z.B. durch das Aushandeln von Rahmenverträgen) und Aufgaben der Leitungsunterstützung (z.B. verwaltungsinterne Koordination und Normierung) übernehmen während die eigentlichen Beschaffungsvorgänge und -entscheidungen dezentralisiert werden.

3.6 Wettbewerbssteuerung

Wettbewerbspolitik ist eine Aufgabe, die schwerpunktmäßig die Bundesregierung über das Bundeskartellamt und mit zunehmendem Gewicht die Europäische Kommission betreibt. Für eine einführende Darstellung mit der Schwerpunktsetzung kommunaler und regionaler Wirtschaft mag daher ein kurzer Überblick genügen.

(1) Marktkoordination durch Wettbewerb als stabiles System?

Bereits die Klassiker der Ökonomie sahen eine Wirtschaftsordnung mit Steuerung durch Wettbewerb als stets gefährdet an⁵:

„Geschäftsleute des gleichen Gewerbes kommen selten, selbst zu Festen und zur Zerstreung, zusammen, ohne dass das Gespräch in einer Verschwörung gegen die Öffentlichkeit endet oder irgendein Plan ausgeheckt wird, wie man die Preise erhöhen kann.“

Ob der Kapitalismus an seinem eigenen Erfolg erstickt und in einer konzentrierten und monopolisierten Wirtschaft endet oder ob der dynamische Wettbewerb nach Schumpeter auch noch den Monopolisten stets in der Angst des Machtverlustes hält, mag an dieser Stelle offen bleiben. Unbestreitbar ist ein Trend zur Konzentration, welcher mit der folgenden Grafik am Beispiel des Einzelhandels verdeutlicht sei:

Unbestreitbar ist ferner eine wachsende Bedeutung multinationaler Konzerne für die Wirtschaftspolitik, die mit ihrer Fähigkeit zur verteilten Produktion den Trend zur Globalisierung prägen. Bereits die Vordenker der sozialen Marktwirtschaft sahen deshalb die Erhaltung oder Schaffung wettbewerbsfördernder Strukturen als eine zentrale staatliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik an. Basis hierfür ist die Erkenntnis, dass Selbststeuerung der Wirtschaft durch den Markt kein in sich stabiles System darstellt, sondern zum Erhalt der marktwirtschaftlichen Vorteile des staatlichen Eingriffs bedarf.

⁵Vgl. A. Smith: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London 1776, dt. Übersetzung: Der Wohlstand der Nationen, München 1974, S. 112, zit. nach Bartling; Luzius: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 10. Aufl. München 1993, S. 102

Zur Erfüllung dieser wettbewerbspolitischen Ziele lassen sich sieben Maßnahmeebenen oder staatliche **Instrumente der Wettbewerbspolitik** unterscheiden, die ebenfalls nur kurz skizziert werden sollen:

- 1. Antikartellpolitik:** Vereinbarungen mit dem Ziel von Wettbewerbsbeschränkungen (z.B. Preiskartell, Konditionenkartell, Rabattkartell, Quoten- oder Gebietskartell, Submissionskartell, „Syndikat“ = Kartell mit gem. Absatzorganisation) sind verboten, Kooperation, die dem Verbraucher nutzt (z.B. Normung von Gütern), ist dagegen erlaubt. Verhindert werden sollen die typischen Kartellstrategien: - Abdrängung von Konkurrenten, - Absprachen zur Erhöhung oder Stabilisierung von Preisen/Gewinnspannen. Kartelle sind daher nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen(GWB) im Prinzip verboten, können aber in Ausnahmefällen und bestimmten Branchen erlaubt werden.
- 2. Antifusionspolitik:** Der wirtschaftliche Zusammenschluß von Unternehmen (durch Kapitalbeteiligung, vertragliche oder personelle Verbindung) wird staatlich kontrolliert, um die Entstehung marktbeherrschender Stellungen zu verhindern. Nach dem GWB gilt das Erlaubnisprinzip mit Verbotsvorbehalt. Die Problematik der Antifusionspolitik liegt im Nachweis entstehender Marktmacht (Abgrenzung des relevanten Marktes) und in der Möglichkeit, Entscheidungen des Bundeskartellamtes durch Ausnahmegenehmigungen des Bundesministers für Wirtschaft wegen gesamtwirtschaftlicher Vorteile außer Kraft zu setzen.
- 3. Politik gegen abgestimmtes Verhalten:** Auch wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen von Konkurrenten ohne formellen Kartellcharakter (Frühstückskartelle) sind nach dem GWB verboten. Das Problem besteht im Nachweis derartiger Vereinbarungen und in der Abgrenzung von spontanem Parallelverhalten, welches für Oligopolmärkte typisch ist.
- 4. Erhaltung der Preiskonkurrenz:** Neben dem Preiskartell auf einer Marktstufe wird auch die vertikale Eingrenzung des Wettbewerbs z.B. durch Preisbindung der 2. Hand untersagt (Ausnahmen: Verlagserzeugnisse, „empfohlene Verkaufspreise“).
- 5. Mittelstandsförderung:** Durch wirtschaftsfördernde Maßnahmen, spezielle Subventionen für kleine und mittlere Unternehmen (Bestandspflege) und durch die Förderung von Unternehmensgründungen soll eine Vielzahl konkurrierender Anbieter erhalten oder durch Zugang am Markt erzeugt werden. Problematisch ist hier insbesondere die Abgrenzung sinnvoller Marktzugangspolitik von der Strategie marktbeherrschender Großunternehmen, Risiken auf abhängige Kleinunternehmen (Ausgründung, Scheinselbständigkeit) zu verlagern.
- 6. Kontrolle bestehender Marktmacht:** Wenn marktbeherrschende Stellungen bereits entstanden sind und nicht durch Entflechtung wieder rückgängig gemacht werden kann (in der BRD keine gesetzliche Basis), versucht der Staat wettbewerbswidriges Verhalten durch Missbrauchsaufsicht und Diskriminierungsverbote (z.B. Liefersperre ohne sachlichen Grund) zu verhindern. Das Problem dieser Politik liegt in der Trennung von normalen Praktiken im harten Wettbewerb am Markt und im Nachweis.

7. Verbraucherpolitik: Schließlich versucht der Staat die Marktfunktionen auch dadurch zu erhalten, dass die Verbraucher im möglichst rationalen Verhalten bestärkt werden und Markttransparenz entsteht. Instrumente der Verbraucherpolitik bestehen insbesondere in der Förderung von Normung und Qualitätsstandards (Warentest), in der Verbraucherinformation und im Rechtsschutz.

Gesetzliche Grundlagen der Wettbewerbspolitik bestehen insbesondere mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Daneben erhält europäisches Recht (EWG-Vertrag) bis hin zu Verfahren der Kommission gegen wettbewerbswidrige Subventionen wachsende Bedeutung (vgl. den Streit um die Förderung des VW-Werkes in Sachsen) bzw. behält Bedeutung für Ausnahmereiche wie die Montanindustrie (EGKS-Vertrag).

(3) Kommunale Wettbewerbssteuerung?

Da die Bundesregierung und das ihr nachgeordnete Bundeskartellamt für die Wettbewerbspolitik zuständig sind, stellt sich für Kommunen die Frage, ob das Agieren auf Märkten als Anbieter oder Nachfrager auch eine wettbewerbspolitische Funktion haben kann oder soll. Zunächst wird dieses durch EG-Recht dort gefordert, wo die Kommune ehemals hoheitliche Aufgaben privatisiert oder in Form des „joint-ventures“ durchführt. Für öffentliche Vermögensprivatisierungen sind EG-offene Bietungsverfahren erforderlich. Das Ziel besteht darin, den Ersatz öffentlicher Monopole durch private Monopole zu verhindern. Ob dieses allerdings im Bereich natürlicher Monopole (vgl. Abschnitt 3.3.1), die die Ver- und Entsorgungswirtschaft prägen, möglich ist, darf bezweifelt werden. Am Beispiel der Liberalisierungsdiskussion für den Energieversorgungsmarkt (Durchleitungsrechte bei der Stromversorgung) wird erkennbar, dass allenfalls industrielle Großkunden vom Wettbewerb profitieren werden.

Die zweite Ebene mit wettbewerbspolitischer Bedeutung ergibt sich durch den Konflikt zwischen den Zielen wirtschaftlicher Beschaffung und der Förderung der heimischen Wirtschaft. Die Vergaberichtlinien (vgl. 3.5) lassen hinreichenden Spielraum, mit den Argumenten überlegener Zuverlässigkeit und Fachkunde auch bei nicht marktgerechten Preisen den heimischen „Hoflieferanten“ zu bevorzugen. Bei der Bewältigung des Zielkonfliktes müssen sich öffentliche Beschaffer vergegenwärtigen, dass Wirtschaftsförderung wohl bedeuten mag, mit Starthilfen funktionsfähige regionale Strukturen zu schaffen, nicht aber dauerhaft zu subventionieren.

Beispiel: Eine neu gegründete Universität wird in einer Stadt Wert darauf legen, Beschaffungen von Laborgeräten in unmittelbarer Nähe abwickeln zu können. Dieses kann nicht bedeuten, die lokalen Anbieter nach einer Startphase vom Preiswettbewerb auszunehmen.

Als dritte Ebene wettbewerbspolitischer Bedeutung sei auf die Angebotspreise für öffentliche Infrastruktur verwiesen. Standortkonkurrenz von Gebietskörperschaften findet auch über Preise von Ver- und Entsorgung, Bodenpreise für Gewerbegebiete und Gewerbesteuerhebesätze statt. Die Marktposition der Kommunen ist hier bisher offensichtlich der ruinöse Verdrängungswettbewerb einer Vielzahl von Anbietern gegenüber einer gut organisierten Nachfragerschaft. Diese Marktposition vermag sich allenfalls durch regionale „Anbieterkooperation“ der Gebietskörperschaften verbessern lassen, wenn die globale Standortkonkurrenz solche Spielräume lässt. Ziel sollte jedenfalls sein, auch gegenüber der gewerblichen Wirtschaft das Kostendeckungsziel für öffentliche Leistungen zur Geltung zu bringen.

3.7 Übungen

(1)

Das Bäderamt der Stadt C berät über Strategien zur Verminderung des in 1997 erneut erwarteten Defizits. Als Alternativen werden diskutiert:

- a) Erhöhung der Eintrittspreise um 10%,
- b) Senkung der Eintrittspreise für kinderreiche Familien, Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose,
- c) Einbau von Riesenrutschen, Entwicklung zielgruppenspezifischer Angebote (Warmbadetag für Senioren, Diskoschwimmen für Jugendliche usw.).

Welche Wirkungen würden Sie erwarten? Gehen Sie bei der Beantwortung auf betroffene Determinanten von Angebot und Nachfrage und mögliche Maßgrößen ein.

(2)

In einem Zeitungsartikel wird der Drogenmarkt wie folgt beschrieben:

„Aus ökonomischer Sicht sind Drogen knappe Güter. Wie andere Güter auch, werden sie auf einem Markt gehandelt, der Angebot und Nachfrage über Preise koordiniert. Allerdings weist der Drogenmarkt eine Besonderheit auf: Ein Großteil der Nachfrage, nämlich die der bereits Süchtigen, reagiert äußerst preisunelastisch, das heißt, selbst bei starken Preiserhöhungen konsumieren sie nur geringfügig weniger. Zudem ist der Drogenmarkt illegal.“

Die Autoren folgern, dass von einer Angebotsverknappung durch Verbote und Kontrollen nur die Händler und ihre Hintermänner profitieren und fordern Drogen auf Rezept für Abhängige.

Erläutern Sie den Vorgang im Preis-Mengen-Diagramm und nehmen Sie Stellung zur sinnvollsten Form staatlicher Eingriffe!

(3)

Auch im kommunalen Bereich wird über die Privatisierung öffentlicher Leistungen diskutiert. Für eine öffentliche Leistungserstellung (oder öffentliche Eingriffe in den Markt) sprechen vor allem typische Eigenschaften der Güter oder Dienste. Nennen Sie hierfür drei unterschiedliche Begründungen. Prüfen Sie, ob die Versorgung mit Leitungswasser geeignet wäre, um durch private Anbieter und Wettbewerbsdruck eine kostengünstige und qualitativ hochwertige Versorgung der Verbraucher zu gewährleisten und gleichzeitig die öffentlichen Haushalte zu entlasten.

(4)

In der Großstadt B wird die Problematik der Wohnraumknappheit und der infolgedessen stark gestiegenen Mieten diskutiert. Eine Projektgruppe der Stadtverwaltung überlegt, auf welche Weise der Engpasssituation durch öffentliche Initiativen am ehesten begegnet werden kann. Als Alternativen werden genannt:

- a) Auf absehbare Zeit sollen Mietobergrenzen bei der Sozialhilfe nicht mehr berücksichtigt werden, um einkommensschwachen Mietern die Möglichkeit zu lassen, auch weniger preiswerte Wohnungen anzumieten bzw. sie nicht in die Obdachlosigkeit zu treiben.
- b) Angebot von Grundstücken im kommunalen Eigentum für Zwecke des Wohnungsbaus. Änderung des Flächennutzungsplanes mit dem Ziel der Ausweisung zusätzlicher Flächen für den Wohnungsbau.
- c) Maßnahmen zur Belegung leerstehender Wohnungen und zur Verhinderung von Nutzungsänderungen.
- d) Antrag an die Landesregierung mit der Bitte eine Mietobergrenzenverordnung für den Altwohnungsbestand zu erlassen, damit die Preissteigerungen eingedämmt werden können.

Aufgaben:

1. Prüfen Sie, ob die genannten Alternativen sich modellhaft in einem Preis-Mengen-Diagramm darstellen lassen und begründen Sie Ihre Wirkungsanalyse!
2. Skizzieren Sie kurz mögliche Nebenwirkungen der Maßnahmen!

(5)

Die städtische Veranstaltungs-GmbH in A organisiert kulturelle Veranstaltungen in der Stadthalle. Sie verfolgt als einziger Anbieter derartiger Ereignisse in der Region das Ziel, in der Stadt Kultur und Unterhaltung zu bereichern und nach Möglichkeit mit einem positiven wirtschaftlichen Ergebnis abzuschließen. Für Konzerte in der Stadthalle lässt sich diese mit max. 1000 Plätzen bestuhlen. Die durchschnittlichen Kosten der Veranstaltungs-GmbH für ein Konzert liegen bei Fixkosten in Höhe von 64000 DM (Miete, Personal- und Sachkosten, Garantiehonorare) und variablen Kosten in Höhe von 16 DM pro Besucher (Werbeaufwand, Versicherungen, Reinigungskosten usw.). Bisher gilt für die Konzerte ein Einheitspreis auf allen Plätzen. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit wird die Nachfragefunktion der potentiellen Konzertbesucher wie folgt geschätzt:

$$P = 160 - 0,08 X$$

- a) Formulieren Sie nach den Angaben im Sachverhalt eine Kostenfunktion und erläutern Sie die wirtschaftliche Bedeutung der beiden Kostenbestandteile.
- b) Ermitteln Sie nach dem Modell des Angebotsmonopols die aus wirtschaftlicher Sicht optimale Preisgestaltung für ein Konzert. Stellen Sie hierzu fest, ob und unter welchen Bedingungen eine Gewinnerzielung möglich ist.
- c) Lässt sich das von Ihnen ermittelte Ergebnis für die GmbH durch absatzpolitische Strategien noch verbessern? Könnten derartige Maßnahmen zugleich der Kritik an der bisherigen Preispolitik Rechnung tragen, von der behauptet wird, durch ein überhöhtes Preisniveau blieben ständig Plätze von Konzerten unbenutzt?

Lösungen

Zu Aufgabe (1)

Die Bewertung der drei im Sachverhalt genannten Handlungsalternativen soll vor dem Hintergrund betroffener Determinanten von Angebot und Nachfrage und möglicher Maßgrößen hierfür erfolgen. Determinanten der Nachfrage sind die Zahl potentieller Nachfrager, die Nutzeneinschätzung des Gutes im Verhältnis zu möglichen Konsumalternativen (Substitutionsgüter) sowie das Verhältnis der Preise des betrachteten Gutes zu den Preisen von Substitutionsgütern. Auch die Einkommensentwicklung und Einkommensverteilung kann die Nachfrage beeinflussen. Determinanten des Angebotes sind u.a. Preiserwartungen für das betrachtete Gut und Produktionsalternativen, Gewinnerwartungen der Anbieter, die sich aus erwarteten Umsätzen und der Kostenstruktur in der Branche (oder bei einzelnen konkreten Anbietern) ergeben, die Zahl der Anbieter (Marktstruktur) und der technische Fortschritt. Als Maßgröße für Angebot und Nachfrage hat die jeweilige Preiselastizität Bedeutung. Die Preiselastizitäten sind wie folgt definiert:

$E_{P/N} \text{ oder } E_{P/A} = \text{Mengenänderung (in\%)} / \text{Preisänderung (in \%)}$

Eine Prüfung der Handlungsalternativen vor diesem Hintergrund kann zum folgenden Ergebnis führen:

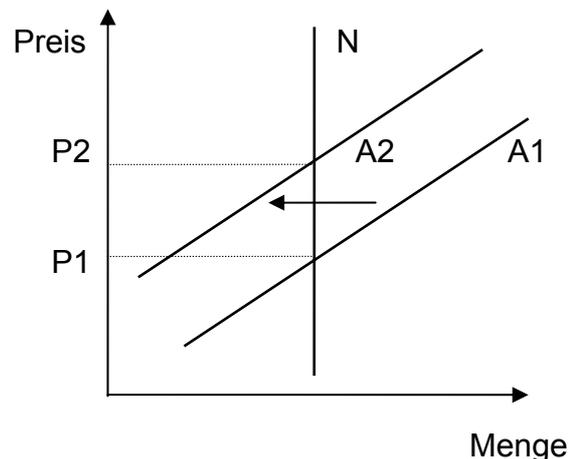
zu a) Die Nutzeneinschätzung für das „Gut Schwimmbadbenutzung“ im Verhältnis zu anderen Leistungen, die Konsumenten für ihre Freizeit-, Fitness- oder Sportbedürfnisse angeboten werden, drückt sich letztlich darin aus, wie steil die Nachfragekurve im Preis-Mengen-Diagramm verläuft, d.h. ob die Nachfrage stark oder nur sehr gering preiselastisch ist. Da Nachfragekurven für Märkte nicht als empirisch gesicherte Informationen vorliegen (und dauerhaft sind), muss man sich bei der Bewertung der Alternative auf Erfahrungen aus der Vergangenheit stützen. Je nachdem, wie die Nachfrager (oder einzelne Nachfragergruppen) auf vergangene Preiserhöhungen reagiert haben, kann ein entsprechendes Verhalten zumindest vermutet werden. Bei geringer Preiselastizität der Nachfrage könnte durch die Maßnahme eine Senkung des Defizits erreicht werden. Liegt bei den Kunden jedoch eine starke Preiselastizität vor (d.h. bei einer Preiserhöhung um 10% geht die Nachfrage deutlich mehr als 10% zurück), so wird sich das Defizit des Bäderamtes sogar noch erhöhen. Liegt die Preiselastizität im normalen Bereich (-1), so könnte bei verminderter Kundenzahl ein gleichbleibendes Defizit eintreten, wenn im Bäderbereich ein hoher Fixkostenanteil vorliegt.

Zu b) Die Einführung von Sozialtarifen bewirkt eine Marktsplattung (Preisdifferenzierung für unterschiedliche Nutzergruppen). Von Bedeutung für den Erfolg der Maßnahme ist, ob durch die Sondertarife zusätzliche Nachfrage erschlossen werden kann und ob die verbilligten Eintrittspreise zumindest über den variablen Kosten liegen. Mindereinnahmen und sogar ein erhöhtes Defizit würden entstehen, wenn große Teile der bisherigen Nachfrager die Vergünstigung ebenfalls in Anspruch nehmen können. Die Prüfung der Alternative setzt also genauere Kenntnisse über die Besucherstruktur voraus. Ferner muss das Bäderamt das Verhältnis von fixen und variablen Kosten ermitteln, um Aussagen zur Preisuntergrenze machen zu können.

Zu c) Der Einbau attraktivitätssteigernder Installationen und die Entwicklung zielgruppenspezifischer Angebote erhöht zunächst den Nutzen potentieller Konsumenten und damit einerseits die Nachfragemenge und andererseits auch die Zahlungsbereitschaft. Dem stehen auf der anderen Seite Kostenerhöhungen gegenüber, wie die Kosten für die Riesenrutsche (Abschreibung, Zinsen für Kapitalbindung, Aufwand für die Sicherheit?), die Kosten für die Erhöhung der Badetemperatur am Warmbadetag oder Kosten des Diskoschwimmens für Jugendliche (Anlage, Honorar Diskjockey). Als Vorteil dieser Alternative ist aus Sicht eines dynamischen Wettbewerbs zu werten, dass am Markt vor allem diejenigen Anbieter Vorteile haben, die durch innovative Produkte neue Nachfrage auf sich ziehen. Die Auswirkung auf das künftige Defizit des Bäderamtes hängt dagegen vom erwarteten Saldo aus erhöhten Erträgen durch das attraktivere Angebot und ebenfalls erhöhten Kosten ab.

Zu Aufgabe (2)

Zunächst wird in der Aufgabenstellung gefordert, die Wirkung restriktiver staatlicher Drogenpolitik (Verbote und Kontrollen) im Preis-Mengen-Diagramm darzustellen:



Wie aus dem Diagramm zu ersehen, lässt die restriktive staatliche Drogenpolitik über eine Angebotsverknappung die Preise steigen. Hierdurch wächst für kriminelle Organisationen der Gewinnanreiz zumindest solange, wie die Risiken von den „Einzelhändlern“ des Gewerbes getragen werden, während die Handelsspanne zwischen Produktionskosten und dem Preis für die Dealer wächst. Der Drogenkonsum kann wegen der unelastischen Nachfrage nicht wirksam eingeschränkt werden. Negative externe Effekte entstehen durch unsaubere Ware, Beschaffungskriminalität usw..

Im zweiten Teil der Aufgabenstellung wird gefordert, zur sinnvollsten Form staatlicher Eingriffe und speziell zur Abgabe von Drogen auf Rezept für Abhängige Stellung zu nehmen. Hierzu gibt bisher in der Praxis keine Lösung, die für sich in Anspruch nehmen kann, das Drogenproblem tatsächlich zu bewältigen. Im folgenden werden daher nur einige Aspekte aufgeführt, die vor dem Hintergrund von Koordination auf Märkten und der Wirkung staatliche Eingriffe auf Märkten zur Problemeingrenzung beigetragen werden können.

- **Abgabe auf Rezept an Abhängige:** Mit der Möglichkeit Drogen auf Rezept (gegen Nulltarif d.h. auf Kosten der Krankenkassen) zu erhalten, sinkt zunächst der Anreiz für kriminelle Anbieter. Drogenkonsumenten, die bereits abhängig, sind fallen als Käufer aus. Ausgehend vom obigen Preis-Mengen-Diagramm müsste man vermuten, dass die Nachfrage konstant bleibt und völlig durch das öffentliche Angebot auf Rezept befriedigt würde, so dass das Problem organisierter Kriminalität verschwände. Kritisch ist jedoch anzumerken, dass es Probleme geben wird, den Berechtigtenkreis einzugrenzen und zu kontrollieren. Für kriminelle Händler bleibt der Markt der Drogeneinsteiger. Es könnte sich ein Schwarzmarkt für Wiederverkäufer entwickeln. Ob tatsächlich die Nachfrage bis zum Nulltarif konstant bleibt, oder ob nicht der Drogenkonsum ausgeweitet werden würde, ist ebenfalls eine offene Frage.
- **Markteingriff durch Verbote:** Zu den geltenden staatlichen Markteingriffen durch Verbote wurde die Marktwirkung bereits im obigen Modell gekennzeichnet. Hieraus kann jedoch nicht gefolgert werden, dass jeder staatliche Versuch durch Verbote in Märkte einzugreifen von vornherein zum Scheitern verurteilt und daher sinnlos ist. Die oben kritisierte Anreizwirkung der Verbote auf organisierte Kriminalität würden z.B. entfallen, wenn durch internationale staatliche Kooperation von den Produktionsstätten über die Vertriebswege die Gewinnanreize der eigentlichen Organisatoren des Drogenmarktes drastisch beschnitten werden könnten. Auch hiervon würde jedoch ein Anreiz auf „dynamische Unternehmer“ ausgehen, neue Drogen zu erfinden, die noch nicht den Verboten unterliegen.
- **Markteingriff durch finanzielle Belastung des Konsums:** Bei legalen Drogen, wie Alkohol und Nikotin, sind die meisten Industriestaaten den Weg gegangen, Verbote, die nicht durchzuhalten waren, aufzuheben bzw. einzuschränken (Jugendschutzvorschriften) und den Konsum finanziell zu belasten (Branntweinsteuer, Tabaksteuer). Auch diese Maßnahme hat jedoch nur so lange die erwünschte Wirkung, wie die Nachfrage preiselastisch reagiert. Ist dieses nicht der Fall, ergibt sich zunächst eine Erhöhung staatlicher Einnahmen und dann die Bildung von Schwarzmärkten.
- **Markteingriff durch Information und Erziehung:** Indirekte Wirkung auf Marktergebnisse versucht der Staat dadurch zu erzielen, dass er über Informationskampagnen oder das staatliche Erziehungssystem die potentiellen Verbraucher über schädliche Drogenwirkungen zu informieren sucht. Das Ziel besteht darin die Nutzeneinschätzung der Konsumenten rechtzeitig realistisch zu prägen. Derartige Versuche zur Verbraucheraufklärung können auch auf die Anbieterseite zielen, wenn z.B. Zigarettenhersteller gezwungen werden, Angaben über Schadstoffwerte und die Gefährlichkeit des Rauchens auf ihre Packungen zu drucken oder der freie Vertrieb eingeschränkt wird (z.B. Werbeverbot oder Auslageverbot für jugendgefährdende Schriften). An den letzten Beispielen wird der fließende Übergang zu anderen staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten bzw. der kombinierte Einsatz solcher Instrumente deutlich.

Zu Aufgabe (3)

Die Aufgabenstellung fordert eine kurze Skizze für drei Gründe öffentlicher Leistungserstellung (Typen öffentlicher Güter) und eine Stellungnahme zur Privatisierungsfähigkeit der Versorgung mit Leitungswasser.

Die drei Typen öffentlicher Güter sind:

1. **Kollektivgüter**, bei denen niemand vom Nutzen des erzeugten Gutes ausgeschlossen werden kann, weshalb die Erstellung i.d.R. über staatliche Zwangsfinanzierung zu sichern ist.
2. **Monopolgüter**, bei denen wegen der hohen Infrastrukturkosten eine konkurrierende Versorgung innerhalb eines Gebietes wirtschaftlich nicht zustande kommen kann.
3. **Meritorische Güter**, bei denen Nachfrager oder Anbieter des Gutes positive oder negative externe Effekte von Produktion oder Verbrauch nicht in ihre Entscheidungen einbeziehen.

Bei der Versorgung mit Leitungswasser handelt es sich weder um ein Kollektivgut noch um ein meritorisches Gut. Vom Nutzen des Leitungswassers ist jeder Haushalt ausgeschlossen, der über keinen Anschluss verfügt (Selbstversorger mit Brunnen). Es könnte auch jeder nicht zahlende Haushalt ausgeschlossen werden. Der Nutzen des Wassers ist jedem Haushalt einsichtig. Externe Effekte spielen eher beim Abwasser eine Rolle. Ggf. werden die Umweltwirkungen zu hohen Trinkwasserverbrauchs bei der Wassergewinnung gegenwärtig nicht hinreichend berücksichtigt.

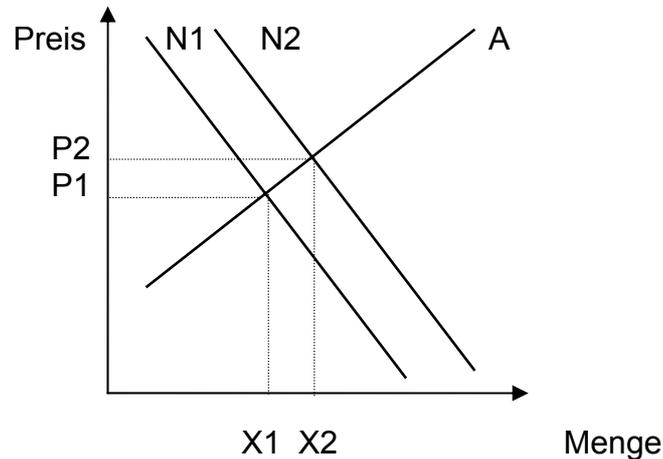
Die Versorgung mit Leitungswasser stellt dagegen ganz eindeutig ein Monopolgut dar. Innerhalb städtischer Verdichtungsgebiete sind heute bis zu 100% aller Haushalte an ein gemeinsames Leitungsnetz angeschlossen, welches die Versorgung sicherstellt. Aus Kostengründen wäre es wirtschaftlich unsinnig, die Versorgung der Haushalte mit konkurrierenden Leitungssystemen zu planen. Sollte dieses praktisch versucht werden, wäre das Marktergebnis ruinöse Konkurrenz der Anbieter bis ein Monopolist übrig bliebe. Diese Situation wird auch als **Natürliches Monopol** bezeichnet. Aus diesem Grunde erfolgt die Leitungswasserversorgung entweder über öffentliche Unternehmen oder über private Unternehmen, die aber beide zur Verhinderung von Machtmissbrauch staatlicher Kontrolle unterliegen. Die Wasserversorgungstarife unterliegen der Genehmigungspflicht durch die jeweils zuständigen Länderminister. Da Wettbewerbsbedingungen am Markt offensichtlich nicht herstellbar sind, ist die Versorgung mit Leitungswasser kein geeignetes Objekt, um durch Privatisierung Kosten- und Qualitätsdruck zu erzeugen sowie den öffentlichen Haushalt zu entlasten. Es handelt sich auch um einen Bereich, der bei öffentlichen Unternehmen eher Überschüsse als Verluste erwirtschaftet, da keine Substitutionskonkurrenz existiert. Es liegt ein Fall von **Marktversagen** vor.

Zu Aufgabe (4)

Zunächst fordert die Aufgabenstellung, die Wirkung der vier Maßnahmealternativen im Preis-Mengen-Diagramm darzustellen und zu begründen.

Ergänzend sollen mögliche Nebenwirkungen der Maßnahmen kurz skizziert werden.

a) Aufhebung Mietobergrenze Sozialhilfe

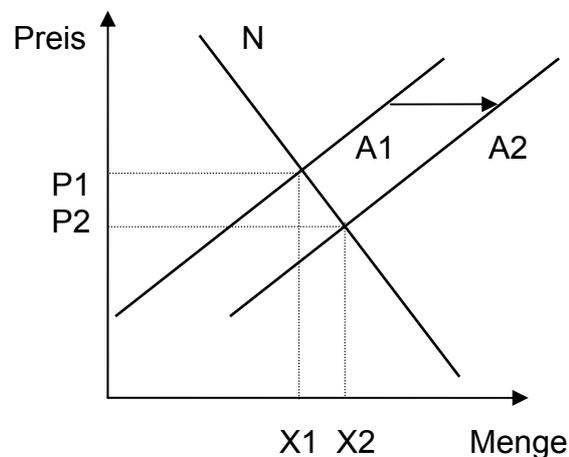


Eine Aufhebung von Mietobergrenzen bei der Sozialhilfeberechnung ermöglicht einem Nachfragerkreis, der eher auf billige Wohnungen angewiesen ist, auch Mieterhöhungen zu akzeptieren und verschafft den Betroffenen ein höheres Einkommen. Hierdurch wird sich die Nachfrage nach Wohnraum ausweiten ($N1 \rightarrow N2$). Am Markt ergibt sich sowohl ein höheres Preisniveau als auch eine höhere angebotene und abgesetzte Menge, da die Vermieter einen Anreiz erhalten, Wohnraumreserven (z.B. Dachböden oder Kellerräume) zu mobilisieren.

Mögliche Nebenwirkungen:

- Bei Vorbehalten von Vermietern gegenüber Sozialhilfeempfängern könnte sich die Wirkung auf Preiserhöhungen im Wohnungsbestand und somit Mitnahmeeffekte reduzieren.
- Die Sozialhilfeausgaben steigen auch indirekt, da wegen der höheren Mieten weitere Bürger bedürftig sind.

b) Ausweitung des Grundstücksangebotes

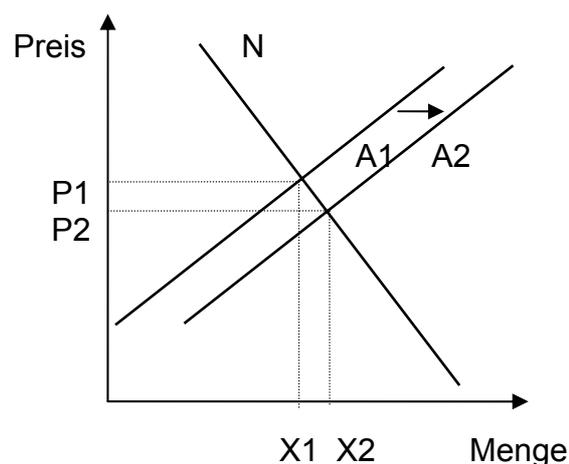


Die Maßnahme macht ein für die Erstellung von Wohnungen zwingend erforderliches komplementäres Gut leichter und ggf. kostengünstiger verfügbar. Hierdurch wird mit entsprechender zeitlicher Verzögerung das Wohnungsangebot ausgeweitet. Der Marktpreis wird tendenziell sinken.

Mögliche Nebenwirkungen:

- Beide Maßnahmen wirken nur mit zeitlicher Verzögerung (Verkauf, Bauplanung, Baugenehmigung und Fertigstellung), dieses gilt insbesondere für die Änderung des Flächennutzungsplanes.
- Unerwünschte Spätfolgen beim Verkauf öffentlicher Grundstücke, wenn später Bedarf für öffentliche Bauvorhaben auftritt.
- Zielkonflikt zur Landes- bzw. Stadtentwicklung bei Änderung des Flächennutzungsplanes durch Zersiedlung und Versiegelung weiterer Flächen.

c) Zwangsbelegung, Sperre für Nutzungsänderungen

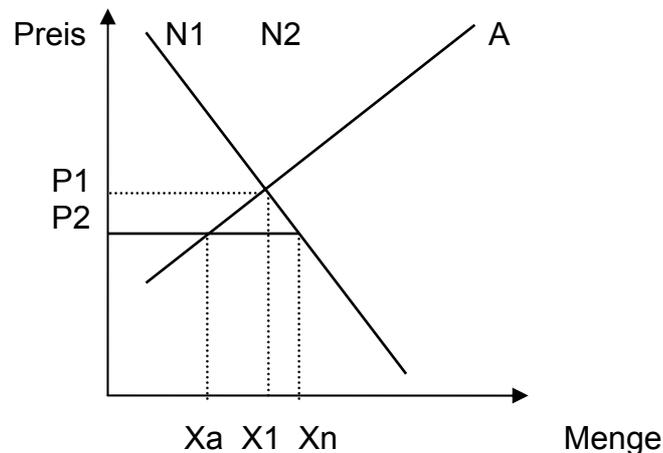


Die Marktwirkung lässt sich beschreiben wie im Fall b), wenn auch nicht mit gleichen quantitativen Wirkungen, da sich nur leerstehende Wohnungen zwangsweise belegen lassen. Sowohl bei der Zwangsbelegung von Wohnungen wie auch bei der Verhinderung des Nutzungswandels bestehen für mit der Aufgabe betraute Behörden in einer Großstadt erhebliche Informationsprobleme.

Mögliche Nebenwirkungen:

- Der administrative Eingriff zur Umsetzung des Grundgesetzgebotes aus Art. 14 (Sozialpflichtigkeit des Eigentums) verschreckt zugleich potentielle Investoren für den Wohnungsbau, d.h. der Neubau von Wohnungen vermindert sich.
- Wohnungseigentümer werden versuchen, ihre Renditeinteressen durch Nutzungswandel langfristig durchzusetzen (Verzicht auf Renovierung im Wohnungsbestand, Abriss und Neubau mit gewerblicher Nutzung, schleichender Nutzungswandel).

d) Mietobergrenzenverordnung



Wie im Diagramm zu ersehen, würde mit P2 durch eine Mietobergrenze für Wohnungen im Altbestand ein Höchstpreis zum Schutz der Verbraucher eingeführt. Die Wirkung wäre ein Nachfrageüberschuss ($X_n > X_a$), da die Mieter zu einem geringeren Preis einen höheren Bedarf anmelden, während die Vermieter ihr Angebot zu den ungünstigeren Bedingungen einschränken.

Mögliche Nebenwirkungen:

- Wegen unterlassener Renovierungen wird auch der Wohnungsbestand im Laufe der Zeit verkommen und sich somit das Angebot weiter vermindern.
- Der Anreiz zum Wohnungsneubau entfällt völlig, bzw. muss durch staatliche Subventionierung im sozialen Wohnungsbau gegeben werden.

Zu Aufgabe (5)

a) Die Kostenfunktion der Veranstaltungs-GmbH hat die Form:

$$K = 64000 + 16 X$$

Fixkosten (64000 DM) sind der Kostenbestandteil, der unabhängig von der Besucheranzahl eines Konzertes allein durch den Betrieb der GmbH anfällt. Variable Kosten hängen demgegenüber von der Leistungsmenge (hier der Besucherzahl) ab. Durch die Höhe der variablen Kosten ist aus wirtschaftlicher Sicht die kurzfristige Preisuntergrenze einer Leistungsabgabe vorgegeben. Langfristig muss jeder Betrieb mit dem Ziel der Kostendeckung sowohl variable als auch fixe Kosten durch die erwirtschafteten Erlöse abdecken.

b) Aus der Kostenfunktion $K = 64000 + 16X$ und der bereits im Sachverhalt aufgeführten Nachfragefunktion $P = 160 - 0,08X$ ergeben sich die folgenden Funktionen für den Umsatz, die Grenzkosten und den Grenzerlös:

$$\text{Umsatz}(U) = P \cdot X = 160X - 0,08 X^2$$

$$\text{Grenzkosten} = K' = 16$$

$$\text{Grenzerlös} = U' = 160 - 0,16X$$

Für das Gewinnmaximum des Monopolisten gilt die Regel:

$$\text{Grenzerlös} = \text{Grenzkosten} (U' = K'), \text{ d.h.}$$

$$16 = 160 - 0,16X \quad | (-160)$$

$$-144 = -0,16X \quad | \cdot (-1)$$

$$144 = 0,16X \quad | :0,16$$

$$\underline{\underline{X = 900}}$$

Durch Einsetzen in die Nachfragefunktion erhält man den zugehörigen Preis:

$$P = 160 - 0,08 \cdot 900$$

$$= 160 - 72$$

$$\underline{\underline{P = 88}}$$

Dieses Ergebnis und andere mögliche Wirtschaftsergebnisse bei anderen Preisen lassen sich auch durch eine Wertetabelle (alle Angaben in DM) veranschaulichen:

<u>Preis</u>	<u>Menge</u>	<u>Umsatz</u>	<u>Kosten</u>	<u>Gewinn</u>
160	0	0	64000	-64000
120	500	60000	72000	-12000
100	750	75000	76000	- 1000
88	900	79200	78400	+ 800
80	1000	80000	80000	0
40	1000 (1500)	40000	80000	-40000

Da die Halle eine Maximalkapazität von 1000 Plätzen hat, finden zu einem Preis von 40 DM die 1500 Nachfrager nicht alle einen Platz, bzw. es erhalten nicht alle Karten.

c) Aus der Wertetabelle wird deutlich, dass zum ermittelten Monopolpreis von 88 DM stets 100 Plätze unbenutzt bleiben. Dennoch erzielt bei diesem Verkaufspreis die GmbH das beste Geschäftsergebnis, wenn von einem Einheitspreis ausgegangen wird. Bei nahezu unveränderter Kostenstruktur könnte jedoch auch von der Möglichkeit der Preisdifferenzierung Gebrauch gemacht werden. Für das Veranstaltungsbeispiel bietet sich eine Preisdifferenzierung nach der Qualität der Sitzplätze an. Alternativ oder additiv ist eine Preisdifferenzierung nach sozialen Kriterien (z.B. Sonderpreise für Schüler und Studenten) möglich. Würden z.B. Plätze in den ersten Reihen verteuert, um die Konsumentenrente besonders zahlungsbereiter Nachfrager abschöpfen, so könnten bei unveränderten Preisen für die mittleren Reihen die hinteren Sitzplätze (die sonst leer geblieben sind) auch verbilligt abgegeben werden. Liegt der Preis der Billigkarten oberhalb von 16 DM, so würde auch hierdurch das wirtschaftliche Ergebnis verbessert. Entscheidend für die Funktionsfähigkeit der Preisdifferenzierung ist die Akzeptanz der Preisunterschiede durch die Kunden. Bei gegebenen Unterschieden in der Sicht auf die Bühne und ggf. in der Akustik dürfte dieses im vorliegenden Beispiel der Fall sein.

4. Bevölkerung und Arbeit aus kommunaler Perspektive

4.1 Bevölkerung

4.1.1 Ökonomische und außerökonomische Bedeutung von Bevölkerungsdaten

Die ersten statistischen Informationen, die man über eine Stadt oder einen Landkreis erhält, bestehen in der Einwohnerzahl und in der Fläche, gemessen in Quadratkilometern. Beide Größen zusammengenommen vermitteln einen Eindruck davon, welche Bedeutung die Gebietskörperschaft hat, wie viele Menschen Wohnung, Arbeit und Einkommen finden müssen. Sie machen deutlich, ob sie sich drängen oder ihr Gemeinwesen in einem dünn besiedelten Gebiet organisieren. Es wird vorstellbar, welche öffentlichen oder privaten Ver- und Entsorgungsleistungen der unterschiedlichsten Formen bereit gestellt werden müssen. Mit der Einwohnerzahl wächst die Differenziertheit dieser Leistungen und damit auch der Unterschied zwischen Provinz und Metropole. Das vielfältige Angebot großer Städte in den Bereichen Kultur, Bildung, Forschung, Freizeitgestaltung oder Einkaufsmöglichkeiten ist insofern eine unmittelbare Folge einer Ballung von Einwohnern und Einkommen. Dem steht in kleineren Gebietskörperschaften mit geringerer Bevölkerungsdichte i.d.R. eine entspanntere Wohn- und Umweltsituation gegenüber.

Was für die Bewertung einer Stadt allgemein gilt, findet natürlich auch für den öffentlichen Sektor dieser Stadt Anwendung. Öffentliche Einrichtungen werden umso größer und differenzierter vorgehalten werden müssen und können, je mehr Einwohner in einer Gebietskörperschaft leben, Versorgungswünsche geltend machen und hierfür auch Finanzierungsmöglichkeiten bieten. Kann die absolute Bevölkerungszahl insofern als ein Maß für die Bedeutung einer Stadt gelten, so erhält deren Entwicklung wichtige Informationen über den Bedeutungswandel.

4.1.2 Einwohnerentwicklung

Neben der steigenden oder sinkenden Bedeutung einer Stadt, die sich an der Veränderung der Einwohnerzahlen festmachen lässt, ergeben sich noch eine Vielzahl von Konsequenzen für den Bereich der öffentlichen Verwaltung aber auch für die Wirtschaftstätigkeit insgesamt. Es macht daher Sinn, sich mit den wichtigsten Einfluss- und Analysegrößen kurz vertraut zu machen.

(1) Natürliche Bevölkerungsentwicklung

Die natürliche Bevölkerungsentwicklung in einem Gebiet hängt von der Zahl der Lebendgeburten und der Zahl der Sterbefälle ab. Beide Größen sind regional praktisch nicht beeinflussbar, trotzdem aber nicht zufällig. Die generelle Geburtenentwicklung und die Lebenserwartung wird aus den folgenden Abbildungen deutlich.

- Bevölkerung und Arbeit aus kommunaler Perspektive -

Bevölkerungsstand und Bevölkerungsvorausberechnung für die Bundesrepublik Deutschland																
	Bevölkerungsstand ¹⁾								Bevölkerungsvorausberechnung ²⁾							
	1950	1960	1970	1980	1989	1991	1995	2001	2010	2020	2030	2050				
Tausend Personen																
Bevölkerungsstand																
- insgesamt	50 958	55 958	61 001	61 658	62 679	80 275	81 817	82 440	83 066	82 822	81 220	75 117				
- Männer	23 801	26 328	29 072	29 481	30 236	38 839	39 825	40 275	40 784	40 669	39 774	36 491				
- Frauen	27 157	29 631	31 930	32 177	32 443	41 435	41 993	42 166	42 282	42 154	41 446	38 626				
- nach Altersgruppen																
0 bis unter 15	11 855	12 066	14 103	11 003	9 436	13 100	13 238	12 619	11 258	10 701	10 182	8 859				
15 bis unter 20	3 689	3 851	4 022	5 275	3 635	4 194	4 390	4 641	4 267	3 851	3 745	3 235				
20 bis unter 25	3 774	4 897	3 940	4 755	5 294	6 079	4 767	4 754	5 150	4 441	3 972	3 612				
25 bis unter 40	10 178	11 426	13 132	12 488	14 591	19 348	20 379	18 432	15 420	15 805	14 302	12 958				
40 bis unter 60	14 311	14 483	14 001	16 171	16 648	21 169	21 834	22 124	25 708	23 870	21 110	18 867				
60 bis unter 65	2 345	3 134	3 685	2 431	3 461	4 352	4 477	5 806	4 676	5 935	6 295	5 347				
65 und älter	4 806	6 100	8 119	9 535	9 614	12 033	12 732	14 066	16 589	18 219	21 615	22 240				
Anteile in vH																
- nach Altersgruppen																
0 bis unter 15	23,3	21,6	23,1	17,8	15,1	16,3	16,2	15,3	13,6	12,9	12,5	11,8				
15 bis unter 20	7,2	6,9	6,6	8,6	5,8	5,2	5,4	5,6	5,1	4,6	4,6	4,3				
20 bis unter 25	7,4	8,8	6,5	7,7	8,4	7,6	5,8	5,8	6,2	5,4	4,9	4,8				
25 bis unter 40	20,0	20,4	21,5	20,3	23,3	24,1	24,9	22,4	18,6	19,1	17,6	17,3				
40 bis unter 60	28,1	25,9	23,0	26,2	26,6	26,4	26,7	26,8	30,9	28,8	26,0	25,1				
60 bis unter 65	4,6	5,6	6,0	3,9	5,5	5,4	5,5	7,0	5,6	7,2	7,8	7,1				
65 und älter	9,4	10,9	13,3	15,5	15,3	15,0	15,6	17,1	20,0	22,0	26,6	29,6				
- Jugendquotient '20 ³⁾	50,8	46,9	52,1	45,4	32,7	33,9	34,3	33,8	30,5	29,1	30,5	29,7				
- Altenquotient '65 ⁴⁾	15,7	18,0	23,4	26,6	24,0	23,6	24,7	27,5	32,6	36,4	47,3	54,5				
Tausend Personen																
Geburten	813	969	811	621	682	830	765	734	700	688	620	562				
Gestorbene	529	643	735	714	698	911	885	829	913	984	1 049	1 138				
- Saldo	284	326	76	- 93	- 16	- 81	- 120	- 95	- 213	- 296	- 429	- 576				
Geburtenhäufigkeit ⁵⁾	2 100	2 366	2 016	1 445	1 395	1 332	1 249	1 349	1 400	1 400	1 400	1 400				
Jahre																
Lebenserwartung⁶⁾																
- Männer																
0 Jahre (bei Geburt)	64,6	66,9	67,4	69,9	72,6	72,5	73,3	74,8	.	78,1	79,7 ^{a)}	81,1				
20 Jahre	50,3	50,3	50,2	51,6	53,6	53,4	54,1	55,5				
40 Jahre	32,3	31,9	31,8	32,5	34,7	34,7	35,3	36,5				
60 Jahre	16,2	15,5	15,3	16,4	17,7	17,8	18,3	19,2	.	.	22,7 ^{a)}	23,7				
80 Jahre	5,2	5,2	5,4	5,7	6,1	6,2	6,5	7,0				
- Frauen																
0 Jahre (bei Geburt)	68,5	72,4	73,8	76,6	79,0	79,0	79,7	80,8	.	83,8	85,4 ^{a)}	86,6				
20 Jahre	53,2	55,2	56,0	57,9	59,8	59,8	60,4	61,4				
40 Jahre	34,7	36,1	36,8	38,6	40,4	40,3	40,8	41,8				
60 Jahre	17,5	18,5	19,1	20,7	22,2	22,1	22,7	23,5	.	.	27,1 ^{a)}	28,2				
80 Jahre	5,6	5,9	6,2	6,9	7,7	7,7	8,0	8,5				
Tausend Personen																
Außenwanderungen⁷⁾																
- Zuzüge, insgesamt	88	395	1 043	736	1 134	1 199	1 096	879								
Deutsche .....	.	77	67	105	367	274	303	194							
Ausländer .....	.	318	976	631	767	925	793	685							
- Fortzüge, insgesamt	136	219	496	440	540	596	698	606								
Deutsche .....	.	94	61	54	102	99	131	110							
Ausländer .....	.	124	435	386	438	498	567	497							
- Saldo, insgesamt	- 48	176	547	297	594	603	398	273								
Deutsche .....	.	- 17	6	51	265	175	173	84							
Ausländer .....	.	193	542	246	329	428	225	188							
													230	215	205	200
													30	15	5	0
													200	200	200	200

1) Ab 1991 Bundesrepublik Deutschland einschließlich neue Bundesländer und Berlin-Ost. - 2) Gemäß 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (5. Variante) auf der Basis 31. Dezember 2001; Jahresendstände. - 3) Unter 20-Jährige bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH. - 4) 65-Jährige und Ältere bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH. - 5) Lebendgeborene je Tausend Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren. - 6) Bei erreichtem Alter; errechnet aus den Sterbetafeln von 1949/51, 1960/61, 1970/72, 1979/81, 1990/92, 1994/96, 1998/00. - 7) Außenwanderungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Ausland; für 1950 Ergebnisse des Jahres 1952. - a) Fernere Lebenserwartung im Jahr 2035.

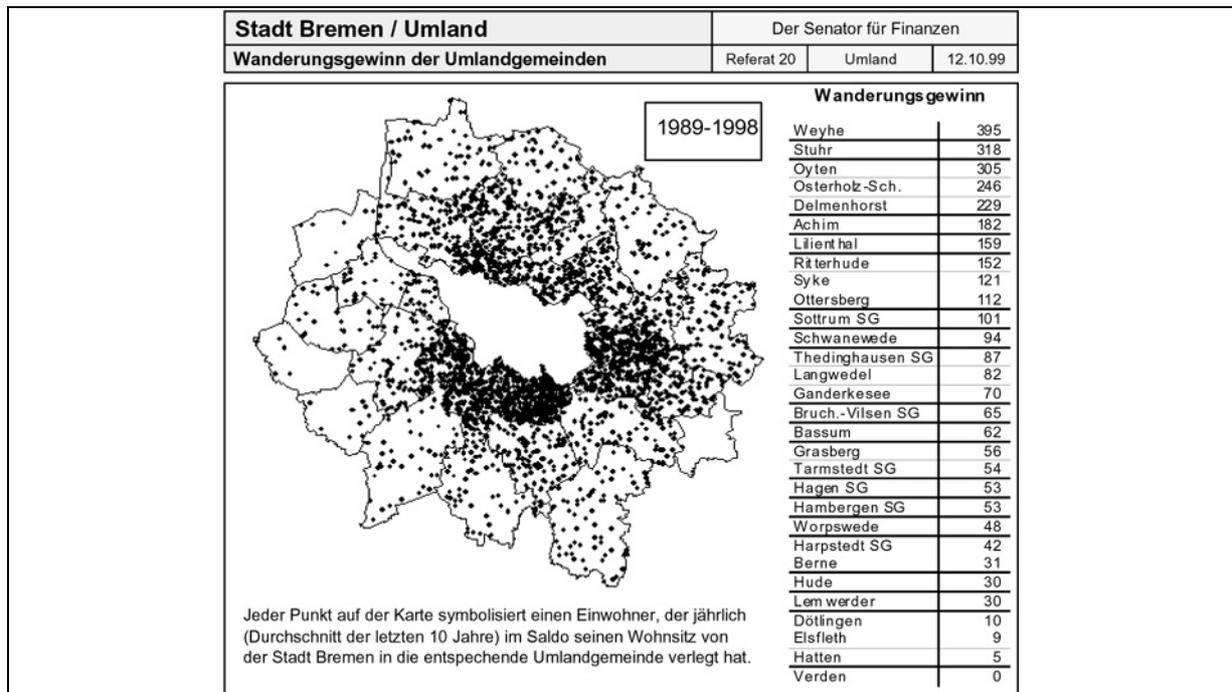
Quelle: Jahresgutachten 2003/04 des Sachverständigenrates

Beide Größen unterliegen relativ großen regionalen Unterschieden. So weisen ländliche Gebiete höhere Geburtenraten auf als Verdichtungsräume. Auch die Sterberate weist regionale Unterschiede auf, die aber nicht so eindeutig zuzuordnen sind, da hier neben dem Wohlstand und der medizinischen Versorgung die Alterstruktur (beeinflusst durch Wanderungen) und auch Umweltaspekte eine Rolle spielen können. Eine wichtige Maßgröße der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ist die Nettoreproduktionsrate(NRR). Diese Größe sagt aus, wie sich in einem Gebiet bei gegebenen Geburten- und Sterblichkeitsniveaus eine Frauengeneration durch Töchter ersetzt. Bei einer Nettoreproduktionsrate von 1 ergibt sich eine konstante Bevölkerungsentwicklung während Werte unter 1 eine schrumpfende und über 1 eine wachsende Bevölkerung anzeigen. Insbesondere Großstädte hatten in den alten Bundesländern in den vergangenen Jahrzehnten eine NRR von unter 0,5 und damit eine natürliche Bevölkerungsentwicklung mit starker Schrumpfungstendenz aufzuweisen. Das Verhalten ist relativ konstant mit Tendenz zum Ausgleich von Stadt-Land-Unterschieden. Nur selten sind kurzfristige Verhaltensänderungen wie der dramatische Einbruch der Geburtenrate in den neuen Bundesländern nach der Wirtschafts- und Währungsunion zu beobachten.

(2) Wanderungen

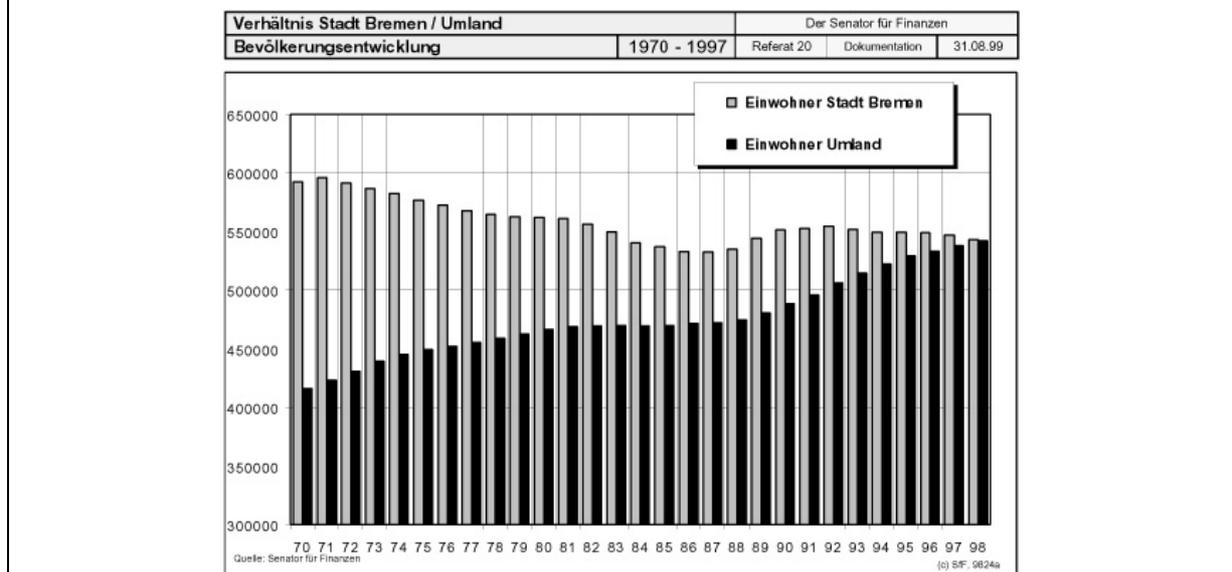
Während die natürliche Bevölkerungsentwicklung einem eher längerfristigen Wandel unterliegt, der von generellen gesellschaftlichen Bedingungen abhängt, ist bei den Wanderungen in verstärktem Maße kurzfristige Trendbrüche zu beobachten. Systematisch zu unterscheiden sind bei den Wanderungen Bewegungen innerhalb einer Gebietskörperschaft, regionale Wanderungen (z.B. Stadt-Umland-Wanderungen), überregionale Wanderungen (z.B. Nord-Süd-Wanderungen oder Ost-West-Wanderungen) und der Einfluss der internationalen Wanderungsbewegungen (Migration). Das Ergebnis dieser Bewegungen lässt sich in Form von Wanderungssalden ermitteln und darstellen.

Abb. 3: Stadt/Umland Wanderung in Bremen 1989 bis 1998



Quelle: Finanzbericht Bremen, April 1999

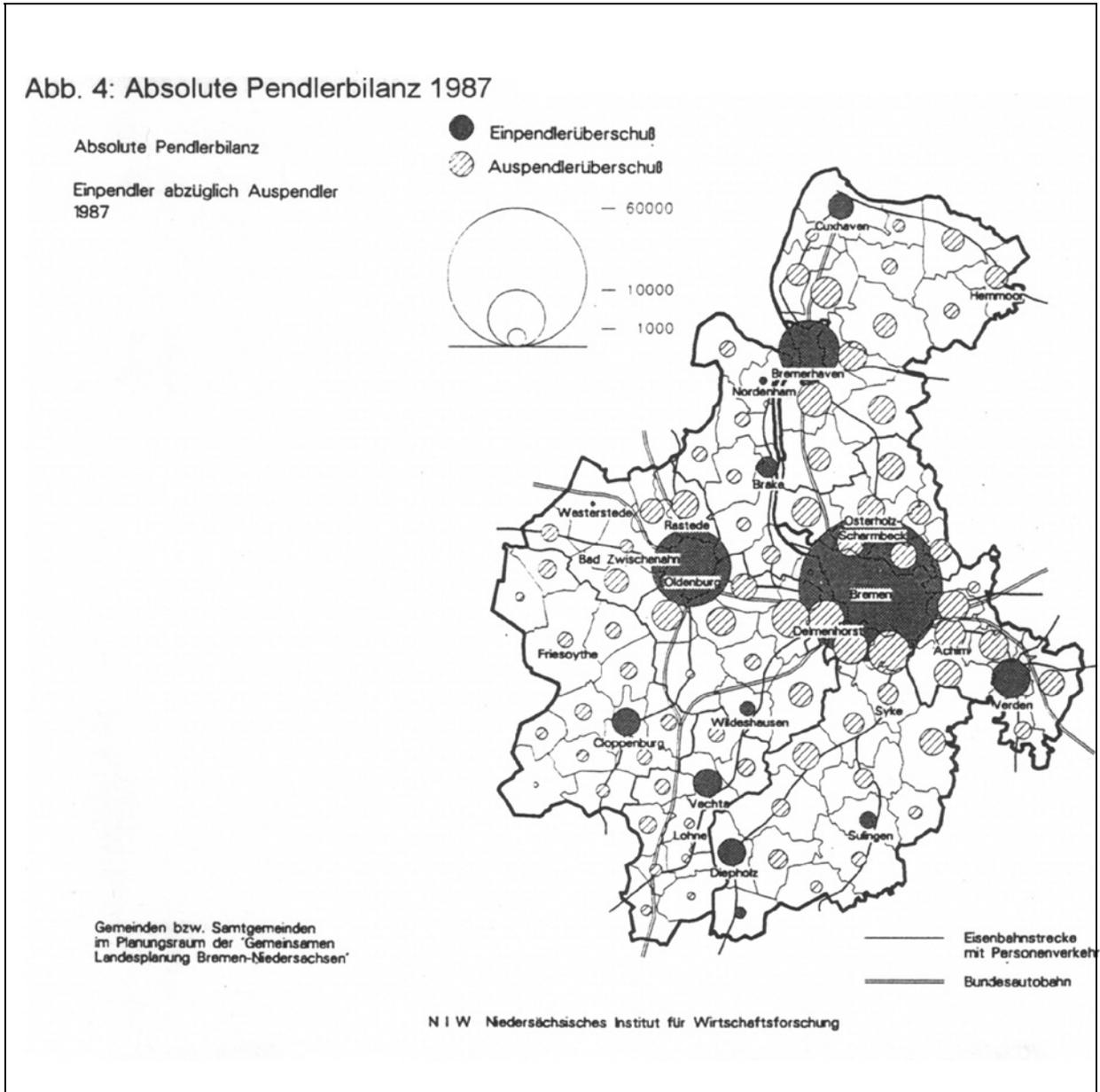
Abb. 4: Bevölkerungsentwicklung in Bremen 1989 bis 1998



Quelle: Finanzbericht Bremen, April 1999

Ferner sind bei gegebener Einwohnerstruktur noch die „Tageswanderungen“ von erheblicher planerischer Bedeutung für Wirtschaft und öffentliche Verwaltung. Hierzu sind insbesondere die **Pendlerströme** zu rechnen, die vom Wohnort zum Arbeitsplatz oder zwischen Wohnung, Arbeitsplatz und Einkaufsort Verkehrsbewegungen verursachen. Auch hierfür bietet die folgende Abbildung ein Beispiel.

Abb. 4: Absolute Pendlerbilanz 1987



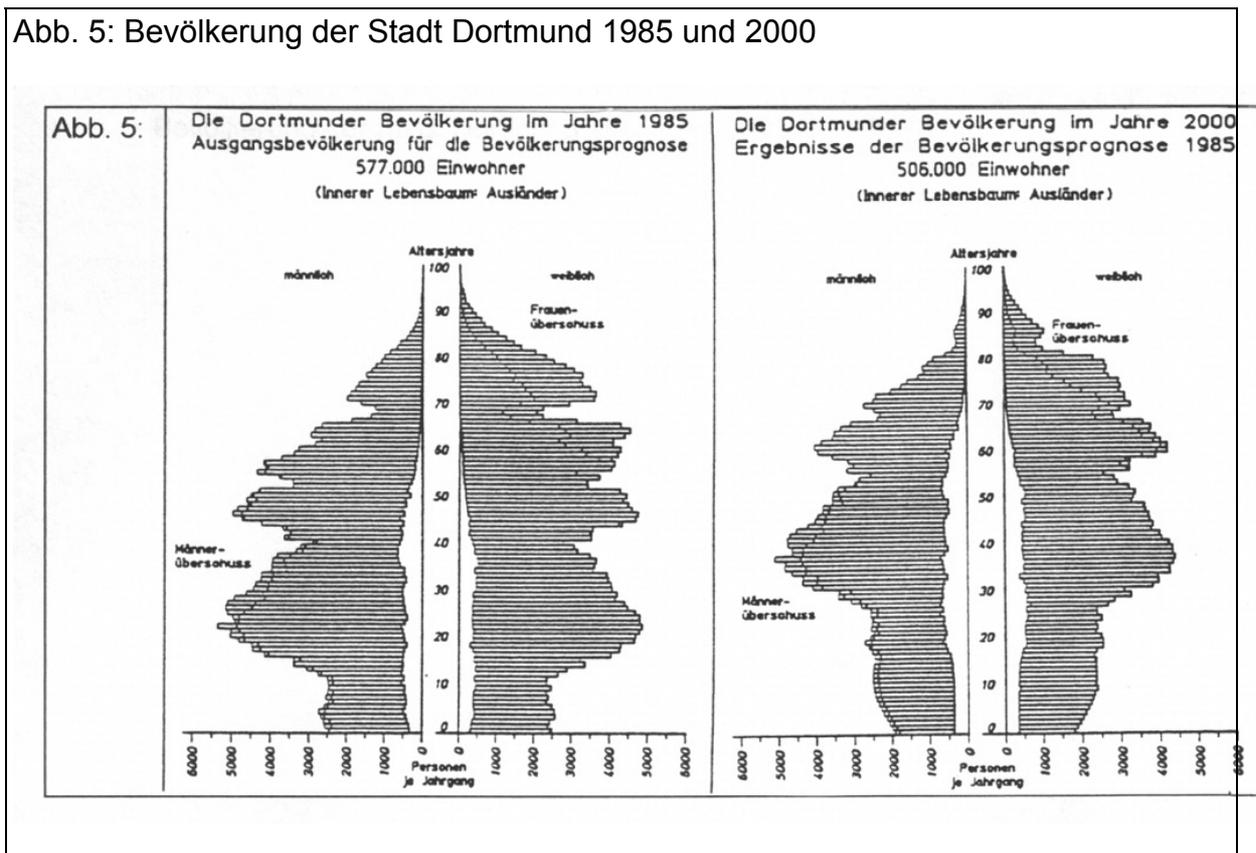
(3) Einwohnerstrukturdaten

Bei gegebenem Einwohnerbestand und einer - in den Grenzen der Prognostizierbarkeit - planbaren Einwohnerentwicklung gilt es im dritten Schritt, über die Erfassung von Einwohnerstrukturdaten die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die unterschiedlichsten Lebensbereiche deutlich zu machen. Solche Einwohnerstrukturdaten betreffen z.B. die

- **Altersstruktur**,
d.h. die Erfassung der Bevölkerung nach der Stärke der jeweiligen Jahrgänge,
- die **ethnische Zusammensetzung** der Bevölkerung,
in der BRD insbesondere das Verhältnis der deutschen Bevölkerung zu den Zuwanderern unterschiedlicher Herkunftsländer,
- das **Bildungs- und Qualifikationsprofil**,
d.h. Daten zu Schulabschlüssen, beruflichen Qualifizierungen,
- die **Erwerbs- und Einkommensstruktur**,
d.h. Daten zur Erwerbssituation und anderen Einkommensquellen.

Als ein wichtiges Beispiel derartiger Einwohnerstrukturdaten sei das Beispiel einer Bevölkerungspyramide für eine Stadt in der folgenden Abbildung wiedergegeben.

Abb. 5: Bevölkerung der Stadt Dortmund 1985 und 2000



Wie zu erkennen, spiegelt die Bevölkerungspyramide sowohl den Jahrgangsaufbau, die Verteilung auf Männer und Frauen als auch die Verteilung zwischen Deutschen und Ausländern wider. Deutlich wird an der Prognose ebenfalls, dass der traditionellbildhafte Begriff Pyramide im praktischen Beispiel als Folge des Bevölkerungsrückgangs immer stärker in eine Pilzform übergeht.

Die Dortmunder Statistiker sprechen daher zutreffender von einem „Lebensbaum“. Hieran knüpfen sich Probleme des demografischen Wandels, die diverse Gesellschaftsbereiche in starkem Maße betreffen werden, denn ob eine demografische „Baumstruktur“ mit schlankem Stamm geeignet ist, die Funktionsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme zu erhalten, kann mit guten Argumenten bezweifelt werden.

4.1.3 Folgerungen der Bevölkerungsentwicklung für öffentliches Handeln

In den folgenden Abschnitten dieses Kapitels steht die Frage im Vordergrund, wie dem Teil der Bevölkerung, der eine Erwerbstätigkeit benötigt, auch bezahlte Arbeit verschafft werden kann. Mit dieser Problemstellung ist jedoch die Bedeutung von Informationen zur Bevölkerungsentwicklung für die kommunale Verwaltung nicht abgeschlossen. So sind für Zwecke der Planung von Verwaltungsleistungen demografische Daten praktisch in sämtlichen Bereichen der Verwaltung notwendig. Mögliche Verwendungszusammenhänge können daher nur beispielhaft aufgeführt werden:

- Im Bereich Jugend/Soziales sind Prognosen über die Geburtenraten unmittelbare Planungsgrundlage für den Bedarf an Kindergartenplätzen. Für eine bedarfsgerechte Versorgung müssten verlässliche Daten mit Stadtteilbezug vorliegen. Die gleichen Informationen benötigt die Schulverwaltung um Kapazitätsplanungen für die Primar- und Sekundarschulen zu entwickeln.
- Im Bereich der Bauverwaltung stellen Bevölkerungsprognosen eine wesentliche Grundlage für die Ausweisung von Baugebieten dar. Zur Vermeidung von Wohnraumknappheit dürfen nicht staatliche Planungen einen Engpassfaktor bewirken. An dieser Stelle ergibt sich jedoch eine Wechselwirkung, da häufig versucht wird, durch das Ermöglichen von Wohnbebauung eine Zuwanderung zu bewirken.
- Der Bereich Gesundheit wird anhand demografischer Prognosen ggf. differenziert nach Altersgruppen, den Bedarf an Krankenhaus- und Pflegeheimkapazitäten mit den unterschiedlichen fachlichen Schwerpunktsetzungen planen.
- Schließlich ist auch für den Grünflächenbereich die Bevölkerungsentwicklung von den Kinderspielplätzen über die Notwendigkeit von Kleingärten bis hin zum Bedarf an Friedhöfen eine wichtige Ausgangsgröße aller Überlegungen zur Angebotsgestaltung.

Die hiermit angerissenen Fragen raumbezogener Planung auf der Basis von Bevölkerungsentwicklungen werden hier nicht weiter verfolgt. Wir konzentrieren uns auf den Aspekt Arbeit.

4.2 Arbeit: Produktionsfaktor im Überfluss?

Eine wirtschaftliche Information, die monatlich erscheint, dennoch nicht an Aufmerksamkeitswert verliert, ist der Arbeitsmarktbericht der Bundesanstalt für Arbeit. Diese Einstufung gilt nicht nur für die bundesweiten Daten aus Nürnberg, die seit der Wirtschafts- und Währungsunion einen gespaltenen Trend zwischen Ost- und West vermelden und der Tagesschau stets eine Schlagzeile wert sind, sondern auch für die regionalen und lokalen Arbeitsmarktberichte.

NRW-Arbeitsmarkt in guter Verfassung: Zahlen sinken trotz Rekord-Neumeldung

Düsseldorf. Der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt in NRW hat auch im April angehalten. Mit 558.910 Arbeitslosen ist die Zahl binnen Jahresfrist um 14 Prozent gesunken. Seit dem April-Höchststand im Jahre 1988 ist die Zahl der Arbeitslosen sogar um 208.000 zurückgegangen, teilte gestern das Landesarbeitsamt in Düsseldorf mit.

Insgesamt 86250 Männer und Frauen meldeten sich auf der anderen Seite in NRW im April arbeitslos. Das ist der stärkste Neuzugang in diesem Monat seit 20 Jahren. Dass sich trotz des hohen Zugangs die Arbeitslosigkeit insgesamt verringert hat, spreche für die gute Verfassung des NRW-Arbeitsmarktes, meint das Landesarbeitsamt. Gleichzeitig wurden von den Betrieben 51.530 offene Stellen gemeldet, das sind gut drei Prozent mehr als noch im März.

Arbeitslosenquoten in Prozent (Vormonat in Klammern)

Bochum	11,5	(11,6)
Dortmund	11,2	(11,3)
Gelsenkirchen	11,4	(11,5)
Hagen	8,2	(8,4)
Hamm	8,5	(8,7)
Iserlohn	5,9	(5,9)
Meschede	4,9	(5,3)
Siegen	5,1	(5,4)
Soest	6,2	(6,4)
NRW	7,8	(8,0)
Ruhrgebiet	10,4	(10,5)

Aufgrund der drei Feierschichten in sechs Zechen hat sich die Kurzarbeit in NRW sprunghaft erhöht. Die Zahl der Kurzarbeiter lag im April mit 47.260 gut viermal so hoch wie noch vor einem Jahr.

In der Aufnahmestelle Unna-Massen wurden im April 2.700 arbeitslose Aussiedler neu gemeldet. In den ersten vier Monaten dieses Jahres kamen mit insgesamt 10.840 Frauen und Männern aus Osteuropa rund 5.480 oder gut ein Drittel weniger als in den ersten vier Monaten des Vorjahres nach NRW.

Acht der 33 NRW-Arbeitsämter weisen mittlerweile bei der Arbeitslosenquote nur noch eine Fünf vor dem Komma aus, Meschede steht mit 4,9 Prozent am Ende der Statistik. Die höchste Quote hat nach wie vor Duisburg (11,8 %).

Westfälische Rundschau v. 8.5.1991

Der Grund für die Wertschätzung der Arbeitsmarktinformationen liegt darin, dass sie in unserer Gesellschaft Veränderungen von existentieller Bedeutung widerspiegeln. Dieses gilt für den einzelnen Erwerbstätigen der Arbeit findet oder sich arbeitslos melden muss. Es gilt für einen Betrieb, der Neueinstellungen vornehmen kann, entlassen muss oder Kurzarbeit anmeldet. Es gilt auch für eine Stadt wie Duisburg, die nach dem vorstehenden Zeitungsbericht mit 11,8% Arbeitslosen das Schlusslicht in einer von Problemen des wirtschaftlichen Strukturwandels geprägten Region bildet.

Will man Arbeitsmarktinformationen nicht nur - je nach Tendenz erfreut oder erschreckt - zur Kenntnis nehmen, sondern als Ausgangsbasis aktiven Handelns der öffentlichen Verwaltung auch auf der lokalen Ebene verwerten, so muss man dem Problem "Arbeit" näher zu Leibe rücken. Wir wollen dieses nun in sieben Schritten tun, indem wir zunächst

- (1) klären, was Arbeit heute ist, welche Arten von Arbeit es gibt und welche gesellschaftliche Bedeutung Arbeit hat.
- (2) In der Folge sei erläutert, was der Arbeitsmarkt ist und worin seine Besonderheiten gegenüber anderen Märkten liegen. Hierzu soll auch deutlich werden, dass es nicht "den Arbeitsmarkt" gibt, sondern viele regional und nach Qualifikation gespaltene Arbeitsmärkte.
- (3) Im dritten Schritt wird dann auf Definitionen und Kennzahlen für die Entwicklung von Arbeitsmärkten eingegangen, um deutlich zu machen, was z.B. 11,8% Arbeitslosigkeit in Duisburg bedeuten, wie zuverlässig und stabil diese Information ist.
- (4) Hierauf aufbauend können dann die wesentlichen Einflussgrößen für die kurz- und längerfristige Entwicklung von Arbeitsmärkten dargestellt werden, die zugleich als Ursachen für Arbeitslosigkeit anzusehen sind.
- (5) Im fünften Abschnitt sind dann Arten der Arbeitslosigkeit, wie sie in der wissenschaftlichen Diskussion typisierend abgegrenzt werden, vorzustellen. In kurzen Exkursen wird auf das aktuelle Stichwort „Globalisierung“ mit seinen Folgen für den Arbeitsmarkt und die antizyklische Fiskalpolitik als Instrument gegen konjunkturelle Arbeitslosigkeit sowie die hierzu bestehenden Gegenpositionen eingegangen. Ferner soll auf ökonomische und soziale Folgen von Arbeitslosigkeit aufmerksam gemacht werden, eine Dimension, die gerade der öffentliche Dienst nicht aus dem Blickfeld verlieren darf.
- (6) Bei der Frage, was man gegen das Problem Arbeitslosigkeit tun kann, wollen wir uns dann auf die Möglichkeiten lokaler und regionaler Arbeitsmarktpolitik konzentrieren, um hierzu konkrete Handlungsmöglichkeiten, aber auch Grenzen der Wirksamkeit aufzuzeigen.
- (7) Schließlich ist auf die Bedeutung, die lokale Gebietskörperschaften nicht nur mittelbar, sondern auch unmittelbar als Arbeitgeber auf die Arbeitsmärkte haben, einzugehen.

Wo immer möglich wird, unserem generellen Vorgehen folgend, die lokale Perspektive gewählt. Dabei darf nicht außer acht bleiben, dass Arbeitsmarktprobleme und -politik auch internationale und nationale Dimensionen haben und somit nicht allein lokal oder regional zu lösen sind.

4.2.1 Arten und Bedeutung von Arbeit

Die Größe und Ausstattung des Büros eines Beschäftigten in der Kommunalverwaltung ist in aller Regel von seiner Stellung in der Hierarchie der Tarif- oder Besoldungsgruppen abhängig. Ab A 10 besteht vielleicht die Chance, ein Einzelzimmer zu erhalten. Die Qualität der Sitzmöbel, die Anzahl der Besprechungsplätze und die Größe der Schreibtischplatte wird ebenfalls nach Stufen festgelegt zugebilligt. Wer die Spitzenpositionen der Kommunalverwaltung im Dezernentenrang erreicht, hat die Möglichkeit, einen Dienstwagen mit Fahrer zugeteilt zu erhalten. An diesen Beispielen wird deutlich, dass sich gesellschaftliche Anerkennung, ausgedrückt über die Bezahlung oder das Zubilligen von Statussymbolen, in unserem System nach dem Erfolg im Bereich der Erwerbsarbeit bemisst.

Diese Anreize zum Engagement in einer Erwerbstätigkeit entsprechen einer Gesellschaft, die dem wirtschaftlichen Wohlstand einen hohen Stellenwert einräumt und deren Wohlstand zugleich in hohem Maße von der Qualifikation und Leistungsbereitschaft der Arbeitskräfte abhängt. Abstrakt formuliert geht es hier um die Bedeutung des Produktionsfaktors Arbeit für unsere Volkswirtschaft. Auch als Folge dieser Belohnungen ist die hohe Bereitschaft der erwerbsfähigen Bevölkerung zu erklären, sich in eine Arbeitswelt einzuordnen, die durch Industrialisierung und Bürokratisierung in weiten Bereichen gekennzeichnet ist. Hiermit verbindet der Einzelne aber zurecht nicht nur die möglichen Belohnungen, sondern ein möglichst effizientes System der Arbeitsteilung und der Arbeitszusammenfassung mit starker Kontrolle und Entfremdung von der Arbeit als möglichen negativen Folgen. Erwerbsarbeit, dies ist deutlich zu machen, stellt nur eine Form gesellschaftlich nützlicher Betätigung dar. über häufig unterschiedene Arten von Arbeit kann daneben eine Übersicht zu wichtigen Beurteilungskriterien für Arbeit gewonnen werden.

Arbeit = gesellschaftlich nützliche Tätigkeit

Die vorstehende Definition bedeutet, dass Arbeit dann vorliegt, wenn die Tätigkeit nicht ausschließlich der eigenen Bedürfnisbefriedigung dient. Beispiele: Versorgung und Erziehung von Kindern in der Familie, Montage von Autos in einer Fabrik. Ferner soll diese Tätigkeit für andere nützlich sein. Die Beschäftigung eines hauptberuflichen Diebes dürfte daher, obwohl er auf diesem Wege sich und seine Familie ernährt, aus gesellschaftlicher Sicht nicht unter unseren Arbeitsbegriff fallen.

Arbeit	
Arten	und Beurteilungskriterien
(überwiegend) körperliche Arbeit	Anforderungs-
(überwiegend) geistige Arbeit	schwerpunkt
familiäre, ehrenamtliche Arbeit	materieller
Erwerbsarbeit	Anreiz
Arbeit mit geringem Prestige	immaterieller
Arbeit mit hohem Prestige	Anreiz
leitende Arbeit	Weisungs-
ausführende Arbeit	gebundenheit
gelernte Arbeit	Ausbildung,
ungelernte Arbeit	Qualifikation
freiberufliche Arbeit	Rechtsstellung, Grad der
selbständige Arbeit	organisatorischen Einbin-
abhängige Arbeit	dung, Gestaltungsspielraum
Schwarzarbeit	Legalität
registrierte Erwerbstätigkeit	
Akkordarbeit	Art der
Zeitarbeit	Leistungsmessung
Schichtarbeit	Umfang und Verteilung
Teilzeitarbeit	der Arbeitszeit
Heimarbeit	Ort der
Fabrik- oder Büroarbeit	Arbeit
handwerkliche Arbeit	Grad der
industrielle Arbeit	Arbeitsteilung

Aus dieser Aufstellung wird deutlich, dass für die Beurteilung einer Arbeit nicht allein die Entlohnung von Interesse ist. Bei den genannten Kriterien handelt es sich ferner i.d.R. um variable Größen, d.h. es gibt nicht nur den Gegensatz zwischen der ungelernten und der gelernten Arbeit, sondern ein Qualifikationssystem mit vielen Abstufungen. Zwischen den Kriterien können Verbindungen bestehen (Beispiel: Qualifikation - materieller Anreiz). Eine arbeitsteilige Industriegesellschaft bietet nun eine Vielzahl von Arbeitsmöglichkeiten der unterschiedlichsten Art, die mit den vorstehenden Kriterien beschrieben werden können. Dem stehen ebenso vielfältige Arbeitswünsche und Talente in der Bevölkerung gegenüber. Eine dominierende Form der Koordination zwischen Arbeitsmöglichkeiten und -wünschen ist die über Arbeitsmärkte.

4.2.2 Arbeitsmärkte

Abb. 6: Drei Stellenanzeigen

Gesucht: Top-Ten-Tennisspielerin
Geboten: Antritts- und Preisgelder in sechsstelliger Höhe, Werbeverträge, Reisen in alle Kontinente.
Gefordert: Alter 16 oder jünger, außergewöhnliches Talent, Trainingsfleiß, extreme nervliche Belastbarkeit.
Bewerbungen sind zu richten an:

Die STADT  HÜRTH

sucht strebsame junge Menschen mit guten Zeugnissen als Nachwuchskräfte für den 01.08.1991 bzw. 01.09.1991. Folgende Ausbildungsstellen sind noch zu besetzen:

- **Stadtinspektoranwärter/innen**
Voraussetzung ist die allgemeine Fachhochschulreife
- **Stadtassistentenwärter/innen**
Voraussetzung ist die Fachoberschulreife
- **Auszubildende f. folgende Berufe**
 - Verwaltungsfachangestellte/r
 - Schwimmstergelhilfe/Schwimmstergelhilfin
 - Straßenwärter/in
 - Ver- und Entsorger/in

Voraussetzung ist jeweils mindestens Hauptschulabschluss

Bewerbungen mit tabellarischem Lebenslauf, Lichtbild, Einverständniserklärung der gesetzlichen Vertreter (sofern Bewerber/in noch nicht volljährig) und Fotokopie des letzten Zeugnisses der allgemeinbildenden Schule werden 10 Tage nach Erscheinen dieser Anzeige erbeten an Stadt Hürth, Personalabteilung, Friedrich-Ebert-Straße 40, 5030 Hürth

Das Beste ist gerade gut genug!

Gesucht wird: Ein (Ehe-)Mann, bis 45, ab 170 cm, Nichtraucher, ohne Bauch und Glatze, aber mit guten Manieren, intelligent, humor- und verständnisvoll, lieb und zärtlich, weder ein Sofite noch Macho. Außerdem pflegeleicht, d. h. erfahren im Umgang mit z. B. Staubsauger und Waschmaschine. Rentensicherung künftiger Generationen gehört in seinen Lebensplan und die daraus entstandenen Freuden und Aufgaben werden partnerschaftlich geteilt.
Geboten wird: Eine unbeschreibliche Frau! (37, ortsgeb. in Ffm).
 Zuschriften – nur mit Foto – an ZC 2878 DIE ZEIT, Postfach 10 68 20, 2000 Hamburg 1

Dreimal wird in den vorstehenden Anzeigen ein "Arbeitsplatz" angeboten bzw. Arbeitsleistung nachgefragt. Die Adressaten dieses Textes haben sich trotz "unbeschreiblich" attraktiver Alternativen für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst entschieden. Nur diese Anzeige ist auch der Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zuzurechnen. Nicht jede Arbeit und auch nicht jede Erwerbsarbeit wird folglich vom Arbeitsmarkt erfasst. Häusliche Arbeit lässt sich, wie oben zu sehen, über eine Art Heirats- oder Partnerschaftsmarkt verteilen. Weltklasse-Tennisprofis werden von Eltern und Trainern geformt. Stadtinspektoranwärter/innen sucht man dagegen - wie Interessenten für andere Ausbildungsberufe - per Anzeige. Bewerber entscheiden sich unter Abwägung alternativer Angebote für eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung, weil eine gesicherte Berufsperspektive bei hinreichender Bezahlung und ansprechenden Arbeitsbedingungen geboten wird. Verwaltungen suchen nach Bildungsvoraussetzungen und verwaltungstypischen Eignungsmerkmalen die für sie passenden Interessenten. Der Ausgleich zwischen den Arbeitsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft und den verfügbaren Arbeitskräften vollzieht sich somit im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage wie auf Warenmärkten. Arbeitgeber fragen Arbeitsleistungen nach, weil sie Arbeit als Produktionsfaktor benötigen. Arbeitnehmer bieten ihre Arbeitskraft an, um ihre wirtschaftliche Existenz zu sichern. Dabei ist auch hier nicht allein der Preis (oder Lohn) von Bedeutung für Entscheidungen. Verwaltungsmitarbeiter hätten vermutlich eine Ausbildung für den gehobenen Dienst im Verwaltungsbereich auch dann vorgezogen, wenn Ihnen zugleich eine besser bezahlte Tätigkeit als Entsorger bei der städtischen Müllabfuhr angeboten worden wäre.

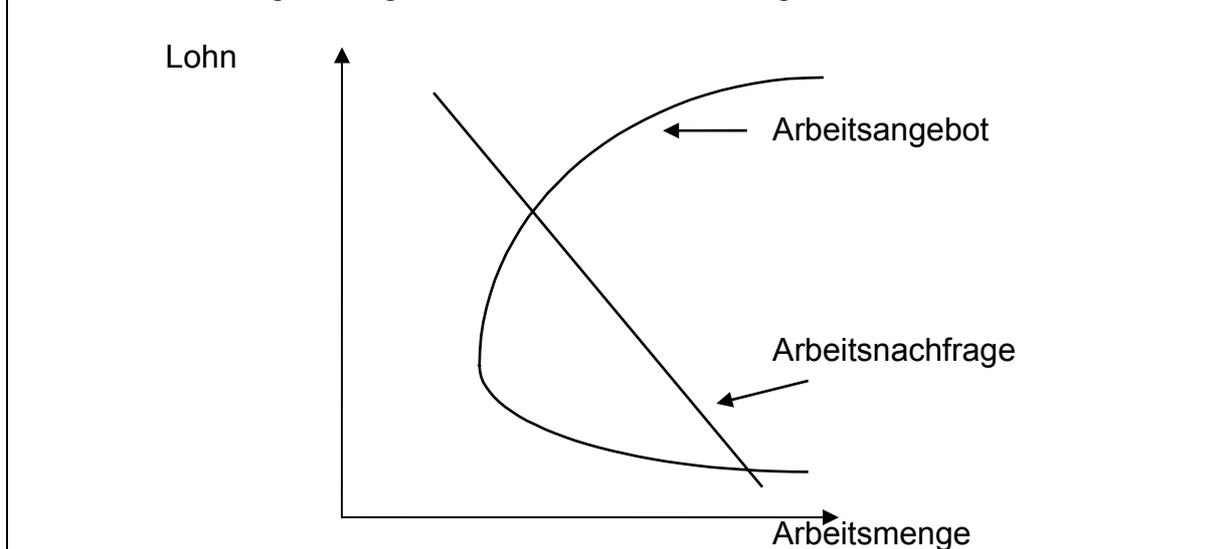
Diese Alternative ist allerdings eher hypothetisch, denn der öffentliche Dienst entlohnt eine anstrengende und ggf. schmutzige Tätigkeit nicht besser als die Büroarbeit mit ihren höheren Qualifikationsanforderungen. Für den Arbeitgeber ist nicht nur der zu zahlende Lohn, sondern auch die Qualifikation und Zuverlässigkeit der Arbeitskraft von hoher Bedeutung.

Ein Unterschied zu anderen Märkten liegt beim Arbeitsmarkt sicherlich in der existentiellen Bedeutung der Marktentwicklungen für die Arbeitnehmer. Weit über die ökonomische Funktion hinaus, den Lebensunterhalt über den Verkauf der Arbeitskraft zu sichern, vermittelt die Position im Arbeitsleben Selbstwertgefühl und gesellschaftliche Anerkennung. Dieser existentiellen Bedeutung des Arbeitsmarktes entsprechend, findet sich ein hoher Organisationsgrad der Marktseiten. Die Arbeitnehmer organisieren sich in Gewerkschaften, die ihre Interessen in Verhandlungen oder Arbeitskämpfen (Streiks, Aussperrung durch Arbeitgeber) mit den Arbeitgeberverbänden abzusichern suchen. Als Ergebnis werden Mindestlöhne und Rahmenbedingungen für die Arbeit in Tarifverträgen festgelegt (Grundsatz der Tarifautonomie). Diese Aufgabe nehmen im Bereich des öffentlichen Dienstes die entsprechenden Gewerkschaften (insb. ÖTV) in Verhandlungen mit dem Zusammenschluß der Gebietskörperschaften wahr. Das Ergebnis von Verhandlungen findet sich in Änderungen des BAT (Bundesangestelltentarif) oder des MTL (Manteltarifvertrag für Arbeiter im öffentlichen Dienst). Im Unterschied zu den Wirkungen der Tarifverträge in der Privatwirtschaft stellt der ausgehandelte Mindestlohn im öffentlichen Dienst zugleich auch den gezahlten Höchstlohn dar. Private Arbeitgeber überschreiten das tarifliche Lohnniveau bei guter wirtschaftlicher Lage des Unternehmens z.T. mit betrieblichen oder individuellen Gehaltsvereinbarungen. Ausgehandelte Lohnerhöhungen werden i.d.R. von den jeweils zuständigen Gesetzgebern auch für die Beamten übernommen. Für die Ausgestaltung der konkreten Arbeitsbedingungen ist neben den tarifvertraglichen Regelungen das öffentliche Dienstrecht von erheblicher Bedeutung. Auch der Arbeitsmarkt außerhalb des öffentlichen Dienstes unterliegt in hohem Ausmaß staatlichen Eingriffen. Als Folge gravierender Fehlentwicklungen im Rahmen der industriellen Revolution wird der Grundsatz der Vertragsfreiheit zum **Schutz der Arbeitnehmer**, die als Individuen der Marktmacht der Arbeitgeber gegenüberstehen, in vielen Punkten eingeschränkt:

- Verbot von Kinderarbeit,
- Rahmenbedingungen für die Arbeitszeit,
- Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (gesetzliche Regelung erlaubt inzwischen Karenztage!),
- Schutz weiblicher Arbeitnehmer (Mutterschutz, Verbot von Nachtarbeit),
- staatliches Monopol der Arbeitvermittlung (inzwischen aufgehoben!),
- Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit, Arbeitsförderungsgesetz (Umschulung, Qualifizierung),
- Regelungen zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb (Betriebsverfassungsgesetz, Personalvertretungsgesetze).

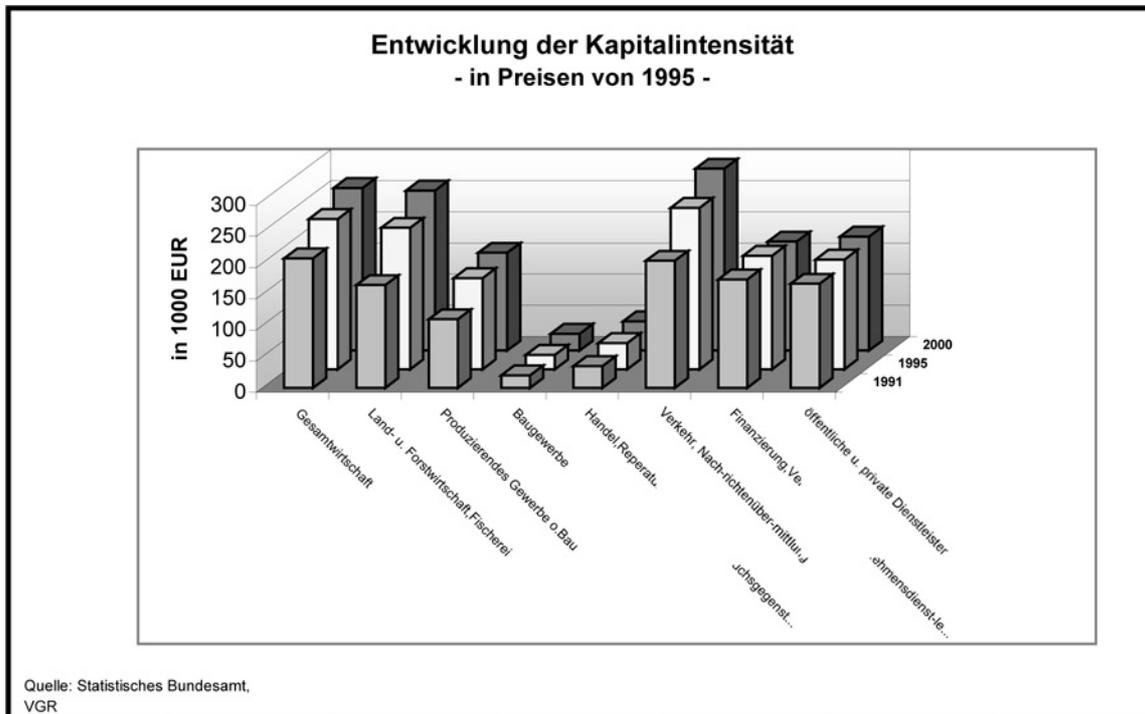
Ein weiterer Unterschied wird in möglichen anomalen Reaktionen des Angebots auf dem Arbeitsmarkt gesehen. Während in der Regel auf Märkten bei sinkendem Preis eine Einschränkung des Angebotes zu erwarten ist, kann auf dem Arbeitsmarkt die umgekehrte Verhaltensweise beobachtet werden.

Abb. 7: Preis-Mengen-Diagramm/anomales Arbeitsangebot



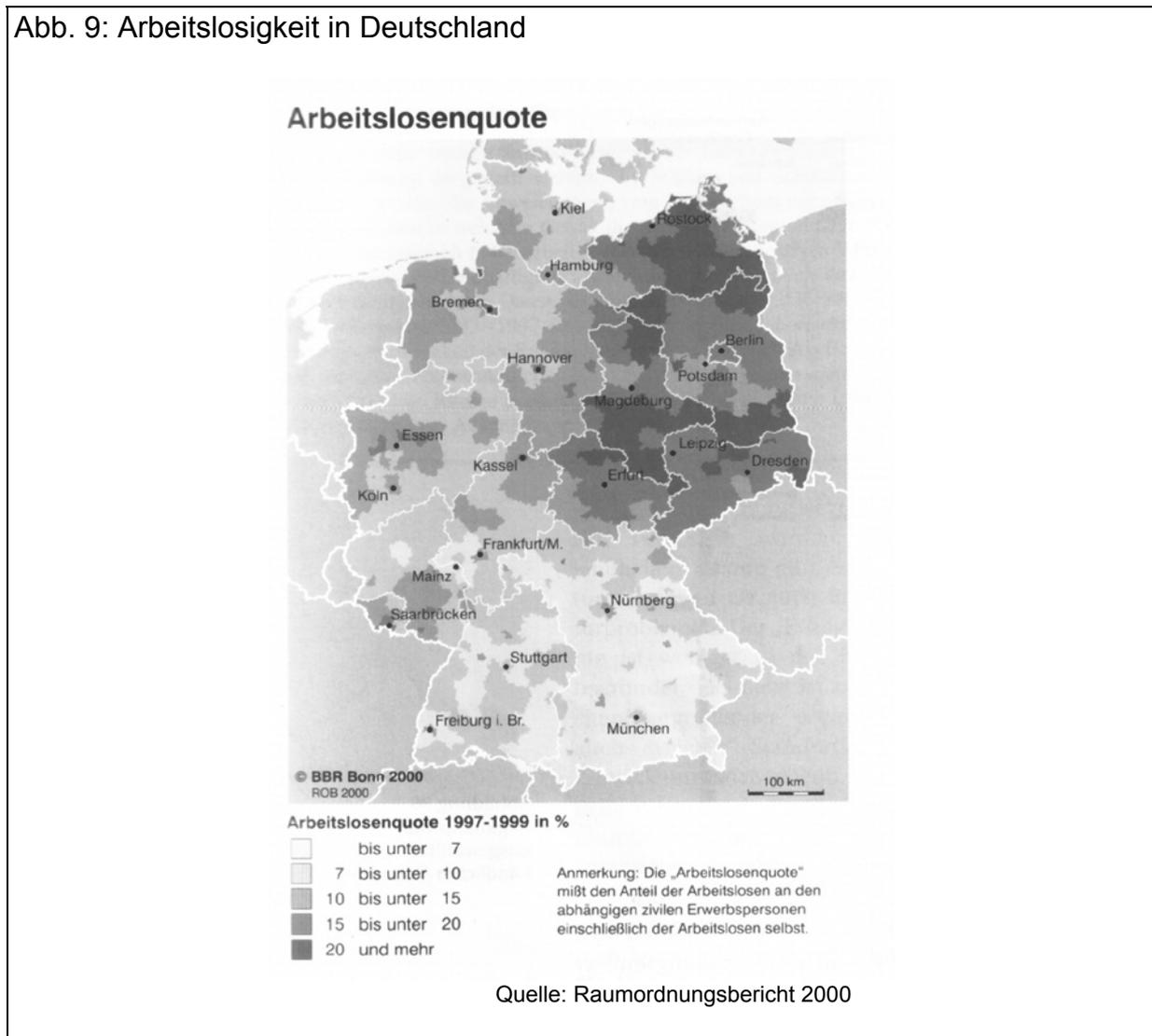
Um das Existenzminimum (bzw. den gewohnten Lebensstandard) zu sichern, reagieren Arbeitnehmer auf sinkende Reallöhne mit einer Ausweitung des Arbeitsangebotes (bzw. einer Ausweitung von Nebentätigkeiten). Dieses Verhalten kann zur Instabilität der Marktentwicklung beitragen. Eine gewisse Besonderheit des Arbeitsmarktes ergibt sich auch daher, dass in Industriegesellschaften zwischen dem Arbeits- und Kapitaleinsatz eine stark komplementäre Beziehung besteht. Dieses bedeutet, dass Arbeitsplätze nur dann entstehen können, wenn eine entsprechende Ausstattung mit Maschinen, Gebäuden usw. zur Verfügung steht. Der notwendige Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz ist in der jüngeren Vergangenheit stetig gestiegen (1987 im Durchschnitt ca. 165.000 DM in Preisen von 1980 gerechnet). Dieser Trend hält, wie die folgende Abbildung mit Werten aus 1992 zeigt, weiter an.

Abb. 8: Was kostet ein Arbeitsplatz



Schließlich muss von der Vorstellung abgerückt werden, in einem Lande gäbe es einen einheitlichen Arbeitsmarkt. Am auffälligsten sind zunächst die regionalen Diskrepanzen der Arbeitsmarktentwicklung. So verlief der Trend zwischen alten und neuen Bundesländern nach der Wirtschafts- und Währungsunion radikal entgegengesetzt. Einerseits ein Boom mit partiellem Arbeitskräftemangel, andererseits gab es Firmenzusammenbrüche und drohende Massenarbeitslosigkeit. Auch in den alten Bundesländern zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede, die auf die Wirtschaftsstruktur zurückzuführen sind.

Abb. 9: Arbeitslosigkeit in Deutschland



Deutliche Unterschiede ergeben sich unterhalb der Ebene der Arbeitsamtsbezirke noch im lokalen Vergleich. So wies Dortmund im Mai 91 eine Arbeitslosenquote von 11,2% auf. Das benachbarte Hagen meldete zum gleichen Zeitpunkt 8,2% Arbeitslose und noch einmal knapp 20km weiter, in Iserlohn, waren nur 5,9% ohne Beschäftigung. In Bremen wurden für das alte Stadtgebiet im September 96 14,5% Arbeitslose gezählt. In Bremen-Nord (Standort des Bremer Vulkan) betrug zum gleichen Zeitpunkt die Quote 16,7% und in Bremerhaven, welches ebenfalls in starkem Maße von der Schiffbaukrise betroffen ist, wurde gar eine Arbeitslosigkeit von 20,5% erfasst. Der Grund hierfür liegt offensichtlich in Mobilitätshemmnissen, die dauerhafte Unterschiede in der Arbeitsmarktlage möglich machen. Diese Mobilitätshemmnisse haben zunächst räumliche Ursachen. Pendelentfernungen setzen Grenzen, ein Wohnsitzwechsel verursacht wirtschaftliche und soziale Kosten. Ebenfalls nicht zu unterschätzen sind räumliche Barrieren für die Verbreitung von Informationen. Vielen Arbeitslosen aus dem Dortmunder Norden dürften ihre konkret besseren Arbeitsplatzchancen im ca. 40km entfernten Iserlohn nicht bewusst sein.

Diese Mobilitätshemmnisse gelten im übrigen nicht nur für den Produktionsfaktor Arbeit, sondern in ähnlicher Weise auch für den Produktionsfaktor Kapital, der - wäre er wesentlich mobiler - sonst für den Ausgleich zwischen Arbeitsmarktregionen sorgen könnte. Der zweite Ursachenkomplex für Mobilitätshemmnisse betrifft die Wirtschafts- und Qualifikationsstruktur. Wird durch den Subventionsabbau im Steinkohlebergbau demnächst ein untertage beschäftigter Hauer aus Lünen oder Hamm arbeitslos, so erfordert der Versuch, wieder Arbeit zu finden, nicht nur die Bereitschaft zum Ortswechsel sondern auch die Bereitschaft, sich für einen neuen Beruf in einer anderen Branche ausbilden zu lassen.

An Stelle eines einheitlichen Arbeitsmarktes haben wir es somit mit vielen Teilarbeitsmärkten (Arbeitsmarktsegmente) zu tun, die nach Regionen, Branchen, Qualifikationen und Hierarchiestufen voneinander abzugrenzen sind. Konkrete Politik zur Beeinflussung der Arbeitsmärkte kann auf die Erhöhung der Flexibilität und einen Ausgleich zwischen Teilarbeitsmärkten ausgerichtet sein. Die bestehenden Hemmnisse dürfen jedoch nicht missachtet werden.

4.2.3 Entwicklung von Arbeitsmärkten

Das Beständige auf Märkten ist der stetige Wandel.

Veränderungsprozesse beim Arbeitsangebot und bei der Nachfrage nach Arbeitskräften in eine Tendenz zum Ausgleich zu bringen, ist somit auch die Aufgabe der Arbeitsmärkte. Wissenschaftliche

Auseinandersetzung mit den Arbeitsmärkten muss dabei zunächst präzise Definitionen liefern, die für eine Beschreibung der Entwicklungen geeignet sind. Einige der geläufigen Begriffe werden im folgenden Zeitungsausschnitt benutzt.

Konzentrieren wir uns bei der Auswertung dieses Berichtes auf die statistischen Werte. **Erhebungsbasis** sind zunächst die Daten aus dem **Arbeitsamtsbezirk** Hagen. Teilwerte, wie die Arbeitslosenquote, werden aber auch für kleinere Gebietseinheiten, wie die kreisfreie Stadt Hagen als Teil des Arbeitsamtsbezirks, erhoben.

Wieder mehr Kurzarbeiter und Arbeitslose

Hagen. Geringfügig hat im Juni die Arbeitslosigkeit in Hagen wieder zugenommen. Ende des Monats waren insgesamt 7.639 Männer und Frauen – 38 mehr als Ende Mai – beim Arbeitsamt als beschäftigungslos gemeldet. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 7,9 Prozent. Im Gesamtbezirk des Hagener Arbeitsamts lag die Quote unverändert gegenüber dem Vormonat bei 8,1 Prozent. Während bei den deutschen Arbeitnehmern mit einer Arbeitslosenquote von 7,7 Prozent gegenüber Mai keine Veränderung eintrat, erhöhte sie sich bei den Ausländern um 0,2 Punkte auf 12,6 Prozent.

Mehr als verdoppelt hat sich indessen die Zahl der Kurzarbeiter. Die meisten der jetzt 2.679 Betroffenen ist in Betrieben der Metallherzeugung beschäftigt. Kurzgearbeitet wird darüber hinaus in der Metallverformung, im Maschinenbau und im Baugewerbe. Die Zahlen entsprechen der Tendenz, dass die Auslandsaufträge zuletzt deutlich hinter den Werten der jüngeren Vergangenheit zurückgeblieben sind.

Das Stellenangebot hat sich im Juni wieder belebt. Insgesamt 1.572 offene Stellen wurden gemeldet – 248 mehr als im Mai. 3241 Stellen waren am Monatsende noch unbesetzt, was einem Zuwachs von 181 gegenüber dem Vormonat entspricht.

Die Gesamtzahl der Beschäftigten im Arbeitsamtsbezirk Hagen hat von April 1990 bis April 1991 um 853 auf 86.209 zugenommen. Mehr Arbeiter sind vor allem im Investitionsgüterbereich beschäftigt. Steigerungen gab es auch in der Verbrauchsgüterindustrie, im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe und im Bauhauptgewerbe. Zurückgegangen, sogar unter den Stand des Vorjahres, sind die Zahlen in der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie.

Quelle: Westfälische Rundschau v. 5.7.1991

Mehrere Kennzahlen hatten im Berichtsmonat (Juni 91) im Vergleich zum Vormonat (Mai 91) einen Anstieg zu verzeichnen:

- die Zahl der beschäftigungslos gemeldeten Arbeitnehmer stieg leicht an,
- die Arbeitslosenquote blieb konstant bei 8.1%,
- die Kurzarbeiterzahl hat sich mehr als verdoppelt,
 - die Gesamtzahl der Beschäftigten nahm zu.

Die wichtigste **Definition** einer Kennzahl ist hier die **Arbeitslosenquote**:

Arbeitslosenquote =	$\frac{\text{Zahl der registrierten Arbeitslosen}}{\text{Zahl der unselbständigen Erwerbspersonen (einschl. Arbeitslose)}} * 100$
---------------------	---

Während unmittelbar einsichtig ist, dass der Zähler dieser Kennzahl, die Zahl der registrierten Arbeitslosen, sich aus den Arbeitnehmern ergibt, die sich im Arbeitsamtsbezirk Hagen im Zählmonat als arbeitssuchend gemeldet haben, ist der Nenner des Bruches erläuterungsbedürftig. Wie ergibt sich die Zahl der unselbständigen Erwerbspersonen im Arbeitsamtsbezirk Hagen? Ausgangsbasis ist hier zunächst die Wohnbevölkerung im Zählbereich. Teil der Wohnbevölkerung sind jedoch auch Kinder vor und während ihrer Schulzeit, Jugendliche in einem Ausbildungsverhältnis, Studenten und Rentner. Eine grobe Annäherung an die Zahl der Erwerbspersonen erhält man, wenn man von der Wohnbevölkerung die bei uns generell nicht am Erwerbsleben teilnehmenden Jahrgänge abzieht (unter 16 und über 65 Jahre) und die benachbarten Jahrgänge um die Anteile korrigiert, die sich noch in der Ausbildung oder bereits im Ruhestand (vorzeitige Rente z.B. bei Erwerbsunfähigkeit) befinden. Auch hiermit wird jedoch noch nicht die Zahl der Erwerbstätigen erreicht, da ein weiterer Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung sich aus verschiedenen Gründen nicht am registrierten Erwerbsleben beteiligt. Die größte Gruppe sind hier traditionell die nicht berufstätigen Hausfrauen, deren Arbeit nicht Teil des Arbeitsmarktes ist. Werden diese Gruppen ohne registrierte Tätigkeit von der erwerbsfähigen Bevölkerung abgezogen, so erhält man die Zahl der Erwerbspersonen. Das **Verhältnis der Erwerbspersonen zur Wohnbevölkerung** insgesamt bezeichnet man auch als **Erwerbsquote**.

Erwerbsquote =	$\frac{\text{Erwerbspersonen}}{\text{Wohnbevölkerung}} * 100^6$
----------------	---

Wird die Anzahl der Erwerbspersonen um die Zahl der selbständig und freiberuflich Tätigen korrigiert, so verbleibt als Restgröße die Zahl der unselbständigen Erwerbspersonen einer Arbeitsmarktregion.

⁶ Neben der allgemeinen Erwerbsquote mit der obigen Definition werden auch noch spezifische Erwerbsquoten ermittelt, bei denen die Zahl der Erwerbspersonen nur auf die Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezogen wird oder bei denen eine alters-, geschlechts- oder familienstands-spezifische Beteiligung am Erwerbsleben berechnet wird.

Hierbei werden die Arbeitslosen mitgezählt, da sonst bei einer Erhöhung der Arbeitslosenzahl wegen Minderung des Nenners eine falsche Vergleichsbasis und überhöhte Arbeitslosenquote ausgewiesen würde.

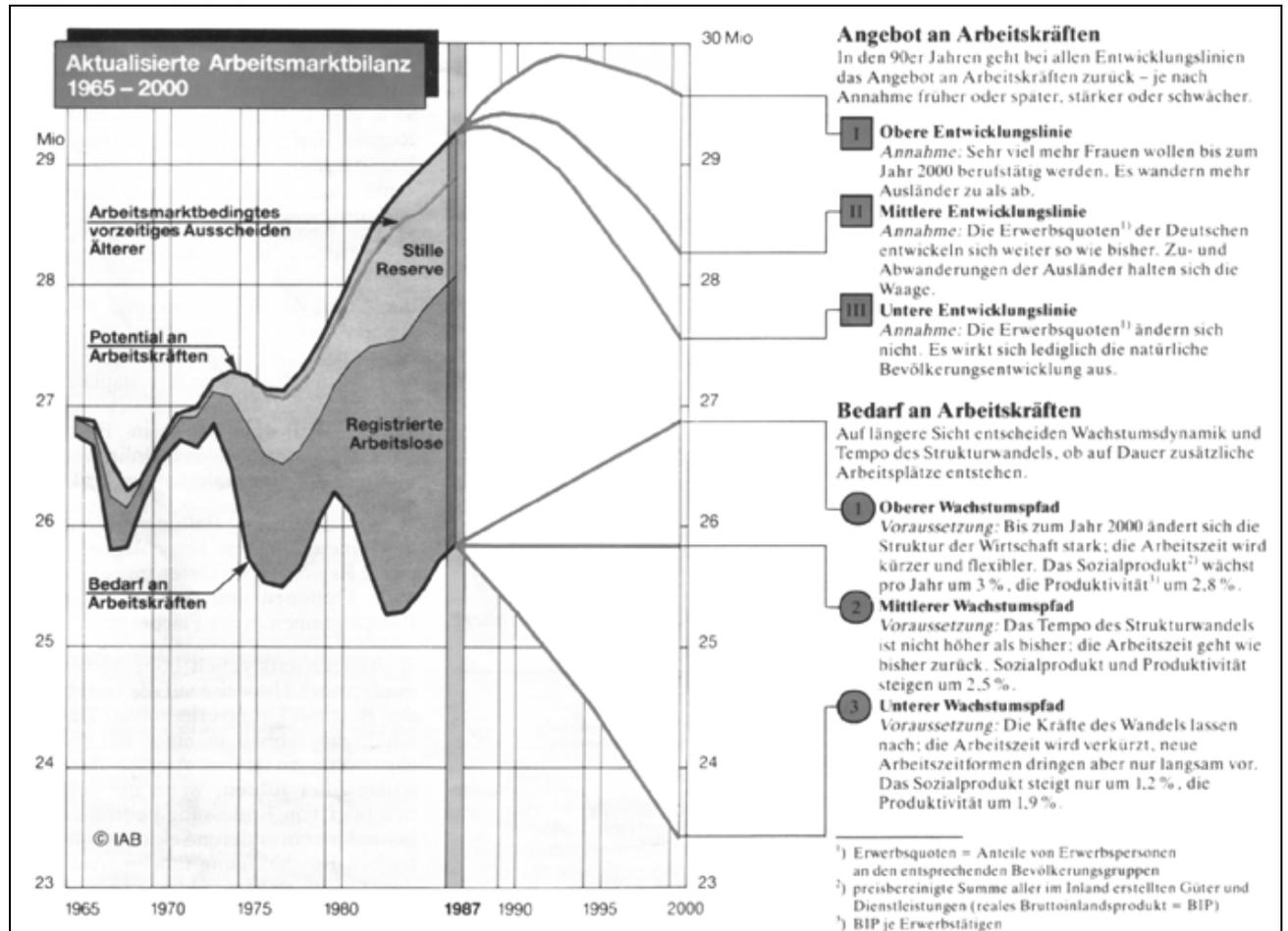
Zusammenhang zwischen Wohnbevölkerung und Arbeitsmarkt
<p>Wohnbevölkerung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rentner, Kinder unter 16 ----- <p>= erwerbsfähige Bevölkerung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Auszubildende, Studenten - Hausfrauen, Hausmänner o.ä. ----- <p>= Erwerbspersonen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selbständige, Freiberufler o.ä. ----- <p>= unselbständige Erwerbspersonen</p>

Registrierte Arbeitslose sind jetzt diejenigen unselbständigen Erwerbspersonen, die zu den geltenden Bedingungen am Arbeitsmarkt keine abhängige Beschäftigung finden und sich deshalb beim Arbeitsamt als arbeitssuchend melden. Wenn, wie in unserem Ausgangsbeispiel, sowohl die Gesamtzahl der Beschäftigten (+ Arbeitslose = unselbständige Erwerbspersonen) als auch die Zahl der Arbeitslosen zunimmt, so kann dieses zu einer konstanten Arbeitslosenquote führen. Die Zahl der in einem Arbeitsamtsbezirk zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze ist von einer Vielzahl unterschiedlicher Branchenentwicklungen abhängig. Dieser Aspekt kann hier nicht näher untersucht werden. Wesentlicher rascher als die eigentliche Arbeitslosenquote reagiert auf derartige Branchenentwicklungen aber wohl die Zahl der **Kurzarbeiter**. Hierbei handelt es sich um solche Arbeitnehmer, die noch in einem Arbeitsverhältnis stehen, die jedoch vom Arbeitsamt unterstützt werden, weil in ihrem Betrieb vorübergehend oder wegen struktureller Probleme zu wenig Beschäftigung vorliegt (Vgl. §§ 63-73 Arbeitsförderungsgesetz, AFG). Da die Arbeitslosenquote ein wichtiger Indikator auch für die politische Diskussion der wirtschaftlichen Lage ist, kann nicht verwundern, dass über die Zweckmäßigkeit dieser Kennzahl gestritten wird. Hierbei wird sowohl die Auffassung vertreten, dass die Arbeitslosenquote das Ausmaß der Arbeitslosigkeit überschätze, als auch die gegenteilige Meinung. Als Hauptargument für die erste Auffassung ist der Hinweis auf viele Arbeitslose anzusehen, die sich beim Arbeitsamt als arbeitssuchend melden, weil sie Anspruch auf Leistungen des Arbeitsamtes haben, obwohl sie eigentlich keine Arbeit suchen. Beispiel: Frauen melden sich nach der Geburt eines Kindes beim Arbeitsamt, obwohl sie zunächst keine Beschäftigung suchen. Umgekehrt finden sich jedoch auch viele Arbeitssuchende, die sich von einer Vermittlung durch das Arbeitsamt keinen Erfolg versprechen und aufgrund ihrer familiären Situation keinen Anspruch auf Leistungen des Arbeitsamtes (mehr) haben. Hierfür ist von Bedeutung, dass das **Arbeitslosengeld** (Vgl. §§ 100-133 AFG) eine zeitlich befristete Versicherungsleistung der Bundesanstalt für Arbeit darstellt, während die **Arbeitslosenhilfe** (Vgl. §§ 134-141 AFG) in Abhängigkeit vom Familieneinkommen auf Dauer gewährt wird (Befristung wird von der Bundesregierung angestrebt!).

4.2.4 Determinanten der Arbeitsmarktentwicklung

Eine realistische Abschätzung der gesamten Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland in der jüngeren Vergangenheit bietet in einer Übersicht die folgende Grafik:

Abb. 10: Aktuelle Arbeitsmarktbilanz 1965-2000



Hiernach kann man feststellen, dass die tatsächliche Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit deutlich über der registrierten Arbeitslosigkeit lag. Diese Differenz zum Arbeitskräftepotential bezeichnet man auch als **"Stille Reserve"**. Ferner bietet die Grafik die Möglichkeit, die wesentlichen Einflussgrößen (Determinanten) für die Entwicklung von Arbeitsmärkten kurz zusammenzufassen:

Das **Potential an Arbeitskräften** hängt ab von:

- (1) der **natürlichen Bevölkerungsentwicklung**,
So ist der bemerkenswerte Anstieg des Angebotes an Arbeitskräften seit 1976 eine Folge der geburtenstarken Jahrgänge zu Beginn der 60er Jahre.

(2) den **Wanderungen**,

Die Bundesrepublik Deutschland war in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in erheblichem Ausmaß von Zuwanderungen betroffen. Zwar gab es seit 1974 einen Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer. Dennoch erfolgte ein Zuzug vor allem durch die Nachwanderung von Familienangehörigen der "Gastarbeiter" und durch zahlreiche Aus- und Übersiedler aus der ehemaligen DDR und anderen Staaten des inzwischen aufgelösten "Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe" (RGW).

(3) der **Erwerbsquote**.

Der Wunsch zu arbeiten ist in der jüngeren Vergangenheit bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter deutlich angestiegen. Die Ursache hierfür ist insbesondere, dass die Frauen nach der Geburt eines Kindes relativ rasch wieder in das Erwerbsleben zurückkehren wollen. Diesem Trend entgegen wirkt eine Verlängerung von Ausbildungszeiten oder Vorruhestandsregelungen, die allerdings in der Grafik (separat ausgewiesen) der Stillen Reserve zugerechnet werden. Die Vorruhestandsregelung war seit Mitte der 70er Jahre ein wesentliches Instrument zur sozialen Absicherung von Arbeitsmarktproblemen. Sie wurde jedoch in der jüngeren Vergangenheit deutlich modifiziert, da Arbeitslosen- und Rentenversicherung erhebliche Belastungen zu tragen hatten, während die Arbeitgeber finanzielle Folgen des Arbeitsplatzabbaus auf die Sozialsysteme abwälzen konnten. Zu beachten ist daher offensichtlich der Unterschied zwischen der am Arbeitsmarkt realisierbaren Erwerbsquote und derjenigen Erwerbsquote, die sich aufgrund der Arbeitswünsche einstellen würde.

Der **Bedarf an Arbeitskräften** hängt demgegenüber vor allem ab:

- (1) vom **Wachstum der Wirtschaft** und dem **Strukturwandel**,
- (2) von der **Entwicklung der Arbeitsproduktivität**,
- (3) von der **durchschnittlichen Arbeitszeit**.

Keine direkte Einflussgröße in der Modellrechnung, die der Grafik zugrunde liegt, ist demgegenüber die **Lohnhöhe**. Diese Prämissen der Arbeitsmarktbilanz sind noch erläuterungsbedürftig. Zum Teil wollen wir hierauf in den nun folgenden Abschnitten eingehen. Weitere Aspekte werden dann im folgenden Kapitel (5 Kommunale Strukturpolitik) eingehend betrachtet.

4.2.5 Arten der Arbeitslosigkeit

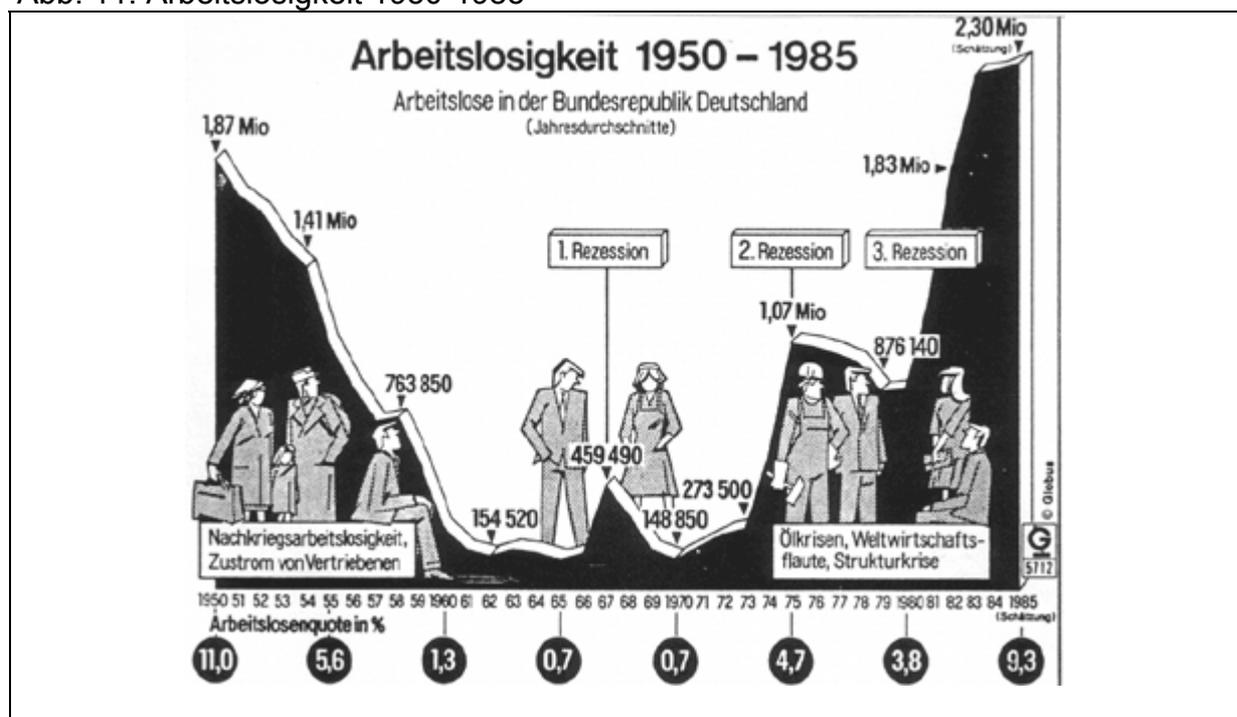
Im vorstehenden Abschnitt wurden Einflussgrößen auf die beobachtbare Arbeitslosigkeit aus der Entwicklung in der Vergangenheit abgeleitet. Hierbei wurden die Einflussgrößen für den Arbeitskräftebedarf, der ja die künftige Entwicklung auf den Arbeitsmärkten maßgeblich beeinflussen wird, nur benannt und nicht weiter diskutiert. Diese Diskussion kann man strukturieren, wenn man sich mit den verschiedenen Arten von Arbeitslosigkeit beschäftigt, die in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung unterschieden werden. Grenzt man die Arten der Arbeitslosigkeit aus, die Ihre Ursache in individuellen Eigenheiten des Arbeitssuchenden haben (Arbeitsplatzverlust durch eigenes Verschulden, Krankheit: subjektive Arbeitslosigkeit), so bleiben als sogenannte objektive Arten der Arbeitslosigkeit fünf Grundformen, die zu unterscheiden sind:

- friktionelle Arbeitslosigkeit,
- saisonale Arbeitslosigkeit,
- klassische Arbeitslosigkeit,
- konjunkturelle Arbeitslosigkeit,
- strukturelle Arbeitslosigkeit.

(1) Friktionelle Arbeitslosigkeit

Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 (vgl. Abb.), so fällt auf, dass selbst in wirtschaftlichen Boomsituationen wie Anfang der 60er oder 70er Jahre, wo die Zahl der offenen Stellen die Zahl der Arbeitssuchenden bei weitem überstieg und Gastarbeiter aus dem Ausland angeworben wurden, um die Arbeitsstellen zu besetzen, ein bestimmter Sockel an Arbeitslosigkeit blieb.

Abb. 11: Arbeitslosigkeit 1950-1985



Die Ursache hierfür liegt darin, dass es immer Beschäftigte gibt, die mit ihrer alten Tätigkeit nicht zufrieden sind und dann einen neuen Arbeitsplatz suchen oder die infolge eines Umzuges oder einer Umschulung vor Aufnahme einer Arbeit zunächst arbeitslos sind. Diese Arbeitslosigkeit als Folge von Mobilität ist nichts Negatives. Aus diesem Grunde spricht man auch dann von Vollbeschäftigung, wenn bis zu 1,5% Arbeitslosigkeit vorliegt (Größe umstritten!) und die Zahl der offenen Stellen für Arbeitslose genügend Beschäftigungsmöglichkeiten signalisiert.

(2) Saisonale Arbeitslosigkeit

Betrachtet man die typischen Schwankungen eines regionalen Arbeitsmarktes im Ablauf eines Jahres, so fällt zunächst auf, dass im Winter eine deutlich höhere Arbeitslosigkeit als im Sommer zu verzeichnen ist. Ferner wird nach den Sommerferien ein leichter Anstieg der Arbeitslosigkeit zu beobachten sein. Die Ursache hierfür liegt einmal in Beschäftigungsschwankungen die z.B. im Baugewerbe witterungsabhängig sind. Als Gegenmaßnahme wurde früher ein Schlechtwettergeld gezahlt oder es wurden Investitionen gefördert, die die Wetterabhängigkeit der Beschäftigung mindern. Insbesondere die Abschaffung der Schlechtwettergeldregelung hat die Arbeitslosigkeit im Winter 96/97 auf neue Spitzenwerte ansteigen lassen, wie Abb. 12 deutlich erkennen lässt. Die zweite Ursache (Sommer Spitze) besteht darin, dass nach den Sommerferien Schulabgänger auf den Arbeitsmarkt drängen und Ausbildungsverhältnisse auslaufen, die nicht alle zu einer Übernahme in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis führen. Saisonale Arbeitslosigkeit kann für eine Kommune oder eine Region durchaus auch ein strukturelles Problem darstellen, wenn z.B. die Branchen deren Beschäftigung starken saisonalen Schwankungen unterliegt (Baugewerbe, Fremdenverkehr), überrepräsentiert sind. Hier ist dann mit Mitteln der Strukturpolitik entgegenzuwirken.

(3) Klassische Arbeitslosigkeit

Älteste und immer noch vertretene Erklärung von Arbeitslosigkeit ist die Annahme eines zu hohen Lohnes:

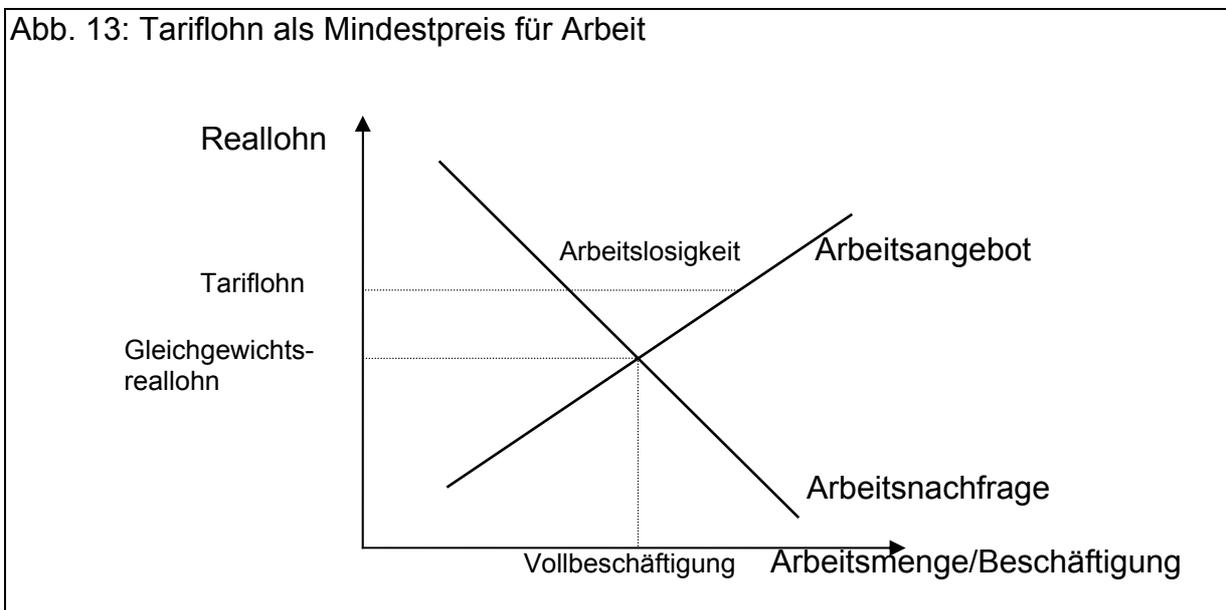
"Wie auf allen Märkten reagieren die Nachfrager und Anbieter auch am Arbeitsmarkt auf Preisänderungen. Je höher der Preis der Arbeitsleistung, also der Bruttolohn ist, um so mehr Menschen bieten ihre Arbeitskraft an. Manche wollen bei höheren Löhnen mehr, andere allerdings auch weniger Stunden als bisher tätig sein. Die arbeitgebenden Unternehmen, die nach Gewinn streben und bei Verlusten früher oder später ihre Produktionskapazitäten schließen müssen, fragen - umgekehrt - um so mehr Arbeitsleistungen nach, je niedriger die Bruttolöhne einschließlich aller Nebenkosten sind. Deshalb muss es einen Lohn geben, bei dem alle, die zu diesem Lohn arbeiten wollen auch einen Arbeitsplatz finden. Daran ändert die Tatsache nichts, dass der Arbeitsmarkt in viele Teilmärkte nach Regionen, nach Branchen und Berufen gespalten ist. Denn für jeden der Teilmärkte gelten die gleichen Zusammenhänge. Zum richtigen Lohnniveau gehört infolgedessen die richtige Lohnstruktur, also hinreichend große Unterschiede zwischen den Verdiensten für rare und für reichlich vorhandene Fertigkeiten, damit alle wirklich -beschäftigt werden können. Das Faktum, dass die Lohnhöhe und die Lohnstruktur die entscheidenden Bestimmungsgründe für das Ausmaß der Beschäftigung sind, wurde freilich in den vergangenen Jahren mehr und mehr verdrängt. ..."

Einige Faktoren, wie Bevölkerungswachstum oder technischer Fortschritt, die unbestreitbar das Angebot und die Nachfrage am Arbeitsmarkt mit beeinflussen, werden mehr und mehr für die Hauptursache genommen. Doch die gegenwärtige und auch in den nächsten Jahren noch bevorstehende Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die nach diesen Lehren als eine Hauptursache der Arbeitslosigkeit zu gelten hat, bedeutet nur, dass sich das Angebot an Arbeitsleistungen bei den gegebenen Löhnen erhöht. Arbeitslosigkeit ist damit nicht notwendigerweise verbunden. Damit der Zuwachs an Arbeitskräften von den Unternehmen rentabel beschäftigt werden kann, muss der Lohnanstieg nur entsprechend hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleiben."

aus: Gutowski, Armin: Arbeitslosigkeit - vor allem eine Frage der Lohnpolitik, in: Kronberger Kreis: Mehr Mut zum Markt, Stuttgart 1984, S. 37-44

Die vorstehende Ursachenbeschreibung für Arbeitslosigkeit lässt sich modellhaft in einem Preis-Mengen-Diagramm veranschaulichen, bei dem der tariflich vereinbarte Reallohn über dem Gleichgewichtslohn liegt und deshalb Arbeitslosigkeit auftritt.

Abb. 13: Tariflohn als Mindestpreis für Arbeit



In der vorstehenden Grafik wird auf der vertikalen Achse nicht der Nominallohn sondern der Reallohn als Maß verwandt, da die Unternehmen bei entsprechenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ja auch die Möglichkeit haben, auf Lohnsteigerungen mit Preiserhöhungen der erstellten Güter zu reagieren. Die hierdurch ausgelöste Inflation könnte zur Annäherung von Tarif- und Gleichgewichtslohn führen. Betrachtet man das Interpretationsmuster "Klassische Arbeitslosigkeit" als eine zutreffende Erklärung der wirtschaftlichen Realität, so ergeben sich hieraus eindeutige arbeitsmarktpolitische Schlussfolgerungen. Staat und Gewerkschaften müssen alles unterlassen, was die Ausgleichsfunktion des Marktes behindern kann. Tariflöhne müssen dem Marktgleichgewicht folgen, staatliche Mindestlöhne, auch z.B. in Form zu hoher Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe, behindern die Anpassungswirkung des Marktes.

Kritisiert werden kann nicht die innere Logik dieses Modells (mit Ausnahme des Hinweises auf möglich anomale Reaktionen des Arbeitsangebotes und hieraus folgende Instabilitäten vgl. 4.2.2). Zu kritisieren ist allerdings, dass unsere gesellschaftliche und wirtschaftliche Realität dem Modell nicht entspricht und wohl auch die Mehrzahl der Bürger nicht bereit wäre, eine Anpassung der Realität an das Modell hinzunehmen. Auch vor dem Hintergrund empirischer Daten vermag der Erklärungsansatz wenig zu überzeugen. Ein Blick auf Daten zur Einkommensverteilung zeigt, dass seit Anfang der 80er Jahre die Arbeitseinkommen wieder auf das Niveau zu Anfang der 60er Jahre zurückgefallen sind, während die Gewinne einen deutlichen Anstieg aufwiesen.

Die hierdurch nachweisbare Zurückhaltung der Gewerkschaften bei den Tarifabschlüssen war aber offensichtlich nicht geeignet, die Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Dem würden die Vertreter der klassischen Arbeitslosigkeit entgegen, dass die Löhne angesichts des Wachstums beim Arbeitskräftepotential eben immer noch über dem Gleichgewichtslohn lägen. Dass selbst nominale Lohnsenkungen aber nicht zur Rückgewinnung der Vollbeschäftigung geeignet waren, ließ sich während der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre feststellen (Brüningsche Notverordnungen: z.B. Senkung von Beamtengehältern). Da die statischen Gleichgewichtsmodelle weder über eine Zeitachse verfügen, die anzugeben vermag, wann denn die Wirkung eintreten wird, noch der reale Verlauf von Angebots- und Nachfragefunktionen bestimmbar ist, bleibt das Modell gegen Widerlegung durch Realität geschützt. Es hat Glaubenscharakter. Gleichwohl behält der Erklärungsansatz "Klassische Arbeitslosigkeit" erhebliche Bedeutung in der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt der fünf neuen Bundesländer werden so z.B. auch auf zu rasch angestiegene Löhne zurückgeführt. Dass bei einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet der Marktausgleich dann allerdings vornehmlich über Wanderungen der mobilsten und qualifiziertesten Arbeitskräfte vollzogen würde, wird bei dieser Argumentation außer acht gelassen.

Diese Kritik an den Ausgangshypothesen zur Realität des Arbeitsmarktes von Industrieländern, der Operationalität und praktischen Umsetzbarkeit des Modells der klassischen Arbeitslosigkeit soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass es einen logischen und empirischen Zusammenhang zwischen Reallohnhöhe und Arbeitsnachfrage gibt. Die Preiselastizität mag gering und die Anpassungsgeschwindigkeit ebenfalls träge sein. Dennoch ist anzunehmen, dass Unternehmer auf steigende Löhne mit rückläufiger Arbeitsnachfrage reagieren werden und entweder die Produktion vermindern oder Rationalisierungsbemühungen verstärken.

Betrachtet man eine geschlossene Volkswirtschaft (ohne außenwirtschaftliche Beziehungen) kann diese Entwicklung auf Arbeitsmärkten durch konjunkturelle Einflüsse überlagert sein. Bei offenen Märkten und weltwirtschaftlicher Integration erhöht sich jedoch auch der Anpassungsdruck auf dem Arbeitsmarkt. Dieser Aspekt wird derzeit vor allem unter dem Stichwort „Globalisierung der Märkte“ diskutiert.

Exkurs: Globalisierung der Märkte

Eine neue industrielle Revolution bricht an: Kapitalismus ohne Grenzen. Der weltweite Wettstreit um Jobs und Löhne wird das Leben radikal verändern. Hilflos stehen national Regierungen, die allein das Wohl ihres Landes im Auge haben, Konzernen und Anlegern gegenüber, die längst global denken. Verliert die Politik ihre Macht?

Was die Wirtschaft angeht, so ist sie verflochten. (Kurt Tucholsky)

Wenn Heinrich von Pierer einen Globus in die Hand nimmt, kann er ihn drehen und wenden, wie er will: Siemens ist überall. Im indischen Bangalore entwickeln die Programmierer einer Subfirma hochintelligente Software. In Brasilien, Argentinien und Mexiko formen Billigkräfte gute alte Osram-Leuchten. Und in North Tyneside, einer Stadt in Nordengland, entsteht für gut zwei Milliarden Mark eine Chipfabrik, in der bald 1500 Briten arbeiten werden.

„Wir sind in rund 190 Ländern dieser Welt präsent“, verkündet der Konzernchef stolz. Globaler geht es kaum. Zum Weltreich zählen über 400 Produktionsstätten auf sechs Kontinenten, rund 382.000 Mitarbeiter, davon 170.000 im Ausland. Längst macht Siemens in der Fremde mehr Geld als in der Heimat. „Wir haben Produktion verlagert“, bekennt der Boss, „aber wir haben vor allem neue Märkte erschlossen.“ ...

Globalisierung heißt die magische Macht, die Konzerne wie Siemens antreibt und deren wichtigste Triebfeder sie zugleich sind. Längst genügt es ihnen nicht mehr, ihre Waren in alle Welt zu exportieren. Nun wollen sie dort produzieren, wo neue unerschlossene Märkte warten – oder billige Arbeitskräfte. ...

In einem atemberaubenden Tempo wächst die Welt zusammen, vernetzt durch CNN, Telefax und Internet. Immer schneller entstehen neue Produkte, die besser und billiger werden. Der internationale Handel entwickelt sich prozentual fast doppelt so schnell wie das globale Bruttosozialprodukt. Die Summe der weltweiten Direktinvestitionen hat sich seit den achtziger Jahren gar vervierfacht. ...

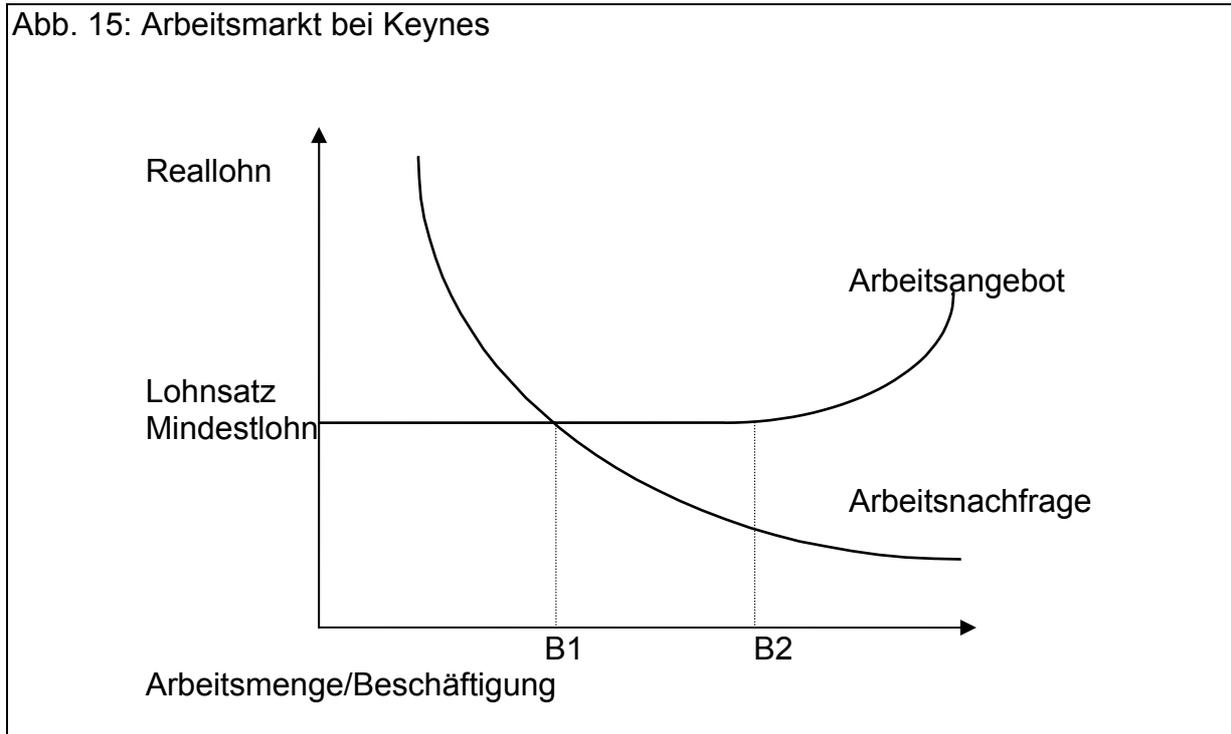
Gleichzeitig erlebt die entfesselte Wirtschaft einen gnadenlosen Kampf um Lohn und Arbeit. Wohlstand und Armut werden neu verteilt. Deutsche Stahlkocher müssen sich mit Billigkräften in Osteuropa messen, die westlichen Wohlfahrtsstaaten konkurrieren mit Verzichtsgesellschaften in Asien, die Standorte liefern sich einen harten Wettbewerb um Investoren, Kapital und Arbeitsplätze.

Ein Graben öffnet sich zwischen den Konzernen, die weltweit planen, und den Regierungen, die das Wohl ihres Landes im Auge haben. Der Konflikt werde eine geradezu umwälzende Wirkung haben, prophezeien Ökonomen und Politologen: Regime kommen zu Fall, Staaten sind genötigt, Sozialleistungen zu kappen, und Millionen Menschen gezwungen, sich immer schneller einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Und viele werden keinen mehr finden. ...

Quelle: Der Spiegel, Heft 39/1996, S. 80ff

(4) Konjunkturelle Arbeitslosigkeit

Als Konsequenz der Erfahrungen in der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre formulierte Keynes Theorien, die von der klassischen Gleichgewichtslehre den Blick auf die Realität lenkten. Als Folge gewerkschaftlicher und staatlicher Eingriffe hielt er einen Mindestlohn, der auch bei Arbeitslosigkeit nicht unterschritten wird, für gesellschaftliche Realität. Hieraus folgt Arbeitslosigkeit, wenn die Unternehmen nicht imstande sind, alle ihre Güter abzusetzen und die hierfür anfallenden Arbeitskosten aufzubringen. Gesamtwirtschaftlich hielt Keynes ein Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung = Arbeitslosigkeit aufgrund dieser Arbeitsmarktbedingungen für möglich.



In der vorstehenden Grafik wird das Arbeitsmarktgleichgewicht bei Unterbeschäftigung durch die Differenz zwischen B1 (Beschäftigungsnachfrage der Unternehmen) und B2 (Arbeitsangebot zum Mindestlohn) deutlich.

Betrachten wir die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs in der Bundesrepublik Deutschland seit 1965 (vgl. Abb. 10), so sind hier in der Tat erhebliche zyklische Schwankungen mit Tiefpunkten 67/68, 75/77 sowie 83/84 erkennbar. Die Ursache hierfür lag in konjunkturellen Schwächeperioden der Wirtschaft, nicht ausgelasteten Produktionskapazitäten und fehlender Investitionsbereitschaft der Unternehmen. Als Abhilfe schlug Keynes vor, der Staat als einziger unabhängiger Akteur im Wirtschaftsprozess solle durch Eingriffe in konjunkturellen Krisen die Güternachfrage stabilisieren, um hierüber auch die Nachfrage nach Arbeitskräften zu steigern. Diesem Rezept wurde Ende der 60er Jahre und in der zweiten Hälfte der 70er Jahre gefolgt. Es fand zudem Eingang in unsere Verfassung (vgl. Art. 109 und 115 GG: Pflicht, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen; konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft; Kredite zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) und ein spezielles Bundesgesetz, das sogenannte Stabilitätsgesetz (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft - StWG).

Wir wollen uns die dieser Theorie zugrundeliegende Sichtweise wirtschaftlicher Mechanismen wieder an einem lokalen Beispiel veranschaulichen:

"Der Wirt der Gaststube "Zur Windmühle", Herbert Schwedes, kann die Veränderung an seinem Bierausstoß ablesen. "Früher hab' ich 30-40 Hektoliter im Monat ausgeschenkt. Heute wär ich froh, wenn es die Hälfte wäre", sagt er. Seit jeher ist seine Kneipe an der Hüttenstr. Nr. 1 in Hattingen das Stammlokal vieler Stahlarbeiter von der nahegelegenen Henrichshütte. Doch die kommen immer seltener. ... Seit langem schon wird auf der Henrichshütte kurzgearbeitet; mehr als die Hälfte der Belegschaft ist davon betroffen. Doch jetzt steht das Stahlwerk als Ganzes zur Disposition. Die Duisburger Thyssen Stahl AG, zu der die Henrichshütte gehört, ist entschlossen, den Stahlstandort Hattingen sterben zu lassen. ... Die Hattinger spüren, dass es um die Existenz ihrer Stadt geht, die ja schon in der Vergangenheit arg gebeutelt wurde. Viele mittelständische Betriebe gingen in den letzten Jahren in Konkurs oder rationalisierten kräftig. Schlagzeilen machte vor drei Jahren der erbitterte, doch letztlich erfolglose Kampf des Flanschen- und Schmiedewerkes Mönninghoff um den Erhalt ihres Betriebes. Damals gingen nahezu 800 Arbeitsplätze verloren. Bei rund 15 Prozent liegt die Arbeitslosenquote derzeit. "Nach den Entlassungen auf der Hütte" sagt der rührige IG-Metall-Bevollmächtigte Otto König, "haben wir eine Arbeitslosenquote von 28 bis 30 Prozent. Damit werden wir den bundesdeutschen Spitzenreiter Leer/Papenburg in Ostfriesland überflügeln." Hinzu kommt, dass von zehn Stahlarbeitsplätzen indirekt 17 weitere abhängig sind, wie das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung berechnet hat. Und der südwestfälische Einzelhandelsverband hat ermittelt: Verlieren auf der Hütte 2000 Beschäftigte ihren Arbeitsplatz, bedeutet das einen Kaufkraftschwund von 14 Millionen Mark jährlich. "Damit wären rund 250 Vollarbeitsplätze im Handel gefährdet", lautet das Resümee."

Was die Wirtschaft angeht, so ist sie verflochten. (Kurt Tucholsky)

aus: Kirbach, R.: Eine Stadt wird arbeitslos, in: Die Zeit, 6. März 1987

Die eindringliche Situationsbeschreibung dieses Zeitungsartikels müsste man unter dem Stichwort "Strukturkrise" dem nächsten Abschnitt dieses Kapitels zuordnen. Uns interessieren zunächst jedoch einige plastische Beschreibungen. Besteht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus dem privaten Konsum, der Exportnachfrage, den privaten Investitionen und der Nachfrage des Staates (vgl. Abschnitt 5.1), so sind die privaten Investitionen die empfindlichste Größe. Bleiben die Aufträge aus, wird eine Krise befürchtet, so tritt man kürzer, rationalisiert, baut Arbeitsplätze ab. Dieses sinnvolle unternehmerische Verhalten hat jedoch Folgewirkungen über wegfallende Arbeitseinkommen und Steuereinnahmen des Staates. Diese Folgewirkungen über die gesamtwirtschaftliche (oder im obigen Text die regionale) Nachfrage bezeichnet man als **Multiplikatorwirkung**. Eine solche Multiplikatorwirkung kann in positiver und negativer Richtung durch Änderungen jedes Bestandteils der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ausgelöst werden. In unserem Beispiel ist der Rückgang des Bierkonsums eine Folge rückläufiger Arbeitseinkommen, dieses wieder eine Folge rückläufiger Investitionen. Führt die krisenhafte Zuspitzung dazu, dass ganze Betriebe geschlossen werden, also sich die Produktionskapazität verändert, so spricht man vom **Kapazitätseffekt** oder der **Akzeleratorwirkung**. Aus keynesianischer Sicht ist nun jede Arbeitslosigkeit aufgrund von Nachfragemangel, der nicht zugleich ein Arbeitskräftebedarf an anderer Stelle aufgrund eines Nachfrageüberschusses gegenübersteht, **globale oder konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit**. Aufgabe des Staates ist in dieser Situation, bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes regulierend einzugreifen. Dieses Konzept bezeichnet man als **antizyklische Fiskalpolitik**.

Wir wollen in 4.6 die Rolle und Möglichkeiten der Kommunen in dieser Konzeption näher diskutieren. Wegen der anhaltenden Debatte um die Anwendbarkeit des Stabilitätsgesetzes in der wirtschaftspolitischen Praxis soll auf Ziele, Kritikpunkte und Konsequenzen in einem stichwortartigen Überblick eingegangen werden.

Antizyklische Fiskalpolitik: Ziele - Kritik - Konsequenzen

Staatliche Globalsteuerung wirtschaftlicher Aktivitäten will konjunkturelle Schwankungen der Wirtschaft beeinflussen um gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zu gewährleisten. Dieses wird durch die folgenden vier **Ziele** (magisches Viereck) definiert:

- **Preisniveaustabilität** (= Steigerung des Preisindex für den „Normalhaushalt“ unter 3%)
- **Vollbeschäftigung** (= Arbeitslosenquote bis zu 3%)
- **außenwirtschaftliches Gleichgewicht** (= ausgeglichene Leistungsbilanz)
- **stetiges angemessenes Wirtschaftswachstum** (= Vermeidung von starken zyklischen Schwankungen, Depression und „Stagflation“)

Kritik: Im Stabilitätsgesetz ist weder das Verteilungsziel (soziale Gerechtigkeit) noch die ökologische Wirkung wirtschaftlicher Aktivitäten (Grenzen des Wachstums - Prinzip nachhaltigen Wirtschaftens) berücksichtigt.

Instrumente der antizyklischen Globalsteuerung:

- **Fiskalpolitik:** Einnahme- und Ausgabepolitik, Kredit- und Rücklagenpolitik - Defizite oder Überschüsse der öffentlichen Haushalte bewirken eine Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage mit dem Ziel gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Bsp.: In wirtschaftlichen Krisen weitet der Staat die Nachfrage durch Einnahmeverzichte bei konstanten Ausgaben oder Ausgabeerhöhung (Konjunkturprogramme) bei konstanten Einnahmen aus (deficit-spending).
- **Geldpolitik:** Refinanzierungspolitik (Diskontsatz, Lombardsatz, Refinanzierungskontingente), Mindestreservepolitik, Offenmarktpolitik - Die Zentralbank steuert mit Hilfe der geldpolitischen Instrumente die Geldmenge und das Zinsniveau. Vorrangiges Ziel ist die Sicherung der Preisniveaustabilität. Die Geldpolitik kann jedoch die allg. Konjunkturpolitik stützen bzw. sollte ihr nicht zuwiderlaufen (Wirkung des Zinsniveaus auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage).

Kritik an der antizyklischen Globalsteuerung:

1. Konzeptionell-wissenschaftliche Probleme

- ⇒ Konkurrierende Theorien für Konjunktur und Wachstum
- ⇒ time-lag-Probleme hinsichtlich Prognose/Diagnose, Instrumentenwahl und wirtschaftlicher Wirkung - Gibt es zuverlässige Frühindikatoren der Wirtschaftsentwicklung?
- ⇒ Einnahme- und Geldpolitik wirkt auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nur mittelbar - Konjunkturpolitik bedarf der Mitwirkung der Wirtschaftssubjekte (psychologische Wirkung - „Konjunkturklima“ - „band-wagon-Effekte“)
- ⇒ Markmacht auf Güter- und Faktormärkten kann die Wirkung antizyklischer Politik abschwächen und unerwünschte Nebenwirkungen nach sich ziehen - Strohfeuer- oder Mitnahmeeffekte, Verteilungskämpfe (Lohn-Preis-Spirale)
- ⇒ kurzfristige Politik ist ungeeignet zur Bewältigung langfristiger Strukturprobleme einer Wirtschaft - Staatsverschuldung als Grenze der Fiskalpolitik

2. Probleme der politischen Umsetzung der Globalsteuerung

- ⇒ Inflexibilität und Uneinheitlichkeit staatlichen Handelns - z.B. Bund - Länder
- ⇒ empirische und politische Zielkonflikte bzgl. des magischen Vierecks - z.B. Zielkonkurrenz zwischen Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung? - Philippskurvenproblem
- ⇒ Eigeninteressen politischer Entscheidungsträger - politisches Timing: Grausamkeiten nach der Wahl/Aufschwung vor der Wahl
- ⇒ nationale Globalsteuerung - internationale Konjunktur: Sind traditionelle Nationalstaaten für die Fiskalpolitik zu klein? - Verpflichtung der EU auf eine gemeinsame Wirtschaftspolitik?

Problemlösungen:

- Institutionalisierung automatischer Konjunkturstabilisatoren - z.B. Arbeitslosenversicherung wenn politische Eingriffe je nach Kassenlage verzichtet wird
- Ergänzung der Konjunkturpolitik um langfristig orientierte Struktur- und Wachstumspolitik - vgl. Kap. 5
- Verzicht auf Globalsteuerung: Monetaristische und angebotspolitische Position

Globale Angebotspolitik: Reaganomics

Es ist bezeichnend für den Elan und die Entschlossenheit, mit der die amerikanische Wirtschaftspolitik unter Präsident Reagan sich umorientierte, dass dieser Wende ein eigenes Etikett gegeben wurde: Reaganomics.

Es war eine Abkehr vom Nachfrage-Management, also dem Versuch, über die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfragegrößen die Wirtschaft von starken Ausschlägen des Konjunkturzyklus freizuhalten. Dieser Weg der globalen Nachfragesteuerung wurde aufgegeben. Die neue ökonomische Lehre – Angebotspolitik – hatte zum Ziel, die Bedingungen für das Wachstum des Produktionspotentials und der Produktion zu verbessern. Sie lässt sich durch vier Elemente beschreiben:

1. Verringerung der Staatsausgaben und Ausgleich des Staatshaushalts,
2. Steuersenkungen,
3. Abbau von staatlichen Vorschriften und Regulierungen,
4. Drosselung des Geldmengenwachstums durch die Zentralbank.

Die Verringerung der Staatsausgaben soll zu weniger Inflation und zu mehr privaten Investitionen führen. Geringere Staatsausgaben bedeuten eine geringere Inanspruchnahme des Kapitalmarktes, vermindern den Druck auf die Zentralbank zur Geldschöpfung und geben Ressourcen für die Verwendung im Privatsektor frei.

Steuersenkungen werden auf diesem Wege eher ermöglicht. Als notwendig erachtet werden sie, weil zu hohe Steuern – unter anderem durch den Progressionseffekt bei Inflation – ein Wachstumshindernis bilden. Auch soll die Steuerlast von den direkten zu den indirekten Steuern verlagert werden. So soll ein zusätzliches Angebot an Arbeitsleistung angelockt werden, das durch zu hohe direkte Steuern blockiert ist. Die damit notwendig werdende Erhöhung der indirekten Steuern entspricht deshalb dem Sinn der Angebotspolitik, weil sie die Konsumverwendung der Einkommen belastet (z.B. Mehrwertsteuer) und so zusätzlichen Anreiz zu Sparen und Investitionen bieten soll.

Der Abbau von staatlichen Regelungen und Vorschriften (sogenannte Entregulierung), vor allem beim Wettbewerbs-, Arbeits- und Umweltschutz, soll private Investition und Produktion erleichtern. Drosselung des Geldmengenwachstums schließlich wird als unerlässliche Bedingung für die Bekämpfung der Inflation angesehen. Dies ist die Aufgabe der Geldpolitik, auch wenn damit hohe Zinsen verbunden sind, die ihrerseits die privaten Investitionen behindern.

Eine entsprechende Geldpolitik wird nach dieser Vorstellung nicht nur die Inflation dämpfen. Sie wird das Unternehmerrisiko senken, langfristige Planung und Investitionen ermutigen und die Besteuerung von Scheingewinnen vermeiden. Sie soll schnelles reales Wirtschaftswachstum ermöglichen.

Reaganomics stellt sich als eine Mischung aus Monetarismus (Element 4) und Angebotspolitik (Element 1 und 2) dar. Nennt man die Angebotsökonomien gelegentlich die „neuen Konservativen“, so sind die altkonservativen Vorstellungen in diesem Wirtschaftsprogramm an drei Stellen vertreten: Bei der sogenannten Entregulierung (Element 3), bei der Forderung nach Haushaltsausgleich und bei der Forderung nach höheren Militärausgaben.

Die Grundidee der angebotsorientierten Politik im weiteren Sinne lässt sich knapp formulieren: Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen und Umverteilung von den Lohn- zu den Gewinneinkommen. Umverteilung sowohl im Steuersystem als auch bei der Kürzung der Sozialausgaben soll Leistung lohnender machen. Etwa nach dem – zugegeben pointierten – Motto: Die Reichen werden mehr leisten, wenn sie mehr bekommen. Die Armen leisten mehr, wenn sie weniger bekommen. ...

Gemessen an den hochgesteckten Erwartungen ist dieses Programm – und auch das stärker monetaristisch ausgerichtete Experiment in Großbritannien – gescheitert. Sicherlich, die Inflation ist gezähmt worden, aber um den Preis der schwersten Rezession der Nachkriegszeit, die Steuererhöhungen für die unteren Einkommensschichten sind drastisch und das Haushaltsdefizit hat Rekordhöhe. Deshalb können Nachfrageökonomien darauf hinweisen, dass ein größerer Einbruch der Wirtschaftstätigkeit gerade durch die massive Erhöhung der Staatsverschuldung verhindert worden sei.

Wir wollen dieses Thema hier nicht vertiefen. Die Schulen der Angebots- und Nachfrageökonomie zielen letztlich beide auf die Stabilisierung der privaten Investitionen. ...

Gemeinsam ist beiden wirtschaftspolitischen Lehren die globale Sichtweise. Sie sind makroökonomisch orientiert. Die empfohlenen wirtschaftspolitischen Eingriffe betreffen die Gesamtwirtschaft: Nachfragemanagement, allgemeine Steuersenkungen, Umverteilung. Scharf unterscheiden sie sich in der Rollenzuweisung an Privatwirtschaft und Staat. Die Nachfrage-Ökonomen akzeptieren die Rolle und Verantwortung des Staats für die Steuerung des Wirtschaftsprozesses. Angebots-Ökonomen wollen ihn herausdrängen, sie glauben an die Stabilität und Wachstumskraft der Privatwirtschaft. Dieser Unterschied ist es, der die Auseinandersetzung lebendig hält. ...

Der Aufstieg der Angebotsökonomie hat verschiedene Gründe. Ihr Kern – Umverteilung plus Staatsrückzug – verdankt seine Popularität einer starken politischen Grundströmung, die den Staat als Störenfried im freien Spiel der Kräfte und als Kostenträger der Privatwirtschaft sieht. Eine Einrichtung, die letztlich den Wirtschaftssubjekten die Selbstverantwortung abspricht und ihre Eigeninitiative hemmt. Der Pionier mit ausgeprägtem Geschmack für Freiheit und Abenteuer wird eingeengt und reglementiert. ...

Kein Wunder, dass Probleme der 70er Jahre, die sich durch antizyklische Stabilisierungsmaßnahmen allein nicht kurieren ließen, das Vertrauen in die Nachfragepolitik geschwächt haben. Aber es hieße das Kind mit dem Bade ausschütten, würde man dieses Instrument aufgeben und stattdessen nur den Schalmeien der Angebotsökonomien lauschen. Sicher ruft ihre Melodie in Erinnerung, dass es nicht nur darauf ankommt, ein bestehendes Produktionspotential auszulasten. Man muss schon über den Tag oder das Jahr hinaussehen; das Produktionspotential muss wachsen und sich verändern, um für die neuen Aufgaben, die sich auf längere Sicht in den Industriegesellschaften stellen werden, geeignet zu sein. Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass diese längerfristigen Aufgaben wirtschaftspolitisch mit der Sichtweise einer globalen Angebots- und Nachfragepolitik hinreichend analysiert oder mit der Entscheidung für eine der beiden Lehren erfolgreich angegangen werden können. ...

(5) Strukturelle Arbeitslosigkeit

Ein Blick auf die grafische Darstellung der Arbeitsmarktbilanz im Abschnitt 4.2.4 zeigt, dass die Arbeitsmarktentwicklung in der Bundesrepublik seit 1974 weder durch friktionelle noch saisonale und auch nicht allein durch konjunkturelle Ursachen erklärbar ist. Auch in Phasen einer günstigen Konjunktorentwicklung blieb ein hoher Sockel an Arbeitslosigkeit. Mit der Erklärung durch klassische Arbeitslosigkeit hatten wir uns bereits oben kritisch auseinandergesetzt. Als Erklärung für die beobachtbare hohe Arbeitslosigkeit bleibt eine Vielzahl von Ursachen, die unter dem Stichwort **"Strukturelle Arbeitslosigkeit"** zusammengefasst werden. Die beiden Grundtypen der strukturellen Arbeitslosigkeit wollen wir uns wieder über Beispiele verdeutlichen.

„In Freiheit verödet

Seit die Bergknappen Nappian und Neuke 1199 nahe der heutigen Kleinstadt Hettstedt Kupferschiefer entdeckten, prägte der Bergbau die Region. Luthers Vater fuhr hier unter Tage und brachte es schließlich zum Hüttenmeister mit eigenen Schmelzöfen. Die Grafen von Mansfeld dominierten im 15. Jahrhundert den damals bedeutenden Metallmarkt von Venedig, denn nirgends in Europa wurde auch nur annähernd soviel Kupfer gewonnen wie im Mansfelder Land. ... Den Pulsschlag der Wirtschaft im Mansfelder Land bestimmt seit Jahrzehnten ein Großunternehmen, das den Namen der Region trägt: die Mansfeld AG. Schon vor dem Krieg gab es sie, die Einheitssozialisten taufte sie um in "VEB Mansfeld Kombinat Wilhelm Pieck", und die Kombinatdirektoren waren mächtiger als jeder Bürgermeister in der Gegend. ... Dass dieser Gigant auf tönernen Füßen stand, war auch dem Politbüro der SED nicht entgangen. Jede Tonne Kupfer, die in den kombinatseigenen Hütten aus dem Kupferschiefer erschmolzen wurde, den die Bergleute des Kombinats in der Umgebung der Kreisstadt Sangerhausen aus der Erde holten, kostete 47.000 DDR-Mark. Auf dem Weltmarkt schwankt der Preis des Metalls zwischen 3500 und 4000 D-Mark. Also sollten die Schächte im Mansfelder Land 1996 geschlossen werden. Bis dahin sollten dort neue Betriebe angesiedelt werden und den Bergleuten Arbeit geben. Doch alles kam anders. Ende Juni 1990, die Marktwirtschaft stand vor der Tür, beschloss die letzte DDR-Regierung unter Lothar de Maiziere, die hoffnungslos unwirtschaftlichen Gruben zu schließen. Die 4500 betroffenen Bergleute erfuhren aus der Zeitung, dass sie Ende September ihre Jobs verlieren würden. Von den neuen Betrieben mit den Ersatzarbeitsplätzen war allerdings nichts zu sehen. Im Gegenteil: Das Kombinat, das sich inzwischen zur Aktiengesellschaft gewandelt hatte, schloss auch die überflüssig gewordene Rohhütte in Helbra, wo Anfang 1990 noch 1450 Leute arbeiteten, das Walzwerk in Hettstedt reduziert die Belegschaft von 8000 auf 6500 bis Ende 1990, und am Jahresende 1991 sollen nur noch 3500 im Werk sein. Die Kupfer-Silber-Hütte baute seit Anfang 1990 über 500 Arbeitsplätze ab. ... Aus eigener Kraft können die Kreise und Kommunen wenig an der Wirtschaftsmisere ihrer Region ändern. Bürgermeister und Landräte müssen sich dem Diktat der leeren Kassen beugen. Ihnen fehlt ganz einfach das Geld, um mit Aufträgen an die lokale Wirtschaft die wachsende Arbeitslosigkeit zu stoppen. Ob die in der vergangenen Woche in Bonn vereinbarte bessere Finanzausstattung der neuen Bundesländer wesentliche Linderung schafft, bleibt abzuwarten."

aus: Christ, P.: In Freiheit verödet, Eine Fallstudie aus Sachsen Anhalt, in: Die Zeit, 8. März 1991.

Die vorstehenden Ereignisse sind in ihrem Ausmaß für die Region gravierender und plötzlicher, aber im Prinzip auch aus der alten Bundesrepublik bekannt. Ob Kohle, Stahl, Schiffsbau oder Textilindustrie, Branchen, die eine Region über lange Zeit prägten, haben sich überlebt. Die Produktionskosten entsprechen aufgrund schlechter natürlicher Voraussetzungen, eines zu hohen Lohnniveaus oder wegen veralteter Produktionsanlagen nicht mehr den Marktbedingungen. Die Branche muss sich geschrumpfen oder verschwindet ganz. Eine Region verliert die wirtschaftliche Basis. Unterschiedlich hieran ist allenfalls das Ausmaß staatlicher Hilfen, mit dem der Strukturwandel aufgehalten oder gefördert werden kann.

Versucht man Ursachen für Strukturkrisen zu typisieren, so lassen sich verschiedene Fälle kennzeichnen:

- Strukturkrisen wegen **Wandels der Konsumgewohnheiten**
Beispiele: Absatzkrise der Landwirtschaft, weil Grundnahrungsmittel einen immer geringeren Stellenwert im Budget haben. Kohlekrise durch Umstellung der häuslichen Wärmeherzeugung auf das bequemere und billigere Öl.
- Strukturkrisen wegen **technologischer Veränderungen**
Beispiele: Krise in der Schwarzwälder Uhrenindustrie als Digitaluhren die Analoguhren ersetzen. Absatzprobleme in der Stahlindustrie, weil neue Werkstoffe im Automobilbau (Kunststoffe, Keramik) den Bedarf verringern.
- Strukturkrisen wegen **Rohstoffmangel**
Beispiele: Elfenbeinschnitzer oder Arbeiter in der fischverarbeitenden Industrie werden arbeitslos, weil die zugehörigen "Rohstoffe" dieser Tätigkeiten nicht mehr zur Verfügung stehen oder deutlich weniger werden.
- Strukturkrisen wegen **Fehlplanung der Anbieter**
Beispiel: Überkapazitäten der Stahlindustrie, die z.B. durch den Aufbau neuer Stahlwerke in den Schwellenländern (Brasilien, Südkorea,...) entstanden.

Gemeinsames Merkmal dieser Fälle ist stets, dass die Krise entsteht, weil die **Angebotsstruktur einer Volkswirtschaft nicht mehr der Struktur der Nachfrage entspricht**. Wir fassen die vorstehenden Ursachen struktureller Arbeitslosigkeit daher als strukturelle Arbeitslosigkeit I mit diesem gemeinsamen Merkmal zusammen (vgl. die folgende Übersicht).

Beim zweiten Typus struktureller Arbeitslosigkeit ist demgegenüber das grundlegende Merkmal nicht eine Divergenz zwischen Angebot und Nachfrage sondern hier liegt ein **Ungleichgewicht zwischen dem Einsatz von Kapital und dem verfügbaren Arbeitsangebot** vor.

Als Beispiel kann man hier zunächst auf die Ursache der Massenarbeitslosigkeit nach dem zweiten Weltkrieg verweisen (vgl. Abb.12 Arbeitslosigkeit 1950-1985). Die Produktionsanlagen in Deutschland waren zu erheblichen Teilen zerstört oder wurden durch die Siegermächte demontiert. Die Soldaten kehrten aus der Gefangenschaft zurück und fanden zunächst keine Arbeit. Obwohl durch die Zerstörungen ein hoher Bedarf an Aufbau- und Aufräumarbeiten bestand, dauerte es ca. 10 Jahre seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland, bis ein Zustand der Vollbeschäftigung erreicht war. Weitere Beispiele sind in der Arbeitslosigkeit zu sehen, die durch die geburtenstarken Jahrgänge seit 1975 oder durch die starke Zuwanderung aus dem Ausland in den letzten Jahren (Aus- und Übersiedler) mitverursacht wurde.

Wären Gleichgewichtsmodelle der Theorie und volkswirtschaftliche Realitäten deckungsgleich, so dürfte diese Art der Arbeitslosigkeit nicht entstehen. Aufgabe des Arbeitsmarktes wäre es, über Preise, die die relative Knappheit der gehandelten Güter widerspiegeln, für einen raschen Marktausgleich zu sorgen. Der Kapitalmangel würde bei hohen Zinsen die Sparneigung anregen und auch Investitionen ermöglichen. Der Überschuss an verfügbaren Arbeitskräften würde die Reallöhne drücken, Arbeit relativ billiger machen und somit zu vermehrtem Arbeitseinsatz anregen. Wie bereits oben festgestellt, haben zumindest reale Arbeitsmärkte keine nach unten flexiblen Löhne.

Eine weitere wichtige Ursache für die mangelnde Flexibilität von Industriegesellschaften liegt jedoch auch in der technologischen Bestimmtheit von Produktionsprozessen. An einem Montageband eines Automobilwerkes werden im Drei-Schicht-Betrieb vielleicht 8000 Arbeitskräfte benötigt. Diese Zahl ist völlig unabhängig von der Höhe der Löhne durch die verwendete Produktionstechnologie festgelegt. Zwar sind Veränderungen über den technischen Fortschritt (z.B. Einsatz von Schweißautomaten) oder über Standortverlagerungen möglich. Diese Änderungen haben jedoch einen hohen Planungsvorlauf und können deshalb nicht auf kurzfristige Änderungen der Arbeitsmarktsituation hin vorgenommen werden. Abstrakt formuliert geht es um die Frage, wieweit Arbeit und Kapital in einer Volkswirtschaft gegeneinander substituierbar sind. Dass eine solche Substitution möglich ist, kann man sich am Beispiel klar machen.

Eine Stadt kann einen neuen Park anlegen, indem ein hochmechanisiertes Landschaftsbauunternehmen beauftragt wird, welches mit Baggern, Pflanzcontainern und anderem Gerät die Aufgabe mit wenigen qualifizierten Arbeitskräften erledigt. Als Alternative ist ebenso möglich, viele ABM-Kräfte (ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahme; das Arbeitsamt finanziert den Einsatz von Langzeitarbeitslosen für zusätzliche Aufgaben zu erheblichen Teilen mit) mit Schaufeln und Spaten auszurüsten. Bei annähernd gleichem Ergebnis ist die Entscheidung von der verfügbaren Zeit, den Kosten und ggf. den arbeitsmarktpolitischen Zielen abhängig. Der Einsatz von Kapital und Arbeit differiert bei den beiden Alternativen erheblich.

Bei Entscheidungen in der Privatwirtschaft dürfte die Entscheidung über das Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren theoretisch allein davon abhängen, wie viel Arbeit und Kapitaleinsatz (=Maschinen) zum Produktionsergebnis beitragen und was sie kosten. Praktisch ist jedoch die Richtung des technischen Fortschritts, d.h. ob eher Arbeit oder Kapital eingespart werden soll, nicht planbar. Auch besteht - will man langfristig am Weltmarkt wettbewerbsfähig sein - schon als Gründen der Produktqualität ein Zwang, stets die fortgeschrittenste Produktionstechnologie einzusetzen. Daher spricht viel für die Auffassung, dass die **Produktionsfunktion moderner Volkswirtschaften eher limitationalen Charakter** hat. Dieses bedeutet, dass Arbeit und Kapital sinnvoll nur in einem festen Einsatzverhältnis miteinander kombiniert werden können und somit der Preis der Arbeit auf die Beschäftigungsmöglichkeiten nur einen geringen Einfluss hat. Zwar lassen sich viele Beispiele finden, wo der Preis seine regulierende Funktion z.T. noch behalten hat (Standortentscheidungen bei Neuerrichtung von Fabriken, Beschäftigung von Aushilfskräften im Handwerk anstelle einer teuren Maschine). Entscheidend ist jedoch die Reaktionszeit, die eine Volkswirtschaft oder Region insgesamt braucht, um sich einer neuen Ausgangssituation anzupassen.

Nach der Erläuterung dieses zweiten Typs struktureller Arbeitslosigkeit wollen wir nun noch die möglichen Ursachen für ein gravierendes Ungleichgewicht zwischen Arbeitsmenge und Kapitalstock, die zur Verfügung stehen, auflisten. Ungleichgewichtsursachen können logischerweise den Faktor Arbeit, den Faktor Kapital und die eingesetzte Produktionstechnik betreffen.

Änderungen der Arbeitsmenge, die der Wirtschaft zur Verfügung steht, ergeben sich über die natürliche Bevölkerungsentwicklung, die "normalen" Zeiten für das Erwerbsleben (Ausbildungsdauer, Rentenbeginn) und die Wanderung von Arbeitskräften.

Änderungen der Kapitalmenge (des Kapitalstocks oder des verfügbaren Bestandes an Maschinen oder anderen Investitionsgütern) ergeben sich im Normalfall über die Nutzungszeiträume für den vorhandenen Bestand (Abschreibungen = Wertverlust der Maschinen) und die Investitionen. Wie das oben angeführte Beispiel zeigte, können aber außergewöhnliche Ereignisse, wie z.B. Kriege, den Kapitalstock verändern. Von erheblicher Bedeutung in einer international verflochtenen Wirtschaft ist schließlich, ob Kapital eher importiert oder exportiert wird. Auf diesen Problemkreis kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. Bedeutsam ist jedoch, dass auch Entscheidungen über die Kapitalanlage nicht allein von den erwarteten Renditen an einem Ort (und somit indirekt auch von den Arbeitskosten) abhängig sind, sondern zu erheblichen Teilen der Sicherung des Marktzugangs dienen.

Änderungen der Produktionstechnik einer Volkswirtschaft erfolgen eher kontinuierlich. So unterstellt die im Abschnitt 4.2.4 abgedruckte Arbeitsmarktbilanz im Prognosezeitraum Bandbreiten des Produktivitätsanstiegs zwischen 1,9 und 2,8%. Dies bedeutet, dass allein über die erforderlichen Ersatzinvestitionen in der Wirtschaft eine stetige Freisetzung von Arbeitskräften erfolgt, die nur durch Ausweitung der Produktion (Wirtschaftswachstum, Steigerung des Sozialprodukts) und/oder Arbeitszeitverkürzungen aufzufangen ist. Mit vermehrten Investitionen wird auch die Produktivitätssteigerung zunehmen. Auf regionaler Ebene kann der technische Fortschritt für die Arbeitsmarktsituation weitaus drastischere Auswirkungen haben, wenn in dominierenden Branchen technische Neuentwicklungen in kurzer Zeit das Arbeitsleben revolutionieren. Berühmtes historisches Beispiel ist hier die Einführung des mechanischen Webstuhls in der Textilindustrie.

Abschließend wollen wir die Arten der Arbeitslosigkeit mit ihren Ursachen noch einmal in einer Übersicht zusammenfassen:

Arten der Arbeitslosigkeit		
Arten	Merkmal	Ursachen
Friktionelle Arbeitslosigkeit	Sockel an Arbeitslosigkeit bei Überhang offener Stellen	Wunsch der Arbeitnehmer den Arbeitsplatz, Beruf oder Wohnort zu wechseln
Saisonale Arbeitslosigkeit	Schwankungen der Arbeitslosenquote im Jahresablauf	Wetter bei Bauarbeit, AL außerhalb Urlaubs- oder Erntesaison, AL nach Schul- oder Ausbildungsschluss
Klassische Arbeitslosigkeit	Reallohn > Gleichgewichtslohn	Tariflöhne, staatliche Mindestlöhne, Arbeitslosengeld, Grenzen für Überwälzung der Lohnkosten/Rationalisierung
Konjunkturelle Arbeitslosigkeit	gesamtwirtschaftliche Nachfrage < gesamtwirtschaftliches Angebot	Überproduktion, Mengenanpassung des Angebots: Multiplikator, Akzelerator
Strukturelle Arbeitslosigkeit I	Nachfragestruktur ungleich Angebotsstruktur	Wandel des Konsums, Fehlplanung der Angebotskapazitäten, technischer Fortschritt, Rohstoffmangel

Strukturelle Arbeitslosigkeit II	Arbeitsmenge > Kapitalmenge	Grenzen der Substitution zwischen Arbeit und Kapital, natürliches Bevölkerungswachstum, Wanderungen, steigende Erwerbsquote, Zerstörung des Kapitalstocks, Kapitalexport, Mobilitätshemmnisse bei Arbeit und Kapital
---	-----------------------------	--

4.2.6 Lokale Arbeitsmarktpolitik

Unabhängig davon, welche der zuvor genannten Ursachen für die beobachtbare Arbeitslosigkeit zutreffend ist, könnte gemäß dem bewährten Grundsatz des öffentlichen Dienstes, zunächst die Zuständigkeit zu prüfen, dieses Kapitel rasch beendet werden. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund die Aufgabe, die Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren (Vgl. Art. 72 (2) Nr.3 GG). Bereits zitiert wurden Art 109 und 115 GG mit der Aufgabe, Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwenden. Das Arbeitsförderungsgesetz ist Bundesrecht. Die Bundesanstalt für Arbeit handelt im Auftrag des Bundesarbeitsministers. Auch dort wo es um die Beseitigung regionaler Strukturprobleme geht, handelt es sich vorwiegend um eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern (Vgl. Art. 91 a (1) Nr. 2 GG). Dennoch übernehmen die Kommunen eine zunehmend aktive Rolle bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Ein erster Grund hierfür könnte abseits aller Zuständigkeitsüberlegungen im **Subsidiaritätsprinzip** liegen. Dieses besagt, dass Aufgaben zunächst von den Organisationsebenen einer Gemeinschaft übernommen werden sollten, die näher am Problem sind, solange sie das Problem bewältigen können. Was liegt also näher, als dass Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe, das wirtschaftliche Wohl ihrer Bürger zu fördern, in Kooperation mit der lokalen Arbeitsverwaltung auch das Problem Arbeitslosigkeit bekämpfen. Zuständige Branche in der Kommunalverwaltung ist hier traditionell die Wirtschaftsförderung, die teils integriert, teils aber auch in privatrechtlichen Organisationsformen wahrgenommen wird. Es gibt jedoch einen weiteren Grund aktiver kommunaler Arbeitsmarktpolitik und dieser liegt bei den Finanzen. Die seit 1975 chronische Problematik der **Arbeitslosigkeit belastet die kommunalen Haushalte** in erheblichem Ausmaß:

Abb. 15: Sozialhilfebelastung der Länder durch Arbeitslosigkeit

Interkommunale Verteilung der Sozialhilfequote und der reinen Sozialhilfeausgaben je Einwohner		
Kommunen in	Sozialhilfequote der Bevölkerung	Reine Sozialhilfeausgaben je Einwohner
Nordrhein-Westfalen	3,6 %	301,70 €
Bayern	1,7 %	188,64 €
Baden-Württemberg	2,0 %	177,08 €
Niedersachsen	3,9 %	283,59 €
Hessen	3,9 %	297,08 €
Rheinland-Pfalz	2,5 %	225,97 €
Schleswig-Holstein	4,3 %	321,92 €
Saarland	4,3 %	286,78 €
Hamburg	7,1 %	539,20 €
Bremen	9,4 %	584,09 €
Berlin	7,8 %	497,00 €
davon Berlin-West		528,31 €
Berlin-Ost		444,76 €
Sachsen	2,5 %	123,04 €
Sachsen-Anhalt	3,2 %	186,72 €
Thüringen	1,9 %	142,13 €
Brandenburg	2,2 %	169,00 €
Mecklenburg-Vorpommern	2,9 %	185,83 €
Deutschland	3,3 %	254,16 €
Früheres Bundesgebiet	3,4 %	271,26 €
Neue Länder und Berlin-Ost	2,8 %	179,25 €

Quelle: Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Matthias Wohltmann: Bei Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Einsparpotenziale belastungsorientiert ausschöpfen – Interkommunale Umverteilung vermeiden, in: Der Landkreis, Heft 2-3/2003, S. 101

Die obige Tabelle weist erhebliche Leistungen der kommunalen Sozialhilfe für Arbeitslose aus. Die Ursache hierfür kann einmal darin bestehen, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder der Arbeitslosenhilfe nicht für einen angemessenen Familienunterhalt hinreichen.

In diesem Falle werden Leistungen der Sozialhilfe zusätzlich gewährt. Wachsende Bedeutung, und diese Fälle bedeuten auch finanziell eine stärkere Belastung, haben hingegen Arbeitslose, die nur Sozialhilfe beziehen. Hier fängt die Sozialhilfe Arbeitslose auf, die keine Ansprüche nach dem AFG haben, z.B. weil sie noch nie in einem versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis standen oder weil sie z.B. wegen Krankheit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Die Kommunen beklagen in dieser Situation, dass sie wegen unzureichender Aufgabenwahrnehmung des Bundes zu Unrecht belastet würden. Sie können sich aber letztlich kaum wehren, da die Sozialhilfe die unterste Ebene des sozialen Netzes für diejenigen darstellt, für die aus anderen gesetzlichen Regelungen keine Ansprüche mehr bestehen. Helfen können sich die Kommunen allerdings durch aktive Arbeitsmarktpolitik.

Diese aktive Arbeitsmarktpolitik könnte zunächst darin bestehen, **konjunkturelle Arbeitslosigkeit** durch eine **antizyklische Fiskalpolitik der Gemeinden** zu bekämpfen. Dieses würde bedeuten, öffentliche Aufträge vor allem dann zu vergeben, wenn die Kapazitäten der Wirtschaft durch andere Aufträge nicht ausgelastet sind, um hierdurch auch die Arbeitslosigkeit einzudämmen. In der Tat würden sich gerade die Kommunen für eine derartige Politik anbieten, weil bei der Schaffung und Erhaltung der Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Parks, Kläranlagen, Schulen,...) die Mehrzahl aller öffentlichen Investitionen anfallen, die ja auch zeitlich disponibel sind. Leider sind jedoch die Kommunen aufgrund ihrer finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu einer eigenständigen konjunkturgemäßen Fiskalpolitik kaum imstande. Das Kreditvolumen ist an die Einnahmen gebunden, die gerade in konjunkturellen Schwächeperioden rückläufig sind. Nur wenige Städte haben noch freie Finanzspitzen, viele Städte können nicht mehr die Pflichtzuführung aus dem Verwaltungshaushalt für den Vermögenshaushalt erwirtschaften, leben also von der Substanz. Einige Städte, vornehmlich in strukturschwachen Gebieten, haben bereits defizitäre Verwaltungshaushalte als Dauerzustand. Antizyklische Fiskalpolitik würde in dieser Situation bedeuten, weitere Schulden zu machen. Dieses hätte zur Voraussetzung, dass entweder die Finanzaufsicht der Länder über die Kommunen nach anderen Prüfregeln vorzugehen hätte oder dass Bund oder Länder für die entsprechenden Mittel sorgen müssten. Eine weniger strenge Haushaltsaufsicht wäre allenfalls dann vertretbar, wenn das Problem vorübergehender Natur wäre, sodass nicht Schuldenlasten für die nächste Generation aufgetürmt werden. Mit zusätzlichen Mitteln von Bund und Ländern ist in den Kommunen der alten Bundesländer wegen der fiskalischen Lasten der Wiedervereinigung auf absehbare Zeit kaum zu rechnen. Neben der Frage nach der Möglichkeit einer konjunkturgerechten Haushaltspolitik der Kommunen stellt sich aber auch die Frage nach der Motivation der Gemeinden. Neben dem haushaltsrechtlichen Auftrag, Belange des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu berücksichtigen, ist hier von Bedeutung, dass Aufträge der Kommune im Rahmen einer antizyklischen Ausgabenpolitik in ihrer Wirkung kaum auf das Gemeindegebiet zu begrenzen sind. Selbst wenn nur ortsansässige Anbieter in die engere Wahl genommen werden würden, besteht die Möglichkeit, dass die aus den Aufträgen entstehenden Einkommen in das Umland abfließen. Je kleiner eine Kommune ist, umso geringer ist ihre Chance und auch die Motivation, die konjunkturelle Situation der Wirtschaft durch eigenständige Aktivitäten zu beeinflussen.

Kommunale Konjunkturpolitik ist somit nur im Rahmen eines abgestimmten Verhaltens von Bund, Ländern und Gemeinden sinnvoll möglich. Hierfür besteht als Institution ein Finanzplanungsrat, der die Haushaltspolitik aller Gebietskörperschaften koordinieren soll.

Muss man eine eigenständige Politik der Kommunen zur Bekämpfung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit sehr skeptisch sehen, so ist dieses bei einer **kommunalen Strukturpolitik** deutlich anders. Diesem Thema wollen wir uns jedoch im folgenden Kapitel widmen, da kommunale Strukturpolitik auch, aber nicht nur dem Ziel dient, Arbeitslosigkeit zu vermindern.

Was zu behandeln bleibt, sind eigenständige Formen kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Hierfür zunächst einige Beispiele:

Abb. 16: Ausschnitte aus Stellenanzeigen:

Der letzte Versuch

Beschäftigungsgesellschaften entlasten die Kommunen von hohen Kosten für Sozialhilfe

Auf den ersten Blick ist der Hilfsarbeiter Harald T. eine Fehlinvestition ersten Ranges: Die metallenen Scharniere die der 29jährige mit einem Stahlbohrer bearbeitet, würde eine moderne Fertigungsanlage um ein Vielfaches kostengünstiger produzieren. Soviel billiger, dass Harald T.'s Arbeitgeber für jedes von ihm hergestellte Werkstück draufzahlt. Kostentreibend wirkt zusätzlich, dass Harald T. die Arbeit nicht gerade erfunden hat. Seine Vorgesetzten wissen das ganz genau. Um den jungen Mann zu motivieren, hat die Geschäftsleitung einen Sozialarbeiter engagiert, der Harald T. ein ums andere Mal die Vorzüge regelmäßiger Arbeit vor Augen führt.

Insgesamt veranschlagt die Firma alle Kosten, die ihr durch die vertraglich vereinbarte einjährige Betriebszugehörigkeit entstehen, auf etwa 27.000 Mark. Weil die meisten der 1.300 unter Zeitvertrag genommenen Beschäftigten des Unternehmens solche Arbeiter wie der 29jährige sind, fährt die GmbH jährlich einen satten Verlust von 35 Millionen Mark ein. Dennoch wird die Geschäftsleitung für ihr verlustreiches Wirken zum Jahresende ein dickes Lob von der Firmeneignerin erhalten: Gäbe es nicht Angestellte wie T., wäre die Firma womöglich längst pleite. Und das kann sich die alleinige Gesellschafterin, die Freie und Hansestadt Hamburg, auf gar keinen Fall erlauben.

Die Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB), für die Harald T. an der Werkbank steht, rekrutiert ihr Zeitarbeitspersonal aus dem in der Hansestadt immensen Fundus von Sozialhilfeempfängern. Oberstes Ziel der befristeten Beschäftigung ist offiziell die „Re-Integration unserer Klientel in die Arbeitswelt“, wie HAB-Sprecher Holger Dohnt betont. Damit ist es jedoch de facto nicht weit her: Erfahrungsgemäß schafft weniger als ein Drittel der Zeitarbeiter später den Schritt in ein festes Arbeitsverhältnis des öffentlichen Dienstes, und kaum einer kommt in der freien Wirtschaft unter. Die meisten werden nach Ablauf des Beschäftigungsverhältnisses beim Arbeitsamt vorstellig, um Arbeitslosengeld und später Arbeitslosenhilfe zu beziehen.



Das ARBEITSFÖRDERUNGSZENTRUM SCHWEINFURT E. V. ist ein gemeinnütziger Verein, der seit 1985 aus sozialpolitischen Motiven heraus die Erwerbschancen schwervermittelbarer und/oder benachteiligter ArbeitnehmerInnen verbessern und fördern will. Der Verein sieht es als seine Hauptaufgabe an, die (Wieder-)Eingliederungsfähigkeit dieser Menschen in das reguläre Beschäftigungssystem zu stärken. Das AFZ ist heute eine Bildungs-, Beratungs- und Beschäftigungseinrichtung mit ca. 80 hauptamtlichen Beschäftigten. Es führt in den Regionen Schweinfurt und Südtüringen Vollzeit- und berufsbegleitende Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung für ca. 1000 KursteilnehmerInnen pro Jahr sowie allgemeinbildende Lehrgänge und Beschäftigungsprojekte im ABM-Bereich durch.

Das AFZ sucht zum nächstmöglichen Termin eine/einen

Geschäftsführerin/ Geschäftsführer

Aufgabengebiet:

- Inhaltliche, organisatorische und finanzielle Gesamtverantwortung;
- Personalführung;
- Weiterentwicklung und Anpassung der Einrichtung an veränderte arbeitsmarktpolitische Anforderungen;
- Vertretung der Einrichtung gegenüber Behörden, Verbänden und Initiativen.



Die **Zukunftswerkstatt Düsseldorf gGmbH** sucht:

eine(n) Geschäftsführer(in)

Die Zukunftswerkstatt Düsseldorf ist eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft der Landeshauptstadt Düsseldorf u. der fünf Träger der freien Wohlfahrtspflege mit ca. 100 MitarbeiterInnen.

Die gemeinnützige GmbH hat sich zum Ziel gesetzt, Arbeitslosen durch ihre Projekte zur dauerhaften Beschäftigung zu verhelfen.

Mit dem Ausscheiden des bisherigen Geschäftsführers wird zum 1. 12. 1991 eine Persönlichkeit gesucht

- mit sozialwissen., ökon., od. vergl. Ausbildung
- mit Erfahrungen in der Arbeitslosen- u. Projektarbeit
- mit Kenntnissen der verbandl.- u./od. kommunalen Verwaltung

Die Bezahlung erfolgt analog BAT I b Kommune.

Bewerbungen innerhalb von 4 Wochen richten Sie bitte an:

Der finanzielle Effekt des Unternehmens ist mithin erfüllt: Meldet sich der ehemalige HAB-Beschäftigte durchgehend als arbeitssuchend, wird er bis an sein Lebensende Arbeitslosenhilfe beziehen – und liegt der Kommune, welche sonst seine jährliche Sozialhilfe von etwa 12.000 Mark berappen müsste, nicht länger auf der Tasche. Weil dieses System so reibungslos funktioniert, wird es ständig ausgebaut, zweitausend Mitarbeiter sollen bald davon profitieren. Und vor kurzem hat die Stadt eine Schwestergesellschaft ins Leben gerufen: Die neugegründete HAB-West soll noch einmal sechshundert ehemaligen Sozialhilfeempfängern Brot und Arbeit geben. ...

*aus: DIE ZEIT – Nr.51 - 16.Dezember 1988
von: Matthias Brendel*

Eine Auswertung der drei Zeitungsausschnitte führt zu folgenden **Zielsetzungen und Instrumenten kommunaler Arbeitsmarktpolitik**:

- (1) Kommunen gründen Gesellschaften als gemeinnützige GmbHs oder als Vereine, die Langzeitarbeitslose, die auf dem normalen Arbeitsmarkt keine Chancen mehr haben, mit einem Beschäftigungsverhältnis versehen. Hiermit wird eine Art zweiter Arbeitsmarkt für benachteiligte Arbeitnehmer begründet.
- (2) Die Zielsetzung dieser Gesellschaften ist nicht erwerbswirtschaftlich. Sie besteht vielmehr darin, die schädlichen Folgen längerfristiger Arbeitslosigkeit für das Sozialverhalten der Betroffenen zu vermindern, diese wieder an die Normen des Arbeitslebens (Pünktlichkeit, Leistungsbereitschaft, Zuverlässigkeit, Einordnungsbereitschaft, ...) zu gewöhnen und ggf. für neue berufliche Anforderungen zu qualifizieren.
- (3) Als ein sekundäres Ziel der Gesellschaften kann auch eine finanzielle Entlastung der Kommunen von den Kosten der Arbeitslosigkeit angestrebt werden. Zwar erwirtschaften die Gesellschaften Verluste, obwohl für zusätzliche Aufgaben und Qualifizierungsmaßnahmen Fördermittel nach dem AFG in Anspruch genommen werden können. Nach Abschluss einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder einer beruflichen Qualifizierung bestehen für diejenigen Arbeitnehmer, die den Sprung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis nicht schaffen, erneute Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung. Die kommunale Sozialhilfe wird entlastet.
- (4) Neben den Aktivitäten im Rahmen des sogenannten 2. Arbeitsmarkt besteht natürlich weiterhin das Bestreben durch präventive Sozialarbeit, Betreuung, Beratung und Qualifizierung allen Betroffenen direkt oder indirekt auch den Weg in den 1. Arbeitsmarkt zu ebnen. Dass solche präventiven Bemühungen nicht erfolglos bleiben müssen, lässt sich aus dem folgenden Zeitungsausschnitt zu Aktivitäten des Landkreises Osnabrück ablesen.

Schulung, Beratung, Jobs – die Zahl der Sozialhilfeempfänger ging drastisch zurück

... Die Sozialausgaben im Kreis Osnabrück sind seit Anfang der neunziger Jahre jährlich um zehn Prozent gestiegen und machen mit 370 Millionen Mark inzwischen sechzig Prozent des Kreishaushaltes aus, sagt Georg Schirmbeck, Fraktionschef der CDU im Kreistag, die dort die absolute Mehrheit hat.

Das Kreissozialamt hat sich daher in den vergangenen Jahren einiges einfallen lassen, um die Kosten zu senken – mit erstaunlichem Erfolg wie sich zeigt. Und dies, ohne Leistungen zu kürzen, betont Sozialamtsleiterin Sonja Gartemann. Gelungen seien die Einsparungen durch eine effizientere Verwaltung und durch Eindämmung des Missbrauchs, vor allem aber durch ein vielfältiges Angebot an persönlichen Hilfen und Fördermaßnahmen für die Sozialhilfeempfänger – mit dem Ziel, sie ins Arbeitsleben zu integrieren. ...

Dennoch konnte das Programm „Hilfe zur Arbeit“ des Kreissozialamts eine erfreuliche Bilanz ziehen. Rund tausend Sozialhilfeempfänger wurden 1994 und 1995 in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse oder in Qualifizierungsmaßnahmen vermittelt, wobei der Kreis für ein halbes Jahr Lohnkostenzuschüsse gewährte. Eine Kontrolluntersuchung im vergangenen Jahr ergab, dass nur fünfzehn Prozent dieser Personen anschließend wieder in die Sozialhilfe zurückgefallen waren. Der Kreistag beschloss daher, die Vermittlung zu professionalisieren und gründete eine „gemeinnützige Gesellschaft zur Integration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern“. ...

Die Zuschüsse kosten den Kreis im Jahr etwa 4000 Mark mehr pro Person, als er sonst an Sozialhilfe zu zahlen hätte. Dies rechne sich jedoch und entlaste unterm Strich die Finanzen, erklärt Sozialamtsleiterin Gartemann, da die Mehrzahl der Vermittelten nach Ablauf der Förderung nicht wieder in die Sozialhilfe zurückfalle.

Woher kommen die neuen Jobs? Heinz Wallenstein, Osnabrücker DGB-Kreischef und Vorsitzender des MaßArbeit-Beirats, sagt anerkennend: „Die klappern die Dörfer ab, dringen bis in den hintersten Winkel und haben zum Beispiel viele kleine Handwerksmeister gefunden, die jemanden einstellten.“ Ausschlaggebend dafür sei meist der Lohnzuschuss: doch wenn die Leute erst einmal da seien, blieben sie oft auch danach weiter beschäftigt. ...

Zum Ermittlungserfolg von MaßArbeit tragen außerdem sieben sogenannte Auswegberater bei. Ständig sind die sozialpädagogisch geschulten Kräfte in den 21 Gemeinden des Kreises unterwegs und bitten peu a peu alle Sozialhilfeempfänger zum Beratungsgespräch. Bei vielen sei die Vermittlung in den Arbeitsmarkt erst der zweite oder dritte Schritt, berichtet Beraterin Annette Otten. Oft sind zunächst andere Probleme zu lösen, etwa Drogen- oder Alkoholabhängigkeit, Überschuldung oder Kinderbetreuung. Da die Auswegberater keine Kontrollen durchführen wie neuerdings vielerorts die Sozialdetektive, sagt sie, könnten sie zu den Klienten ein Vertrauensverhältnis aufbauen. ...

Gezielt ging das Kreissozialamt auch den Sozialhilfemissbrauch an – mit einem simplen Mittel: Allen arbeitsfähigen Hilfeempfängern, die sich für eine Vermittlung durch MaßArbeit noch nicht eignen, werden gemeinnützige Arbeiten in den Gemeinden „angeboten“, wie es Sozialamtsleiterin Gartemann ausdrückt. Im Schnitt arbeiteten im vorigen Jahr jeden Monat 430 Menschen gemeinnützig – als Hilfskräfte in Heimen und Kindergärten, als Boten in Gemeindeverwaltungen oder als Hilfshausmeister in Schulen: sie säuberten Grünanlagen, kochten in Gesamtschulen oder führten Aufsicht im Hallenbad. Siebenhundertmal kürzte das Sozialamt Leistungen, weil die Betroffenen die gemeinnützige Arbeit verweigerten: und vierhundert Sozialhilfeempfänger zogen nach dem „Angebot“ zur Arbeit ihren Antrag auf Hilfe zurück oder haben „durch eigene Bemühungen Arbeit gefunden“, so Sonja Gartemann. Die „Zielgenauigkeit der Sozialhilfe“ sei so erhöht und der Missbrauch um zwölf bis dreizehn Prozent verringert worden, meint die Sozialamtsleiterin.

Vorausgegangen war ein Modellprojekt „Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch durch Einsatz gemeinnütziger Arbeit“ in drei Gemeinden vom Mai bis August 1995. Sämtliche 108 neuen Antragsteller in dieser Zeit wurden aufgefordert, eine gemeinnützige Arbeit aufzunehmen. Ergebnis: Nahezu die Hälfte von ihnen war in der Lage, den „Lebensunterhalt zumindest zum Teil ohne Sozialhilfemittel sicherzustellen“. Dreizehn zogen weg, achtzehn fanden plötzlich eine Arbeit, vierzehn weigerten sich und nahmen eine Kürzung der Leistung in Kauf und zwei zogen ihre Anträge ganz zurück. Konsequenter verfolgt das Kreissozialamt auch eigene Ansprüche auf finanzielle Erstattung – sowohl bei anderen Leistungsträgern wie den Arbeitsämtern, Krankenkassen und Rentenversicherungen als auch bei Angehörigen. „Wir ziehen jetzt viel öfter die Eltern heran“, sagt Frau Gartemann. ...

4.2.7 Die Kommune als Arbeitgeber

Zum Abschluss unserer Beschäftigung mit dem Problem Arbeitslosigkeit ist nun auch auf die Rolle einzugehen, die die Städte und Gemeinden selbst als Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt spielen. Dieses ist deshalb nicht zu vernachlässigen, weil mit dem Trend zur Dienstleistungsgesellschaft in der Regel die kommunalen Verwaltungen und Betriebe zusammengenommen zu den größten Arbeitgebern einer Stadt rechnen. Kommunale Personalpolitik ist daher nicht ohne Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation in der Region. Rein logisch sind für die Personalpolitik einer Kommune mit Bezug auf den Arbeitsmarkt drei prinzipiell verschiedene Verhaltensweisen denkbar.

(1) Prozyklische Personalpolitik

Richtet sich eine Kommune bei ihrer Personalpolitik vorrangig an der Situation der kommunalen Finanzen aus, so ist davon auszugehen, dass insbesondere in konjunkturellen Schwächeperioden bei nachlassenden Steuereinnahmen auch Einschränkungen im Stellenplan oder Bewirtschaftungsmaßnahmen greifen. Freiwerdende Stellen werden nicht sofort wieder besetzt, neue Stellen werden nicht eingerichtet, vorhandene Stellen erhalten "kw Vermerke" (kw = künftig wegfallend). Eine derartige, vorrangig an den finanzwirtschaftlichen Erfordernissen ausgerichtete Personalpolitik dürfte zwar weniger drastische Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation haben als betriebsbedingte Kündigungen privater Arbeitgeber, die auf Situationen anhaltender Verluste mit Kündigung ihrer Beschäftigten und Schließung von Betrieben reagieren. Auch eine Beschäftigungspolitik, die über Einstellungsstopp und nicht Ersetzen der normalen Abgänge die Beschäftigtenzahl zu reduzieren sucht, führt jedoch zu Belastungen. Auf der anderen Seite dürfte diese Personalpolitik damit verbunden sein, gerade bei vollen Kassen und günstiger Konjunkturlage auch den Personalbestand aufzustocken. Dieses führt dann bei Konkurrenz durch die Privatwirtschaft zu Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal für den öffentlichen Dienst gewinnen zu können.

(2) Antizyklische Personalpolitik

Als logisches Gegenstück der zunächst geschilderten Variante bedeutet antizyklische Personalpolitik der Kommune, besonders dann Personal einzustellen oder auszubilden wenn die allgemeine Arbeitsmarktsituation (und entsprechend die Finanzlage der Stadt) eher ungünstig ist. Neben der offensichtlich positiven Wirkung auf den Arbeitsmarkt hätte dieses Verhalten den personalpolitischen Vorzug, bei geringerer Konkurrenz durch private Arbeitgeber besonders qualifizierte oder talentierte Arbeitskräfte gewinnen zu können. Als problematisch dürfte allerdings die hiermit verbundene Notwendigkeit einzuschätzen sein, sich mit Einstellungen insbesondere dann zurückzuhalten, wenn die Konjunkturlage gut ist und die Steuereinnahmen reichlich sprudeln. Ob hierfür eine hinreichende Einsicht der politischen Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit zu gewinnen ist, muss bezweifelt werden. Ebenfalls problematisch dürfte eine antizyklische Personalpolitik einer Stadt dann sein, wenn die Arbeitsmarktprobleme nicht konjunkturelle sondern strukturelle Ursachen haben und von längerer Dauer sind. Hier entgegenzusteuern wird die Finanzkraft einer Stadt überfordern und muss Überschuldungsprobleme nach sich ziehen.

Ohne Maßnahmen überregionaler Gebietskörperschaften (Bund, Länder) im Rahmen des Finanzausgleichs und der Schlüsselzuweisungen an die kommunalen Haushalte sind Kommunen mit strukturellen Wirtschaftsproblemen kaum in der Lage, das durch Pflichtaufgaben definierte Versorgungsniveau aufrechtzuerhalten. An einen Versuch, Strukturkrisen durch Ausweitung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst zu bewältigen, ist daher nicht zu denken. Etwas völlig anderes ist eine aktive Rolle von Kommunen bei der Initiierung von Projekten für gemeinnützige Arbeit nach dem oben abgedruckten Beispiel.

(3) Bedarfsorientierte Personalpolitik

Wenn eine antizyklische Personalpolitik wegen der angesprochenen Schwierigkeiten in der kommunalen Realität auf enge Grenzen stößt, so dürfte eine zweitbeste Alternative darin bestehen, die Einstellungen und Entlassungen für eine Stadtverwaltung und die städtischen Betriebe weniger an der Finanzlage und der vermutlich hiermit relativ konform schwankenden lokalen Arbeitsmarktsituation zu orientieren, als am Personalbedarf. Dieser dürfte mit den kommunalen Aufgaben bisher kontinuierlich, aber langsam angewachsen sein. Rationalisierungswirkungen neuer Techniken benötigen im Verwaltungsbereich längere Ausreifungszeiten. Mit einer derartigen Personalpolitik, die sich von hektischen Kurswechseln absetzt, könnte die Stadt zumindest vermeiden, lokale Arbeitsmarkttrends jeweils zu verstärken. Auch diese Politik setzt jedoch voraus, nicht entsprechend dem bekannten Spruch "Kasse macht sinnlich", eine günstige Finanzsituation sofort in eine Expansion freiwilliger Aufgaben umzusetzen und umgekehrt.

(4) Praktizierte Personalpolitik der Kommunen

Soweit empirische Untersuchungen über das praktische personalwirtschaftliche Verhalten der Kommunen vorliegen, lässt sich feststellen, dass sowohl unter dem Eindruck konjunktureller als auch unter der Wirkung struktureller Belastungen kommunaler Einnahmen und des regionalen Arbeitsmarktes eher eine prozyklische Personalpolitik stattfindet. Diese Form der Personalpolitik belastet insbesondere die Randbelegschaften des öffentlichen Dienstes mit höheren Fluktuationsraten (Arbeiter, Teilzeitbeschäftigte, Frauen, geringer Qualifizierte)⁷.

4.3 Übungsaufgaben

4.3.1. Im Planungsstab des Oberstadtdirektors der Stadt S. wird über die aktuelle Problematik der Armutsflüchtlinge aus vielen Ländern sowie der Aus- und Übersiedler diskutiert. Neben der Unterbringungsproblematik werden vor allem die Folgen für den Arbeitsmarkt der Stadt S. erörtert.

Frage: Definieren Sie die Arbeitslosenquote! Erklären Sie, wie sich der Zustrom von Armutsflüchtlingen sowie Aus- und Übersiedlern in der Arbeitslosenquote niederschlagen könnte und ob sich hieraus ein realistisches Bild der Arbeitsmarktsituation ergibt.

⁷ Vgl. Reinike, Friederike: Das personalwirtschaftliche Verhalten der Kommunen unter finanziellem Druck, Frankfurt a.M. 1987

4.3.2. Die Daten in der folgenden Tabelle zeigen ein Bild der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahren:

Jahr	abhängige Erwerbspersonen (jeweils in 1000, alte Bundesländer)	Arbeitslose	Offene Stellen
1960	20.528	271	465
1970	22.395	149	795
1975	23.541	1.074	236
1980	24.786	889	308
1985	25.863	2.304	110
1986	26.138	2.228	154
1987	26.370	2.229	171
1988	26.607	2.242	189
1989	26.788	2.038	251
1990	27.343	1.883	314
1991	27.609	1.689	331
1992	27.874	1 808	324
1993	27.879	2 270	243
1994	27.794	2 556	234

Fragen:

- 2.1 Welche Entwicklung des Gesamtarbeitsmarktes lässt sich aus den Zahlen ableiten?
- 2.2 Skizzieren Sie kurz mögliche Ursachen dieser Arbeitsmarktentwicklung!
- 2.3 Welche Gründe können für regionale Abweichungen von dieser gesamtwirtschaftlichen Entwicklung maßgeblich sein?

4.3.3 In den Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst fordern die Gewerkschaften angesichts der stark gestiegenen Lebenshaltungskosten und der bevorstehenden Mehrwertsteueranhebung neben einer prozentualen Lohnerhöhung eine deutliche Anhebung der Tarifverdienste für die unteren Einkommensgruppen. Die Vertreter der Arbeitgeber lehnen dieses mit dem Hinweis ab, ein Stellenabbau bei substituierbaren Arbeitskräfte werde die logische Folge sein.

Fragen: (1) Diskutieren Sie die Problemsituation des Sachverhalts unter Verwendung des Interpretationsmusters klassische Arbeitslosigkeit am Beispiel der Reinigungskräfte in kommunalen Verwaltungen. Stellen Sie den Zusammenhang in einem Preis-Mengen-Diagramm dar!

- (2) Prüfen Sie hierbei auch, ob sich auf diesem Teilarbeitsmarkt anomale Verhaltensreaktionen der Arbeitnehmer beobachten lassen (negative Angebotselastizität).

4.3.4 Die Stadt D., Großstadt im westlichen Ruhrgebiet mit 350.000 Einwohnern, einer Arbeitslosenquote, die seit Jahren über dem Landesdurchschnitt liegt und weiterhin massiven wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der dominierenden Stahlindustrie diskutiert die künftige Strategie der Wirtschaftsförderung. Im zuständigen Ausschuss werden drei Alternativen vorgestellt, zu denen Sie Stellung nehmen sollen.

I

Neubau eines Rathauses (75 Mio. DM) um den Selbstbehauptungswillen der Stadt auch in einer wirtschaftlichen Krisensituation zu demonstrieren, Landeszuschüsse für die heimische Bauwirtschaft zu gewinnen und die Konjunktur- und Arbeitsmarktlage in D. zu beleben.

II

Erweiterung und Modernisierung des Rheinhafens (Containerterminal) für 150 Mio. DM zur Verbesserung der Standortbedingungen der ortsansässigen Industrie.

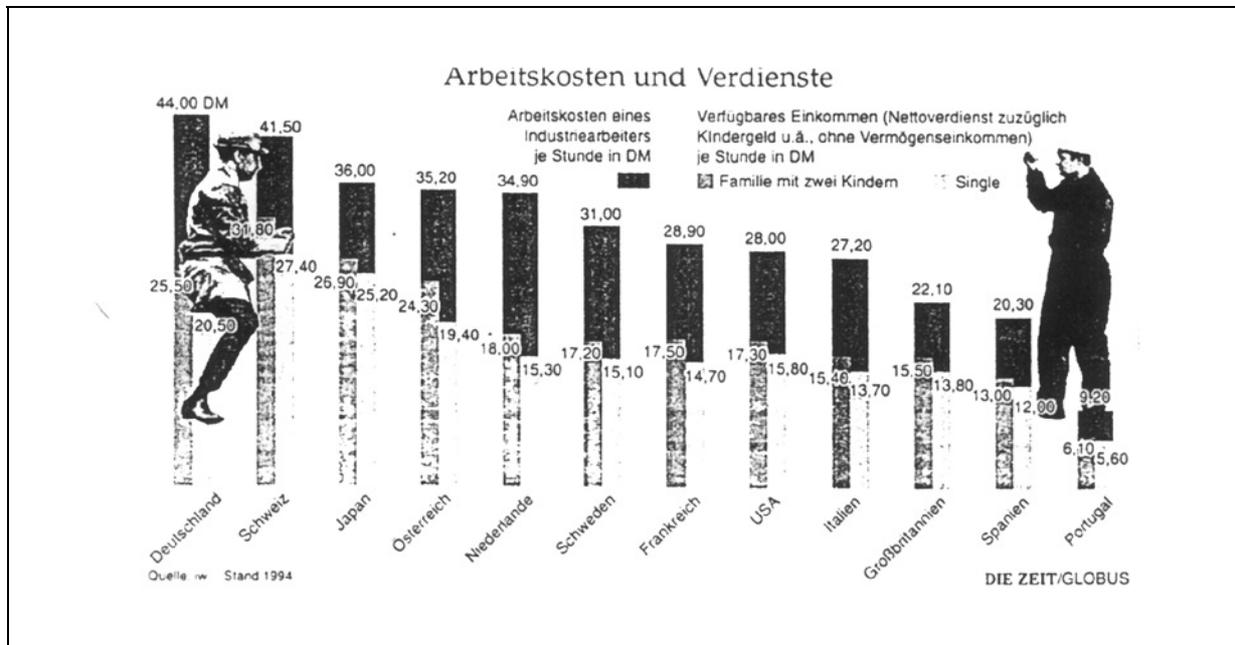
III

Beseitigung von Umweltlasten auf einem von der Stahlindustrie aufgegebenen günstigen Standort am Rhein mit dem Ziel, zunächst ABM-Kräfte zu beschäftigen und später Neuansiedlungen anderer Branchen (Chemie) durch kostengünstige Gewerbegrundstücke fördern zu können.

4.3.5 Im Frühjahr 1996 hat die Arbeitslosigkeit einen Rekordstand von 4.3 Millionen registrierten Arbeitslosen erreicht. Bei rückläufigen Wachstumsraten wird die Befürchtung einer erneuten Rezession geäußert. In der Öffentlichkeit werden die folgenden Forderungen an die Bundesregierung erhoben:

- *Als Sofortmaßnahme müssen die gesetzlichen Lohnnebenkosten (die Beiträge zu den Sozialversicherungen) gesenkt werden. Dazu müssen die versicherungsfremden Leistungen in den Bundeshaushalt übernommen werden. Als Kompensation im Staatsetat bieten sich das Streichen von Subventionen und der Einstieg in die Ökosteuer an. Außerdem gibt es Sozialleistungen – etwa viele Kuren – die dem Rotstift zum Opfer fallen können, ohne dass die Gerechtigkeit und die Gesundheit leiden.*
- *Eine große Steuerreform, die ihren Namen verdient, ist überfällig. Bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer müssen ökonomisch unsinnige Vorschriften beseitigt und zahllose Schlupflöcher gestopft werden, damit die Steuersätze auf eine international wettbewerbsfähige Höhe gesenkt werden können. Ein Abbau der Gewerbesteuer (in ihren beiden Bestandteilen) wie der Vermögensteuer setzt zwar eine fundamentale Gemeindefinanzreform voraus. Aber die Neuordnung der Unternehmensbesteuerung verlangt noch viel größere Anstrengungen.*
- *Das Wort vom schlanken Staat darf nicht zu einer Propagandaformel in Sonntagsreden oder zu einem reinen Vorwand für Sozialabbau verkommen. Alle öffentlichen Aufgaben müssen unter die Lupe der Effizienz. Der Staat muss ebenso wie die private Wirtschaft die Kosten senken und seine Produktivität steigern.*

Die Forderung nach einem Abbau der Lohnnebenkosten wird offensichtlich in einem ursächlichen Zusammenhang zum Anstieg der Arbeitslosigkeit gesehen. Prüfen Sie hierzu die Daten in der folgenden Grafik:



Fragen: (1) Inwiefern kann ein Abbau von Lohnnebenkosten einen Beitrag zu Verminderung von Arbeitslosigkeit leisten? Gehen Sie zur Beantwortung auf verschiedene theoretische Ansätze ein.

(2) Kritiker der oben zitierten Forderungen behaupten, die Verlagerung der Versicherungslasten auf den Staatshaushalt mit der Folge steigender Steuern und auch der Wegfall staatlicher Sozialleistungen (Streichung von Kuren, Kürzung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe) sei in der gegenwärtigen Situation rezessionsverschärfend. Wie bewerten Sie diese Kritik?

4.3.6 In den folgenden Grafiken wird die Entwicklung der Arbeitslosigkeit (absolut) seit 1960 sowie die Entwicklung von Produktivität, Bruttoinlandsprodukt, Beschäftigtenzahl, Arbeitsvolumen und Arbeitszeit jeweils für Westdeutschland in der relativen Entwicklung seit 1980 dargestellt. Hierzu sind die folgenden Fragen zu bearbeiten:

1. Definieren Sie die Arbeitsproduktivität und erläutern Sie, warum zwischen dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und der Entwicklung des Arbeitsvolumens eine so deutliche Lücke klaffen kann!
2. Ungeachtet einer Steigerung der Beschäftigtenzahlen bis zum Anfang der 90er Jahre ist die Arbeitslosigkeit im Trend kontinuierlich angestiegen. Wo liegen Ursachen für diese Entwicklung?

3. In der gegenwärtigen Krisensituation (93/94) werden eine Reihe von Rezepten zur Abschwächung der Arbeitsmarktprobleme angeboten:
- Verzicht auf Inflationsausgleich bei den Lohnverhandlungen d.h. Senkung der Reallöhne (Deutscher Industrie- und Handelstag, Bundesverband der deutschen Industrie),
 - Einführung der Vier-Tage-Woche in allen Ländern der Europäischen Union und Schaffung von neuen Arbeitsplätzen durch die EU mit einem Programm von 238 Mrd. DM (Deutscher Gewerkschaftsbund, J. Delors - Präsident der EU-Kommission),
 - Lohnverzicht, Einschränkung von Sozialleistungen, Haushaltskonsolidierung, Senkung von Unternehmenssteuern (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung).
- Beurteilen Sie die genannten Rezepte vor dem Hintergrund möglicher Erklärungen für die anhaltende Massenarbeitslosigkeit und ordnen Sie die Handlungsansätze in Konzeptionen zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Lage ein!

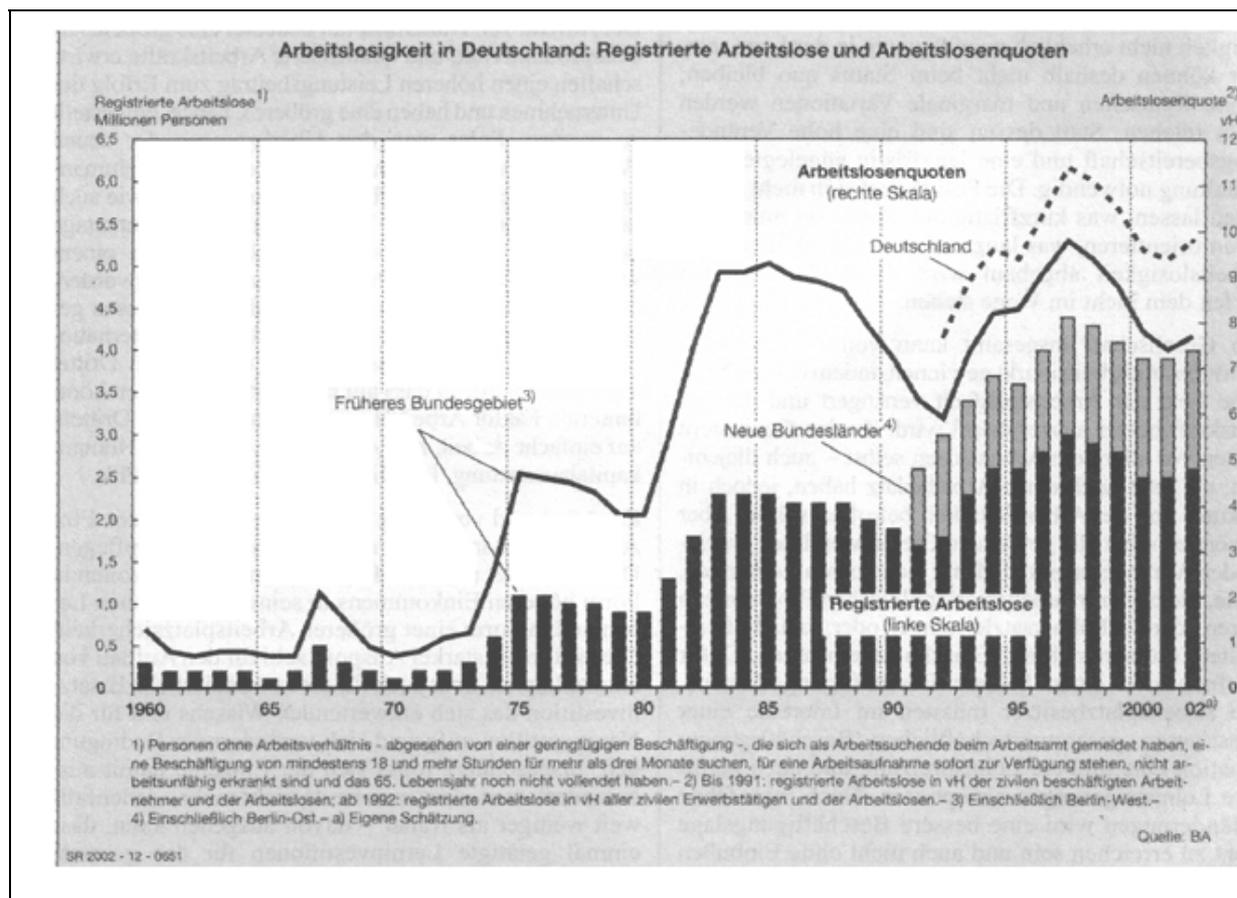
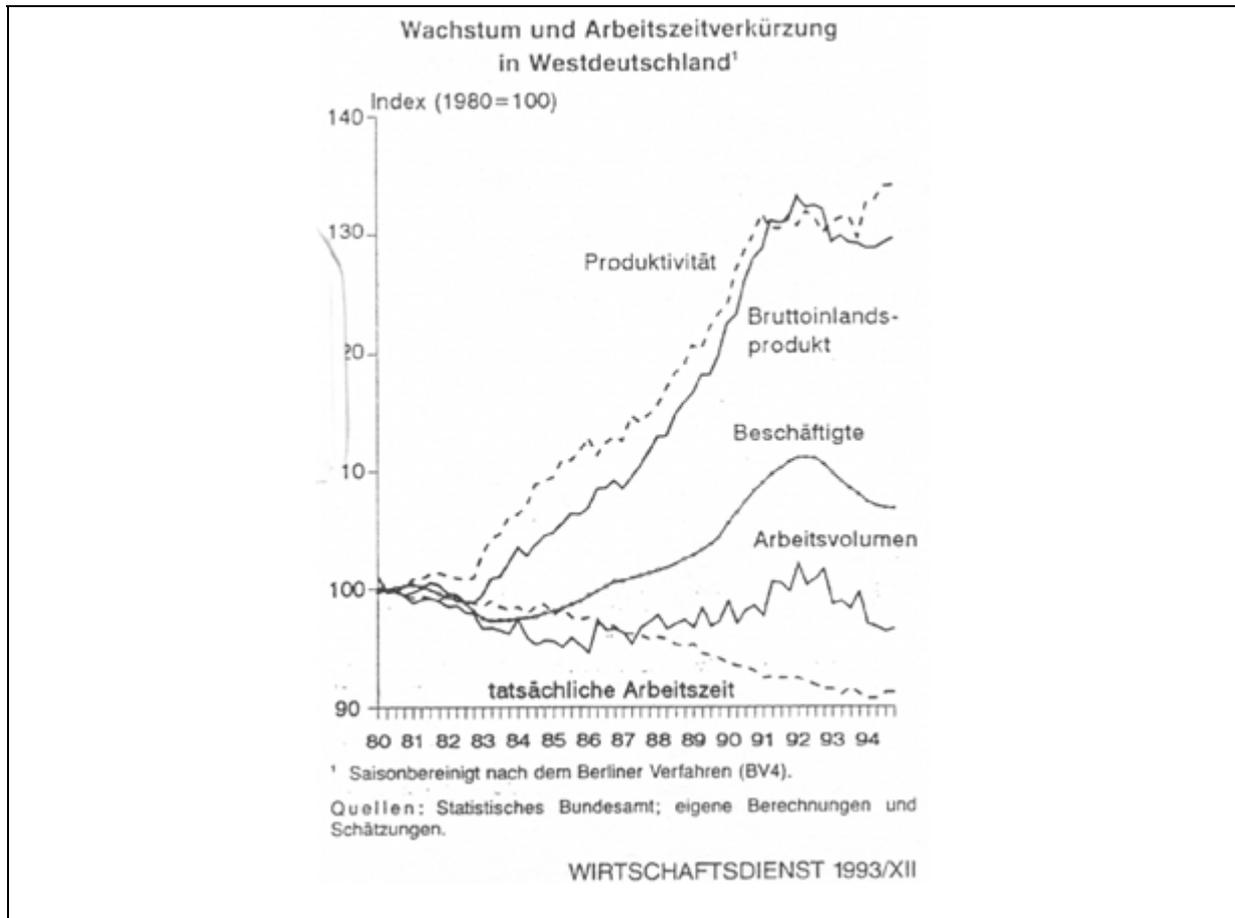
Abb. 1:

Abb. 2:

4.3.7 Lösungshinweise

Zu 4.3.1: Hier ist für eine Antwort zunächst die Arbeitslosenquote zu definieren:

Arbeitslosenquote =	$\frac{\text{Zahl der registrierten Arbeitslosen}}{\text{Zahl der unselbständigen Erwerbsspersonen (einschl. Arbeitslose)}} \cdot 100$
---------------------	--

Als Folge der Zuwanderung von Armutsflüchtlingen, Aus- und Übersiedlern steigt sowohl die Zahl der unselbständigen Erwerbsspersonen an, als auch die Zahl der Arbeitslosen. Von erheblicher Bedeutung für die konkrete Auswirkung in der Arbeitsamtsstatistik ist jedoch zunächst, ob die Zuwanderer eine Arbeitserlaubnis erhalten, denn ohne eine solche Erlaubnis würden sie weder im Nenner noch im Zähler des Bruches erscheinen. Liegt die Arbeitserlaubnis vor, so würde ein hoher Anteil der Zuwanderer sicher eine unselbständige Beschäftigung suchen und somit in Form friktioneller Arbeitslosigkeit die Quote belasten. Ob dieses wirksam wird, hängt dann weiter davon ab, ob sich das Arbeitsamt in spezieller Weise um die neuen Problemgruppen kümmert.

Werden, wie bei den Aussiedlern zunächst einmal zur Integration vom Arbeitsamt Sprachkurse oder Umschulungsangebote finanziert, so stehen die Personen dem Arbeitsmarkt ja nicht unmittelbar zur Verfügung und würden deshalb die Arbeitslosenquote nicht belasten. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass für Aussagen über die Arbeitsmarktlage und Arbeitsmarktwirkungen nicht allein die Arbeitslosenquote herangezogen werden kann. Zugleich sind vielmehr andere Größen wie die Erwerbsquote, die Relation zwischen offenen Stellen und Arbeitssuchenden, die Zahl der Arbeitssuchenden in Bildungsmaßnahmen nach dem AFG und in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mitzuberücksichtigen.

Zu 4.3.2:

a) Datenanalyse

- Die Zahl der abhängigen Erwerbspersonen steigt bis 1993 kontinuierlich. 1994 : 1960 + 7,27 Mio. oder 35,4%%
- Werden die Werte aus Spalte 3 durch die Werte aus Spalte 2 geteilt, so ergibt sich die Arbeitslosenquote:

<u>Jahr</u>	<u>Arbeitslosenquote</u>
1960	1,3
1970	0,7
1975	4,6
1980	3,6
1985	8,9
1986	8,5
1987	8,5
1988	8,4
1989	7,6
1990	6,9
1991	6,1
1992	6,5
1993	8,1
1994	9,2

Die Arbeitslosenquote weist einmal einen dramatischen Anstieg seit Mitte der 70er Jahre aus. Seit 1980 bewegt sich die Arbeitslosigkeit auf einem hohen Sockel von über 2 Millionen Betroffenen um bis 1991 zunächst abzusinken. Zugleich sind jedoch auch zyklische Schwankungen erkennbar, die noch deutlicher werden, wenn man auch die Zahl der offenen Stellen in die Betrachtung mit einbezieht. Nach dem Ende des Wiedervereinigungsbooms 1993 beginnt eine erneute Verschärfung der strukturellen Arbeitsmarktkrise.

b) Skizze möglicher Ursachen

Als mögliche Ursachen der aus den Daten ablesbaren Arbeitsmarktentwicklung kommen in Betracht: klassische Arbeitslosigkeit, konjunkturelle Arbeitslosigkeit, strukturelle Arbeitslosigkeit.

(1) Klassische Arbeitslosigkeit liegt dann vor, wenn wegen zu hoher Tariflöhne oder staatlicher Mindestlöhne Arbeit durch Kapital ersetzt wird (Rationalisierungsinvestitionen), die Wirtschaft nicht mehr wettbewerbsfähig ist oder verstärkt in Billiglohnländer investiert um der Lohnkostenbelastung auszuweichen. Ob diese Ursachen vorliegen, lässt sich aus den der Fragestellung beigefügten Daten nicht ablesen.

(2) Konjunkturelle Arbeitslosigkeit tritt dann auf, wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht hinreicht, um das gesamtwirtschaftliche Angebot aufzunehmen, also das Produktionspotential auszulasten. Die verfügbaren Daten lassen annehmen, dass die Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit insbesondere dann auch konjunkturell bedingt war, wenn zugleich Tiefpunkte bei den offenen Stellen abzulesen sind (1975, 1985). Derzeit kann diese Erklärung für die alten Bundesländer wohl nicht besonders tragend sein, da seit der Wirtschafts- und Währungsunion ein deutlich von der zusätzlichen Konsumnachfrage gestützter Konjunkturaufschwung zu verzeichnen ist.

(3) Strukturelle Arbeitslosigkeit tritt in zwei unterschiedlichen Formen auf. Zum einen spricht man von struktureller Arbeitslosigkeit, wenn die Angebotspalette der Wirtschaft nicht den Wünschen der Nachfrager entspricht. Diese Erklärung trifft z.B. für die erheblichen Strukturprobleme der Industrie in den neuen Bundesländern zu oder kann auch Schwierigkeiten einzelner Branchen der BRD erklären, die im dynamischen Wettbewerb hinterherhinken (z.B. Unterhaltungselektronik). Generell scheint jedoch eher die zweite Form struktureller Arbeitslosigkeit zuzutreffen, die Arbeitslosigkeit damit erklärt, dass die verfügbare Menge an Arbeit nicht mit dem verfügbaren Kapitalstock übereinstimmt. Hierfür spricht vor allem der stetige Anstieg der Zahl der unselbständigen Erwerbspersonen (geburtstarke Jahrgänge, Zuwanderungen). Mögliche Verstärkungseffekte könnten sich ergeben haben, wenn die Wirtschaft nicht in hinreichendem Maße investiert hat (oder investieren konnte) um den Kapitalstock anzupassen.

c) Gründe regionaler Abweichungen

Die Arbeitslosigkeit in der BRD unterliegt starken regionalen Differenzen. Dieses trifft in der derzeitigen Situation vor allem die neuen Bundesländer, die mit dem Strukturwandel seit Einführung des marktwirtschaftlichen Systems und dem plötzlichen Konkurrenzdruck fertig werden müssen. Die Feststellung traf aber auch in den alten Bundesländern stets zu, wo zugleich Regionen mit einer registrierten Arbeitslosigkeit um die 20% (Ostfriesland/Emden, Bayrischer Wald) und boomende Regionen mit annähernder Vollbeschäftigung (Stuttgart, München, Frankfurt) nebeneinander existieren. Die regionale Arbeitslosigkeit kann dabei einerseits durch die regional unterschiedlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung erklärt werden. So sind im Ruhrgebiet Ausschläge der Konjunktorentwicklung stets stärker spürbar gewesen, da vor allem die Stahlindustrie von der Entwicklung von Bau- und Ausrüstungsinvestitionen abhängt. Diese Arbeitslosigkeit ist dann jedoch durch den besonderen Branchenmix einer Region zu erklären und deshalb andererseits eine Form struktureller Arbeitslosigkeit. Strukturelle Arbeitslosigkeit die durch Krisen spezieller Branchen ausgelöst wird, sei es beim Steinkohlebergbau, in der Stahlindustrie oder bei den Werften, tritt in der Regel regional konzentriert auf.

Je stärker die Monostruktur einer Region, die Abhängigkeit von einem bestimmten Wirtschaftszweig, desto höher das Risiko regional konzentrierter struktureller Arbeitslosigkeit. Bestimmt die Situation der vorhandenen Branchen den Bedarf an Arbeitskräften in einer Region, so wird das Arbeitskräftepotential von demografischen und sozialen Faktoren bestimmt. Die Geburtenrate, die Dauer der Ausbildung, die Mobilität und die Erwerbsquote sind Größen, die zwischen den Regionen deutlich schwanken und deshalb auch die Arbeitsmarktsituation beeinflussen.

Zu 4.3.3:

(1) Reinigungskräfte sind nach den Tarifen im öffentlichen Dienst zu den unteren Lohngruppen zu rechnen, da für diese Arbeit keine formalen Qualifikationen gefordert werden. Eine Lohnpolitik, die sich am Abbau von Einkommensdifferenzen orientiert, versucht über Sockelbeträge die absoluten Differenzen nicht ansteigen zu lassen, die sich bei prozentualen Lohnerhöhungen ergeben. Am Beispiel der Reinigungskräfte lässt sich zeigen, dass hier der Tariflohn den Charakter eines Mindestlohnes hat, der über dem Gleichgewichtslohn liegt. Private Reinigungsunternehmen arbeiten zu erheblichen Teilen mit Arbeitskräften, die nicht sozialversicherungspflichtig sind und für die nur eine pauschale Lohnsteuer abgeführt werden muss. Außerdem können für diese Arbeitskräfte, die sich vorwiegend aus der stillen Reserve des Arbeitsmarktes rekrutieren, geringere Löhne angeboten werden. Ohne dass zugleich ein Produktivitätsvorteil der privaten Firmen bestehen muss, können diese daher Reinigungsdienste billiger anbieten als bei Eigenerstellung durch den öffentlichen Dienst. Hieraus entsteht ein Rationalisierungsdruck bei den öffentlichen Arbeitgebern und eine Tendenz zum Abbau von Arbeitsplätzen.

vgl. Abb. 13: Tariflohn als Mindestpreis für Arbeit auf S. 86

Das Diagramm im Abschnitt 4.2.5 illustriert den erläuterten Zusammenhang. Der (reale) Tariflohn liegt über dem Gleichgewichtslohn. Haben die Gewerkschaften nicht eine hinreichende Machtposition, um die Vergabe von Reinigungsaufträgen an Drittfirmen zu verhindern, so wird der Tariflohn durch Abbau von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst unterlaufen werden. Besteht für die öffentlichen Arbeitgeber diese Möglichkeit nicht, so werden sie über Rationalisierungsmaßnahmen (z.B. Mechanisierung der Reinigungsarbeiten) ihre Kosten zu senken suchen und ebenfalls Stellen abbauen.

(2) Als "normale" Reaktion des Angebots auf einem Markt wird angesehen, dass sich bei steigenden Preisen das Angebot ausweitet und umgekehrt bei sinkenden Preisen das Angebot ebenfalls zurückgeht, da nun einige Anbieter, die Verluste machen, aus dem Markt ausscheiden (positive Preiselastizität des Angebots). Im allgemeinen geht man davon aus, dass dieses Verhalten auch für den Arbeitsmarkt zutrefte. Mit steigenden Verdienstchancen muss danach der Anreiz, eine Arbeit übernehmen zu wollen, ebenfalls steigen. Bei (relativ) zurückgehenden Löhnen müsste im Beispiel unserer Reinigungskräfte dann der Anreiz schwinden, diese Arbeit noch zu tun. Die Erfahrung in der Realität zeigt jedoch auch völlig andere Verhaltensweisen.

Bei Arbeitskräften die eher am Ende der Einkommensskala liegen, in befristeten oder nur auf einige Arbeitsstunden begrenzten Vertragsverhältnissen beschäftigt sind, dient das Arbeitsverhältnis dazu, das soziale Existenzminimum aufrecht zu erhalten. Die festen Ausgabepositionen haben einen hohen Anteil am Familienbudget, ggf. müssen Ratenverträge abbezahlt werden. Auf ein Sinken des Lohnes wird man in dieser Situation eher in der Weise reagieren, dass man ein paar Stunden mehr zu arbeiten versucht um den erreichten Konsumstandard nicht absenken zu müssen. Diese mögliche Verhaltensweise wird im folgenden Diagramm durch eine "anomale" Funktion für das Arbeitsangebot veranschaulicht.

vgl. Abb. 7: Reallohn-Arbeitsmengendiagramm mit anomalem Arbeitsangebot S. 77

Wie der Darstellung im Abschnitt 4.2.2 zu entnehmen ist, gibt es kein eindeutiges Ergebnis des Arbeitsmarktes mehr (zwei Schnittpunkte von Angebot und Nachfrage). Um derartige Instabilitäten zu verhindern, versuchen einerseits die Gewerkschaften das Arbeitsangebot zu organisieren und gibt es andererseits staatliche Arbeitsschutzvorschriften für Minimalstandards im Arbeitsleben.

Zu 4.3.4:

Eine Beurteilung der drei für die Wirtschaftsförderung vorgestellten Handlungsalternativen muss hier davon ausgehen, diese Möglichkeiten vorrangig unter dem Aspekt der Arbeitsmarktwirkung zu beurteilen. Eine Lösung ist daher dann vorteilhaft, wenn sie ursachenadäquat Defizite einer Arbeitsmarktregion vermindert. Als Ursache für die Arbeitslosigkeit in der Stadt D. lässt sich aus dem knappen Sachverhalt strukturelle Arbeitslosigkeit als Folge einer Strukturkrise in der Stahlindustrie ableiten.

Bewertung der Alternative I: Rathausneubau

Die Lösung ist nicht ursachenadäquat. Es handelt sich um eine typische, auf konjunkturelle Probleme zielende Maßnahme, die zudem nicht einmal einen dringenden Raumbedarf abdecken soll, sondern erwogen wird, weil Landeszuschüsse locken (Probleme des "Goldenen Zügels") und die Maßnahme psychologische Wirkung entfaltet. Die Arbeitsmarktwirkung betrifft vorwiegend die Bauwirtschaft und schafft über die unmittelbare Einkommenswirkung der Ausgaben in dem Maße eine zusätzliche Belebung der Wirtschaft, wie die Einkommen der mit dem Bau befassten Arbeitnehmer und Unternehmer auch in der Region verbleiben. Eine strukturelle Wirkung ist mit dem Projekt nicht verbunden, da die Folgewirkungen des Vorhabens recht gering sind.

Bewertung der Alternative II: Rheinhafenmodernisierung

Die Lösung ist partiell ursachenadäquat, da sie neben der konjunkturellen Wirkung der Modernisierungsarbeiten auch die Infrastrukturvoraussetzungen der ortsansässigen Industrie verbessert. Günstigere Verladebedingungen oder Frachttarife können die Konkurrenzfähigkeit der ansässigen Stahlindustrie gegenüber anderen Unternehmen der gleichen Branche stärken und somit Arbeitsplätze in D. sichern helfen. Nach den Angaben im Sachverhalt zielen die Maßnahmen nicht vorrangig darauf, das eigentliche Problem, die einseitige Abhängigkeit Ds. von der Stahlindustrie abzubauen.

Allerdings ist davon auszugehen, dass Infrastruktureinrichtungen wie ein Containerterminal nicht nur für die Stahlindustrie günstigere Standortbedingungen schafft, sondern auch für Industrieansiedlungen aus anderen Branchen vorteilhaft wäre.

Bewertung der Alternative III: Altlastenbeseitigung

Die Alternative ist ursachenadäquat, weil als vorrangiges Ziel angestrebt wird, Voraussetzungen für einen Strukturwandel in der Wirtschaft Ds. zu schaffen. Unbelastete Gewerbegrundstücke stellen in altindustrialisierten Verdichtungsräumen i.d.R. einen Engpassfaktor der wirtschaftlichen Entwicklung dar. Diese Grundstücke mit Hilfe von ABM-Maßnahmen aufzubereiten entfaltet neben der erwünschten Voraussetzung für einen strukturellen Wandel auch eine unmittelbare Arbeitsmarktwirkung, da Langzeitarbeitslose eine Chance zur Reintegration in den Arbeitsprozess erhalten. Als Probleme sind jedoch zu erwähnen, dass im SV nicht davon die Rede ist, dass für die gewünschten Ansiedlungen bereits konkrete Aussichten bestehen. Ferner übernimmt die öffentliche Hand mit ABM-Projekten Aufgaben, die nach dem Verursacherprinzip von den Unternehmen durchzuführen wären, die die Umweltbelastungen hinterlassen haben.

(Zur Bewertung von II und III vgl. auch die Ausführungen im nächsten Kapitel.)

Zu 4.3.5

(1) Die Grafik zur Aufteilung der Arbeitskosten weist aus, dass die Arbeitskosten eines Industriearbeiters in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1994 mit 44 DM/Std. deutlich über den Werten vergleichbarer Industrieländer liegen. Ferner liegen die Arbeitskosten mehr als doppelt so hoch wie im EU-Land Spanien und sogar fast fünfmal so hoch wie in Portugal, welches auch dem gemeinsamen Markt angehört. Zwar kann materialkritisch angemerkt werden, dass der Vergleichswert für die Arbeitsproduktivität fehlt. Erst unter Berücksichtigung der Arbeitsproduktivität könnten die Arbeitskosten als unmittelbare Ursache von Arbeitslosigkeit identifiziert werden. Es ist allerdings anzunehmen, dass weder in der Schweiz, noch in Japan oder Österreich und den Niederlanden die Arbeitsproduktivität deutlich hinter die BRD zurückfällt. Auffällig ist bei der Materialanalyse zudem, dass in Deutschland zwar die gesamten Arbeitskosten vergleichsweise höher liegen, nicht jedoch die Nettoverdienste ($D < J < Ch$). Hieraus ergibt sich eine Bestätigung für die Behauptung, dass in der BRD der Faktor Arbeit insbesondere durch hohe Lohnnebenkosten teuer wird. An dieser Stelle setzt die im Sachverhalt zitierte Forderung an, die Arbeitskosten durch die Übernahme versicherungsfremder Leistungen in den Bundeshaushalt zu senken. Derartige versicherungsfremde Leistungen bestehen z.B. in Transferzahlungen für den Aufbau der Renten- und Arbeitslosenversicherung in den neuen Bundesländern, in der Finanzierung von Arbeitsförderungsmaßnahmen für bisher nicht Versicherte (z.B. Sprachkurse für Aussiedler) oder in der Übernahme von Fremdretenansprüchen. Auch Maßnahmen zur Milderung von Arbeitsmarktproblemen, wie die auslaufende Vorruhestandsregelung zu Lasten der Rentenversicherung wirken sich letztlich über die Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge wieder problemverschärfend aus. Auch hier handelt es sich um versicherungsfremde Leistungen, da der Vorruhestand aus arbeitsmarktpolitischen Gründen eingeleitet wird.

Nach der Materialauswertung mit dem Ergebnis offensichtlich hoher Lohnnebenkosten ist nun zu prüfen, nach welchen Ursachen von Arbeitslosigkeit die Maßnahme positive Arbeitsmarktwirkungen verspricht. Hierfür wären für eine Lösung die Arten der Arbeitslosigkeit mit ihren Definitionsmerkmalen (vgl. 4.2.5 - Übersicht: Arten der Arbeitslosigkeit) kurz vorzustellen. Von den dort aufgeführten Erklärungsansätzen für Arbeitslosigkeit können zunächst die friktionelle und die saisonale Arbeitslosigkeit ausgeklammert werden. Die Senkung der Lohnnebenkosten hat zu keiner dieser Arten Bezug. Ursachenadäquat wirkt die Senkung der Lohnnebenkosten offensichtlich für die klassische Arbeitslosigkeit, da der Reallohn dem Gleichgewichtslohn tendenziell angepasst wird, wenn für Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Beiträge für die Sozialversicherungen sinken. Für die konjunkturelle Arbeitslosigkeit ist zunächst keine Auswirkung zu erkennen, da gefordert wird die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen über den Staatshaushalt zu regeln (zu den konjunkturellen Wirkungen der Finanzierungsvorschläge vgl. 2), ohne jedoch an den Nettolöhnen eine Veränderung vorzunehmen. Im Bereich der strukturellen Arbeitslosigkeit wirkt die Maßnahme ursachenadäquat auf den 2. Typ. Durch eine Senkung der Lohnnebenkosten verändert sich das Preisverhältnis zwischen den Faktoren Arbeit (relativ billiger) und Kapital (relativ teurer). Soweit Unternehmer hierauf durch eine arbeitsintensivere Art der Produktion oder durch einen geringeren Rationalisierungsdruck reagieren können, vermindert sich die Arbeitslosigkeit bzw. sie wächst nicht mehr so rasch wie bisher. Ebenfalls könnte sich der Trend zur Abwanderung von Industrieproduktion in Billiglohnländer etwas abschwächen. Ausländische Investoren könnten EU-Investitionen eher in Deutschland realisieren. Gegenargumente bestehen darin, dass:

- Kapitalexport häufig zur Marktzugangssicherung erfolgt,
- in vielen Produktionszweigen keine kurzfristige Substitutionalität zwischen Arbeit und Kapital gegeben ist,
- arbeitssparender technischer Fortschritt nicht planbar ist und häufig allein aus Gründen der Produktqualität realisiert werden muss,

bei unverminderten Nettolöhnen der Anreiz zur Zuwanderung von Arbeitskräften in die BRD unvermindert bestehen bleibt.

(2) Im SV wird die konjunkturelle Situation der Wirtschaft beschrieben. Die Wachstumsrate des Sozialprodukts ist rückläufig, eine konjunkturelle Krise ist nicht ausgeschlossen. Eine derartige Situation ist dadurch zu kennzeichnen, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geringer ist als das gesamtwirtschaftliche Angebot. Staatliche Maßnahmen, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter vermindern, wirken in dieser Situation verschärfend auf die Krise. Die Übernahme der Versicherungslasten in den Staatshaushalt selbst hat keine Auswirkungen auf die Nachfrage. Wird die Finanzierung jedoch durch Steuern vorgenommen, tritt ein Entzugseffekt auf und damit eine Reduktion der privaten Nachfrage. Bei einer Einführung einer Ökosteuer wären die privaten Haushalte (Reduktion des privaten Konsums) und vor allem die energieintensiven Branchen in der gewerblichen Wirtschaft betroffen. Insbesondere in Geschäftszweigen wie der chemischen Industrie, der Stahl- und Aluminiumerzeugung würden die privaten Investitionen zurückgehen.

Auch ein Rückgang der Auslandsnachfrage für diese Produkte wäre nicht ausgeschlossen. Werden in gleichem Umfang die Beiträge der Sozialversicherung gesenkt, haben allerdings arbeitsintensive Branchen Kostenvorteile, so dass der Nettoeffekt auf die Investitionen und den Export nicht eindeutig ist. Ein Wegfall staatlicher Sozialleistungen (Kuren, Kürzung Sozial- und Arbeitslosenhilfe) wirkt über die Verminderung des privaten Konsums unmittelbar verschärfend auf die Konjunkturlage.

Fraglich ist bei der Beurteilung der Kritik, ob der Staat es sich leisten kann, zur Konjunkturstützung eine wachsende Staatsverschuldung in Kauf zu nehmen, nachdem bereits der Wiedervereinigungsboom (1990-92) nicht zum Schuldenabbau genutzt wurde. Aus fiskalistischer Sicht kann hier zurecht darauf hingewiesen werden, dass die Verstärkung der Krise mit ihren Kosten für den Staat ebenfalls Haushaltsprobleme mit sich bringt, die bei einer Stützung des Wirtschaftswachstums vermieden werden. Aus monetaristischer Sicht wird bei einer Reduktion der Staatsquote relative Konstanz der Staatsausgaben gefordert. Konjunktursteuerung wird wegen der Nebenwirkungen abgelehnt und eher auf eine langfristige Erholung der wirtschaftlichen Situation als Folge autonomer Marktentwicklungen gesetzt.

Zu 4.3.6

1. Die Arbeitsproduktivität wird i.d.R. über das reale Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen oder als Produktionsergebnis (BIP) pro Arbeitsstunde gemessen. Aus der Abb. 2 wird deutlich, dass seit 1980 die Produktivität bis auf die Zeit zwischen 1990 und 1992 immer schneller gewachsen ist als das Bruttoinlandsprodukt. Nimmt man das BIP als Maß für das Produktionsergebnis, so muss somit das für alle Arbeitskräfte verfügbare Arbeitsvolumen (nach Arbeitsstunden) in den vergangenen 14 Jahren gesunken sein. Die Ursache hierfür sind technischer Fortschritt und Rationalisierungsmaßnahmen. Nur wenn das Wirtschaftswachstum größer ist als der Produktivitätsfortschritt kann also eine Steigerung des Arbeitsvolumens erwartet werden. Aus Abb. 2 ebenfalls ablesbar ist die Ursache für den Anstieg der Beschäftigtenzahlen seit Mitte der 80er Jahre. Seit 1980 ist die tatsächliche Arbeitszeit der Beschäftigten kontinuierlich gesunken. Der erneute Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1990 (vgl. Abb. 1) und der Rückgang der Gesamtbeschäftigung seit 1992 ist demgegenüber wohl vor allem auf den konjunkturellen Einbruch bei der Entwicklung des BIP zurückzuführen.

2. Aus Abb. 1 ist im längerfristigen Trend (schwarzer Strich) ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland in zwei Stufen erkennbar. Mit dem aktuellen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf ca. 2,5 Mio. Erwerbslose in Westdeutschland scheint eine erneute Erhöhung des Niveaus der Arbeitslosigkeit bevorzustehen. Hierzu in scheinbarem Widerspruch steht der Anstieg der Beschäftigtenzahlen in Abb. 2 zwischen 1984 und 1992. Eine Erklärung für beide beobachteten Entwicklungen kann aus der Entwicklung des Potentials an Arbeitskräften im betrachteten Zeitraum (nicht im Mat. ablesbar!) abgeleitet werden. Das Potential an Arbeitskräften ist in Westdeutschland seit Anfang der 70er Jahre gestiegen. Ein besonders starker Anstieg ergab sich Anfang der 80er Jahre dadurch, dass die geburtenstarken Jahrgänge (bis ca. 1965) ins Berufsleben wechselten. Ein zweiter Grund der Entwicklung lag in einer kontinuierlichen Zuwanderung von Arbeitskräften.

3. Obwohl seit 1974 ein Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte bestand, blieb Deutschland Einwanderungsland (Nachzug von Familienangehörigen der Gastarbeiter, Aussiedler, DDR-Flüchtlinge, Duldung von Einwanderung aus Krisengebieten, usw.)- Ein dritter Grund kann in einer steigenden Erwerbsquote gelegen haben. Die Ursache hierfür ist vor allem, dass Frauen auch der Geburt von Kindern (bei sinkenden Geburtenzahlen) eine Erwerbstätigkeit nur kurz unterbrechen wollen.

4. Als wirtschaftstheoretische Konzeptionen zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Lage können einerseits die antizyklische Fiskalpolitik und andererseits angebotspolitische und monetaristische Positionen unterschieden werden. Grundlegende Unterschiede bestehen in der Definition der Rolle des Staates und in der Einschätzung der Selbststeuerungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems. Während die Fiskalisten ein Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung für möglich halten und demzufolge ein Eingreifen des Staates zur Beschäftigungssicherung und Systemstabilisierung befürworten, ist für die Monetaristen und Angebotstheoretiker Unterbeschäftigung nur Folge unzureichender Anpassung an die Marktbedingungen. Die Aufgabe des Staates besteht nach dieser Konzeption darin, die Marktkräfte zu stärken, die Staatsquote zu reduzieren und der Privatinitiative mehr Spielraum zu geben. Von den Ursachen für Arbeitslosigkeit können als Erklärungsansätze für die anhaltende und ansteigende Massenarbeitslosigkeit die saisonale und friktionale Arbeitslosigkeit ausgeschlossen werden. Es verbleiben als Erklärungsansätze: Klassische Arbeitslosigkeit, Konjunkturelle Arbeitslosigkeit, Strukturelle Arbeitslosigkeit mit unterschiedlicher Ursache (zur Erläuterung vgl. 4.2.5). Die im Arbeitsauftrag aufgeführten Rezepte zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme können nun zugeordnet und kritisch beurteilt werden.

a) Reallohnsenkungen: klassische Arbeitslosigkeit, monetaristische bzw. angebotstheoretische Position

Die Wirksamkeit der Strategie ist modellimmanent davon abhängig, ob es einen Gleichgewichtslohn gibt, zu dem Angebot und Nachfrage von Arbeit zu einem Ausgleich kommen. Sofern diese Voraussetzung gegeben ist, die Löhne weit genug senkt werden und man die in der Realität anzunehmenden zeitlichen Verzögerungen abwartet würde eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation eintreten. Wenn anomales Verhalten auf dem Arbeitsmarkt eine Rolle spielt (negative Preiselastizität des Angebots), können instabile Verhältnisse auftreten. Ferner ist kritisch anzumerken, dass Modell und soziale Realität nicht übereinstimmen. Bei internationaler Konkurrenz könnte ein Gleichgewichtslohn durch Lohnverhältnisse z.B. der tschechischen Republik geprägt werden. Eine entsprechende Lohnsenkung ist im Sozialsystem der BRD nicht realisierbar. Der Erklärungsansatz wäre für diesen Fall gegen Widerlegung durch empirische Erfahrung geschützt.

b) Vier-Tage-Woche, Beschäftigungsprogramme: konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit, fiskalistische Position

Die Einführung der Vier-Tage-Woche zielt auf die Beseitigung eines strukturellen Ungleichgewichts zwischen Arbeitskräftepotential und Arbeitskräftebedarf (verfügbare Arbeitsplätze, Kapitalstock) durch Reduktion der Arbeitsangebotsmenge nach Arbeitsstunden. Bei nicht hinreichendem Wachstum der Wirtschaft kann diese Strategie bezogen auf diese zweite Variante struktureller Arbeitslosigkeit ursachenadäquat sein.

Kritisch kann angemerkt werden, dass im Sachverhalt jede Aussage zur Lohnhöhe fehlt. Soll die Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich erfolgen, könnte die Arbeitslosigkeit aus Kostengründen (klassische Arbeitslosigkeit) erneut steigen. Keine Hilfe bietet die Forderung zur Bekämpfung der Wachstumsschwäche selbst, die z.B. durch eine nicht mehr hinreichend moderne Wirtschaftsstruktur (Fehlen innovativer Branchen und Produkte) verursacht sein könnte. Die geforderte Auflage von Beschäftigungsprogrammen durch die EU zielt auf die Beseitigung konjunktureller Arbeitslosigkeit. Auch diese Art der Arbeitslosigkeit ist als Folge des Konjunkturunbruchs in 1993 ohne Zweifel gegeben (vgl. Rückgang des BIP in Abb. 2). Im Text fehlt jede Aussage zur Finanzierung der Beschäftigungsprogramme, die nach dem Konzept der antizyklischen Fiskalpolitik durch Auflösung von Konjunkturausgleichsrücklagen (in Deutschland nicht vorhanden) oder durch Staatsverschuldung erfolgen müsste. Zur Kritik können ferner die bekannten Schwachpunkte der antizyklischen Fiskalpolitik vorgebracht werden (vgl. Exkurs im Abschnitt 4.2.5).

c) Senkung von Lohn- und Lohnnebenkosten, Haushaltskonsolidierung, Senkung der Unternehmenssteuern: Klassische und strukturelle Arbeitslosigkeit, monetaristische bzw. angebotstheoretische Position

Eine Senkung von Lohn- und Lohnnebenkosten könnte die Nachfrage nach Arbeit ausweiten. Zur Beurteilung und Kritik soweit klassische Arbeitslosigkeit unterstellt wird kann auf die Ausführungen zu a) verwiesen werden. Daneben zielt die Konzeption offensichtlich auf die Beseitigung struktureller Arbeitslosigkeit durch Förderung von Wachstum und Strukturwandel. Mögliche Stichworte sind hier: Verminderung der Staatsquote, Begünstigung von Unternehmensgewinnen/privaten Investitionen, Verbesserung der Standortbedingungen bei internationaler Konkurrenz, weniger rasche Substitution von Arbeit durch Kapital (substitutionale Produktionsfunktion). Zur Kritik kann angeführt werden, dass mehr als 10 Jahre monetaristischer Wirtschaftspolitik mit sinkender Lohnquote weder die Rationalisierungsgeschwindigkeit bremsen (limitationale Produktionsfunktion, Richtung des technischen Fortschritts nicht planbar?), noch die Wachstumsrate des Sozialprodukts wieder nachhaltig steigern konnten. Vielmehr ist ungeachtet dessen der Sockel struktureller Arbeitslosigkeit in den 80er Jahren deutlich angestiegen und das Arbeitsvolumen nicht gewachsen.

5. Kommunale Strukturpolitik

Will man den Abschnitt 4 dieses Buches vor dem Hintergrund der Entwicklung unserer Volkswirtschaft seit Mitte der 70er Jahre resümieren, so sind unsere Probleme geprägt vom Überfluss des Produktionsfaktors Arbeit. Dem lässt sich die Vermutung gegenüberstellen, dass kommunale Strukturpolitik geprägt ist durch **Knappheit des Produktionsfaktors Kapital**. Ergänzt man hierzu noch die geläufige Einschätzung, der Faktor Kapital sei mobiler als der Produktionsfaktor Arbeit, so ergibt sich als zentrale Aufgabe kommunaler Strukturpolitik nach traditionellem Verständnis, durch die Schaffung günstiger Bedingungen für die Ansiedlung von Unternehmen Kapital zu binden und vor allem neues Kapital anzulocken. Diese **traditionelle Ansiedlungspolitik** lebt vor allem von einigen positiven Beispielen wie der Ansiedlung der Firma Opel in Bochum als Ersatz für den Verlust von Arbeitsplätzen in Bergbau und Stahlindustrie Ende der 60er Jahre. Mit rückläufigen Wachstumsraten unserer Wirtschaft insgesamt ist diese Form der Strukturpolitik jedoch immer mehr in die Kritik geraten. Ihre Effizienz wird bezweifelt, reine Mitnahmeeffekte werden vermutet.

Als Beispiel mag der folgende Zeitungsausschnitt dienen:

Subventionen: Normale Unart

Daimler-Benz-Vorstand Werner Niefer betrachtet es als „üblichen Vorgang“, dass sich sein Unternehmen den Bau einer neuen Fabrik mit 120 bis 140 Millionen Mark aus der Staatskasse honorieren lässt. Niefer hat völlig recht. Längst ist es ein schlechter Brauch, dass eilfertige Ministerpräsidenten und Bürgermeister einander mit Subventionsangeboten übertrumpfen, wenn sie von Ansiedlungsplänen einer Firma Wind bekommen.

Vorleistungen im Wert von rund 400 Millionen Mark erbrachte 1979 das hochverschuldete Bundesland Bremen für eine Fabrik von Daimler-Benz, 150 Millionen Mark ließ sich die bayrische Regierung das neue BMW-Werk in Regensburg kosten, mit dem Griff in das Stadtsäckel stach Hamburg die Nachbarn in Norderstedt beim Feilschen um eine neue Fertigungsstätte der Elektrofirma Valvo aus. Fast immer gilt das gleiche Schema: Verschuldetes Bundesland oder arme Gemeinde hilft reichem Konzern. Nachher lassen sich dann Ministerpräsident, wie jetzt Lothar Späth in Baden-Württemberg, und Bürgermeister als clevere Wirtschaftsstrategen feiern – völlig zu Unrecht.

Denn das generöse Treiben dieser Politiker ist oft überflüssig, es stiftet eigentlich immer volkswirtschaftlichen Schaden. Ohne Zweifel hätte Daimler-Benz seine Werke auch dann im badischen Rastatt und in Bremen gebaut, wenn die jeweiligen Landesregierungen keine einzige Mark spendiert hätten. Das belegen Äußerungen des Vorstandes.

Schädlich waren die Staatshilfen, weil sie den Wettbewerb innerhalb der Autoindustrie verzerren und den Staat davon abhalten, sein knappes Geld für Investitionen auszugeben, die nur mit seiner Hilfe zustande kommen. Für 150 Millionen Mark könnte Baden-Württemberg einige Kläranlagen bauen oder Mülldeponien sanieren.

Geradezu grotesk sind die Verteilungswirkungen solcher milden Gaben. Letztlich profitieren die Aktionäre der subventionierten Unternehmen vom Unverstand der Politiker. ...

Einwände gegen die jüngste Subvention an Daimler-Benz tat Lothar Späth mit der forschenden Bemerkung ab: „Soll ich denn schwäbisch-kleinkariert auf meinen Prinzipien hocken...?“ Ja, er sollte. Und mit ihm sollte mancher Ministerpräsident und Bürgermeister etwas weniger von Marktwirtschaft und Wettbewerb reden und statt dessen häufiger nach den Regeln handeln.

Peter Christ

Quelle: Die Zeit v. 15.8.1986

Wirtschaftsförderung: Ratingen ist der Industrie zu Diensten

Ulrich Kröner, Leiter des Düsseldorfer Amtes für Wirtschaftsförderung, wird langsam verbittert: Zuerst zog der amerikanische Computerhersteller Hewlett-Packard mit seiner Vertriebszentrale West und 200 Mitarbeitern von Düsseldorf in die Nachbarstadt Ratingen. Und dann, gerade an dem Tag, als Hewlett-Packard zur Einweihung seines neuen Domizils eine Feier gab, kündigte auch Wang, ebenfalls Computerhersteller aus den Vereinigten Staaten, seinen Umzug in die Nachbargemeinde an.

Den Verlust an Gewerbesteuereinnahmen kann Düsseldorf, das 2500 Betriebe zur Kasse bitten kann, leicht verkraften. Schlimmer sind die Folgen für das Prestige der nordrhein-westfälischen Metropole: Mit Firmen wie Hewlett-Packard oder Wang, Vertreter der ersten High-Tech-Garnitur, schmückt sich jede Stadt gern.

Frage an Ulrich Kröner: Arbeiten die Wirtschaftsförderer in Ratingen besser als die Kollegen in Düsseldorf? „Ach, da können Sie Vogelscheuchen hinsetzen, und die Firmen würden trotzdem kommen, bei dieser Spitzenlage“, antwortet er, räumt aber ein: „Die Wirtschaftsförderer in Ratingen arbeiten sehr gut, sind clever und tüchtig.“ ...

Ratingen mit seinen 90.000 Einwohnern hat sich dank günstiger Lage sowie einer soliden und durchdachten Wirtschaftsförderung vor allem in der Elektronikbranche einen guten Namen als Firmenstandort gemacht. ...

Die Verkehrslage ist günstig: Direkt vom Gewerbegebiet führt eine Auffahrt zur Autobahn. In zehn Minuten ist man im Ruhrgebiet, wenn alle Ampeln auf dem Weg grün sind, kommt man in fünf Minuten zum Düsseldorfer Flughafen. Vor fünfzehn Jahren bauten die Ratinger für 11 Millionen Mark Freiflächen im Westen der Stadt zu Gewerbegebieten aus, und private Firmen wurden ermuntert, schlüsselfertige Bürogebäude zu errichten. Für die Vergabe von Bauland und Büros arbeitete der Beigeordnete Alfred Dahlmann, heute Stadtdirektor, ein langfristiges Konzept aus.

Doch nicht jede Firma ist in Ratingen willkommen. Wer Dreck oder Lärm macht, wird abgewiesen. Wer viel Fläche beansprucht, aber wenige Mitarbeiter beschäftigt (ein Großlager zum Beispiel), hat ebenfalls kein Glück. Gefragt sind Betriebe mit Aussicht auf hohe Erträge und mit weniger als 500 Mitarbeitern. Größere Unternehmen wollen die Verantwortlichen nicht, weil bei einer Pleite die ganze Stadt in eine Krise rutschen könnte.

Entspricht ein Bewerber dem gewünschten Profil, wird „der rote Teppich ausgerollt“, wie es in einem Fernsehbericht hieß. Willy Kukuk, Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung, tut alles, um möglichst schnell eine Baugenehmigung zu besorgen und kümmert sich um den Papierkrieg mit den nichtstädtischen Behörden. Zum Service zählt auch, dass die Wirtschaftsförderer nach einem Häuschen im Grünen für den Chef Ausschau halten. Für japanische Manager die gerne Golf spielen, wird sogar das schnelle Entree in einem Golfclub organisiert.

Überdies rüstete die Stadt alle Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien mit Computern aus. „Damit die Firmen sehen, dass unser Nachwuchs für qualifizierte Arbeiten geeignet ist“, sagt Stadtdirektor Dahlmann.

Bewerber für die Gewerbeflächen gab es stets genug: Ratingen konnte sich die Besten aussuchen. Jeder neue Name war eine gute Referenz für andere Unternehmen der Oberklasse – vielfach Elektronikfirmen, aber auch Betriebe wie die erfolgreiche amerikanische Modefirma Esprit, die mit 300 Beschäftigten von Düsseldorf nach Ratingen zog.

„Die Ratinger haben es uns mit ihrem unbürokratischen Verhalten sehr leicht gemacht“, sagt Werner L. Kanthak von Hewlett-Packard. Seine Firma bekam schon nach vier Wochen eine Baugenehmigung, was anderswo manchmal ein Jahr oder mehr dauert. Da der Computerfirma vergleichbare Grundstücke in Düsseldorf sowieso zu klein oder nicht verkehrsgünstig genug waren, zahlte sie in Ratingen lieber 25 Mark mehr pro Quadratmeter. Sie spart dafür an Gewerbesteuer.

Hewlett-Packard, Mitsubishi und Nixdorf planen bald Erweiterungen ihrer Filialen. Platz ist genug: Denn Firmen der expandierenden High-Tech-Branche wurden großzügig bemessene Grundstücke angeboten – eine Garantie dafür, dass Neuansiedler nicht wieder abwandern.

Das sorgt für Arbeitsplätze: Während die Arbeitslosenquote in der Region Düsseldorf im Januar bei elf Prozent lag, waren es in Ratingen nur 8,8 Prozent. Zwar habe die Ansiedlung moderner Betriebe in den vergangenen vier Jahren rund 3000 neue Arbeitsplätze gebracht, doch dieser Zuwachs könne die Lücken nicht schließen, die durch die Aufgabe veralteter arbeitsintensiver Betriebe – Eisenhütte, Maschinenfabrik und Spinnweberei – entstanden seien.

Ratingen ist dank der hohen Gewerbesteuereinnahmen eine Gemeinde mit gesunden Finanzen. Will die Stadt noch mehr verdienen? „In zwei, drei Jahren machen wir Schluss mit der Neuansiedlung von Betrieben“, sagt dazu Stadtdirektor Dahlmann. Da moderne Firmen gern reichlich Natur in ihrer Nähe hätten, solle Ratingen eine Stadt bleiben, in der man nicht nur arbeiten, sondern auch leben könne.

Dirk Kurbjuweit
Quelle: Die Zeit v. 4.4.1986

Welches dieser Urteile, welche Erfahrungen gelten aber nun für eine Situation in der die relativ kontinuierliche wirtschaftliche Entwicklung seit Anfang der 80er Jahre durch den Strukturbruch der Wirtschafts- und Währungsunion und den schwersten konjunkturellen Einbruch der Nachkriegszeit abgelöst wurde?

Gibt es Alternativen zur traditionellen Ansiedlungspolitik z.B. mit den Stichworten "Innovationsförderung" und "Förderung der endogenen Entwicklung" und was ist hierunter zu verstehen?

Welche strukturpolitische Funktion hat die Bundesrepublik Deutschland insgesamt, in welcher Form und Intensität nimmt die BRD diese wahr?

Ab wann besteht Handlungsbedarf, wann kann man, wie die Stadt Ratingen im obigen Beispiel, sich zurücklehnen, den Kräften des Marktes vertrauen und die Hauptaufgabe der öffentlichen Verwaltung darin sehen, die Lebensqualität zu sichern?

Die Mehrzahl aller Kommunen, insbesondere in den neuen Bundesländern, ist leider nicht in der glücklichen Lage, die Früchte eines günstigen Standortes und einer intakten Wirtschaftsstruktur genießen zu können. Alte Industrien brechen weg. Fehlende Steuereinnahmen und wachsende Ausgaben als Folge von Arbeitslosigkeit belasten die Haushalte. Wirtschaftlicher Strukturwandel und wirksame Strukturpolitik werden zur Überlebensbedingung kommunaler Selbstverwaltung und kommunaler Aufgabenerfüllung. **Ob und wie kommunale Strukturpolitik erfolgen soll, wollen wir uns nun in fünf Arbeitsschritten erschließen:**

(1) Ausgangspunkt jedes rationalen Handelns ist eine **Situationsdiagnose**, eine Beschreibung und Analyse der Ist-Situation. Hilfsmittel hierfür bietet die **Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit ihren Maßzahlen**. Stärker differenzierte Formen der Analyse finden sich in systematischer Strukturberichterstattung.

(2) Zielgerichtetes Handeln bedarf nicht nur einer klaren Information über die Größe der Notlage, die sich z.B. mit einem schrumpfenden Bruttosozialprodukt oder der Höhe der Arbeitslosenquote beschreiben lässt. Daneben sind vielmehr auch Informationen über die Entwicklungsvoraussetzungen von Kommune oder Region von Bedeutung. Hierfür wollen wir uns mit den Begriffen **Produktionsfunktion, Produktionsfaktoren und Standortfaktoren** näher beschäftigen.

(3) Sind Situation und Entwicklungsvoraussetzungen bekannt, so muss man noch die Entwicklungsrichtung bestimmen. Hierfür ist es zweckmäßig, sich mit der **Gliederung der Wirtschaft in Sektoren und Branchen** sowie den grundlegenden **Entwicklungstheorien** zu beschäftigen.

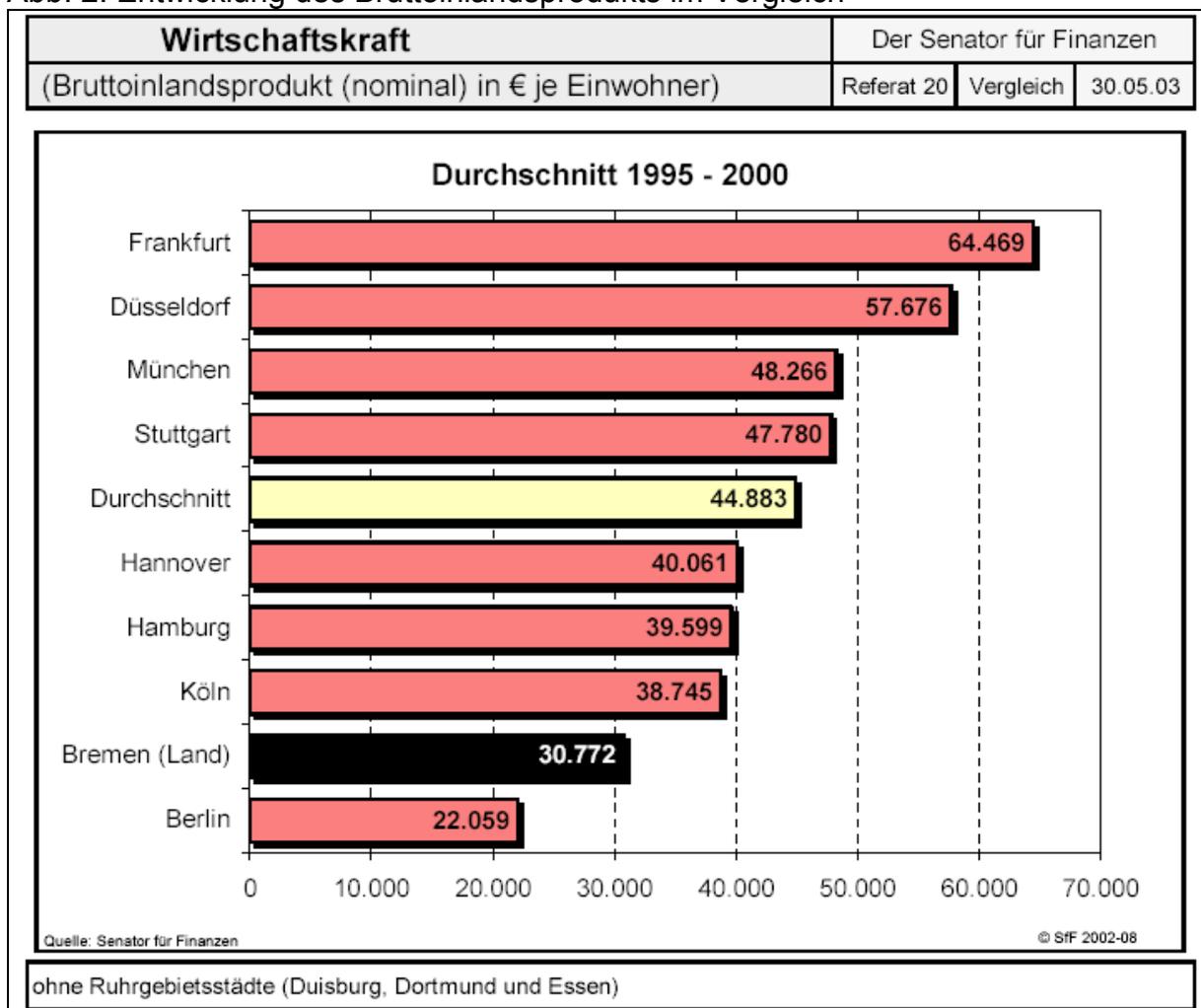
(4) Als nächster Schritt ist dann die Frage nach den geeigneten **Instrumenten** zu beantworten. Da Kommunen in der Strukturpolitik nicht die einzigen Handlungsträger sind, muss hier zugleich der Blick auf das Handlungsinstrumentarium von Ländern, Bund und Europäischer Gemeinschaft gerichtet werden.

(5) Da die Strukturpolitik nicht unumstritten ist, wird abschließend auch die ordnungspolitische Diskussion um die Rechtfertigung und **Kritik strukturpolitischer Aktivitäten** dargestellt.

5.1 IST-Analyse - Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Basis der Strukturpolitik

Will der Mediziner die Krankheit seines Patienten diagnostizieren, so verschafft er sich ein Bild, indem mit ihm spricht und zu den vermuteten Übeln Daten erhebt. Er misst die Temperatur, den Blutdruck, die Gehirnströme usw.. Auch die Ökonomie hat Maßgrößen für die Bestimmung der Wirtschaftstätigkeit entwickelt, die eine Beurteilung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erlauben sollen. Diese Daten werden im Rahmen der sogenannten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) regelmäßig erhoben und liegen auf regionaler Ebene für größere Städte und die Landkreise vor. Ein Beispiel für diese Daten vermittelt das folgende Schaubild:

Abb. 2: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts im Vergleich



Quelle: Senator für Finanzen: Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2002 -

Einer Fieberkurve vergleichbar, bei der jede Erhöhung über 37 Grad als ein Signal dafür anzusehen ist, das sich der Körper gegen einen krankhaften Zustand wehrt, signalisiert die Abweichung der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts für das Land Bremen, unter die Wachstumsrate der westlichen Bundesländer zusammengekommen, offensichtlich Defizite der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die in der Grafik ab 1986 abzulesende Wiederannäherung des Trends an den Entwicklungsdurchschnitt wurde demzufolge als Anzeichen struktureller Gesundheit und Merkmal erster Erfolge aktiver Strukturpolitik interpretiert.

Was aber wird hier eigentlich gemessen?

Wie verlässlich sind die gemessenen Werte?

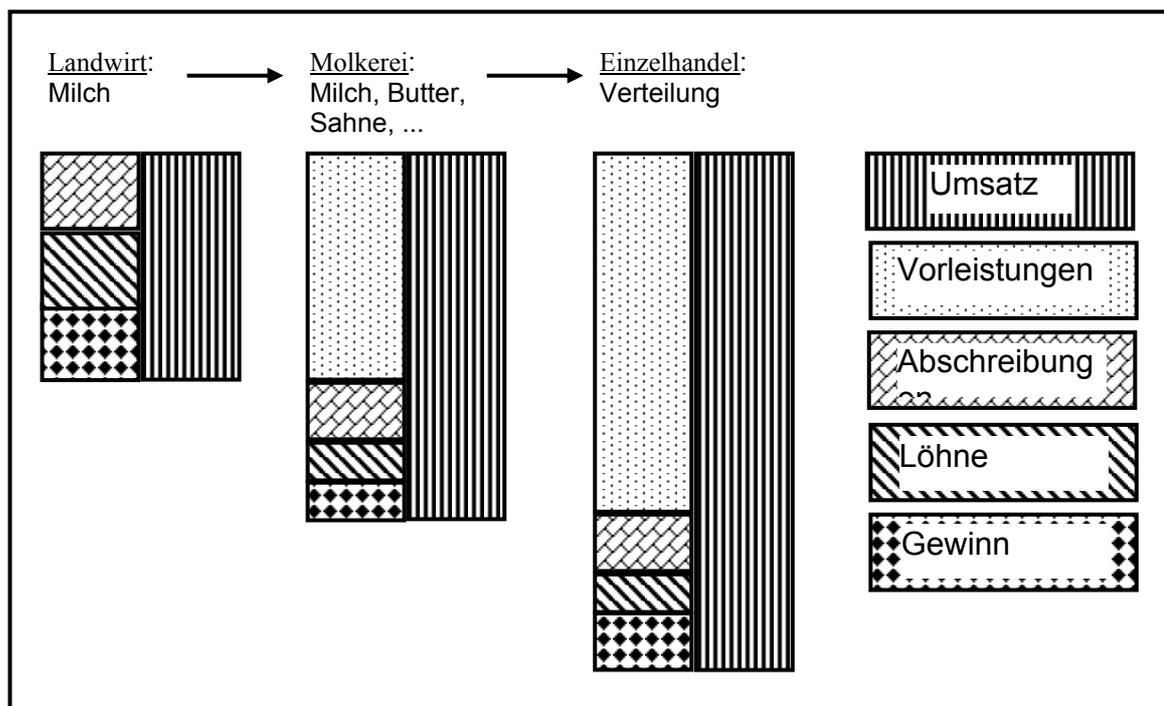
Welche Rückschlüsse lassen die Werte auf den Zustand des "Patienten": Wirtschaftsstruktur des Landes Bremen, zu?

Diesen Fragen wollen wir uns nun schrittweise zuwenden und dabei wichtige volkswirtschaftliche Maßgrößen kennen lernen.

(1) Das Sozialprodukt als Maß für Wertschöpfung

Will man seine individuelle wirtschaftliche Lage bestimmen, so bieten sich zwei logisch mögliche Ansatzpunkte. Man kann entweder sein verfügbares, in der Vergangenheit erworbenes Vermögen zählen, oder man ermittelt die laufenden Einkünfte aus Arbeit oder anderen Einkunftsarten. Da die wenigsten Bürger unseres Landes allein von der Substanz, vom ererbten oder in der Vergangenheit erarbeiteten Vermögen leben können, ist die Summe laufender Einkünfte wohl die wichtigere Information. In gleicher Weise wird die Lage einer Stadt, Region oder Volkswirtschaft analysiert. Einen ersten Eindruck vermittelt das folgende Schaubild:

Abb. 3 Entstehung des Sozialprodukts in Produktionsstufen



Unser Bild zeigt am Beispiel eines Produktes wie in einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft Güter erstellt, weiterverarbeitet und verteilt werden. Der Wert der Güter wird durch die auf der jeweiligen Produktionsstufe erzielbaren Umsätze bestimmt. Erzeugt der Landwirt zuviel Milch, würde bereits sein Produkt an Wert verlieren (wenn nicht die Europäische Gemeinschaft für den Aufkauf der Überschussmengen sorgt).

Ein Wertverlust kann auch bei der Weiterverarbeitung (falsche Produktpalette der Molkerei) oder im Handel (Milch verdirbt) auftreten. Letztlich sorgt bei funktionierenden Märkten der Verbraucher durch Kaufentscheidungen für die Bewertung der erzeugten Waren. Statistisch relativ leicht erfassbar sind die Umsätze aller am Produktionsprozess beteiligten Betriebe. Ziehen wir von diesen Umsätzen Vorleistungen anderer Betriebe ab (in unserem Beispiel die Milchlieferung des Landwirts an die Molkerei oder die Warenlieferung der Molkerei an den Handel), so ergibt sich der Beitrag jeder Produktionsstufe oder jedes Betriebes zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung.

Aus dem Schaubild wird jedoch noch ein zweiter Aspekt deutlich: Vermindere ich nämlich die erzielten Umsätze jeder Produktionsstufe um die Vorleistungen anderer Bereiche und ziehe ich noch den Wertverlust meiner Maschinen (Abschreibungen) ab, so verbleibt der Teil der Wertschöpfung, der zur Verteilung in Form von Einkommen (z.B. Löhnen oder Gewinnen) zur Verfügung steht. Die für diesen Zusammenhang gebräuchlichen Begriffe seien noch einmal in einer kurzen Übersicht konzentriert:

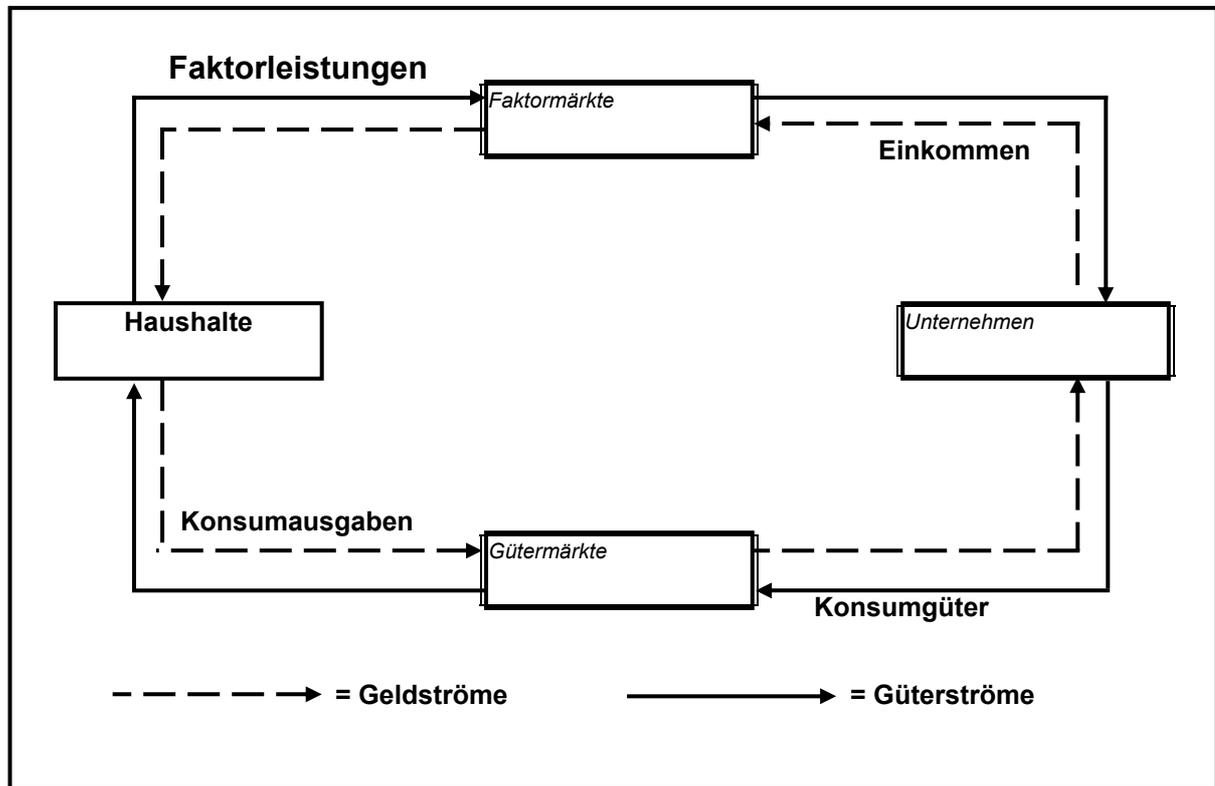
Umsatz einer Produktionsstufe pro Jahr =	Bruttoproduktionswert - <u>Summe der Vorleistungen pro Jahr</u> = Nettoproduktionswert
	oder Bruttowertschöpfung - <u>Summe der Abschreibungen pro Jahr</u> = Nettowertschöpfung

Unser Schaubild zur Erläuterung der wirtschaftlichen Wertschöpfung in einem Gemeinwesen hat jedoch einen Mangel. Wirtschaftliche Wertschöpfung vollzieht sich nicht in einer Addition hierarchisch aufgebauter Produktionsstufen. Auch der Landwirt wird bereits Vorleistungen für seine Milchproduktion beziehen. Beispiele könnten industriell hergestelltes Futter oder die Leistungen von Tierarzt und Pharmaindustrie sein. Für ein modellhaftes Abbild realer Prozesse wirtschaftlicher Wertschöpfung, Einkommensbildung und Einkommensverwendung haben sich daher seit langem Kreislaufschemas eingebürgert. Da diese Modelle auch dem wirtschaftlichen Laien ein Verständnis gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge ermöglichen, und da sie die Grundlage für das Verständnis der Definitionen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bieten, wollen wir diese Kreislaufmodelle in der Folge Schritt für Schritt entwickeln.

(2) Darstellung Volkswirtschaftlicher Größen im Kreislaufmodell

a) Basisdarstellung: Eine Volkswirtschaft ohne Staat, Ausland und Vermögensbildung

Abb. 4

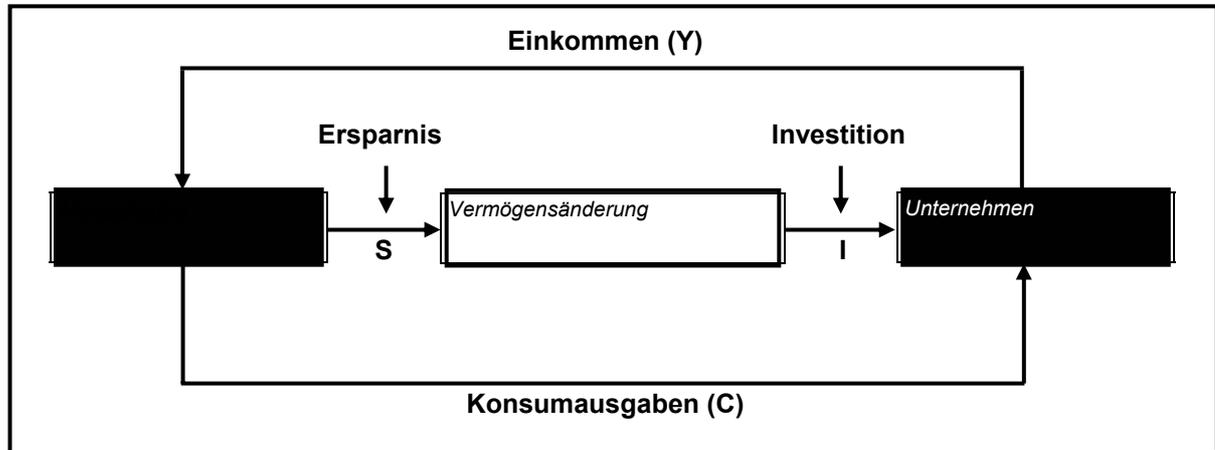


Unser erstes Kreislaufmodell ist offensichtlich unrealistisch. Wir betrachten nur zwei Typen von Wirtschaftssubjekten: Haushalte und Unternehmen. Haushalte bieten den Unternehmen Produktionsfaktoren auf Faktormärkten an (z.B. Arbeit oder Boden). Sie erhalten hierfür ein Einkommen. Mit diesem Einkommen sind die Haushalte imstande, die von den Unternehmen erzeugten Konsumgüter zu bezahlen. In einer solchen Wirtschaft, ohne Produktionsgüter und ohne Vermögensbildung, die nur für den Augenblick lebt, können keine "Kreislaufprobleme" auftreten. Es gibt eine Identität von Einkommen, Wertschöpfung durch Güterproduktion und Konsum. Wenn man diese verbale Feststellung in eine Symbolsprache übersetzt und hierbei Einkommen und Wertschöpfung als Y bezeichnet und den Konsum mit der Größe C , so ergibt sich als kurzes Fazit:

$$Y = C.$$

b) Erste Annäherung an die Realität: Ein Modell des privaten Sektors unserer "Inlandswirtschaft"

Abbildung 5: Geschlossene Volkswirtschaft ohne Staat



Ein kurzer Blick auf die Veränderungen zum ersten Kreislaufmodell zeigt, dass wir nun auf die Darstellung von Güterströmen verzichten haben. Sie existieren in der Realität natürlich auch, machen aber das Bild komplizierter. Da über die Geldströme eine Bewertung aller Güter und Leistungen erfolgt, betrachten wir nur diese. Als zweites fällt auf, dass nun die Volkswirtschaft nicht mehr allein von der Hand in den Mund lebt (Subsistenzwirtschaft), sondern spart und investiert. Auch hierfür verwenden wir Symbole:

Sparen = S und Investieren = I. Betrachten wir nun unseren Kreislauf von den zwei Typen von Wirtschaftssubjekten, den Haushalten und Unternehmen her, so ergeben sich jedoch unterschiedliche Funktionsbedingungen:

Aus Sicht der Haushalte gibt es ein verfügbares Einkommen (Y), welches für Konsum(C) oder Ersparnis(S) verwendet werden kann.

$$\text{Einkommensverwendung: } Y = C + S$$

Aus Sicht der Unternehmen setzt sich das erzeugte Sozialprodukt (Y) aus Gütern zusammen, die für den Konsum(C) zur Verfügung stehen oder für Investitionen(I) benötigt werden.

$$\text{Einkommensentstehung: } Y = C + I$$

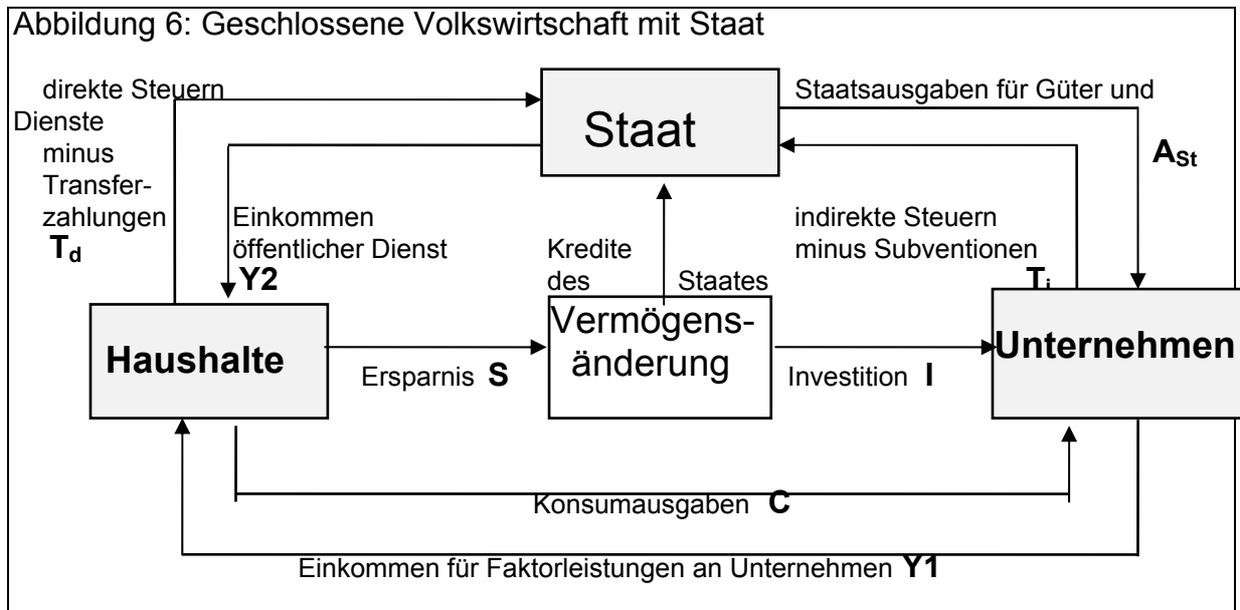
Da Sozialprodukt und Einkommen der Haushalte wertgleich sind (Y) und auch die Größe C für den Konsum in beiden Gleichungen den gleichen Sachverhalt kennzeichnet, ergibt sich als logische Konsequenz des Modells, dass am Ende einer Periode auch Ersparnis und Investition wertgleich sein müssen:

$$\text{Gleichgewichtsbedingung: } I = S$$

In der Realität des privaten Sektors unserer Wirtschaft ergibt sich die Wertgleichheit von Ersparnis und Investition nicht mit gleicher Automatik. Beide Größen sind vielmehr eine Folge einer Vielzahl individueller Entscheidungen in Haushalten und Unternehmen. Die Sparplanungen der Haushalte sind dabei in aller Regel relativ stabil vom verfügbaren Einkommen abhängig. Investitionsentscheidungen der Unternehmen werden demgegenüber sehr viel flexibler nach Abschätzung der Gewinnerwartungen getroffen.

Aus diesen Unterschieden zwischen geplanten Ersparnissen und geplanten Investitionen ergeben sich mögliche Instabilitäten privater Wirtschaftstätigkeit, die wir an anderer Stelle, bei der Erörterung konjunktureller Schwankungen wiederaufnehmen müssen.

c) Der zweite Schritt: Einbeziehung des Staates in das Kreislaufmodell



Moderne Volkswirtschaften sind nicht mehr durch einen "Nachwächterstaat" mit geringer Bedeutung für den Wirtschaftskreislauf zu kennzeichnen. Durch die Entwicklung zur Leistungsverwaltung und durch Staatsinterventionen in die Wirtschaft hat die Bedeutung des öffentlichen Sektors vielmehr stetig zugenommen. In unserem Kreislaufmodell sind die Beziehungen zwischen den Haushalten und Unternehmen im privaten Sektor gleich geblieben, wir müssen daher nur die Geldströme erläutern, die den öffentlichen Sektor betreffen.

Zunächst zur Erläuterung der Geldströme, die als Einnahmen des Staates von den Haushalten und Unternehmen zum Staat fließen. Als Bezeichnungen finden wir hier T_d und T_i . Das Symbol T_d steht für die direkten Steuern, es leitet sich vom englischen Wort für die Steuern = taxes ab. Gegengerechnet werden bei den direkten Steuern, die die Haushalte an den Staat entrichten (wie die Lohn- und Einkommenssteuer) die Transferzahlungen, die ohne eine wirtschaftliche Gegenleistung vom Staat an die Haushalte fließen, wie die Sozialhilfe, das Wohngeld, das Kindergeld oder ähnliche Sozialleistungen. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist somit die aktuelle Diskussion um ein entsprechend der individuellen Einkommenssituation positives oder negatives "Bürgergeld", welches die Vielzahl von Ansprüchen zwischen Bürger und Staat saldiert und damit vereinfacht, bereits vorweggenommen.

Entsprechend den Erläuterungen zu den direkten Steuern wird auch bei den indirekten Steuern (Ti) zwischen Staat und Unternehmen verfahren. Unternehmen entrichten ebenfalls eine Vielzahl von Steuern an den Staat, von denen die Mehrwertsteuer die größte quantitative Bedeutung hat. Gegengerechnet werden auch hier die Geldleistungen des Staates an Unternehmen ohne eine unmittelbare wirtschaftliche Gegenleistung, die Subventionen. Die Bezeichnung indirekte Steuern stammt aus der Vorstellung, alle Steuern würden letztlich über die Preise der Konsumgüter von den Konsumenten, also den Haushalten, getragen.

Nun zu den vom Staat abfließenden Geldströmen: Vom Staat an die Haushalte werden insbesondere als Gegenleistung für die Arbeitsleistung der öffentlichen Bediensteten die Gehälter für Arbeiter, Angestellte und Beamte bezahlt (Y2). Auch die Zinseinkünfte aus der wachsenden Staatsverschuldung haben jedoch eine erhebliche Bedeutung. Vom Staat an die Unternehmen fließen Ausgaben für Güter und Dienste, die der Staat beschafft. Hierzu zählen z.B. die Vorleistungen der Privatwirtschaft für die "Verwaltungsproduktion" vom Bleistift bis zum Computer, aber auch öffentliche Aufträge für die Erstellung staatlicher Einrichtungen (z.B. Straßenbau).

Als letzter Geldstrom ist die Verbindung zwischen Staat und Vermögensänderung zu erklären. Als Erklärung ist in der Abbildung der Zusatz "Kredite des Staates" eingefügt. Die korrekte Bezeichnung hierfür lautet Nettokreditaufnahme. Sie wird als Saldo von den gesamten, neu aufgenommenen Schulden aller Gebietskörperschaften und den Tilgungsleistungen der Periode errechnet. Wir haben uns inzwischen daran gewöhnt, dass die staatliche Nettokreditaufnahme stets positiv ausfällt, der Staat sich also immer höher verschuldet. Es darf jedoch erwähnt werden, dass hier keineswegs ein naturgesetzlicher Zusammenhang vorliegt. In den 50er Jahren hat zumindest die Bundesregierung kurzzeitig auch einmal gespart, d.h. die Nettokreditaufnahme war negativ. Der Grund war "Rücklagenbildung" für die geplante Wiederaufrüstung. Zur weiteren Diskussion der Staatsverschuldung sei jedoch auf den Abschnitt 7 verwiesen.

Hier ist von größerem Interesse, wie sich die Einbeziehung des Staates in unser Modell auf die Stabilität des Kreislaufsystems auswirkt. Fassen wir die Einnahmen des Staates aus Steuern (vermindert um die Transferzahlungen an die Haushalte und die Subventionen an die Unternehmen) zusammen, so ergibt sich aus $T_d + T_i = T$ die Summe aller Geldzuflüsse mit Ausnahme der Nettokreditaufnahme. Auf der anderen Seite lassen sich die Ausgaben des Staates für Faktorleistungen (Y2) sowie für Güter und Dienste (Ast) zusammenfassen: $Y_2 + Ast = C_{st}$. Diese Größe wird auch als Staatskonsum bezeichnet. Wir ergänzen nun die Ausgangsgleichungen aus dem vorigen Abschnitt um Staatseinnahmen bzw. Staatskonsum (zur Unterscheidung von Cst wird der Konsum der Haushalte nun mit dem Symbol Cpr = privater Konsum versehen):

$$\begin{aligned} Y &= C_{pr} + S + T \\ Y &= C_{pr} + I + C_{st} \end{aligned}$$

Als neue Gleichgewichtsbedingung ergibt sich:

$$S + T = I + C_{st}$$

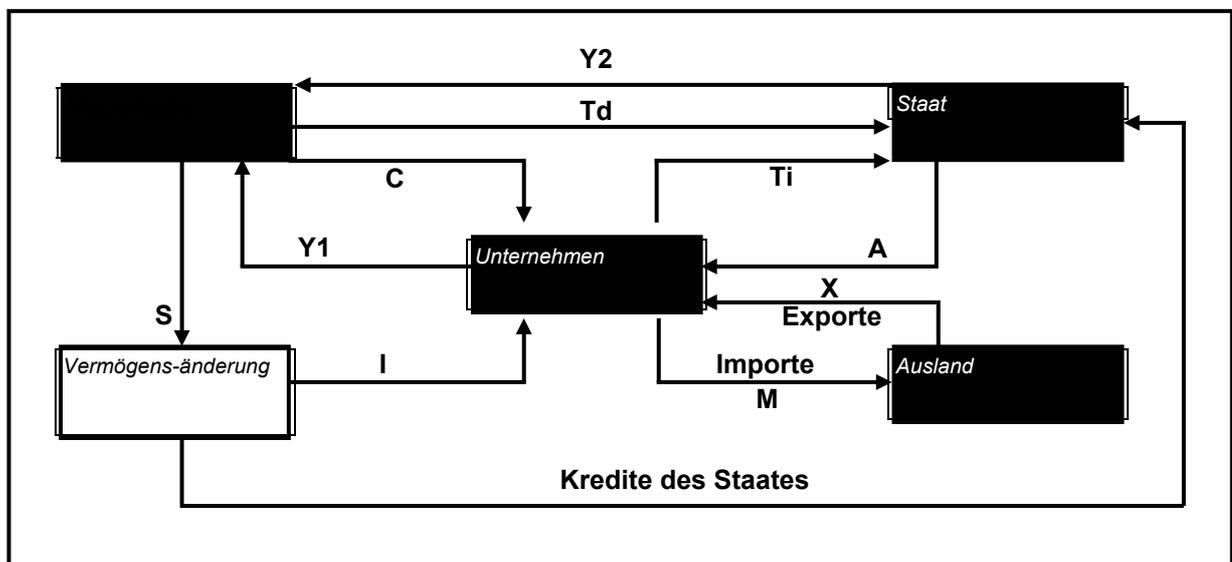
Hieraus lassen sich einige logische Schlussfolgerungen ziehen. Sind die Staatsausgaben bzw. der Staatskonsum größer als die Staatseinnahmen, so muss eine Nettokreditaufnahme erfolgen. Diese wird durch privates Sparen möglich. Innerhalb einer geschlossenen Volkswirtschaft konkurrieren kreditfinanzierte staatliche Ausgaben mit den privaten Investitionen der Unternehmen. Liegt ein Ungleichgewicht im privaten Sektor der Wirtschaft z.B. in der Form vor, dass die geplanten Ersparnisse der Haushalte größer sind als die von den Unternehmen geplanten Investitionen, so könnte dieses durch Verschuldung des Staates ausgeglichen werden.

$$\begin{array}{l} S > I \\ T < C_{st} \end{array}$$

Da die gleiche Logik natürlich auch für den umgekehrten Fall gilt, wenn die Ersparnis der Haushalte geringer ist, als die von den Unternehmen geplanten Investitionen und dann der Staat weniger ausgeben müsste als er einnimmt (bzw. seine geplante Kreditaufnahme einzuschränken hätte), lässt sich mit diesem Zusammenhang bereits die Grundüberlegung antizyklischer Politik des Staates beschreiben.

d) Der dritte Schritt: Offene Volkswirtschaft mit Staat

Abbildung 7: Offene Volkswirtschaft mit Staat



Wir geben die letzte Einschränkung unseres Modells auf und beziehen auch das Ausland mit in unsere Betrachtung ein. Aus einer Vielzahl von Geldbeziehungen mit dem Ausland wollen wir hier nur die Geldströme erfassen, die den Unternehmenssektor betreffen. Für den Import(M) von Gütern und Dienstleistungen aus dem Ausland zahlen unsere Unternehmen an das Ausland. Für den Export von Gütern und Diensten(X) erhalten die Unternehmen aus dem Ausland Geld. Auch zwischen Exporten und Importen ergibt sich keine automatische Wertgleichheit. Die Differenz zwischen diesen beiden Größen ($X - M$) wird als Außenbeitrag bezeichnet.

Zur Ergänzung unseres Gleichungssystems fügen wir den Außenbeitrag bei der für den Unternehmenssektor entwickelten Formel an:

$$\begin{array}{c} Y = C_{pr} + I + C_{st} + (X - M) \\ \text{oder:} \\ Y + M = C_{pr} + I + C_{st} + X \end{array}$$

Als neue Gleichgewichtsbedingung ergibt sich nun die folgende Relation:

$$S + T + M = I + C_{st} + X$$

Als Schlussfolgerung lässt sich formulieren, dass die Stabilität unseres Wirtschaftskreislaufs auch durch die Beziehungen mit dem Ausland beeinflusst wird. Dieses kann sich aus Veränderungen im Ausland ergeben, wenn unsere Volkswirtschaft mit günstigen Importwaren fertig werden muss oder unsere Exporte stocken. Es kann sich jedoch aus internen Bemühungen um Konkurrenzfähigkeit und Steigerung des Auslandsabsatzes ergeben. Die Debatte um Maßnahmen zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland bietet für diesen Sachverhalt viele Beispiele.

(3) Sozialproduktdefinitionen, Varianten der Sozialproduktberechnung

Nachdem wir nun alle wesentlichen Größen, die im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Bedeutung haben, in Kreislaufmodellen und auch in Definitionsgleichungen dargestellt haben, können wir die drei **Grundvarianten der Sozialproduktberechnung** vorstellen. Es handelt sich hierbei um die **Entstehungsrechnung**, die **Verteilungsrechnung** und die **Verwendungsrechnung**. Alle Berechnungsarten führen zum gleichen Endergebnis, dem Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen oder dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen für ein bestimmtes Wirtschaftsjahr. Aus den folgenden Tabellen werden aber zugleich die Unterschiede zu anderen Sozialproduktdefinitionen ableitbar.

Tab. 1: Ergebnisse VGR

Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt, Mrd												
Zeitraum ¹⁾	Bruttowertschöpfung	Unterstellte Bankgebühren	Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen	Bruttoinlandsprodukt	Saldo der Primäreinkommen aus der übrigen Welt	Bruttonationaleinkommen (Brutto-sozialprodukt)	Abschreibungen	Nettonationaleinkommen	Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen	Volksinkommen		
										insgesamt	davon	
											Arbeitnehmerentgelte ²⁾	Unternehmens- und Vermögenseinkommen
+	-	+	=	+	=	-	=	-	=	+	+	
In jeweiligen Preisen												
Früheres Bundesgebiet												
1970	325,26	8,19	34,93	352,00	0,92	352,92	39,21	313,71	39,00	274,71	184,91	89,80
1971	360,28	9,55	39,37	390,10	0,42	390,52	45,02	345,50	43,13	302,37	209,74	92,63
1972	396,61	11,11	42,00	427,50	0,25	427,75	49,76	377,99	45,82	332,17	232,31	99,86
1973	444,22	12,27	44,75	476,70	0,18	476,88	55,15	421,73	49,25	372,48	264,31	108,17
1974	483,09	15,30	45,81	513,60	0,07	513,67	62,01	451,66	50,95	400,71	292,13	108,58
1975	504,31	16,97	48,66	536,00	0,36	536,36	67,36	469,00	52,15	416,85	305,35	111,50
1976	549,07	17,93	52,76	583,90	1,48	585,38	72,08	513,30	57,10	456,20	329,93	126,27
1977	587,49	19,23	55,44	623,70	0,28	623,98	76,80	547,18	61,02	486,16	354,21	131,95
1978	629,12	20,98	61,16	669,30	3,26	672,56	82,96	589,60	65,17	524,43	378,10	146,33
1979	677,01	22,50	67,99	722,50	1,58	724,08	90,98	633,10	71,77	561,33	409,25	152,08
1980	717,15	23,81	73,26	766,60	2,44	769,04	101,46	667,58	76,55	591,03	444,74	146,29
1981	751,83	27,98	76,35	800,20	0,76	800,96	110,32	690,64	77,21	613,43	466,42	147,01
1982	786,40	33,01	78,41	831,80	- 2,13	829,67	117,74	711,93	79,11	632,82	481,52	151,30
1983	826,04	37,17	83,33	872,20	1,74	873,94	123,79	750,15	83,91	666,24	492,28	173,96
1984	866,08	38,20	87,12	915,00	5,41	920,41	130,82	789,59	87,38	702,21	511,35	190,86
1985	905,14	38,18	88,34	955,30	5,09	960,39	136,65	823,74	88,27	735,47	531,78	203,69
1986	957,64	38,02	90,58	1 010,20	3,85	1 014,05	142,49	871,56	89,63	781,93	560,12	221,81
1987	986,49	37,48	94,29	1 043,30	2,44	1 045,74	148,36	897,38	91,21	806,17	585,53	220,64
1988	1 039,39	38,69	97,80	1 098,50	5,57	1 104,07	155,55	948,52	95,23	853,29	610,39	242,90
1989	1 100,70	39,80	107,40	1 168,30	8,77	1 177,07	165,76	1 011,31	104,42	906,89	638,70	268,19
1990	1 198,10	42,67	119,47	1 274,90	9,61	1 284,51	179,18	1 105,33	118,12	987,21	689,10	298,11
1991	1 305,82	50,53	131,81	1 387,10	3,27	1 390,37	195,71	1 194,66	129,27	1 065,39	745,92	319,47
Deutschland												
1991	1 414,19	54,72	142,73	1 502,20	8,94	1 511,14	210,32	1 300,82	133,75	1 167,07	845,98	321,09
1992	1 518,90	60,17	154,47	1 613,20	7,95	1 621,15	230,66	1 390,49	147,89	1 242,60	916,36	326,24
1993	1 555,37	63,52	162,35	1 654,20	6,84	1 661,04	246,72	1 414,32	158,60	1 255,72	937,92	317,80
1994	1 626,08	67,60	177,02	1 735,50	- 7,07	1 728,43	256,88	1 471,55	168,92	1 302,63	961,17	341,46
1995	1 690,40	66,24	177,14	1 801,30	- 9,50	1 791,80	266,47	1 525,33	166,73	1 358,60	996,18	362,42
1996	1 722,07	66,81	178,44	1 833,70	- 8,02	1 825,68	272,14	1 553,54	171,88	1 381,66	1 005,25	376,41
1997	1 760,16	69,07	180,51	1 871,60	- 9,12	1 862,48	278,43	1 584,05	179,42	1 404,63	1 009,22	395,41
1998	1 810,25	68,42	187,57	1 929,40	- 13,98	1 915,42	285,22	1 630,20	188,03	1 442,17	1 030,56	411,61
1999	1 843,18	66,78	202,20	1 978,60	- 13,46	1 965,14	291,44	1 673,70	205,48	1 468,22	1 057,78	410,44
2000	1 885,32	61,80	206,48	2 030,00	- 9,71	2 020,29	302,36	1 717,93	209,58	1 508,35	1 099,09	409,26
2001	1 925,06	58,98	207,62	2 073,70	- 8,06	2 065,64	311,13	1 754,51	212,32	1 542,19	1 121,28	420,91
2002	1 958,89	58,22	209,73	2 110,40	- 1,57	2 108,83	317,72	1 791,11	219,60	1 571,51	1 130,46	441,05
2002 1. Vj.	471,32	14,62	52,30	509,00	- 3,91	505,09	79,09	426,00	52,72	373,28	262,36	110,92
2. Vj.	487,44	14,55	52,61	525,50	- 2,13	523,37	79,56	443,81	53,51	390,30	272,59	117,71
3. Vj.	497,28	14,52	53,74	536,50	- 0,27	536,23	79,46	456,77	57,89	398,88	281,53	117,35
4. Vj.	502,85	14,53	51,08	539,40	4,74	544,14	79,61	464,53	55,48	409,05	313,98	95,07
2003 1. Vj.	475,81	14,53	53,92	515,20	- 5,87	509,33	79,41	429,92	55,60	374,32	263,67	110,65
2. Vj.	488,19	14,52	54,03	527,70	- 4,36	523,34	79,93	443,41	57,05	386,36	272,54	113,82

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse. - 2) Inländerkonzept.

Quelle: Jahresgutachten 2003 des Sachverständigenrates

a) Zunächst ein kurzer Kommentar zu den drei **Berechnungsarten des Sozialprodukts**:

- Die **Entstehungsrechnung** fußt auf einer statistischen Erhebung der **Wertschöpfung nach Wirtschaftsbranchen**. Wie bereits aus unserem Beispiel zu Beginn dieses Abschnitts (vgl. Abb.) zu ersehen, müssen hierfür Umsätze erhoben und Vorleistungen abgezogen werden. Der besondere Nutzen dieser Berechnungsart liegt darin, dass durch den Vergleich von Gebietskörperschaften oder durch die Analyse von Zeitreihen auf den Beitrag der Branchen zur Wertschöpfung, Strukturunterschiede deutlich werden. Ferner lassen sich z.B. Entwicklungsdefizite erkennen, wenn eine Region stark von einer Branche abhängig ist (Monostrukturen) oder wenn wachstumsstarke Branchen unterrepräsentiert sind.

- Die **Verwendungsrechnung** erlaubt aus Sicht strukturpolitischer Aktivitäten insbesondere Aussagen zur Investitionstätigkeit der privaten Wirtschaft. Sie gibt ferner Aufschlüsse über den Eigenversorgungsgrad bzw. die Verflechtung der Wirtschaft mit dem Ausland bzw. dem Umfeld der Region (Außenbeitrag = Export - Import). Schließlich dürfte sowohl das Volumen von privatem Konsum als auch das Volumen staatlicher Aufträge (als Teil des Staatsverbrauchs) für eine Reihe von Branchen wie z.B. dem Handel und der Bauwirtschaft von großer Bedeutung sein.

- Die **Verteilungsrechnung** schließlich erlaubt, insbesondere bei einer Analyse von Zeitreihen, Aussagen, die im Rahmen der Einkommens- und Sozialpolitik von besonderer Bedeutung sind. So wird auf der Basis der Verteilungsrechnung des Sozialprodukts die Lohnquote am Volkseinkommen ermittelt, die Aussagen darüber zulässt, in welchem Maße die unselbständig Beschäftigten im Vergleich zu den Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen an der Entwicklung des Sozialprodukts teilhaben.

b) **Varianten des Sozialproduktbegriffs**

In den obigen Tabellen werden eine Reihe von Begriffen verwandt, die erläuterungsbedürftig sind:

Bruttosozialprodukt, Nettosozialprodukt, Wertschöpfung, ...

Hierzu sei einmal der Definitionszusammenhang tabellarisch dargestellt, um dann auch den Sinn der unterschiedlichen Begriffe kurz zu erläutern:

Bruttowertschöpfung nach dem Wohnsitz der Einkommensempfänger entspricht ungefähr ^{*)} dem Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen (BSP_m) - Abschreibungen =	Bruttowertschöpfung nach dem Ort der Produktion entspricht ungefähr dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (BIP_m) - Abschreibungen =
Nettosozialprodukt zu Marktpreisen (NSP_m) - indirekte Steuern + Subventionen (Ti) =	Nettoinlandsprodukt zu Marktpreisen (NIP_m) - indirekte Steuern + Subventionen (Ti) =

^{*)} Die wertmäßigen Differenzen zwischen bereinigter und unbereinigter Bruttowertschöpfung sowie dem BSP_m oder BIP_m können Tabelle 1 entnommen werden. Zur näheren Definition vgl. Stobbe, A.:

Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, 8. Aufl., Berlin, Heidelberg 1994, S. 451f.

Nettosozialprodukt zu Faktorkosten (NSP_f) (Volkseinkommen)	Nettoinlandsprodukt zu Faktorkosten (NIP_f)
--	--

Sinn der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist die Ermittlung von Wohlstandsmaßgrößen. Auf der ersten Begriffsebene wird zunächst die gesamte Wertschöpfung einer Periode nach unterschiedlicher Abgrenzung (Wohnsitz oder Ort der Produktion) erfasst. Hierin sind auch die Abschreibungen, also Wertverluste am Anlagevermögen der Wirtschaft, noch enthalten. Würde man diese Größe bereits als frei verteilbaren Wohlstand ansehen, so könnte das Ergebnis darin bestehen, dass eine Region von der Substanz lebt. Die Summe aller Investitionen sollte also mindestens Wertverluste am Anlagevermögen ausgleichen. Zukunftssicherung betreibt eine Volkswirtschaft jedoch nur dann, wenn der Anteil der Investitionen an der Wertschöpfung größer ist als die Abschreibungen. In diesem Falle spricht man von positiven Nettoinvestitionen. Auch diese Begriffe wollen wir noch einmal als Übersicht darstellen:

$\text{Bruttoinvestitionen} - \text{Abschreibungen} = \text{Nettoinvestitionen}$ oder $\text{Nettoinvestitionen} + \text{Ersatzinvestitionen} = \text{Bruttoinvestitionen.}$

Die Unterscheidung zwischen Netto- und Ersatzinvestitionen ergibt sich somit wertmäßig aus der Höhe der Abschreibungen. Da ein großer Teil des Anlagevermögens der Wirtschaft einer Region jedoch aus Wirtschaftsgütern (Maschinen, Gebäuden,...) besteht, die über viele Jahre nutzbar sind, dienen auch die Ersatzinvestitionen i.d.R. zur Beschaffung neuer Ausrüstungsgegenstände und nicht nur zur Ersatzbeschaffung verschlissener Anlagen.

Verfügbare Wertschöpfung einer Periode (ohne Substanzverluste am Anlagevermögen) würde also am ehesten durch das Nettosozialprodukt zu Marktpreisen (oder das Nettoinlandsprodukt) ausgedrückt werden. Wenn wir von hier aus nun das Einkommen der privaten Haushalte ermitteln wollen, sind zunächst die indirekten Steuern (wie die Mehrwertsteuer oder andere Verbrauchssteuern) abzuziehen. Diese Steuern belasten die Verkaufspreise der Unternehmen, stehen aber nicht zur Verteilung an Unternehmer oder Arbeitnehmerhaushalte zur Verfügung. Umgekehrt sind Subventionen des Staates an die Unternehmen hinzuzurechnen, denn hierdurch werden diese kostenmäßig entlastet. Der Gegenwert kann, wenn auch entsprechende Absatzpreise erzielt werden, zu Einkommen privater Haushalte (Arbeitnehmer oder Unternehmer) werden. Bei der verbleibenden Restgröße, die entweder als Nettosozialprodukt zu Faktorkosten oder auch als Volkseinkommen bezeichnet wird, handelt es sich also um das Bruttoeinkommen der privaten Haushalte. Will man das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte wissen, so wären hiervon noch die direkten Steuern sowie auch die Sozialabgaben abzuziehen. Schließlich wäre von Bedeutung, ob Gewinne der Unternehmen tatsächlich an die Eigentümer ausgeschüttet werden, oder ob diese in den Unternehmen verbleiben (Rücklagenbildung).

Abschließend ist nun noch auf den **Unterschied zwischen den Sozialproduktsbegriffen und den Inlandsproduktsbegriffen** einzugehen. Als Definitionsmerkmal war beim Bruttosozialprodukt - Wohnsitz der Einkommensempfänger - und beim Bruttoinlandsprodukt - Ort der Produktion - hinzugefügt worden.

Dieser Unterschied ist nun für unsere Volkswirtschaft insgesamt wesentlich weniger bedeutsam, als für die regionale Wirtschaftsanalyse. Für die BRD beträgt der Unterschied zwischen BSPm und BIPm weniger als 1%. Betrachten wir jedoch die Wertschöpfungsgrößen von (Industrie-) Städten und ihren Umlandkreisen, so erhalten wir wesentlich höhere Abweichungen. Dieser Umstand sei am Beispiel erläutert. Wird das Bruttoinlandsprodukt der Stadt Münster berechnet, so ist hierin die Wertschöpfung am Ort enthalten. Berechnen wir das Bruttosozialprodukt der Stadt Münster, so sind vom BIPm alle Einkommen, die Einpendlern aus den Umlandkreisen zukommen, abzuziehen. Umgekehrt sind dem BSPm Münsters Einkommen Münsteraner Bürger, die aus dem Umland stammen, zuzurechnen. Da das Einpendlereinkommen das Auspendlereinkommen bei weitem übersteigen wird, liegt das Bruttoinlandsprodukt deutlich über dem Bruttosozialprodukt. Die Differenzgrößen werden als Saldo der Erwerbs- und Vermögenseinkommen zwischen "Inland" und "Ausland" zusammengefasst.

Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen + Einkommen an das Ausland/Umland <u>- Einkommen aus dem Ausland/Umland</u> = Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen

Die Bedeutung dieser Unterscheidung wurde vielen Gebietskörperschaften an Kriterien der Steuerverteilung deutlich. Bis zum Ende der 60er Jahre wurden Anteile an den Gemeinschaftssteuern (z.B. Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer) nach dem Ort der Produktion verteilt. Seit der Steuerreform von 1969 erfolgte die Verteilung nach dem Wohnsitzprinzip. Ein Einnahmeausgleich müsste über den Länderfinanzausgleich oder die Zuweisung der Länder an die Kommunen erfolgen.

c) Kritik an der Sozialproduktsberechnung als Wohlstandsmaßstab

Das System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung weist eine Reihe von Schwächen auf, die die Aussagekraft der Sozialproduktsgrößen als Wohlstandsmaß abschwächen. Dennoch wurde bis heute kein alternatives Maßsystem gefunden oder etabliert, welches an diese Stelle treten könnte. Umkehrt lässt sich sagen, dass bei allen bekannten Problemen zum Informationsgehalt einer Aussage wie "Das BSP wächst um 3%!" diese Größe einen politischen Eigenwert erhalten hat. Um so wichtiger also ist es, die Kritikpunkte zu kennen.

1. Erfassungsfehler

Die Erfassungsgenauigkeit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung weist einen Schwankungsbereich von +/- 2-5% auf. Dieses bedeutet bei einem Bruttosozialprodukt von ca. 2826 Mrd.DM in 1991 einen maximalen Schwankungsbereich von fast 300 Mrd.DM. Da Erfassungsfehler sicher nicht von einem Jahr zum anderen völlig verschieden auftreten, dürfte nicht der gesamte Schwankungsbereich von Bedeutung für die Aussagekraft sein.

2. Sozialprodukt - Inflation

Herrscht in einer Volkswirtschaft nicht völlige Geldwertstabilität, so steigt das Sozialprodukt im Zeitablauf allein durch Geldentwertung. Will man diesen Effekt ausschalten, so ist das Sozialprodukt im Vergleich mehrerer Jahre um die Inflationsrate zu korrigieren. Man spricht dann vom realen Sozialprodukt.

3. Sozialprodukt - Einkommensverteilung

Ein Wachstum des BSP kann zugleich mit wachsender Armut großer Teile der Bevölkerung verbunden sein. Insofern ist ein steigendes BSP keine Garantie für steigenden Wohlstand Aller oder auch nur der Mehrheit der Bevölkerung. Andererseits wird jedoch durch die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die Einkommensverteilung in einem Land transparent und berechenbar.

4. Sozialprodukt - Bevölkerungsentwicklung

Wächst die Bevölkerung schneller als das reale Sozialprodukt, wie dieses in einigen Entwicklungsländern der Fall ist, so nimmt der faktische Wohlstand der Bevölkerung ab. Ein realistisches Bild ist insofern nur zu gewinnen, wenn das Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung betrachtet wird. Am Beispiel Chinas ist festzustellen, dass dort eine Gesellschaft den Wohlstand nicht nur über eine Steigerung der Güterproduktion sondern auch über eine rigide Einschränkung des Bevölkerungswachstums zu erhöhen trachtet. Der hier betrachtete Kritikpunkt an der Sozialproduktsberechnung kann auch im Bereich regionaler Analysen Bedeutung haben. Ist eine Region wirtschaftlich rückständig, so kann eine Anpassung an das allgemeine Wertschöpfungsniveau entweder über eine Erhöhung der Produktion (Aktivsanierung) oder über die Abwanderung von Einwohnern realisiert werden (Passivsanierung). Beide Varianten könnten aus Sicht der Sozialproduktsrechnung (BSP/Kopf) ggf. zum gleichen Ergebnis führen. Die Wohlstandswirkung auf die Region wäre gleichwohl stark unterschiedlich.

5. Sozialprodukt - häusliche Wertschöpfung

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden nur Leistungen erfasst, die über Märkte bewertbar sind. Folglich bleiben Leistungen, die in den Haushalten selbst oder als Tauschbeziehungen zwischen Haushalten erbracht werden (Hausfrauen- oder -männerarbeit, Nachbarschaftshilfe) unberücksichtigt. Mit höherer Erwerbsquote wird somit das Sozialprodukt tendenziell steigen. Ob hiermit eine Wohlstandssteigerung im gleichen Maße verbunden ist, bleibt jedoch offen.

6. Sozialprodukt - Schattenwirtschaft

Wie zuvor ausgeführt gehen in das Sozialprodukt Leistungen ein, die durch Märkte bewertet werden. Auch hier werden jedoch nicht alle faktisch erbrachten Leistungen erfasst. Schwarzarbeit, Leistungen ohne Rechnung - d.h. unter Hinterziehung der fälligen Mehrwertsteuer - bezeichnet man als sogenannte Schattenwirtschaft. Wie hoch der Anteil dieser Leistungen am BSP ist, kann naturgemäß nur vermutet werden. Sicher ist, dass der Anreiz, in die Schattenwirtschaft auszuweichen, mit der Belastung durch Steuern und Sozialabgaben wächst.

7. Bewertung staatlicher Leistungen

Die Wertschöpfung wird im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu Marktpreisen bewertet. Da für viele staatliche Leistungen keine Marktpreise existieren, ist ein Ersatz erforderlich. Staatliche Leistungen werden daher mit dem Wert angesetzt, der für ihre Erstellung erforderlich ist (Bewertung zu Beschaffungspreisen oder zu Faktorkosten).

8. Sozialprodukt - Schäden an Umwelt und Gesundheit

Treten durch industrielle Produktion Schäden an der Umwelt oder an der Gesundheit der Beschäftigten auf, so sind "Reparaturmaßnahmen" erforderlich, um die Ausgangssituation wenigstens annähernd wieder herzustellen. Diese Aktivitäten erhöhen rechnerisch das BSP, obwohl nicht von einer Wohlstandssteigerung gesprochen werden kann.

9. Sozialprodukt - Verhältnis Arbeit/Freizeit

Angesichts der gegenwärtigen Wachstumsschwäche unserer Wirtschaft gehen einige Industriebetriebe, wie der Volkswagenkonzern, dazu über, mit der Vier-Tage-Woche Entlassungen zu vermeiden. Bei annähernd konstantem Produktionsvolumen erhöht sich die Freizeit der Beschäftigten. Mag dieses Modell auch aus wirtschaftlicher Not geboren sein, so könnte doch ein Gewöhnungseffekt eintreten. Mehr Urlaub und Freizeit hat zweifellos eine Wohlstandswirkung. Diese wird im BSP jedoch nicht erfasst. Hier zählt nur das Wirtschaftswachstum.

10. Sozialprodukt - Grenzen des Wachstums

Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erfasst die Wertschöpfung einer Volkswirtschaft oder einer Region für eine Periode. Im Gegensatz zum betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen ist hier jedoch keine Vermögensrechnung integriert. D.h. wir berechnen, welche Leistung unsere Wirtschaft in einem Jahr erbracht hat, berücksichtigen jedoch nicht, wie sich diese Wirtschaftsleistung auf unseren Gesamtbestand und -wert unserer Ressourcen auswirkt. Spätestens seit dem Bericht des Club of Rome zu den Grenzen des Wachstums von 1973 ist jedoch einer breiteren Öffentlichkeit bewusst, dass natürliche Ressourcen nicht unerschöpflich sind.

Da aus dieser sicher nicht vollständigen Liste von Kritikpunkten deutlich wird, dass die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Wohlstandsmaßstab Defizite hat, wird versucht, es zu korrigieren oder zu ergänzen. Beispiele hierfür sind Versuche zur Berechnung eines Ökosozialprodukts (Berücksichtigung von Umweltschäden durch Produktion und Verbrauch) oder die Diskussion um soziale Indikatoren. Die UNO beurteilt Länder z.B. nach durchschnittlicher Lebenserwartung der Bevölkerung, Analphabetenquote und Einkommen über dem Existenzminimum. Für regionale Situationsvergleiche werden in der BRD ergänzend Größen wie die Lohnentwicklung, Arbeitslosenquote und Arbeitsplatzentwicklung sowie die Infrastrukturausstattung herangezogen¹⁾.

5.2 Entwicklungsvoraussetzungen einer Region

Im Abschnitt 5.1 hatten wir uns mit dem volkswirtschaftlichen Messinstrumentarium als Basis für Ausgangsbeschreibungen der kommunalen Wirtschaftsstruktur beschäftigt. Nun sind hierauf aufbauend die **Entwicklungsvoraussetzungen für die kommunale Wirtschaftsstruktur** einzugrenzen, damit ein Verständnis für realistische Entwicklungsziele geweckt wird. In der Überschrift dieses Abschnitts ist von Entwicklungsvoraussetzungen der Region und nicht von kommunalen Entwicklungsvoraussetzungen die Rede. Dieser begriffliche Unterschied zur Kapitelüberschrift 'Kommunale Strukturpolitik' ist beabsichtigt. Die wirtschaftliche Lage einer Stadt lässt sich mit mehr oder weniger geeigneten Maßzahlen innerhalb definierter Grenzen der Gebietskörperschaft beschreiben. Das Entwicklungspotential der Wirtschaft einer Stadt gehorcht diesen administrativen Grenzen nicht. Hier spielt das individuelle Verhalten wirtschaftlicher Entscheidungsträger, ihr Informationsradius, ihre Mobilität oder räumliche Bindung eine wesentliche Rolle.

¹⁾ Vgl. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Raumordnungsbericht 1991, Bundestagsdrucksache 12/1098 vom 30.8.91, S. 131 ff.

(1) **Ökonomische Entwicklungsvoraussetzungen** im engeren Sinne:

Produktionsfaktoren, Produktionsfunktion

In der Volkswirtschaftslehre werden die **Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital** unterschieden. Der Einsatz dieser Produktionsfaktoren trägt zum Sozialprodukt bei und wird durch Markteinkommen entlohnt:

<u>Produktionsfaktor:</u>	<u>Markteinkommen:</u>
Arbeit	Löhne, Gehälter, Beamtenbesoldung
Boden	Pacht, "Bodenrente"
Kapital	Unternehmergewinn

Auf die große Bedeutung des Produktionsfaktors Arbeit für die regionale Wirtschaftsentwicklung waren wir bereits im Kapitel 4 ausführlich eingegangen. An dieser Stelle reicht daher der wiederholende Hinweis darauf, dass die hinreichende Verfügbarkeit von Arbeitskräften in quantitativer und qualitativer Hinsicht eine entscheidende Entwicklungsvoraussetzung einer Region darstellt. Quantitativ lässt sich die Arbeitsmarktsituation durch die Zahl der Erwerbstätigen oder unselbständig Beschäftigten insgesamt sowie durch das Verhältnis Arbeitssuchender zu den offenen Stellen beschreiben. Von noch größerer Bedeutung für die Entwicklung der Wirtschaft ist jedoch, ob die Arbeitssuchenden auch die von den Betrieben benötigten Qualifikationen besitzen. Der große und differenzierte Arbeitsmarkt, auf dem Beschäftigte aller Berufssparten und Ausbildungsniveaus verfügbar sind, ist insofern ein großer Entwicklungsvorteil aller Ballungsräume. Schließlich spielt natürlich auch der für den Faktor Arbeit zu entrichtende Preis, das Lohnniveau, eine wichtige Rolle.

Im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Betrachtungen für Industriestaaten spielt heute der Faktor Boden als Sammelbegriff für die natürlichen Produktionsvoraussetzungen (Bodenschätze, landwirtschaftliche Nutzfläche, Standort für Leistungserstellung) nur eine geringe Rolle, da sich diese Ausgangsbasis wirtschaftlicher Tätigkeiten kaum verändert. Wirtschaftswachstum wird weitgehend auf quantitative oder qualitative Veränderungen bei den Faktoren Arbeit und Kapital zurückgeführt. Diese Geringschätzung der Bedeutung des Produktionsfaktors Boden ist sowohl bei globaler als auch bei lokaler und regionaler Betrachtung unzutreffend. Im Hinblick auf die globale Situation sei hier nur auf die Diskussion um die Grenzen des Wachstums wegen schwindender natürlicher Ressourcen, die Ernährungsprobleme für eine wachsende Weltbevölkerung und die zunehmende Bedeutung erträglicher Umweltbedingungen als Lebensvoraussetzung hingewiesen¹⁾. Aus lokaler Sicht ist der Faktor Boden ebenfalls ein entscheidender Engpassfaktor wirtschaftlicher Entwicklung. Bei einer Bewertung von Standortbedingungen spielen zwei unterschiedliche Dimensionen eine wichtige Rolle. Einerseits werden natürliche Produktionsvoraussetzungen wie Bodenschätze näher betrachtet. Andererseits ist der Faktor Boden eingegrenzt auf die Verfügbarkeit und Qualität verfügbarer Gewerbeflächen von großer Bedeutung.

¹⁾ Zur Überblicksinformation vgl. z.B. Club of Rome: Die Globale Revolution, Hamburg 1991

Auf diese Aspekte werden wir noch näher eingehen. Da zudem eine wichtige Aufgabe öffentlicher Verwaltung auf lokaler und regionaler Ebene gerade darin besteht, unterschiedliche Nutzungsansprüche an den Faktor Boden zu planen und zu regulieren, haben wir hierfür ein separates Kapitel vorgesehen (Kap. 6).

Bereits zu Beginn dieses Kapitels haben wir die Vermutung wiedergegeben, dass der Produktionsfaktor Kapital als knapper Faktor oder Engpassfaktor die Entwicklung einer Region bestimmen könnte. Diese Hypothese liegt jedenfalls der traditionellen regionalen Strukturpolitik und ihrem Instrumentarium der Investitionszulagen zugrunde. Unter dem Produktionsfaktor Kapital versteht man die Summe aller für die Erstellung von Gütern und Diensten verfügbaren dauerhaft nutzbaren Produktionsvoraussetzungen. Will man näher bestimmen, worum es beim Produktionsfaktor Kapital geht, so ist zunächst zwischen Geldkapital und Realkapital zu unterscheiden. In einer Volkswirtschaft/Region ist durch Sparen eine große Summe an Geldvermögen vorhanden. Soweit dieses Vermögen für die Investition in Unternehmen vorgesehen ist, wird es auch als Geldkapital bezeichnet. Erst dann, wenn vom verfügbaren Geld tatsächlich Maschinen oder andere dauerhaft nutzbare Wirtschaftsgüter für den Einsatz bei der Leistungserstellung beschafft wurden, spricht man von Realkapital. Die in Geld bewertete Summe dieses Realkapitals wird auch als Kapitalstock bezeichnet. Der Kapitalstock einer Volkswirtschaft/Region vermindert sich durch Abschreibungen, er wird durch Nettoinvestitionen erhöht. Die gesamte Summe der Investitionen in einer Periode (= Bruttoinvestitionen) verändert jedoch die Struktur des Kapitalstocks. Anstelle alter abgeschriebener Maschinen werden neue beschafft. Mittel aus Branchen mit schlechteren Zukunftsaussichten fließen in neue Verwendungszwecke mit besseren Gewinnerwartungen. Von Bedeutung ist schließlich noch die unternehmerische Absicht des Investors. Je nach dem betrieblichen Ziel der Investitionen spricht man von Rationalisierungsinvestitionen oder von Erweiterungsinvestitionen.

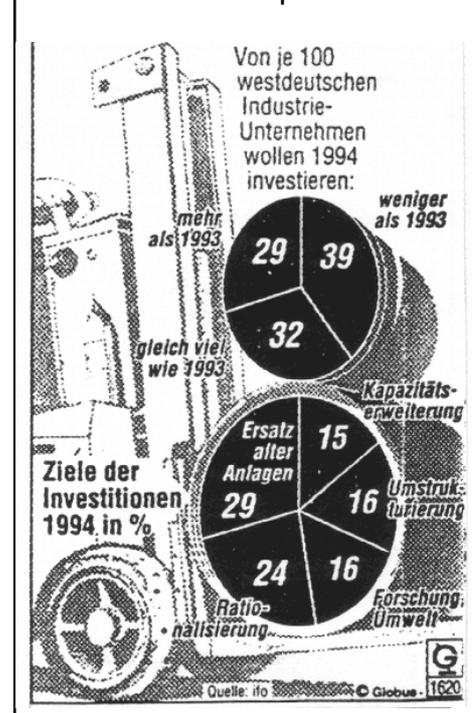
Die Problematik dieser Begriffe besteht darin, dass sie nicht eindeutig definiert sind und im Alltagsgebrauch mit den Begriffen Ersatzinvestitionen und Nettoinvestitionen verwechselt werden. Wie in der nachstehenden Grafik zu erkennen, werden Angaben zu den Investitionszielen aus der Befragung von Unternehmern gewonnen. Die Angaben dürften nur begrenzt zuverlässig sein, da kein gemeinsames Begriffsverständnis unterstellt werden kann. Wenn man die Begriffe Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestition genauer bestimmen will, so könnte man als Maßgröße und Unterscheidungsmerkmal entweder die erstellbare Stückzahl von Leistungen, den Umsatz oder die Beschäftigtenzahl eines Unternehmens zugrundelegen. Gehen wir vom ersten Merkmal aus, so wären Rationalisierungsinvestitionen solche Beschaffungen von Realkapital, bei denen eine konstante Zahl von Leistungen kostengünstiger erstellt werden kann.

Erweiterungsinvestitionen lägen vor, wenn mit den beschafften neuen Maschinen eine größere Stückzahl produziert werden kann.

Hiervon könnte man noch reine Ersatzbeschaffungen trennen, die weder an Produktionskosten noch an der Produktionskapazität etwas ändern.

Da der letztere Fall nach einigen Jahren der Nutzungsdauer relativ selten auftritt, muss man davon ausgehen, dass die Mehrzahl aller Investitionen beide Effekte haben kann. Auch die zur Erweiterung der Leistungsfähigkeit beschafften neuen Maschinen werden i.d.R. zur Rationalisierung der Produktionsverfahren beitragen. Auch beim Produktionsfaktor Kapital lässt sich eine quantitative und eine qualitative Komponente unterscheiden. Die quantitative Messung erfolgt über die vorstehend erläuterten Begriffe. Die Leistungsfähigkeit des Sachvermögens der Wirtschaft im Zusammenspiel mit Rohstoffen und den Beschäftigten hängt daneben jedoch in starkem Maße vom Stand der Technik ab. Teure Maschinen, gerade beschafft und deshalb im Betriebsvermögen noch hoch bewertet, können durch Erfindungen rasch entwertet werden. So waren in der Drucktechnik früher teure Satzautomaten üblich.

Abb. 8 Investitionspläne 1994



Mit dem Vordringen der Personal-Computer waren plötzlich identische Leistungen mit wesentlich billigeren Maschinen erzeugbar. Das Ergebnis lässt sich am Verhältnis von Produktionsfaktoreinsatz zur Leistung (Sozialprodukt) ablesen. Leider fällt es jedoch ebenso schwer, die qualitative Veränderung des Produktionsfaktors Kapital selbst genau zu erfassen, wie dieses beim Faktor Arbeit der Fall ist.

Als ein Ausweg aus dieser Problematik wird diskutiert, ob nicht sinnvoll wäre, einen separaten Produktionsfaktor "technischer Fortschritt" zu definieren. Wenn man das Verhältnis von Produktionsergebnis (Sozialprodukt der Region) und Faktoreinsatz in dieser Weise beschreiben wollte, hieße dass zum Beispiel:

Das Bruttoinlandsprodukt der Region X hängt davon ab, wie viele Arbeitsstunden (Arbeitskräfte * durchschnittliche Arbeitszeit), wie viele natürliche Produktionsvoraussetzungen (Faktor Boden) sowie wie viel Kapital eingesetzt werden und in welchem Maße technischer Fortschritt stattfindet.

Eine derartige Formulierung wird auch als Produktionsfunktion bezeichnet. Die Problematik des oben angedeuteten Ausweges liegt darin, dass die Funktion solange nicht näher bestimmbar ist, solange es uns nicht gelingt, den technischen Fortschritt anders als über das Produktionsergebnis zu messen. Wir gehen daher davon aus, die **Produktionsfunktion** klassisch zu definieren:

$$Y = f(A, B, K)$$

oder:

Das Sozialprodukt einer Region hängt vom Einsatz an Arbeit, Boden und Kapital ab. Steigerungen des Sozialprodukts, die sich nicht durch quantitative Veränderungen des Faktoreinsatzes erklären lassen, sind dann vermutlich durch qualitative Veränderungen entstanden. Eine ursächliche Zurechnung lässt sich jedoch nicht beweisen, wenn die Faktorqualität nicht eindeutig messbar ist.

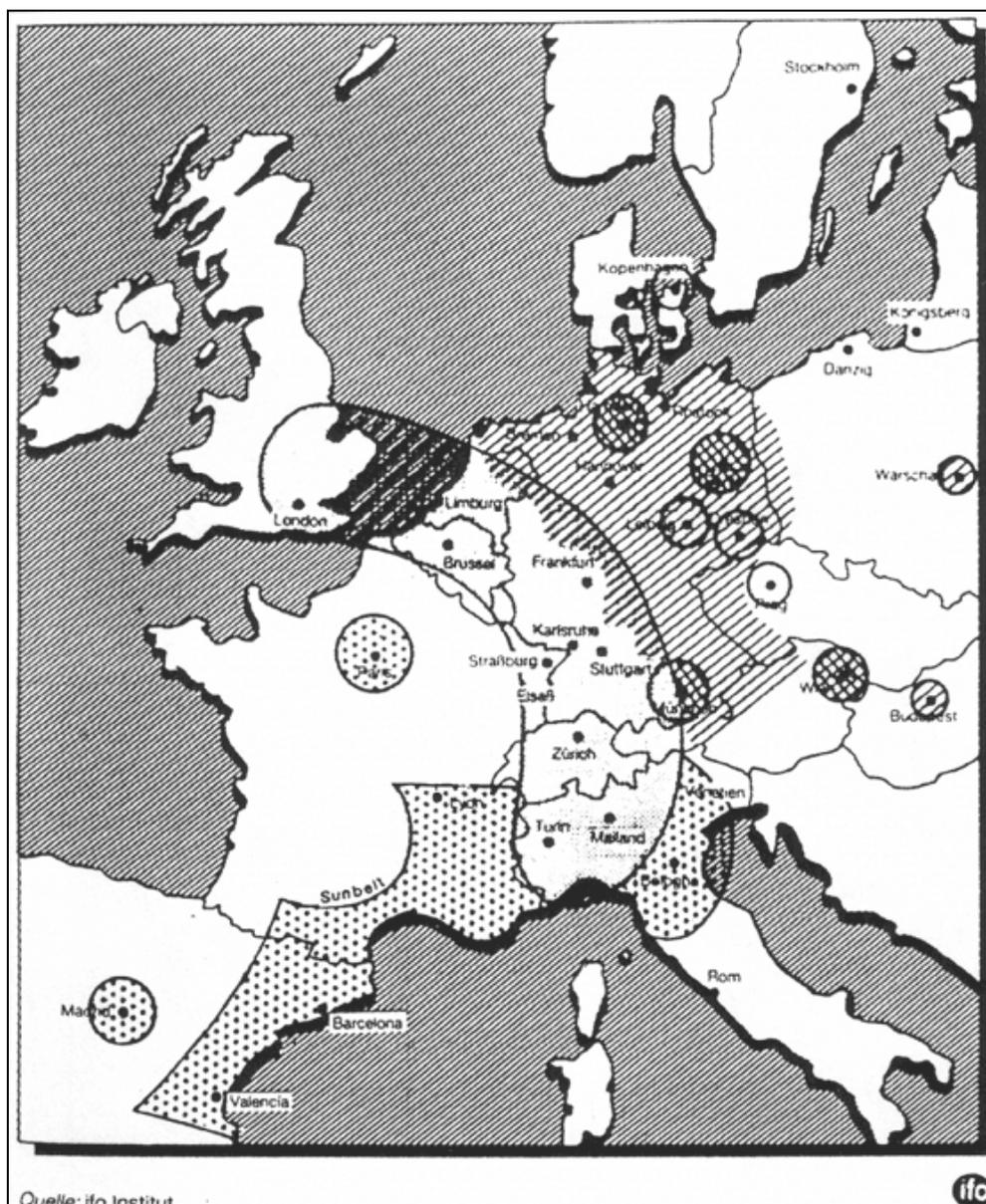
(2) Weitere Standortfaktoren

Unsere Ausgangsfrage lautete "Entwicklungsvoraussetzungen der Region?". Es ist daher zweckmäßig, eine Auflistung weiterer Standortfaktoren nach dem Kriterium zu unterteilen, welche Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Zunächst sind daher die regional kaum beeinflussbaren Bedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung zu benennen. Solche Standortfaktoren sind:

- natürliche Standortfaktoren wie Klima, Bodenschätze und natürliche Verkehrswege,
- historisch-politische Standortfaktoren wie territoriale Grenzen, Lage politisch administrativer Zentren,
- Lage zu Beschaffungs- und Absatzmärkten der Region.

Versucht man, die aus den vorgenannten Standortfaktoren resultierende Lagegunst eines Raumes zu beschreiben, so ergeben bildhafte Darstellungen wie die im folgenden wiedergegebene Darstellung des ifo Institutes

Abb. 9: Wirtschaftszentren im geopolitisch neuen Europa



Da regionale Entscheidungsträger an den Lagebedingungen der Region nichts verändern können (von seltenen Ausnahmen wie der Verlagerung des Regierungssitzes von Bonn nach Berlin abgesehen) sind aus regionaler Sicht die Standortfaktoren wichtiger, die regional gestaltbar sind:

- **materielle Infrastruktur**

Hierbei handelt es sich um Einrichtungen der Ver- und Entsorgung für Wirtschaft und Haushalte wie alle Einrichtungen des Verkehrssystems, der Versorgung mit Energie (Strom, Gas usw.) und Wasser. Ferner sind hier Einrichtungen zu nennen, die den Betrieben und Haushalten eine problemlose und umweltgerechte Entsorgung ermöglichen wie das Kanalisationssystem, Deponien oder Abfallbehandlungsanlagen. Neben der Verfügbarkeit von Einrichtungen der materiellen Infrastruktur spielen die Infrastrukturkosten und vor allem die Versorgungssicherheit eine wichtige Rolle. So ist heute nicht allein entscheidend, ob eine günstige verkehrsmäßige Erschließung vorliegt und wie hoch die **Transportkosten** als traditionell wichtiger Standortfaktor sind. Daneben ist auch von Bedeutung, ob die verkehrsmäßige Erschließung Versorgungssicherheit bietet, Lieferverflechtungen z.B. nach dem "just in time" Konzept zulässt oder nicht.

- **soziale Infrastruktur**

Zur sozialen Infrastruktur zählen alle öffentlichen und privaten Einrichtungen, die den Bereichen Bildung, Gesundheit, Kultur, Sport und Unterhaltung zuzurechnen sind. Ohne ein Angebot von Kindergärten, differenziertem Schulsystem, Weiterbildungseinrichtungen, Hochschulen und Krankenhäusern in zumutbarer Entfernung und Einrichtungen, die wie Theater, Kinos, Veranstaltungszentren die Freizeitbedürfnisse befriedigen, ist eine Region für Arbeitnehmer unattraktiv. Es wird schwer fallen, qualifizierte Arbeitnehmer zum Umzug in eine solche Gegend zu bewegen. Schlimmer noch, junge, gut qualifizierte Arbeitnehmer werden die erste Gelegenheit zur Abwanderung nutzen. Zu den Einrichtungen der sozialen Infrastruktur gehört sicher auch eine funktionsfähige öffentliche Verwaltung. Eine aktuell besonders bedeutsame Fragestellung in der Standortkonkurrenz ist z.B. die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung, Planungs- und Genehmigungsverfahren in kalkulierbaren Zeiträumen zu einem Abschluss zu bringen.

- **interne und externe Ersparnisse der Leistungserstellung**

Relative Standortvorteile bei der Erstellung von Leistungen, ob im produzierenden Gewerbe oder im Dienstleistungsbereich, können sich einmal aus betriebsinternen Vorteilen und zum anderen aus "Synergieeffekten" am Ort ergeben. Die betriebsinternen Vorteile resultieren zumeist aus den mit der Massenproduktion sinkenden Durchschnittskosten der Leistungserstellung. Dieser wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeit verdanken ganze Stadtteile oder Städte ihr Wachstum (Siemensstadt - Elektroindustrie, Wolfsburg - Automobilbau, Leverkusen - Chemie). Für die regionale Strukturpolitik interessanter - weil eher beeinflussbar - sind die externen Ersparnisse der Leistungserstellung. Hierbei handelt es sich zum ersten um regionale Vorteile, die sich aus der Konzentration von Branchen an einem Ort ergeben. Beispiele hierfür sind die Schmuckindustrie in Idar-Oberstein, die Uhrenindustrie im Schwarzwald oder die Erstellung von Klingen in Solingen.

Die Vorteile dieser Branchenkonzentration beruhen nicht nur auf Imageeffekten (Messer aus Solingen) sondern vor allem auf der Spezialisierung im Know-how. Es gibt einen Arbeitsmarkt mit einschlägiger Fachqualifikation. Die Unternehmer profitieren von den Kenntnissen am Ort über die besten Rohstoffe, Fertigungsverfahren und organisierte Absatzwege. Die Strukturpolitik der Region kann spezialisierte Branchen durch maßgeschneiderte Infrastruktureinrichtungen stärken. Für die Region ist eine derartige Branchenkonzentration vorteilhaft, solange die am Ort dominierende Branche sich allen Marktentwicklungen anpasst und konkurrenzfähig bleibt. Gelingt dieses nicht, ergibt sich als Folge von Monostrukturen eine Anpassungskrise. Neben den Vorteilen der Branchenkonzentration lassen sich externe Ersparnisse der Leistungserstellung aber auch Folge der reinen Regionsgröße und -dichte nachweisen. In Ballungsräumen oder verdichteten Ballungszentren finden Unternehmen neben einer ausdifferenzierten Infrastruktur einen Arbeitsmarkt, der alle erforderlichen Qualifikationen am Ort bietet. Daneben wird durch die Vielfalt von Kommunikationsmöglichkeiten ein soziales Klima begünstigt, welches als neuerungsfreundlich bezeichnet werden kann. Die Verbindungen von Unternehmen zu einschlägigen Einrichtungen für Forschung und Entwicklung am Ort soll Innovationen begünstigen. Verfügt eine Region branchenübergreifend über derartige Bedingungen, spricht man auch von einem Wachstumspol. Diesen Vorteilen der Ballung stehen natürlich auch Nachteile gegenüber. Das Lohnniveau und die Lebenshaltungskosten liegen höher, Ballungsräume weisen schlechtere Umweltbedingungen, höhere Kriminalitätsraten und höhere Steuer- und Abgabebelastungen auf. Diese Umstände verdrängen insbesondere flächenintensive Betriebe und bauwillige Bürger ins Umland (suburbanes Wachstum).

- **Umweltbedingungen, Wohn- und Freizeitwert**

Mit einer Verbesserung des Verkehrssystems sowie vor allem mit dem Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur wächst der Anteil wirtschaftlicher Aktivitäten, die nicht an einen bestimmten Ort gebunden sind. Fragt man Menschen wo sie leben wollen, so spielen neben den Infrastruktur- und Freizeitangeboten der großen Städte vor allem eine intakte Umwelt und eine ruhige Wohnlage eine große Rolle. Wem es gelingt dort arbeiten zu können, wo er auch Urlaub machen möchte, der hat offensichtlich eine attraktive Standortkombination gefunden. Dieser Trend könnte erklären, warum neben der Anziehungskraft der großen Zentren auch landschaftlich und klimatisch günstige Regionen attraktiv sind.

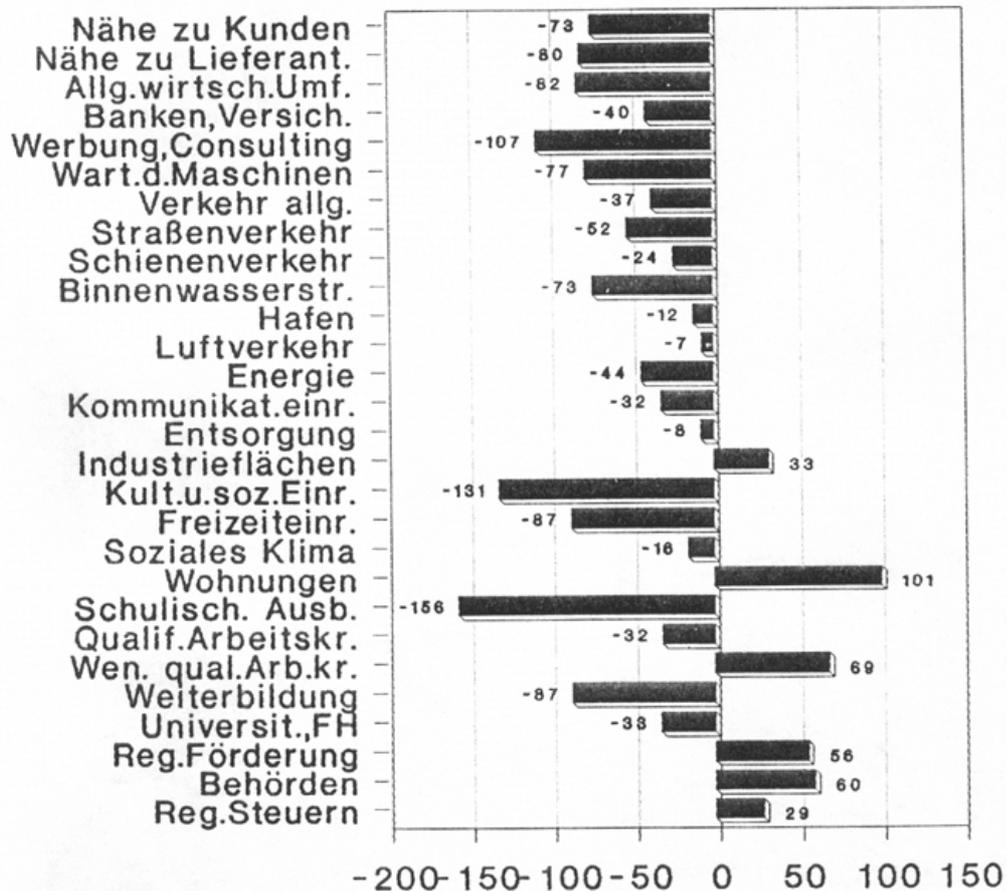
Abb. 10: Determinanten der regionalen Entwicklung

<u>Natürliche Standortfaktoren</u>	Klima, Bodenschätze, natürliche Verkehrswege u.a.
<u>Historisch-politische Standortfaktoren</u>	territoriale Grenzen, Handelshemmnisse, Lage politisch-administrativer Zentren, öffentliche Subventionen
<u>Ökonomische Standortfaktoren</u>	
1. Produktionsfaktoren	
• Arbeit	Menge, Qualifikation, Lohnniveau
• Boden	Gewerbeflächen nach Menge und Lage, Preis/m ²
• Kapital	Umfang und Struktur des Anlagekapitals, Unternehmenssitze
2. Transportbedingungen	
	Erschließung für Verkehr, Transportkosten, Lage zu Rohstoff- und Beschaffungsmärkten, Lage zu Absatzmärkten
3. Interne Ersparnisse der Leistungserstellung	
	Großbetriebsvorteile, sinkende Durchschnittskosten
4. Externe Ersparnisse der Leistungserstellung	
	Kontaktvorteile bei Branchenkonzentration Agglomerationsvorteile
5. Sonstige Standortfaktoren	
	sonst. materielle Infrastruktur soziale Infrastruktur Umweltsituation, Entsorgung Wohn- und Freizeitwert

Nimmt man alle erwähnten Aspekte zusammen und differenziert sie noch weiter, so ergeben sich Beschreibungen von Regionen nach ihrer relativen Standortgunst. Befragt man hierzu potentielle Investoren, so erhofft man sich eine Rückmeldung, die öffentliche Entscheidungen zu Infrastrukturinvestitionen steuern hilft, um die Region für Investoren attraktiv zu machen. Ein Beispiel hierfür wird im folgenden wiedergegeben:

Abb. 11: Qualität der Standortfaktoren in Bremen im Vergleich zu Hamburg

Standortfaktoren



1) Differenz der Prozentsalden aus positiven und negativen Unternehmensurteilen (Gewichtung: sehr positiv:+2; positiv:+1; nicht relevant: 0; negativ:-1; sehr negativ:-2)

Quelle: mündliche Umfrage Ifo Instituts/Kienbaum Unternehmensberatung, 1991

Eine Auswertung des vorstehenden Beispiels müsste zu folgenden Schlussfolgerungen führen: Um Investoren anzulocken, wäre in Bremen vor allem die schulische Ausbildung und das Angebot kultureller und sozialer Einrichtungen zu verbessern. Defizite Hamburgs liegen nach dem Schaubild vor allem im Wohnungssektor. Nun sind derartige Schlussfolgerungen mit einiger Vorsicht zu genießen. Zunächst handelt es sich bei den präsentierten Ergebnissen um Auswertungen einer Befragung. Ob alle befragten Unternehmen die relative Qualität schulischer Angebote beurteilen können, mag dahingestellt bleiben. Wenn es keine fundierten Urteile sind, die zum Ergebnis führten, so sind es ja vielleicht doch entscheidungserhebliche Vorurteile.

Die wichtigere Frage ist dann, ob einer negativen Beurteilung eines Standortes auch Entscheidungen über Standortverlagerungen folgen. Empirische Untersuchungen über die Bedeutung von Standortfaktoren für das regionale Wachstum geben hier leider wenig verlässliche Auskünfte. Auch Unternehmer verhalten sich offensichtlich nicht modellhaft rational und investieren vor allem im vertrauten Umfeld. Dieses mag bei multinationalen Konzernen, die neue Produktionsstandorte suchen, anders sein. Da bei geringer werdenden gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten derartige Ansiedlungsfälle jedoch selten sind, muss es uns eher um die Wachstumsbedingungen vor Ort gehen.

5.3 Sektoren, Branchen, Entwicklungstheorien

Bereits in den Kommentaren zur Entstehungsrechnung des Sozialproduktes (vgl. 5.1) hatten wir darauf hingewiesen, welche Aussagemöglichkeiten eine nach Sektoren oder Branchen der Wirtschaft sortierte Statistik als Grundlage strukturpolitischen Handelns ggf. zulassen könnte. Wenn es gelingt die Gefahr von Monostrukturen aufzudecken, wachstumsstarke von wachstumsschwachen Bereichen zu unterscheiden oder in weiteren Schritten Branchen, die krisensichere gut bezahlte Arbeitsplätze bieten von solchen zu trennen, die eher gefährdet erscheinen oder auch in ihren Einkünfte von der Funktionsfähigkeit anderer Branchen abhängen, so wäre hiermit viel für praktizierte Strukturpolitik gewonnen.

Betrachtet man zunächst die Gliederung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung so stößt man auf eine Unterteilung der Wertschöpfungsentstehung nach Grobsektoren:

1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei
2. Warenproduzierendes Gewerbe
3. Handel und Verkehr
4. sonst. Dienstleistungsunternehmen
5. Staat, priv. Haushalte etc.

Abb. 12: Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen (in Preisen von 1995)

Jahr ¹⁾	Produzierendes Gewerbe				Dienstleistungsbereiche				Produzierendes Gewerbe				Dienstleistungsbereiche				Deutschland Mrd Euro	Deutschland Mrd Euro	Jahr									
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	zusammen	Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe		zusammen	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	zusammen	Produzierendes Gewerbe		zusammen	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	zusammen	Dienstleistungsbereiche		zusammen	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei				zusammen	zusammen							
			Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe				Baugewerbe	Handel, Gastgewerbe und Verkehr				Finanzierung, Vermittlung und Unternehmensleistungen	öffentliche Dienstleistungen								Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbeitendes Gewerbe	Energie- und Wasserversorgung	Baugewerbe	Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzierung, Vermittlung und Unternehmensleistungen	öffentliche Dienstleistungen
1991	1.414,19	19,69	514,62	430,48	11,04	387,26	32,18	84,14	879,88	250,72	342,68	286,48	93,13	1.598,27	20,08	559,62	456,33	10,86	410,59	34,88	103,29	1.018,57	282,12	403,62	332,83	108,46	1991	
1992	1.518,90	19,98	534,61	434,69	10,90	391,03	32,76	99,92	964,31	265,00	382,03	317,28	101,10	1.635,01	21,27	556,75	445,91	10,39	401,33	34,19	110,84	1.056,99	293,26	417,91	345,82	110,40	1992	
1993	1.535,37	19,66	515,38	410,92	11,08	366,66	33,18	104,46	1.020,33	271,59	415,26	333,48	105,55	1.619,22	21,72	525,78	415,33	10,68	370,99	33,66	110,45	1.071,72	289,18	431,77	350,77	110,20	1993	
1994	1.626,08	20,82	533,80	420,11	10,06	375,79	34,26	113,69	1.071,46	286,37	436,94	348,15	108,09	1.654,97	20,59	542,87	426,06	9,82	381,70	34,54	116,81	1.091,51	293,66	439,95	357,90	111,44	1994	
1995	1.690,40	21,59	542,35	428,30	9,90	382,24	36,16	114,05	1.126,46	299,45	462,27	364,74	111,63	1.690,40	21,59	542,35	428,30	9,90	382,24	36,16	114,05	1.126,46	299,45	462,27	364,74	111,63	1995	
1996	1.722,07	22,65	539,02	430,06	5,91	382,78	41,37	108,96	1.160,40	297,69	488,65	374,06	113,42	1.709,57	23,02	528,37	418,93	8,38	371,29	39,26	109,44	1.182,18	302,57	484,19	371,42	112,46	1996	
1997	1.760,16	22,89	542,82	438,20	5,32	392,22	40,66	104,62	1.194,45	306,00	508,81	379,64	113,53	1.745,09	22,94	536,45	428,63	6,33	383,99	38,31	107,82	1.182,70	306,01	502,95	373,74	111,66	1997	
1998	1.810,25	22,58	555,99	455,22	5,33	408,06	41,83	100,77	1.231,68	316,42	527,24	388,02	114,22	1.783,00	23,47	542,21	437,26	6,50	392,08	38,68	104,95	1.217,32	314,26	525,93	377,13	111,37	1998	
1999	1.843,18	22,12	553,92	452,99	5,16	408,45	39,38	100,93	1.267,14	322,09	548,30	396,75	115,64	1.823,52	24,76	535,60	430,54	6,77	384,53	39,24	105,06	1.263,16	334,50	546,59	382,07	110,51	1999	
2000	1.885,32	22,53	561,00	463,76	5,22	423,22	35,32	97,24	1.301,79	336,28	560,74	404,77	116,67	1.886,74	24,61	540,04	444,25	5,55	401,69	40,09	102,05	1.312,73	353,45	570,91	388,37	110,66	2000	
2001	1.925,06	23,49	564,63	472,14	4,31	431,27	36,56	92,49	1.336,94	350,46	574,06	412,42	116,72	1.911,47	24,61	540,04	444,25	3,58	400,77	39,90	95,79	1.346,82	367,58	589,65	389,59	109,49	2001	
2002	1.958,89	21,98	564,34	476,68	4,02	435,35	37,31	87,66	1.372,57	353,21	595,11	424,25	118,52	1.919,94	24,12	533,92	443,80	3,56	399,82	40,42	90,12	1.361,90	371,25	595,89	394,76	109,30	2002	
																		Anteil in vH										
1991	100	1,4	36,4	30,4	0,8	27,4	2,3	5,9	62,2	17,7	24,2	20,3	6,6	100	1,3	35,0	28,6	0,7	25,7	2,2	6,5	63,7	17,7	25,3	20,8	6,8	1991	
1995	100	1,3	32,1	25,3	0,6	22,6	2,1	6,7	66,6	17,7	27,3	21,6	6,6	100	1,3	32,1	25,3	0,6	22,6	2,1	6,7	66,6	17,7	27,3	21,6	6,6	1995	
2000	100	1,2	29,8	24,6	0,3	22,4	1,9	5,2	69,0	17,8	29,7	21,5	6,2	100	1,3	29,1	23,7	0,3	21,3	2,1	5,4	69,6	18,7	30,3	20,6	5,9	2000	
2001	100	1,2	29,3	24,5	0,2	22,4	1,9	4,8	69,4	18,2	29,8	21,4	6,1	100	1,3	28,3	23,2	0,2	21,0	2,1	5,0	70,5	19,2	30,8	20,4	5,7	2001	
2002	100	1,1	28,8	24,3	0,2	22,2	1,9	4,5	70,1	18,0	30,4	21,7	6,1	100	1,3	27,8	23,1	0,2	20,8	2,1	4,7	70,9	19,3	31,0	20,6	5,7	2002	

1) Ab 2000 vorläufige Ergebnisse.

Quelle: Sachverständigenratsgutachten 2003

Die Art der Untergliederung mag von geschichtlichen Entwicklungen oder dem Versuch einer funktionalen Einteilung der Wirtschaft geprägt sein. Bedeutung für unsere Fragestellung gewinnt sie auf jeden Fall noch im Zusammenhang mit der Sektorentheorie Fourastiés. Für detaillierte Strukturpolitische Analysen ist diese Untergliederung offensichtlich viel zu grob. Das statistische Bundesamt und die statistischen Landesämter erfassen Umsätze, Beschäftigtenzahlen und Wertschöpfungsbeiträge daher noch nach einer differenzierten Branchenstatistik. Die Branchengliederung für das verarbeitende (oder warenproduzierende) Gewerbe sei mit dem nebenstehenden Beispiel veranschaulicht.

Nutzt man derartige feingegliederte Statistiken zum Vergleich regionaler Daten mit der Situation des Bundesgebietes insgesamt oder auch im internationalen Vergleich, so werden beim zeitlichen Quervergleich der Daten für ein Jahr Strukturunterschiede deutlich.

Nimmt man Längsschnittbetrachtungen der Branchenanteile über Jahre oder Jahrzehnte vor, so gewinnt man ein Bild der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik. Für das oben wiedergegebene Tabellenbeispiel lassen sich kurz zusammengefasst die folgenden Aussagen treffen:

Branchenentwicklung Vergleich Bremen - altes Bundesgebiet 80-94

	<u>Relative Bedeutung</u>	<u>Entwicklung</u>
Grundstoff- und Produktionsgüter	geringer (kaum Chemie)	Schrumpfung/ Stagnation
Investitionsgüter	heute dominant	überproport. Wachstum
Verbrauchsgüter	geringer	Stagnation wie Bund
Nahrungs- und Genußmittel	früher dominant, immer noch überproport.	starke Schrumpfung (insb. Kaffee, Tee)

Auch die detaillierteste Branchenstatistik vermag jedoch noch nicht eine Erklärung zu geben, warum sich Wirtschaftsbranchen in verschiedenen Regionen unterschiedlich gut entwickeln. Hierfür benötigt man als Basis einer sinnvollen regionalen Strukturpolitik regionale oder strukturelle Entwicklungstheorien. In ihrer Addition müssten diese Theorien erklären können, warum welcher Bereich der Wirtschaft an welchem Ort besser oder schlechter wächst als an anderer Stelle. Praktisch beschäftigen sich Ökonomen mit diesem Problem seit den Zeiten des Merkantilismus, theoretische Bemühungen sind seit etwa 170 Jahren bekannt. Um rasch zu aktuellen theoretischen Konzepten zu gelangen, wollen wir die hierfür bedeutsamen älteren Theorien nur kurz vorstellen.

(1) Absolute und komparative regionale Kostenvorteile: Ricardos Basis der Außenhandelstheorie

Hat ein Land oder eine Region für die Erzeugung von Gütern absolute Vorteile bei den Produktionskosten so setzt logischerweise eine Spezialisierung ein. Die Erzeugung von Bananen ist offensichtlich in den Tropen billiger als im gemäßigten Klima. Umgekehrt ist die Situation bei Getreide oder Kartoffeln. Nach Ricardo lohnt sich regionale oder nationale Spezialisierung auch dann, wenn die Kostenvorteile nur relativer (oder komparativer) Art sind.

Sein Beispiel: Die Erzeugung von Wein und Tuch soll in Portugal billiger sein als in England. Der Kostenvorteil beim Wein ist jedoch größer als bei der Tucherzeugung. Im internationalen Warenverkehr lohnt es sich dann für beide Länder, wenn sich Portugal auf die Wein- und England auf die Tucherzeugung spezialisiert. Die Theorie dient bis heute als Argument für Freihandel. Sie hat offensichtlich jedoch auch vor dem Hintergrund natürlicher Standortfaktoren für regionale Spezialisierung der Wirtschaft Bedeutung.

(2) Regionalisierte Grenzproduktivitätstheorie: Die Thünenschen Ringe

Nach Thünen sind im Modell einer isolierten Stadt als Marktort (ohne störende natürliche Faktoren) die Formen (landwirtschaftlicher) Produktion allein von den für ein Gut im Zentrum erzielbaren Erträgen und den mit der Entfernung wachsenden Transportkosten abhängig. Es entstehen um die Stadt Ringe mit unterschiedlicher Intensität der Bewirtschaftung. Neben der partiellen Bedeutung für die landwirtschaftliche Produktion und ggf. die Regionalplanung ländlicher Räume hat das Modell Bedeutung bei Übertragung auf den Bodenmarkt und Fragen der Stadt-Umland-Kooperation. Wir werden hierauf im Abschnitt 6. zurückkommen. Die Herausarbeitung der Transportkosten als Standortfaktor hatte historische Bedeutung. Heute muss man diese Größe sicher eher als Variable betrachten. Die Frage lautet dann, wie sich regionale Arbeitsteilungen verändern, wenn die Transportkosten weiter sinken.

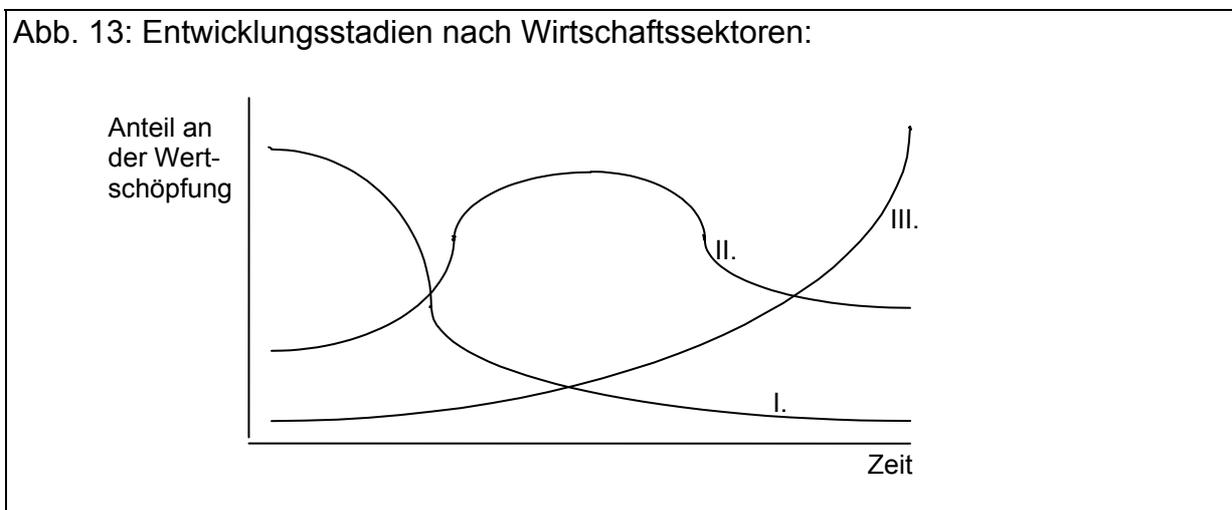
(3) Stadien der Entwicklung nach Wirtschaftssectoren: Fourastié

Oben hatten wir die Sektoren der Volkswirtschaft nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kurz vorgestellt. Die Basis hierfür lieferte Fourastié mit seiner Einteilung in:

- I. **Primärer Sektor:** Urproduktion insb. Landwirtschaft und Fischerei
- II. **Sekundärer Sektor:** Verarbeitendes Gewerbe - Güterproduktion
- III. **Tertiärer Sektor:** Dienstleistungen

Über die reine Einteilung hinaus behauptete Fourastié eine Entwicklung hin zum Tertiären Sektor. Idealtypisch muss man sich das folgende Entwicklungsmuster vorstellen.

Abb. 13: Entwicklungsstadien nach Wirtschaftssectoren:



Betrachtet man die Grafik, so lässt sich Wirtschaftsgeschichte vor dem Hintergrund der relativen Sektorenbedeutung als Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft deuten. Produktivitätsfortschritte in der Landwirtschaft ermöglichten die industrielle Revolution. Rationalisierung und fortschreitende Automatisierung in der Warenproduktion erlauben die Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft. Eine fortschrittliche Region zeichnet sich aus Sicht dieser Theorie durch einen hohen Dienstleistungsanteil an der Wertschöpfung aus.

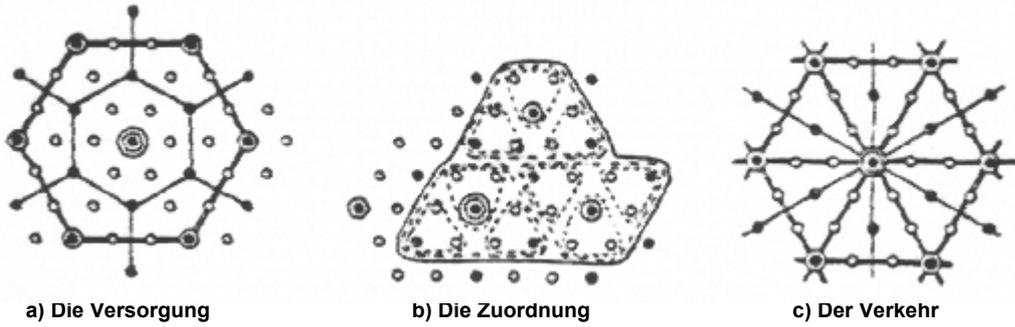
(4) Dienstleistungen als zentrumsbildender Faktor: Christallers Zentrale Orte

Ausgehend von der Frage:

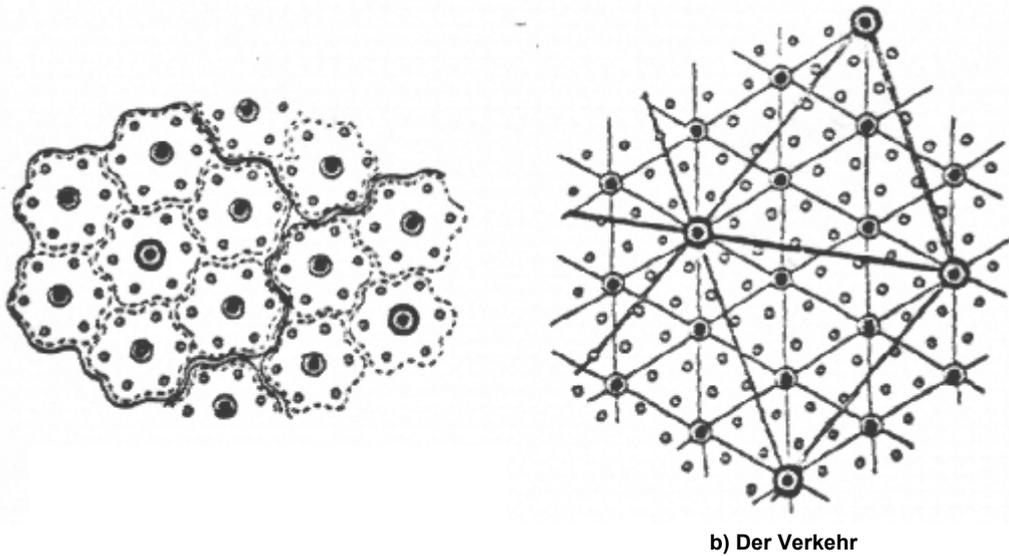
“ Gibt es Gesetze, die die Anzahl, Größe und Verteilung der Städte bestimmen?“⁸ entwickelte Christaller ein noch heute für die Raumordnungspolitik bedeutsames Modell. Wenn es Güter gibt, die nicht zum Kunden transportiert werden können, sondern die der Kunde an einem zentralen Ort in Anspruch nehmen muss, so entstehen hieraus Städte unterschiedlicher Hierarchiestufen in einem logisch definierbaren räumlichen Verteilungsmuster. Nicht transportable Güter sind vor allem öffentliche und private Dienstleistungen wie die Nutzung eines Krankenhauses, der Besuch eines Einkaufszentrums als Ort komprimierter Markinformationen oder der Besuch einer Bildungseinrichtung (Schule, Universität). Nach der Zahl, Qualität und Versorgungsreichweite an einem Ort verfügbaren zentralen Güter ergibt sich die Hierarchie der Städte als Ober-, Mittel- oder Unterzentren für die Versorgung von Bürgern. Zwischen diesen Zentren sind Infrastrukturverbindungen erforderlich (Straßen, Bahnverbindungen). Im logisch deduktiven Modell - z.T. empirisch beobachtbar - ergeben sich die in den folgenden Abbildungen vorgestellten Strukturen.

⁸ Vgl. Christaller, Walter: Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933, S. 11

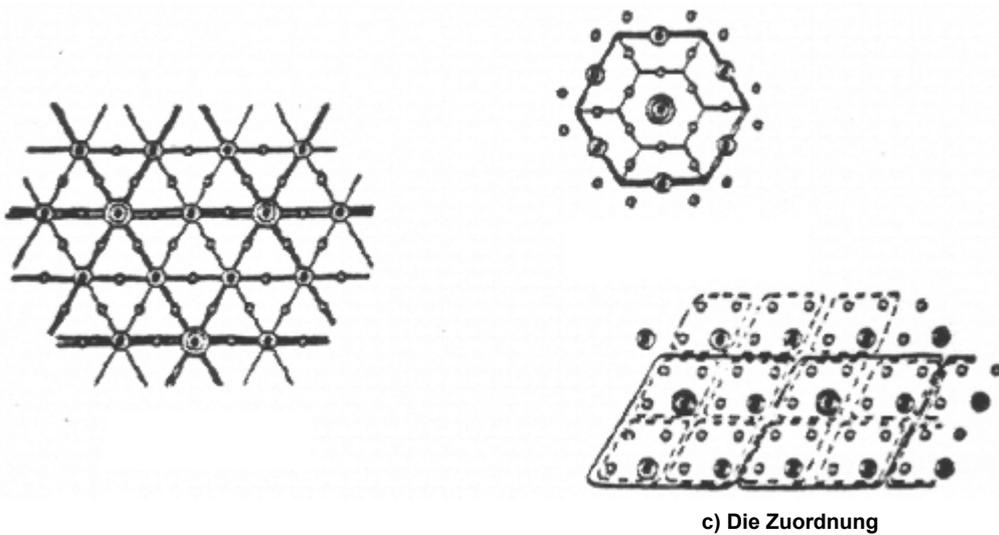
Abb.14: Die Grundformen zentralörtlicher Systeme nach CHRISTALLER



- System der zentralen Orte nach dem Versorgungsprinzip -



- System der zentralen Orte nach dem Zuordnungs- (Verwaltungs-) Prinzip -



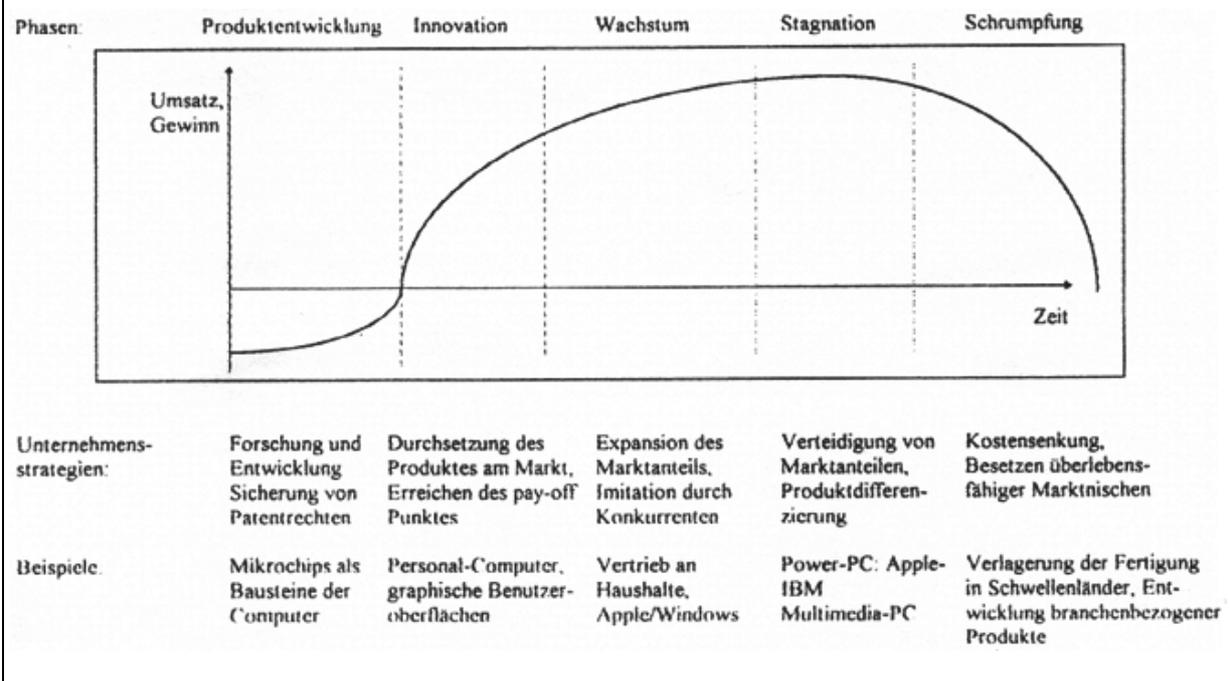
- System der zentralen Orte nach dem Verkehrsprinzip -

Neben der Bedeutung für die Raumordnung und Regionalplanung - auch hier sei wieder auf das nächste Kapitel verwiesen - wirft Christallers Modell für heutige Theorien regionaler Entwicklung vor allem Fragen auf. Die Zentrumsbindung von Dienstleistungsfunktionen ist heute in Anbetracht informationstechnischer Entwicklungen im Dienstleistungssektor nicht mehr statisch zu betrachten. Hier nur ein Beispiel: Das Kino als Dienstleistungszentrum für Audiovisuelle Unterhaltung war durch das Fernsehen seit den 50er Jahren einer starken Konkurrenz ausgesetzt. Wegen der begrenzten Anzahl von Sendern und Kanälen konnte es sich durch aktuelleres Angebot oder bessere Vorführtechnik halten. Weitere Konkurrenz ergab sich durch das Videoband mit Videotheken (Ausleihdienste mit geringer Reichweite) oder durch Kaufvideos. Sollte sich in Zukunft mit einer weiteren Verkabelung der Haushalte "Video on demand", d.h. die Bestellmöglichkeit des Fernsehfilms von zuhause aus, durchsetzen, revolutioniert sich die Verteilung audiovisueller Unterhaltungsdienste erneut.

(5) Der Produktlebenszyklus: Schumpeters Motor dynamischer Marktentwicklung

Die klassische Marktformenlehre und Analyse von Marktbedingungen ist statischer Natur. Ausgehend von einer Beschreibung der Angebots- oder Nachfragebedingungen werden Ergebnisse für Mengen und Preise abgeleitet. Völlig anders Schumpeters dynamische Markttheorie: Aufgabe des dynamischen Unternehmers ist die Veränderung von Marktverhältnissen durch Innovation und Imitation. Im Zentrum dieser Theorie steht der Produktlebenszyklus als Bild für die Abfolge von Marktentwicklungen.

Abb. 15: Produktlebenszyklus



Im vorstehenden Beispiel wird der Produktlebenszyklus zunächst mit seinen möglichen Phasen grafisch veranschaulicht.

Den Phasen werden typische Unternehmensstrategien zugeordnet und mit Beispielen aus der Entwicklung moderner Personalcomputer unterlegt. Die Vorstellung, dass Produktlebenszyklen moderne Märkte beherrschen und zudem immer kürzere zeitliche Abfolgen aufweisen, ist eine derzeit dominierende Sichtweise in der Wirtschaftstheorie und -politik. Sie beeinflusst daher auch aktuelle regionale Entwicklungstheorien ganz maßgeblich.

(6) Das Exportbasiskonzept

Für die Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit einer Region wird bereits seit den 20er Jahren nach Methoden gesucht, wie man solche gewerblichen Tätigkeiten, deren "Entwicklung grundsätzlich unabhängig von dem Einkommen einer Region, jedoch bestimmend für dessen Höhe"⁹ sind von solchen Aktivitäten unterscheiden kann, die von den Einkommen der Region abhängen. Die einleuchtende Grundidee besteht darin, dass es einerseits Tätigkeiten gibt, die nur der Versorgung der zahlungskräftigen Bevölkerung am Ort (oder in seinem Einzugsbereich) dienen und sich mit der Kaufkraft auch ohne Wirtschaftsförderung automatisch einstellen. Hierzu wird i.d.R. der Frisör oder Gastwirt mit seinem Gewerbe gehören. Andererseits importiert und exportiert eine Region Güter und Dienste. Für die Bezahlung von Importen und ein hohes Niveau der örtlichen Aktivitäten benötigt die Region Leistungen (Güter und Dienste), die nach außen abgegeben werden können. Liegen derartige Leistungen nicht vor, so ist eine Region dauerhaft von Subventionen abhängig oder sie leidet an einer Strukturkrise mit den Folgen Schrumpfung der wirtschaftlichen Leistung und Bevölkerungsverlust. Während früher angenommen wurde, Aktivitäten der Exportbasis seien allein im produzierenden Gewerbe zu finden, welches deshalb eine Investitionsförderung erhielt, geht man heute davon aus, dass es auch exportorientierte Dienstleistungen geben kann.

Nach diesem kurzen theoriegeschichtlichen Streifzug soll nun ein ebenso kurzer Überblick über einige ausgewählte Theorien gegeben werden, die aktuell zur Erklärung regional-struktureller Entwicklungen angeboten werden. Wir können hierbei feststellen, dass wesentliche Elemente unserer Auflistung von Standortfaktoren und unseres theoriegeschichtlichen Streifzuges wieder auftauchen:

(7) Das Kieler Modell regionaler Entwicklung

Zur Erklärung des regionalen Strukturwandels in der EG wurde von einer Kieler Arbeitsgruppe aufbauend auf Giersch¹⁰ ein Analyseschema entwickelt:

- a) Standorttheoretischer Beitrag: Aus der für jede Region spezifischen Mischung von Standorteigenschaften ergeben sich Kostendifferenzen für die Produktion in den einzelnen Branchen. Der jeweils kostengünstigste Standort wird im Strukturwandel durch Unternehmerentscheidungen begünstigt.

⁹ Vgl. Lauschmann, Elisabeth: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 2. Aufl. Hannover 1973, S. 179

¹⁰ Vgl. Giersch, Herbert: Aspects of Growth, Structural Change and Employment, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 115, 1979, S. 629-652 und Krieger, Christiane; Thoroe, Carsten; Weskamp, Wolfgang: Regionales Wirtschaftswachstum und sektoraler Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft, Kieler Studien 194, Tübingen 1985

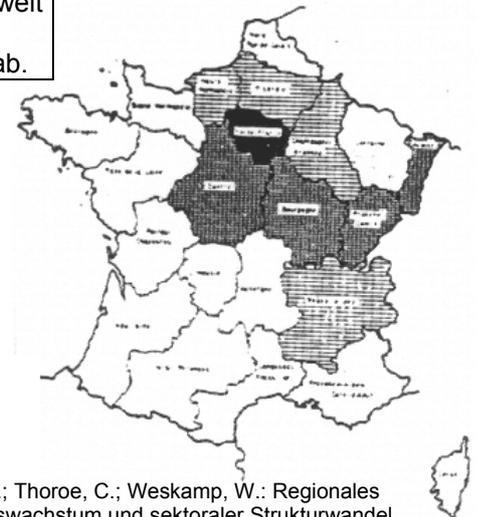
b) Außenhandelstheoretischer Beitrag: Regionen spezialisieren sich auf die Herstellung von Gütern, für die sie absolute oder relative Vorteile aufzuweisen haben. Nach Giersch werden unterschieden:

- **Typ I Schumpeter-Güter:** Hoher Neuigkeitsgrad im Produktlebenszyklus. Ihre Erstellung ist an die Verfügbarkeit über spezialisiertes Wissen, die Fähigkeit zu technischen Neuerungen und hohe Qualifikation der Arbeitskräfte gebunden. Beispiele sind Computer, Düsenflugzeuge, neue Arzneimittel.
- **Typ II Ricardo-Güter:** Es ist keine freie Standortwahl möglich, da die Produktion an natürliche Standortfaktoren gebunden ist. Beispiele finden sich beim Kohlebergbau und der Mineralölförderung.
- **Typ III Heckscher-Ohlin-Güter:** Die Güterproduktion ist nicht standortgebunden und die Produktionsverfahren sind weitgehend standardisiert. Über die Verteilung der Produktion entscheidet daher die Konkurrenz zwischen den Regionen und vor allem der Preismechanismus auf weltweiten Märkten. Beispiele wären Textilien, Schuhe oder Haushaltsgeräte.

c) Stadientheoretischer Beitrag: Regionen müssen sich im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung auf sich wandelnde Spezialisierungsvorteile einstellen. Sie durchlaufen, ähnlich wie die einzelnen Güter, einen nach Phasen klassifizierbaren Entwicklungsprozess, der sich an den vorrangig erstellten Gütertypen erkennen lässt.

Abb. 16: Entwicklungsphasen von Regionen und Karte zu EG-Beispielen

Entwicklungsphase	Vor- bzw. frühindustrielle Phase	Industrialisierungsphase	Agglomerations- oder Reifephase	Stagnations- oder Alterungsphase
Vorherrschende Gütertypen	II	II oder III	I	II
Merkmale der Entwicklung	Landwirtschaftliche und handwerkliche Produktion nach dem Thünen-Modell	Industrialisierung erfolgt über natürliche Standortvorteile o. die Nachahmung von Produkten	Summe der Agglomerationsvorteile befähigt zu innovativer Produktion	Sinkende Innovationsfähigkeit, Verkrustung der Strukturen, Kapital und Arbeit (soweit mobil) wandern ab.



Quelle:
Krieger, C.; Thoroer, C.; Weskamp, W.: Regionales Wirtschaftswachstum und sektoraler Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft, Tübingen 1985

Regionale Entwicklung ist aus dieser Sicht ein ständiges Wechselspiel aus Standortfaktoren, die an Bedeutung gewinnen oder verlieren, neu entwickelten Verfahren, die erst Monopolgewinne versprechen, dann Allgemeingut werden und schließlich veralten sowie Phasen regionaler Entwicklung zwischen landwirtschaftlicher Rückständigkeit und altindustrialisierter Agonie. Der beherrschende Lenkungsmechanismus dieses Modells ist unverkennbar der Markt mit seinen Faktorpreisen. Das mobile Kapital orientiert sich an den höchsten Renditemöglichkeiten. Der immobilere Faktor Arbeit muss sich beim Lohnsatz den Marktbedingungen anpassen. Staatliche Eingriffe verzögern nur den unaufhaltsamen Strukturwandel. Natürliche Standortgunst und Innovationsvorsprünge verschaffen nur zeitweise Entlastung vom Preiswettbewerb.

(8) Polarisierungstheorien

Ein Wachstumspol ist eine große Gruppe von Industrien:

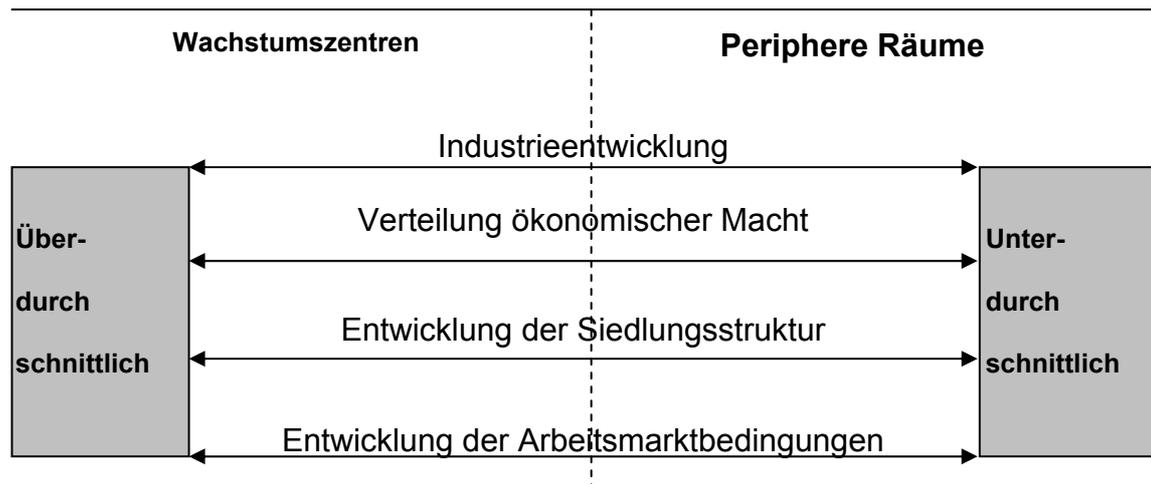
- die durch input-output-Verbindungen eng miteinander verknüpft sind,
- um eine Leitbranche und auch
- geographisch gruppiert angeordnet anzufinden sind.
- Die Leitbranche selbst und (durch die Dynamik dieser Branche)
- auch die ganze Gruppe ist innovativer
- und wachstumsstärker als
- die Industrien außerhalb des Wachstumspols¹¹.

Die Polarisierungstheorie sagt somit bei gegebenen wirtschaftlichen Ungleichgewichten als Folge von Marktprozessen eine Verstärkung der Gegensätze zwischen den industrialisierten Zentren und den peripheren Räumen voraus. Wirtschaftliche Wachstumsimpulse durch Neuerungen gehen danach vor allem von dynamischen Industrien aus, die zugleich zentrumsbildend wirken. Von den Zentren mit ihrem überlegenen Innovationspotential breiten sich Neuerungen zunächst zwischen den Zentren aus, um später auch auf das Hinterland auszustrahlen. Denkbar ist jedoch auch, dass die Zentren immer weitere Produktionsfaktoren anziehen und somit die Randgebiete im Wettbewerb immer weiter abfallen. Beispiele derartiger industriell dominierter Wachstumspole können mit dem Produktionsstammbaum der Kohle für die Expansionsgeschichte des Ruhrgebiets veranschaulicht werden.

¹¹ Vgl. Sinngemäß übersetzte Definition von Laseren, J.R.: A Generalization of the Growth Pole Notion, Madrid 1971, zit. nach Buttler, Friedrich: Entwicklungspole und räumliches Wirtschaftswachstum, Tübingen 1973, S. 58

Eine vergleichbare Entwicklungsdynamik hat sicher die Computerindustrie für das “Silicon Valley” in Kalifornien ausgelöst. Da eine allein auf industrielle Kerne abstellende Polarisierungstheorie die Entwicklung der letzten Jahrzehnte, in denen auch altindustrielle Krisenregionen Bedeutung bekamen, nicht erklären kann, bezieht die Polarisierungstheorie heute neben der Industrieentwicklung auch andere Erklärungsfaktoren in die Analyse ein.

Abb 18: Dimensionen von Polarisierung im kapitalistischen Wirtschaftssystem



Die Industrieentwicklung folgt zunächst dem schon erläuterten Schema. Aufgrund interner und externer Ersparnisse bei der Leistungserstellung haben die Zentren Kostenvorteile. Der entscheidende Vorteil der Zentren liegt jedoch in der Verdichtung von Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen, die zu einer überlegenen Innovationsfähigkeit führen.

Hinzu tritt die ungleiche Verteilung ökonomischer Macht. Die Entscheidungszentren der Konzerne in den Wachstumspolen diskriminieren Zweigwerke in den Randregionen und nutzen diese ggf. auch als Krisenpuffer. Bezogen auf staatliche Interventionen erwächst aus ungleicher ökonomischer Machtverteilung natürlich auch eine erhöhte Durchsetzungsfähigkeit beim Kampf um öffentliche Subventionen.

Auch die Siedlungsstruktur weist nach dem Christaller-Modell eine hierarchische Ordnung auf. Erklärungsursache war die räumliche Verteilung zentrumsgebundener Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen. Eine entscheidende Größe im Kampf um Entwicklungschancen ist somit die Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen, die wirtschaftliche Innovationsprozesse beeinflussen können.

Schließlich ergibt sich in regionaler Hinsicht auch eine deutliche Spaltung der Arbeitsmarktbedingungen die z.B. hinsichtlich Lohnniveau und Anteil hochqualifizierter Arbeitsplätze ein Gefälle von den Zentren zu peripheren Räumen erkennen lassen.

Insgesamt ergibt sich ein Befund, der das Ergebnis der Analyse zum Entwicklungsstand der EG-Regionen (vgl. Abb. 15) auf andere Weise erklären könnte. Es ist wohl kein Zufall, dass gerade die Regionen London, Paris und die norditalienischen Industriezentren als hochentwickelte Region eingestuft wurden und die hieran grenzenden Regionen vorrangig entwickelte Regionen sind. Abweichend ist allerdings das regionale Verteilungsbild für Deutschland, wo nur die Stadtstaaten als hochentwickelte Regionen ausgewiesen werden. Dieses Ergebnis lässt sich wohl eher auf fehlerhafte Regionsabgrenzung zurückführen.

(9) Human-Kapital als Schlüssel im internationalen Wettbewerb

Die Entwicklung der Weltwirtschaft Anfang der 90er Jahre ist durch die Folgen von Strukturbrüchen gekennzeichnet, die auch alte strukturpolitische Gewissheiten infrage stellen. Einige wesentliche Entwicklungen, die die seit mehreren Jahren geführte "Standortdebatte" beeinflussen, seien kurz noch einmal aufgeführt:

- Die Transportkosten sinken kontinuierlich, damit fallen die Kosten der Raumüberwindung.
- Unternehmen sind zunehmend international organisiert und verteilen ihre Produktion im Unternehmensverbund nach Leistungsfähigkeit und relativen Lohnkosten.
- Der Zusammenbruch des RGW-Systems¹² hat insbesondere für die Staaten der Europäischen Union bei kurzen Wegen dramatische Lohndifferenzen zur Folge und schafft Anreize, arbeitsintensive Fertigungsschritte auszulagern.
- Informationstechnische Innovationen erlauben als Folge der zunehmenden Vernetzung auch die Auslagerung von Tätigkeiten im Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich.
- Als Alternative zum reinen Freihandelssystem gewinnt der Austausch und die Verflechtung zwischen großen Wirtschaftsblöcken mit liberalisierten Binnenmärkten wachsende Bedeutung (Europäische Union, Nordamerika, Japan, Asean-Staaten). Die Sicherung von Marktzugängen erfordert Kapitalexporte.

Als Konsequenz aus diesen Entwicklungen postuliert Reich¹³ die Notwendigkeit einer Abkehr von einer kapital- oder an Gütern orientierten Entwicklungstheorie. Basis seiner an der Qualifikation des Faktors Arbeit orientierten Entwicklungstheorie ist die Typisierung von Tätigkeiten. Er unterscheidet:

1. **Tätigkeiten in der routinemäßigen Produktion:** Die Qualifikationsvoraussetzung der Tätigkeiten sind begrenzt. Durch die Produktionsverflechtungen internationaler Konzerne sind die Tätigkeiten nicht ortsgebunden. Beispiele sind die Montage von Autos oder elektrischen Geräten.
2. **Kundenbezogene Dienste:** Die Qualifikationsvoraussetzungen der Tätigkeiten sind ebenfalls begrenzt. Die Tätigkeit ist aber im Gegensatz zur ersten Kategorie ortsgebunden. Beispiele sind Tätigkeiten in den Bereichen Handel, Gastronomie, Reparaturhandwerk.

¹² Vgl. RGW-System: Der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe wurde von den kommunistisch regierten Staaten

1949 als Koordinationsinstrument ihrer Planwirtschaften gebildet.

¹³ Vgl. Reich, R.: The Work of Nations, New York 1991, dt. Ausgabe: Die neue Weltwirtschaft, Frankfurt a.M., Berlin 1993

3. Symbolanalytische Dienste: Die Tätigkeiten erfordern hohe Qualifikationsvoraussetzungen. Die Leistungsfähigkeit ist von örtlicher Spezialisierung abhängig (centers of excellence). Die Ausführung der Tätigkeit ist nicht ortsgebunden. Beispiele sind Leistungen in der Unternehmensberatung, im Design, in der Forschung und Entwicklung.

Sollte diese Theorie zutreffen, so wären natürlich die Ausgangshypothesen dieses Kapitels vom Engpassfaktor Kapital und den hieraus abzuleitenden strukturpolitischen Konsequenzen noch einmal zu überprüfen.

(10) Hypothesenkritik

Die in der Ökonomie verbreitete Methode zur Überprüfung der Frage, welche Theorie die Realität am besten erklären kann, besteht darin, nach empirischen Beispielen von Bestätigung oder Wiederlegung zu suchen. Studien die Wirtschaftsentwicklungen regional und sektoral disaggregiert untersuchen, stoßen jedoch auf Grenzen der Aussagekraft von Statistiken. Auch die Dynamik wirtschaftlicher Prozesse, bei denen das Gewicht von Standortfaktoren im Zeitablauf schwankt, erschwert sicherlich eine Auslese der Theorien nach dem Kriterium "an der Wirklichkeit gescheitert" (Falsifikation). Wir begnügen uns daher hier damit, vor einer Übertragung auf Handlungsanleitungen für die regionale Strukturpolitik die in den vorgestellten Theorien enthaltenen Hypothesen summarisch einem Plausibilitätstest zu unterziehen bzw. auf kritische Einwände hinzuweisen.

1. Kostenvorteile als Basis regionaler Arbeitsteilung:

Strukturpolitik, die sich allein an Ricardos Argumentation für nationale bzw. regionale Spezialisierung ausrichten würde, vernachlässigt aus ökonomischer Sicht, dass Kostenvorteile nicht dauerhafter Natur sein müssen. Hieraus speist sich die Rechtfertigung einer Schutzzollpolitik als strukturpolitisches Instrument.

2. Sektoretheorie:

Die historisch oder funktional begründete Sektoren- oder Branchengliederung nach Fourastié oder in der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist als generelle Entwicklungstheorie ungeeignet. So lassen sich viele Aktivitäten nicht eindeutig zuordnen. Ferner werden die Trends nicht durch die Theorie erklärt. Innerhalb des tendenziell schrumpfenden Sektors verarbeitendes Gewerbe finden sich expandierende Branchen wie die Elektroindustrie. Innerhalb der Elektroindustrie finden sich Sparten die (bei uns) schrumpfen, wie die Fertigung von Unterhaltungselektronik, und expandierende Sparten. Innerhalb expandierender Sparten finden sich nach Regionen oder einzelnen Betrieben stets Abweichungen. Wo aber liegt dann die Erklärung der Entwicklung? Wenn vor allem die Expansion der Dienstleistungen mit Produktivitätsfortschritten im primären und sekundären Sektor begründet werden, so muss man sich nach der Wirkung von Produktivitätsfortschritten als Folge neuer Informationstechnologien auf die Entwicklung des Dienstleistungssektors fragen.

3. **Produktlebenszyklus:**

Eine Erklärung für Wirtschaftsentwicklungen in Form von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen bietet der Produktlebenszyklus. Hierbei handelt es sich um einen Analogieschluss aus der Biologie. Neben vielen Beispielen, die den Produktlebenszyklus bestätigen, finden sich jedoch auch Fälle zyklischer Produktlebenszyklen. Als Beispiel können Entwicklungen in der Mode angeführt werden oder die Wiederbelebung von Produkten als Folge geänderter Rahmenbedingungen. So werden derzeit als letzter Schrei wieder Miniröcke verkauft, die bereits vor 30 Jahren modern waren. Kamine und Kachelöfen waren in den 60er Jahren als Produkt fast ausgestorben. Mit der Ölkrise gab es eine Renaissance der Produkte, die heute als Wohlstandssymbol oder Zeichen gemütlicher Wohnkultur gelten. Für eine testbare Hypothese fehlt dem Bild des Produktlebenszyklus offensichtlich auch die begriffliche Präzisierung, was ein Produkt sein soll. Unterschieden werden könnte z.B. zwischen Basisproduktgruppen die der Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse dienen (Bsp. Nahrungsmittel - Hunger), Produktgruppen die hierfür einer Substitutionskonkurrenz unterliegen (Bsp. pflanzliche oder tierische Nahrungsmittel) und einzelnen Produkten, die in ihrer konkreten Ausformung einem immer rascherem Wandel unterliegen mögen (Bsp. Kartoffel in Rohform mit schrumpfendem Absatz, Produktvarianten wie Chips oder andere "veredelte" Kartoffelverarbeitungen in rascher Abfolge mit steigendem Anteil). Der Produktlebenszyklus ist insofern eine plausible und populäre Hypothese, der für eine tragfähige Entwicklungstheorie noch die begriffliche Präzisierung und Eingrenzung des Anwendungsbereichs fehlt.

4. **Exportbasistheorie:**

Gegenüber dem Exportbasiskonzept kann zunächst der gleiche Einwand vorgebracht werden, der oben zur Theorie absoluter und komparativer Kostenvorteile vorgebracht wurde. Gewerbliche Aktivitäten die heute nur vom Einkommen und der Nachfrage der Region selbst leben, können sich künftig zu Exportträgern entwickeln. Eine dynamische Betrachtung ist angebracht. Daneben gibt es für die empirische Erfassung und Trennung der exportorientierten Aktivitäten von den rein regionalen erhebliche methodische Probleme.

5. **Kieler Modell, Human-Kapital-Theorie:**

Am Kieler Modell und an der qualifikationsorientierten Entwicklungstheorie Reichs kann man feststellen, dass auch namhaften Autoren bei der Hypothesenbildung logische Fehler unterlaufen können. Im einen Fall werden Güterkategorien auf der Basis der Variablen "Neuigkeitsgrad" und "Bindung an natürliche Standortfaktoren" gebildet. Im anderen Fall werden Tätigkeiten mit den Variablen "Qualifikationsvoraussetzungen" und "örtliche Bindung" klassifiziert. Akzeptiert man, dass für die Merkmalsausprägung der Variablen nur hoch und gering unterschieden werden, so müssten sich dennoch jeweils vier Typen von Gütern oder Tätigkeiten finden. Diese Kritik ist nicht nur modelltheoretische Spitzfindigkeit, denn gerade die fehlenden Typen wären die struktur- und regionalpolitisch besonders interessanten Entwicklungsfelder.

Die Produktion von Gütern zu fördern, die sowohl einen hohen Neuigkeitsgrad aufweisen als auch die besonderen regionalen Standortfaktoren nutzen, wäre der Schlüssel zu erfolgreicher Wirtschaftsförderung. Investitionen in die Qualifikation, die ihren Nutzen nicht überall in der Welt, sondern wegen institutioneller oder sonstiger Bindung nur verknüpft mit der örtlichen Wirtschaft entfalten, wären ein entscheidendes Argument zugunsten der Bildungsinfrastruktur.

6. **Polarisationstheorie:**

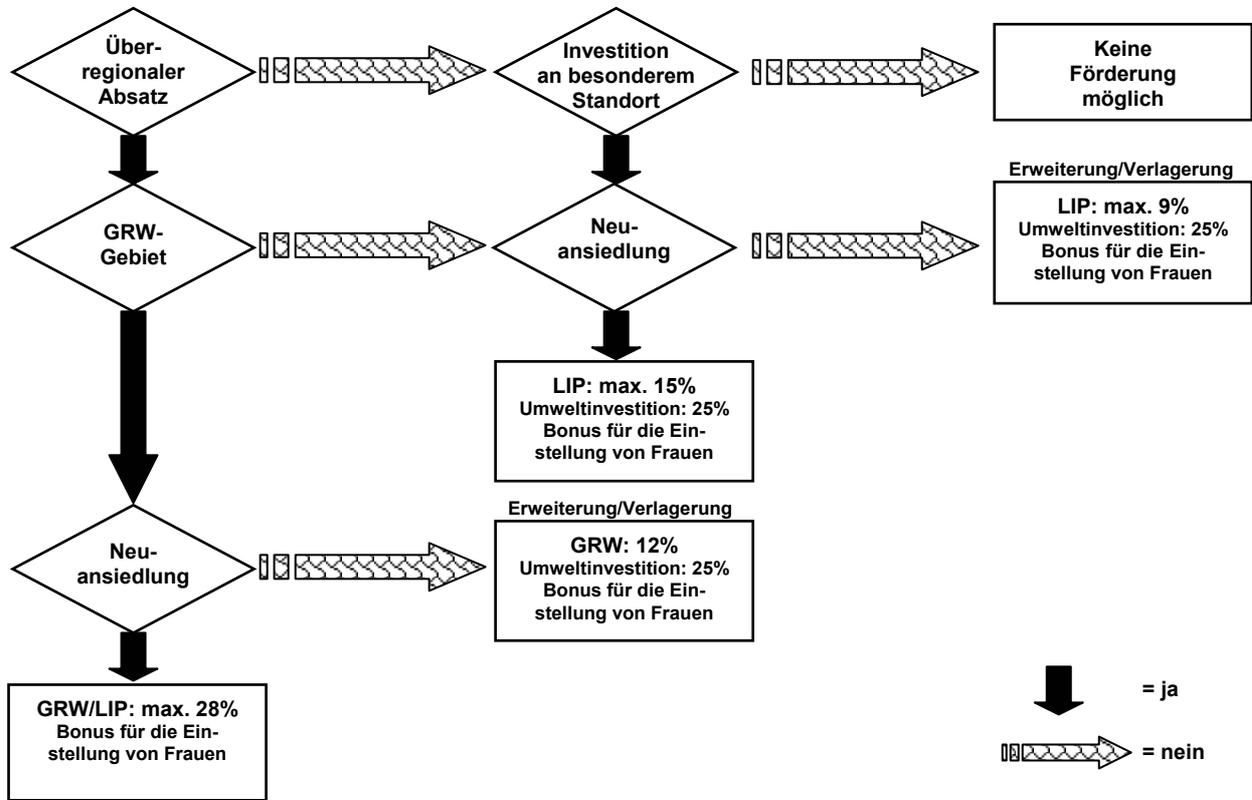
Die Polarisierungstheorie schließlich ist ursprünglich als reine Industriekomplexanalyse entstanden. Dynamische Leitbranchen sollten die wirtschaftliche Entwicklung einer Region fördern. Empirische Versuche über die Ansiedlung von Leitbranchen einen Wachstumspol zu bilden, sind gescheitert. Erst die Erweiterung der Theorie, die die gesamte Breite ungleich verteilter Standortfaktoren einbezieht, vermag in der Realität die Entwicklungsdynamik von Agglomerationsräumen ebenso zu erklären wie die Stagnation altindustrialisierter Regionen. Ob diese Theorie in ihrer Komplexität dann aber noch zu eindeutigen strukturpolitischen Schlussfolgerungen geeignet ist, bleibt eine offene Frage.

5.4 Ziele, Träger, Konzepte und Instrumente der regionalen Strukturpolitik

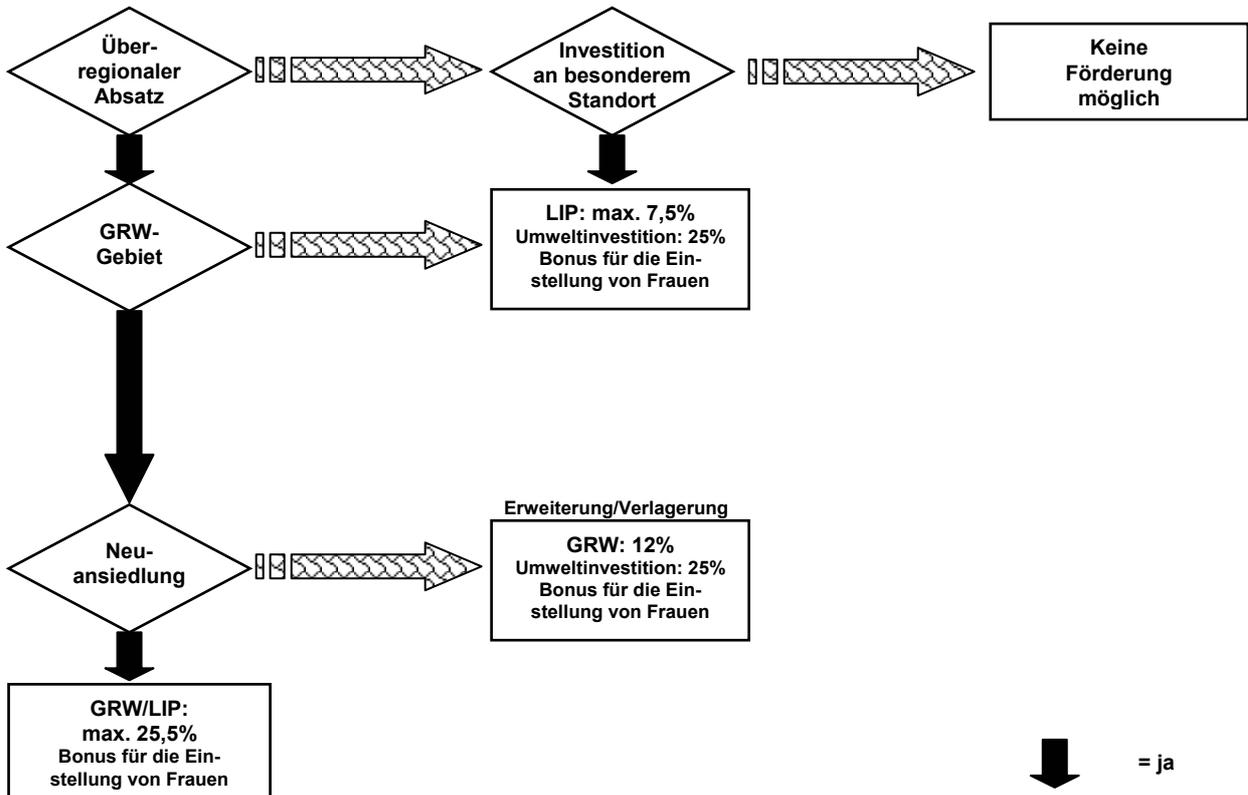
Träger von Aktivitäten der regionalen Strukturpolitik sind nicht allein lokale oder regionale Gebietskörperschaften. Regionalpolitik wird vielmehr bereits seit 1951 auch bereits vom Bund betrieben. Hierbei ging es zunächst um den Ausgleich kriegsbedingter Notlagen und den Ausgleich ökonomischer Nachteile der staatlichen Teilung (Zonenrandförderung seit 1953). Die Grundlage dieser Aktivitäten des Bundes bestimmt Art. 72 Abs. 2, Nr. 3 des Grundgesetzes wo die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Verfassungsziel proklamiert wird. Eine Verstärkung brachte die Verfassungsänderung von 1969 (Art. 91 a, Abs. 1 GG) mit der die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern aufgenommen wurde. Die Umsetzung dieses Ziels erfolgt mit einem gleichnamigen Förderprogramm, dessen Zuschnitt von einem Bund-Länder-Gremium stetig aktualisiert wird. Die lokale Auswirkung dieses Programms nach Einschränkung der Fördergebiete in den westlichen Bundesländern ist am Beispiel Bremen der folgenden Grafik zu entnehmen:

Abb. 19: Bremische Investitionsförderung

Kleines Unternehmen



Mittleres Unternehmen



Quelle: WfG Bremen: Die Wirtschaftsmeldungen, Januar 1995, S. 3 f

Zunehmend wird die Regionale Strukturpolitik auch eine Aufgabe, die von der Europäischen Union wahrgenommen wird. Die Ziele für den Europäischen Strukturfond bestehen (1) in der Förderung und Anpassung von Regionen mit Entwicklungsrückstand, (2) der Umstellung von Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung, (3) der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und Eingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben sowie (4) der Anpassung der Agrarstrukturen und Entwicklung des ländlichen Raumes im Hinblick auf die Agrarreform.

Neben diesen öffentlichen Versuchen, die Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten im Raum durch Förderprogramme, also finanzielle Anreize für private Investoren oder wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen der Kommunen zu steuern, ist auch auf die Ebene der Raumordnung hinzuweisen, deren Charakter darin besteht, durch Gebote und Verbote den Handlungsfreiraum privater Akteure zu definieren. Der Unterschied zur Regionalen Strukturpolitik durch Anreizförderung wird aus der folgenden Übersicht deutlich:

Abb. 20: Regionale Wirtschaftspolitik/Strukturpolitik - Raumordnung/Landesplanung

	Regionale Wirtschaftspolitik / Strukturpolitik	Raumordnung / Landesplanung
P R O B L E M E	Unterschiedliche Lebensverhältnisse, d.h. unterschiedliche Verteilung von: <ul style="list-style-type: none"> • Kapital • Arbeitsplätzen • Einkommen • Umweltbelastung • Versorgung und Infrastruktur 	
Z I E L E	Verbesserung / Angleichung der Lebensverhältnisse	
	<ul style="list-style-type: none"> • Gesamtgesellschaftliches wirtschaftliches Wachstum • Stabilität der Wirtschaft z.B. durch Nutzung ungenutzter Produktionsfaktoren • Ausgleich ökonomischer Unterschiede ⇒ <u>Arbeitsplatzzwischenziel</u> (eher gesamtwirtschaftliche Ziele)	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Gerechtigkeit • Vitalsituation und Umweltschutz z.B. durch: <ul style="list-style-type: none"> • Erreichbarkeit von zentralen Orten • Versorgung mit öffentlichen Gütern • Ansiedlungskontrollen ⇒ <u>Versorgungszwischenziel</u> (eher regionale Ziele)
I M P L I K A T I O N E N	<ul style="list-style-type: none"> • Direkte oder indirekte geldliche Leistungen an Private • Infrastrukturinvestitionen ⇒ Anreizprogramme	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination sämtlicher raumwirksamer Maßnahmen und Investitionen (eigene Leistungserstellung des PAS) • Flächensteuerung ⇒ Koordinations-/Informationsprogramme
P R O G R A M M E	<ul style="list-style-type: none"> • GRW (Bund und Länder) • Landesprogramme (Länder) • Kommunale Wirtschaftsförderung 	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesraumordnungsprogramm (Bund) • Landesentwicklungsprogramme und -pläne (Länder) • Regionalpläne • Bauleitplanung, kommunale Entwicklungspläne

Quelle: Böhret, C.; Jann, W; Kronenwett, E.: Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung, Baden-Baden 1982, S. 76

Da sich Aktivitäten der Raumordnung auf die öffentliche Steuerung des Faktors Boden beziehen, wird hierauf im nächsten Kapitel näher eingegangen.

Hier soll demgegenüber kurz die Konzeption der Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” (GRW) vorgestellt werden. Dieses ist über vier charakterisierende Stichworte möglich:

- **Kapitalorientierung**
Die angestrebten Ziele sollen durch Subvention von Investitionen in Sachanlagen (Neuansiedlung, Erweiterung oder Rationalisierung) erreicht werden. Theoretische Rechtfertigung ist die Annahme, der Faktor Kapital sei mobiler als der Faktor Arbeit.
- **Steuerung durch Anreize**
Die Willensbildung privater Investoren wird nur durch Schaffung günstiger Voraussetzungen beeinflusst, aber nicht administrativ reguliert. Begründungen: ordnungspolitische Grenzen staatlicher Eingriffe in den Markt, fehlende staatliche Macht gegenüber internationalen Unternehmen.
- **Sektoral-selektive Förderung**
Gefördert werden vorwiegend Investitionen in gewerblich-industriellen Branchen, die Leistungen mit überregionaler Bedeutung erstellen. Die Begründung liegt in der Export-Basis-Konzeption.
- **Schwerpunktförderung**
Die Förderung erfolgt nur in abgegrenzten Regionen mit Strukturproblemen und hier in der Regel in Schwerpunkorten. Die theoretische Rechtfertigung ergibt sich aus der Zentrale-Orte-Theorie und der Polarisierungstheorie.

Diese Konzeption regionaler Strukturpolitik ist seit längerem wegen unzureichender Umsetzung und mangelhafter Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen in der Kritik. Die wesentlichen Kritikpunkte an einer Zuschussförderung haben wir in der folgenden Übersicht noch einmal zusammengestellt.

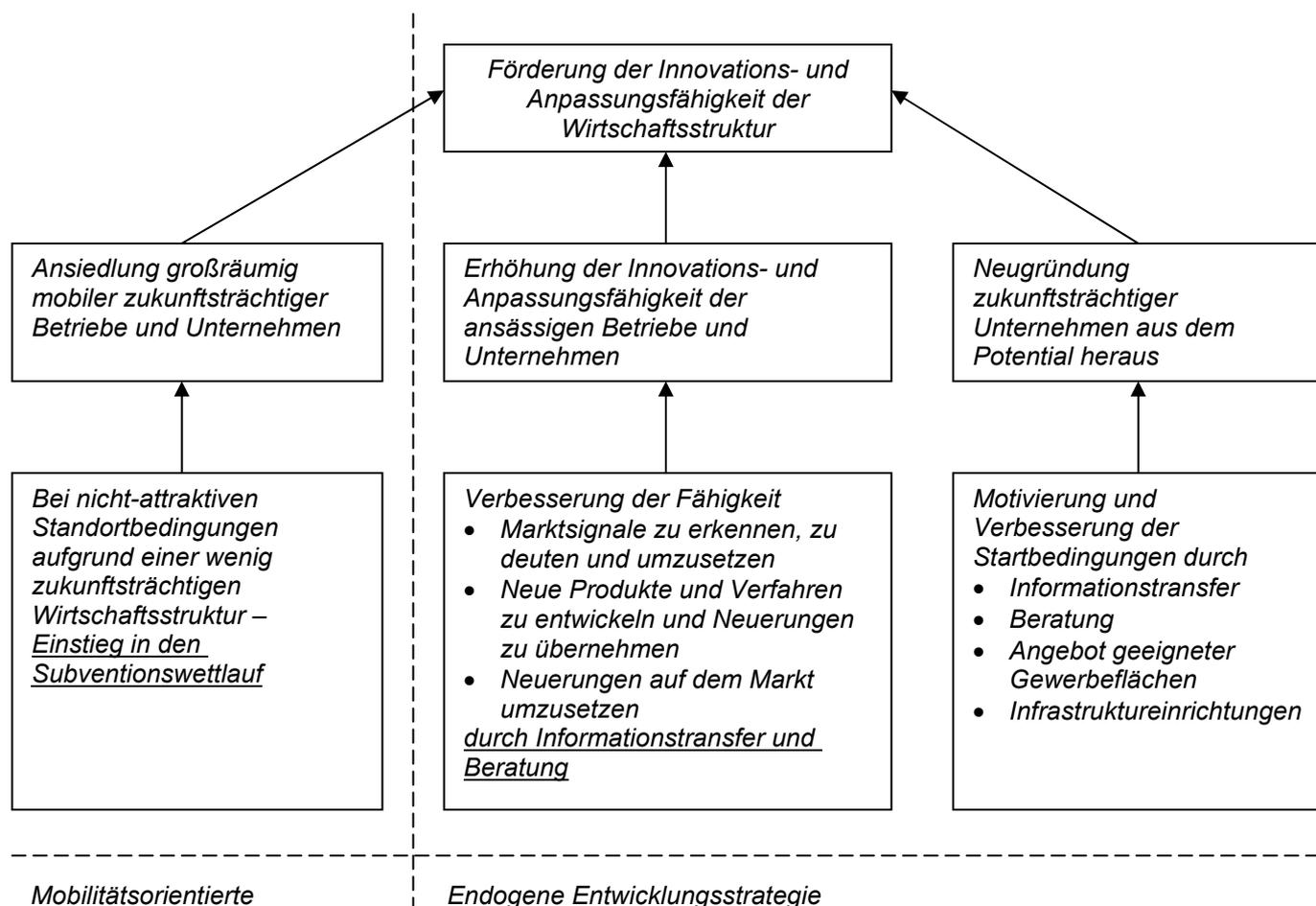
Kritik an regionaler Strukturpolitik mit Investitionszulagen:

1. **Mangelhafte horizontale Koordination:** Investoren die nicht aus regionalen Gründen gefördert werden erhalten Zuschüssen aus anderen Förderprogrammen (Forschungs-, Mittelstands-, Branchen-, Umweltschutz-, Export-, Konjunktur-, Konversionsförderung) Die Liste möglicher Subventionsgründe ist nicht erschöpfend!
2. **Mangelhafte vertikale Koordination:** Mit kompletter Aufnahme der neuen Bundesländer in das Fördergebiet verbleiben dennoch große Teile der alten Bundesländer in der Förderung (27% der Bevölkerung). Wo die GRW nicht fördert, gleichen Länder oder Kommunen mit eigenen Maßnahmen aus.
3. **Probleme sektoraler Abgrenzung:** Die GRW ist auf die Förderung gewerblicher Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastruktur begrenzt.
4. **Mitnahmeeffekte:** Da Investoren aus einer Vielzahl unkoordinierter Förderprogramme für geplante Maßnahmen sich ihre Förderung suchen können ist die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen Verhaltenssteuerung gering.
5. **Verbilligung des Faktors Kapital:** Investitionsförderung macht den Faktor Kapital gegenüber dem Einsatz von Arbeit relativ billiger. Förderbescheide, die an die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen gebunden sind, beruhen auf Selbstauskünften und sind nur schwer kontrollierbar.

6. **Geringe Kapitalmobilität auf nationaler Ebene:** Seit den 70er Jahren sind Fälle von Industrieneuansiedlungen innerhalb des Bundesgebietes stetig zurückgegangen. Bei schrumpfenden Arbeitsplätzen im gewerblichen Bereich kann zudem eine Region nur gewinnen was eine andere verliert (Null-Summen-Spiel).
7. **Vernachlässigung der Innovationsfähigkeit:** Wenn eine zentrale Erklärung regionaler Entwicklungschancen im Neuigkeitsgrad der Produkte oder in Qualität regionaler Leistung liegt, so muss dieser strategische Gestaltungsfaktor auch beachtet werden.

Eine Konzeption regionaler Strukturpolitik, die dieser Kritik Rechnung trägt, kann entweder als **endogene Entwicklungsstrategie** oder auch als **innovationsorientierte Regionalpolitik** beschrieben werden. Einen Überblick vermittelt die folgende Abbildung:

Abb. 21: Förderung der Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftsstruktur



Quelle: Krist, H.: Gründer- und Technologiezentren als Instrumente zur Verbesserung der regionalen Innovations- und Anpassungsfähigkeit, Karlsruhe 1984, S. 3

Die Grundidee der in der Abbildung skizzierten Endogenen Entwicklungsstrategie sei noch einmal kurz erläutert und mit den zugehörigen Instrumenten regionaler Strukturpolitik vorgestellt. Zweigwerke großer deutscher Industrieunternehmen wurden in den letzten Jahren allenfalls mit massiven staatlichen Subventionen in den neuen Bundesländern angesiedelt (Bsp. Opel-Eisenach). Daneben ist vor allem Kapitalexport zur Marktzugangssicherung und Verlagerung von Fertigungsteilen in Billiglohnländer zu beobachten. Die Standortverlagerung im kleinräumigen Maßstab ist daneben selten der Ausdruck von Kapitalmobilität. Bei ohnehin erforderlichen Anpassungen betrieblicher Strukturen (z.B. Erweiterungen am alten Standort sind aus Umweltgründen nicht möglich) werden stattdessen Mitnahmeeffekte im Bürgermeisterwettbewerb benachbarter Kommunen erzielt. Für die Strukturpolitik einer Region ist es daher wenig sinnvoll über den Einstieg in den Subventionswettbewerb auf große Ansiedlungserfolge zu hoffen. Die immer schon wichtigere und nun verstärkt ins Blickfeld rückende Aufgabe besteht daher darin, vorhandenen Betrieben und Unternehmen bei ihrer Entwicklung zu helfen, sowie die Gründung von Unternehmen zu fördern. Neben den in der Abb. aufgeführten klassischen Aktivitätsfeldern im Bereich der Standortfaktoren (Gewerbeflächen, Infrastruktureinrichtungen) haben sich im vergangenen Jahrzehnt einige ergänzende Instrumente regionaler Strukturpolitik entwickelt, die hier kurz vorgestellt werden sollen:

Instrumente endogener Entwicklung:

(1) Förderung von Forschung und Entwicklung

Zwischen dem Entstehen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, ihrer Vermittlung durch Bildungseinrichtungen oder andere Wege der Verbreitung in der Gesellschaft (**Diffusion von Neuerungen**) und dem Ort der Anwendung dieser Erkenntnisse z.B. in Form neuer Produkte, Produktionstechniken und dem Wachstum entsprechender Industrien bestand in der Vergangenheit kein verallgemeinerbarer Zusammenhang. Andere Standortfaktoren wie das Vorhandensein von Bodenschätzen oder die Lage im Verkehrsnetz oder auch Unterschiede in der Neuerungsfähigkeit der Unternehmerschaft einer Region standen im Vordergrund. Diese Einschätzung hat sich grundlegend gewandelt. Ausgehend von der Erkenntnis, dass es zukunftssträchtige Technologien gibt, die einerseits geringe Anforderungen an den Standort stellen und deren Entwicklung andererseits ein hohes Qualifikationsniveau und ein hohes Maß an Investitionen in Forschung und Entwicklung voraussetzen (Bsp. Mikroelektronik, Biotechnologie) setzte ein "Run" auf entsprechende Einrichtungen ein. Als Anstoß der Diskussion und der hohen Erwartungen dient häufig das "Silicon-Valley-Beispiel", wo in Kalifornien die auf Computertechnik spezialisierte Stanford University, gestützt von staatlichen Forschungsaufträgen (vorwiegend Militärforschung), das Entstehen zahlreicher rasch expandierender Computerfirmen begünstigte. In Deutschland kann als Beispiel die Hellweg-Zone im Ruhrgebiet gelten, wo durch die in den 60er und 70er Jahren gegründeten Hochschulen der Strukturwandel von Monostrukturen der Montanindustrie (Kohle und Stahl) hin zu differenzierten Industriestrukturen und einem wachsenden Dienstleistungsanteil erhebliche Impulse erhielt. Einen strukturellen Vorteil haben hier die traditionellen Hochschulstandorte - in Deutschland nicht nur Großstädte oder Ballungsräume.

Zu warnen ist jedoch vor der Erwartung einer Entwicklungsautomatik (Universität am Ort = Grundlagenforschung = Forschungstransfer = Innovationen = Strukturwandel der regionalen Wirtschaft = neue krisensichere Arbeitsplätze). Die in der Klammer aufgeführte Argumentationskette enthält vielmehr fünf Gleichsetzungen, die sowohl logisch als auch praktisch Bruchstellen darstellen. Es gilt daher sowohl die Art der Investitionen in Forschung und Entwicklung zu optimieren als auch vor allem die Umsetzung neuer Forschungserkenntnisse in wirtschaftlich anwendbare Lösungen zu systematisieren und zu beschleunigen. Auf der Ebene der Forschungsinvestitionen selbst ist hierbei vor allem die Frage wichtig, ob es sinnvoller ist, Grundlagenforschung in Universitäten oder Forschungsinstituten zu fördern, oder eher Entwicklungsprojekte in der Wirtschaft selber. Da die Strukturpolitik vor Ort hierauf nur selten Einflussmöglichkeiten besitzt, kommt es in diesem Rahmen weniger darauf an, den Grundsatzstreit zu führen, als vielmehr eine sinnvolle Vernetzung unterschiedlicher Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zu organisieren. Hierbei haben Regionen ohne Hochschulen und Forschungseinrichtungen deutliche Standortnachteile. Je mehr darüber hinaus die in Forschungseinrichtungen am Ort bearbeiteten Probleme eine Verbindung zur regionalen Wirtschaft haben, umso eher kann eine selbsttätige Diffusion neuer Erkenntnisse erwartet werden.

(2) Wissenschaftstransfer

Erkenntnisverbreitung von wissenschaftlichen Instituten zur praktischen Anwendung ist keine Selbstverständlichkeit. Auch die Wissenschafts- und Industriegeschichte zeigt, dass geniale Erfindungen, die uns heute selbstverständlich sind, wie die elektrische Beleuchtung, sich nicht von alleine durchsetzen¹⁴. Wenn man dann noch die Erfahrung machen muss, dass selbst die erste patentierte Erfindung eines neuen Produktes in einem Land keine Garantie dafür ist, auch bei der Durchsetzung am Markt und der folgenden Produktion “die Nase vorn” zu haben, wie sich dieses am Beispiel der Videorecorder belegen lässt¹⁵, so gewinnen Aktivitäten des Wissenschaftstransfers an Bedeutung. Das Ziel besteht ganz generell formuliert darin, die Wirksamkeit und Schnelligkeit der Umsetzung von neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen bis hin zu am Markt durchgesetzten Produkten zu verbessern. Als Beispiel für Teilaktivitäten sei die folgende Übersicht der Technischen Universität Berlin dokumentiert.

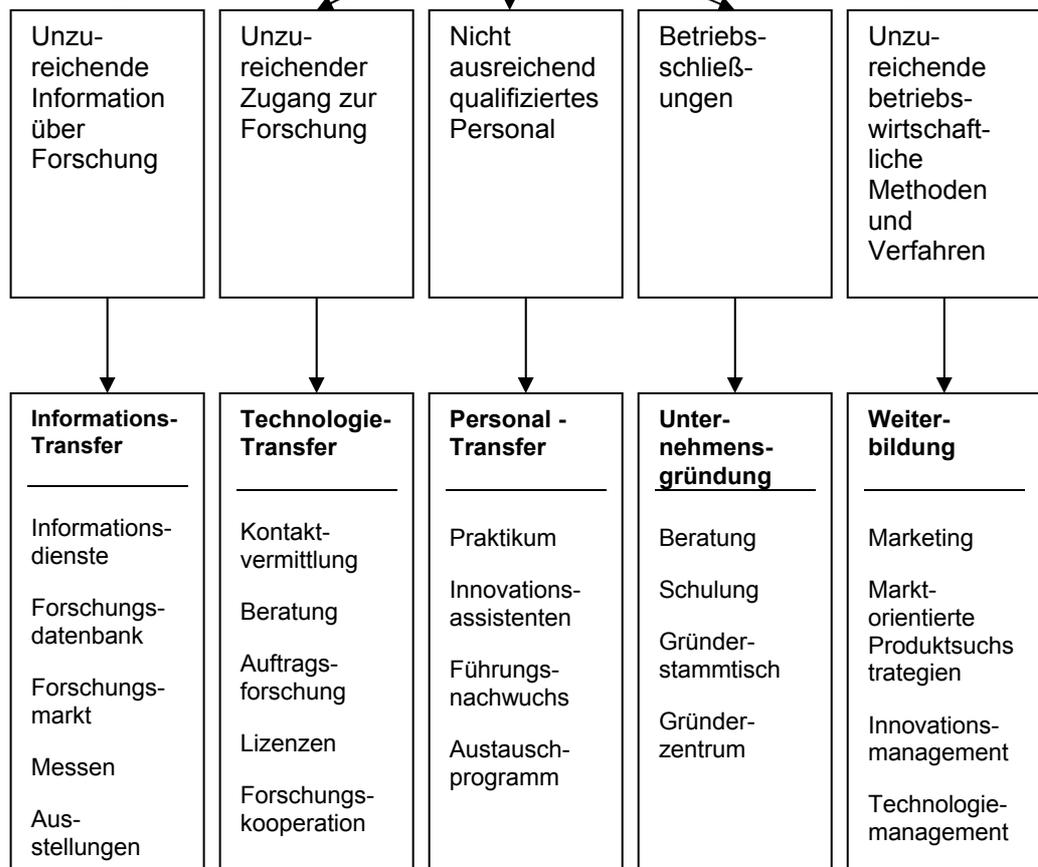
¹⁴ Vgl. Für die Durchsetzung der Elektrizität als “Basisinnovation” vgl. z.B. die Darstellung bei Karweina, Günter: Der Strom Staat, Hamburg 1984 oder Ogger, Günter: Die Gründerjahre, München 1982, S. 303 ff.

¹⁵ Vgl. Von der Firma Grundig wurde als erstes anwendungsreifes System mit Gerät Video-2000 entwickelt. Am Markt durchgesetzt wurde das Konkurrenzsystem VHS. Heute ist die deutsche Industrie nicht in einer marktführenden Stellung.

Abb. 22: Wissenschafts-Transfer-Programm

Ziel:

Stärkung der Leistungsfähigkeit kleiner
und mittlerer Unternehmen durch
Kooperation mit der Forschung

Probleme:

Quelle: Allesch, J.: Wissens- und Technologietransfer an den deutschen Hochschulen,
in: BMBW: Hochschule und Wirtschaft, Bonn 1984, S. 141

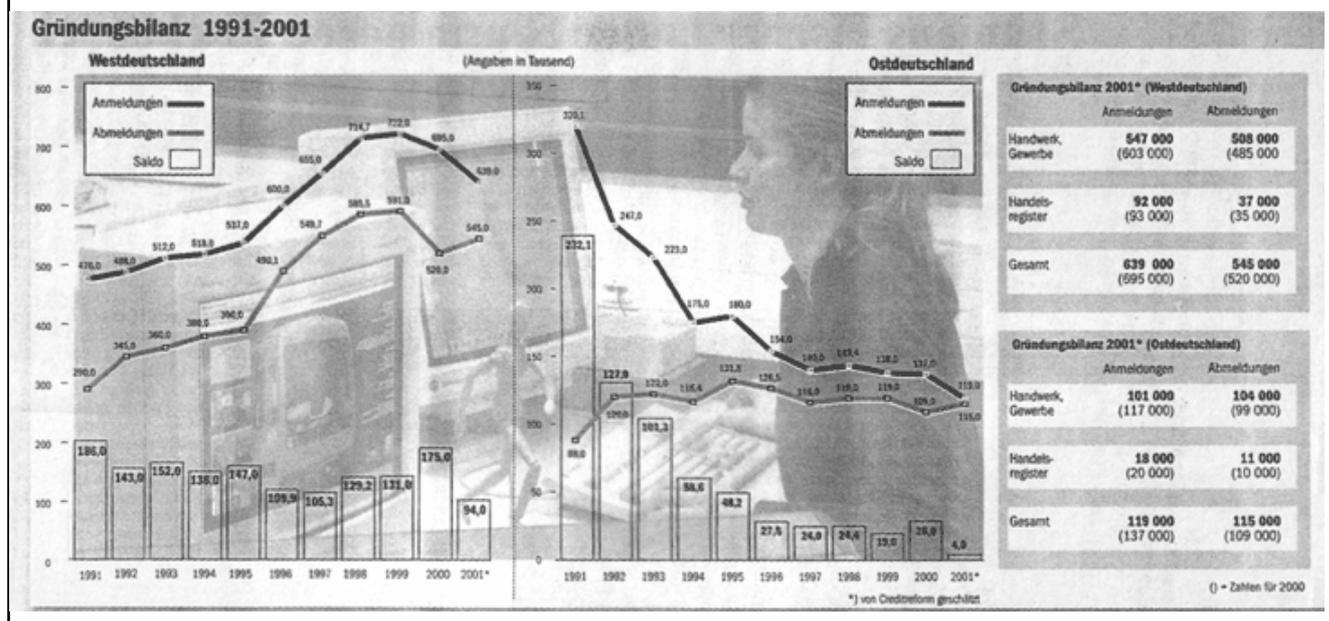
Zunächst sei auf die in der Abbildung genannten ersten drei Maßnahmen des Wissenschaftstransfers eingegangen. Sowohl der Informationstransfer, der Technologietransfer als auch der Personaltransfer scheinen auf den ersten Blick unproblematisch. Wissenschaftliche Erkenntnisse werden i.d.R. veröffentlicht. Auch Patente für Erfindungen sind der gezielten Suche zugänglich. Hochschulabsolventen sind bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage ebenfalls nur selten "Mangelware". Dennoch zeigen sich in der Praxis erhebliche Probleme. Gerade kleine und mittlere Unternehmen scheuen die Einstellung hochqualifizierten Personals. Ohne entsprechende Qualifikationsvoraussetzungen ist aber auch der technisch unproblematische Informationszugang z.B. zu Datenbanken wenig wertvoll, weil die Auswertung der Informationen vor dem Hintergrund der spezifischen betrieblichen Probleme nicht gelingt.

Es bedarf offensichtlich gleichzeitig der Kenntnis der betrieblichen Bedarfslage und der methodischen Fähigkeit, sich neue wissenschaftliche Erkenntnisse rasch zu erschließen. Die Phantasie und Energie zur strategischen Umsetzung am Markt lässt sich als originär unternehmerische Aufgabe durch keine Transferaktivität ersetzen.

(3) Infrastrukturen für Unternehmensgründungen

Mit dem Versiegen spektakulärer Betriebsansiedlungen setzt öffentliche Wirtschaftsförderung seit etwa 15 Jahren in starkem Maße auf die Gründung von Unternehmen als Hilfe im strukturellen Wandel. Diese Politik ist insofern nicht erfolglos, als die Selbständigenquote an den Erwerbstätigen wieder anstieg.

Abb. 22: Gründungsbilanz 1991-2001



Auch ist erkennbar, dass bei Arbeitsplatzabbau in Großbetrieben das Arbeitsplatzangebot kleinerer und mittlerer Unternehmen wächst. Instrumente mit denen die regionale Wirtschaftsförderung die Existenzgründung erleichtern kann, sind (neben den klassischen Infrastrukturinvestitionen) vor allem:

- **Gewerbehöfe:** Standortgemeinschaft vorwiegend kleiner und mittlerer Betriebe in einem Gebäudekomplex; Errichtung und Verwaltung durch eine Trägergesellschaft; Mittel zur Erleichterung von Unternehmensstarts oder Betriebsverlagerungen und zur Revitalisierung von Industriebrachen.
- **Gründerzentrum:** Standortgemeinschaft neugegründeter Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe oder produktionsorientierten Dienstleistungen; Vorhaltung variablen Raumangebotes, gemeinsame Büro- und Verwaltungseinrichtungen, Management- und Beratungsservice; Nutzung auf befristeten Zeitraum angelegt.

- **Technologiezentrum:** Standortgemeinschaft von Betrieben/Unternehmen zur Entwicklung und Vermarktung neuer Produkte und Verfahren; neben Managementservice und Beratung ist eine differenzierte technische Ausstattung sowie eine Unterstützung durch Forschungs- und Finanzierungsinstitutionen (Bereitstellung von Risikokapital) erforderlich.
- **Forschungspark:** Gewerbegebiet mit forschungsorientierten Betrieben/Unternehmen/FuE-Abteilungen von Unternehmen in räumlicher Nähe zu Hochschulen oder Forschungseinrichtungen zur Nutzung von Synergieeffekten.

Die Anzahl derartiger Einrichtungen ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Es kann auch positiv hervorgehoben werden, dass bei sonst günstigen infrastrukturellen Voraussetzungen sowie in Agglomerationszentren eine positive Wirkung im Strukturwandel zu erzielen ist. Auch kritische Hinweise sollen jedoch nicht vernachlässigt werden:

- Es gibt insgesamt einen Mangel an innovativen Neugründungen.
- Die Anzahl neuer Arbeitsplätze hält sich in Grenzen. Gelegentlich haben die neuen Betriebe für Großunternehmen die Funktion des Krisenpuffers durch Auslagerung von Unternehmensfunktionen in rechtlich selbständige, aber abhängige Einheiten.
- Es gibt Erscheinungen der Selbstausbeutung von Gründern und der Flucht in die Selbständigkeit. mit hohem Insolvenzrisiko und schlechten Arbeitsbedingungen.

(4) Berufliche Weiterbildung

“Wirtschaftliche Entwicklung und wirtschaftlicher Strukturwandel werden hauptsächlich von drei Komponenten getragen: dem Vorhandensein ausreichenden Investitionskapitals, technologischen Innovationen und der Existenz eines adäquat ausgebildeten Potentials an Arbeitskräften zur Umsetzung oder Anwendung neuer Technologien. Nur die gleichzeitige Entwicklung aller drei Komponenten lässt Erfolge bei der Bewältigung des Strukturwandels erwarten.”¹⁶ Um die dritte der genannten Komponenten geht es an dieser Stelle. Möglichkeiten, sich für eine innovations- und qualifikationsfördernde berufliche Weiterbildung zu engagieren bestehen bei den Hochschulen, bei Einrichtungen der beruflichen Bildung und vor allem bei den speziellen Weiterbildungsträgern, die häufig von Kammern oder Verbänden gebildet werden. Auch in diesem Bereich lässt sich ein deutliches Gefälle zwischen den Zentren und der Peripherie feststellen. Während in Agglomerationsräumen allenfalls eine mangelnde Transparenz des Weiterbildungsmarktes, eine Vernetzung von Initiativen und Ausdifferenzierung in Form von Spezialangeboten für den Strukturwandel oder die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen anzustreben ist, weisen ländliche Regionen Defizite im Weiterbildungsangebot auf.

(5) Bereitstellung von Risikokapital

Seit Jahren wird in Deutschland über die mangelnde Verfügbarkeit von Risikokapital (venture capital) geklagt. “Noch immer ist es in Deutschland leichter, mit einem schlechten Grundstück einen Kredit zu bekommen als mit einer guten Geschäftsidee und dazugehörigen Märkten.”¹⁷

¹⁶ Vgl. Krickau-Richter, Liselotte: Die Erneuerung von innen, Über neuere Tendenzen der Weiterbildung in den USA, in: Deutsche Universitätszeitung, Heft 20, 1985, S. 14

¹⁷ Vgl. Schwanhold, Ernst zit. nach Herz, Wilfried: Neue Unternehmer braucht das Land, Die Zeit vom 6.10.1995

Regionale Abhilfe lässt sich einerseits schaffen, indem Banken in die Aktivitäten der Strukturpolitik eingebunden werden. Als Beispiel mag eine Mitträgerschaft an Gründerzentren dienen. Daneben spielt für Unternehmensgründer ebenso wie für kleine und mittlere Unternehmen die Subventionsberatung eine entscheidende Rolle. Informations- und Qualifikationsdefizite verhindern das Erlangen möglicher Zuschüsse. Schließlich wurde auch die Auflage regionaler Risikokapitalfonds geplant um Unternehmensideen und die innovative Weiterentwicklung von Firmen nicht an Kapitalmangel scheitern zu lassen. Der aktuelle Trend besteht hier in einer Symbiose öffentlicher und privater Förderaktivitäten in industriepolitischen Entwicklungsbanken, die zugleich die Vermittlung öffentlicher Zuschüsse verwalten.

5.5 Zur Kritik der regionalen Strukturpolitik

Staatliche Aktivitäten zur Beeinflussung der Entwicklung von Branchen oder Regionen, die ja in der Regel auch mit Subventionen verbunden sind, stehen naturgemäß besonders in der Kritik. Diese Kritik bezieht sich allerdings weniger auf die öffentliche Bereitstellung von Infrastrukturleistungen. Umstritten ist demgegenüber sowohl der Versuch zentral steuernder Interventionen durch den Bund oder die Länder als auch die industriepolitische Aktivität von Kommunen oder Regionen im Rahmen des Bürgermeisterwettbewerbs. Das übliche Raster der Einteilung dieser Aktivitäten folgt der Einteilung strukturpolitischer Ziele im Stabilitätsgesetz:

- Strukturhaltungspolitik
- Strukturangepassungspolitik
- Strukturgestaltungspolitik

Diese Begriffe sollen zunächst kurz definiert und vor dem Hintergrund unserer Aussagen zur Entwicklungstheorie kritisiert werden, um dann das jeweilige Pro und Contra zu betrachten. Gemeinsamer Bezugspunkt der obigen Einteilung ist zunächst die Marktlage einer betrachteten Wirtschaftsbranche in einer Region. Ist eine Branche nach den Marktbedingungen nicht eigenständig wirtschaftlich konkurrenzfähig, so kann dieses nach Dauer und Ursache unterschieden werden.

(1) Strukturhaltungspolitik

Die zu fördernde Branche ist unter Marktbedingungen dauerhaft nicht überlebensfähig und daher von staatlichen Dauersubventionen abhängig. Die Ursache kann in spezifischen Standortnachteilen und auch im internationalen Einkommens- und Produktivitätsgefälle liegen.

Beispiele:

Der deutsche Steinkohlebergbau ist bei vergleichender Betrachtung nicht konkurrenzfähig zu organisieren, da die Kohlevorkommen inzwischen aus über 1000m Tiefe in aufwendigen Verfahren gefördert werden müssen, während Konkurrenten in anderen Ländern die Steinkohle im Tagebau wesentlich kostengünstiger fördern.

Die Europäische Landwirtschaft wird ebenso wie die Landwirtschaft in anderen Industriestaaten durch ein System aufwendiger Subventionen dauerhaft unterstützt (vgl. Abb.) Die Ursache hierfür liegt darin, dass die Weltmarktpreise vom Lohnniveau in exportierenden Entwicklungsländern und/oder Subventionen in Überschussländern bestimmt werden.

Eine Absenkung der Preise auf Weltmarktniveau hätte zur Folge, dass die Verdienstmöglichkeiten in der Landwirtschaft weit hinter anderen Branchen zurückfallen würde sowie die Mehrzahl existierender Betriebe zur Aufgabe gezwungen wären. Offensichtlich kann (bei gegebener Betriebsgröße und Bearbeitungsintensität) die Produktivität in der Landwirtschaft nicht so gesteigert werden um das Lohngefälle zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern auszugleichen.

(2) Strukturanpassungspolitik

Die zu fördernde Branche ist unter Marktbedingungen nur vorübergehend nicht konkurrenzfähig. Die Ursache kann sowohl branchenintern (verpasste Anpassung an Konkurrenten hinsichtlich Produktionsverfahren/Produktivität oder Produktpalette/Leistungsqualität) als auch branchenextern (Wandel von Rahmenbedingungen des Marktes wie Veränderung von Wechselkursen) zu suchen sein.

Beispiele:

Die deutsche und schweizer Uhrenindustrie hatte mit der Verbreitung von Digitaluhren deutliche Anpassungsprobleme, die nach Umstellung von Produktionsverfahren und Entwicklung neuer modischer Produktvarianten überwunden wurden.

Die Rüstungsindustrie steckt gegenwärtig, vor allem bedingt durch die Änderung der weltpolitischen Lage nach Ende des kalten Krieges, in einer Anpassungskrise. Das Problem besteht hier weniger in einer fehlenden Modernität von Produkten als in einer Einstellung der Produktionskapazitäten auf die neue Bedarfslage und ggf. die Suche nach neuen Absatzmärkten (soweit politisch tolerierbar!).

(3) Strukturgestaltungspolitik

Die zu fördernde Branche scheint künftig, aufgrund sich abzeichnender Produktinnovationen, erhebliche Expansionschancen zu bieten. Durch rechtzeitige Förderung könnte es somit gelingen, in der Region eine Wachstumsbranche zu verankern bzw. den bereits ansässigen Unternehmen einen Entwicklungsvorsprung vor auswärtiger Konkurrenz zu verschaffen. Von einer ungeforderten Unternehmensentwicklung wird diese Innovationsförderung nicht in gleichem Maße erwartet, da Unternehmer ggf. das Entwicklungsrisiko scheuen, dieses Entwicklungsrisiko die privat finanzierbaren Dimensionen übersteigt oder ein Fall von Subventionskonkurrenz vorliegt, in dem die eigene Industrie ohne Unterstützung Wettbewerbsnachteile hat. Es wird erhofft, dass eine Anschubfinanzierung der eigenen Wirtschaft einen dauerhaften Entwicklungsvorsprung verschafft.

Beispiele:

Seit den 50er Jahren wurde die zivile Nutzung der Kernenergie insbesondere mit dem Argument des für private Unternehmen nicht tragbaren Entwicklungsrisikos gefördert. Es wurde ein stark expandierender Absatzmarkt vermutet.

Die Mikroelektronik, insbesondere die Entwicklung neuer stärker miniaturisierter Speicherbausteine, wird von den Industriestaaten in starkem Maße öffentlich gefördert, da der Finanzierungsbedarf für Forschung und Entwicklung die Möglichkeiten selbst von Weltkonzernen zu überfordern scheint, da hier eine Schlüsseltechnologie für weitere Produktentwicklungen in vielen Wirtschaftsbereichen fortentwickelt wird und auch andere Länder subventionieren.

(4) Kritik des begrifflichen Rasters der Strukturpolitik

Offensichtlich erfolgte die Einteilung der drei Typen der Strukturpolitik unter Verwendung der beiden Variablen “Dauer des Subventionsbedarfs” und “Marktexpansionschancen”. Beide Variablen sind zunächst Maßstäbe von unsicheren Erwartungen (der Branche selbst, der Politik oder gutachtender Sachverständiger als Handlungsgehilfen einer entscheidungsvorbereitenden Verwaltung). Die Marktexpansionschancen stehen in enger Verbindung zum Erklärungsansatz Produktlebenszyklus. Für die Bestimmbarkeit gilt somit die bereits im Abschnitt 5.3 erläuterte Hypothesenkritik. Lässt man die Unsicherheiten außer acht, so ergeben sich vier unterscheidbare Extremtypen der Strukturpolitik:

I. Dauer des Subventionsbedarfs: unbefristet Marktentwicklung: schrumpfend

Beispiel: Steinkohlebergbau

II. Dauer des Subventionsbedarfs: unbefristet Marktentwicklung: expandierend

Beispiel: Mikroelektronik

III. Dauer des Subventionsbedarfs: kurzfristig Marktentwicklung: schrumpfend

Beispiel: Stahlindustrie

IV. Dauer des Subventionsbedarfs: kurzfristig Marktentwicklung: expandierend

Beispiel: Umwelttechnik

Die Realität von Interventionen in der regionalen Strukturpolitik liegt zwischen den Extremen und ist vor allem durch Erwartungsunterschiede der verschiedenen Beteiligten geprägt.

(5) Pro und Contra zu strukturpolitischen Interventionen

Eine Bewertung strukturpolitischer Eingriffe öffentlicher Instanzen lässt sich konkret nur durch Abwägung im Einzelfall vornehmen. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher ordnungspolitischer Positionen zur Ausgestaltung einer sozialen Marktwirtschaft gibt es jedoch eine Reihe standardisiert wiederkehrender Argumente, die hier zusammengefasst vorgestellt werden sollen und die demzufolge je nach Einzelfall unterschiedlich bedeutsam sind.

• Pro und Contra je nach Dauer des Subventionsbedarfs

Ein staatlicher Eingriff in Marktabläufe durch Subventionen ist um so eher zu rechtfertigen, je begründeter die kurze Befristung des Eingreifens zugunsten einer Branche oder eines Einzelunternehmens glaubhaft gemacht werden kann.

Beispiel: Anfang der 60er Jahre wurde in Bremen die Firma Borgward liquidiert, weil aufgrund von Liquiditätsengpässen eine Firmenkrise eintrat. Die Produktpalette war technisch aktuell. Der Markt für Automobile war erkennbar kein schrumpfender Markt. Die Banken als Kreditgeber hielten einen Automobilproduzenten, der nicht als Kapitalgesellschaft organisiert war, für nicht mehr zeitgemäß. Eine öffentliche Intervention unterblieb. Stadt und Land gelang es erst Ende der 70er Jahre und mit hohen Subventionen durch Ansiedlung eines Zweigwerkes der Firma Daimler Benz die strukturelle Lücke wieder zu schließen.

Als Gegenargument wäre anzuführen, dass wenig einsichtig ist, warum öffentliche Administrationen die Dauerhaftigkeit einer Liquiditätskrise und die Marktfähigkeit eines Unternehmens besser beurteilen können sollen als die Kreditinstitute. Ist ein Unternehmen kurzfristig sanierungsfähig, können auch Kreditgeber eigentlich kein Interesse daran haben, dieses in den Konkurs zu treiben.

Da hier wegen des Universalbankenprinzips in Deutschland (Banken können neben der Kreditvergabe zugleich auch Eigentümer von Aktien sein.) häufig vermutet wird, dass Banken auch ein Marktbereinigungsinteresse verfolgen und noch sanierungsfähige Unternehmen im Interesse der Konkurrenz liquidieren, wäre die Qualität öffentlicher Entscheidungsvorbereitung für eine Beurteilung von wesentlicher Bedeutung.

Steht die dauerhafte Subventionsnotwendigkeit außerfrage, so gibt es zwei wesentliche Pro-Argumente: Autarkie und Sozialpolitische Akzeptanz. Zunächst zum Autarkieargument. Die Erhaltung des Steinkohlebergbaus wurde über lange Zeit mit dem Argument einer sonst fehlenden Versorgungssicherheit und Abhängigkeit von Energieimporten begründet. In gleicher Weise wird auch die Erhaltungssubvention für die Landwirtschaft gerechtfertigt. Dem ist entgegenzuhalten, dass nur in extremen Krisensituationen (Krieg mit Liefersperre) ein hoher Eigenversorgungsgrad gesellschaftlich entscheidende Bedeutung hat. Ferner gibt es unterschiedliche Möglichkeiten der Krisenbevorratung oder -absicherung, die nach Effizienz und Effektivität abgewogen werden können. Dauerhaft für eigene Steinkohle mehr als das Doppelte des Weltmarktpreises zu bezahlen, ist eine vielleicht wirksame (effektive) aber zugleich sehr teure (ineffiziente) Lösung. Als zweites sei auf das Argument fehlender Sozialverträglichkeit eines Subventionsverzichts eingegangen. Als Beispiel mag die Landwirtschaft dienen, wo die Notwendigkeit dauerhafter Subventionen und Ertragsgarantien über Jahre mit dem Leitbild des erhaltenswerten bäuerlichen Familienbetriebes begründet wurde (und wird). Der Verzicht auf Subventionen für die Landwirtschaft würde tatsächlich einen stattfindenden Strukturwandel zu immer größeren landwirtschaftlichen Betrieben beschleunigen und zahlreiche Existenzen und Arbeitsplätze in der Landwirtschaft vernichten. Vergleichbare Prozesse des Strukturwandels haben aber in anderen Branchen, wie dem Einzelhandel, stattgefunden, ohne dass eine staatliche Eingriffsnotwendigkeit gesehen wurde. Relative Akzeptanz finden in einer solchen Situation staatliche Eingriffe, die die sozialen Auswirkungen abrupten Strukturwandels abmildern, ohne jedoch auf Dauer gegen die Marktentwicklung anzuschubventionieren. Ferner hat hier Bedeutung, ob der Staat durch die Art seiner Eingriffe die Marktwirkung außer Kraft setzt (z.B. Garantiepreise) oder marktkonforme Instrumente wählt (vgl. Kap. 3).

- **Pro und Contra je nach Einschätzung der Marktentwicklung**

Aus ökonomischer Sicht nachteilig werden staatliche Eingriffe eingeschätzt, die Produktionsfaktoren in schrumpfenden Branchen binden. Derartige Subventionen mögen aus politischer Sicht erforderlich sein, um Wählerstimmen zu gewinnen oder aus sozialpolitischer Sicht, um die gesellschaftlichen Auswirkungen des Strukturwandels abzumildern. Für die Gesamtwirtschaft oder die Region bedeuten sie eine suboptimale Beschäftigung. Fraglich ist bei diesem Argument allerdings, ob Produktionsfaktoren, die in schrumpfenden Branchen freigesetzt oder vernichtet werden (Die Liquidation von Firmen ist i.d.R. gleichzusetzen mit der Entwertung des alten Kapitalstocks.) auch zu einer produktiven neuen Beschäftigung finden. Besteht die Folge nur in Arbeitslosen- und Sozialhilfe statt Arbeit und in ungenutzten Industriebrachen, so erscheint die subventionierte Fortführung wenig zukunftssträchtiger Unternehmen vorteilhaft. Entscheidende Bedingung dieser Bewertung ist allerdings, dass hierdurch nicht der Wandel zu aussichtsreicheren Aktivitäten behindert wird. Hier stehen sich konträre Bewertungen recht unversöhnlich gegenüber.

Einerseits wird der Zusammenbruch alter Industrien als Voraussetzung des Strukturwandels angesehen. Andererseits wird die befristete Erhaltung bzw. der gesteuerte Kapazitätsabbau als die gesamtwirtschaftlich billigere Lösung angesehen, die zudem weniger dequalifizierende Wirkungen auf die Arbeitskräfte hat. Eine Entscheidung wäre vermutlich danach zu treffen, ob sowohl hinreichende Mittel zur Förderung des Strukturwandels verbleiben als auch die Änderungsnotwendigkeit noch als zwingend angesehen wird.

Unstrittig ökonomisch vorteilhaft ist demgegenüber die Lenkung von Produktionsfaktoren in Branchen, denen eine expandierende Marktentwicklung prognostiziert werden kann. Fraglich und strittig ist hier aber, warum es zu dieser Entwicklung einer staatlichen Förderung bedarf. Das Aufspüren von Marktchancen, die Gewinnmöglichkeiten eröffnen, wird in einer Marktwirtschaft als originäre unternehmerische Aufgabe angesehen. Nur die wirksame Wahrnehmung dieser Aufgabe rechtfertigt in unserer Gesellschaft das deutlich überdurchschnittliche Einkommen von Unternehmern und anderen selbständigen Berufen sowie die deutlichen steuerlichen Gestaltungsprivilegien. Betrachtet man die Vielzahl staatlicher Einzelhilfen und Anreize für unternehmerische Aktivität, so drängt sich allerdings deutlich der Eindruck auf, als sei der Kapitalismus wohl in die Jahre gekommen und bedürfe einer Frischzellenkur. Findige Unternehmer, getrieben vom Gewinnanreiz und voller Ideen, deren Existenz Schumpeter noch als selbstverständlich unterstellen konnte¹⁸, sind wohl auf exotische Ausnahmen wie den Microsoftchef Gates begrenzt oder müssen vom Staat zum Jagen getragen werden. Argumente, die dennoch ein staatliches Eingreifen vertretbar erscheinen lassen, bestehen in Innovationen, die die Finanzkraft selbst von Großunternehmen überfordern, einerseits und in dem zu kurzen Zeithorizont des zukunftsblinden Marktes andererseits. Beide Argumente seien kurz an Beispielen erläutert. Die Entwicklung der zivilen Kernkraftnutzung stellte ein Innovationsvorhaben dar, bei dem über mehrere Jahrzehnte staatliche Forschungs- und Entwicklungssubventionen in Milliardenhöhe gezahlt werden mussten. Das gesamte Unterfangen erforderte insofern nicht nur einen rechtlichen Rahmen in Form des Atomgesetzes, welches auch Entsorgungsfragen zu regeln hatte, die über denkbare „Lebenszeiträume“ jedes Unternehmens hinausgehen, sondern auch einen Konsens über die öffentliche Beteiligung am Investitionsrisiko. Selbst private Konsortien (Gesellschaft bürgerlichen Rechts die i.d.R. von mehreren Banken zur Risikostreuung gebildet wird) wären mit dem Risiko der Investitionssummen überfordert gewesen. Im Nachhinein mag man hierzu die Auffassung vertreten, dass der aus öffentlicher Enthaltensamkeit bei den Atomkraftinvestitionen folgende Verzicht vorteilhaft gewesen wäre. Bei ähnlichen Großinvestitionsprojekten mit unklarem Zukunftsnutzen, wie z.B. der Raumfahrt, sieht man an der Vermarktung von Satellitentransporten, dass sich eine Bewertung im Laufe der Zeit ändern kann. An diesem Beispiel lässt sich auch erkennen, dass immer dann, wenn Investitionen bis zur Erwartung von Erträgen am Markt eine sehr lange Ausreifungszeit benötigen, private Unternehmer sich sehr abwartend verhalten werden. Nur in Bereichen wie der Biotechnologie, wo neben einer überschaubaren Risikodimension auch erste Erfolge mit innovativen

¹⁸ Vgl. die Ausführung zum Prozess der schöpferischen Zerstörung als Kernfunktion des kapitalistischen Systems

in Schumpeter: Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie, München 1950, n. 5. Aufl. 1980, S. 134 ff. Bereits bei Schumpeter finden sich jedoch auch deutliche Hinweise, warum diese unternehmerische Kernfunktion systemimmanent erlahmen könnte. Vgl. ebenda S. 252 ff.

Produkten vorzeigbar sind (z.B. synthetisch hergestelltes Insulin), funktioniert die privatwirtschaftliche Anreizfunktion hinreichend, um auch zu Investitionen in die Grundlagenforschung zu locken. Als Gegenargument zu diesen Fällen ist zum einen die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu betonen: Private Investoren dramatisieren ihr Risiko, um unter staatlicher Beteiligung Produkte entwickeln zu können, die ihnen einen sicheren Gewinn versprechen. Zum zweiten ist auch auf die Gefahr unsinniger Prestigeprojekte hinzuweisen, die nur auf öffentliche Kosten von der Privatwirtschaft entwickelt werden ohne je eine realistische Marktchance zu haben. Als ein Beispiel für diese Projektkategorie wird von vielen Beobachtern das Transrapid-Projekt einer Magnetschwebebahn angesehen, welches für mitteleuropäische Verkehrsverhältnisse nie einen entscheidenden technischen Fortschritt versprach. Da das Risiko von der öffentlichen Solidargemeinschaft getragen wird und kein Verantwortlicher einen persönlichen materiellen Schaden trägt, besteht hier ohne Zweifel die Gefahr von Fehlinvestitionen.

Wie oben bereits ausgeführt, kann nicht abstrakt entschieden werden, welches der vorgestellten Argumente im Einzelfall zutrifft bzw. für eine Entscheidungsfindung überwiegt. Stattdessen sollen die wichtigsten aufgeführten Argumente zu öffentlichen Interventionen in der Strukturpolitik noch einmal im Überblick aufgeführt werden.

Öffentliche Interventionen in der Strukturpolitik

Pro

- * Hilfe bei Krisen sanierungsfähiger Unternehmen
- * Schutz gegen Marktberaumungsstrategien
- * Arbeit statt Sozialhilfe
- * Soziale Absicherung des Strukturwandels
- * Erhaltung industrieller Entwicklungskerne
- * Versorgungssicherheit (Autarkie)
- * Förderung von Zukunftsinvestitionen - zukunftsblinder Markt
- * Unterstützungszwang im Subventionswettbewerb
- * Basisinnovationen für private Investoren nicht finanzierbar

Contra

- * Mitnahmeeffekte
- * Gefahr öffentlicher Fehlinvestitionen
- * Statt Unternehmer entscheiden Beamte
- * Stabilisierung unrentabler Branchen gegen die Marktentwicklung
- * Bindung von Produktionsfaktoren in unwirtschaftlichen Bereichen
- * Innovation als originäre Unternehmerfunktion kann nicht der Staat übernehmen
- * Störung von Marktfunktionen durch nicht marktkonforme Eingriffe

5.6 Übungsaufgaben

5.6.1

Nach einem Zeitungsbericht vom Februar 1993 hat das Statistische Amt der Europäischen Union 180 Regionen der EU auf ihren Wohlstand verglichen. Hiernach ist Bremen, gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (BIP), an der sechsten Stelle zu finden. Das BIP von 1990 ist mit 44460 DM pro Einwohner doppelt so hoch wie z.B. im Bezirk Lüneburg. In einem Zeitungsbericht vom 6.1.1994 wird ergänzend von Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft berichtet, wonach in 1993 das BIP in Bremen um 3,6% gegenüber dem Vorjahr geschrumpft sei. Zwar habe kein westdeutsches Bundesland Wachstumsraten des BIP verbuchen können, der Bremer Wert sei jedoch der zweitschlechteste.

Fragen:

1. Welche Aussagekraft hat das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen zum Wohlstand eines Landes und was zeigt eine Schrumpfung dieser Größe? Worin liegt der Unterschied zum Bruttosozialprodukt?
2. Worauf kann der hohe Wohlstandsunterschied zum Bezirk Lüneburg zurückgeführt werden?
3. Lässt sich mit Maßgrößen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung überhaupt eine zutreffende Aussage zum Wohlstand eines Landes bzw. einer Region machen oder sind Korrekturen erforderlich?

5.6.2

Sachverhalt: Die wirtschaftliche Situation in Nordrhein-Westfalen und vor allem im Ruhrgebiet wird in der Öffentlichkeit im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet als ungünstig angesehen. Zur Bewertung der Situation dienen die auf den folgenden Seiten abgedruckten fünf Anlagen.

Fragen

- (1) Lässt sich die im Sachverhalt angesprochene negative öffentliche Wertung der wirtschaftlichen Lage bei einer Auswertung der Daten in Anlage 1 bestätigen?
- (2) Worin sind die Ursachen der ungünstigen Entwicklung zu sehen, wenn Sie die wichtigsten Daten zur Branchenstruktur (vgl. Anl. 1 und 2) auswerten und hierzu auch die Informationen aus den beigefügten Presseberichten (vgl. Anl. 3, 4 und 5) berücksichtigen?
- (3) Ergibt sich aus den aus Anlage 3 und 4 erkennbaren Konzernstrategien zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation auch eine günstigere Wirtschaftslage in der Region oder sind hierfür zusätzliche staatliche/kommunale Aktivitäten erforderlich? Welche Vorschläge würden Sie ggf. für solche Maßnahmen machen?

Anlage 1

Wirtschaftliche Eckdaten für das Ruhrgebiet im Vergleich

	Berichtszeit	Ruhrgebiet „KVR“ ¹⁾	Nordrhein- Westfalen ohne Ruhrgebiet	Bundesgebiet ohne Nordrhein- Westfalen
Bevölkerung				
Bevölkerungsstand	31. 12. 1986			
Insgesamt (in 1 000)		5 178	11 498	44 464
Ausländer (in 1 000)		425	934	3 154
Bevölkerungsdichte (Einwohner je km ²)		1 168	388	207
Bevölkerungsentwicklung	31. 12. 1978/86			
Insgesamt (in 1 000)		- 247	- 83	+ 149
Durchschn. jährl. Veränderung in vH ²⁾		- 0,6	- 0,1	+ 0,0
Wanderungssaldo ³⁾	1979/86			
Insgesamt (in 1 000)		-119,1	+ 16,6	+766,5
Natürliche Bevölkerungsbewegungen ⁴⁾				
Saldo insgesamt (in 1 000)		-128,1	-100,1	-617,2
Sozialhilfeempfänger	1986			
Insgesamt (in 1 000)		317,2	659,4	2 043,1
je 1 000 Einwohner		61	57	51
Wirtschaft				
Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen	1985			
Insgesamt in Mrd DM		145,8	326,6	1 310,6
Durchschn. jährl. Veränderung in vH ²⁾	1980/85	+ 3,2	+ 4,3	+ 4,9
Anteile in vH, davon:				
Land- und Forstwirtschaft	1985	0,4	1,4	2,0
Produzierendes Gewerbe		48,1	42,6	40,9
Handel und Verkehr		15,7	15,1	15,6
Dienstleistungsunternehmen		23,6	26,8	27,7
Staat, private Haushalte etc.		12,2	14,1	13,7
DM je Einwohner		28 075	28 448	29 560
DM je Erwerbstätigen		75 499	71 880	69 323
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	1987			
Betriebe		2 404	8 401	33 357
Beschäftigte (in 1 000)		593	1 359	5 103
Betriebsgröße je Beschäftigte		247	162	153
Lohn- und Gehaltssumme (DM je Beschäft.)		46 221	45 696	44 392
Investitionen (DM je Beschäftigten)	1986	8 883	9 750	10 666
Arbeitsmarkt				
Erwerbstätige				
Insgesamt (in 1 000)	1986	1 958	4 792	18 952
Durchschn. jährl. Veränderung in vH ²⁾	1978/86	- 0,7	+ 0,3	+ 0,0
Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer				
Insgesamt (in 1 000)	30. 6. 1987	1 642	3 902	15 501
Durchschn. jährl. Veränderung in vH ²⁾	1978/87	- 0,7	+ 0,4	+ 0,7
Arbeitslosigkeit ⁵⁾				
Arbeitslose (in 1 000)	1987	262	475	1 492
Durchschn. jährl. Veränderung in vH ²⁾	1978/87	+ 10,0	+ 10,0	+ 9,1
Arbeitslosenquote (in vH)	1987	15,1	9,5	8,1

¹⁾ In der Abgrenzung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, bestehend aus den kreisfreien Städten: Duisburg, Essen, Mülheim a. d. Ruhr, Oberhausen, Bottrop, Gelsenkirchen, Bochum, Dortmund, Hagen, Hamm, Herne und den Landkreisen: Wesel, Recklinghausen, Ennepe-Ruhr-Kreis, Unna. — ²⁾ Für den jeweils angegebenen Zeitraum. — ³⁾ Überschuß der Zuzüge (+) bzw. der Fortzüge (-). — ⁴⁾ Geburten (+), Sterbefallüberschuß (-). — ⁵⁾ Für das Ruhrgebiet nach den jeweiligen Arbeitsamtsbezirken; Jahresdurchschnitte.

Die Nettoproduktion ¹⁾ im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe für das Ruhrgebiet im Vergleich

Branchen	Ruhrgebiet			Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet			Bundesgebiet ohne Nordrhein-Westfalen		
	1986 Mio DM	Veränderung 1981/86		1986 Mio DM	Veränderung 1981/86		1986 Mio DM	Veränderung 1981/86	
		Mio DM	vH		Mio DM	vH		Mio DM	vH
Bergbau	10 204	-1 518	-12,9	3 206	- 233	- 6,8	6 142	- 1'388	-18,4
Grundstoff- und Produktionsgüter- gewerbe	14 507	- 798	- 5,2	44 069	+ 778	+ 1,8	105 845	+ 4 275	+ 4,2
davon:									
Mineralölverarbeitung	1 808	- 643	-26,2	1 558	+ 314	+ 25,2	15 863	- 2 295	-12,6
Steine und Erden	1 119	- 6	- 0,6	3 054	- 695	- 18,5	10 011	- 1 138	-10,2
Eisenschaffende Industrie	4 552	- 384	- 7,8	6 477	-1 259	- 16,3	6 601	- 533	- 7,5
NE-Metallerzeugung	1 062	+ 142	+15,4	2 588	+ 431	+ 20,0	4 568	+ 682	+17,5
Eisen-, Stahl- u. Tempergießerei	246	- 142	-36,7	1 598	- 92	- 5,4	3 928	- 231	- 5,6
NE-Metallgießerei	67	+ 9	+15,0	852	+ 208	+ 32,4	2 650	+ 315	+13,5
Ziehereien, Kaltwalzwerke	418	- 124	-22,9	1 887	- 53	- 2,7	1 286	+ 83	+ 6,9
Chemische Industrie	4 509	+ 243	+ 5,7	21 277	+1 095	+ 5,4	45 375	+ 5 197	+12,9
Flachglaserzeugung	375	+ 36	+10,5	827	+ 145	+ 21,1	2 363	+ 382	+19,2
Holzbearbeitung	28	- 18	-38,6	926	+ 117	+ 14,4	2 220	- 5	- 0,2
Papier-, Pappeerzeugung	281	+ 77	+37,5	1 565	+ 103	+ 7,0	4 811	+ 919	+23,6
Gummiverarbeitung	42	+ 14	+49,0	1 461	+ 466	+ 46,8	6 169	+ 900	+17,1
Investitionsgüter prod. Gewerbe	13 685	- 852	- 5,9	63 426	+6 821	+ 12,0	242 930	+42 023	+20,9
davon:									
Stahlverformung	470	- 90	-16,1	4 076	+ 123	+ 3,1	4 966	+ 714	+16,8
Stahl- u. Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau	1 543	- 856	-35,7	4 185	- 423	- 9,2	4 881	- 569	-10,4
Maschinenbau	4 052	- 253	- 5,9	18 964	- 679	- 3,5	58 339	+ 5 230	+ 9,8
Straßenfahrzeugbau	3 713	+ 405	+12,3	11 313	+3 238	+ 40,1	61 075	+ 8 427	+16,0
Schiffbau	0	0	0	41	- 43	- 51,1	2 115	- 917	-30,2
Elektrotechnik	2 448	- 172	- 6,6	12 113	+2 072	+ 20,6	67 126	+15 604	+30,3
Feinmechanik, Optik	196	+ 4	+ 2,2	2 207	+ 278	+ 14,5	8 087	+ 723	+ 9,8
Herstellung von EBM-Waren	1 263	+ 110	+ 9,5	8 563	+1 041	+ 13,8	12 473	+ 1 287	+11,5
Büro-, Informationstechnik	0	0	0	1 963	+1 212	+161,4	23 866	+11 522	+93,3
Verbrauchsgüter prod. Gewerbe	3 090	- 29	- 0,9	24 665	+1 124	+ 4,8	66 259	+ 1 507	+ 2,3
davon:									
Herstellung v. Musikinstr., Spielwaren usw.	36	- 28	-44,3	268	+ 36	+ 15,9	3 809	+ 54	+ 1,5
Feinkeramik	52	+ 14	+34,6	190	- 91	- 32,3	2 685	- 209	- 7,2
Hohlglaserzeugung	272	+ 18	+ 7,1	857	+ 13	+ 1,5	2 078	+ 233	+12,6
Holzverarbeitung	301	- 22	- 6,8	5 662	- 463	- 7,6	6 958	- 1 538	-18,1
Papier-, Pappeerarbeitung	217	+ 1	+ 0,6	2 602	+ 333	+ 14,7	6 186	+ 696	+12,7
Druckerei, Vervielfältigung	939	- 1	- 0,1	2 618	+ 231	+ 9,7	10 461	+ 426	+ 4,2
H. v. Kunststoffwaren	664	+ 49	+ 7,9	5 718	+1 309	+ 29,7	14 162	+ 2 956	+26,4
Ledererzeugung/-verarbeitung	126	+ 8	+ 6,6	534	- 40	- 7,1	2 567	- 583	-18,5
Textilgewerbe	246	+ 13	+ 5,8	4 025	- 38	- 0,9	9 472	+ 478	+ 5,3
Bekleidungs-gewerbe	237	- 80	-25,3	2 191	- 166	- 7,0	7 880	- 1 008	-11,3
Nahrungs- und Genußmittel- gewerbe	2 794	+ 114	+ 4,3	12 703	+ 921	+ 7,8	49 826	+ 1 411	+ 2,9
davon:									
Ernährungsgewerbe	2 794	+ 114	+ 4,3	12 352	+ 935	+ 8,2	32 468	+ 1 055	+ 3,4
Tabakverarbeitung	0	0	0	351	- 14	- 3,8	17 358	+ 356	+ 2,1
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	44 281	-3 082	- 6,5	148 070	+9 412	+ 6,8	470 999	+47 825	+11,3

¹⁾ Nettoproduktion in Preisen von 1980.

Quelle: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen

Aul. 3

Betriebsrat überrascht

Hoesch baut in USA ein Werk für Autofedern - 50 Millionen

WR 24.6.89

Eigener Bericht
Dortmund. (ro) Der Dortmunder Konzern Hoesch AG wird in der Nähe von Cincinnati im US-Bundesstaat Ohio ein neues Werk für Autofedern im Wert von 40 bis 50 Millionen DM errichten. Das kündigte Hoesch-Chef Ditlev Rohwedder gestern vor rund 1200 Aktionären auf der Hauptversammlung in Dortmund an.

Das Grundstück dort sei so groß, erklärte Rohwedder, daß außerdem die gesamte Fertigung von Fahrwerkselementen für Autos für den US-Markt - also etwa auch Stoßdämpfer - konzentriert werden könne.

Bisher wird der amerikanische Markt vom Federn-Werk Hoesch Hohenlimburg sowie mit Stoßdämpfern der Hoesch-Tochter Bilstein (Ennepetal) beliefert.

Mit der Produktion in den USA will Hoesch seinen europäischen Kunden Gegengeschäfte zum Ausgleich ihrer Exporte in die USA ermöglichen, erklärte Rohwedder. Im Gegenzug zum Verkauf von Pkw in die USA würden die Automobilwerke dann Federn aus Cincinnati beziehen.

Das US-Fertigung soll eine

Tochter der Hoesch Hohenlimburg AG (Hagen) werden. Für Viktor Groß, stellvertretender Betriebsratsvorsitzender der Hohenlimburg AG, war die Ankündigung „brandneu“. Auswirkungen auf die Produktion in Hohenlimburg konnte er noch nicht abschätzen. „Wir warten auf umfassende Informationen vom Vorstand.“ erklärte er gestern. Das Werk sei zur Zeit voll ausgelastet.

Rohwedder begründete seine USA-Pläne mit stärker werdenden Forderungen aus der US-Politik nach Produktionen „vor Ort“. Hoesch verspreche sich zudem von dem US-Engagement einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den dortigen Konkurrenten.

Kommentar Seite 2 und Fortsetzung Seite Wirtschaft

Aul. 5 WR 30.6.89

Ruhrkohle beschleunigt bis 1995 Abbau von Personal

Essen. (KHK) Der Personalabbau der Ruhrkohle AG wird bis 1995 noch drastischer ausfallen als bisher geplant: Statt der im Anpassungsprogramm 1988 vorgesehenen Verminderung um 15 500 sollen bis 1995 insgesamt 4200 mehr Bergleute das Unternehmen verlassen. Die RAG wird dann nur 87 400 Beschäftigte haben, kündigte RAG-Chef Heinz Horn gestern in Essen an.

Er begründete diesen stärkeren Personalabbau mit weiteren Rationalisierungen und der günstigen Produktivitätsentwicklung. Hinzu kommt eine weitere Verminderung um 5000

Arbeitsplätze bei den Spezialbetrieben, die in den RAG-Betrieben beschäftigt sind.

In diesem Jahr sank die Belegschaftszahl erstmals unter 100 000. Ende Juni waren bei Deutschlands größtem Bergbau-Unternehmen noch 98 461 Mitarbeiter beschäftigt, erklärte RAG-Arbeitsdirektor Fritz Ziegler gegenüber der WR. Auch in diesem Jahr wurden mehr Arbeitsplätze abgebaut, als ursprünglich vorgesehen. Ende 1989 sollte ein Personalbestand von 102 400 erreicht sein, tatsächlich werden aber nur noch 98 200 Bergleute beschäftigt sein.

Kommentar Seite 2

164

Probleme bei Computer-Tochter

Hoesch: Elf Prozent mehr Gewinn in den ersten fünf Monaten

Eigener Bericht
Dortmund. (ro) Die Hoesch AG hat ihre Beteiligung am Nachrichtentechnik-Unternehmen Hans Kolbe - Fuba - (Bad Salzdetfurth) um zehn auf 37 Prozent erhöht. Wie Hoesch-Chef Ditlev Rohwedder gestern vor der Hauptversammlung erläuterte, wuchs der Umsatz dieses Unternehmens von 370 Millionen DM im Geschäftsjahr 1987/88 auf 450 Millionen DM im Jahr 1988/89 (Ende Geschäftsjahr 30. April). Fuba gehört zum Bereich Automation und Systemtechnik, in dem Hoesch in Zukunft stark wachsen will.

Die Neuordnung in der Stahlbranche, wie sie Folge der Fusion von Krupp mit Salzgitter wäre, will Rohwedder „sich in aller Ruhe entwickeln lassen“. Die Anstrengun-

gen des Dortmunder Unternehmens richtet sich im vergangenen Jahr darauf, den eigenen 600 Millionen DM-Uberschuß herunterzurechnen. So sparte Hoesch nach Rohwedders Angaben rund 300 Millionen DM Steuern.

Da das laufende Jahr „nahtlos“ an 1988 anknüpfte und Umsatz und Gewinn 1989 bisher um elf Prozent stiegen, erwartet Rohwedder erneut ein „sehr erfreuliches“ Jahr. Es sieht damit keine Möglichkeit, an der Tilgung der gut 300 Millionen DM Strukturbeihilfen „vorbeizukommen“, die Bund und Land Hoesch gewährt hatten. Allerdings könne das Unternehmen die Rückzahlung als Kosten von der Steuer absetzen.

Als „Problembereiche“ bezeichnete Rohwedder die Hoesch-Tochter Maschinenfabrik Deutschland und das Software-Haus mbp. „Hier tun wir uns noch etwas schwer; unsere Lernkurve war länger als erwartet“, meinte er, wobei 1989 besser als 1988 werde.

Bei neuen Entwicklungen beim Stahl wie dem Bandstahl-Cuß sei Hoesch „technologisch voll am Ball“. Vorrangig wird Hoesch jetzt aber die Zulieferung kompletter Baugruppen wie Federungs-Dämpfungs-Systeme an die Industrie ansbauen. Dabei will Hoesch das Wissen seiner Töchter auf den Feldern Elektrik, Elektronik und Software nutzen.

Anlage 4

Quelle:
Westfälische
Rundschau
vom 24. und
30. 6. 1989

5.6.3

Sachverhalt

Für die künftige Wirtschafts- und Strukturpolitik des Stadtstaates Bremen sollen nach der Bürgerschaftswahl Einschätzungen über die Entwicklung von Rahmenbedingungen und Vorschläge zur Umsetzung des Sanierungsprogrammes formuliert werden. Hierfür werden Sie aufgefordert, die folgenden Materialien auszuwerten und einen Entwurf zum Thema regionale Strukturpolitik zu schreiben.

Zur Vermeidung einer erneuten extremen Haushaltsnotlage will das Land Bremen Zukunftsinvestitionen in die Infrastruktur, zur Wirtschafts- und Wissenschaftsförderung tätigen, die sich auf eine regionale Analyse von Defiziten und Entwicklungsnotwendigkeiten stützen.

Arbeitsaufträge:

(1) Beschreiben Sie die Entwicklung der Beschäftigung in der Region insgesamt, in wichtigen Wirtschaftssektoren der Region "Planungsraum Bremen-Niedersachsen" sowie die räumliche Verteilung der Arbeitslosigkeit in Form einer groben Typisierung (Mat. 1A-C).

(2) Diskutieren Sie anhand einer geeigneten Theorie zum sektoralen Strukturwandel, ob der Planungsraum Bremen/Niedersachsen als Ganzes als strukturschwach einzustufen ist (Mat. 1 + 2 A-C).

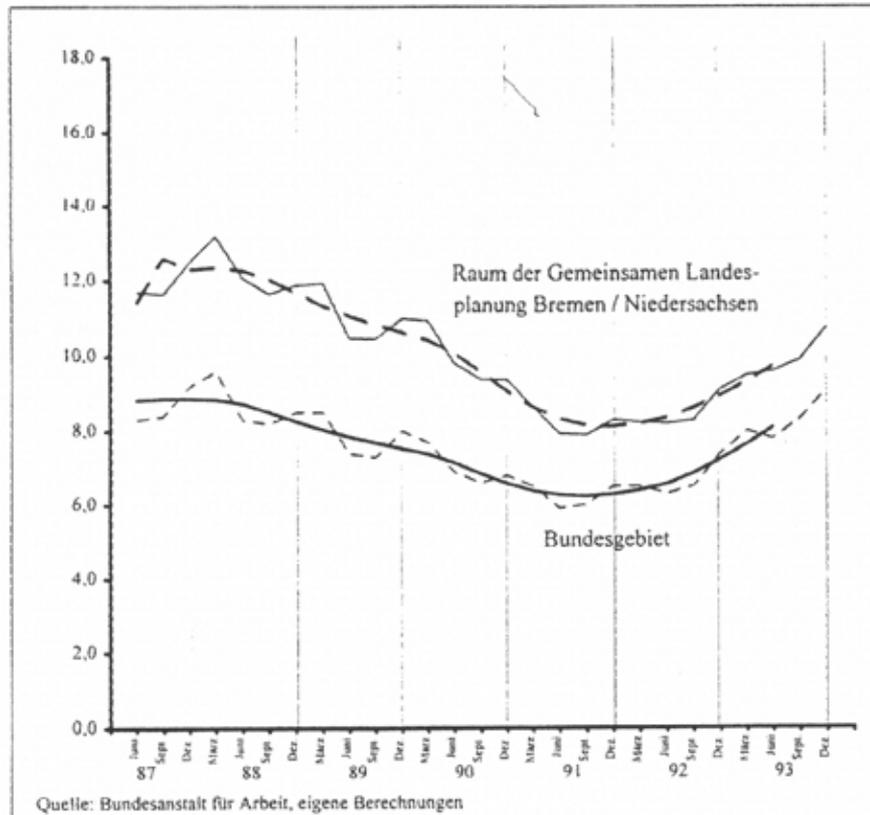
(3) Prüfen Sie die folgenden Investitionsprojekte für Bremen und Bremerhaven daraufhin, ob und in welchen Zeiträumen sie geeignet erscheinen, einen Beitrag zum Abbau gegebener Struktur- bzw. Standortsschwächen und zur Haushaltssanierung über Steuereinnahmen zu leisten:

a) **Schaffung von Einrichtungen der "Freizeitindustrie"** in Bremen, "Space-Park", und Bremerhaven, "Ozean-Park". Für den Space-Park werden private Investoren gesucht, die Investitionszulagen (ca. 25%) erhalten sollen. Der Ozean-Park soll demgegenüber vorwiegend öffentliche Einrichtungen enthalten.

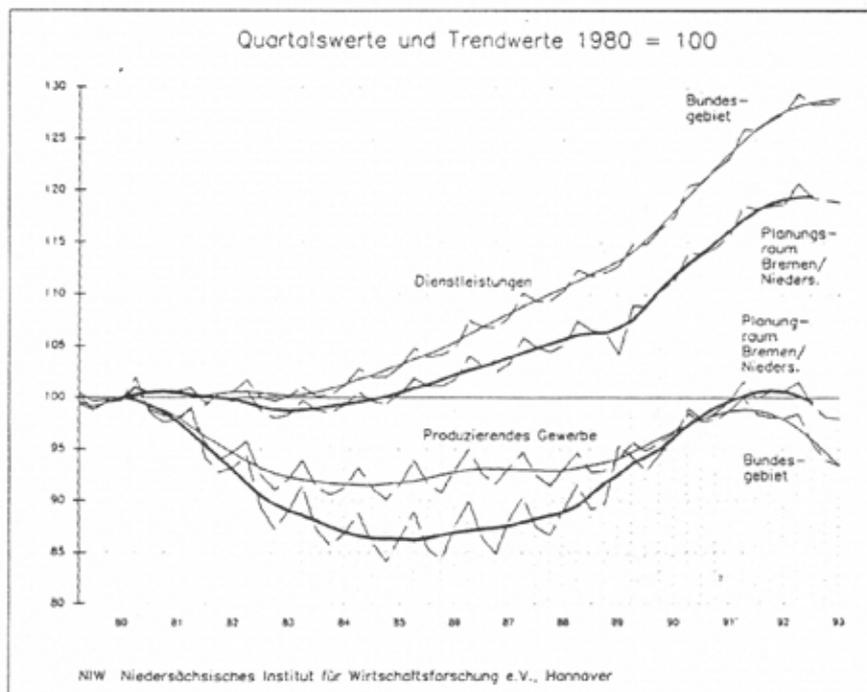
b) **Ausweis und Erschließung neuer Gewerbeflächen** in Bremen (Umwelttechnologiepark Hemelinger Marsch, Technologiepark Universität, Airport-Gewerbezentrum, usw.) und Bremerhaven (Luneplate, Carl-Schurz-Kaserne, Hafenerweiterung).

c) **Erweiterung der Universität und der Fachhochschulen um neue Fachbereiche/Studiengänge und wissenschaftliche Institute** z.B. für die Bereiche Biotechnologie, Lebensmitteltechnologie, Verkehr, Außenhandel und Logistik.

Mat. 1 - A Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Bundesgebiet und im Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen seit Anfang der 80er Jahre - Arbeitslosenquoten in % - Quartalswerte und Trendwerte

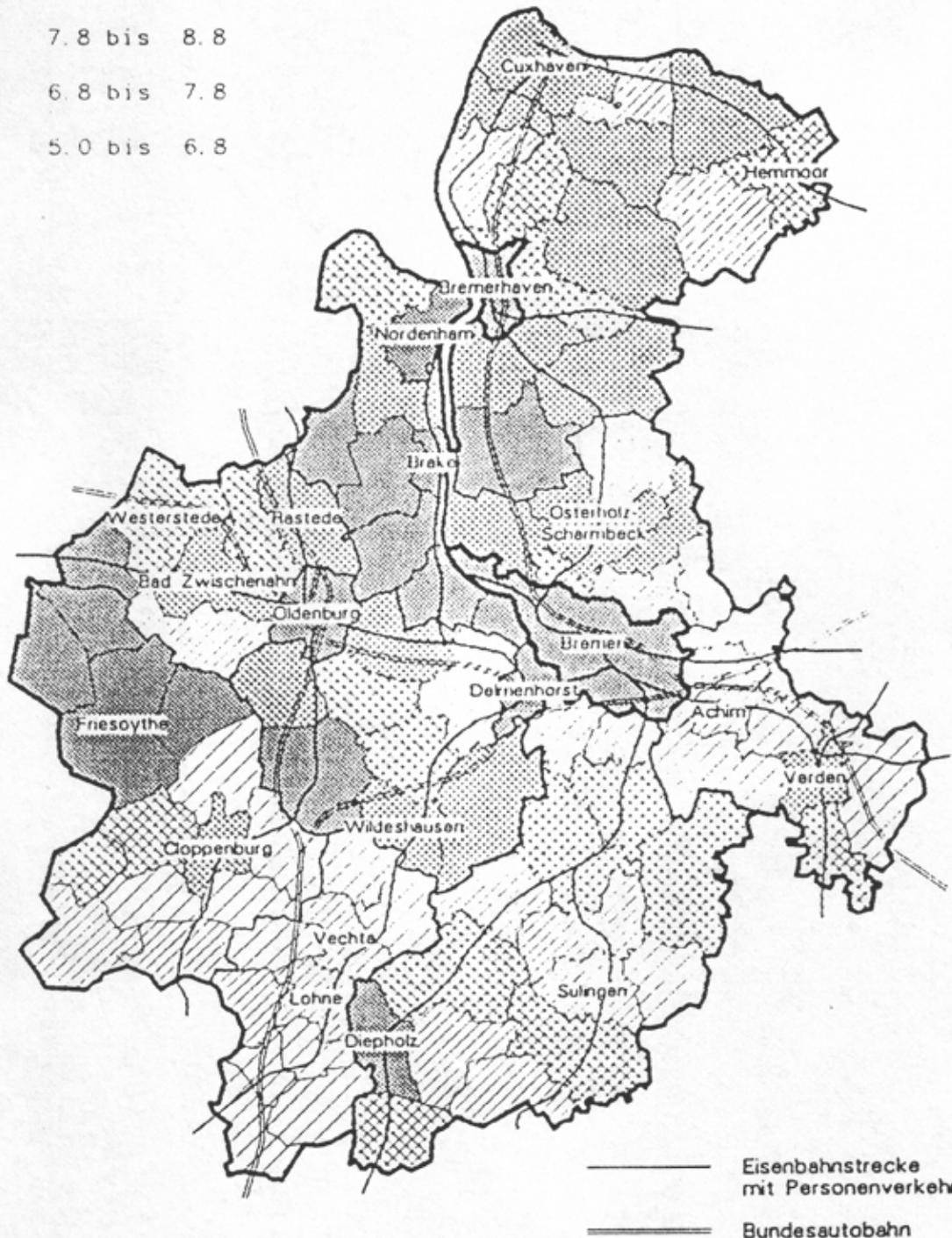
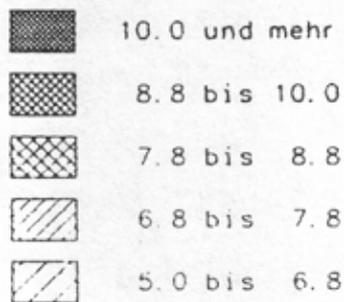


Mat. 1 - B Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes und der Dienstleistungen im Bundesgebiet und im Planungsraum Bremen/ Niedersachsen seit Anfang der 80er Jahre



Arbeitslosenquoten
am 30.06.93
in %

Gemeinden bzw. Samtgemeinden
im Planungsraum der 'Gemeinsamen
Landesplanung Bremen-Niedersachsen'



Mat. 2 - A

168

Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen insgesamt und je Einwohner 1980 und 1990

Kreise Oberbereiche Bundesländer	Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen						1980/90 Veränd.in % (JD)
	1980		1990				
	in Mio DM	DM je Einw. abs. BG=100	in Mio DM	DM je Einw. abs. BG=100			
kreisfreie Städte	26.370	29.196	127	39.709	44.282	120	4,2
Landkreise	16.499	15.460	67	27.144	24.629	67	5,1
Planungsraum	42.869	21.756	95	66.853	33.446	91	4,5
nachrichtlich:							
4 Bremen	21.325	30.701	133	31.228	46.005	125	3,9
3 Niedersachsen	144.384	19.926	87	225.752	30.757	83	4,6
Norddeutschland	278.187	22.812	99	438.645	23.167	63	4,7
0 Bundesgebiet	1.415.930	23.001	100	2.335.150	36.930	100	5,1

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Mat. 2 - B

Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen nach Wirtschaftsbereichen, Spezialisierung 1990

Kreise Oberbereiche Bundesländer	Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen nach Wirtschaftsbereichen 1990, Anteile, Bundesgebiet=100						
	Insgesamt (unberei- nigt)	Land-u. Forstwirt- schaft, Fischerei	Produzierende Bereiche dar.: ins- ge- sam	Handel und Verkehr	Dienst- leistungs- unter- nehmen	Staat, priv.Haush., Org.oh.Erw.	
kreisfreie Städte	100		79	165	88	114	
Landkreise	100	583	85	78	87	121	
Planungsraum	100		78	137	87	117	
nachrichtlich:							
4 Bremen	100	22	89	178	81	98	
3 Niedersachsen	100	227	93	87	92	128	
Norddeutschland	100	153	85	80	101	116	
0 Bundesgebiet	100	100	100	100	100	100	

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

M 2 - C

Erwerbstätige am Arbeitsort 1990 nach kreisfreien Städten und Landkreisen

	Erwerbstätige am Arbeitsort 1990 nach kreisfreien Städten und Landkreisen							
	Insgesamt	Land-, Forst- wirtsch., Fische- rei	Produ- zierendes Gewerbe	Dienstleistungen				
				insg.	Sonstige Dienstleistungen insg.	Handel, Verkehr, Nachricht.	sonst. un- ternehme- rische DL	Staat, priv.HH, Organis. o.Erw.
Anteil an Insgesamt, jeweiliger Bundeswert = 100								
kreisfreie Städte	100	20	78	119	119	135	103	120
Landkreise	100	312	91	93	89	99	78	102
Planungsraum	100	155	84	107	105	119	91	112
nachrichtl.:								
Bremen	100	19	85	115	120	141	99	105
Niedersachsen	100	147	90	104	97	102	93	115
Norddeutschland	100	116	83	111	109	113	106	114
Bundesgebiet (alt)	100	100	100	100	100	100	100	100

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

5.6.4 Lösungshinweise

Zu Aufgabe 5.6.1

- (1) Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst die Wertschöpfung eines Landes oder einer Region nach dem Kriterium des geografischen Ortes der Produktion. Dieses bedeutet, dass alle in Bremen erzeugten Güter und Dienste im Bremer Bruttoinlandsprodukt erfasst werden. Das Bruttosozialprodukt (BSP) misst demgegenüber Wertschöpfung nach dem Wohnsitz der Empfänger von Einkommen, die aus dieser Wertschöpfung resultieren. Der Unterschied zwischen BIP und BSP besteht im Saldo der Erwerbs- und Vermögenseinkommen zwischen "Inland" und "Ausland". Anhand des BIP ist somit vor allem eine Aussage darüber möglich, wie viel Wertschöpfung (= Wohlstand?) in einer Region erzeugt wurde. Eine Schrumpfung des BIP, wie im Sachverhalt für 1993 angegeben, lässt also erkennen, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten in Industrie, Handwerk, Dienstleistungen usw. rückläufig waren. Auch die aus dieser Wertschöpfung verteilbaren Einkommen sinken. Ein besonders starker Rückgang des BIP besagt damit, dass sowohl bei der Entwicklung der Wertschöpfung als auch den zu verteilenden Einkommen eine Abkoppelung vom Durchschnitt eines Landes erfolgt. Eine Aussage zu Armut oder Reichtum einer Region ist hiermit noch nicht möglich. Hierzu müssen die absoluten Werte (BIP pro Einwohner) betrachtet werden und vor allem ist zu prüfen, ob der erzeugte "Wohlstand" auch in der Region verbleibt. Hierzu ist ergänzend das BSP zu betrachten.
- (2) Das Land bzw. die Region Bremen besteht aus den Städten Bremen und Bremerhaven. Der Regierungsbezirk Lüneburg ist hingegen vorwiegend ländlich strukturiert. Städte weisen in aller Regel durch eine Konzentration von Arbeitsplätzen in Industrie und Dienstleistungen ein höheres Bruttoinlandsprodukt auf als Landkreise oder ländliche Bezirke. Da die Arbeitsplätze in den Städten durch einen Überschuss von Einpendlern aus den umliegenden Bezirken mitbesetzt werden, fallen die Unterschiede beim Bruttosozialprodukt nicht so hoch aus oder kehren sich sogar um, wenn Bezieher höherer Einkommen in die Kommunen im Umland einer Großstadt abwandern (Speckgürtel-effekt). Wenn für die Bewertung einer Region Großstadt und Umland in einer Einheit zusammengefasst werden (Beispiel: Bezirk Hannover), so dürften sich diese Effekte ausgleichen. Anders in Beispiel des Sachverhalts: Hier ist eine rein städtische Region mit hohem BIP mit einer eher ländlichen Region zwischen den Ballungsräumen Bremen, Hannover und Hamburg verglichen worden. Einkünfte, die Einwohner des Bezirks Lüneburg insbesondere in Hamburg erzielen, also zum Wohlstand des Bezirks gehören, werden jedoch im Bruttoinlandsprodukt nicht mitgerechnet. Im Bremer BIP sind dagegen auch Beträge enthalten, die als Pendlereinkommen an das Umland abfließen. Der scheinbare Wohlstandsunterschied ist also auf das Definitionsmerkmal des BIP, den Strukturunterschied zwischen Stadt und Umland und eine problematische Regionsabgrenzung (Stadtstaat ohne Umland) zurückzuführen.
- (3) Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung vermittelt - wie oben bereits ausgeführt - Informationen zur wirtschaftlichen Wertschöpfung und zur Einkommensentstehung und Verteilung sowie ergänzend auch zur Verwendung des Einkommens (Konsum, Investition, Staatsverbrauch, Export/Import).

Als Wohlstandsmaß gibt es jedoch eine Reihe berechtigter Kritikpunkte an den Ergebnissen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (vgl. die Auflistung und Erläuterungen auf Seite 127f). Zur Korrektur/Ergänzung wurden Konzepte, wie ein System sozialer Indikatoren oder die Berechnung eines „Ökosozialprodukts“ entwickelt. Den missverständlichen Aussagen im vorliegenden Sachverhalt könnte aber bereits mit besserer Regionsabgrenzung abgeholfen werden.

Zu Aufgabe 5.6.2

(1) Eine relativ ungünstige wirtschaftliche Lage einer Region kann ihren Niederschlag in Bevölkerungsdaten, wirtschaftlichen und sozialen Daten finden. Eine Auswertung ausgewählter Angaben in Anlage 1 führt zu den folgenden Informationen:

	Ruhrgebiet	NRW (o. Ruhrg.)	BRD (o. NRW)
a) Bevölkerungsdaten			
Einwohnerdichte	BRD*5,5	BRD*1,9	
Wanderungen (79-86)	hohe Verluste	-	deutliche Gewinne
nat. Bevölkerungsentw.	-2,47%	-0,87%	-1,39%
b) Wirtschaftsdaten			
Bruttowertschöpfung			
je Erwerbstätigen i. TDM	75 >	72 >	69
je Einwohner i. TDM	28 <	28,5 <	29,5
Wachstum/Jahr	3,2 <	4,3 <	4,9
Löhne (TDM/Beschäft.)	46,2 >	45,7 >	44,4
Investitionen (TDM/Besch.)	8,9 <	9,75 <	10,7
c) Arbeit/Soziales			
Arbeitslosenquote	15,1 >	9,5 >	8,1
Sozialhilfeempfänger/1000E	61 >	57 >	51

Die zusammengestellten Informationen erlauben die folgenden Schlussfolgerungen: Das Niveau der Wirtschaftstätigkeit im Ruhrgebiet und auch in NRW liegt immer noch über dem Bundesdurchschnitt (Wertschöpfung, Löhne) die Entwicklungstrends (Wachstum, Investitionen) zeigen jedoch eine negative Situation an. Dieses findet seinen Niederschlag in der hohen Arbeitslosenquote, vermehrtem Sozialhilfebezug, Abwanderungen und einer Überalterung der Bevölkerung. Die Erwerbsquote liegt unter dem Bundesdurchschnitt.

(2) Eine Auswertung der Sektorstrukturdaten zum produzierenden Gewerbe und zu den Dienstleistungen in Anlage 1 und 2 (Anteile an der Bruttowertschöpfung bzw. preisbereinigte Veränderung der Nettoproduktion) ergibt zunächst das folgende Bild:

Sektor	Ruhrgebiet	NRW (o. Ruhrg.)	BRD (o. NRW)
Produzierendes Gewerbe	48,1% >	42,6% >	40,9%
Trend (81 - 86)	- 6,5% <	+6,8% <	+11,3%
Dienstleistungen	23,6% <	26,8% <	27,7%

Gemessen an der Sektorentheorie Fourastiés fällt einmal der geringere Dienstleistungsanteil im Ruhrgebiet und im restlichen NRW auf. Andererseits ist das produzierende Gewerbe überproportional vertreten. Der nur für das produzierende Gewerbe (aus Anl. 2) ablesbare Entwicklungstrend zeigt allerdings für das Ruhrgebiet einen Rückgang, während ansonsten ein Wachstum feststellbar ist.

Branche	Ruhrgebiet		NRW (o. Ruhrg.)		BRD (o. NRW)	
	Bedeutung	Entwicklung	Bedeutung	Entwicklung	Bedeutung	Entwicklung
Entwicklung						
Bergbau	23	-12,9	2,2	-6,8	1,3	-18,4
Grundst./Produktionsg.	32,8	-5,2	29,8	+1,8	22,5	+4,2
davon:						
Mineralölverarb.	4,1	-26,2	1,05	+25,2	3,35	-12,6
Eisensch. Industrie	10,3	-7,8	4,8	-16,3	1,4	-7,5
Chemische Industrie	10,2	+5,7	14,4	+5,4	9,6	+12,9
Investitionsgüter	30,9	-5,9	42,8	+12,0	51,6	+20,9
davon:						
Maschinenbau	9,15	-5,9	12,8	-3,5	12,4	+9,8
Straßenfahrzeugbau	8,4	+12,3	7,6	+40,1	13	+16
Elektrotechnik	5,5	-6,6	8,2	+20,6	14,25	+30,3
Büro-, Informationstechnik	0	-	1,3	+161,4	5,07	+93,3
Verbrauchsgüter	7	-0,9	16,7	+4,8	14,1	+2,3
Nahrungs- und Genußm.	6,3	+4,3	8,6	+7,8	10,6	+2,9
Berbau und verarb.						
Gewerbe insgesamt	100	-6,5	100	+6,8	100	
	+11,3					

Bedeutung jeweils in % der Nettowertschöpfung der Region, Entwicklung jeweils Übertragung des Wertes aus Anlage 2 (reale Veränderung der Nettoproduktion 1981-86 in %)

In der Folge werden nun die Hauptgruppen des produzierenden Gewerbes für die drei Gebietsabgrenzungen auf Entwicklungstrends hin überprüft (Anl. 2). Die wesentlichen, zu kommentierenden Werte sind in der obigen Tabelle noch einmal umgerechnet bzw. zusammengefasst. Im produzierenden Gewerbe dominieren im Ruhrgebiet der Bergbau und die Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien und hier insbesondere die Stahlindustrie und die Chemische Industrie. Bergbau und Stahlindustrie weisen bundesweit negative Entwicklungen der Nettoproduktion auf. Die Chemische Industrie im Ruhrgebiet und auch im restlichen NRW wächst deutlich unterdurchschnittlich. Auch die Investitionsgüterindustrien schrumpfen im Ruhrgebiet, während NRW ein unterdurchschnittliches Wachstum erkennen lässt. Wichtige Wachstumsbranchen, wie die Elektrotechnik oder die Büro- und Informationstechnik schrumpfen oder fehlen im Ruhrgebiet völlig. Verbrauchsgüterindustrien haben im Ruhrgebiet geringe Bedeutung und schrumpfen, während das restliche NRW einen überdurchschnittlichen Anteil und auch höheres Wachstum als das sonstige Bundesgebiet aufweist. Der Bereich Nahrungs- und Genussmittel wächst in NRW (einschließlich Ruhrgebiet) schneller als im Bund, hat aber relativ geringe Bedeutung für die Industrie insgesamt. Die Zeitungsberichte bestätigen die angeführten Trends für den Bergbau, während offensichtlich die Stahlindustrie eine gute Konjunkturlage und Gewinne ausweist. Auch hier ist jedoch keine längerfristige Besserung erkennbar, denn der Hoesch-Konzern (als Beispiel) investiert in andere Branchen und außerhalb der Region.

Als Fazit kann im Ruhrgebiet (weniger im restlichen NRW) eine Strukturkrise als Ursache der ungünstigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungstrends festgestellt werden. Schrumpfende Branchen sind überproportional vertreten. Wachsende Branchen haben einen geringeren Anteil und entwickeln sich weniger günstig als in NRW oder dem restlichen Bundesgebiet.

(3) Die Konzernstrategien lassen sich (soweit aus dem Material erkennbar) mit den folgenden Stichworten beschreiben:

Ruhrkohle AG: Produktivitätssteigerung, Rationalisierung, Personalabbau:

Hoesch: Diversifikation in andere Branchen, Absatzsicherung, technologische Neuerung (Rationalisierung).

Während die weitere Entwicklung der Ruhrkohle weitgehend von staatlichen Beschlüssen über die Subventionierung dieser Branche abhängig ist (bei unvermeidbarer Schrumpfung) kann die Entwicklung der Stahlindustrie als positiv gewertet werden. Dieser Konsolidierungserfolg muss sich aber keineswegs auch für das Ruhrgebiet als betroffene Region positiv auswirken, da die hier erzielten Gewinne offensichtlich vor allem in Investitionen an anderen Standorten wandern.

Vorschläge zur Behebung dieses Problems können je nach wirtschaftspolitischer Position auf die Verbesserung marktwirtschaftlicher Voraussetzungen zur Bewältigung des Strukturwandels zielen und/oder staatliche Maßnahmen zur Investitionslenkung beinhalten. Zu den Instrumenten einer solchen Politik gehören Maßnahmen, die:

- die Innovationsfähigkeit der vorhandenen oder neu anzusiedelnder/zugründender Betriebe erhöhen, wie die Förderung des Technologietransfers aus Forschungseinrichtungen;
- Standortvoraussetzungen für Expansion oder neue Betriebe verbessern, wie öffentliche Investitionen in die materielle und soziale Infrastruktur;
- Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns verbessern, wie der Abbau behördlicher Regulierungen und die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Wegen der Nebenwirkungen umstritten!);
- Unternehmensneugründungen als Alternative zur Bestandspflege und zur Förderung von Neuansiedlungen fördern, wie Technologie- und Gründerzentren;
- Standortnachteile durch öffentliche Subventionen ausgleichen (Investitionszulagen, Gewerbeflächenerschließung/Altlastensanierung zur Revitalisierung von Industriebranchen).

Zu 5.6.3

(1) Die Materialien 1 und 2 enthalten für den Bereich der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen Informationen zur Beschäftigungsentwicklung im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich (80-93), zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit(80-93), zur regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit (93), zur Wertschöpfungsentwicklung(80-90) und zur relativen Wertschöpfung und Beschäftigung nach Wirtschaftssektoren(90). Die Datenauswertung soll sich jeweils auf den Planungsraum Bremen/Niedersachsen und als Vergleichsmaßstab das Bundesgebiet beziehen. Zu Mat 1-C ist die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit zu typisieren.

Zur Beschäftigungsentwicklung kann festgestellt werden, dass die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit im Planungsraum Bremen/Niedersachsen sich seit 1990 dem Bundesdurchschnitt annäherd. Die Ursache hierfür liegt in einer überdurchschnittlichen Entwicklung der Beschäftigung im produzierenden Gewerbe, während die Beschäftigung im Dienstleistungssektor sich im Trend vom Bundesgebiet abkoppelt. Die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit zeigt Gebiete, die günstigere Werte als der Bundesdurchschnitt haben und solche, die deutlich ungünstiger abschneiden (über 10%). Für eine Typisierung der Gebiete nach der Arbeitslosigkeit fällt auf, dass:

1. alle **Großstädte** in der Region **Arbeitslosenquoten von 10% und mehr** aufweisen.
2. **Ländliche Problemgebiete** finden sich einmal zwischen Bremen und Bremerhaven, aber auch westlich von Oldenburg in den Moorgebieten des Emslandes.
3. **Gebiete mit günstiger Arbeitsmarktsituation** sind in der Planungsregion einmal der **Bremer Speckgürtel**, andererseits aber auch weite Teile des **Südens der Planungsregion** bis auf Diepholz (Oldenburger Münsterland).

Die Bruttowertschöpfung je Einwohner des Planungsraumes liegt schon 1980 unter dem Bundesdurchschnitt (95%) und fällt bis 1990 weiter ab (91%). Die Verteilung der Bruttowertschöpfung auf Wirtschaftsbranchen zeigt überdurchschnittliche Werte für die Bereiche Handel und Verkehr sowie den Bereich Staat, priv. Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter. Unterdurchschnittlich ist demgegenüber sowohl das verarbeitende Gewerbe, als auch der Bereich sonstiger Dienstleistungen. Materialkritisch ist anzumerken, dass für die Verteilung der Bruttowertschöpfung auf Wirtschaftssektoren die zeitliche Entwicklung fehlt und außerdem für den Planungsraum Werte für den primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) nicht separat ausgewiesen sind. Aus den Erwerbstätigenzahlen nach Wirtschaftssektoren (2-C) ist aber ablesbar, dass die Beschäftigung im primären Sektor deutlich überproportional ausfällt. Das produzierende Gewerbe liegt auch hier unter dem Bundesdurchschnitt. Die Ergebnisse zu den Sparten des Dienstleistungssektors decken sich in der Tendenz mit den Aussagen nach Mat. 2-B.

(2) Unter den Theorien für die Erklärung von Strukturwandel kann, bezogen auf die Materialbasis, nur die Sektoretheorie (Fourastié) sinnvoll diskutiert werden. Nach dieser Theorie vollzieht sich der Fortschritt wirtschaftlichen Strukturwandels in der Weise, dass der primäre Sektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) sowohl hinsichtlich der Beschäftigung als auch bzgl. der Wertschöpfung kontinuierlich abnimmt. Dem produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) wird nach der Blütezeit der Industrialisierung ebenfalls ein Rückgang vorausgesagt. Als wachsend wird demgegenüber der Dienstleistungssektor (tertiärer Bereich) eingestuft. Für eine Einstufung des Planungsraumes Bremen/Niedersachsen als strukturschwaches Gebiet spricht vor diesem Hintergrund die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, die ihre Erklärung in einer zu geringen Expansion des Dienstleistungssektors finden könnte. Diese These wird gestützt dadurch, dass auch die Wertschöpfungsentwicklung hinter dem Bundesgebiet zurückbleibt.

Hiermit vereinbar ist die hohe Bedeutung des primären Sektors für die Beschäftigung in der Region und die überdurchschnittliche Beschäftigungsexpansion im produzierenden Gewerbe. Der Planungsraum schrumpft in "rückständigen Bereichen" nicht so schnell wie der Bundesdurchschnitt der Wirtschaft. Verstärkt wird dieses Argument noch dadurch, dass das produzierende Gewerbe auch noch einen unterdurchschnittlichen Wertschöpfungsbeitrag aufweist. Hier ließe sich vermuten, dass im Planungsraum mit geringerer Arbeitsproduktivität produziert wird. Nicht ins Bild passen die überdurchschnittlichen Werte für Handel und Verkehr als Teil des Dienstleistungssektors und die überdurchschnittliche Beschäftigung im Dienstleistungssektor insgesamt. Schwierig zu interpretieren ist ferner der vergleichsweise hohe Anteil der letzten Sparte (Staat, ...) an der Bruttowertschöpfung. Als Beleg für strukturelle Rückständigkeit kann die unterdurchschnittliche Wertschöpfung der priv. Dienstleistungsunternehmen angesehen werden.

Bereits das Datenmaterial zeigt, dass die Sektorentheorie für eine realistische Beurteilung von struktureller Stärke oder Schwäche einer Wirtschaftsregion viel zu undifferenziert ist. Hier wird der Dienstleistungssektor in drei separate Bereiche aufgespalten, von denen der offensichtlich wachstumsstärkste - die privaten Dienstleistungsunternehmen - in der Planungsregion unterrepräsentiert ist. Als weitere Kritik kann angeführt werden, dass auch im primären und sekundären Sektor sich wachsende und schrumpfende Branchen und Betriebe finden werden. Eine Erklärung hierfür vermag dann nicht die Sektorentheorie zu liefern. Alternative Erklärungsansätze bieten der Produktlebenszyklus oder eine Erklärung der relativen Wertschöpfungsentwicklung als Folge des Human-Kapitals einer Region (arbeitsorientierte Strukturpolitik). Als relativ strukturschwach kann die zu beurteilende Region jedoch schon eingestuft werden, weil

- die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich und
- die Wertschöpfung und Wachstumsrate unterdurchschnittlich

ausfällt. Andere regionalpolitisch relevante Kriterien, wie die Infrastrukturausstattung, können mit dem verfügbaren Material nicht beurteilt werden.

(3) Die vorgegebenen drei Investitionsalternativen sind darauf zu prüfen, ob und wann sie einen Beitrag zur Behebung von Struktur- und Standortchwächen und zur Haushaltssanierung Bremens zu leisten vermögen:

Strukturelle Schwächen der Bremer Wirtschaft bzw. der regionalen Wirtschaft wurden bereits in (1) deutlich gemacht. Für eine Beurteilung wären **Standortschwächen** zu ergänzen. Diese lassen sich für die Kernstädte Bremen und Bremerhaven wie folgt skizzieren:

Faktor Arbeit: vergleichsweise geringes Angebot hochqualifizierter Arbeitskräfte, Defizite im Bildungs- und Weiterbildungssystem möglich.

Faktor Boden: Engpasssituation im Vergleich zum Umland, z.T. müssen Industriebrachen saniert werden, z.T. Flächen in günstiger Lage mit hohem Kostenaufwand geschaffen/erschlossen werden.

Faktor Kapital: in Bremen und Bremerhaven wenig eigene Firmenzentralen, verlängerte Werkbänke konkurrieren mit Billiglohnstandorten.

Transportsituation: Lage zwischen der "blauen Banane" im Kern der EU und den Regionen, die vor allem von der Ostöffnung profitieren.

Infrastrukturausstattung: Oberzentren mit allen Basiserfordernissen nach der Klassifizierung zentraler Orte. Ausstattung weist jedoch z.B. im Kultur- oder im Hochschul- und Forschungsbereich gegenüber konkurrierenden Städten Defizite auf. Ausgehend von dieser Auflistung lässt sich der Ansatzpunkt der drei Alternativen kennzeichnen und auch abschätzen, wann und unter welchen Voraussetzungen Steuermehreinnahmen zu erwarten sind.

Bewertung Alternative a):

Die Einrichtungen erfordern Flächen und öffentliche Investitionen bzw. Investitionszulagen. Freizeiteinrichtungen sind i.d.R. Teil der expandierenden sonstigen privaten Dienstleistungen. So werden nach dem Sachverhalt für den Space-Park in Bremen private Investoren gesucht. Hier würden auf begrenzten Flächen auch für Kunden aus dem Umland Angebote geschaffen, die wegen der wachsende Ausgaben für Urlaub und Freizeit am Markt gute Chancen haben. Da es sich um ein überregional wirksames Angebot handelt, sind die Einrichtungen im Gegensatz zu anderen Dienstleistungen nicht nur auf Einkommen aus der Region angewiesen (Fertigstellung zur Expo-2000?). Im Gegensatz zum Space-Park soll der Ozean-Park vorwiegend mit öffentlichen Einrichtungen bestückt sein. Sofern diese jedoch für Besucher attraktiv sind, könnten ebenso mindestens kostendeckende Einnahmen erzielt werden. Die Arbeitsplatzdefizite der Städte könnten wirksam bekämpft werden. Steuereinnahmen hängen neben der erzielten Wertschöpfung auch von der Rechtsform der Betriebe ab. Der Space-Park wird gewerbesteuerpflichtig sein. Ob der Ozean-Park mit allen Einrichtungen steuerpflichtig ist, bleibt unklar. Neben den direkten Wirkungen der Einrichtungen sind indirekte Wirkungen zu berücksichtigen. So nutzen und bezahlen die Besucher Parkplätze, kaufen ggf. in den Städten ein, besuchen Restaurants oder kommen als Übernachtungsgäste in Frage. Bzgl. der Standortdefizite würde in den beiden Städten die soziale Infrastruktur attraktiver. Ob allerdings Firmen oder Beschäftigte wegen eines Freizeitparks den Standort Bremen/Bremerhaven anziehender finden, kann auch bezweifelt werden. Im wesentlichen werden vorhandene Standortstärken (Luft- und Raumfahrtindustrie, Küstenlage in Urlaubsregion) gezielt genutzt und noch verstärkt.

Bewertung Alternative b):

Die Erschließung neuer Gewerbeflächen in Bremen und Bremerhaven bringt zunächst kein Geld, sondern kostet Geld. Diese Investition ist jedoch im Rahmen der Standortkonkurrenz eine notwendige Voraussetzung dafür, erweiterungswillige Firmen, die an ihrem alten Standort nicht mehr expandieren können, bzw. eine besser gelegene Produktionsstätte suchen, nicht an das Umland zu verlieren. Damit würden mittelfristig Steuereinnahmen gesichert und ggf. ausgeweitet. Wird auf den neuen Gewerbeflächen die Produktion erweitert, besteht auch die Chance, dass die Beschäftigungsprobleme der Region sich mindern. Wird jedoch nur die vorhandene Produktion ausgelagert und rationalisiert, so wären Beschäftigungseffekte allenfalls insofern gegeben, als vorhandene Arbeitsplätze z.T. abgesichert würden. Ob sich die Maßnahmen auch in steigenden Steuereinnahmen auswirken, hängt schließlich mit davon ab, ob die auf den Gewerbegebieten erzielbaren Einkünfte auch in den Städten verbleiben und dort versteuert werden (Pendlerproblematik).

Bewertung Alternative c):

Bei einer Erweiterung von Universität und Hochschulen um Studiengänge bzw. Forschungseinrichtungen handelt es sich um Investitionen in die soziale Infrastruktur. Die unmittelbare Folge sind Kosten für das Land, die z.T. ggf. vom Bund übernommen werden. Diese Investitionen können dann sinnvoll sein, wenn:

- besser ausgebildete Erwerbstätige die Attraktivität, Entwicklungsfähigkeit und Wertschöpfungskapazität des Standorts erhöhen,
- Einrichtungen des Forschungstransfers in Kooperation mit der regionalen Wirtschaft die Innovationsfähigkeit der Unternehmen erhöhen und damit deren Überlebens- und Wachstumschancen stärken. Die Chance positiver Wirkungen ist umso höher, je mehr Anknüpfungspunkte sich für die Einrichtungen in der regionalen Wirtschaft bereits finden. Dieses kann für Vorschläge wie die Lebensmittel-technologie, Verkehr, Außenhandel und Logistik bejaht werden. Der Bereich Biotechnologie böte für Bremen und Bremerhaven dann Bezüge zur regionalen Wirtschaft, wenn hiermit Techniken zur Verbesserung der Lebensmittelherstellung entwickelt werden.

Als Gegenargument kann angeführt werden, dass ggf. Absolventen der Hochschulen die Region verlassen, wenn sie hier keinen Arbeitsplatz finden und dass bis zur Wirksamkeit der Investitionen in die Wissenschaftsinfrastruktur eine lange Zeit vergehen kann. Insbesondere unter dem Haushaltssanierungsgesichtspunkt handelt es sich bei Alternative 3 um eine Möglichkeit, die erst sehr spät positive Wirkungen zeigen wird.

6. Schwerpunkte sektoraler Strukturpolitik der Kommunen

„Global Denken – Lokal Handeln“ war ein Slogan, der ausgehend von der UN Umweltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahre 1992 den Anspruch nachhaltigen Wirtschaftens (sustainability) populär machte. Auf kommunaler Ebene wurden im Rahmen der Agenda für das 21. Jahrhundert viele Aktionsbündnisse eingerichtet, um kommunales Handeln an Zielen globaler Entwicklung auszurichten. Um diese Prozesse ist es still geworden, sie wurden im Zeichen von Haushaltskrisen (vgl. Kap. 7) durch scheinbar drängendere Probleme überlagert. Dass dieses Verdrängen einer zentralen ökonomischen und ökologischen Fragestellung unserer Gesellschaft immer nur vorübergehend erfolgen kann, wird deutlich, wenn allgemeine Entwicklungsprobleme der Weltwirtschaft auf die nationale und lokale Ebene ausstrahlen. Beispiele hierfür benennen die Zeitungsschlagzeilen im nachstehenden Kasten.

Textfeld mit Überschriften zu Migration, Giftmüll in Entwicklungsländer, Klimaveränderung o.ä. hier einfügen

Eine ernsthaftere Auseinandersetzung mit der angerissenen Thematik erfordert zunächst eine Klärung begrifflicher Grundlagen zum nachhaltigen Wirtschaften und dann eine Beschäftigung mit der Frage, in welchen sektoralen Teilbereichen der Wirtschaft lokales aktives Handeln denn tatsächlich möglich ist. Wie der Titel des Kapitels schon ausdrückt, werden hier nicht alle kommunalen Handlungsfelder betrachtet, sondern nur klassische Schwerpunkte kommunaler wirtschaftlicher und dienstleistender Betätigung. Das Ziel ist ein jeweils kurzer Einblick in die ökonomischen Grundlagen zentraler Felder der materiellen und sozialen Infrastruktur eines Gemeinwesens. Da sich kommunale Betätigungsfelder durch fiskalischen Druck und Prozesse der Verwaltungsreform im Umbruch befinden, soll jeweils auf aktuelle Probleme und Anpassungsprozesse hingewiesen werden. Eine zusammenfassende Diskussion des Spannungsfeldes zwischen eigener kommunaler Wirtschaftstätigkeit und dem nur mitgestaltenden Wirken in einem lokalen oder regionalen Netzwerk von Öffentlich-Privater Partnerschaft (ÖPP) folgt im Kapitel 8.

Nachhaltiges Wirtschaften oder als international gängiger Begriff „**sustainable development**“ hat seinen **Ursprung in der Forstwirtschaft** zu Beginn des 18. Jahrhunderts. Ausgehend von einer Mangelsituation bei der Versorgung mit Grubenholz entwickelte der Oberberghauptmann von Carlowitz in Sachsen ein Konzept zur Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft. **Dem Wald sollte immer nur soviel an Holz entnommen werden, wie durch Aufforstung oder auf natürlichem Wege nachwächst.**¹⁹ Angesichts der über mehrere Generationen verlaufenden Wachstumsperioden des Waldes konnte hiermit eine Wirtschaftsweise etabliert werden, die auch die Holznutzung für künftige Generationen nicht beeinträchtigt. Die Bedeutung dieser Wirtschaftsweise für die Überlebens- und Entwicklungsfähigkeit menschlicher Gesellschaften wird mit zahlreichen Fallbeispielen von der Osterinsel über die Wikinger in Grönland bis zu ökologischen

¹⁹ Vgl. www.learn-line.nrw.de/angebote/agenda21/info/nachhalt.htm unter Bezugnahme auf einen Artikel von U.

Grober in der Zeit vom 25.11.1999

Problemen heute in den USA oder in China von Jared Diamond diskutiert.²⁰ Unser Wirtschaftssystem basiert seit Beginn der Industrialisierung in starkem Maße auf der Nutzung natürlicher Rohstoffe und nicht regenerativer Energien. Es ist daher eine nicht nachhaltige Wirtschaftsweise. Die schädlichen Auswirkungen sind uns allen seit der Diskussion über den Klimawandel und die nun zu beobachtenden Veränderungen bewusst. Das Problem ist allerdings die Schwierigkeit, auf dem Wege internationaler Abkommen, die auch beachtet werden, zu einer Veränderung im Handeln zu gelangen. Negativbeispiel ist hier der jahrelange, bis heute kaum wirksame Verhandlungsprozess um ein Klimaschutzabkommen (Kyoto-Protokoll). Eine wichtige Hoffnung ist daher, mit einem Umsteuern zum nachhaltigen Wirtschaften nicht auf internationale Regelungen zu warten, sondern richtige Erkenntnisse in lokales Handeln umzusetzen. Dieses Ziel haben ca. 20% aller deutschen Kommunen sich gesteckt, die Beschlüsse zu einer lokalen Agenda 21 gefasst haben. Aktionsfeld solcher Bestrebungen bilden u.a. die kommunalen Wirtschaftsbetriebe. Eine zentrale Erkenntnis aus den Diskussionen der letzten 15 Jahre bestand darin, dass Armut und unbefriedigte Grundbedürfnisse ein gravierendes Hemmnis für nachhaltiges Wirtschaften darstellen. Wer hungert, friert und keinen Zugang zu sauberem Süßwasser hat, wird für ökologische Forderungen und Ressourcenschonung wenig Verständnis aufbringen. Ökonomische Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und ökologisches Gleichgewicht werden daher zum „magischen Dreieck der Nachhaltigkeit“ verbunden.

Diese Problematik weist auf eine unmittelbare Verbindung zu den Begriffen „**Daseinsvorsorge**“ und zur europäischen Diskussion um „**Dienstleistungen vom allgemeinem Interesse**“, als wichtigen Rahmenkonzepten kommunaler wirtschaftlicher Aktivitäten. Zur weiteren Verwirrung in der Diskussion kommt es, wenn im gleichen Zusammenhang von **Globalen öffentlichen Gütern** oder **Gemeinschaftsgütern** die Rede ist, womit dann z.B. ein Menschenrecht zum Zugang zu sauberem Trinkwasser gemeint ist oder auch der grenzübergreifende Schutz freier Güter, wie der sauberen Luft zum Atmen.

Hier sollen wichtige Aspekte dieser Begriffe – ergänzend zu den schon in Kapitel drei behandelten öffentlichen Gütern kurz erläutert werden um den notwendigen Umfang aber auch die möglichen Grenzen wirtschaftlicher Aktivitäten der Kommunen näher bestimmbar zu machen.

Daseinsvorsorge als staatliche Aufgabe ist ein Begriff aus dem Verwaltungsrecht. Er kennzeichnet den Wandel von der hoheitlichen Verwaltung zur Leistungsverwaltung. Im sozialen Rechtsstaat soll die Leistungsverwaltung soziale Lebensbedingungen erstellen und weiterentwickeln. Dieses Aufgabenverständnis ist auch die Grundlage wirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden als konkrete Ausfüllung der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 (2) GG. Unklar bleibt bei diesem Begriff sowohl die konkrete Grenze öffentlicher Leistungserstellung und –verantwortung nach dem Subsidiaritätsprinzip als auch die Grenze zwischen einem nur „gewährleistenden“ oder selbst produzierenden und verteilenden Staat.

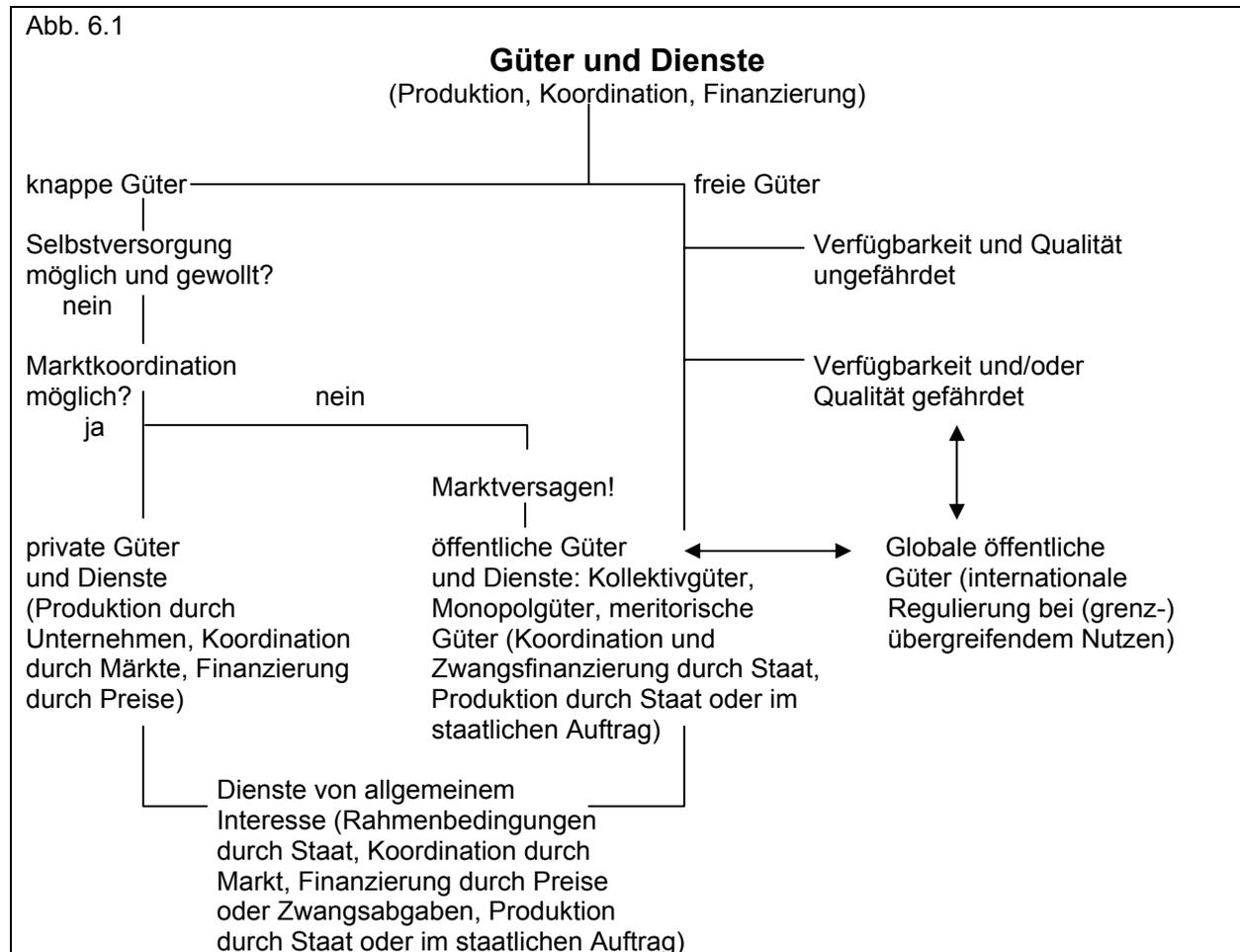
Der Versuch, diese Grenze sowohl näher zu bestimmen als auch öffentliche Rahmenregeln in Europa mit der Öffnung von Dienstleistungsmärkten für private Anbieter zu verbinden, ist mit dem Begriff der **Dienstleistungen vom allgemeinem Interesse** verbunden. Zur weiteren Umsetzung der mit dem europäischen Binnenmarkt verknüpften vier Freiheiten (keine Grenzhindernisse für Menschen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) wird über die Öffnung bisher nationalstaatlich

²⁰ Vgl. Diamond, Jared: Kollaps, Warum Gesellschaften überleben oder untergehen, Frankfurt a.M. 2005

reglementierter Dienstleistungsmärkte ebenso diskutiert (Dienstleistungsrichtlinie) wie über die Öffnung öffentlicher Dienste für private Anbieter (EU-Kommission: Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel ?, Internetquelle:?). In der Diskussion besteht Konsens über die Bedeutung von Gemeinwohlverpflichtungen bei diesen Gütern. Dissens besteht hinsichtlich der Anwendung von Marktprinzipien auf diesen Bereich. Die Diskussion ist nicht abgeschlossen, allerdings sind für Teilbereiche öffentlicher Dienste Liberalisierungsschritte vereinbart.

Der Begriff der **Globalen öffentlichen Güter** stammt aus der UN-Diskussion um Umwelt- und Entwicklungspolitik. Er soll Güter kennzeichnen, deren Nutzen über Landesgrenzen, Regionen, Bevölkerungsgruppen und Generationen hinausreicht. Als Beispiele werden Frieden, Sicherheit, intakte Umwelt, Gesundheit, kulturelles Erbe, Wissen und Information sowie finanzielle Stabilität genannt. Nach den in diesem Skript genutzten Güterbegriffen (vgl. Kap. 2 und 3.3.1) handelt es sich um eine Bündelung gefährdeter freier Güter (Bsp.: saubere Luft zum Atmen), für die eine staatliche und internationale Verantwortung besteht oder etabliert werden muss, mit den klassischen öffentlichen Gütern.

Der Begriff der **Gemeinschaftsgüter** wird insbesondere in der Diskussion der Globalisierungskritik genutzt. Die Argumentation stellt vor allem auf die Frage ab, wieweit natürliche Ressourcen gemeinwirtschaftlich zu nutzen sind bzw. Gegenstand privater Verfügungs- und Eigentumsrechte sein dürfen. Beispiele sind die Diskussion über Verfügungsrechte von Bodenschätzen (z.B. private Nutzung von Trinkwasserreservoirs), Nutzpflanzen oder die Patentfähigkeit von Gencodes.





6.1 Planung der Bodennutzung als zentrale Funktion kommunaler Wirtschaftsstrukturpolitik

Eine aufeinander abgestimmte Nutzung des Produktionsfaktors Boden gehört bei jeglicher Form der Zivilisation zu den ersten Aufgaben eines Gemeinwesens. Bei einer rein landwirtschaftlichen Produktionsweise mag für den sesshaften Menschen ein geklärtes Eigentumsrecht für das Ackerland ausreichend sein. Gezielte Flächen- und Infrastrukturplanung beginnt historisch mit ersten Formen gemeinschaftlicher Wassernutzung bzw. Bewässerung von Feldern und mit der Bildung erster geschlossener Siedlungen. Die Ursachen dafür, dass geplante Bodennutzung eine gemeinschaftlich zu regelnde Aufgabe darstellt, sind bis heute im Kern unverändert. Ihre Bedeutung nimmt mit der Bevölkerungsdichte zu und erfordert staatliche Regulierung. Planung der Bodennutzung ist zunächst unverzichtbar zur Gewährleistung einer funktionalen Versorgung mit Infrastrukturen. Grundstücke sollen über Wege erschlossen sein und müssen durch Ver- und Entsorgungsnetze für Strom, Wasser, Gas, Telekommunikation, ggf. Schienenverkehr und Abwasser zweckmäßig verbunden werden. Erforderliche Gemeinschaftseinrichtungen sind so in eine Planung zu integrieren, dass diese für alle potenziellen Nutzer gut erreichbar sind. Die historisch ersten Gemeinschaftseinrichtungen dienten z.B. als Stadtmauern dem gemeinschaftlichen Schutz vor äußeren Bedrohungen. Planung der Bodennutzung ist ferner ein dringendes Anliegen des einzelnen Bürgers und der Grundstückseigner, weil hierdurch eine Vermeidung oder Verminderung externer Effekte der individuellen Bodennutzung möglich wird. So ist eine funktional-räumliche Trennung gewerblicher Betriebe von der Wohnnutzung zweckmäßig, wenn hierdurch Belästigungen durch Lärm, Abgase, o.ä. vermieden werden können. In der engen mittelalterlichen Stadt behalf man sich, indem gleiche Gewerbe an integrierten Wohn- und Arbeitsstandorten konzentriert wurden. In der heutigen Stadt wird eine funktionale Trennung bevorzugt. In einer künftigen, durch Dienstleistungen geprägten Stadt könnte wieder eine partielle Funktionsmischung bevorzugt werden. Eine Integration von Wohnen und büroartigem Arbeiten ist denkbar. Die Abtrennung von großflächigem Handel und konzentrierter Gastronomie wird man weiterhin vorziehen. Mit der Entwicklung überörtlicher Infrastruktureinrichtungen für Versorgung und Verkehr und stetig wachsenden Flächenansprüchen für gewerbliche Funktionen und das Wohnen wurden kommunale Flächenplanung in ein übergeordnetes System räumlicher Planung integriert. Seit Beginn der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts existiert auf der Basis des Raumordnungsgesetzes die Entwicklung von **Leitvorstellungen zur Raumordnung auf nationaler Ebene** und die Pflicht zur Entwicklung von Raumordnungsplänen. Der Bund koordiniert die Aktivitäten der

Länder und berichtet über Trends der räumlichen Entwicklung (Raumordnungsberichte). Die Länder erarbeiten **Landesentwicklungspläne** und ggf. **Regionalpläne** in denen alle raumwirksamen Fachplanungen einzelner Fachbehörden aufeinander abgestimmt werden. Ggfs. sind diese Landesplanungen durch grenzüberschreitende Koordination zu ergänzen. In diesem Rahmen erstellen und beschließen die Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Art. 28 (2) GG) über die konkrete Flächennutzung als Konkretisierung baurechtlicher Vorgaben.

Abb. 6.2 Systematik der Planungsebenen

1 Planungsebenen	Überörtliche Raumplanung			Örtliche Raumplanung		Planung einzelner Bauvorhaben		
2 Planungsbezeichnung	Raumordnung	Landesplanung	Regionalplanung	Bauleitplanung vorbereitend: Flächennutzungsplan mit Erläuterungen verbindlich: Bebauungsplan mit Begründung		Entwerfen		
3 Planbezeichnung	Raumordnungsprogramm mit Plananlage	Landesentwicklungsplan und -programm	Gebietsentwicklungsplan			Vorentwurf, Bauanfrage	Entwurf, Bauantrag	Detailentwurf, Ausführungszeichnung
4 Planungsträger	Bund	Land	unterschiedlich	Stadt- oder Dorfgemeinde		Behörde oder privater Bauherr		
5 Maßstab	≥ 1 : 50 000		1 : 25 000	1 : 10 000	1 : 1000 / 1 : 500	1 : 200	1 : 100	1 : 50 bis 1 : 1
6 Planinhalt	überörtliche Fachplanung; überfachliche Raumplanung Koordinierung aller Fachplanungen ist nach dem Gegenstromprinzip erforderlich			Planung der städtebaulichen Entwicklung im Stadtgebiet; vorläufige Festlegung aller Mikrostandorte für besondere Nutzungen selektive Wirtschaftsförderung		Ausführungsvorschlag unter Berücksichtigung von Grundstück und städtebaulicher Umgebung		zur Ausführung genehmigter Entwurf des Gesamtbauwerks exakte Maßangaben künstlerische und technische Details
b) wirtschaftl. finanziell	sektorale oder regionale oder konjunkturelle Investitionssteuerung und -lenkung					Investitionsplan des Bauherrn		
7 Entscheidungsfeld	Staatliche Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik			Kommunalpolitik		Feld privatwirtschaftlicher Entscheidungen		
8 Ein Beispiel: Gesundheitspolitik	Der Krankenhausneubau wird Gemeinschaftsaufgabe; der Bund fördert finanziell	Im nächsten Krankenhaus-Stufenplan wird das Programm verbessert	Der Pegierungspräsident entwickelt ein Dringlichkeitsprogramm für seinen Bezirk	Ein Standort wird ermittelt und im Flächennutzungsplan vorläufig festgelegt	Der Bebauungsplan wird aufgestellt. Der Erwerb der Grundstücke wird gesichert und eingeleitet	Das Grundstück und seine Erschließung werden untersucht. Der Bauherr führt einen Architektenwettbewerb durch und bildet Rücklagen für den Neubau des Krankenhauses.		
9 Koordinierungsebenen	Raumordnung		Landesplanung	Stadtplanung		Architektur		
	Raumordnung			Stadtentwicklungsplanung		Städtebau		

18 Einführung / Systematik der Planungsebenen

Systematik der Ebenen räumlicher Planung mit Erläuterungsbeispiel

Die konkrete Funktion des **kommunalen Flächennutzungsplanes** (vgl. § 5ff. BauGB) besteht darin, eine räumliche Entwicklungsplanung für das gesamte Gebiet einer Gemeinde zu erstellen und zu beschließen. Hieraus ergibt sich noch keine unmittelbare baurechtliche Grundlage für individuelles Handeln, aber eine Vorbereitung hierfür. Ferner wird über konkurrierende Ansprüche an die Raumnutzung planend entschieden. Der Flächennutzungsplan bedarf in Flächenländern einer überörtlichen Genehmigung. Hiermit sollen die Vereinbarkeit mit Vorgaben der Landesplanung und die Koordination zwischen den Gemeinden gesichert werden. Zu berücksichtigen ist ferner, dass spezialgesetzliche Planungen auf höherer Ebene, z.B. über Verkehrswege des Bundes, Vorrang vor der örtlichen Planung haben. Ein Beispiel eines Flächennutzungsplanes zeigt Abb. 6.3.

Abb. 6.3 Flächennutzungsplan

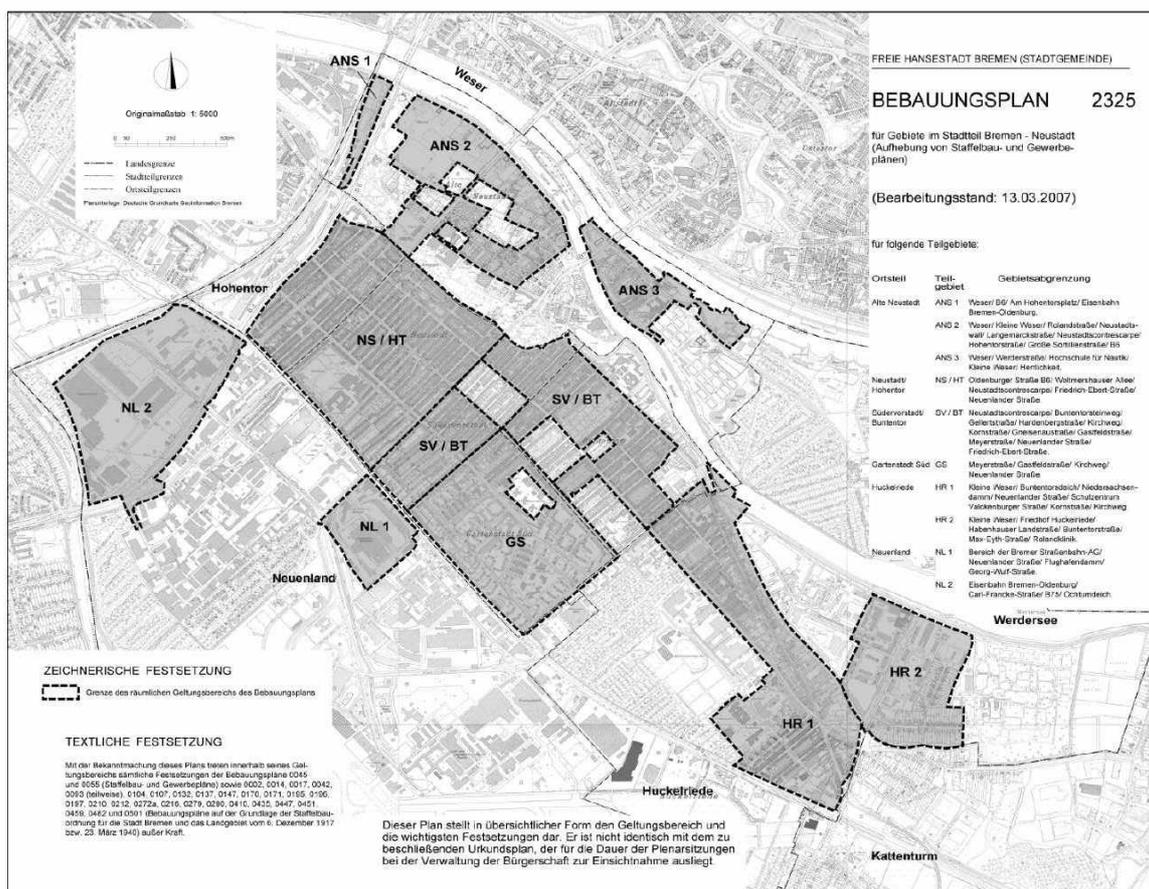
Siehe http://www.bauleitplan.bremen.de/fnp01/fnp_2001/31_05_2001_25000.pdf

Für die stadtplanerische Praxis ist umstritten, ob der Flächennutzungsplan seine vorausschauend koordinierende Funktion für konkurrierende Ansprüche an Flächennutzung noch erfüllen kann. Insbesondere in Großstädten erfolgt diese

Planung durch Fortschreibung von Fachplanungen, Projektplanungen oder ähnliche Formen der informellen Planung. Die genutzten Instrumente sind städtebauliche Rahmenpläne oder auch Vorhaben- und Erschließungspläne nach § 12 BauGB. Bedarfe und gewünschte Flächennutzungen ändern sich oft so kurzfristig, dass die langfristig vorausschauende verbindliche Planung versagt.

Auf der Basis der Festlegungen im Flächennutzungsplan (oder als Änderung hierzu) beschließen Gemeinden für einzelne Flächen im Rahmen von **Bebauungsplänen** (vgl. §8ff. BauGB) eine rechtsverbindliche Festsetzung für individuelle oder kollektive Bautätigkeit. Hiermit soll sowohl die Art der Nutzung (z.B. Gewerbegebiet, Wohngebiet, Mischgebiet) als auch die Intensität der Nutzung (z.B. Höhe und Dichte der Bebauung) im einzelnen geregelt werden. Aus dem Bebauungsplan ergibt sich für einzelne Grundstückseigner/Investoren ein Rechtsanspruch auf Genehmigung plankonformer Bauvorhaben. Ein Beispiel eines Bebauungsplanes zeigt Abb. 6.4. Auch die Bebauungspläne der Gemeinden bedürfen der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden (z.B. Landkreise, Regierungsbezirke).

Abb. 6.4 Bebauungsplan Bremen



Literaturhinweis: <http://www.bauleitplan.bremen.de/stadtgebiete/neustadt.pdf>

Die Funktion dieser Planungen besteht somit darin, Flächennutzung für individuelle und kollektive Zwecke zu ermöglichen und Nutzungskonflikte z.B. zwischen gewerblichen Interessen, landwirtschaftlicher Flächennutzung und der Nutzung für Wohnzwecke zu klären. Schließlich soll auch eine nachhaltige Flächennutzung gewährleistet werden, um den Interessen des Naturschutzes und der Erholung

Rechnung zu tragen und die Versiegelung der Landschaft zu begrenzen. Eine zentrale Herausforderung der künftigen Raumplanung für Bund, Länder und Gemeinden besteht in der Anpassung von Infrastrukturen und Raumnutzungskonzepten an eine schrumpfende und alternde Bevölkerung.

Kommunale Bauleitplanung und öffentliches Baurecht steht im Rahmen der Diskussion um Verwaltungsreform und den schlanken Staat ebenfalls auf dem Prüfstand von Deregulierungsforderungen. Es ist daher zu prüfen, ob die Kritik an zu hoher öffentlicher Regelungsdichte, zu langen Verfahrenswegen und somit vermeidbarem bürokratischem Aufwand zutreffend ist.

Für diese Kritik spricht zunächst der Vergleich von **Genehmigungslaufzeiten als Standortfaktor**. Insbesondere Firmen wissen es zu schätzen, wenn für Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben Entscheidungen rasch und zuverlässig getroffen werden können. Genehmigungsverfahren für den Bau wirtschaftsnaher Infrastrukturen, die nach behördlichen Planfeststellungen mit einem folgenden Gerichtsverfahren einen langjährigen Zeitraum der Planungsunsicherheit bewirken, bedrohen das staatliche Monopol der Herstellung gesellschaftlich bindender Entscheidungen. Beispiele, an denen diese Problematik veranschaulicht werden kann, sind Großprojekte wie der Bau des Emssperrwerkes in Niedersachsen, die Flächenerweiterung für das Airbuswerk in Hamburg, Flughafenbau- oder –ausbauplanungen in Berlin, Frankfurt und München. Angesichts der Komplexität der Planungskonflikte und zahlreichen divergierenden Interessen stößt der rechtsstaatliche Entscheidungsprozess an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit und es wird mit neuen Leitideen und Verfahren der Problemlösung experimentiert (Regional Governance, Moderation).

Ein zweites Argument für eine Deregulierung der kommunalen Vorgaben der Bodennutzung und Bauplanung betrifft **überholte Ansprüche an eine Vereinheitlichung der Gestaltung**. Das im Ansatz verständliche Bemühen, mit Mitteln der Bauordnung auch das Erscheinungsbild einer Stadt zu erhalten und weiterzuentwickeln hat in der Vergangenheit zu bürokratischen Blüten geführt.

Das Ergebnis dieser Deregulierungsforderungen ist die Vereinfachung behördlicher Genehmigungsverfahren z.B. für die Erteilung von Baugenehmigungen in Neubaugebieten mit Bebauungsplan. Das Risiko der Plankonformität wird auf den Bauherrn bzw. die von ihm beauftragten Dritten verlagert.

Betrachtet man das Ergebnis dieser Reformen und die Forderungen insbesondere aus der gewerblichen Wirtschaft für diesen Bereich, so stellt man allerdings fest, dass weder die Kernaufgabe der kommunalen Bodennutzungsplanung noch der materielle Gehalt notwendiger Regulierungen ernsthaft bezweifelt werden.

Eine nicht unwesentliche Erfahrung des deutschen Wiedervereinigungsprozesses bestand darin, dass in den neuen Bundesländern zunächst Bürokratien aufzubauen waren, die eine **Erfassung und Sicherung von Grundeigentumsrechten** ermöglichten und hierüber – auch für die Beleihung von Investitionsprojekten – geeignete **Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Entwicklung** eines Standorts boten.

Deregulierungsforderungen der Wirtschaft zielen daneben häufig auf eine (einseitige?) Parteinahme der Kommune im Interessenstreit. Für den in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls zu beobachtenden Vorgang der Umwandlung von Gewerbegebieten in Mischgebiete, die auch Wohnfunktionen beinhalten, verteidigen die gleichen Interessenten den baurechtlichen Status quo als Schutz vor Konkurrenten im Nutzungswettbewerb für Flächen und streiten gegen planungsrechtliche Flexibilität.

Auch im Falle der vereinfachten Genehmigung von Bauprojekten (vgl. Feld privatwirtschaftlicher Entscheidungen in Abb. 6.2), bei denen im Rahmen des öffentlichen Planungsrechtes eine Anzeige der Bautätigkeit hinreicht, hat sich **am materiellen Planungsaufwand aus guten Gründen nichts geändert**:

- Vorgaben zur Minderung von Nachbarschaftskonflikten (Bauabstände und –höhe) müssen eingehalten werden und werden durch Sachverständige geprüft,
- das Risiko für die Einhaltung von Vorgaben des Bebauungsplans trägt nun der Planungsverantwortliche bzw. seine Haftpflichtversicherung statt der Behörde,
- technische Vorgaben für die Bauausführung nach allgemeinen gesetzlichen Regeln (Gebäudestatik, Wärmeschutz usw.) sind von Sachverständigen vorab zu prüfen.

Als **Fazit** kann festgestellt werden, dass an der kommunalen Aufgabe, Anforderungen und Entwicklungsmöglichkeiten für den Einsatz der **Bodennutzung als Produktionsfaktor, privates Gebrauchsgut oder unter Nachhaltigkeitszielen zu schützende natürliche Ressource zu planen**, keine prinzipielle Kritik besteht. Bedeutung hat jedoch Kritik, die auf eine Verbesserung und Beschleunigung administrativer Verfahren zielt.

Literaturhinweise:

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2005, Berichte des BBR Bd. 21, Bonn 2005

Hotzan, Jürgen: dtv-Atlas Stadt, 2. Aufl. München 1997

Spitzer, Hartwig: Einführung in die räumliche Planung, Stuttgart 1995

6.2 Kommunale Versorgungswirtschaft: Strom, Wasser, Gas

Wesentlicher Kern wirtschaftlicher Betätigung von Gemeinden ist die Versorgungswirtschaft. Die Funktionen der Versorgungswirtschaft in einer Stadt bestehen einerseits in der Bereitstellung von Leitungsinfrastrukturen für Wasser, Strom und Gas, andererseits oft in der eigenen Herstellung von Strom und Trinkwasser. Selten ist die eigenständige Gaserzeugung oder –förderung. Wichtigste ökonomisch/rechtliche und technische Ursache dieser Verbindung ist die Nutzung öffentlicher Wege für die Verlegung der erforderlichen Leitungsinfrastrukturen und die enge Koppelung mit der kommunalen Erschließungsplanung. Die besondere Struktur der kommunalen Versorgungswirtschaft in Deutschland ist in einem deutlichen Wandel begriffen. Ursachen hierfür sind europäische Bestrebungen zur Marktöffnung und Liberalisierung, neue Formen der staatlichen Regulierung bei Netzinfrastrukturen und finanzielle Notlagen vieler Kommunen (vgl. Kap. 7) die zur Veräußerung kommunalen Vermögens zu zwingen scheinen. Historisch waren diese Versorgungsbetriebe oft Teil der kommunalen Verwaltung, sie wurden seit den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts dann als Eigenbetriebe wirtschaftlich ausgegliedert und in Großstädten in Kapitalgesellschaften umgewandelt. Heute findet man neben Versorgungsunternehmen in vollständig öffentlichem Eigentum auch viele gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Als öffentlicher Zweck dieser Versorgungsunternehmen wird heute neben dem Angebot der zu beschreibenden Versorgungsdienste von allgemeinem Interesse auch ein Engagement für nachhaltiges Wirtschaften angesehen. Gemeinsames technisches Merkmal der gebotenen Leistungen ist die **Verteilung von Gütern über Rohr- oder**

Leitungsnetze an Haushalte und Unternehmen. Alle diese Rohr- und Leitungsnetze begründen ökonomisch das **Entstehen natürlicher Monopole** (vgl. Kap. 3.2). Dieses Merkmal gilt nicht für die Erzeugung von Strom, Wasser und Gas, soweit eine überregionale Transportmöglichkeit gegeben ist. Probleme der Versorgungswirtschaft werden im folgenden schwerpunktmäßig am Energie- und Strommarkt erläutert. Betrachtet man den Energiemarkt insgesamt, so ist zunächst der Bereich der Primärenergieträger mit ggf. zugehörigen Infrastrukturen zu behandeln. Zahlreiche Rohstoffe können nach Bearbeitung als Energiequelle genutzt werden. Hiervon zu trennen ist dann die Frage, wie und wofür – sekundär – Haushalte und Unternehmen die Energie nutzen wollen.

6.2.1 Energieträger- und Infrastrukturen:

(1) Steinkohle, Braunkohle

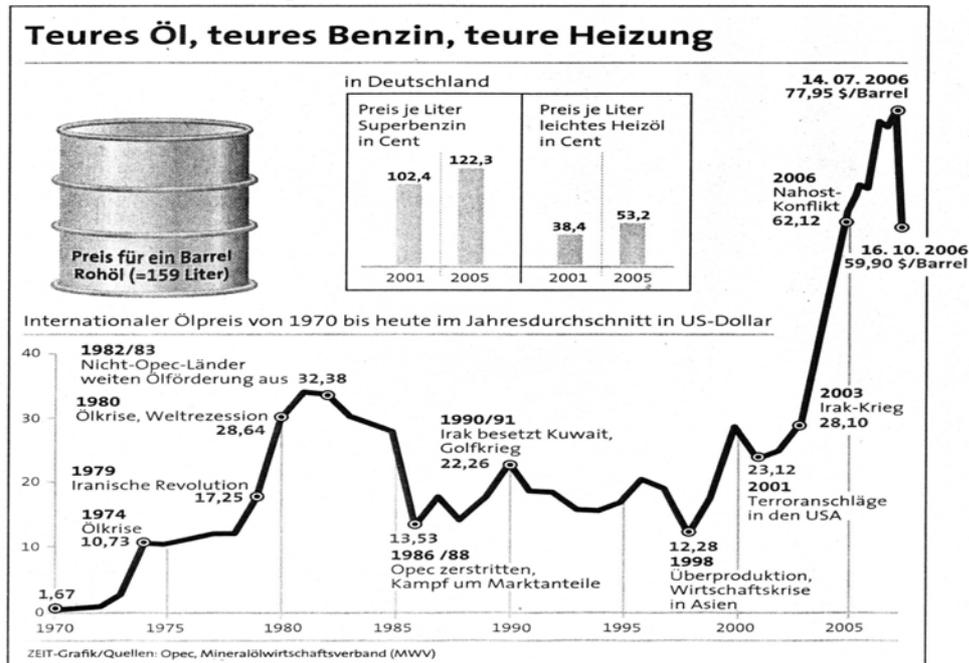
Die Kohle wird als Energieträger für industrielle Prozesse (z.B. Stahlindustrie) und Stromerzeugung genutzt. Rohstoffreserven sind auch in Deutschland noch für einen langen Zeitraum verfügbar. Allerdings muss die Steinkohle teuer aus tiefen Erdschichten gefördert werden. Der Abbau ist daher teuer und von staatlichen Subventionen abhängig. Seit Jahrzehnte werden deshalb die Förderkapazitäten und Arbeitsplätze reduziert und inzwischen überwiegend Importkohle genutzt. Kostengünstiger ist die Förderung von Braunkohle im Tagebau. Der Einsatz von Braunkohle erfolgt deshalb im Grundlastbereich der Kraftwerke. Die Bedeutung der Kohle für die private Energienutzung war stark rückläufig. Als nicht regenerative Energiequelle und wegen der Emissionen (Kohlendioxid, Schwefeldioxid) und sonstigen Umweltwirkungen (Bergschäden, Tagebaurenaturierung) ist die Kohlegewinnung umstritten. Die Verteilung erfolgt über Zulieferung als Massengutfracht.

(2) Erdöl

Das Erdöl ist wegen geringer heimischer Reserven ein weitgehend importierter Energieträger für private und industrielle Nutzung (Wärme, Kraftstoffe für Verkehr und Maschinenantrieb, ggf. Stromerzeugung, Rohstoff für chemische Industrie). Mit stark sinkenden Preisen in der Nachkriegszeit hat das Erdöl die Kohle als wichtigste Energiequelle verdrängt. Seit Mitte der 70er Jahre demonstrierten Kartellbildungen (OPEC) und starke Preisschwankungen die Abhängigkeit der Industrieländer vom Erdöl.

Erdöl ist ebenfalls eine nicht regenerative Energiequelle und in der gegenwärtig kostengünstig förderbaren Form nur noch wenige Jahrzehnte in der jetzt genutzten Menge verfügbar. Die Verteilung erfolgt von der Quelle über Pipelines bis zu Häfen (o. ggf. bis Raffinerie). Von dort Zulieferung i.d.R. per Tankschiff bis zu Zwischenlagern oder zur Verarbeitung für diverse Nutzungen.

Abb. 6.5 Entwicklung des Rohölpreises



(3) Erdgas

Insbesondere in Städten wird Gas seit langem als Energieträger für die Beheizung und das Kochen in Privathaushalten ebenso verwendet wie für die Straßenbeleuchtung. Das hierfür aus Kohle gewonnene sog. „Stadtgas“ ist heute in starkem Maße durch Erdgas ersetzt worden. Dieses Erdgas wird häufig mit dem Erdöl gefördert und wurde früher ungenutzt „abgefackelt“. Mit steigenden Energiepreisen und dem Bau von internationalen Rohrleitungsnetzen für das Erdgas ist es in allen geschlossenen Siedlungsgebieten Westeuropas verfügbar. Dieser Energieträger wird weitgehend importiert. Wichtigste Exportländer sind die Niederlande, Norwegen und Russland. Die private und industrielle Nutzung hat unverändert den Schwerpunkt Wärmegewinnung. Der Einsatz als Kraftstoff für Pkw wird in Deutschland z.T. gefördert, ein Tankstellennetz ist im Aufbau. Die Stromerzeugung aus Erdgas wird wegen geringerer Emissionen an Schadstoffen z.T. der Kohleverstromung vorgezogen. Auch hier ist jedoch zu beachten, dass es sich um eine nicht regenerative Energiequelle handelt. Allerdings sollen die verfügbaren Reserven länger reichen als beim Erdöl. Die Verteilung erfolgt überregional und bis zu den Haushalten/Unternehmen über Rohrleitungsnetze. Für die lokalen Leitungsnetze ist die Nutzung öffentlicher Straßen unverzichtbar.

(4) Atomenergie

Die Energieerzeugung aus importiertem spaltbarem Material i.d.R. angereichertem Uran dient vorwiegend der Stromerzeugung. Der Einsatz erfolgt, weil für die Stromerzeuger relativ kostengünstig, weitgehend im Grundlastbereich. Dieses bedeutet, Kernkraftwerke versorgen das Stromnetz im 24 Stunden Betrieb und nicht nur für temporäre Bedarfsspitzen. Auch der Rohstoff Uran gehört zu den nicht regenerativen Energiequellen und ist damit endlich. Er wird allerdings auf absehbare Zeit noch zur Verfügung stehen. Ungeachtet der wirtschaftlichen Vorteile für die

stromerzeugende Industrie ist die Nutzung der Kernenergie politisch aber auch ökonomisch stark umstritten. Ursachen hierfür sind die hohen gesellschaftlichen Kosten der Kernenergie, die mit der Technologie verknüpften Sicherheitsrisiken und die immer noch ungelöste Endlagerfrage für Atommüll. Als politisches Problem in der internationalen Diskussion kommt die potentielle Verknüpfung ziviler und militärischer Nutzung der Kernenergie durch das Entstehen von Plutonium hinzu.

(5) Regenerative Energien

Als regenerative Energiequellen werden alle Möglichkeiten eingestuft, bei denen die Energieerzeugung nicht auf endlich verfügbaren Rohstoffen beruht. Diese Formen der Energienutzung sind wie bei der Wind- und Wasserkraft seit langem bekannt und erprobt. Das Problem besteht eher darin, die regenerative Energieerzeugung mit Hilfe neuer Technologien dem wachsenden Bedarf anzupassen. Die technologischen Entwicklungsfelder sind hier:

- a) **Solarenergie** – Ausgereift und rationell anwendbar ist die Erwärmung von Wasser durch Sonnenkollektoren für diverse Zwecke. Technisch weit- gehend ausgereift aber noch nicht wirtschaftlich allgemein anwendbar ist die Stromerzeugung durch Siliziumzellen.
- b) **Wasserkraft** – Stromerzeugung durch Wasserkraftwerke ist in begünstigten Ländern mit hohen Niederschlägen und erheblichem Gefälle eine kostengünstige und ökologisch weniger problematische Energiequelle. Für Spitzenbedarfe werden daneben Pumpstauseen zur Energiespeicherung genutzt. Erste Gezeitenkraftwerke werden an Küsten mit starkem Tidenhub genutzt.
- c) **Wind** – Der Ausbau der Stromerzeugung durch Windkraftanlagen ist einer Kernpunkte der Förderung regenerativer Energien für den Klimaschutz. Da günstige Standorte an Land weitgehend ausgenutzt sind, werden „Off shore – Windparks“ geplant. Hiermit sind allerdings noch Entwicklungsprobleme verknüpft.

- d) **Biogas** und sonstige regenerative Energiequellen – Energie zur Heizung, als Kraftstoff oder zur Stromerzeugung lässt sich auch aus nachwachsenden Rohstoffen, (landwirtschaftlichen) Abfällen (Bsp.: Deponiegas) oder z.B. Holzresten gewinnen. Diese Auflistung ist nicht abschließend. So gibt es z.B. Möglichkeiten, die Erdwärme zu nutzen.

Allgemein wird die Nutzung regenerativer Energiequellen vom Staat aus ökologischen Gründen gefördert. Wege sind Investitionszuschüsse, Kreditverbilligungen oder garantierte Einspeisungsvergütungen bei der Stromerzeugung.

(6) Sekundärer Energieträger Strom

Elektrische Energie oder Strom ist für Haushalte und Unternehmen vielseitig und flexibel zu nutzen: zum Betrieb diverser elektrischer Geräte, zur Beleuchtung und auch zum Heizen. Diesen Vorteilen, die zur Expansion der Branche und zur allgegenwärtigen Unverzichtbarkeit des Stroms beitragen, stehen jedoch auch Nachteile gegenüber. Wesentlicher Nachteil aus Nachhaltigkeitssicht ist der Energieverlust bei Umwandlung und langen Übertragungswegen. Diese Verluste können vermindert werden, wenn die Stromerzeugung verbrauchernah mit paralleler Nutzung der im Kraftwerk anfallenden Abwärme z.B. für Fernwärmenetze erfolgt (Blockheizkraftwerke). Wie oben erläutert stammt die Stromerzeugung aus unterschiedlichen Primärenergiequellen. Nicht jede Primärenergie eignet sich jedoch

für die dezentrale Erzeugung. Die Verteilung der elektrischen Energie erfolgt im europäischen Verbundnetz über Hochspannungsleitungen (Grund: Minderung der Transportverluste) und lokale und regionale Versorgungsnetze. Die Netzinfrastruktur ist Eigentum der wenigen Verbundunternehmen sowie der regionalen und lokalen Versorger. Für den Weg zum Endkunden ist in Ballungsgebieten die Nutzung öffentlicher Wege unverzichtbar. Als Kompensation für die Kommunen wird für die Nutzung eine Konzessionsabgabe entrichtet. Die Finanzierung aller direkt an die Haushalte oder Unternehmen gelieferten Energieträger, dieses gilt neben dem Strom auch für Gas oder Fernwärme erfolgt im Rahmen privatrechtlicher Lieferverträge d.h. auch in Form privatrechtlicher Entgelte. Da es sich jeweils um natürliche Monopole handelt, waren bis 2006 die geforderten Tarife von den Landeswirtschaftsministern zu überprüfen. Ob sich diese Genehmigungspflicht durch Wettbewerb in der Netznutzung und die Aufsicht einer Regulierungsbehörde (Bundesnetzagentur) ersetzen lässt, ist ein aktueller Streitpunkt.

(7) Sekundärer Energieträger Fernwärme

Zur Verwertung anders nicht mehr nutzbarer Wärme aus Kraftwerken, Müllverbrennungsanlagen oder industriellen Anlagen werden in Ballungsgebieten auch Wohngebiete mit Fernwärme über Rohrleitungssysteme versorgt. Der Anwendungsbereich ist begrenzt, da diese Form der Energieversorgung beim Neubau geschlossener Wohngebiete eingeplant werden muss oder sie ist als Alternative für Großwohnsiedlungen mit zentraler Heizungsanlage nutzbar.

6.2.2 Gewinnung und Verteilung von Trinkwasser

Auch die Trinkwasserversorgung kann in die Kategorie der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eingeordnet werden. In Deutschland erfolgt im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern die Versorgung weitgehend über kommunale Wasserwerke und kommunale Versorgungsunternehmen. Nur im Außenbereich ländlicher Gemeinden ist noch Selbstversorgung über Brunnen anzutreffen. Die Trinkwasseraufbereitung erfordert wegen partieller Belastung auch des Grundwassers zunehmenden technischen Aufwand. Ungeachtet des maritimen Klimas ist für einzelne Ballungsgebiete der Import von Trinkwasser aus ländlichen Gebieten notwendig bzw. vorteilhaft. Die Trinkwasserverteilung erfolgt über Rohrleitungsnetze unter Nutzung öffentlicher Wege. Für die Trinkwasserverteilung liegen daher die Voraussetzungen eines natürlichen Monopols vor. Die Finanzierung der Trinkwasserversorgung entspricht im Grundsatz den Regelungen bei der Versorgung mit Energie. Abweichungen bestehen allerdings insoweit, als mit dem tariflichen Entgelt für die Trinkwasserlieferung zugleich die öffentlich-rechtliche Gebühr für die Abwasserreinigung erhoben wird, da hierfür – bis auf wenige Ausnahmen – die Frischwassermenge als Berechnungsbasis dient. *Lieferpflicht bei Zahlungsverzug?*

6.2.3 Diskussionspunkte im Energie- und Versorgungsmarkt

(1) Nachhaltiges Wirtschaften – Die Versorgungswirtschaft und im speziellen die Energieversorgung nutzt gegenwärtig vor allem nicht regenerative Rohstoffe. Spätestens seit dem Bericht an den Club of Rome zu den Grenzen des Wachstums von 1971 war die Problematik der Nutzung fossiler Brennstoffe allgemein bekannt.

Hinzugekommen ist die Diskussion um Gefahren von Kohlendioxydemissionen für die Entwicklung des Weltklimas. Eine hierdurch bereits eingetretene globale Erwärmung mit beträchtlichen Auswirkungen ist unter Klimaforschern nicht mehr umstritten. Schwieriger ist die Einigung über energiepolitische Konsequenzen auf internationaler Ebene und deren nationale und regionale Umsetzung.

(2) Ausstieg aus der Atomenergie? – Während die ersten Nachkriegsjahrzehnte von technologischen Hoffnungen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie geprägt waren, überwiegen in der öffentlichen Diskussion spätestens seit der Katastrophe von Tschernobyl die Bedenken gegen Kernkraftwerke als Mittel der Stromerzeugung. Technische Restrisiken, gesellschaftliche Folgen der Sicherheitsmaßnahmen und die noch ungeklärte Problematik des Endlagers für Atommüll waren wesentliche Argumente gegen die Atomenergie. Für die BRD wurde daher ein Ausstieg in Stufen beschlossen. Dieser Weg ist allerdings immer noch umstritten, da Befürworter der Kernenergie diese Technik ohne CO₂-Emissionen als Weg zur Vermeidung von Klimaveränderungen betrachten.

(3) Garantiepreise für Ökostrom – Bei der Entwicklung von Anlagen für die Nutzung regenerativer Energien ist die deutsche Wirtschaft international wettbewerbsfähig. Einer der Gründe hierfür ist die Subventionierung regenerativer Energien. Diese erfolgt einerseits über Investitionszuschüsse bei Haushalten und Unternehmen. Eine eher umstrittene Subvention ist daneben die Belastung der Energieversorger durch staatlich regulierte Einspeisungsvergütungen für Strom aus regenerativen Energien. So müssen die Energieversorger Strom aus Windkraft- oder Photovoltaikanlagen zu staatlich garantierten Mindestpreisen abnehmen.

(4) Wettbewerbssteuerung im Energiemarkt – Ausgehend von den angelsächsischen Ländern, gab es in den letzten 25 Jahren eine Welle von Privatisierungen mit dem Ziel, öffentliche Monopole dem Markt zu öffnen. Dieser Wandel setzte z.T. auf reine Vermögensprivatisierung und endete dann in privaten Monopolen. Wo die Branchenbedingungen besser beachtet wurden, versuchte man über freiwillige Regelungen der Energiekonzerne oder Einsetzung einer Regulierungsbehörde Durchleitungsrechte für Wettbewerber in der monopolistischen Netzstruktur zu erreichen. Die Erfahrungen sind negativ bei den freiwilligen Netzzugangsregelungen und noch nicht abschließend zu beurteilen, wenn der Netzzugang für Wettbewerber behördlich erzwungen wird.

(5) Privatisierung der Versorgungswirtschaft? – Die Zukunft der kommunalen Versorgungsunternehmen in liberalisierten Marktstrukturen ist derzeit unsicher und umstritten. Kommunen in finanziellen Nöten suchen eine kurzfristige Lösung dieser Haushaltsprobleme durch den Verkauf ihrer Anteile an diesen Unternehmen. Wie bereits erwähnt kann die Folge dieser Privatisierungen in einer Verstärkung von Gebietsmonopolen mit Nachteilen für den Bürger/Kunden bestehen. Ein weiterer Trend des Strukturwandels besteht in Public Private Partnership Modellen, wo Kommunen durch private (Minderheits-?) Beteiligungen großer Unternehmen sich auf verändernde Marktbedingungen einstellen wollen. Daneben sind auch eigenständige oder kooperative kommunale Unternehmenslösungen und sogar Fälle von Rekommunalisierung zu beobachten.

(6) Gemeinschaftsgut Wasser? – Die weltweite Knappheit sauberen Süßwassers regt auch die Spekulation über gute private Geschäftsperspektiven in der Wasserversorgung an. Da ein Drittel der Weltbevölkerung keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser hat, stellt dieses ein zentrales Entwicklungsproblem mit hohem Investitionsbedarf dar. International ist umstritten, ob die Lösung dieser Problem privatwirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich erfolgen kann. Ferner ist umstritten, ob der Zugang zu den knappen Grundwasserressourcen über Lizenzen privatem Gewinnstreben geöffnet werden sollte. Diese Problematik stellt sich im regen- und grundwasserreichen Mitteleuropa nicht in gleicher Schärfe. Auch hier wird die Wasserversorgung als Teil der Daseinsvorsorge begriffen, die allerdings im Rahmen staatlicher Regulierung auch die private Erzeugung und Verteilung funktioniert. Betrachtet man, dass die wesentliche Ursache eines wachsenden Wasserverbrauchs in den Industrieländern der Nutzung von Wasch- und Spülmaschinen, WCs und ähnlichen Einrichtungen eines gehobenen Lebensstils zuzurechnen ist, so dürfte ohnehin zwischen der Einstufung von Trinkwasser als elementares Lebensmittel und dem Brauchwasser als Luxusgut zu trennen sein.

Literaturhinweise:

Barlow, Maude; Clarke, Tony: Blaues Gold, Das globale Geschäft mit dem Wasser, München 2003

Meyer-Abich, Klaus-Michael; Schefold Bertram: Die Grenzen der Atomwirtschaft, München 1986

Weizsäcker, Ernst U. von; Lovins, A.B.; Lovins, L.H.: Faktor Vier, Doppelter Wohlstand, halbiertes Naturverbrauch, 7. Aufl. München 1996

6.3 Kommunale Verkehrswirtschaft: Öffentlicher Personennahverkehr

„Der Stau ist schlau

... Die Stadt und der Verkehr. Sosehr sich in aller Welt die Bilder der verstopften Straßen gleichen, so sehr unterscheiden sich die Versuche, das Übel einzudämmen. Städte wie Stockholm, Oslo, London und Singapur erheben von Autofahrern eine City-Maut. Wer mit dem Auto in die Stadt fährt, muss bezahlen. Deutschland setzt bislang vor allem auf Straßenbau und so genannte intelligente Verkehrsleitung. ... Zugleich aber werden die Grenzen der intelligenten Verkehrsleittechnik deutlich. ... An jedem vierten Tag ist schon heute das Chaos unvermeidlich, der Verkehrsplaner wird zum Stauverwalter. Und in zehn Jahren, wenn Hochrechnungen zufolge wieder zehn Prozent mehr Autos in Stuttgart unterwegs sein werden, dürfte die Lage noch deutlich dramatischer sein. ...“

Quelle: Bässler, R. in: Die Zeit vom 19.10.2006

Der Verkehrssektor unserer Wirtschaft ermöglicht interregionalen und internationalen Handel und ist damit eine wesentliche Voraussetzung für Prozesse der Arbeitsteilung und Spezialisierung, die seit über 200 Jahren als wesentliche Quelle volkswirtschaftlichen Wohlstands angesehen wird. Sinkende Transportkosten verstärken diese Entwicklung und führen zu internationaler Arbeitsteilung innerhalb der Wertschöpfungsketten multinationaler Konzerne (vgl. Kap. 5.3 – (9) Human-Kapital als Schlüssel im internationalen Wettbewerb). Die Bereitstellung von Infrastrukturen für das Verkehrssystem (Bsp.: Straßen) wird i.d.R. als öffentliche Aufgabe angesehen. Die Nutzung dieser Infrastrukturen erfolgt individuell (Individualverkehr) oder durch öffentliche, gemischtwirtschaftliche oder private Unternehmen für kollektiv organisierte Verkehre (Bsp.: Buslinien). Hierbei handelt es

sich somit um einen Bereich, in dem genauer untersucht werden muss, wo und warum öffentliche Aufgaben zu erfüllen sind. Mit der Nutzung dieser Infrastrukturen sind wieder öffentliche Sicherheitsaufgaben verbunden (Bsp.: Verkehrspolizei, Rettungsdienst). Die Planung von Verkehrssystemen hat internationale, europäische und nationale Dimensionen. In diese Systemstrukturen sind Kommunen und Regionen eingebunden. Ihr eigener Systembeitrag besteht überregional in der Mitwirkung an Planungsprozessen zur Optimierung der Standortbedingungen, lokal/regional in Planung, Bau und Unterhaltung öffentlicher Straßen und ggf. in der Trägerschaft für Aufgaben des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Der Ausbau und die steigende Nutzung regionaler Verkehrssysteme ist in diesem Rahmen eine zentrale Voraussetzung für die wachsende Mobilität sowohl der Bevölkerung für unterschiedliche Zwecke (Pendelverkehr zwischen Wohn-, Arbeits-, Einkaufs- und Freizeit-/Unterhaltungsstandorten) als auch von Gütern und Diensten, die zentral genutzt werden oder zum Kunden bebracht werden. Ein funktionstüchtiges regionales Verkehrssystem ist damit die Voraussetzung für eine Regionalisierung aller elementaren Lebensbereiche.

Abb. 6.6 Europäische Netze für Autobahnen, Schienen, ggf. Luftverkehr, Wasserstraßen aus Konversionsbericht einfügen

Generelle **wirtschaftliche Funktionen des Verkehrssystems** sind **Personenmobilität und Gütermobilität**. Als Substitutionskonkurrenz hierzu sind organisierte Kommunikationsnetze zu beachten. Die Mobilität von Informationen kann zum Teil physische Verkehrsprozesse ersetzen. Es ist allerdings auch zu beobachten, dass Weiterentwicklungen im Kommunikationssektor wieder zusätzlichen Verkehr auslösen.

Beispiele: Videokonferenzen zwischen Mitarbeitern eines Unternehmens an verschiedenen Standorten ersetzen Reisen. Zunehmender Internethandel bewirkt zusätzliche Verkehre im Post- und Paketdienst.

6.3.1 Verkehrsträger- und Infrastrukturen

Als **Verkehrsträger** werden die verschiedenen (Zug-)Maschinen definiert, die den Verkehr ermöglichen. Diese können mit einem **Verkehrsmittel** (= Transportbehälter) identisch oder nur kombiniert sein. Beispiel: Der Container ist ein normiertes Transportmittel. Dieser kann durch die Verkehrsträger Lastkraftwagen (Lkw), Eisenbahn oder Schiff (Binnenschiff- oder Seeverkehr) bewegt werden. Zur **Verkehrsinfrastruktur** gehören die Verkehrswege, Verkehrsanlagen und Verkehrstationen, die den Verkehr und den Zugang hierzu ermöglichen. Verkehrsträger und -infrastrukturen ermöglichen gemeinsam die Realisierung der Nachfrage nach Verkehrsleistungen, die in ihrer Struktur durch unterschiedliche Mobilitätsbedürfnisse mit spezifischen Merkmalen (z.B. Entfernung, Eile/Geschwindigkeit, Bequemlichkeit, Bedeutung der Transportkosten, ...) geprägt werden. Im folgenden werden Verkehrsträger und zugehörige Infrastruktur grob skizziert:

(1) Verkehrsträger: Pkw/Motorräder, Lkw, Busse / Infrastruktur: Straßen

Die Nutzung öffentlicher Straßen durch Kraftfahrzeuge unterschiedlicher Größe und Verwendungszwecke dient zwei Arten des Verkehrs. Einmal dem **Individualverkehr** auf Straßen, zu dem natürlich auch die Straßennutzung durch Fußgänger, Fahrräder o.ä. gehört. Andererseits werden die Straßen durch organisierte private oder

öffentliche Verkehre genutzt. Hierzu gehören die Buslinien durch den **Öffentlichen Personennahverkehr** und Buslinien privater oder gemischtwirtschaftlicher Unternehmen. Eine Zwitterstellung nehmen Taxis oder Mietwagen ein, die für individuelle Fahrdienste die Straßen nutzen und partiell öffentlichen Regeln unterliegen (Lokale Tarifbindung). Betrachtet man zunächst das räumliche Muster der Infrastruktur, so fällt überregional das Stern- und bandförmige Muster des Straßennetzes auf (vgl. Abb. 6.3.?). Innerörtlich wird das Bild des Straßennetzes dagegen durch das Muster der Stadtanlage geprägt. Neben geplanten Städten, z.B. mit rechteckigen Strukturen, finden sich auch viele andere landschaftsangepasste und um den historischen Kern der Stadtanlage wuchernde Strukturen. Die Zuständigkeit für die öffentliche Infrastruktur im Straßenbereich ergibt sich aus einer Hierarchie öffentlicher Trägerschaft und Finanzierung für Straßen. Daher werden in Deutschland Bundesstraßen, Landstraßen, Kreis- und Gemeindestraßen unterschieden. Die Straßen werden als Quasikollektivgüter unentgeltlich zur Nutzung bereitgestellt. Ausnahme: Autobahnbenutzungsgebühr für größere Lkw. Wie bei Kollektivgütern üblich, erfolgt die Finanzierung vorwiegend über Steuern. Als spezielle Steuer für die Bundesstraßen wurde die Mineralölsteuer als gebührenähnliche Steuer eingeführt. Hier zahlt der Straßennutzer mit dem Kauf des Kraftstoffes mehr Steuern wenn er mehr fährt (Äquivalenzprinzip). Ein weiterer Sonderfall ist die partielle Finanzierung von Gemeindestraßen in (neuen) Wohngebieten über Erschließungsbeiträge. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass an speziellen Projekten für Verkehrsengepässe die Möglichkeiten und Grenzen der Mautfinanzierung erprobt werden. (Bsp.: Warnowtunnel in Rostock). Die bisherigen Erfahrungen hiermit deuten allerdings nicht daraufhin, dass Betreibermodelle im Bereich der Straßeninfrastruktur – außerhalb der Autobahnen – erhebliche Bedeutung gewinnen werden.

(2) Verkehrsträger: Bahnen (Eisen- und Straßenbahn), Infrastruktur: Schienensysteme

Verkehre auf Schienensystemen finden praktisch nur als organisierte Verkehre statt. Lokale, regionale und überregionale Bahnunternehmen bieten auf der Stern- und bandförmigen Infrastruktur Verkehrsdienstleistungen im Liniensystem nach festen Fahrplänen an. Dem Bahnverkehr wird eine ökologische Überlegenheit wegen geringeren Energieverbrauchs pro Personen- oder Tonnenkilometer im Vergleich zum Individualverkehr zugebilligt. Für Städte hat der Bahnverkehr zudem den wesentlichen Vorteil des geringeren Platzbedarfs. Als Nachteil aus Nutzersicht spielt – wie bei allen organisierten Verkehren - die geringere individuelle Gestaltungsfreiheit in zeitlicher Hinsicht eine Rolle. Gelegentlich spricht auch die Unbequemlichkeit bei Transportvorgängen, z.B. für größere Einkäufe, eine Rolle für Nutzungsentscheidungen. Die Schieneninfrastruktur ist als natürliches Monopol einzustufen. Als Folge der EU-Diskussion um die Dienstleistungsfreiheit gibt es Bemühungen, Wettbewerb unterschiedlicher Verkehrsunternehmen in der Infrastrukturnutzung zu ermöglichen. Ungeachtet der noch bestehenden Monopol-situation ist ein wirtschaftlicher bzw. kostendeckender Betrieb des Bahnverkehrs nur für wenige, stark frequentierte Strecken möglich. Hierfür sind im wesentlichen zwei Argumente zu beachten. Von ganz entscheidender Bedeutung ist zunächst die Substitutionskonkurrenz durch den Individualverkehr (Pkw, Lkw). Die Beförderungsleistungen im Individualverkehr sind mit der Fahrzeugdichte in den letzten Jahrzehnten absolut und relativ stetig gestiegen, die Leistungen des Schienenverkehrs waren im gleichen Zeitraum relativ rückläufig und haben sich erst

in den letzten Jahren stabilisiert. Neben der Bequemlichkeit und größeren Flexibilität spielt der Vergleich von variablen Kosten der Verkehrsleistung eine Rolle. Hierfür hat als zweites Argument erhebliche Bedeutung, dass der Schienenverkehr zugleich die Infrastruktur bereitstellt und finanzieren muss. Demgegenüber wird die Straßeninfrastruktur nicht direkt bzw. nur z.T. von den Verkehrsträgern finanziert. Als Folge beider Argumente ist sowohl der Schienenverkehr als auch der ÖPNV insgesamt (d.h. incl. der Buslinien) von öffentlichen Subventionen abhängig.

(3) Verkehrsträger: Schiffe (See- und Binnenschiffe), Infrastruktur: Wasserstraßen

Mit wachsendem Welthandel hat der Güterverkehr für internationale Transporte stetige Zuwachsraten. Insbesondere die Containerschifffahrt wird als Wachstumsbranche eingestuft. Daneben wird diskutiert, ob der Seeverkehr innerhalb Europas als Alternative zu überlasteten Straßeninfrastrukturen dienen kann. Der Verkehr mit Binnenschiffen über Flüsse und Kanäle diente in der Vergangenheit als kostengünstige Möglichkeit für den Transport von Massengütern. Auch hier findet jedoch zunehmend eine Umstellung auf Containerfracht statt. Der Personenverkehr mit Schiffen hat überwiegend im Freizeit- und Touristikbereich Bedeutung. Nur in wenigen Fällen findet sich eine Einbindung in Nahverkehrssysteme (Bsp. Hamburg). Der Betrieb der Verkehrsträger wird in der Regel durch private Unternehmen (Reedereien oder Einzelunternehmer) organisiert. Er erfolgt i.d.R. getrennt vom Betrieb und Unterhalt der Häfen als Infrastruktureinrichtung, die überwiegend von den jeweiligen Bundesländern finanziert werden und einer Standortkonzurrenz unterliegen. Zur Infrastruktur zählen daneben die Meere als freie Infrastruktur. Die Bereitstellung von Flüssen und Kanälen als Bundeswasserstraßen erfordert demgegenüber erhebliche öffentliche Aufwendungen. Hier liegen die Voraussetzungen eines natürlichen Monopols vor. Die Anbindung an Wasserstraßen ist insbesondere für traditionelle Industriestandorte von erheblicher Bedeutung als Standortfaktor.

(4) Verkehrsträger: Flugzeuge, Infrastruktur: staatliche regulierte „Luftverkehrsstraßen“

Luftverkehr als Verkehrsmittel hat wegen hoher Geschwindigkeiten offensichtlich besondere Vorteile für Fernverbindungen. Als spezifischer Nachteil gilt der besonders hohe Energieverbrauch pro Personenkilometer. Im Vordergrund steht hier bisher der Personentransport sowohl im Linien- als auch im Gelegenheitsverkehr (z.B.: Charterflieger zu Urlaubszielen). Allerdings gewinnt auch die Luftfracht für Eil- und Ferntransporte verderblicher oder leichter Güter zunehmende Bedeutung. Bezüglich der Infrastruktur könnte man zunächst annehmen, der Luftraum sei als freies Gut beliebig verfügbar, nicht mit Kosten verbunden und daher auch weder zu beplanen, noch mit Kosten verbunden. Diese Annahme trägt, denn erstens stellen Flugrouten inzwischen ein zu bewirtschaftendes knappes Gut dar (u.a. durch staatliche Flugsicherheitskontrollen) und zweitens erfordern Flugverbindungen wegen der technischen Anforderungen an Flughäfen (Start- und Landebahnen, Ein- und Auschecken incl. Sicherheitskontrollen) aufwendige Verkehrsstationen, die Flugverkehr i.d.R. als sternförmiges Netzwerk mit interkontinental bedeutsamen Verkehrsknoten zur Folge haben. Eine Einbindung in dieses Netzwerk hat wegen der Wachstumsraten des Flugverkehrs steigende Bedeutung als Standortfaktor (vgl. Kap. 5.2). Es ist daher nicht verwunderlich, dass viele Großstädte aber auch Bundesländer Investitionen in Regionalflughäfen als Instrument der Wirtschafts-

förderung eingestuft haben. Die hiermit verbundenen Hoffnungen wurden allerdings enttäuscht, wo es nicht gelungen ist, diese Flughäfen tatsächlich in den Linienverkehr einzubinden.

(5) Sonstige Verkehrsträger und –infrastrukturen

Je nach Abgrenzung des Verkehrssektors wird zum Verkehr auch der Transport flüssiger oder gasförmiger Stoffe in Rohrleitungssystemen und der Informationstransport in Leitungsnetzen gerechnet. Diese Bereiche werden hier nicht behandelt.

[Tabelle/Abb.6.7 zu Anteilen der Verkehrsträger im Personen- und Güterverkehr einfügen](#)

6.3.2 Diskussionspunkte im Verkehrssektor aus kommunaler Sicht

Eine systematische Auseinandersetzung mit Problemen des Verkehrssektors erfordert differenziertere Auswertung der Fachliteratur aus ökonomischer, planerischer, rechtlicher und ökologischer Sicht. Dieses kann in einer kurzen Einführung nicht erfolgen. Neben einigen Hinweisen auf weiterführende Literatur sollen daher wie in den anderen Abschnitten dieses Kapitels wichtige Entwicklungstrends- und Gestaltungsprobleme aus kommunaler und regionaler Sicht kurz angesprochen werden.

(1) Unaufhaltsame Expansion des Individualverkehrs auf Straßen?

Zentraler regional und kommunal bedeutsamer Entwicklungstrend des Verkehrssektors in den vergangenen Jahrzehnten war die Massenmotorisierung. Diese ermöglichte erst die vor ca. 30 Jahren einsetzende Suburbanisierung von Wohnen, Gewerbe und Dienstleistungen und die Bildung zentrumsferner Standorte, z.B. für Einkaufszentren. Zugleich ergibt sich aus diesen Entwicklungen wieder eine Verstärkung des Individualverkehrs mit neuen Ansprüchen an die Infrastruktur. Ungeachtet der bereits zu Beginn dieses Prozesses verbreiteten Erkenntnis, dass es eine autogerechte Stadt nicht geben könne, hat sich diese Expansion des Individualverkehrs fortgesetzt. Ob steigende Treibstoffpreise oder gekürzte Verkehrssubventionen (Kilometerpauschale) eine bremsende Wirkung haben, bleibt abzuwarten.

(2) Planungskonflikte in Ballungsgebieten

Die Expansion des Individualverkehrs bei gleichzeitigem Rückzug schienengebundener Verkehre aus der Fläche löst je nach Einwohnerdichte unterschiedliche Reaktionen aus. Verkehrspolitik in der Fläche war dadurch gekennzeichnet der Individualverkehrsnachfrage durch Ausbau der Straßeninfrastrukturen Rechnung zu tragen. Da dieser Ausbau in den Ballungsgebieten auf Grenzen stößt, gibt es kontinuierliche Interessenkonflikte zwischen dem Versuch Engpässe der Straßennutzung zu beseitigen und anderen Ansprüchen des Bürgers an den öffentlichen Raum (Verkehrsberuhigung). Die im Zeitungsausschnitt zu Beginn dieses Abschnittes angesprochenen Alternativen (technikgestützte Regulierung des Individualverkehrs vs. Gebühr für knappe Innenstadtstraßen) bestimmen die Diskussion. Eine zentrale Frage an die künftige Planung bei sinkenden Einwohnerzahlen bleibt, ob sich die Zersiedelung der Landschaft fortsetzt.

Für den Verkehrsbereich ergibt sich die Frage, ob Wohn-, Arbeits- und Einkaufsstandorte sich an der Verkehrsinfrastruktur orientieren oder diese individuellen Standortentscheidungen folgen muss?

(3) Öffentlicher Personennahverkehr: sinnvolle Alternative oder Fass ohne Boden?

Die staatliche Förderung und bessere Organisation des Öffentlichen Personennahverkehrs wird als Alternative zur weiteren Individualverkehrsexpansion gesehen. Wieder steigende Fahrgastzahlen in regionalen Verkehrsverbänden geben Anlass, auf Wirksamkeit der Subventionierung zu hoffen.

Abb. 6.8 aus dem Finanzbericht der BSAG2005

Entwicklung der Beförderungserträge

Mit 65.258 TEUR sind die Beförderungserträge gegenüber dem Vorjahr um 392 TEUR gesunken.

Der Rückgang ist auf die Abnahme des Vorkontosatzes zur Abrechnung der Ausgleichszahlungen nach dem Sozialgesetzbuch (§ 148 SGB IX) zurückzuführen.

Beförderungserträge (in Tausend) 2000 bis 2005



Beförderungserträge in TEUR (netto)

	1990	1995	2000	2004	2005
Fahrgeldeinnahmen	35.824	43.820	47.112	53.657	56.063
Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr nach § 45 a PBefG	4.121	4.838	5.915	5.893	5.710
Ausgleichszahlungen nach § 148 SGB IX (bis 2000 Schwerbehindertengesetz)	3.158	2.999	7.200	4.859*	2.102*
Finanzierungsbeitrag ZVBN bzw. Abgeltungszahlungen der Stadtgemeinde Bremen für besondere Tarife einschließlich Umsteige pauschale	907	1.227	1.000	-130	-
Zuschüsse für besondere Linien	300	550	576	1.086	956
Beförderungseinnahmen aus dem Berufsverkehr nach § 43 PBefG	982	565	320	-	56
Beförderungseinnahmen aus dem Schülerverkehr nach § 43 PBefG und FieSIVO sowie Mietwagenverkehr	320	203	365	285	371
Insgesamt	45.612	54.203	62.488	65.650	65.258

Beförderungseinnahmen (brutto) in Cent

	1990	1995	2000	2004	2005*
Beförderte Personen	50,81	59,51	70,56	72,02	70,33
Messzahl	100,00	117,10	138,90	141,70	138,42
Personen-km	10,08	11,69	13,92	14,20	13,87
Messzahl	100,00	116,00	138,10	140,90	137,60
100 Platz-km	191,47	209,86	227,22	242,67	238,82
Messzahl	100,00	109,60	118,70	126,74	124,73

Gewinn- und Verlustrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2005

	EUR	2005 EUR	EUR	2004 EUR
1. Umsatzerlöse		67.422.609,17		57.598.578,49
2. Erhöhung oder Verminderung des Bestands an unfertigen Leistungen und selbst erstellten Vorräten		-146.800,22		-12.921.848,54
3. Andere aktivierte Eigenleistungen		1.057.772,02		1.705.828,73
4. Sonstige betriebliche Erträge		10.894.471,94		27.148.857,08
		79.228.052,91		73.531.415,76
5. Materialaufwand				
a) Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und für bezogene Waren	17.008.946,64		15.839.107,57	
b) Aufwendungen für bezogene Leistungen	13.176.604,47		15.897.740,01	
		30.185.551,11		31.736.847,58
6. Personalaufwand				
a) Löhne und Gehälter	72.139.455,82		76.296.575,35	
b) Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und für Unterstützung	18.502.092,17		20.667.109,13	
- davon für Altersversorgung: 4.059.643,93 EUR (N): 4.346.501,66 EUR)		90.641.547,99		96.963.684,48
7. Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen		10.926.088,82		11.509.436,86
8. Sonstige betriebliche Aufwendungen		16.617.668,84		14.861.255,34
9. Erträge aus Beteiligungen		93.670,59		47.778,17
10. Erträge aus Gewinnabführungsverträgen		17.276,31		63.677,36
11. Erträge aus Ausleihungen des Finanzanlagevermögens		2.862.760,63		2.756.902,43
12. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge		198.548,34		185.332,83
13. Aufwendungen aus Verlustübernahme		104.047,90		422.765,71
14. Zinsen und ähnliche Aufwendungen		5.222.321,18		5.656.576,47
15. Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit		-71.296.917,06		-84.565.459,89
16. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag		212,68		332,34
17. Sonstige Steuern		136.606,34		148.592,39
18. Erträge aus Verlustübernahme		71.433.736,08		84.714.384,62
19. Jahresüberschuss		0,00		0,00

Andererseits stößt die Übernahme von Verlusten im ÖPNV auf Grenzen kommunaler Finanzierbarkeit. Ferner ist die Substitutionskonkurrenz zwischen Individualverkehr und ÖPNV nicht nur eine Frage des Preises. Sie erfordert die Optimierung regionaler Verkehrsverbünde als Entwicklungsaufgabe von Unternehmen und öffentlichen Aufgabenträgern.

Gewinn- und Verlustrechnung für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2005

	EUR	2005 EUR	EUR	2004 EUR
1. Umsatzerlöse		67.422.609,17		57.598.578,49
2. Erhöhung oder Verminderung des Bestands an unfertigen Leistungen und selbst erstellten Vorräten		-146.800,22		-12.921.848,54
3. Andere aktivierte Eigenleistungen		1.057.772,02		1.705.828,73
4. Sonstige betriebliche Erträge		10.894.471,94		27.148.857,08
		79.228.052,91		73.531.415,76
5. Materialaufwand				
a) Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und für bezogene Waren	17.008.946,64		15.839.107,57	
b) Aufwendungen für bezogene Leistungen	13.176.604,47		15.897.740,01	
		30.185.551,11		31.736.847,58
6. Personalaufwand				
a) Löhne und Gehälter	72.139.455,82		76.296.575,35	
b) Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und für Unterstützung	18.502.092,17		20.667.109,13	
- davon für Altersversorgung: 4.059.643,93 EUR (N): 4.346.501,66 EUR)		90.641.547,99		96.963.684,48
7. Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen		10.926.088,82		11.509.436,86
8. Sonstige betriebliche Aufwendungen		16.617.668,84		14.861.255,34
9. Erträge aus Beteiligungen		93.670,59		47.778,17
10. Erträge aus Gewinnabführungsverträgen		17.276,31		63.677,36
11. Erträge aus Ausleihungen des Finanzanlagevermögens		2.862.760,63		2.756.902,43
12. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge		198.548,34		185.332,83
13. Aufwendungen aus Verlustübernahme		104.047,90		422.765,71
14. Zinsen und ähnliche Aufwendungen		5.222.321,18		5.656.576,47
15. Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit		-71.296.917,06		-84.565.459,89
16. Steuern vom Einkommen und vom Ertrag		212,68		332,34
17. Sonstige Steuern		136.606,34		148.592,39
18. Erträge aus Verlustübernahme		71.433.736,08		84.714.384,62
19. Jahresüberschuss		0,00		0,00

(4) Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs von Verkehrsträgern auf monopolartigen Infrastrukturen

Eine Hoffnung auf erhöhte Wirtschaftlichkeit öffentlich organisierter Verkehre verknüpft sich mit mehr Wettbewerb. Der Anstoß für mehr Wettbewerb auch im Verkehrssektor ergibt sich durch die Europäische Union (vgl. die Erläuterungen zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse). Im Bereich des Nahverkehrs zeigen sich drastische Unterschiede zwischen weitgehender Liberalisierung (Großbritannien), der Ausschreibung von Linienbündeln im Wettbewerb und der Beibehaltung kommunaler Verkehrsmonopole durch „marktorientierte Direktvergabe“ (unterschiedliche Regelungen deutscher Länder). Die Erfahrungen mit mehr Wettbewerb im Nahverkehr sind nicht abschließend zu beurteilen. In liberalisierten Systemen wird das Angebot auf profitable Linien reduziert. Im Ausschreibungswettbewerb dominieren große Unternehmen. Der Bürger profitiert bisher nicht durch Kosten- oder Preissenkungen. Soweit der Verkehr an Schienen gebunden ist, ergibt sich das Problem natürlicher Monopole. Diskutiert wird die Trennung von Infrastrukturgesellschaften und Verkehrsträgergesellschaften. Aktuelles Beispiel

hierfür ist der geplante Börsengang der Deutschen Bahn (mit oder ohne Schienennetz).

Literaturhinweise:

Eckey, H.F.; Stock, W.: Verkehrsökonomie, Wiesbaden 2000

6.4 Kommunale Entsorgungswirtschaft

Die Expansion einer Branche für Entsorgungsleistungen ist eine typische Begleiterscheinung industrieller Entwicklung mit der Ballung von Bevölkerung. Müll, den man nicht einfach wegwerfen oder im häuslichen Ofen verbrennen kann, Abwässer, die chemisch belastet sind und auch das Grundwasser belasten, sind eine historisch neue Erscheinung. Schon früher zwangen allerdings in den wachsenden Städten belastende sanitäre Verhältnisse und Seuchengefahren zur Entwicklung der kommunalen Müllabfuhr und zur Einführung der bereits von den alten Römern entwickelten Kanalisationssysteme. Politische Konjunktur erhielt der eher anrühige Teil der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung aber durch die Erkenntnis unmittelbarer Gefahren aus der Industrie mit Unfällen wie der Katastrophe von Seveso.

Seveso war überall

„ ... Seveso – hier herrschte vor 30 Jahren Katastrophenalarm. Seit Juli 1976 ist der Ort das Synonym für lebensbedrohliche Umweltverschmutzung und industrielle Schlamperei. am 10 Juli war eine ätzende Chemiewolke durch Seveso gezogen. Pflanzen verdorrten, Tiere starben, Menschen erkrankten, Hunderte wurden zwangsevakuert, Soldaten errichteten Sperrzonen, verummte Gestalten mit Atemmasken stapften durch das Gelände. Bilder von weinenden Kindern gingen um die Welt, ihre Gesichter von Eiterpusteln entstellt. Sie litten unter Chlorakne, typisch für die Wirkung von Dioxin. Die Umweltkatastrophe wurde zum politischen Fanal: „Seveso ist überall“! Sie führte international zu schärferen Gesetzen und dem Niedergang eines Industriezweigs. ...“

Quelle: Schuh, Hans: Seveso war überall, in: Die Zeit vom 6. 7. 2006, S. 27

Die Erfahrung, dass auch gewöhnliche Anlagen zur Hausmüllverbrennung gefährliche Dioxine emittieren, bewirkte hitzige Diskussion um die Abfallwirtschaft. Die Erkenntnis, dass versickernde Giftstoffe aus defekten Kanalisationssystemen das Grundwasser belasten, bewirkte aufwendige Sanierungsmaßnahmen. Die Debatte um endliche Rohstoffe, die ebenfalls seit Mitte der 70er Jahre geführt wurde, bewirkte Anstrengungen zur Wiederverwertung (Recycling).

Die unmittelbaren **Funktionen der Entsorgungswirtschaft** für diese Aufgabenkreise bestehen:

- (1) in der Abnahme und umweltschonenden Wiederverwertung oder Entsorgung (ggf. Deponierung) von Haus- und Gewerbemüll (**Abfallwirtschaft**);
- (2) in der kanalisierten Ableitung von Abwässern aus Haushalten und Gewerbebetrieben sowie des Regenwassers und in der anschließenden Abwasserreinigung nach umweltgesetzlichen Standards (**Abwasserwirtschaft**);
- (3) in der Reinigung öffentlicher Straßen und Anlagen, sowie in der Bereitstellung und Wartung von Anlagen, die einer Verschmutzung des öffentlichen Raums vorbeugen (**Stadtreinigung**).

Das gemeinsame Merkmal dieser Funktionen der Entsorgungswirtschaft besteht darin, dass der unmittelbare Abwasser- oder Abfallerzeuger an der Lösung des Entsorgungsproblems kein eigenes wirtschaftliches Interesse hat. Er will die für die Allgemeinheit schädlichen oder störenden Stoffe nur los sein. Alle Bürger haben

durch die Entsorgung einen Nutzen. Die Regelung der hiermit verbundenen Fragen hat somit Kollektivgutcharakter.

6.4.1 Entsorgungssysteme

Auf der Ebene des Bundes gibt es eine Vielzahl rechtlicher Regelungen, die die Ausfüllung der genannten Entsorgungsfunktionen durch die Kommunen als Aufgabenträger im Detail regeln. Angeführt seien z.B.: *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz*, *Wassergesetz*, *TA Luft*, *TA Siedlungsabfall*, *Verpackungsverordnung*. Als Folge ergeben sich allgemeine Bedingungen für die Ausgestaltung der Entsorgungssysteme, die jedoch auf der Basis kommunaler Regelungen und technischer Voraussetzungen einzelner Entsorgungsunternehmen noch variieren können.

(1) Hausmüll

Für **Hausmüll** besteht eine Entsorgungspflicht der Gebietskörperschaften. Hierfür wird weitgehend deckungsgleich mit der Müllabfuhr ein Holsystem für Restmüll angeboten. Da nach dem KrW-AbfG ein Wiederverwertungsgebot gilt und die TA Siedlungsabfall ab 200? die unbehandelte Ablagerung von Siedlungsabfällen untersagt, muss dieser Restmüll durch geeignete Anlagen der Kommunen oder beauftragter Dritter behandelt werden. Ein weiteres Holsystem, für das allerdings nicht die Kommune Aufgabenträger ist, besteht für **Verpackungsabfälle** zur Wiederverwertung (Duales System Deutschland – gelbe Säcke). Ferner bieten die Kommunen zur Reduktion des Restmülls häufig Holsysteme für „Wertstoffe“ und „Biomüll“ an. Dieses kann sich auf Papier, Glas und kompostierbare Müllbestandteile beziehen. Schließlich wird für Sperrmüll, d.h. zu entsorgende Gegenstände, die nicht in normale Abfallbehälter passen, noch die Abholung auf Anforderung oder im tournusmäßigen System angeboten.

Für diese Leistungen der Kommunen können alle Kriterien für öffentliche Güter festgestellt werden. Da ohne Pflicht zur Müllabfuhr ungeordnet entsorgt würde liegt ein Kollektivgut vor. Da der Bürger ein Interesse an Holsystemen hat, die ihm die Entsorgung erleichtern, kann die Dienstleistung auch als meritorisches Gut eingestuft werden. Die Leistungserbringung erfolgt im Liniendienst, was unmittelbaren Wettbewerb im gleichen Stadtteil wenig sinnvoll macht und daher Nähe zum natürlichen Monopol aufweist.

Um die Wiederverwertungsquote in der Entsorgung zu erhöhen und die Belastung des Mülls mit Schadstoffen zu senken, bieten die meisten Kommunen zusätzlich für spezielle Müllfraktionen Bringsysteme für Wertstoffe wie Textilien, Glas, Papier/ Pappe, Gartenabfälle oder auch für Sondermüll an.

Die Umsetzung des Wiederverwertungs- bzw. Abfallbehandlungsgebotes erfolgt in speziellen technischen Anlagen durch stoffliches oder thermisches Recycling. Stoffliches Recycling bedeutet, dass aus dem Hausmüll verwertbare Bestandteile möglichst mit technischen Hilfsmitteln aussortiert werden, um diese wieder als Rohstoff zu nutzen. So werden eisenhaltige Metalle über Magneten aussortiert und an die Stahlindustrie verkauft. Thermisches Recycling nutzt den hohen Energiegehalt des heutigen Restmülls in Müllverbrennungsanlagen. Hierbei wird das Müllvolumen reduziert und Strom oder Fernwärme erzeugt. Schädliche Emissionen sind aufgrund der Vorschriften zur Abgasreinigung bis auf unbedenkliche Restwerte reduziert. Es verbleiben jedoch Rückstände, die nur begrenzt zu verwerten sind (Verbrennungsschlacken) und Sondermüll aus den Abgasreinigungsanlagen.

Die Finanzierung dieser Entsorgungsleistungen der Kommunen erfolgt durch Müllgebühren, die als kommunale Zwangsabgabe auf der Basis der Restmüllmengen den Haushalten auferlegt werden und nach angefallenen Kosten zu kalkulieren sind. Demgegenüber finanziert sich das DSD über Beiträge der gewerblichen Verpackungsverwender, die für die Nutzung des Grünen Punktes auf ihren Verpackungen eine Copyright-Gebühr zahlen müssen. Beide Systeme reduzieren ihren umzulegenden Aufwand nach Möglichkeit durch Erlöse aus Recycling.

(2) Gewerbemüll

Für Gewerbemüll gilt seit Inkrafttreten des KrW-AbfG prinzipiell eine Entsorgungspflicht des Unternehmens als Abfalleigentümer. Dieser kann damit selbst im Wettbewerb von Entsorgungsdienstleistern nach der sowohl gesetzeskonformen als auch kostengünstigsten Entsorgungsmöglichkeit suchen. Im Bereich des Gewerbemülls unterliegen kommunale Entsorgungsunternehmen somit einem Konkurrenzdruck. Die zu behandelnden Mengen haben insgesamt erhebliche Bedeutung. Zu erheblichen Teilen gibt es jedoch interne Lösungen.

So fallen z.B. im Bergbau erhebliche Mengen an **Abraum** an und lösen die Haldenproblematik aus, da eine Verfüllung als zu teuer erscheint. Hierfür gelten bergrechtliche Sonderregelungen. Für **Produktionsabfälle** gibt es je Toxizität und ggf. Weiternutzungsmöglichkeit der Stoffe Angebote der gewerblichen Abfallwirtschaft oder betriebliche Lösungen. Angebote durch öffentliche Abfallbehandlungs- oder Entsorgungsanlagen bestehen in Verbrennungsanlagen, die z.T. spezielle Anforderungen erfüllen müssen, in der Kompostierung biologischer Abfälle und auch in speziellen Deponien, soweit die Ablagerung noch zulässig ist. Bei besonders toxischen Abfällen müssen diese vorbehandelt werden oder es ist durch spezielle Behälter Vorsorge gegen Umweltschäden zu treffen. Für bestimmte Produkte gibt es im Bereich der gewerblichen Wirtschaft eine Rücknahme- und Entsorgungspflicht der Erzeuger im Verhältnis zum Kunden (Autos, Elektronik, Batterien). Ein Müllfraktion mit ebenfalls erheblichem Umfang stellt der **Bauschutt** dar. Die Entsorgung erfolgt über die gewerbliche Abfallwirtschaft, kommunale Entsorger oder betriebliche Lösungen. Wegen der steigenden Entsorgungskosten gewinnt die direkte Wiederverwertung durch Bauschuttrecycling an Bedeutung. Die Finanzierung der Gewerbemüllentsorgung erfolgt durch Preise bzw. im Bereich der öffentlichen Unternehmen durch allgemeine oder spezielle Entsorgungsgebühren für die Nutzer.

(3) Abwasser

Für Abwasser gilt i.d.R. eine Entsorgungspflicht der Gebietskörperschaften. Dieser Entsorgungspflicht kommen die Kommunen durch die **Abwassersammlung mit Kanalsystemen** nach. Während die teure Kanalinfrastruktur früher auf die Städte beschränkt war, werden heute auch geschlossene Siedlungsgebiete in ländlichen Gemeinden durch Abwasserkanäle erschlossen. Das Kanalnetz erfüllt die Bedingungen eines natürlichen Monopols. Siedlungsabwässer im Außenbereich sind durch spezielle Behälter (3 Kammersystem) zu reinigen, Rückstände (Klärschlamm) können, wenn nicht belastet, in der Landwirtschaft genutzt werden. Normale Abwässer im Gewerbebereich werden von der kommunalen Abwassersammlung erfasst. Für größere Gewerbebetriebe mit speziellen Problemen flüssiger Abfälle gibt es unter öffentlich-rechtlicher Kontrolle ggf. gesonderte Regelungen (Einleitungsgenehmigungen).

Abwasser kann heute nicht mehr unbedenklich als Dünger eingestuft werden, sondern ist z.T. mit Chemikalien belastet. Dieses erfordert eine **Abwasserbehandlung** in Kläranlagen mit unterschiedlichen Reinigungsstufen (Rieselfelder, mechanische, biologische oder chemische Klärung) um Schäden sowohl für die Flüsse und Meere als auch das Grundwasser zu vermeiden. Ein Folgeproblem der Abwasserbehandlung ist der weitere Umgang mit den Klärschlämmen aus den Kläranlagen. Wenn wegen toxischer Anteile eine Nutzung als Dünger in der Landwirtschaft nicht mehr möglich ist, bleiben die Alternativen Trocknung und Verbrennung oder Deponierung. Die Darstellung zeigt, dass der beste Abfall offensichtlich derjenige ist, der nicht entsteht. Oder, dass es z.B. zweckmäßig ist, bei der Erzeugung und dem Kauf von Wasch- und Reinigungsmitteln, Folgewirkungen in der Entsorgungskette mitzubedenken oder zu regeln.

Die **Finanzierung** des Abwassersystems erfolgt im kommunalen Bereich über kostendeckend zu kalkulierende Abwassergebühren, die i.d.R. auf der Basis des Leitungswasserverbrauchs erhoben werden. Daneben existiert eine Abwasserabgabe nach dem Abwasserabgabengesetz des Bundes.

(4) Straßenreinigung

Die Reinigung öffentlicher Straßen, Gehwege, Plätze und Anlagen erfolgt meistens durch die gleichen kommunalen Betriebe, die auch die Müllabfuhr erledigen. Die Aufgabenerfüllung ist dennoch aus mehreren Gründen separat zu betrachten. Die Verschmutzungs- oder Gefährdungsquelle sind hier einmal natürliche Ursachen. Im Herbst fällt das Laub von den Bäumen, im Winter gefährdet Schnee und Eisglätte Verkehr und Fußgänger. Daneben rührt Verschmutzung natürlich aus unvernünftigem Verhalten der Bürger. Historisch wurde der Wunsch nach sauberen und sicheren öffentlichen Wegen durch Kehr- und Räumpflichten der Grundeigentümer öffentlich-rechtlich geregelt. Diese private Leistungspflicht gilt für das Reinigen, die Schnee- und Eisräumung auf Gehwegen auch heute noch. Im Bereich der Straßenreinigung war diese private Leistungspflicht bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr sinnvoll. Sie wurde daher durch eine Reinigungs- und Verkehrssicherungspflicht der Gebietskörperschaften im Liniendienst oder nach Bedarf ersetzt. Daneben sollte die Gemeinde natürlich ihre eigenen Grundstücke und Anlagen wie Parks sauber halten.

Ökonomisch handelt es sich um die Erstellung des Kollektivgutes Sauberkeit im öffentlichen Raum und allgemeine Verkehrssicherheit. Im Liniendienst ist eine konkurrierende Leistungserbringung wenig sinnvoll (Nähe zum natürlichen Monopol). Die Entsorgung von auftretenden Abfällen (Kehrricht) erfolgt auf gleichen Wegen wie beim Hausmüll. Für die Finanzierung der Aufgabe Straßenreinigung gelten allerdings aus den geschilderten historischen Gründen andere Regeln. Überwiegen wird von den Gemeinden eine Straßenreinigungsgebühr von den Grundeigentümern als früher Leistungspflichtigen erhoben. Daneben findet sich auch eine entsprechend höhere Grundsteuer zur Finanzierung der Aufgabe.

6.4.2 Diskussionspunkte im Entsorgungsbereich

Mit den wachsenden Problemen sind die gesetzlichen Regelungen für den Entsorgungsbereich immer anspruchsvoller geworden. Dieses hat u.a. auch die Finanzierungsbedarfe dynamisch ansteigen lassen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Diskussionsbedarf besteht.

(1) Privatisierung – Public Private Partnership

Für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben haben Kommunen in der Entsorgungswirtschaft schon seit langem mit privaten Entsorgern als Auftragnehmer oder als mit der Durchführung der Aufgabe beauftragten Dritten kooperiert. Dieses erfolgte aus Gründen wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit, wenn z.B. die einzelne Gemeinde für großtechnische Anlagen zu klein war oder wenn die Auftragsvergabe im Vergleich zur eigenen Leistungserstellung günstiger erschien. Relativ neu ist demgegenüber ein massives Werben um die Vermögensprivatisierung kompletter kommunaler Versorgungsunternehmen oder auch der Versuch privater Ver- und Versorgungskonzerne, sich über Minderheitsbeteiligungen verbesserte Markteintrittschancen zu verschaffen. Im Extremfall gehen diese Forderungen auch dahin, private Dritte zu beliebigen Aufgabenträgern zu machen oder die Versorgungsaufgaben im Verhältnis zum Bürger privatrechtlich auszugestalten. Allerdings wird nicht gefordert, auch am Anschluss- und Benutzungszwang für Versorgungsdienste zu rütteln. Diese Diskussion ist gut nachvollziehbar, denn der Versorgungsbereich bietet Expansionschancen in einem vor Wettbewerb geschützten Bereich. Angesichts der erheblichen Vermögensbestände bietet der Versorgungsbereich zudem finanzschwachen Städten erhebliche Chancen für einmalige Einnahmen zur Haushaltsentlastung. Diese günstige Ausgangssituation für PPP entbindet nicht von der Notwendigkeit zur sorgfältigen finanzwirtschaftlichen Prüfung.

(2) Steuerpflicht für hoheitliche öffentliche Aufgaben?

Im Rahmen der europäischen Diskussion um die Öffnung der Dienstleistungsmärkte geraten ebenfalls die Dienstleistung im allgemeinen Interesse und damit die Versorgungsdienste in den Blickwinkel. Mit dem Argument gleicher Wettbewerbsbedingungen fordern hier die privaten Versorgungsunternehmen eine Steuerpflicht auch für die hoheitlich tätigen kommunalen Versorgungsbetriebe. Für eine Bewertung der Forderung, die bisher vom Bundesfinanzhof zurückgewiesen wurde, sind zahlreiche unterschiedliche Argumentationsebenen und (finanz-)wirtschaftliche Interessen zu berücksichtigen.

(3) Ökologische Ziele vs. Komplexität des Systems

Die angeführten gesetzlichen Regelungen im Versorgungsbereich hatten unterstützenswerte umweltpolitische Ziele. Bezogen auf Verminderung schädlicher Emissionen, Boden- und Grundwasserschutz sowie Abfallvermeidung und –verwertung wurden hierdurch in den letzten Jahrzehnten auch unbestreitbare Fortschritte erzielt. Allerdings wurde dieser Fortschritt damit erkaufte, dass ein für den Bürger sortieraufwändiges und in der Summe sehr teures und komplexes Versorgungssystem entstanden ist. Dieses System ist inzwischen stärker durch Lobbyinteressen geprägt als durch umweltpolitische Ziele, in vielen Einzelfallregelungen für den Bürger nicht mehr einsichtig und durchschaubar und daher nutzerunfreundlich und reformbedürftig. Es kann daher nicht verwundern, wenn der

Bürger Elemente des Entsorgungssystems wie den „Gelben Sack“ für signierte Verpackungen nicht regelkonform nutzt und erhebliche Anteile von Fehlsortierungen auftreten.

Literaturhinweise:

Cord-Landwehr, Klaus: Einführung in die Abfallwirtschaft, 3. Aufl., Stuttgart 2002

Koch, Egmont, R.; Vahrenholt, Fritz: Seveso ist überall, Köln 1978

Mönnich, Ernst: PPP – Segen oder Fluch? In: Die Mitbestimmung (erscheint demnächst)

Sander, Thomas: Ökonomie der Abwasserbeseitigung, Berlin u.a. 2003

6.5 Stadtplanung und kommunale Wohnungswirtschaft

Aufgaben der Stadtplanung, die einleitend zu diesem Kapitel skizziert wurden, sind nicht mit einer bedarfsgerechten und nachhaltigen Planung von Bodennutzungsansprüchen beendet. Aktivitäten in den zuvor behandelten drei Bereichen der materiellen Infrastruktur (Ver- und Entsorgung, Verkehr) sind naturgemäß eng mit der Verteilung und Entwicklung der Wohnquartiere in einer Stadt verknüpft. Gleiches gilt für die Ausstattung mit Einrichtungen der wohnungsnahen sozialen Infrastruktur. **Wirksame Stadtplanung war und ist daher stets mit einem gestaltenden Interesse im Bereich der Wohnungswirtschaft einer Stadt verknüpft.** Dieses bedeutet nicht, dass die Kommune im Bereich der Wohnungswirtschaft auch selbst mit eigenen Unternehmen als Akteur auftreten muss. Allerdings kann eine solche Verbindung sowohl die Stadtplanung als auch die städtische Sozialpolitik erleichtern. Vor einer näheren Diskussion dieser Fragen sollen jedoch erst einige Grundbegriffe zur Wohnungswirtschaft erläutert werden.

Die **Funktion des Wohnungsmarktes** bzw. staatlicher Boden- und Wohnungspolitik besteht darin, eine bedarfs- (o. bedürfnis-?) gerechte Versorgung der Bevölkerung mit dem Gut Wohnung zu bewirken. Bei einem Wohnungsmarkt ohne Funktionsmängel sollte man erwarten, dass dieses Versorgungsergebnis sich – auf längere Sicht – allein aus dem Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Wohnraum ergibt. Voraussetzung hierfür wäre allerdings die materielle Unterstützung ärmerer Bevölkerungsschichten durch Transferzahlungen (Wohngeld, Sozialhilfe oder ALGII incl. Mietkosten). Dieses ist jedoch aufgrund einiger Funktionsprobleme des Wohnungsmarktes nicht immer der Fall. Hierauf ist noch einzugehen. Um relevante Teilmärkte voneinander abzugrenzen, sei vorauf auf **Arten des Gutes Wohnung** kurz eingegangen:

a) **Wohnungseigentum** – Der Kauf/Bau eines Hauses oder einer Eigentumswohnung verschafft dem Käufer/Bewohner ein dauerhaft nutzbares Konsumgut. Gleichzeitig handelt es sich hierbei um die wichtigste Form privater Vermögensanlage in materielle Wirtschaftsgüter (z.B. Alterssicherung durch Wohnen ohne Mietkosten). Der Erwerb von Wohnungseigentum erfolgt daneben für Vermietungszwecke. Beide Motive des Eigentumserwerbs können auch verbunden werden (z.B. Eigenheim mit vermieteter Einliegerwohnung).

b) **Mietwohnungen** – Die Bereitstellung von Mietwohnungen ist eine Dienstleistung. Ermöglicht wird eine Sachnutzung auf Zeit. Die vermietbaren Wohnungen sind im Regelfall nicht mobil, Wohnungsvermietung unterliegt daher einer Ortsbindung. Ferner ist die Leistung nicht lagerfähig, der Leerstand von Wohnungen führt zum Wegfall des Leistungsentgeltes. Schließlich ist die Wohnungsvermietung im

Gegensatz zu anderen Dienstleistungen wenig arbeitsintensiv. Der Anteil der Kapitalkosten an den Wohnungskosten geht wegen der häufig langfristigen Kreditfinanzierung bis zu 70% der Gesamtkosten.

6.5.1 Wohnung ein öffentliches Gut?

Für beide skizzierten Arten des Gutes Wohnung ist zu prüfen, ob Merkmale öffentlicher Güter vorliegen, die eine Subventionierung oder andere staatliche Eingriffe rechtfertigen. Da es sich bei Wohnungen eindeutig nicht um Kollektivgüter oder natürliche Monopole handelt, wäre zu prüfen, ob Wohnungen **Merkmale eines meritorischen Gutes (positive externe Effekte)** aufweisen. Dieses liegt zunächst nicht auf der Hand, denn unter den klimatischen Bedingungen Mitteleuropas ist jedem Menschen die Notwendigkeit einer Wohnung einsichtig. Allerdings werden am Wohnungsmarkt (auch bei gegebener Zahlungsfähigkeit) nicht alle Wohnungssuchenden bedient. Daher liegt eine dauerhafte öffentliche Aufgabe in der Vermeidung von Obdachlosigkeit als **Instrument gesellschaftlicher Integration** und (ggf.) **präventive Sicherheitspolitik**. Ein zweiter externer Effekt, der in der Wohnungspolitik diskutiert wurde, ist die Förderung von **Wohnungseigentum als systemstabilisierender Faktor**. („Wer einen langfristigen Kredit für sein Haus abzahlen muss, denkt nicht an Revolution!“) Heute hat dieses Argument noch für die **Förderung der Vermögensbildung** bzw. Alterssicherung Bedeutung.

Als **Fazit** dieser Betrachtung gibt es daher mehrere Gründe für staatliche Eingriffe bzw. Rahmensetzungen für den Wohnungsmarkt:

- Die staatliche Raumordnung und Flächenplanung erfolgt als notwendige Rahmenbedingung zur Entscheidung zwischen individuellen Interessen an der Bodeneigentumsnutzung (Staat als Entscheidungsinstanz bei privaten Konflikten). Die Bedeutung dieser Konfliktregulierung wächst mit der Bevölkerungsdichte.
- Öffentliche Infrastrukturen dienen als Komplementärgüter der Wohnungsversorgung (materielle Infrastruktur wie Straßen, Ver- und Entsorgung, soziale Infrastruktur wie Schulen, Kultur- und Gesundheitseinrichtungen). Die Gestaltung und Entwicklung von Wohngebieten und begleitender Infrastruktur bedarf einer abstimmdenden Planung.
- Bei einer stagnierenden oder gar rückläufigen Einwohnerzahl kommt es zu verstärkter Konkurrenz der Kommunen um Einwohner. Ein wichtiger Grund hierfür sind Kostenremanenzeffekte im Infrastrukturbereich.
- Funktionsmängel eines freien Wohnungsmarktes – diese werden im folgenden etwas näher betrachtet.

6.5.2 Diskussionspunkte im Wohnungsmarkt: Marktversagen vs. Staatsversagen

(1) **Ghettobildung** – Ein freier Wohnungsmarkt ohne öffentliche Gestaltung führt zu verstärkter sozialer Entmischung der Bevölkerung. Diese Entmischung separiert nicht nur nach Standortvorlieben (lebendige Innenstädte – ruhige, grüne Vorstädte) sondern vor allem nach Einkommensschichten und auch nach ethnischen Gruppen. Wenn diese soziale Trennung auch die Versorgung mit öffentlichen Gütern und die allgemeine Chancengleichheit in der Gesellschaft stark beeinträchtigt entstehen sog. „soziale Brennpunkte“. Die stetig wiederkehrenden Unruhen, z.B. in den Pariser

Vorstädten, zeigen die gesellschaftlichen Kosten einer Ghettobildung. Stadtplanung, die diesem Problem rechtzeitig Rechnung trägt und Mietwohnungsbau mit Eigenheimsiedlungen mischt, kann diese Probleme vermindern. Soziale Brennpunkte in deutschen Großstädten finden sich gerade in Großwohnanlagen des sozialen Wohnungsbaus der 60er und 70er Jahre. Sie können also auch als Folge von Fehlern der Stadtplanung und Wohnungspolitik auftreten.

(2) **Mangelhafte Anpassungsflexibilität – „Stadtumbau Ost und West“** – Häuser haben eine lange Nutzungsdauer. Der Neubau von Wohnungen erfolgt i.d.R. für einkommensstarke Nachfrager und beträgt auch bei guter Baukonjunktur nur 1-2% des Bestandes. Es können daher längerfristig Marktungleichgewichte bestehen bleiben. Dieses Merkmal erklärt das starke staatliche Engagement zur Behebung der Wohnungsnot nach dem letzten Krieg und für die Wohnungsmodernisierung nach der Wiedervereinigung. Bei schrumpfender Bevölkerung insbesondere in den Städten ist das heutige Problem jedoch die Bereinigung unerwünschter Folgen dauerhaften Leerstands von Wohnungen. Fraglich ist, ob man die Lösung dieses Problems mit sozialen Folgekosten dem Markt überlassen kann oder ob mit öffentlichen Subventionen präventiv eingegriffen werden muss.

(3) **Mieterschutz** – Die staatliche Regulierung der Vertragsbedingungen auf dem Wohnungsmarkt war in Zeiten von Wohnungsmangel (Anbietermarkt) wenig umstritten. Die Instrumente bestanden bzw. bestehen in Höchstpreisen, Preisanpassungsregeln und der Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit gesetzlich normierter Kostenmiete. Ob und in welchem Maße derartige Instrumente bei Wohnungsleerständen (Nachfragermarkt) bzw. überwiegend ausgeglichenen Wohnungsmärkten noch erforderlich sind, ist umstritten. Für den Mieterschutz wird angeführt, dass bei hohen Kosten der Flexibilität (Mieterereinbauten, Verlust des sozialen Umfeldes) eine Kündigung des Mietverhältnisses mit dem Ziel der Preissteigerung untersagt bleiben sollten und Regulierungen der Mietanpassung erforderlich bleiben. Staatlich festgelegte Höchstpreise spielen im freien Markt keine Rolle mehr. Der staatlich geförderte soziale Wohnungsbau verliert stetig an Bedeutung. Auch die Mietpreisbindung früher geförderter Wohnungen läuft aus. Damit mindern sich auch die hier diskutierten Probleme (Bürokratie mit Wartelisten, Fehlbelegung, Fehlbelegungsabgaben). Als Korrektiv im Markt bleiben gemeinnützige Wohnungsbauträger und deren Wohnungsbestände von Bedeutung.

(4) **Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen** – An zwei aktuell diskutierten Fällen lässt sich die Interessenproblematik kommunalen Engagements im Wohnungsmarkt veranschaulichen: Die Stadt Dresden konnte sich durch den Verkauf der städtischen Wohnungsgesellschaften an Immobilienfonds völlig entschulden. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Lande Berlin die Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage versagt, weil der extremen öffentlichen Verschuldung auch erhebliche Vermögenswerte u.a. im Wohnungsbereich gegenüberstehen und somit noch nicht alle eigenen Möglichkeiten zur Haushaltssanierung durch Erzielung von Einnahmen ausgeschöpft seien. Eine Vielzahl deutscher Großstädte sieht sich daher in einem vergleichbaren Dilemma. Einerseits sind die Geschäftsmethoden internationaler Fonds, die sich auf Immobilienspekulation spezialisieren, stark umstritten und soziale Folgeprobleme absehbar. Andererseits drücken die Zinslasten der Verschuldung und locken Chancen für hohe einmalige Einnahmen. Eine Entscheidung bedarf der sorgfältigen finanzwirtschaftlichen Prüfung im Einzelfall auch unter Berücksichtigung der Renditemöglichkeiten aus Wohnungsunternehmen und der Folgekosten aus Verkäufen.

Literaturhinweise:

Mönlich, Ernst: Ruinöse Einwohnerkonkurrenz, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1, 2005, S. 32 - 46

6.6 Bildung, Wissenschaft, Kultur

Die in den beiden letzten Abschnitten dieses Kapitels zu behandelnden Branchen der sozialen Infrastruktur haben im Gegensatz zu den vorherigen Bereichen keine enge Bindung an die Planung des Produktionsfaktors Boden. Der einzige Zusammenhang ergibt sich hier über eine Standortbindung nach dem Zentrale Orte Modell (vgl. Kap. 5.3). So werden auch in Bildung, Wissenschaft und Kultur Standorte öffentliche Einrichtungen nach der Hierarchie zentraler Orte geplant, um eine bedarfsgerechte und kostengünstige Versorgung zu gewährleisten. Grundzentren erhalten Einrichtungen der Nahversorgung wie Kindergärten und Grundschulen, Mittelzentren unterhalten weiterführende Schulen, Oberzentren werden mit allen Bildungseinrichtungen bis zum Hochschulbereich ausgestattet, unterhalten Mehrspartentheater und vorsorgen im Bereich dieser Leistungen ihren regionalen Einzugsbereich mit.

Die Funktion von Bildungs- und Wissenschaftsinstitutionen der öffentlichen Verwaltung (sowie gleichgestellter privater Institutionen) besteht in der allgemeinen und beruflichen Qualifikation von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Im Hochschulbereich kommt im deutschen Bildungssystem die partielle Verbindung zu Forschungsaufgaben hinzu (Grundlagenforschung, angewandte FuE). Diese werden daneben aber auch in speziellen staatlich finanzierten Forschungsinstituten erbracht.

Die Funktion kultureller Einrichtungen wie Theatern, Bibliotheken und Museen ist z.T. mit dem Bildungsbereich verbunden: Volksbildung, Wahrung und Entwicklung des kulturellen Erbes. Ihre Funktion geht jedoch auch darüber hinaus und ist mit Bedürfnissen nach Unterhaltung, Freizeitgestaltung oder Tourismus verknüpft.

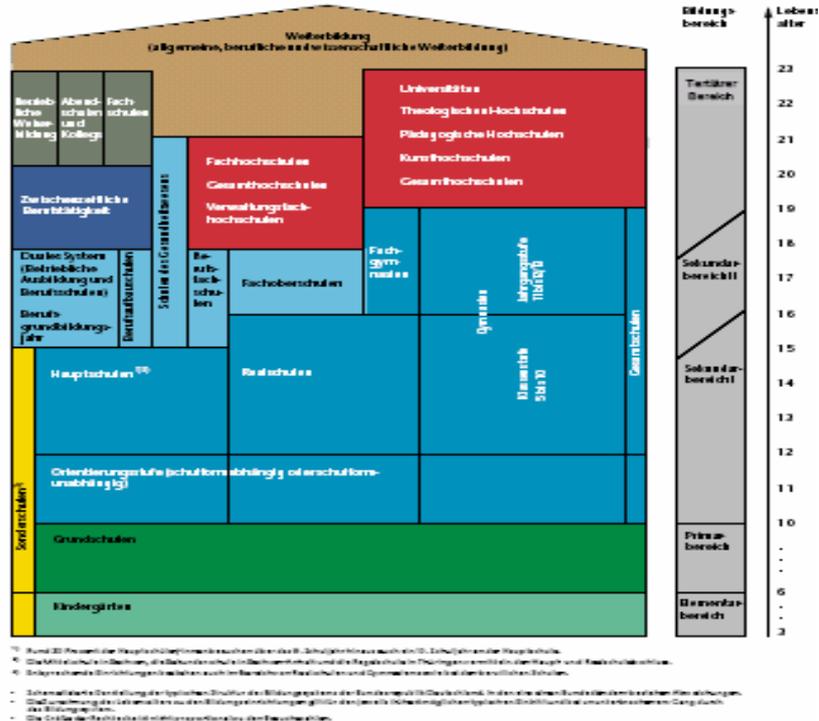
6.6.1 Aufbau und wesentliche Merkmale des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs

Bildung und Wissenschaft sind seit Inkrafttreten des Grundgesetzes in Deutschland Länderangelegenheit. Diese Zuständigkeit war seit der Debatte um die „Bildungskatastrophe“ (Picht) in den 60er Jahren umstritten. Eine Neuabgrenzung erfolgte 2006 mit der ersten Stufe der Föderalismusreform und schränkte den Bund auf originäre Aufgaben im Forschungsbereich ein. Die Strukturierung des Bildungsbereichs ergibt sich aus der folgenden Abbildung.

Abb. 6.9 Aufbau des deutschen Bildungssystems



Bildung in Deutschland
Grundstruktur des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland



(1) **Was ist Bildung und Wissen?** – Bevor man die Rolle der Kommunen im Bildungssystem beschreibt, wären einige begriffliche Grundlagen zu klären. Dieser Versuch scheitert für eine kurze Einführung schon beim Bildungsbegriff. Nachdem durch die humanistischen Reformen als Folge der Aufklärung noch ein Konsens über erstrebenswerte Bildungsinhalte definiert wurde, gibt es für jüngere Bildungsreformen diesen Konsens nicht mehr. Immer mehr inhaltliche Ansprüche an Fächer oder Fähigkeiten, die in Bildungsgängen zu vermitteln seien, werden formuliert. Zur gleichen Zeit werden Mängel bei den Ergebnissen festgestellt (z.B. Pisa-Testergebnisse). Schließlich soll auch die Dauer der Bildungsphase verkürzt werden (Abitur nach 12 Jahren, Studienabschluss nach 3 Jahren). Das begriffliche Dilemma wird beispielhaft für den Wissensbegriff in der folgenden Glosse karikiert:

Wer weiß, was Wissen ist?
Auf hohem Niveau wurde jetzt bestätigt, was wir alle längst wissen. Wir sind auf dem Weg von der Industrie- in die Wissensgesellschaft. Rund tausend Experten wurden .. von Prognos/Infratest befragt. Nun wissen wir, wo wir leben, nämlich in einer Gesellschaft, „in der Wissen immer zentraler wird als Voraussetzung für die Verständigung auf gemeinsame Ziele, für die Sicher der wirtschaftlichen Entwicklung sowie für das soziale Handeln und die gesellschaftliche Position des einzelnen“. ... Aber wissen die Fachleute auch, was Wissen ist? ... Wissen sei ein Potential, eine Menge, eine Produktivkraft, ...

Was ist Bildung und Wissen? z.B. „humanistischer Bildungsbegriff“ (s. Anl. 2)

Ist Bildung Konsum oder Investition?

Hat Bildung positive externe Effekte (meritorisches Gut)?

Ist Wissen (d.h. das Ergebnis wissenschaftlicher Forschung) ein Kollektivgut?

Wie können Anreize zur Erzeugung neuen gesellschaftlichen Wissens geschaffen werden, wenn neues Wissen allen Menschen kostenlos zur Verfügung stehen kann?

Anreiz Ruhm und Ehre – Anreiz Geld: Patentschutz, Urheberrecht

(2) **Funktionen des Bildungssystems** – Einfacher ist demgegenüber eine Funktionsbeschreibung. **Gesellschaftliche Funktionen des Bildungssystems** lassen sich mit den Aufgaben **Qualifikation, Sozialisation, Selektion und Allokation** umschreiben. Qualifikation wäre in diesem Rahmen die Vermittlung der diversen Bildungsinhalte für berufliche und andere Funktionen. Sozialisation umschreibt die Vermittlung von „Sekundärtugenden“ und anderer für das gesellschaftliche Leben notwendiger Verhaltensweisen. Sozialisation ist keine Aufgabe, die nur vom Bildungswesen erfüllt wird. Allerdings erhält das Bildungswesen bei Defiziten im familiären Bereich hier eine wachsende Rolle. Selektion im Bildungswesen erfolgt vordergründig durch die Feststellung von Erfolg oder Scheitern beim Lernen. Mindestens ebenso bedeutsam sind jedoch Prozesse der Selbstselektion und insgesamt nimmt unser Bildungssystem für die Gesellschaft eine für Status und Funktionen selektierende Aufgabe wahr. Damit gewinnt die Frage nach der Chancengleichheit oder –gerechtigkeit im Bildungssystem an Bedeutung. Schließlich besteht eine Funktion des Bildungssystems auch darin der nachwachsenden Generation eine Orientierung zwischen eigenen Interessen und Möglichkeiten und den hierfür gegebenen gesellschaftlichen Chancen z.B. auf Beschäftigung zu bieten. Diese Orientierungs- und Findungsphase wird hier als Allokationsfunktion bezeichnet.

Bildung ist als Teil der sozialen Infrastruktur einzustufen. Infrastrukturen wiederum sind die zumeist öffentlichen Grundvoraussetzungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens. Wenn nun mit guten Gründen eine wachsende Bedeutung von Bildung für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes oder einer Region behauptet wird, so stellt sich natürlich auch die Frage, wie man Bildungsinvestitionen oder Bildungsbeteiligung fördern kann. Eine Antwort hierauf war in den 60er Jahren

der Slogan vom „**Bürgerrecht auf Bildung**“. Dieser Slogan suggeriert nicht nur die Notwendigkeit zum offenen Zugang zu Bildungsinstitutionen. Daneben wird oft gefordert, Bildung dürfe keine Ware, müsse also für jeden kostenfrei zugänglich sein. Dieser Aspekt ist noch zu diskutieren. Weitere gesellschaftliche Probleme, die hier nur kurz angerissen werden sollen, verbergen sich hinter Problemen der Anpassung von Bildungs- und Beschäftigungssystem in einer Gesellschaft. Menschen, die lange und teuer für einen Beruf ausgebildet oder umgeschult wurden, erhalten trotzdem keine entsprechende Arbeit. Liegt dann der Fehler im Bildungs- oder im Beschäftigungssystem? Zur gleichen Zeit klagen Arbeitgeber über einen Mangel an ausgebildeten Fachkräften. Die Ursache für beide Erscheinungen kann in den langen Reaktionsfristen des Bildungssystems liegen, wo vom erkannten Bedarf bis zu ausgebildeten Absolventen mehr als ein halbes Jahrzehnt vergeht. Dieser Unterschied zwischen kurzfristigen Arbeitsmarkttrends und zeitraubender Bildung bewirkt eine **Tendenz zu zyklischen Anpassungskrisen**.

(3) **Ökonomische Merkmale von Bildung** – Neben diesen gesellschaftlichen Funktionen und Merkmalen des Bildungssystems sind nun die ökonomische Merkmale der Erstellung und Abgabe bzw. Finanzierung von Bildungsleistungen zu skizzieren. Bildung ist zunächst als personengebundene Dienstleistung einzustufen. „Face to face – Kommunikation“ unter Mitwirkung des „Kunden“ spielt eine erhebliche Rolle. In dieser Form sind Bildungsdienste dann auch nicht lagerfähig und unterliegen einer örtlichen Bindung mit Einzugsbereichen. Die Erstellung von Bildungsdiensten erfolgt in der tradierten Form stark personalintensiv und erweist sich als nur schwer rationalisierbar. Für jedes dieser Merkmale der Erstellung von Bildungsdiensten lassen sich jedoch auch Ausnahmen benennen. Bildung, die mit Hilfe gedruckter oder elektronischer Medien vermittelt wird, ist nicht mehr (ausschließlich) an personale Vermittlung gebunden (Bsp.: Fernstudium, virtuelle Universitäten). In Büchern niedergeschriebenes Wissen wird über Bücher und Bibliotheken reproduzierbar und lagerfähig. In elektronischer Form kann ohne Ortsbindung ein weltweiter Zugriff erfolgen. Diese technologische Entwicklung rationalisiert die Bereitstellung von Informationen. Dennoch bleibt die Schulung von Fertigkeiten im Umgang mit diesen Informationen und die Fähigkeit zur Interpretation, eigenständigen Erzeugung oder Kritik von Informationen ein Prozess, der von persönlicher Auseinandersetzung lebt und deshalb die oben genannten Merkmale (noch?) dominant erscheinen lässt.

Für die Finanzierung von Bildungsdiensten ist eine zentrale Frage darin zu sehen, wie Bildung und Wissen in der Typologie der öffentlichen Güter einzustufen ist. Relativer Konsens besteht zunächst darin, Wissen im Bereich der Grundlagenforschung als ein Kollektivgut einzustufen. Wissenschaftliche Erkenntnisse werden veröffentlicht und sind zu diesem Zeitpunkt i.d.R. noch nicht in Produkte umsetzbar. Übergänge zum privaten Gut Wissen werden allerdings erkennbar, wo auch Unternehmen Forschung finanzieren und versuchen, gewonnene Erkenntnisse patentfähig zu machen (Bsp.: Patente auf entschlüsselte Gencodes). Dementsprechend wird allgemeine Grundlagenforschung aus Steuermitteln finanziert. Anreize für zweckgerichtete Investitionen privater Dritter in FuE setzt der Staat durch den Schutz von Patenten und Urheberrechten. Weitere Anreize im Wissenschaftssystem bestehen in der gesellschaftlichen Anerkennung wissenschaftlicher Leistungen.

Normale Bildungsdienstleistungen in Schule oder Hochschule und Weiterbildung sind demgegenüber weder Kollektivgut noch ein Fall eines natürlichen Monopols. Vom

Nutzen kann ausgeschlossen werden, es existiert Nutzenrivalität und für Bildung bedarf es keiner Infrastrukturinvestition die ein Monopol erzwingt. Zur Begründung der staatlichen Finanzierung und Subvention von Bildung wird daher die Einstufung von **Bildung als meritorisches Gut** herangezogen. Der Sachverhalt selbst ist unstrittig, denn die vorteilhaften Wirkungen von Bildung als Mittel gesellschaftlicher Integration, Basis einer funktionsfähigen Demokratie und wichtiger Bestimmungsgrund wirtschaftlicher Entwicklung sind allgemein akzeptiert. Neben den individuellen Vorteilen einer besseren Bildung (höheres Einkommen, Arbeitsplatzsicherheit) gibt es daher positive externe Effekte, die eine staatliche Förderung begründen. Hiermit gibt es aber noch keine unstreitige Rechtfertigung dafür, z.B. im Falle der Schulbildung sowohl mit staatlicher Schulpflicht, als auch mit weitgehender Eigenerstellung der Leistungen durch den Staat und schließlich auch mit einem „Nulltarif“ für die Leistungsempfänger zu regulieren. Die faktisch geltende Regelung ist z.T. nur historisch begründbar. Eine Entscheidung über die Eingriffsintensität und eine der Nutzenverteilung angemessene Form der Finanzierung erfolgt letztlich politisch. Ein reicheres Land kann sich mehr Bildung als gemeinschaftlich finanziertes Gut leisten. Bei knappen Mitteln wird man von zahlungskräftigen Bürgern einen Eigenbeitrag bis zum individuellen Nutzen fordern. Diese Eigenfinanzierung von Bildungsangeboten wird insbesondere dort zum Tragen kommen, wo Bildung keinen gesellschaftlichen Nutzen hat oder als Investition in Humankapital eingestuft werden kann. Bildung ist auch als reiner Selbstzweck, Unterhaltung oder sinnvolle Freizeitbeschäftigung möglich. Hierzu mag der Ikebana Kurs an der Volkshochschule, das Seniorenstudium der Philosophie und Religionsgeschichte oder der Segel- und Tanzkursus eines privaten Anbieters zählen.

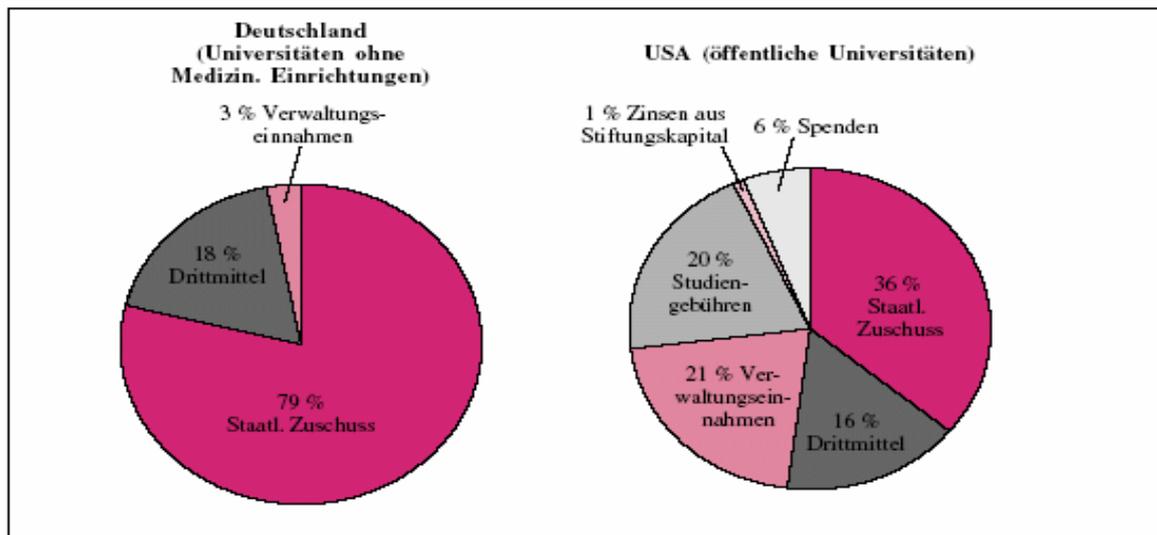
(4) **Organisation des Bildungs- und Wissenschaftssystems** – Wie aus Abb. 6.? zu erkennen, dominiert im deutschen Bildungs- und Wissenschaftssystem der Staat. Art. 7 GG normiert diesen allgemeinen staatlichen Gestaltungsanspruch für das Schulwesen. Da dem Bund mit Ausnahme der Rahmengesetzgebung für die Hochschulen (Art. 75 GG) keine Zuständigkeit zugebilligt wird, gilt der Grundsatz der Kulturautonomie der Länder für das Bildungswesen. Im Schulbereich werden die inhaltlichen Rahmenregelungen von den Ländern erlassen. Die Finanzierung erfolgt überwiegend durch die Landeshaushalte (z.B. Lehrergehälter) allerdings unter Beteiligung der Gemeinden, die für die Schulgebäude und deren Ausstattung sorgen und an der örtlichen Schulorganisation beteiligt sind. Private „Ersatzschulen“ sind im Rahmen der staatlichen Rahmenregelungen zuzulassen und werden vom Staat nach landesspezifischen Vorgaben finanziell gefördert.

Der Hochschulbereich wird künftig allein von den Ländern organisiert und finanziert. Die Mischfinanzierung des Hochschulbaus als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern läuft demzufolge aus. Eine Gemeinschaftsfinanzierung erfolgt weiterhin für Forschungseinrichtungen von überregionaler Bedeutung. Auch im Hochschulbereich können private Institutionen von den Ländern anerkannt werden. Zur Finanzierung gibt es jeweils Einzelfallregelungen.

Abb. 6.10 Einfluss- und Kompetenzstrukturen im Bildungs- und Wissenschaftsbereich aus Maier einfügen

Abb. 6.11 Finanzierung der Hochschulen und Forschungsinstitute

Abbildung: Finanzierungsstruktur der öffentlichen Universitäten in Deutschland und den USA (Stand: 2001)



Quelle: HIS.

6.6.2 Aktuelle Probleme im Bildungs- und Wissenschaftsbereich

(1) **Ausweitung der Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung** – Deutschland gibt im internationalen Vergleich zu wenig Geld für Bildung, Forschung und Entwicklung aus. Dieser Mangel wird in OECD-Studien immer wieder gerügt. Die Bundesregierung plante eine Erhöhung der Ausgabenquote (gemessen am BIP) auf 3%. Dieses Ziel steht jedoch u.a. im Konflikt mit dem Ziel Haushaltskonsolidierung. Daher wird weitere Bildungsexpansion nur realisierbar sein, wenn neben öffentlichen Mitteln auch private FuE-Ausgaben ansteigen und eine private Mitfinanzierung der Bildung erfolgt (Gebühren, Spenden, Sponsoring, ...).

(2) **Ausbildungsförderung vs. Einführung von Gebühren** – Dieser eigene Mitfinanzierungsanteil für Bildungsleistungen ist in der deutschen Diskussion am Beispiel der Studiengebühren strittig. Diese Diskussion verdeckt die soziale Schieflage im deutschen Bildungssystem und die z.T. irrationalen Finanzierungsstrukturen. Kindergartenplätze sind – weil nicht Teil des Bildungssystems – gebührenpflichtig. Berufliche Fortbildung zum Meister oder Techniker ist ebenfalls gebührenpflichtig, wird aber durch Meister-BAFÖG erleichtert. Ein für das mittlere oder gehobene Management qualifizierendes Studium wird aber – weil Teil der allgemeinen Bildung – für alle Hochschulzugangsberechtigten gebührenfrei angeboten.

(3) **Internationaler Bildungswettbewerb vs. Bildungsföderalismus** – Mit der EU-Diskussion um einen einheitlichen Wissenschaftsraum und zunehmendem internationalen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte erhielt auch die Diskussion um nationale Kompetenzen im Bildungssystem neue Triebkraft. Die Bologna-Vereinbarung für einheitliche und gegenseitig anerkennungsfähige Studienstrukturen leitete die gravierendsten Veränderungen im deutschen Hochschulsystem seit der Bildungsexpansion Ende der 60er Jahre ein. Die erste Stufe der Föderalismusreform festigte die Länderkompetenzen im Bildungsbereich. Diese Entscheidung folgt der

deutschen Tradition polyzentrischer Strukturen im Bildungssystem und verstärkt Tendenzen zum Konkurrenzföderalismus.

(4) **Integration durch Bildung** – Zentrale Herausforderungen des Bildungssystems gerade auf kommunaler Ebene ergeben sich aus gesellschaftlichen Integrationsaufgaben. Die Integration von Migranten in die Gesellschaft ist vor allem ein Problem der Großstädte und erfordert für den Erwerb hinreichender Sprachkenntnisse eine Vorschulpflicht (vgl. aber Art. 7 (6) GG). Die durch Erwerbstätigkeit der Frauen steigende Erwerbsquote, Defizite familiärer Sozialisation und die anhaltend niedrige Geburtenrate erfordern eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit Ganztagschulen. Die Finanzierung dieser Strukturreformen wird Länder und Kommunen belasten.

(5) **Nachfragestagnation aus demographischen Gründen** – Die nun in allen Teilen des Schulsystems erkennbar rückläufigen Zahlen werden insbesondere in ländlichen Regionen einen Rückbau der Bildungsangebote erzwingen oder einen Strukturwandel des Schulsystems erfordern. Nach den absehbaren Schulschließungen wird demographisch bedingte Nachfragestagnation ab 2010 auch den Hochschulbereich verstärkt betreffen. Hier sind allerdings durch steigende Durchlässigkeit und Internationalisierung größere Reaktionsmöglichkeiten gegeben.

Literaturempfehlungen:

Ehmann, Christoph:

Maier, Harry, Bildungsökonomie, Stuttgart 1994

OECD: Bildung auf einen Blick (jährlich neu erstellter Bericht mit Analysen zum Bildungssystem der OECD-Länder – Kurzfassung: www.bmbf.de)

6.6.3 Merkmale und Probleme des kommunalen Kulturbereichs

Die Funktion der Kultur für unsere Gesellschaft wurde einleitend zu Abschnitt 6.6 skizziert. Im Gegensatz zur kommunalen Mitfinanzierung des Schulsystems ist die Einrichtung und Unterhaltung kultureller Einrichtungen aber eine freiwillige Aufgabe. Allerdings ist die Einstufung einer Stadt im zentrale Orte System auch daran orientiert, kulturelle Einrichtungen wie z.B. ein Theater in Oberzentren vorzuhalten. Dieses Angebot kann dann auch in der kommunalen Finanzausstattung (vgl. Kap. 7.2.2) wieder Berücksichtigung finden. Diese Ausgangslage mag einerseits mit erklären, dass das Ausstattungsniveau Deutschlands mit kulturellen Einrichtungen im internationalen Vergleich eher an das Spitze liegt und andererseits stetig um den Erhalt von Bibliotheken, Museen und Theatern gestritten wird. Ökonomische Merkmale und Probleme seien nur kurz skizziert:

(1) **Kultur = meritorisches Gut** – Wie das Angebot von Bildungsleistungen kann auch die Subvention kultureller Angebote über eine Einstufung als meritorisches Gut mit positiven externen Effekten begründet werden. Im Unterschied zum Bildungsbereich existiert allerdings kein regulierender gesetzlicher Rahmen. Die Kulturdefinition erfolgt somit über kommunale Kulturpolitik, die autonome Angebotsgestaltung der Kulturmanager oder den nachfragenden Kunden.

(2) **Adressaten kultureller Institutionen** – Der Nutzen kommunaler kultureller Einrichtungen kommt typischerweise verstärkt „bildungsbürgerlichen Schichten“

zugute. Diese bemühen sich zwar auch um Angebote für Schüler und Jugendliche, die Nutzung durch Erwachsene bleibt jedoch selektiv. In Konkurrenz zur klassischen „Hochkultur“ steht die Förderung von freien Kulturinitiativen, die regionale „Brauchtumpflege“ und die weitgehend frei finanzierte Unterhaltungskultur. Da eine Trennung zwischen E- und U-Kultur kaum möglich ist, stellt sich die Frage, wie der Umfang der Subventionierung kultureller Angebote rationaler gesteuert werden kann.

(3) **Kultur als Standortfaktor?** – Mit zunehmender Ökonomisierung von Entscheidungen gerät auch die regionalwirtschaftliche Bedeutung kultureller Einrichtungen ins Blickfeld. So propagieren Vertreter kultureller Einrichtungen die Bedeutung weicher Standortfaktoren. Ein positiver Einfluss für die wirtschaftliche Entwicklung eines Standortes lässt sich m.E. nicht belegen. Eher gilt die umgekehrte Wirkungskette, dass sich wirtschaftlich prosperierende Standorte auch kulturelle Einrichtungen leisten können. Daneben spielen kulturelle Angebote in wachsendem Maße für den Tourismus eine fördernde Rolle. Je höher der Anteil überregionaler Besucher für eine kulturelle Einrichtung ist, umso eher kann eine positive wirtschaftliche Wirkung durch die Gewinnung von Kaufkraft für die Region angenommen werden.

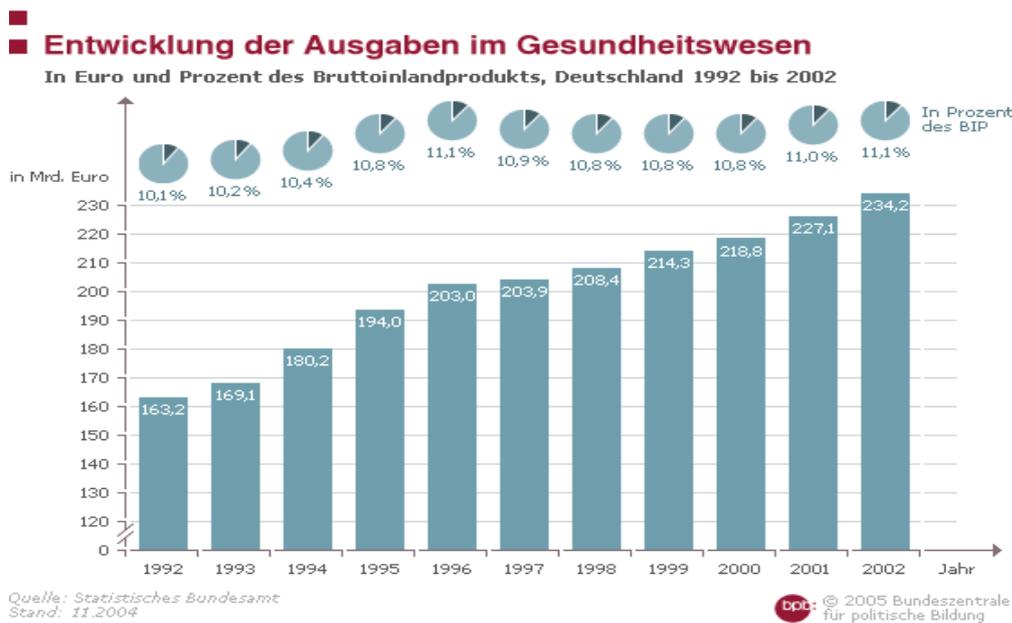
Literaturhinweis:

?

6.7 Kommunales Gesundheitswesen

Die Funktion des „Marktes für Gesundheitsleistungen“ und der staatlichen Gesundheitspolitik bzw. Gesundheitsfürsorge besteht: a) im Angebot und in der Finanzierung von individuellen Gesundheitsdiensten, b) in der Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen für kollektive Zwecke. Der Beitrag des kommunalen Gesundheitswesens, insbesondere der kommunalen Ämter und der kommunalen Krankenhäuser hat seine Wurzeln im Sicherheitsbereich bzw. der Seuchenprävention und im karitativen Bereich, also der Fürsorge für Arme, Alte und Kranke in der Gemeinde. Für eine Abschätzung des Stellenwertes und der Entwicklungsperspektiven und –probleme ist ein kurzes Blick auf die Strukturen des Gesundheitswesens insgesamt erforderlich. Dafür lässt sich vorab feststellen, dass der Stellenwert eines funktionsfähigen Gesundheitssystems für eine Gesellschaft und deren wirtschaftliche Entwicklung im internationalen Vergleich unstrittig ist. Erstaunlich ist dann allerdings die organisatorische Vielfalt zwischen überwiegend staatlichem Gesundheitssystem (Großbritannien), überwiegend privater Gesundheitsversorgung (USA) und dem deutschen Mischsystem.

Abb. 6.12 Die Kosten der Gesundheit



6.7.1 Arten des Gutes Gesundheitsdienste

Ein erster – unvollständiger – Überblick zu den Leistungsarten und -erbringern im Gesundheitsbereich ergibt sich aus der vorstehenden Abbildung.

(1) **Ambulante medizinische Dienste** – Von alltäglicher Bedeutung für den Bürger sind zunächst die ambulanten medizinische Dienste durch Ärzte unterschiedlicher Fachrichtungen, Heilpraktiker und andere Gesundheitsberufe (z.B. Physiotherapeuten, Krankengymnasten, Pflegedienste) in eigenständigen Praxen als personengebundene Dienstleistung. Hierbei handelt es sich überwiegend um die Ausübung freier Berufe, die allerdings gesetzlichen und z.T. ständischen Regeln unterliegt. So bedarf die ärztliche Tätigkeit eines Qualifikationsnachweises (Approbation). Die Zulassung als Kassenarzt, der seine Leistungen gegenüber den gesetzlichen Krankenkassen abrechnen kann, erfolgt zusätzlich unter Bedarfsgesichtspunkten.

(2) **Arzneimittelversorgung** – Die Versorgung mit Medikamenten erfolgt bei Rezeptpflicht ausschließlich durch Apotheken für deren Führung ebenfalls ein Qualifikationsnachweis gefordert wird. Sonstige Heilmittel können dagegen auch in Drogerien oder allgemein im Handel erworben werden. Die Zulassung neuer Wettbewerbsformen in der Arzneimittelversorgung (z.B. Internetapotheke) ist derzeit strittig. Die hohen Kosten der Versorgung mit Medikamenten lassen sich auch darauf zurückführen, dass für zur Versorgung zugelassene rezeptpflichtige Arzneimittel, die verordnet werden, eine Erstattungspflicht der Krankenkassen besteht. Erst nach Ablauf des Patentschutzes können Hersteller von Generika (= patentfreie Medikamente) die gleichen Präparate günstiger anbieten. Die Pharmahersteller und Apotheker haben daher ein Interesse an der Vermarktung neuer, noch patentgeschützter Wirkstoffkombinationen (Diskussion um „Scheininnovationen“).

(3) **Stationäre medizinische Dienste** – Medizinische Dienste, die einen höheren technischen oder pflegerischen Aufwand verlangen, werden in Deutschland in Krankenhäusern und (Kur-)Kliniken erbracht. Die Betreuung erfolgt bis auf die Ausnahme der Notfall-Ambulanzen nur nach ärztlicher Einweisung und in Verbindung mit einer stationären Unterbringung. Diese starre Trennung zwischen ambulanter und stationärer medizinischer Versorgung ist als ständischer Schutz der niedergelassenen Ärzte zu werten. Ein flexibleres System, mit sowohl Beleg-

möglichkeiten niedergelassener Ärzte in Krankenhäusern als auch Polikliniken für die ambulante Versorgung im fachärztlichen Bereich wäre kundenfreundlicher und kostengünstiger.

(4) **Öffentliche Gesundheitsdienste** – Nicht, oder nur z.T. in den Ausgaben der Krankenkassen enthalten sind die Leistungen der staatlichen Gesundheitsämter, die als Teil der öffentlichen Sicherheit Aufgaben der Seuchenprophylaxe, des Verbraucherschutzes, der Durchführung amtlich vorgeschriebener Untersuchungen und der Vorsorgemedizin (gesundheitliche Aufklärung, Reihenuntersuchungen, Impfschutz) erbringen.

6.7.2 Besonderheiten des Gutes Gesundheit

(1) Die Leistungen der öffentlichen Gesundheitsdienste haben überwiegend Kollektivgutcharakter. Wird z.B. durch Serienimpfungen gegen Pocken oder Grippeviren eine Epidemie verhindert, so profitieren hiervon alle Bürger in gleichem Maße.

(2) Leistungen der ambulanten oder stationären medizinischen Versorgung und der Arzneimittelversorgung sind individuelle Dienste zur Vorbeugung, Heilung oder Linderung von Krankheiten. Wie jeder Mensch, der schon einmal akute Schmerzen hatte, weiß ist die Behandlung ein starkes individuelles Bedürfnis. Dieses Bedürfnis verdrängt andere Wünsche und löst daher (bei gegebener Zahlungsfähigkeit) auch einen Bedarf oder Zahlungsbereitschaft aus. Dennoch gibt es Reihe von externen Effekten und Merkmalen, die eine reine Marktversorgung im Sozialstaat problematisch machen. Sie sorgen zugleich dafür, dass in dem meisten entwickelten Ländern ein staatlich reguliertes Gesundheitssystem existiert.

a) Akute Schmerzen lassen Linderung oder Gesundung zum dringenden Bedürfnis werden. Selten hat aber jemand ein Bedürfnis nach Krankheit. Der **Umfang von Leistungen des Gesundheitssystems**, den ein Einzelner beanspruchen muss und die hiervon ausgelöste finanzielle Belastung ist daher **wenig individuell steuerbar**. Statt dessen sind es z.T. zufällige, z.T. aber auch durch ungesunde Lebensweise verursachte Lebensrisiken, die jeden Menschen treffen können. Wird jemand z.B. Opfer einer schweren chronischen Erkrankung (Bsp.: Multiple Sklerose), so wäre eine Familie mit normalem Einkommen nicht in der Lage, die langjährigen Behandlungskosten zu tragen. Als Folge wird die Finanzierung der Gesundheitsdienste in entwickelten Ländern durch private oder öffentliche Risikoumlagesysteme = Krankenkassen geregelt. Soweit ein Land auf über ein Sozialhilfesystem verfügt, wird es auf eine Krankenversicherungspflicht nicht verzichten, da sonst alle hilfs- und pflegebedürftigen Notfälle hierüber kollektiv zu finanzieren wären.

b) Der Nutzen einer Leistung bzw. die medizinische Notwendigkeit einer Behandlung ist vom Patienten selbst ohne Hilfe nur begrenzt zu beurteilen. Der Markt für Gesundheitsdienste ist daher durch eine **eingeschränkte Konsumenten-souveränität** geprägt. Der Arzt fungiert daher zugleich als fachkundiger Berater und Leistungserbringer. Schließlich soll er als zugelassener Kassenarzt auch zugleich die Interessen der Versichertengemeinschaft an einer kostengünstigen Gesundheitsvorsorge berücksichtigen. Diese Vielfalt von Rollen und die hiermit verbundenen Interessenkonflikte stellen hohe Anforderungen an das berufliche Ethos und kollidieren in der Praxis nicht selten mit dem Einkommensinteresse des Arztes.

c) Die gesellschaftliche Verhältnisse bestimmen den Bedarf an Gesundheitsleistungen mit. So sind die sogenannten Zivilisationskrankheiten (Bluthochdruck,

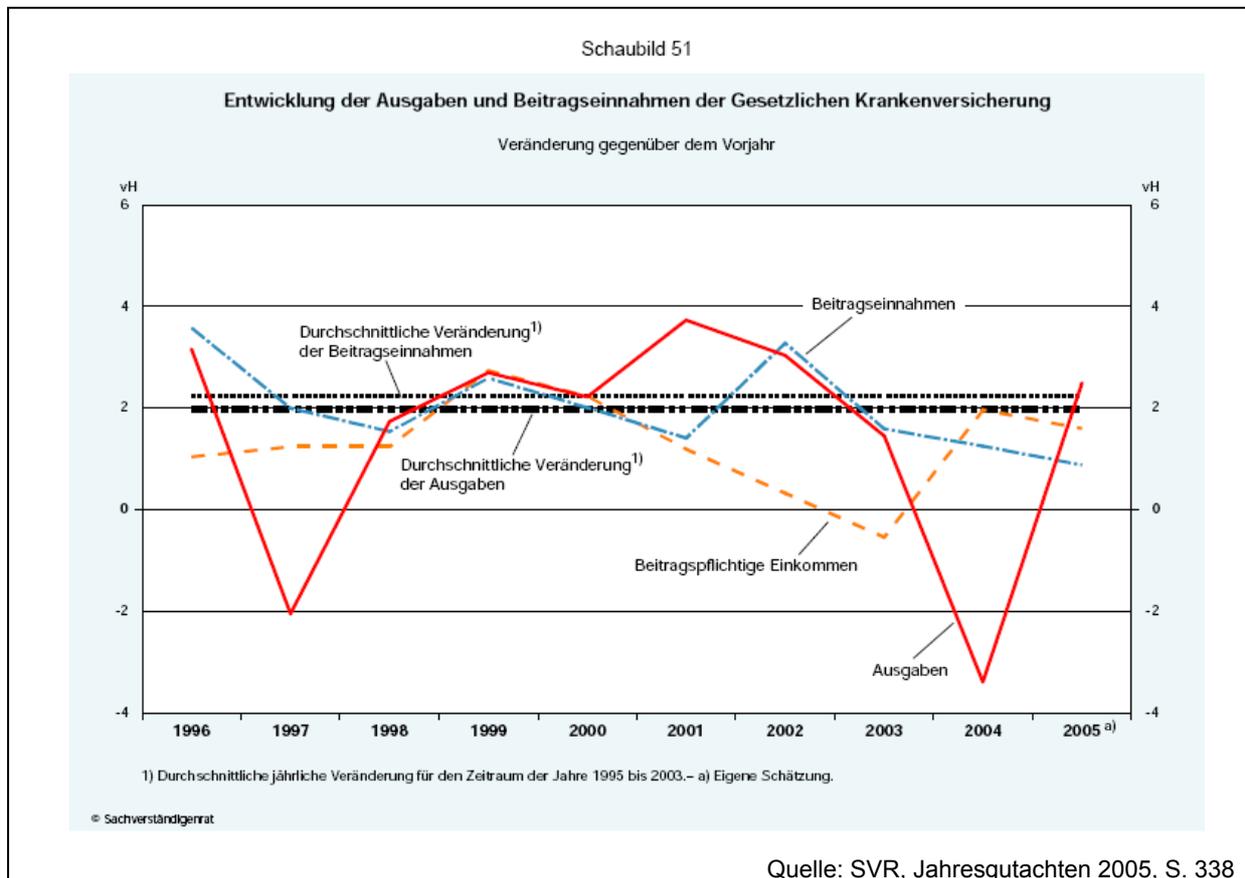
Rückenleiden) auch Folge der Ernährung und Arbeitsweise (z.B. Bewegungsmangel). Umgekehrt hat die **Qualität der Gesundheitsleistungen Auswirkungen auf die Gesellschaft** insgesamt. Sie beeinflussen das verfügbare Arbeitsvolumen bzw. den Krankenstand. Ein gutes Gesundheitssystem wirkt sich auf die mögliche Lebensarbeitszeit aus, es befördert zudem eine hohe Lebenserwartung. Neben den individuellen Vorteilen eines hoffentlich gesunden langen Lebens profitiert hiervon die Gesellschaft (positive externe Effekte).

6.7.3 Probleme der öffentlichen Gesundheitsversorgung

(1) Kostenexplosion im System?

Der wichtigste Grund für die Bemühungen einer jeden Bundesregierung um die Gesundheitsreform, liegt in der Annahme des stetigen und kaum bremsbaren Anstiegs der Ausgaben für das Gesundheitssystem und insbesondere für die gesetzlichen Krankenkassen.

Abb. 6.? Ausgaben und Einnahmen der gesetzlichen Krankenkassen



Die vorstehende Abbildung zeigt, wo strukturelle Probleme der Krankenversicherungen liegen:

- die beitragspflichtigen Einkommen entwickelten sich unterdurchschnittlich (hohe Arbeitslosigkeit, Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, geringer Anstieg der Löhne),
 - Leistungskürzungen (Selbstbeteiligung, Budgetierung von Ausgaben, Reduktion des Leistungskatalogs) mindern die Ausgaben nur vorübergehend.
- Als Folge ist das politische Ziel der Beitragssatzsenkung (Minderung der

Lohnnebenkosten) nicht erreichbar. Eine Ursache scheint darin zu liegen, dass innerhalb des Gesundheitssystems niemand ein ernsthaftes Interesse an Kostendämpfung hat. Wettbewerb erfolgt über Zusatzleistungen sowie beim Versuch schlechte Risiken auf andere Kassen abzuwälzen. Ob Wettbewerb im Bereich privaten Kassen möglich wird, wenn Kunden angesparte Rückstellungen mitnehmen können, bleibt abzuwarten.

(2) Überkapazitäten im Krankenhausbereich?

Jahrzehntlang wurden Krankenhausleistungen mit den Versicherungen über Pauschalsätze für die Verweildauer der Patienten abgerechnet. Dieses System wird nun durch ein an der Diagnose orientiertes Kalkulations- und Abrechnungssystem abgelöst. Das DRG-System ist in der Kostenrechnungsmethodik mit handwerklichen Kalkulationssystemen (Kalkulationsnormwerte für standardisierbare Arbeitsvorgänge) vergleichbar. Die Folge war schon in den letzten Jahren eine deutliche Reduktion der früher in Deutschland besonders langen Behandlungsdauer im Krankenhaus. Krankenhäuser mit Überkapazitäten und besonders hohen Kosten werden in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Ein Abbau von Krankenhauskapazitäten oder „Kliniksterben“ wird befürchtet. Die Entwicklung bedroht entsprechend auch die kommunalen Krankenhäuser. Viele Kommunen sehen als Reaktionsmöglichkeit statt der notwendigen Rationalisierung den Verkauf.

(3) Kostentreiber Pharmaindustrie?

Medizinischer Fortschritt war in der Vergangenheit oft mit neuen Medikamenten verbunden (Impfstoffe, Antibiotika). Bahnbrechende neue Medikamente sind jedoch selten. Kritiker werfen der Pharmaindustrie daher heute vor, die fehlende Konsumentensouveränität im eigenen Interesse gezielt zu nutzen. Es erfolge eine Ausbeutung der Krankenversicherungssysteme durch unsinnige und überteuerte Arzneimittel (rezept- und erstattungspflichtige Scheininnovationen, unzulässige indirekte Werbung durch Pharmaberatung und Instrumentalisierung von Selbsthilfegruppen der Patienten).

(4) Fehlerhafte und doppelte Leistungen

Wie oben bereits erläutert, bedarf der Patient in vielen Fällen der fachlichen Diagnose und Beratung. Bei freier Arztwahl wird er in schwierigen Situationen eine zweite Meinung hören wollen oder einer unangenehmen Diagnose („Sie müssen ihre Lebensweise/Ernährung/... ändern!) ausweichen. Die Berichte über unnötige Leistungsanspruchnahme zu Lasten der Solidargemeinschaft sind daher vielfältig: „Doktor – hopping“, Verschreibung von Medikamenten, die nicht benutzt werden, Doppelte Untersuchungen wegen fehlenden Informationsaustauschs, Zur Milderung des Problems werden die unterschiedlichsten Strategie erprobt (Hausarztmodell, elektronische Patientendatei, Selbstbeteiligung).

(5) Wettbewerbssteuerung statt ständischer Privilegien?

Eine aus ökonomischer Sicht stets beliebte Strategie für bessere Systemleistungen und Kostendämpfung ist die Nutzung von Wettbewerb am Markt. Freie Wahl der öffentlichen oder privaten Krankenkasse, Selbstbestimmung über das gewünschte Leistungsniveau (oberhalb gesetzlich definierter Basisleistungen), Leistungs- und Preiswettbewerb der Anbieter im Verhältnis zu den Kassen. Derzeit ist dieser Wettbewerb noch in vieler Hinsicht durch ständische Regulierungen, Lobbypolitik marktmächtiger Unternehmen und unmündige Patienten behindert. Allerdings zeigt

sich auch im Gesundheitsbereich bereits ein deutlicher Wandel. Dieser Wandel wird allerdings die skizzierten Marktdefizite nicht grundsätzlich beseitigen können. Wettbewerb kann daher nur eines unter mehreren Steuerungsinstrumenten sein.

6.8 Übungsaufgaben

6.8.1

Ein Datenvergleich zwischen den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (s. Anl.) ergibt deutliche Strukturunterschiede bezüglich der Wertschöpfungsanteile des produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors. Häufig wird ein derartiger Strukturunterschied auch mit einem Entwicklungsvorsprung oder –rückstand in Verbindung gebracht.

Fragen:

(1) Werten Sie die Anlage bzgl. der erkennbaren Strukturunterschiede aus und erläutern Sie den Befund unter Anwendung von Fourastiés Sektoretheorie!

(2) Lässt sich aus Ihrem Ergebnis eindeutig ablesen, dass ein höherer Dienstleistungsanteil an Wertschöpfung und Beschäftigung auch zu einem höheren wirtschaftlichen Entwicklungsniveau führt? Diskutieren Sie am Beispiel des Outsourcings unternehmensbezogener Dienstleistungen, wie Dienstleistungsexpansion auch vom Niveau des produzierenden Gewerbes abhängig sein kann.

(3) Die Pleite des Urban Entertainment und Shopping Centers „Space Park“ in Bremen hat Zweifel an der Förderung von Projekten im Dienstleistungssektor geweckt. Andererseits zeigen dauerhaft erfolgreiche Projekte wie die Musicals in Hamburg oder Freizeitparks in Baden-Württemberg oder NRW, dass in diesem Sektor Entwicklungsmöglichkeiten bestehen. Diskutieren Sie mögliche Erfolgs- und Förderkriterien!

Anlage 1 einfügen

6.8.2

Es gibt einige Branchen, deren Ertragslage stark von der demographischen Entwicklung abhängt, wie die Ver- und Versorgungsunternehmen und Unternehmen der Wohnungswirtschaft. Erläutern Sie **am Beispiel einer Branche Probleme des Rückbaus schrumpfender Städte!**

6.8.3

Handelt es sich bei **Nahverkehrsleistungen** um ein **natürliches Monopol** oder ist eine Leistungserbringung im Wettbewerb (und ggf. wie?) möglich? Welche Eigenschaften der erstellten Dienste rechtfertigen eine Subventionierung?

6.8.4 Lösungshinweise

Zu 6.8.1

(1) Hamburg und Berlin weisen deutlich höhere Dienstleistungsanteile von Beschäftigung und Wertschöpfung aus als Bremen. Nach der Sektoretheorie Fourastiés wäre dieser Befund als Zeichen eines Entwicklungsrückstandes zu

werten. Diese Theorie stuft die Entwicklungsperspektiven von Branchen/Sektoren auf der Basis von zwei Variablen ein:

- Wachstum der Arbeitsproduktivität als Maß für technischen Fortschritt,
- Einkommenselastizität der Nachfrage als Maß künftiger Marktchancen.

Prognostiziert wird eine Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft, weil der technische Fortschritt im Primären Sektor (Landwirtschaft) und im Sekundären Sektor (verarbeitendes Gewerbe/Industrie) in Verbindung mit partieller Sättigung des Verbrauchs einen Strukturwandel erzwingt. Strittig ist, ob diese Aussage auch für Regionen und für alle Branchen innerhalb der Sektoren gilt.

(2) Betrachtet man ergänzend zu den Sektoranteilen für die drei Stadtstaaten auch die Wertschöpfung pro Einwohner (oder auch pro Beschäftigtem) so ergibt sich als Rangfolge: Hamburg vor Bremen vor Berlin. Hieraus wird deutlich, dass ein höherer Tertiärisierungsgrad nicht zwingend mit einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung verbunden ist. Auch für Städte mit einem hohen Anteil von Industriearbeitsplätzen gilt, dass der sekundäre Sektor an Arbeitsplätzen verliert. Ein Grund hierfür besteht darin, dass Industriebetriebe insbesondere in der Fertigung (z.B. bei der Bandarbeit) rationalisieren. Ein weiterer Grund besteht darin, dass diese Industriebetriebe bestimmte Vorleistungen nicht mehr selbst erledigen. So werden z.B. Werkskantinen durch beauftragte Cateringunternehmen betrieben oder beliefert. Die Folge dieses Outsourcings besteht statistisch darin, dass Arbeitsplätze, die vorher als Teil des verarbeitenden Gewerbes geführt wurden, sich nun im Bereich des Tertiären Sektors oder speziell im Bereich der unternehmensbezogenen Dienste befinden. Darum bleibt ihre Existenz in starkem Maße davon abhängig, ob die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes gute oder schlechte Entwicklungschancen haben (vgl. Kap. 5.3 (6) Exportbasiskonzept). Dieses Argument gilt nicht für alle Dienstleistungen, denn Dienste wie z.B. die Logistikfunktionen der Häfen oder der Medienbranche sind nicht von Aufträgen der regionalen Industrie (oder den hier erzielten Einkommen) alleine abhängig oder entwickeln sich hiervon völlig unabhängig.

(3) Freizeitparks, Shopping Center oder Einrichtungen des Unterhaltungsbereichs (Musical) sind Teil der sog. haushaltsnahen Dienstleistungen. Ihre Angebote richten sich direkt an den Endverbraucher. Die Expansion dieser Dienste hängt somit von der Einkommensentwicklung der Haushalte in einer Stadt oder Region ab. Für normale haushaltsnahe Dienste mit allein regionalem Bezug ist daher eine Förderung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (vgl. Kap. 5.4) nicht zulässig. Diese Einschränkung gilt allerdings nicht, wenn Dienstleistungen einen **überregionalen Einzugsbereich** haben. So sorgen z.B. touristische Einrichtungen mit überregionaler Bedeutung in Regionen mit Fremdenverkehr und Städten mit Tagestourismus dafür, dass zusätzliche Einkommen am Ort entstehen. Für die Förderung wäre daher einmal darauf abzustellen, wie konkret die **künftigen Marktchancen** einer Einrichtung aussehen (Preis- und Einkommenselastizität der Nachfrage). Ferner ist zu prüfen, von welchem Einzugsbereich der künftigen Kunden realistisch ausgegangen werden kann. Einrichtungen, die sich überwiegend an den regionalen Kundenkreis richten (z.B. Shopping Center) oder die ihre Nachfrage anderen Kundenmagneten verdanken (z.B. Hotels neben touristischen Attraktionen), wären von einer Förderung auszuschließen.

Zu 6.8.2

Für die BRD wird bis 2050 bei gleichbleibender Geburtenrate ein Rückgang der Bevölkerung von ca. 80 auf künftig Mio. Einwohner prognostiziert. Diese

Schrumpfung setzt noch eine Auslandszuwanderung von im Saldo 200.000 Einwohner pro Jahr voraus. Zugleich vermindert sich die Zahl junger Menschen und der Anteil der älteren Einwohner steigt. Insbesondere die Kernstädte schrumpfen besonders stark. Hier wirkt sich die Überalterung wegen der Abwanderung junger Familien (Suburbanisierung) aus. Diese demographischen Grundtrends wirken auf Branchen in unterschiedlicher Form und Intensität.

a) Ver- und Entsorgung

In einwohnermäßig schrumpfenden Städten bleiben die Fixkosten für die Netzinfrastrukturen (Strom-, Wasser-, Gasleitungen, Abwasserkanäle) unvermindert erhalten. Ggf. steigen die Kosten sogar, wenn geringer verdichtete neue Wohngebiete angelegt werden um Einwohner zu binden. Zugleich sinkt der Verbrauch bzw. die Auslastung der Netzinfrastruktur. In Großstädten der neuen Bundesländer mit stark sinkender Einwohnerzahl ließ sich ein überproportionaler Anstieg der Ver- und Entsorgungskosten feststellen. Dieses kann – in Verbindung mit Wohnungsleerständen – zur Folge haben, dass kostenträchtige Maßnahmen für die Funktion ergriffen werden müssen. So mussten Kanalrohre mit Frischwasser gespült werden um Geruchsbelästigungen stehenden Abwassers zu verhindern. Die Alternative besteht in teurer Volumenreduktion. Schließlich wird man auch den geschlossenen Abriss von Wohnquartieren einschließlich der Stilllegung der ver- und entsorgenden Infrastruktur planen müssen.

b) Wohnungswirtschaft

Bei schrumpfender Bevölkerung und zugleich langer Nutzungsdauer des Gutes Wohnung ergeben sich für die Wohnungswirtschaft Planungsprobleme für die Gesamtkapazität und die Struktur des Angebotes. Die Gesamtkapazität wird zunächst nach Bevölkerungsprognosen für überschaubare Zeiträume (derzeit bis 2020) geplant. Neben der reinen Bevölkerungsentwicklung ist hierfür insbesondere die Entwicklung der Anzahl der Haushalte von Bedeutung. Wegen der zunehmenden Zahl von Einpersonenhaushalten sinkt der Wohnungsbedarf nicht mit der Einwohnerzahl. Allerdings werden eher kleinere Wohnungen benötigt. Ferner helfen Daten zur Entwicklung der Sozialstruktur die einzelnen Marktsegmente des Wohnungsmarktes zu planen. Hier werden noch wachsende Bedarfe bei Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen in guter Lage mit Angebotsüberhängen bei Mietwohnungen für größere Familien in Großwohnanlagen eine Rolle spielen. Mietwohnungen werden nur teilweise – in guten Wohnlagen bei Investition in Wohnumfeldverbesserung – in Eigentumswohnungen umwandelbar sein. Auch die Umwidmung in Formen von Servicewohnen für Senioren kann Marktchancen eröffnen.

Besonders problematisch für Wohnungsunternehmen ist der Umgang mit Wohnungsleerständen in chronischer Form. Die normale Marktreaktion bei fehlender Umwandlungsperspektive wäre das Unterlassen von Erhaltungsreparaturen und – investitionen und perspektivisch die Verslumung oder der Abriss. Wegen der problematischen Wirkungen auf die Stadtentwicklung haben Wohnungswirtschaft und Städte ein hohes Interesse am gesamtstaatlich subventionierten Abriss (Stadtumbau Ost und Stadtumbau West).

Zu 6.8.3

Leistungen des Nahverkehrs werden durch öffentliche Unternehmen für den ÖPNV erbracht. Daneben existiert Nahverkehr durch Taxis und Mietwagen oder für den Gütertransport. Hierbei sind Merkmale eines natürlichen Monopols nicht erkennbar. Leistungen des ÖPNV werden durch Buslinien und Straßenbahnen erbracht. Hierfür

soll näher geprüft werden, ob es sich um ein natürliches Monopol handelt bzw. ob und wie Wettbewerb möglich ist. Natürliche Monopole sind durch hohe Infrastrukturkosten bedingt. Die Verlegung einer Leitungs- oder Schieneninfrastruktur in einer Stadt kann im Wettbewerb nicht wirtschaftlich erfolgen. Gäbe es zwei Anbieter auf gleicher Strecke, würde ruinöse Konkurrenz um Marktanteile solange erfolgen bis die Anbieter durch Absprachen den Wettbewerb ausschließen oder bis ein Anbieter aufgibt. Die Ursache sind mit der Menge stark sinkende Stückkosten (economies of scale). Die gleiche Voraussetzung liegt beim Buslinienverkehr nicht vor, da hier die Infrastruktur (Straßen) nicht durch den Verkehrsträger bereitgestellt wird. Allerdings bewirken konkurrierende Unternehmen auf gleicher Strecke einen Wettbewerb um die günstigste Fahrzeit. Schwach ausgelastete Zeiten und Strecken würden nicht bedient.

Wettbewerb ist auch beim Schienenverkehr möglich, wenn die Infrastrukturbereitstellung und Unterhaltung von der Infrastrukturnutzung getrennt wird. Zweckmäßigerweise würden Linienbündel für Interessenten ausgeschrieben und auf Zeit vergeben. Es bleibt zu prüfen, ob ÖPNV durch konkurrierende private Anbieter die Leistungsqualität erhöht und/oder den Subventionsbedarf durch die Kommunen vermindert. Unerlässlich ist bei Leistungserbringung im Wettbewerb eine regionale Koordination des Netzes um das Umsteigen zu ermöglichen.

Ein natürliches Monopol erfordert nur eine Kontrolle der Marktmacht des Anbieters (z.B. Genehmigungspflicht für Tarife) keine Subventionierung. ÖPNV findet allerdings seit Jahrzehnten nur in subventionierter Form statt. Die Ursache hierfür ist die starke Substitutionskonkurrenz durch den Individualverkehr (Nutzung des Pkw). Bei reiner Marktversorgung würde ein Linienverkehr mit Bussen und Bahnen nur im Berufsverkehr und auf profitablen Strecken stattfinden. Dieses Ergebnis ist aus sozialen und umweltpolitischen Gründen unbefriedigend. Nicht mehr fahrtüchtige Senioren, Schulkinder und Menschen, die sich keinen Pkw leisten können, wären in ihrer Mobilität stark eingeschränkt oder auf Hilfe anderer angewiesen. Die Innenstädte wären noch stärker von Verkehrsstaus betroffen. Der Energieverbrauch, schädliche Emissionen und der Lärm würde noch stärker ansteigen. Diese Gründe erklären die Bereitschaft zur Subvention des ÖPNV. Allerdings ist hierbei stets das Verhältnis zwischen öffentlichen Subventionen, individuellem Mobilitätsnutzen der Kunden und dem kollektiven Nutzen (vermiedene Umweltbelastung) zu prüfen. Staatlich subventionierte Geisterzüge oder –busse nutzen niemandem.

7. Die Finanzierung kommunaler Aufgaben

Seit der Erfindung des Geldes weist dieses „Schmiermittel“ der Ökonomie für öffentliche Haushalte im allgemeinen und auch die kommunalen Kassen im besonderen eine unangenehme Eigenschaft auf: Hat es einen Wert, so ist es knapp. Neben der Tatsache der Knappheit an sich schmerzt insbesondere der schwer kalkulierbare Eingang öffentlicher Finanzmittel. Die größten Einbußen bei den Steuereinnahmen haben Städte und Gemeinden wohl dann zu verkraften, wenn die Ausgabezwänge besonders drücken. Die Finanzierung öffentlicher Aufgaben ist daher – wie die folgenden Zeitungsausschnitte zeigen – nicht nur in Bremen (dem Stadtstaat, dem vom Bundesverfassungsgericht eine „extreme Haushaltsnotlage“ bescheinigt wurde) sondern in den meisten deutschen Städten und Gemeinden ein drückendes Problem.

Abb. 7.1 Meldungen zur Finanzlage deutscher Städte



Die Bewältigung dieses Finanzierungsproblems hat – systematisch betrachtet – vier Dimensionen:

Abb. 7.2 Dimensionen der Finanzierung kommunaler Aufgaben



Den aus der Abbildung ersichtlichen vier Gestaltungsdimensionen kommunaler Finanzierungsprobleme wollen wir uns nun der Reihe nach widmen:

(1) Zunächst ist ausgehend von den Aufgaben- und Ausgabentypen einer Kommune zu klären, ob sich hieraus Hinweise auf die Art der Finanzierung ableiten lassen. Diese Darstellung muss auch die Debatte um Grenzen der Staatsaufgaben (und –ausgaben) berücksichtigen.

(2) Ausgaben, die von Kommunen zu leisten sind, müssen finanziert werden. Auch für Gebietskörperschaften gilt das Ziel der Liquiditätssicherung, d.h. Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit. Den Ausgaben müssen also regelmäßige Einnahmen gegenüberstehen. Die Arten dieser Einnahmen sind näher zu bestimmen, ebenso die diesbezüglich bestehenden kommunalen Gestaltungsspielräume.

(3) Besteht zwischen den regelmäßigen Einnahmen und den regelmäßigen Ausgaben einer Kommune eine Deckungslücke, so stellt sich die Frage nach Finanzierungsmöglichkeiten. Von besonderer Bedeutung sind hier Rechtfertigungsgründe, rechtliche und wirtschaftliche Grenzen der Staatsverschuldung. In der

aktuellen Debatte spielen daneben alternative Finanzierungsformen für öffentliche Ausgaben, wie Erlöse aus dem Verkauf öffentlichen Vermögens (Vermögensprivatisierung) oder der Mietkauf öffentlicher Einrichtungen (Leasing) eine wichtige Rolle. Auch hierauf soll kurz eingegangen werden.

(4) Die Zeiten geldwirtschaftlicher Autonomie von freien Reichsstädten sind vergangen. Das Recht auf Prägung von Münzen (Münzregal) bzw. zur Ausgabe von Banknoten liegt nun bei der Bundesregierung bzw. bei der Europäischen Zentralbank für das Eurosystem. Hinsichtlich des Systems der Geldversorgung sind Kommunen somit nicht in der Rolle eines handelnden Akteurs sondern sie haben sich im Rahmen der Bedingungen unseres Währungssystems zu bewegen. Dafür ist es wichtig, einige grundlegenden Funktionsbedingungen zu kennen, um z.B. Finanzierungsentscheidungen sachgerecht treffen zu können. Ergänzend hierzu werden auch Ursachen und Folgen von Geldentwertung kurz thematisiert.

7.1 Umfang und Art öffentlicher Aufgaben und deren Finanzierung

In einer sozialen Marktwirtschaft, die sich am Subsidiaritätsprinzip orientiert (vgl. Kap. 1 und 3), werden staatliche Aktivitäten stets kritisch diskutiert. Häufig wird hierzu in der politischen Diskussion eine Überdehnung staatlicher Aktivitäten zu Lasten der privaten Haushalte und des privaten Sektors der Wirtschaft beklagt. Wichtigster Indikator für eine derartige Entwicklungstendenz, die vom Finanzwissenschaftler Adolph Wagner bereits im 19. Jahrhundert mit dem „Gesetz des wachsenden Finanzbedarfs und der Selbstverwaltungskörper“ vorhergesagt wurde, ist die **Staatsquote**. Während die Aufgaben von Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Einrichtungen über gesetzliche Regelungen und politische Einzelbeschlüsse legitimierter Organe des Staates definiert werden, spiegelt sich der hierfür erforderliche Finanzbedarf im **Anteil der bereinigten Ausgaben der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen am Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen**.

Abb. 7.3 Entwicklung der Staatseinnahmen und -ausgaben in der Bundesrepublik Deutschland aus SVR 05/06 einfügen

Diese Größe ist für die Bundesrepublik Deutschland in den letzten 40 Jahren im Trend gewachsen und schwankt seit der Wiedervereinigung zwischen 45 und 50 Prozent. Von Kritikern wird diese hohe Staatsquote als Merkmal für wirtschaftliche Unfreiheit bezeichnet, da diesen Staatsausgaben keine Konsumentensouveränität gegenübersteht. D.h., über Leistungen, die von privaten Unternehmen erbracht werden, kann jeder Käufer einzeln auf Märkten entscheiden. Staatliche Leistungen würden hingegen über Zwangssysteme finanziert und dieses nicht nur von den Nutzern. Hiermit sind eine Reihe von Koordinations- und Verteilungsproblemen verbunden, die unter dem Stichwort „**Staatsversagen**“ diskutiert werden.

Diese Kritik ist in dieser Pauschalität nicht haltbar.

(1) Für internationale Vergleiche ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Staatsquote kein einheitlich definiertes öffentliches Leistungsniveau gegenübersteht. Länder mit einer Staatsquote von weit über 50% und stark ausgebauten sozialstaatlichen Leistungen wie in Skandinavien werden mit Ländern verglichen, die bei einer Staatsquote von ca. 40% viele öffentliche Leistungen wie z.B. das Studium an Hochschulen nur entgeltlich bieten oder privaten oder gemeinnützigen Organisationen überlassen.

(2) Zu beachten ist ferner, dass die Gleichsetzung von Finanzierung über öffentliche Haushalte mit wirtschaftlicher Unfreiheit des Konsumenten und wirtschaftlicher Freiheit bei privater Finanzierung für einen erheblichen Anteil des Leistungsspektrums nicht zutrifft. Als Beispiel sei die Möglichkeit genannt, sich auch im Bereich öffentlich-rechtlich organisierter Krankenversicherungen zwischen verschiedenen Trägern zu entscheiden oder freiwillig zu versichern (für Beamte oder Arbeitnehmer oberhalb der Versicherungspflichtgrenze). Andererseits besteht für die privat organisierte Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung für jeden Halter eines Personenkraftwagens keine Entscheidungsfreiheit über die Nutzung oder Nichtnutzung der Leistung.

(3) Schließlich suggeriert die Kritik an der hohen Staatsquote von 45 bis 50% zugleich, dass öffentliche Bürokratien einen unverhältnismäßig hohen Anteil der wirtschaftlichen Wertschöpfung des Landes vereinnahmen und verbrauchen würden. Da ein erheblicher Anteil der öffentlichen Ausgaben jedoch aus Subventionen an die Unternehmen und Transferzahlungen an Haushalte besteht, liegt der Anteil an der Wertschöpfung, den die Bürokratie erzeugt bzw. verschlingt deutlich niedriger.

Unbestreitbar ist jedoch, dass die Staatsquote insgesamt im Trend gewachsen ist. Dieser Umstand verlangt nach einer Erklärung und einer Diskussion von legitimierenden Gründen ebenso wie der Prüfung von Fehlentwicklungen. Dieses soll hier nur in einer **Gegenüberstellung der wichtigsten Argumente in Schlagwortform** erfolgen

(1) Wandel vom Nachtwächterstaat zum Interventionsstaat: Wegen der Instabilitäten im privaten Sektor der Wirtschaft erfordern wirtschaftspolitische Ziele (Vollbeschäftigungserwartung, ...) staatliches Eingreifen zur Systemstabilisierung.

Gegenargument: Antizyklische Fiskalpolitik wird politisch nur einseitig (in der Depression) angewandt. Die Folge ist wachsende Staatsverschuldung.

(2) Wachsender Bedarf an Infrastrukturleistungen: Wirtschaftlich-technischer Fortschritt erfordert Infrastrukturinvestitionen und steigenden Aufwand für die Erhaltung von Infrastrukturen. Bsp.: Autobahnbau und -unterhaltung, Glasfaserkabelnetz. Infrastrukturen, die natürliche Monopole bilden, sollten staatlich finanziert werden.

Gegenargument: Infrastrukturfinanzierung ist privatisierbar (Autobahngebühren, Betreibermodelle), mit staatlicher Regulierung kann auch in Netzmonopolen Wettbewerb erzeugt werden (Bsp.: Festnetz der Telecom).

(3) Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft – Daseinsvorsorge als Aufgabe des Sozialstaats: Mit fortschreitender Rationalisierung im primären und sekundären Sektor der Wirtschaft (vgl. Kap. 5.3) verlagert sich wirtschaftliche Wertschöpfung zu den Dienstleistungen. Schwer rationalisierbare personenbezogene Dienstleistungen werden traditionell in öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen erbracht und über Sozialleistungen des Staates finanziert. Die Bedeutung dieser Leistungen wächst mit dem demografischen Wandel.

Gegenargumente: Im informationsverarbeitenden Teil des Dienstleistungssektors, zu dem auch die Kernverwaltung gehört, ergeben sich deutliche Rationalisierungspotentiale (z.B. E-Government). Bei vielen sozialstaatlichen Leistungen entsteht

durch Subvention oder Nulltarife eine künstliche Aufblähung der Nachfrage (z.B. Verordnung zu teurer Medikamente die nicht benutzt werden).

(4) Privater Reichtum – öffentliche Armut (Galbraith): Während für privaten Luxuskonsum genügend Wohlstand besteht gibt es Handlungsbedarf für derzeit rückläufige öffentliche Investitionen und den Unterhalt öffentlicher Einrichtungen.

Gegenargumente: „Sperrklinkeneffekt“ staatlicher Aktivitäten, d.h. Ausweitung in Krisenphasen (Kriege, Wiedervereinigung, Naturkatastrophen) wird später nicht reduziert. Staat gewinnt durch Inflation (bei progressiven Einkommenssteuersätzen).

(5) Einkommensverteilung allein durch den Markt führt zu Ungerechtigkeit und wachsender sozialer Spaltung der Gesellschaft: Nur staatlich-kollektive Sicherungssysteme können eine wirksame Absicherung zentraler Lebensrisiken (Altersvorsorge, Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsunfähigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit) bewirken, da traditionelle Strukturen sozialer Absicherung (z.B. Familie) sich weiter auflösen.

Gegenargumente: Sozialsysteme sind bei Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht mehr finanzierbar und durch demografischen Wandel belastet. Private Vorsorge ist daher unverzichtbar. Bei einer Finanzierung von Sozialleistungen durch die Begünstigten gewinnt nur die Bürokratie.

Das relative Gewicht dieser Argumente kann nur jeweils für einzelne staatliche Leistungen geprüft werden und taugt daher nicht für eine generelle Diskussion zur Bewertung der Staatsquote. Hierfür sollten zur Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips jeweils die ökonomischen Begründungen staatlicher Eingriffe in die Selbst- oder Marktversorgung geprüft werden (vgl. Kap. 3.3). Eindeutig ist, dass Staatsausgaben in den letzten 35 Jahren vor allem im Bereich der sozialen Sicherungssysteme angestiegen sind. Demgegenüber verzeichnen die Kernbereiche der öffentlichen Verwaltung bei einigen Schwankungen eher einen geringen Anstieg der Ausgaben im Verhältnis zur Wertschöpfung der Wirtschaft.

Sofern eine staatliche Aufgabenerfüllung bzw. eine Aufgabenerfüllung im staatlichen Auftrag politisch beschlossen ist, bedarf diese auch einer Finanzierung. Der klassische Unterschied und der entscheidende Vorteil staatlicher Organisation ist die Möglichkeit, zur Erhebung finanzieller Mittel Zwang bzw. staatliche Machtmittel zu nutzen. Einen fließenden Übergang staatlicher Aufgabenfinanzierung zum privaten Sektor der Wirtschaft gibt es dort, wo im Rahmen wirtschaftlicher Aktivitäten der öffentlichen Hand – insb. öffentliche Unternehmen der Kommunen – privatrechtliche Entgelte (Preise) – die Finanzierung sichern. Dieses Aufgabenfeld befindet sich insbesondere seit der Diskussion um den schlanken Staat und das Wettbewerbsrecht der Europäischen Union in einer Neustrukturierung. Ein weiteres spezielles Themengebiet von hoher Bedeutung ist die Finanzierung öffentlicher Ausgaben über Kredite, die Problematik der Staatsverschuldung.

Sofern öffentliche Aufgaben über Zwangsmittel finanziert werden, sind drei Arten näher zu unterscheiden:

Steuern sind nach der Abgabenordnung „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-

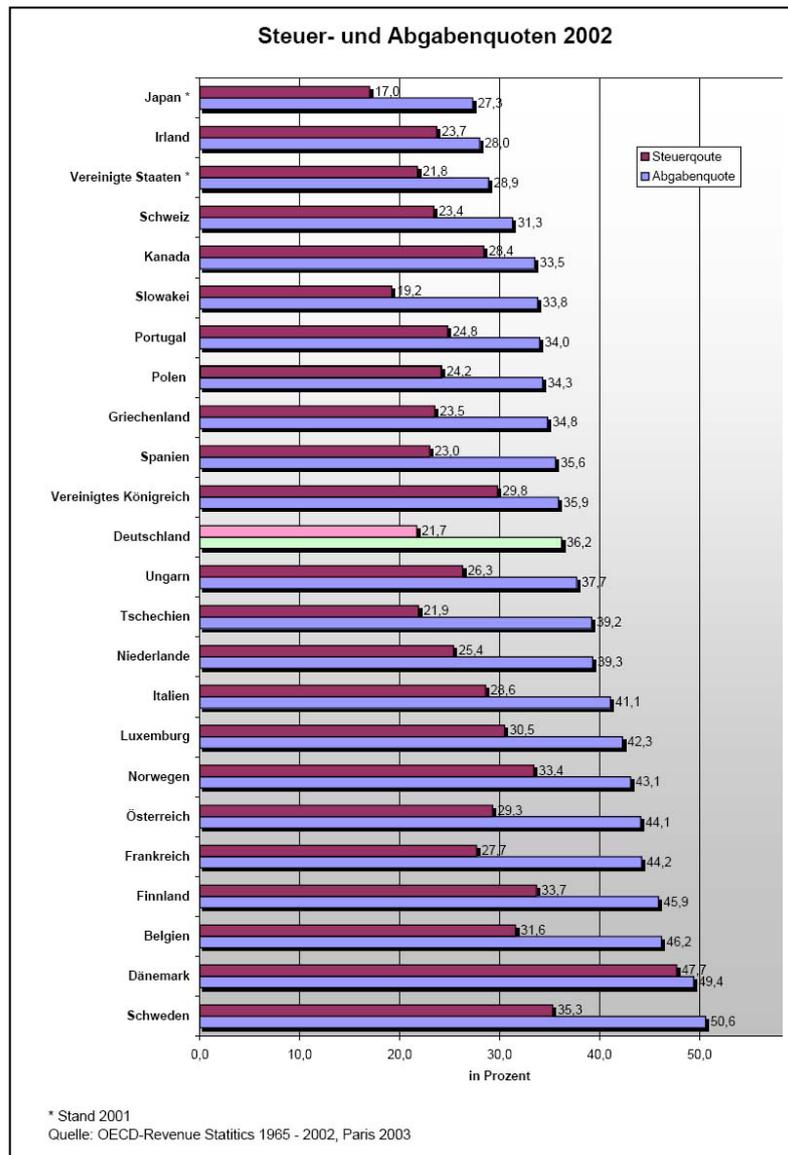
rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“ In Kurzform lässt sich somit der ökonomische Gehalt dieser Definition auf die Formel **'Steuern sind (Zwangs-) Zahlungen des Bürgers an den Staat ohne Anspruch auf Gegenleistung'** bringen.

Das **gemeinsame Merkmal staatlicher Gebühren und Beiträge** ist demgegenüber die **Gegenleistung des Staates**. Darüber hinaus trägt die Unterscheidung der Begriffe eher zur Verwirrung bei, denn es gibt bei den Gebühren einerseits Benutzungsgebühren für öffentliche Einrichtungen, deren Höhe sich nach den für die Erstellung der Leistung angefallenen Kosten richtet. Andererseits werden Verwaltungsgebühren erhoben, deren Höhe politisch bestimmt wird. Wenn es keine genauen Berechnungsvorschriften gibt, so ergibt sich die Verwaltungsgebühr neben dem Aufwand der Leistungserstellung auch aus der Nutzenverteilung zwischen Allgemeinheit und dem von Verwaltungsakten betroffenen Bürger. Beiträge als Finanzierungsmittel staatlicher Einrichtungen können in Mitgliedsbeiträge insbesondere der staatlichen Zweckkörperschaften (z.B. Sozialversicherungen, Deichverbände) und Investitionszuschüsse des Bürgers für öffentliche Infrastrukturen (z.B. Erschließungsbeiträge) unterschieden werden. Im ersten Fall orientiert sich der Beitrag an der Summe der für die Leistungen anfallenden Ausgaben – kann individuell wie bei der Krankenversicherung aber auch Umverteilungscharakter haben. Im zweiten Fall trägt der Bürger einen nach speziellen Gesetzen definierten Anteil an der erstmaligen Erstellung oder Verbesserung öffentlicher Einrichtungen, die für ihn selbst und die Allgemeinheit zur Verfügung stehen.

Unter diesen Finanzmitteln des Staates haben insbesondere die Steuern für Gebietskörperschaften eine dominante Bedeutung. Sie werden daher im nächsten Kapitel gesondert in wenigen Grundsätzen behandelt.

Die Summe dieser staatlichen Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Beiträgen wird im Rahmen der sog. **Abgabenquote** als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts erfasst.

Abb. 7.4 Steuer- und Abgabenquoten im internationalen Vergleich



Quelle: BMF: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin 2003

7.2 Steuern, Finanzausgleich

Der Kern der Steuerdefinition als Zwangszahlung des Bürgers an den Staat ohne Anspruch auf Gegenleistung wurde bereits oben genannt. Die grundsätzliche Frage der Besteuerung ist daher, was diese Zwangszahlung rechtfertigt. Hierzu gibt es zwei Begründungsansätze. Der vorherrschende findet sich in der sog. **Opfertheorie**. Wenn der Staat als Solidargemeinschaft und gesellschaftliche Institution allen Bürgern ein besseres oder sicheres Leben garantiert ohne das man die staatlichen Leistungen einzelnen Bürgern konkret zurechnen kann, so erscheint es sinnvoll, hierfür allen Bürgern zur Finanzierung ein (relativ) gleiches Opfer zur Finanzierung abzuverlangen. Der zweite Begründungsansatz ergibt sich aus der Vorstellung, der Staat entstünde aus einem Vertrag der Bürger zur Erstellung gemeinschaftlicher Leistungen. Diesem Staatsverständnis entspricht die Vorstellung, das Steuern als Finanzierungsbeitrag für diese Leistungen entweder individuell oder kollektiv dem

Nutzen oder den Kosten der Leistung entsprechen müssten (**Vertragstheorie** mit der Folge des Äquivalenzprinzips). Wie man der Steuerdefinition entnehmen kann, deckt sich diese mit der Vertragstheorie zumindest insoweit nicht, als der Steuer eine dem einzelnen Steuerzahler konkret zurechenbare Leistung entsprechen soll.

Die zweite mit Steuern verbindbare Frage ist die nach einer zweckmäßigen Einteilung nach Steuerarten. Die für unsere Zwecke wichtigste Gliederung ist hier die Aufteilung der Steuern nach **Ertragskompetenz** (vgl. Abb. 7.4). Hieraus ergibt sich eine Einteilung in die **Gemeinschaftssteuern** als quantitativ wichtigstem Steuerblock, die **Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern** sowie schließlich der deutschen Besonderheit von Kirchensteuern.

In der Literatur findet sich daneben die Aufteilung der Steuern in **Besitz-, Verkehrs- und Verbrauchssteuern**. Hier bildet der Gegenstand der Besteuerung (z.B. Vermögen oder Einkommen als Grundlage des steuerlichen Opfers) das Abgrenzungskriterium. Schließlich gibt es auch die Einteilung in **direkte und indirekte Steuern**, nach der Überlegung, ob der Steuerpflichtige auch der Träger der Steuerlast ist bzw. sein soll.

Die dritte allgemeine Frage der Gestaltung des Steuersystems ist dann die nach **Grundsätzen der Besteuerung**. Hierzu soll eine Auswahl wichtiger Gesichtspunkte kurz aufgelistet werden:

(1) **Fiskalische Optimierung der Besteuerung**

- Sicherung hinreichender Steuererträge für die normale staatliche Aufgabenerfüllung,
- Steigerungsfähigkeit von Steuererträge für außerordentliche Bedarfe.

(2) **Politisch-gesellschaftliche Optimierung der Besteuerung**

- Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (Leistungsfähigkeitsprinzip): Gerechtigkeit des steuerlichen Opfers – Wer mehr (Einkommen oder Vermögen) hat, soll auch absolut oder relativ mehr bezahlen!
- Besteuerung nach dem Umfang in Anspruch genommener Leistungen (Äquivalenzprinzip) – Wer mehr nutzt oder erhält soll auch mehr bezahlen!
- Minimierung des Besteuerungswiderstands – Alte Steuern sind gute Steuern!
- Verhaltenslenkung durch Besteuerung – „Erziehung“ des Bürgers durch Internalisierung externer Effekte,
- Steuern als Instrument der politischen Autonomie von Gebietskörperschaften – Recht zur Erhebung von Steuern oder zur autonomen Gestaltung von Steuersätzen.

(3) **Besteuerung zur Erfüllung wirtschaftspolitischer Ziele**

- Steuern als konjunkturpolitisches Mittel – Flexibilität der Besteuerung, automatische Konjunktursteuerung durch Steuern,
- Steuern als wachstumspolitisches Mittel – Anreize für Sparen, Investieren, Bildung, Forschung und Entwicklung,
- Steuern als verteilungspolitisches Mittel – Korrektur einer ungerechten primären Einkommensverteilung,
- Steuern als wettbewerbspolitisches Mittel – Gewährleistung von Wettbewerbsneutralität z.B. nach Branchen, Regionen, Betriebsgröße, Rechtsform der Unternehmen, arbeits- oder kapitalintensiven Betrieben

(4) Administrativ-systematische Optimierung der Besteuerung

- Transparenz der Besteuerung,
- Praktikabilität und Erhebungsaufwand,
- Stetigkeit,
- Widerspruchsfreiheit.

Schon die Vielzahl dieser teils konkurrierenden Gestaltungskriterien macht deutlich, dass die Forderung nach einem einfachen Steuersystem mit einer Vielzahl von Ansprüchen kollidiert. Es wird verständlich, warum vor einer Überlastung der Besteuerung mit einer Vielzahl nicht fiskalischer Regelungsinteressen gewarnt wird.

7.2.1 Wichtige Steuerarten

Wichtige Steuerarten aus kommunaler Sicht sind einerseits die Haupteinnahmequellen kommunaler Haushalte und andererseits die Steuern, für die eine kommunale Gestaltungsautonomie besteht. Das Volumen der Steuereinnahmen aus verschiedenen Steuerarten und die Aufteilung dieser Steuern auf Bund, Länder und Gemeinden wird aus den folgenden Schaubildern deutlich.

Abb. 7.5 Aufteilung der Kassenmässigen Steuereinnahmen nach Ertragskompetenz und Steuerarten

Steuerart	1970	1980	1990 ¹⁾	2000 ¹⁾	2003 ¹⁾
1. Lohnsteuer	17.939,1	57.039,2	92.581,1	135.733,1	133.090,2
2. Veranlagte Einkommensteuer ²⁾	8.181,3	18.813,4	18.672,1	12.224,7	4.568,1
3. Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag ²⁾	1.033,1	2.134,5	5.541,7	13.514,9	9.001,0
4. Zinsabschlag	–	–	–	7.334,2	7.632,4
5. Körperschaftsteuer ²⁾	4.456,7	10.902,0	17.062,4	23.574,8	8.275,2
6. Steuern vom Umsatz davon:	19.492,9	47.779,1	79.039,6	140.871,2	136.995,9
Umsatzsteuer	13.697,8	27.022,0	43.275,2	107.139,5	103.161,7
Einfuhrumsatzsteuer	5.795,1	20.757,1	35.764,4	33.731,7	33.834,2
Gemeinschaftliche Steuern insgesamt	51.103,1	136.668,2	212.896,8	333.253,0	299.562,7
7. Versicherungsteuer	315,4	909,6	2.292,8	7.243,2	8.869,6
8. Tabaksteuer	3.342,1	5.771,5	9.350,1	11.442,9	14.093,9
9. Kaffeesteuer	540,6	755,4	1.005,7	1.086,8	980,1
10. Branntweinsteuer	1.139,3	1.986,2	2.308,5	2.150,8	2.204,4
11. Schaumweinsteuer	118,5	274,0	498,4	477,5	432,3
12. Zwischenerzeugnissteuer	–	–	–	34,2	28,3
13. Mineralölsteuer	5.885,9	10.916,5	18.732,7	37.826,3	43.187,7
14. Stromsteuer	–	–	–	3.355,7	6.531,2
15. Ergänzungsabgaben/ Solidaritätszuschlag	484,7	19,7	0,6	11.841,2	10.280,3
16. pauschalierte Einfuhrabgaben	–	–	–	4,8	4,8
17. sonstige Bundessteuern	713,1	559,9	1.210,8	40,2	–4,1
Bundessteuern insgesamt	12.539,6	21.192,8	35.399,6	75.503,6	86.608,5
18. Vermögensteuer	1.470,8	2.384,8	3.238,1	433,2	229,6
19. Erbschaftsteuer	267,0	519,9	1.545,0	2.981,6	3.372,8
20. Grunderwerbsteuer	538,4	1.200,7	2.146,4	5.241,0	4.840,5
21. Kraftfahrzeugsteuer	1.958,1	3.367,0	4.306,3	7.015,0	7.335,6
22. Rennwett- und Lotteriesteuer	289,5	655,4	1.045,4	1.801,2	1.861,5
23. Feuerschutzsteuer	49,0	123,8	199,8	288,3	327,8
24. Biersteuer	600,6	645,4	722,5	843,5	785,9
25. sonstige Ländersteuern	–	–	28,9	–	–
Ländersteuern insgesamt	5.173,4	8.897,0	13.232,4	18.603,8	18.753,7
26. Gewerbesteuer	5.484,9	13.850,8	19.835,9	27.025,5	24.138,6
27. Grundsteuer A	228,0	216,4	225,3	332,8	341,1
28. Grundsteuer B	1.143,8	2.751,1	4.234,9	8.516,1	9.316,7
29. sonstige Gemeindesteuern	859,1	648,6	425,6	623,8	639,9
Gemeindesteuern insgesamt	8.016,6	18.146,4	24.869,3	36.658,4	34.477,3
30. Zölle	1.467,9	2.353,5	3.670,3	3.394,0	2.877,0
Steuereinnahmen insgesamt ³⁾	78.808,6	186.617,1	289.920,7	467.252,5	442.238,3
Volkswirtschaftliche Steuerquote ⁴⁾	22,8	24,8	22,7	23,0	20,8

¹⁾Gebietsstand der Bundesrepublik Deutschland nach dem 3.10.1990
²⁾Nach Abzug der Erstattungen des Bundesamtes für Finanzen
³⁾Inkl. Lastenausgleichsabgaben in Höhe von 808,6 Mio. € (1970) bzw. 38,4 Mio. € (1980)

Quelle: BMF: Steuern von A-Z Ausgabe 2005, Berlin 2004

Betrachtet man die Schaubilder, so wird klar, dass zwischen 60 und 70% aller Steuern Gemeinschaftssteuern sind über deren Verteilung Bundestag und Bundesrat sich mit dem Jahressteuergesetz einigen müssen. Hiervon stehen derzeit den Gemeinden vor allem Anteile an der Umsatz- und an der Lohn- und Einkommenssteuer zu. Es macht daher Sinn diese Steuern kurz vorzustellen.

(1) Lohn- und Einkommenssteuer

Wichtigste Steuer zur Realisierung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist im deutschen Steuersystem die Lohn- und Einkommenssteuer. Hierbei handelt es sich im Grundsatz nur um eine Steuerart mit einheitlichen Tarifen. Allerdings gibt es verschiedene Einkunftsarten, die nach ihrer Eigenart unterschiedlich erfasst und besteuert werden. Die Einkunftsart mit dem höchsten quantitativen Gewicht sind Einkünfte aus unselbstständiger Arbeit. Diese werden in Form des sog. Quellenabzugsverfahrens besteuert. Dieses bedeutet, dass der Arbeitgeber die auf Löhne und Gehälter entfallende Steuer unter Verwendung der Angaben auf Lohnsteuerkarten (z.B. Steuerklasse, Anzahl zu berücksichtigender Kinder, ggf. Freibeträge) nach einheitlichen Steuertabellen ermittelt und direkt den örtlich zuständigen Finanzbehörden zuleitet. Sonderregelungen gibt es für die sog. geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die pauschal mit Steuern und Anteilen für die Sozialversicherungen belegt werden. Der Arbeitnehmer erhält mit seiner Gehaltsabrechnung einen Nachweis über die abgeführten Steuern und Sozialabgaben. Sofern nicht einige Sonderfälle vorliegen, auf die Informationen der Finanzämter hinweisen, und er keine Einkünfte aus anderen Einkunftsarten hatte, ist für ihn die direkte Besteuerung i.d.R. erledigt. Er kann im Falle höherer Werbungskosten (= Aufwendungen die für die Berufsausübung erfolgten) oder Sonderausgaben einen Lohnsteuerjahresausgleich vornehmen lassen, ist hierzu aber nicht verpflichtet. Liegen weitere Prüfgründe vor, so besteht die Pflicht zur Abgabe einer Einkommenssteuererklärung. Hierbei prüft das zuständige Finanzamt die zu erhebende Einkommenssteuer bei einer Gegenüberstellung aller individuell (oder gemeinschaftlich bei Ehepaaren) zu berücksichtigenden Einkünfte sowie Abzugsgründe. Andere Einkunftsarten sind z.B. Einkünfte aus Kapitalvermögen, Land- und Forstwirtschaft, aus Vermietung und Verpachtung, oder aus selbstständiger Tätigkeit als Unternehmer oder Freiberufler. Während für einige Einkünfte die Berücksichtigung erst mit der Jahressteuererklärung erfolgt, ist bei anderen Einkünften eine regelmäßige Vorauszahlung vom Steuerpflichtigen zu leisten. Für Einkünfte, die in der gewerblichen Wirtschaft nicht von natürlichen Personen, sondern von juristischen Personen des privaten Rechts erzielt werden, gibt es als besondere Steuer noch die Körperschaftssteuer. Diese steht je zur Hälfte dem Bund und den Ländern zu.

Besondere Aufmerksamkeit für die Gestaltung der Lohn- und Einkommenssteuer genießt der Einkommenssteuertarif, mit dem die Summe der Einkünfte in Abhängigkeit von der Höhe des zu versteuernden Einkommens besteuert wird. Hierfür sind einige Begriffe zu erläutern.

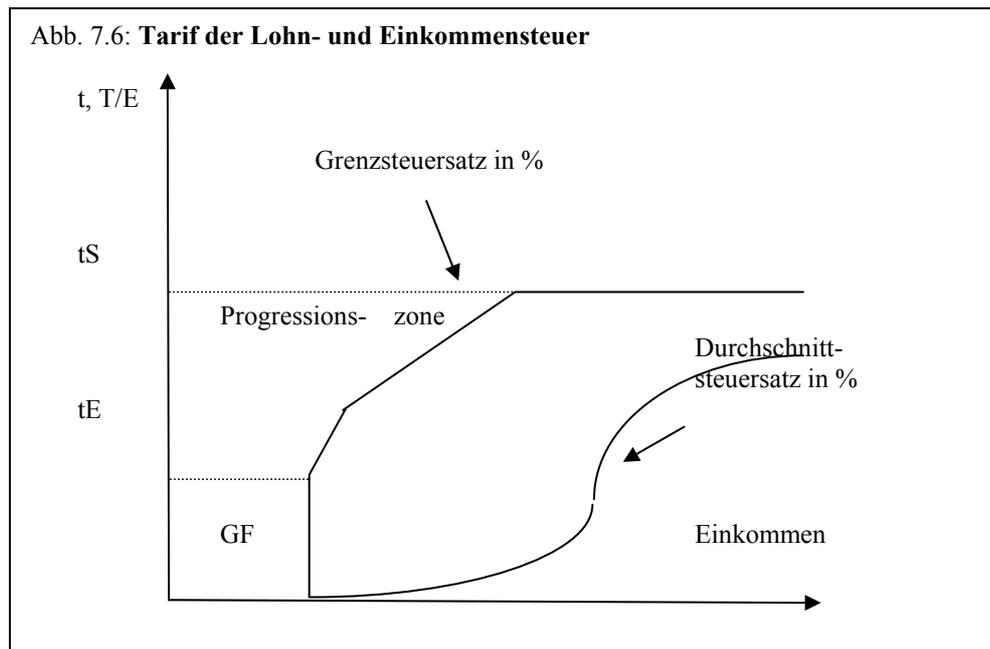


Abb. 7.6 stellt die wichtigsten Begriffe im **Lohn- und Einkommenssteuertarif** skizzenhaft dar. Vom Einkommen eines Steuerpflichtigen bleibt zunächst der **Grundfreibetrag** (GF 2005: 7664 €) steuerfrei. Der Grund ist darin zu sehen, dass der Staat das Existenzminimum unangetastet lassen soll. Oberhalb des Existenzminimums liegende Einkommen werden jeweils mit dem **Grenzsteuersatz** (= Prozentsatz mit dem erhöhtes Einkommen belastet wird) versteuert. Der Anstieg dieses Grenzsteuersatzes beginnt mit dem Eingangssteuersatz (tE 2005: 15%) und steigt in der sog. **Progressionszone** kontinuierlich bis zum **Spitzensteuersatz** (tS 2005: 42%) an. Diese Steuerbelastung erhöht sich noch, wenn man Sonderzuschläge wie den Solidaritätszuschlag (Steuererhöhung für den Aufbau Ost) oder die derzeit von der Regierung geplante Erhöhung der Steuer für „Reiche“ berücksichtigt. Hieraus ergibt sich noch nicht die Gesamtbelastung des Einkommens mit Steuern, denn hierfür sind einerseits zahlreiche Steuerfreibeträge zu berücksichtigen. Andererseits gibt der Grenzsteuersatz nur den Prozentsatz an, mit dem zusätzliches Einkommen belastet wird. Ein realistischeres Bild ergibt sich daher aus der Berechnung des **Durchschnittssteuersatzes**. Dieser kann als **Summe der gezahlten Lohn- und Einkommenssteuer*100/Summe des Einkommens** definiert werden. Der Durchschnittssteuersatz beginnt oberhalb des Grundfreibetrages bei 0 und endet theoretisch bei unendlich hohem Einkommen mit dem Spitzensteuersatz.

Die Reform dieses Einkommenssteuertarifs ist Gegenstand zahlreicher Vorschläge in der wissenschaftlichen und politischen Debatte. Von wesentlich größerer Bedeutung ist allerdings die Frage, wie zahlreiche steuerliche Freibeträge oder Gestaltungsmöglichkeiten bei unterschiedlichen Einkunftsarten geregelt werden um dem Grundsatz der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit annähernd gerecht zu werden. Diese **Gestaltungsprobleme** können hier nur beispielhaft benannt werden:

- Gleiche Besteuerung aller Einkunftsarten – Freibetrag für Einkünfte aus Kapitalvermögen? – Werden einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne aus Gewerbebetrieben rechtsformenneutral gleichmäßig besteuert?

- Berücksichtigung von Werbungskosten bei unselbstständigen Arbeitnehmern als Pauschale oder im Einzelnachweis – z.B. Berücksichtigung berufsbedingter Fahrtkosten?
- Steuerbefreiung für spezielle Einkünfte wie Schicht- und Feiertagszuschläge?
- Familienlastenausgleich und Sozialpolitik über die Einkommenssteuer – Ehegattensplitting, Kinderfreibeträge usw.;
- Abzugsfähigkeit von Betriebskosten bei gewerblichen Einkünften, die auch Teil der privaten Lebenshaltung sind – z.B. Kosten für Dienstwagen die auch privat genutzt werden, Geschäftsessen usw.;
- Transparenz von Einkünften gegenüber der Finanzverwaltung – Beibehaltung des „Bankgeheimnisses“?

Die Frage, ob die Einkommenssteuer eine besonders gerechte Steuer ist, weil sie – theoretisch - Bürger mit höherem Einkommen stärker belastet als diejenigen mit geringem Einkommen, lässt sich daher nicht abstrakt beantworten. Sie hängt davon ab, wieweit es gelingt Ausnahmen von der Einkommensbesteuerung und Gestaltungsmöglichkeiten, bei denen gezielt Verluste aus Einkünften erzeugt werden, um die gegenwärtige Steuerlast zu vermindern, abzubauen. Wichtig ist zudem, dass die Einkommenssteuer wegen des Versuches im Einzelfall gerecht zu besteuern, erhebliche Verwaltungskosten verursacht. Ferner ist nicht unerheblich, dass die Einkommenssteuer insgesamt als größte Steuerart unter den Gemeinschaftssteuern an Gewicht verliert. Dieses hat eine wichtige Ursache in den Steuersatzsenkungen der vergangenen Jahre. Weitere Ursachen sind der Rückgang der Einnahmen aus der veranlagten Einkommenssteuer (nicht reine Lohnsteuer, Steuer aufgrund Steuererklärung/-bescheid) und der Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse. Für Kommunen ist schließlich von besonderer Bedeutung wie Einnahmen aus der Lohn- und Einkommenssteuer verteilt werden. Hierauf soll im Abschnitt 7.2.2 Finanzausgleich eingegangen werden.

(2) Umsatzsteuer

Als allgemeine Verbrauchssteuer wird in Deutschland die sog. „Mehrwertsteuer“ erhoben. Die Mehrwertsteuer löste 1967 eine reine Umsatzbesteuerung mit geringerem Prozentsatz für jedes Unternehmen ab. Der entscheidende Grund hierfür war der Versuch, kleine Unternehmen in einer mehrstufigen Produktionskette bis zum Verbraucher, im Verhältnis zu vertikal organisierten Konzernen nicht zu benachteiligen. Seit 1967 wird jedes Unternehmen für seine Umsätze mit dem Mehrwertsteuersatz belastet (heute 16% ab 2007 voraussichtlich 19%, für wichtige Güter des alltäglichen Bedarfs verminderter Satz von 7%). Dafür kann die in den bezogenen Leistungen enthaltene Mehrwertsteuer von der Mehrwertsteuerschuld abgezogen werden (Vorsteuerabzug). Die Steuer wird direkt von den Unternehmen ermittelt und an die Finanzbehörden abgeführt. Für den Fall, dass die Vorsteuern größer sind als die Mehrwertsteuer auf die eigenen Umsätze (z.B. in Jahren mit hohen Investitionen) erhält das Unternehmen eine Umsatzsteuererstattung.

Die quantitative Bedeutung der Umsatzsteuer hat in den vergangenen Jahrzehnten stetig zugenommen. Sie wird durch die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes wohl ab 2007 zur wichtigsten Gemeinschaftssteuer werden. Eine Bewertung der Umsatzsteuer muss mehrere Aspekte beachten:

- Die Umsatzsteuer ist für den Staat eine wenig verwaltungsaufwändige Steuer, weil die Erhebungsarbeiten mit der normalen Buchhaltung von den Unternehmen erledigt werden.

- Die Umsatzbesteuerung belastet nur den Verbrauch. Damit werden Bürger mit einer geringen Sparquote stärker besteuert als Bürger mit einer hohen Sparquote. Dieser Umstand führt zur Einschätzung, die Umsatzsteuer sei nicht gerecht, weil die Sparquote in Deutschland mit dem Einkommen steigt. Dem wirkt allerdings entgegen, dass auch Steuervermeider (bei der Einkommenssteuer) konsumieren. Ferner könnte die Mehrwertsteuer für mehr Steuergerechtigkeit stärker differenziert werden (Luxussteuer für bestimmte Güter).
- Die Mehrwertsteuer bietet ebenfalls deutliche Möglichkeiten der Steuerhinterziehung. Dieses beginnt bei der in einigen Branchen geläufigen Abgabe von Leistungen an den Endverbraucher ohne Rechnung und Umsatzverbuchung. Mit höherem Mehrwertsteuersatz wird der Anreiz hierzu steigen. Die zweite speziellere Problematik, für die gegenwärtig nach einer EU-konformen Lösung gesucht wird ist, der Steuerbetrug bei grenzüberschreitenden Geschäften. Da für Exporte die Mehrwertsteuer erstattet wird, verursachen „Karussellgeschäfte“ mit Scheinexporten für den Staat Steuereinbußen von mehreren Mrd. €.

(3) Gemeindesteuern

Zu den Gemeindesteuern zählen neben einigen Steuern mit geringer quantitativer Bedeutung (Hundesteuer, Vergnügungssteuer, ...) und solchen Steuern, die nur für wenige Gemeinden Bedeutung haben (z.B. Zweitwohnsitzsteuer) vor allem die Gewerbesteuer und die Grundsteuern. Die Möglichkeit zur Erzielung und Gestaltung eigener Steuereinnahmen wird von den Gemeinden als elementarer Bestandteil ihrer Körperschaftlichen Selbstständigkeit angesehen. Er verschafft ihnen finanzielle Autonomie. Hierfür hat die Entwicklung der wichtigsten Gemeindesteuern besondere Bedeutung.

Gewerbesteuer:

Die Gewerbesteuer ist zunächst als ein Ausgleich für die wirtschaftsfördernde Infrastruktur in einer Gemeinde anzusehen, ließe sich daher mit dem Äquivalenzprinzip rechtfertigen. Sie wurde bis 1979 mit den drei Komponenten Gewerbeertragssteuer, Gewerbekapitalsteuer und Lohnsummensteuer erhoben. Hiervon ist heute nur noch die Gewerbeertragssteuer übriggeblieben. Diese wird ermittelt, indem vom erzielten Gewinn (=Gewerbeertrag) zunächst für alle natürlichen Personen und Personengesellschaften ein Freibetrag abgezogen wird. Auf den verbleibenden Betrag wird vom für das Unternehmen zuständigen Finanzamt ein einheitlicher Steuermessbetrag (derzeit 5%) erhoben und (bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten) auf die Betriebe in verschiedenen Gemeinden verteilt. Die einzelne Gemeinde kann dann für alle gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen/Betriebe ihres Gebietes einen einheitlichen Multiplikator (Hebesatz) beschließen. Die Besteuerung ergibt für die Unternehmen nicht eine Doppelbesteuerung des Ertrages, da die Gewerbesteuer als Kostensteuer bei der Ermittlung der Einkommenssteuer bzw. Körperschaftssteuer absetzbar ist. Dennoch ist die Erhebung der Gewerbesteuer nicht unumstritten und wird insbesondere aus der gewerblichen Wirtschaft kritisiert.

- Wegen der Freibeträge werden nur größere Betriebe besteuert. Bestimmte Gewerbebezüge (Land- und Forstwirtschaft, freie Berufe im Dienstleistungssektor) sind von der Gewerbesteuer ausgenommen obwohl auch hierfür Infrastrukturen geschaffen werden.

- Das Aufkommen der Gewerbesteuer ist regional stark unterschiedlich, was eine Gewerbesteuerumlage erfordert.
- Das Aufkommen der Gewerbesteuer ist wegen der Reduzierung auf Besteuerung des Gewerbeertrages stark konjunkturabhängig.

Grundsteuer

Die Grundsteuer spaltet sich in die Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz und die Grundsteuer B auf bebaute und unbebaute Grundstücke. Auch hier gibt es eine Hebesatzfestlegung durch die Gemeinde. Die Besteuerung ergibt sich, indem zunächst nach unterschiedlichen Regeln ein Einheitswert des Grundstückes festgelegt wird. Auf diesen Einheitswert wird eine Steuermesszahl als Promillesatz gesetzlich für unterschiedliche Nutzungen festgelegt. Auf dieses Ergebnis wirkt der gemeindliche Multiplikator:

$$\text{Einheitswert} * \text{Steuermesszahl} = \text{Steuermessbetrag} * \text{Hebesatz} = \text{Grundsteuerschuld}$$

Das Aufkommen aus der Grundsteuer hat den Vorteil der größeren Konstanz. Auch hier gibt es nur bedingt erklärbare Unterschiede in der Ermittlung des Einheitswertes, der Messzahlfestlegung und Ausnahmen von der Besteuerung (z.B. für kirchlichen Grundbesitz und gemeinnützige Einrichtungen).

Durchschnittlich ergeben die Gewerbe- und die Grundsteuern fast 98% der unmittelbaren gemeindlichen Steuereinnahmen. Andere Gemeindesteuern werden daher zurecht als Bagatellsteuern bezeichnet. Aus eigenen Steuern können die Gemeinden aber nur knapp 60% ihrer Steuereinnahmen erlösen. Betrachtet man die Bedeutung eigener Steuern an den gesamten Gemeindeeinnahmen, so sinkt dieser Anteil auf ca. 21% (vgl. Gemeindefinanzbericht 2005, in: Der Städtetag 5/2005, S. 6). Für die Finanzierung von Gemeindehaushalten hat daher das System des Finanzausgleichs mit den Elementen Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich zentrale Bedeutung. Ca. 33% aller Einnahmen stammen aus diesen Verteilungssystemen. Dem Thema Finanzausgleich ist der folgende Abschnitt gewidmet. Auch Einnahmen für unmittelbare Leistungen an den Bürger, finanziert über Gebühren und Beiträge oder Preise haben erhebliche Bedeutung. Mit speziellen Problemen marktgerechten Verhaltens haben wir uns im Kapitel 3 beschäftigt. Probleme der Gebühren- und Beitragsberechnung werden in der Verwaltungsbetriebswirtschaftslehre detailliert behandelt.

7.2.2 Finanzausgleich

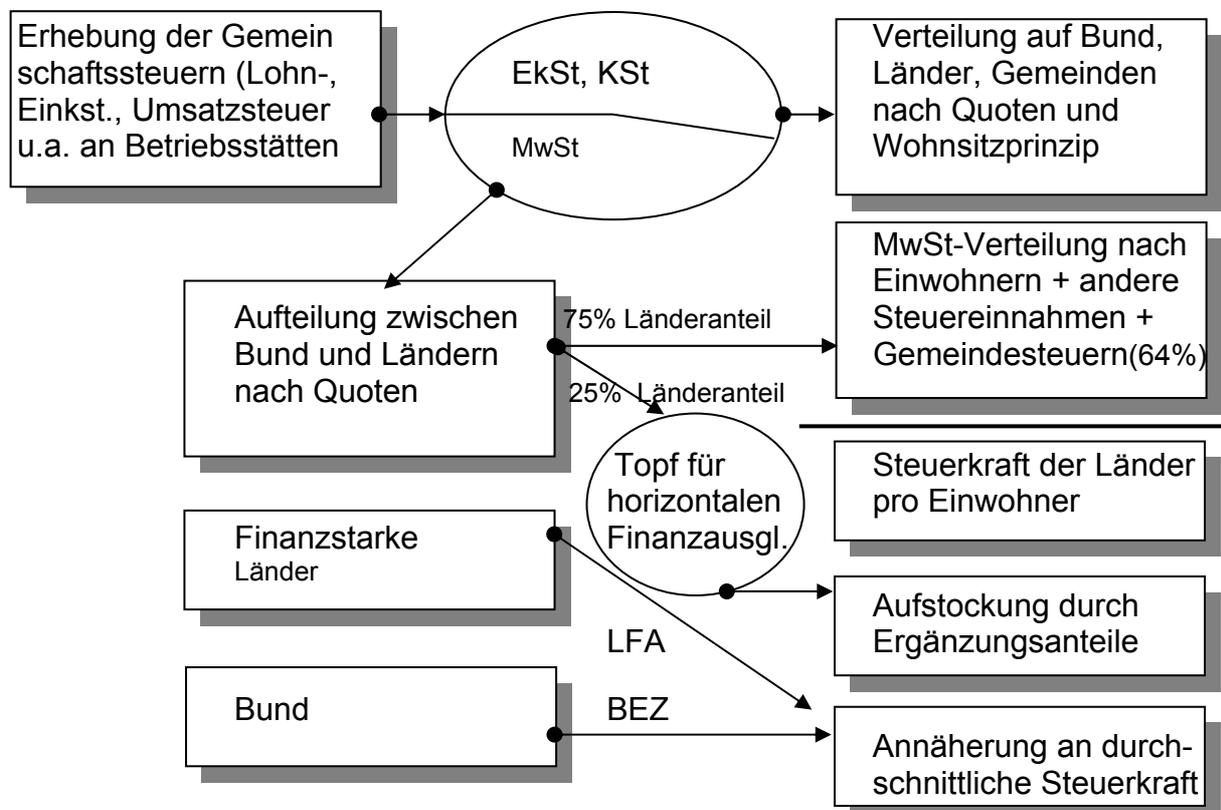
Im deutschen Steuersystem sind knapp 70% aller Steuern Gemeinschaftssteuern. Diese müssen auf drei Ebenen staatlicher Selbstverwaltung mit Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt werden um allen Gebietskörperschaften eine aufgabengerechte Finanzierung zu ermöglichen. Die in Abb. 7.5 ablesbare Ertragskompetenz für die Steuern einschließlich der gemeinschaftlichen Steuern ist bereits im Grundgesetz (Art. 106) geregelt. Dieses System wird als viel zu kompliziert, konflikträchtig und konsensbedürftig eingestuft. Daher gibt es seit Jahrzehnten nicht nur Bemühungen zur Reform der Kommunalfinanzen, sondern auch seit einigen Jahren den Versuch, das föderale System Deutschlands insgesamt und hierbei auch

die Finanzbeziehungen stärker zu entflechten. Bis zu einem Ergebnis dieser Bemühungen ist allerdings unverzichtbar, ein Grundverständnis dieser Finanzausgleichsstrukturen zu vermitteln, auch um die Reformbedürftigkeit zu verdeutlichen. Kriterien der Steuerverteilung sind nach der Verfassung ein „billiger Ausgleich“ zur „Deckung notwendiger Ausgaben“ sowie das **Verfassungsziel**, im Bundesgebiet eine „**Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse**“ zu gewährleisten. Wenn die Bundesrepublik Deutschland als ein System des kooperativen Föderalismus beschrieben wird und die Schwerfälligkeit politischer Entscheidungen als ein System der Politikverflechtung verschiedener staatlicher Ebenen, so findet dieses in der geltenden Finanzverfassung und im Finanzausgleich seinen Niederschlag.

Dieser Finanzausgleich umfasst neben den Gemeinschaftssteuern auch die Gewerbesteuerumlage der Gemeinden und ist mit den zwei Verrechnungsebenen des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs auf der Ebene der Flächenländer organisiert. Zum groben Verständnis dieser Systeme und der zusammenfassenden Übersicht in Abb. 7.7 soll der Weg der beiden wichtigsten Gemeinschaftssteuern vom Steuerzahler bis zu den empfangenden Gebietskörperschaften kurz geschildert werden. Der wichtigste Aspekt hierbei ist ein Verständnis der zugrundeliegenden Verteilungsprinzipien.

Abb. 7.7 System des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern in der BRD

Rechtsgrundlagen: Art. 106 (2), Nr. 3 und 107 GG (billiger bzw. angemessener Ausgleich der Finanzkraft, **Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse**), Finanzausgleichsgesetz (FAG)



Quelle: eigene Darstellung

- **Verteilung der Lohn-, Einkommens- und Körperschaftssteuern**

Der wesentliche Anteil der Steuern vom Einkommen mit über 70% wird mit den Lohnsteuern bei den für die Betriebe zuständigen Finanzämtern erhoben. Veranlagte Einkommenssteuern werden ergänzend an den Wohnsitzfinanzämtern der Steuerpflichtigen erhoben (oder erstattet). Körperschaftssteuern werden bei den Finanzämtern am Unternehmenssitz erhoben und dem entsprechenden Bundesland zugeleitet (Prinzip des örtlichen Aufkommens). Die Aufteilung dieser Steuereinnahmen erfolgt bei der Lohn- und Einkommenssteuer im Verhältnis 42,5% (Bund), 42,5% (Länder) und 15% (Gemeinden). Das entsprechende Verhältnis der Körperschaftsteuer ohne einen Gemeindeanteil ist je 50%. Allerdings werden die Lohn- und Einkommenssteuern seit 1970 nicht mehr der Gemeinde am Betriebssitz und Arbeitsplatz zugeteilt. Vielmehr erfolgt eine Umverteilung nach dem Wohnsitz des Einkommensempfängers (örtliche Zerlegung). Hiermit orientiert sich die primäre Steuerverteilung nicht an der Wertschöpfung in einer Gebietskörperschaft oder dem Inlandsprodukt (vgl. Kap. 5.1), sondern überwiegend am Einkommen der in einer Gebietskörperschaft lebenden Haushalte bzw. dem Inländer- oder Sozialprodukt.

- **Verteilung der allgemeinen Umsatzsteuer**

Auch die allgemeine Umsatz- oder Mehrwertsteuer wird dort erhoben, wo die Wertschöpfung der Unternehmen örtlich anfällt. Ihre Verteilung erfolgt dann nach Art. 106 und 107 GG allerdings auch im Grundsatz nach dem Wohnsitz der Einwohner. Die Umsatzsteuer ist das flexible Element der Steuerverteilung und soll mit einer Anpassung der prozentualen Anteile die Entwicklung der Aufgaben bzw. Ausgabenerfordernisse wiedergeben (Art. 106 Abs. 4 GG). Die derzeitige Aufteilung hierzu (Stand 2005) beträgt 51,4% für den Bund, 46,5% für die Länder und 2,1% für die Gemeinden. Vom Länderanteil werden 75% nach Einwohnerzahl verteilt, der Rest dient dem Ausgleich von Finanzkraftunterschieden.

- **Länderfinanzausgleich**

Für den Länderfinanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) gibt es im Grundsatz drei Probleme wirtschaftlicher Ungleichheit, zu deren Bewältigung mit dem Ziel Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Ausgleichszahlungen erforderlich sind bzw. organisiert werden. Das erste und traditionelle Problem sind Unterschiede der wirtschaftlichen Entwicklung in Westdeutschland, die letztlich Folgen ungleichzeitiger Industrialisierung und in jüngerer Zeit der Belastungen durch wirtschaftlichen Strukturwandel sind. So war in den Jahr-zehnten nach dem Kriege das schwach industrialisierte Bayern Empfängerland während heute Länder wie Rheinland-Pfalz oder das Saarland mit wirtschaftlichen Strukturproblemen Zahlungen erhalten.

Die zweite Problematik, die ebenfalls nun schon 35 Jahre zu Ausgleichsregelungen führt, ist das Stadtstaatenproblem. Mit der seit 1970 geltenden Steuerverteilung nach Wohnsitz der Einkommensempfänger bzw. Einwohnerzahl änderte sich die Finanzausstattung der wertschöpfungsstarken Stadtstaaten fundamental. Eine Steuerverteilung nur nach Einwohnerzahl hätte dem großstadttypischen Mehrbedarf an Infrastrukturen, die zugleich dem Umland zur Verfügung stehen, nicht entsprochen.

Das dritte Strukturproblem der Finanzverteilung ergab sich aus der deutschen Wiedervereinigung im Jahre 1990. Der wirtschaftliche Entwicklungsrückstand der DDR und die Vereinbarung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit einem 1:1 Umtauschkurs in DM führte in den 90er Jahren zu massiven Strukturproblemen der neuen Bundesländer. Diese wurden ab 1994 am Finanzausgleichssystem

beteiligt und erhalten derzeit bis 2019 zusätzliche finanzielle Hilfen aus dem Programm Aufbau Ost.

Das FAG ist in vielen Detailregelungen kompliziert und nur bedingt rational nachvollziehbar. Der Grundsatz ist allerdings ein einfacher Ausgleichsmechanismus. Zunächst werden die nach der Steuererlegung **pro Einwohner anfallenden Steuereinnahmen** (Steuerkraftmesszahl) berechnet. Hierbei findet auch ein Anteil der Gemeindesteuern (derzeit 64%) Berücksichtigung. Um die unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Länder zu vergleichbaren öffentlichen Leistungen zu befähigen, erfolgt dann eine Annäherung an die durchschnittliche Finanzausstattung. Hierzu dient zunächst der restliche Länderanteil der Umsatzsteuer. Für die weitere Annäherung an den Durchschnitt dient dann der eigentliche Länderfinanzausgleich, bei dem Bundesländer mit überdurchschnittlicher Steuerkraft pro Einwohner Mittel an die unterdurchschnittlichen Länder abgeben. Zur Bewältigung des Stadtstaatenproblems werden zum Ausgleich der strukturellen Unterschiede deren Einwohner (seit 1970 unverändert) mit dem Faktor 1,35 gewichtet.

- **Bundesergänzungszuweisungen und andere Bundeshilfen**

Neben dem eigentlichen Länderfinanzausgleich kann der Bund wirtschaftliche Strukturprobleme durch finanzielle Hilfen ausgleichen. Beispiele hierfür sind befristete Bundesergänzungszuweisungen für Länder mit extremer Haushaltsnotlage (Bremen, Saarland 1993-2004). Nach Art. 104a, Abs. 4 GG können auch Finanzhilfen zur Finanzierung bedeutsamer Investitionen als Wachstumsförderung gewährt werden. Diesem Grundgedanken folgt z.B. der Solidarpakt Ost. In der Vergangenheit gab es allerdings auch im FAG dauerhafte Bundesergänzungszuweisungen zur Hilfe für Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft.

Von diesen finanziellen Ausgleichsinstrumenten zu trennen ist die projektbezogene Mischfinanzierung bestimmter Programme nach Art. 91 a und b GG. Hierzu zählen der Hochschulbau, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Verbesserung der Agrarstruktur und der Küstenschutz. Zum Abbau solcher Mischfinanzierungen sind derzeit grundlegende Veränderungen geplant.

- **Kommunaler Finanzausgleich** (am Bsp. NRW)

Das zuvor beschriebene System der Zerlegung von Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern schafft bedenkliche finanzielle Ungleichgewichte nicht nur zwischen den Bundesländern. Das gleiche Problem stellt sich seit 1970 auch zwischen den Gemeinden. Waren vorher bei einer Steuerverteilung nach Unternehmenssitz vor allem Großstädte steuerstark. So stellt sich seither das umgekehrte Problem. Dieses wurde in den letzten 30 Jahren durch Prozesse der Stadt-Umland-Wanderung (Suburbanisierung) noch verstärkt. Da für eine wirtschaftliche Infrastrukturnutzung immer noch wesentliche zentrale Einrichtungen in den Großstädten vorgehalten und finanziert werden müssen, bedürfen diese auch einer überdurchschnittlichen Finanzausstattung. Dieses Problem wird mit Systemen des kommunalen Finanzausgleichs geregelt. Einige Kriterien der Steuerverteilung sollen hier am nordrhein-westfälischen Finanzausgleich veranschaulicht werden. Wer bereits den Länderfinanzausgleich als kompliziert empfindet, dem sei zur Lektüre das nordrhein-westfälische Gesetz zur Regelung der Zuweisungen ... an die Gemeinden und Gemeindeverbände in der jeweils aktuellen Fassung empfohlen (vgl. www.im.nrw.de). Der Grundgedanke dieses Gesetzes ist ein Steuerverbund, der die Gemeinden an den Landeseinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern und geringen Anteilen an

Landessteuern nach Bedarf beteiligt. Hierfür wird vorab eine zu verteilende Steuersumme als Anteil an den Gemeinschaftssteuern des Landes und der Grunderwerbssteuer festgelegt (§ 2). Die Höhe der **Schlüsselzuweisungen** für die einzelne Gemeinde richtet sich dann nach der eigenen **Steuerkraft** (§ 10) und nach dem **allgemeinen und spezifischen Ausgabebedarf**. Für den allgemeinen Ausgabebedarf spielt insbesondere die Größe der Gemeinde, die Trägerschaft für Schulen, die Bedeutung von Soziallasten und die zentralörtliche Bedeutung eine Rolle. Messziffern hierfür sind ein Einwohnermultiplikator von 100 bis 157 Prozent, die Gewichtung von Schülerzahlen unterschiedlicher Kategorien und zur Ermittlung von Soziallasten die Anzahl von Arbeitslosen gewichtet mit der Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Zentralität einer Gemeinde wird über die Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse ermittelt. Zusätzlich werden spezielle Ausgabebedarfe im Bereich der Investitionen und für die Bereiche Kultur, Sport, Ökologie/Altlasten, Stadterneuerung/Denkmalpflege usw. gesondert geregelt (§§ 17 –28).

7.2.3 Steuerreform und Reform der Finanzbeziehungen

„Selbst im Falle einer Revolution würden die Deutschen sich nur Steuerfrei, nie Gedankenfrei zu erkämpfen suchen.“ Hebbel, Tagebücher Mai 1836

Das Steuersystem und das System der Verteilung von Steuereinnahmen in Deutschland sind durch eine Vielzahl von Ansprüchen und eine hohe Komplexität gekennzeichnet. Defizite in den Haushalten der Gebietskörperschaften (vgl. Abschnitt 7.3) und die finanzielle Krise der sozialen Sicherungssysteme machen Änderungen unvermeidlich. Auch in einer Darstellung, die volkswirtschaftliche Probleme aus kommunaler oder regionaler Perspektive betrachtet, darf hierzu die Lösung nicht nur in einer Lastenverschiebung auf andere staatliche Ebenen gesucht werden. Die aktuellen Finanzierungsprobleme der Arbeitsmarktreformen zeigen Auswirkungen der reinen Problemverlagerung zwischen den Gebietskörperschaften, die man in der Steuerpolitik nicht wiederholen muss. Mögliche Änderungskonzepte der wissenschaftlichen und politischen Diskussion können aber in einer einführenden Darstellung nicht systematisch behandelt werden. Daher muss es hier genügen, einige zentrale Fragen der Steuerpolitik mit Gestaltungsalternativen thesen- und stichwortartig zusammenzutragen und auf weiterführende Literatur zu verweisen.

(1) Ist Deutschland ein Land mit niedrigen oder hohen Steuern im internationalen Vergleich? Wie können kommunale Leistungen finanziert werden, wenn sich (allg.) Steuern nicht erhöhen lassen?

Die Finanzpolitik der vergangenen Dekade wurde in Deutschland durch die Einschätzung bestimmt, strukturelle Probleme der Wirtschaft seien durch Steuersenkungen wirksam zu bekämpfen. So wollte die Bundesregierung vor 1998 die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere durch eine Steuerreform mit Steuersenkungen bekämpfen. Dieses wurde dann von der nächsten Bundesregierung nach 1998 in Kompromissen mit der Opposition in mehreren Schritten realisiert. Mit Erstaunen nimmt nun die Öffentlichkeit zur Kenntnis, dass sich die neue Bundesregierung der Großen Koalition auf Steuererhöhungen ab 2007 verständigt hat. Dieses scheint ein Widerspruch zu richtiger Konjunktur- und Strukturpolitik zu sein. h

These 1: Eine Antwort auf dieses Gestaltungsproblem soll hier nur die finanzpolitische Sicht zum Thema machen. Dabei erfordert die Erwartung der Bürger an ein sozialstaatliches Leistungsangebot auch eine entsprechende Finanzausstattung. Wie der internationale Vergleich von Steuer- und Abgabenquoten zeigt (vgl. Abb. 7.4), liegt die Steuerquote Deutschlands im europäischen Vergleich am unteren Rand. Die Abgabenquote bewegt sich im Mittelfeld. Will man die Lohnnebenkosten begrenzen, um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht noch unattraktiver werden zu lassen, so müssen die Steuern erhöht werden.

These 2: Kommunen können ihre eigenen Steuereinnahmen durch Steuerpolitik kaum beeinflussen. Einwohner zählen im Steuersystem mehr als wirtschaftliche Wertschöpfung. Das Ventil kommunaler Finanzen waren bisher Gebühren, Beiträge und privatrechtliche Entgelte. Der Versuch kommunale Haushalte durch Vermögensprivatisierung zu sanieren, droht, dieses Ventil zu schließen.

(2) Bedarf es einer weiteren Entlastung bei Spitzensteuersätzen, Unternehmenssteuern, Vermögen und Erbschaften?

Im internationalen Vergleich gibt es seit einigen Jahren, in der EU noch verstärkt durch die Steuerpolitik einiger Beitrittsländer, einen Steuersenkungswettbewerb. Dieser betrifft vor allem den Bereich der Unternehmenssteuern. Zugleich tritt an die Stelle der Versuche, über progressive Einkommenssteuern Umverteilung zu betreiben, eine Akzeptanz und Rechtfertigung von Ungleichheiten der Einkommensverteilung. Eine wichtige theoretische Begründung dieser Trends ist die sog. „Laffer-Kurve“. Hiermit wird der Zusammenhang zwischen staatlichen Einnahmen aus Steuern und dem Steuersatz bzw. der Steuerquote beschrieben.

Literaturhinweise:

Bundesministerium der Finanzen: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin 2003 – www.bundesfinanzministerium.de: Kurzzusammenfassung mit Tabellen und Schaubildern

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2003 bis 2005 – www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de;

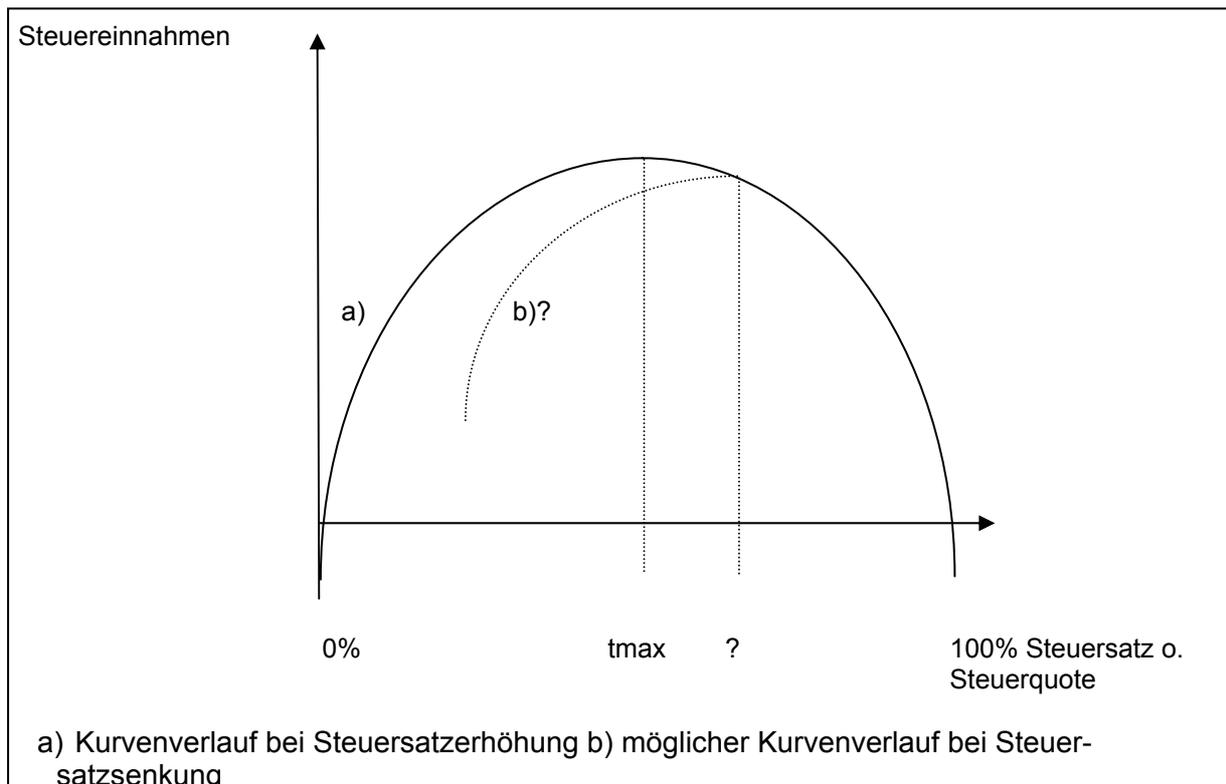
Bofinger, P.: Wir sind besser als wir glauben, München 2005

Sinn, H.-W.: Ist Deutschland noch zu retten, 7. Aufl., Berlin 2005, insb. S. 311-380

Mönnich, E.: Öffentliche und private Betriebe, Lehrinheit 5, Ergänzungsstudium Verwaltungsbwl, Hagen 2001

Dicke, H.; Glismann, H.H.: Privatisierungskataster. Ein Diskussionsbeitrag zur Sanierung Berlins, Kiel 2004

Abb. 7.8 Laffer-Kurve



Quelle: eig. Darstellung in Anlehnung an Dreyhaupt, Frechen, a.a.O., S. 226 sowie Pätzold, a.a.O., S. 345

A. Laffer, einer der Begründer der Angebotspolitik (s. Reaganomics in Kap. 4.2.5) skizzierte den logischen Zusammenhang zwischen dem Prozentsatz, mit dem eine bestimmte oder die gesamte wirtschaftliche Aktivität mit Steuern belegt wird und dem hieraus zu erwartenden Steueraufkommen für den Staat. Es erscheint plausibel, dass Steuereinnahmen unterproportional anwachsen, wenn der Steuersatz steigt. Die Ursachen sind Dämpfung des Anreizes für wirtschaftliche Aktivität und Steuerhinterziehung. Es erscheint ferner plausibel, dass wirtschaftliche Aktivitäten zum Erliegen kommen, wenn sie zu 100% besteuert werden. Die logische Folge ist die Annahme eines Steuereinnahmenmaximums zwischen den Extremen. Aus Sicht des Staates läge beim Einnahmenmaximum der optimale Steuersatz. Die zweite wertende Aussage Laffers und der Angebotsökonomien besteht darin, für westliche Industrieländer und insbesondere die europäischen Staaten mit aktiver Sozialpolitik eine Steuerquote rechts des optimalen Steuersatzes anzunehmen. Es ergibt sich der Schluss, Steuersenkungen würden zu erhöhten Steuereinnahmen führen. Dieses vermutete Ergebnis lässt sich allerdings durch die bisherigen Versuche der USA und anderer Länder aber auch der Bundesrepublik selbst bisher nicht bestätigen. Hierfür kommen mehrere Erklärungen in Betracht:

- Steuersatzsenkung bewirkt kurzfristig Einnahmeausfälle, langfristig Wirtschaftswachstum und höhere Steuern;
- der optimale Steuersatz ist situations-, verhaltens- und kulturabhängig sowie flexibel – in Krisensituationen akzeptieren Menschen höhere Steuern als im Normalfall;

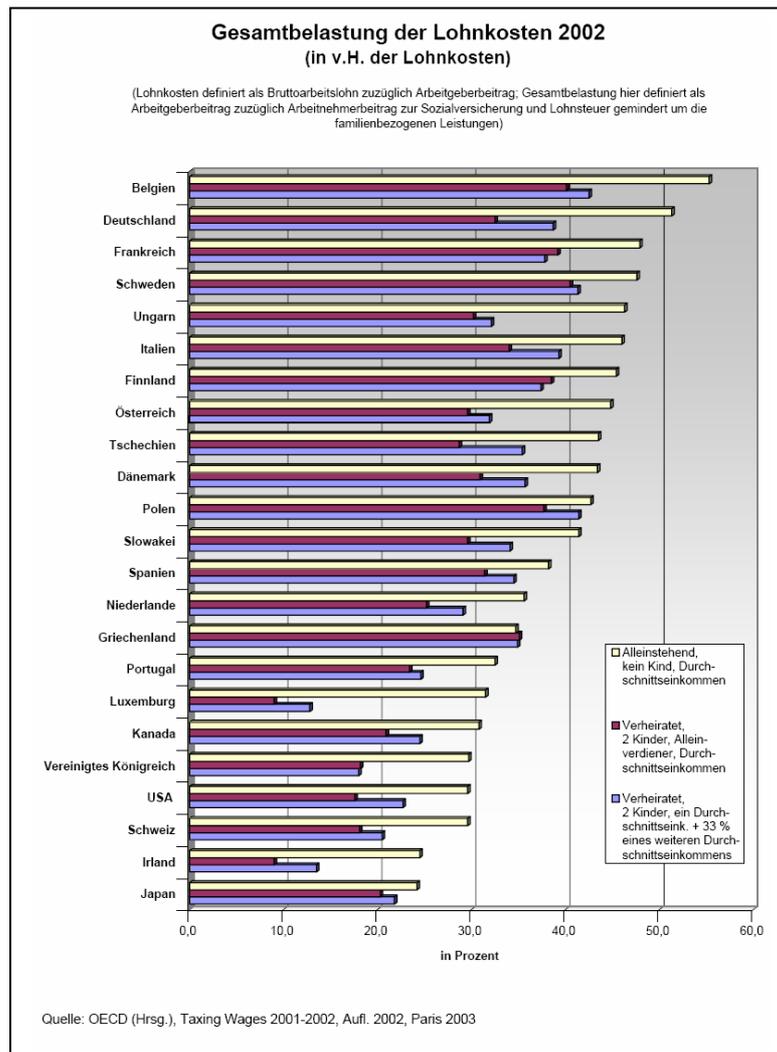
- durch Prozesse der Globalisierung und nicht stillgelegte „Steuroasen“ gibt es auch bei Steuersenkungen noch günstigere Alternativen und damit Einkommens- und Vermögensverlagerungen;
- Steuervermeidungsverhalten, welches nicht bestraft wurde, wird auch bei rückläufigen Steuersätzen nicht revidiert. Der Steuersatz ist daher nur eine Einflussgröße unter mehreren für die Höhe der Steuereinnahmen.

These 3: Ebenso wie es aus ökonomischer Sicht Fälle von **Marktversagen** gibt (vgl. Kap. 3), gibt es auch strukturelle Probleme staatlicher Koordinierung oder **Staatsversagen**. Ein unvermeidliches strukturelles Staatsproblem ist die Notwendigkeit Kollektivgüter bereitzustellen und für die Finanzierung gesetzlich legitimierten Zwang einzusetzen – hierin liegt jedoch zugleich ein unverzichtbarer Vorteil staatlicher Organisation von Leistungen. Die Forderung nach Bereitstellung öffentlicher Güter ist politisch leichter zu realisieren, als die Erhebung entsprechender finanzieller Mittel. Will man die sinkende Steuerquote revidieren, so erfordert dieses einerseits Aufklärung des Bürgers und andererseits europäische Steuerharmonisierung, die wohl kurzfristig nicht zu realisieren ist. Wenn daher der Steuerstaat auf erkennbare Finanzierungsgrenzen stößt, ist es erforderlich, sowohl das staatliche Leistungsspektrum kritisch zu überprüfen (Aufgabenkritik) als auch durch Finanzierungen nach dem Äquivalenzprinzip den Bereich zu erweitern, in dem sich öffentliche Institutionen marktnah verhalten ohne ihren öffentlichen Auftrag zu vernachlässigen.

(3) Müssen und wie können die Lohnnebenkosten gesenkt werden?

Bereits im Kapitel vier hatten wir die Höhe der Löhne und Lohnnebenkosten als Erklärung für Arbeitslosigkeit behandelt. Auch wenn umstritten ist, in welchem Maße Lohnunterschiede die Arbeitslosigkeit erklären können, besteht ein politischer Konsens, die Lohnnebenkosten in Deutschland nach Möglichkeit nicht weiter steigen zu lassen. Der Grund hierfür wird aus dem internationalen Vergleich der Lohnkostenbelastung durch staatliche Abgaben nachvollziehbar.

Abb. 7.9 Gesamtbelastung der Lohnkosten 2002



Quelle: BMF: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin 2003

Nach den Daten der Abbildung liegt Deutschland bei der Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich (unverändert) an der Spitze. Unterstellt man, dass die Höhe der Lohnkosten für die Arbeitsnachfrage, die Arbeitslosigkeit und die internationale Verlagerung von Beschäftigung nicht bedeutungslos ist, so ist das Ziel, Lohnnebenkosten zu senken, sinnvoll. Strittig ist dann, wie dieses Ziel zu erreichen ist. Logisch bietet sich vier mögliche Wege an:

- **Leistungskürzung, Selbstbeteiligung:** Da die Lohnnebenkosten insbesondere durch steigende Abgaben für die Sozialversicherungssysteme gestiegen sind, kann der Abgabenbedarf durch Leistungskürzungen unterschiedlichster Form (gedeckelte Budgets, Trennung zwischen Pflicht- und Wahlleistungen, Selbstbeteiligung an Leistungen, usw.) reduziert werden. Diese Möglichkeit erfordert eine Diskussion der Probleme einzelner sozialer Sicherungssysteme und wird hier nicht weiter behandelt.
- **Optimierung/Rationalisierung sozialer Leistungen:** Will man weder Leistungen kürzen, noch Abgaben erhöhen oder diese sogar senken, so bietet sich die Möglichkeit Konzepte, die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells für die öffentliche Verwaltung diskutiert werden auch auf die Erbringung sozialer Leistungen zu übertragen. Ferner wird diskutiert, ob die Privatisierung dieser Leistungen eine rationellere und kostengünstigere Erstellung bewirken kann.
- **Entlastung des Faktors Arbeit von allgemeinen gesellschaftlichen Lasten:** Über die Sozialversicherungssysteme werden allgemeine gesellschaftliche Probleme finanziert, die nicht nur die aktuellen Beitragszahler betreffen. Solche **versicherungsfremden Leistungen** sind z.B.
 - die Finanzierung von Renten für Aus- und Übersiedler, die eigene Versicherungsbeiträge im Arbeitsleben nicht in Deutschland entrichtet haben;
 - der Risikostrukturausgleich in der Krankenversicherung für die neuen Bundesländer mit zu geringem Beitragsaufkommen;
 - Elemente des Familienlastenausgleichs im Rentenversicherungssystem (Babyjahre) und in der Krankenversicherung (Mitversicherung von Familienangehörigen).Eine Lösung kann in einer Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus allgemeinen Steuereinnahmen liegen. Diese werden allerdings auch wieder direkt oder indirekt Arbeitnehmer treffen.
- Die vierte aktuell diskutierte Lösung liegt in einer **Verbreiterung der** mit Abgaben belasteten **Einkommensbasis** für die Sozialversicherungssysteme. Als Beispiel kann das Modell der Bürgerversicherung im Bereich der Krankenversicherung herangezogen werden. Ziel ist hier, die Kosten des Gesundheitssystems nicht nur dem Arbeitseinkommen anzulasten, sondern im Prinzip alle Einkunftsarten abgabepflichtig zu machen, um einen breiteren Solidarausgleich zu erzwingen. Hier stellen sich die gleichen Probleme, die oben bei der Einkommensbesteuerung und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit erörtert wurden.

These 4: Deutschland liegt zwar bei der generellen Abgabenlast im europäischen Mittelfeld, belastet aber zugleich den Faktor Arbeit besonders stark mit Abgaben für staatliche und soziale Zwecke. Bei fortschreitender internationaler Arbeitsteilung und Verlagerung selbst einzelner arbeitsintensiver Schritte in einer Wertschöpfungskette belastet dieses den Arbeitsmarkt. Sind Möglichkeit der Streichung überflüssiger Leistungen und der Leistungsoptimierung ausgeschöpft, müssen Wege beschritten werden um die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme zu verbreitern.

Literaturhinweise:

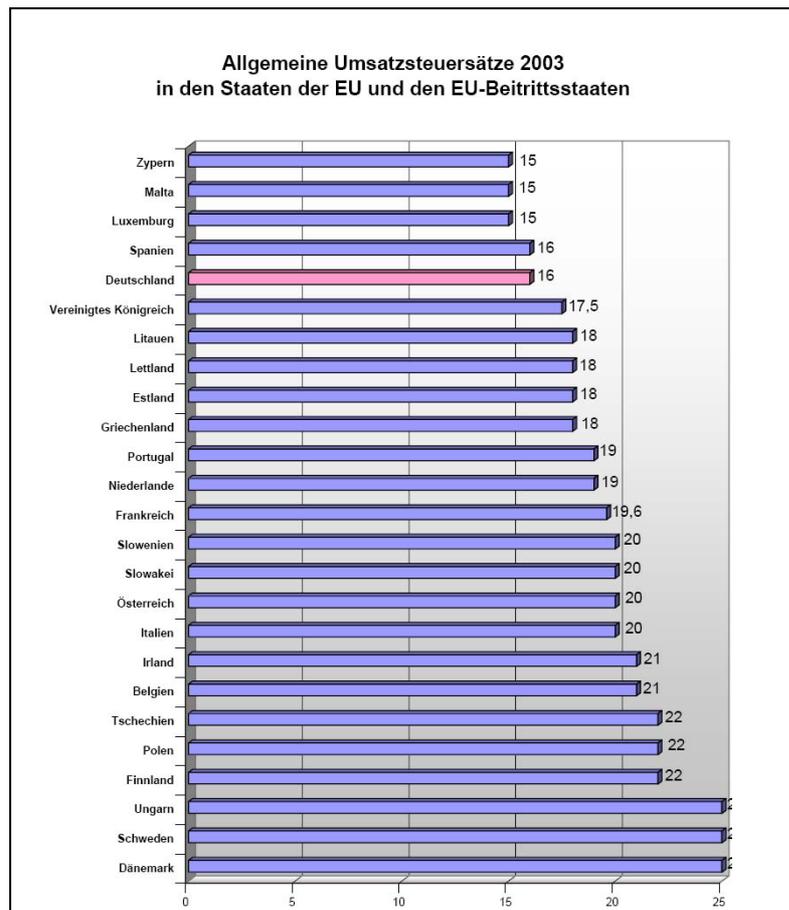
Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquetekommission Globalisierung der Weltwirtschaft, Drucksache 14/9200 vom 12.6.2002, insb. S. 234ff

Informationen zur politischen Bildung Globalisierung

(4) Soll die Steuerbelastung weiter von den direkten zu den indirekten Steuern verlagert werden?

Umstrittenste Ankündigung der neuen Bundesregierung im Regierungsprogramm war die beabsichtigte Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19% im Jahre 2007. In der Öffentlichkeit wird diese Absicht stark unter konjunkturellen Aspekten diskutiert. (Hierzu vgl. die Ausführungen zur konjunkturellen Arbeitslosigkeit in Kap. 4.) Die angekündigte Steuererhöhung entspricht zunächst unserer These 1, wenn angestrebt wird, eine weitere Erosion der Steuerquote zu vermeiden. Sie entspricht auch allgemeinen Ratschlägen angebotspolitisch orientierter Ökonomen, die im Steuersystem eine Verlagerung von der Einkommensbesteuerung zur Besteuerung des Konsums empfehlen. Die Begründung liegt hier in der vermuteten leistungshemmenden Wirkung der Einkommensbesteuerung und in der angenommenen Wachstumswirkung, wenn das Sparen und damit die Verfügbarkeit finanzieller Mittel für Investitionen steuerlich begünstigt werden. Ferner gibt es weitere pragmatische Argumente, die in der Diskussion um die Mehrwertsteuererhöhung bzw. Steigerung indirekter Steuern (wie z.B. auch Mineralölsteuer) zu prüfen sind. Hierzu zählen, wie oben schon erwähnt, der Besteuierungswiderstand und die Erhebungskosten. Für die Kommunen ist die Mehrwertsteuererhöhung insofern von Bedeutung, als ihnen ein prozentualer Anteil der Einnahmen zusteht. Schließlich hat auch erhebliche Bedeutung der internationale Vergleich von Steuersätzen. Wie Abb. 7.10 zeigt, befindet sich Deutschland hier bei der Mehrwertsteuer am unteren Rand.

Abb. 7.10



Quelle: BMF: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin 2003

Wie die Abbildung zeigt, hat Deutschland im europäischen Vergleich in der Umsatzbesteuerung noch Gestaltungspotentiale. Hierbei darf allerdings die Anfälligkeit zur Steuerhinterziehung z.B. bei internationalen Scheingeschäften nicht außer Acht gelassen werden.

These 5: In Deutschland wird die Frage der Besteuerung von Verbrauch oder Einkommen in starkem Maße ideologisch diskutiert. Sowohl der internationale Vergleich als auch die Vorstellung von Besteuerungsgrundsätzen zeigte, dass beide Besteuerungsarten spezifische Vor- und Nachteile haben und daher nebeneinander genutzt werden müssen. Die Frage einer Mehrwertsteuererhöhung sollte daher pragmatisch geprüft werden. Aus kommunaler Sicht bietet sie den Vorteil, über garantierte Anteile an der Mehrwertsteuer Schritte zu einer kommunalen Wertschöpfungssteuer als Ersatz für die Gewerbesteuer zu machen. Allerdings hat die Mehrwertsteuer noch den Nachteil, dass ihre Verteilung nach Art. 107 GG an den Einwohnermaßstab gebunden ist. Kommunale Anstrengungen zur Stärkung des Steueraufkommens werden hierbei nicht belohnt.

(5) Wie kann der Konflikt zwischen Finanzautonomie und solidarischem Ausgleich in einem Bundesstaat gelöst werden?

Erster Verfassungsgrundsatz für das Finanzwesen der Bundesrepublik Deutschland ist nach Art 104a die finanzwirtschaftliche Autonomie der Gebietskörperschaften: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“ Die folgenden Verfassungsbestimmungen bis Art. 115 GG und die hierzu bisher beschlossenen Gesetze machen allerdings deutlich, dass die Ausnahme aus dem letzten Halbsatz des Grundsatzes die Regel darstellt. Deutschland hat ein System der Politikverflechtung, bei dem der Bund Gesetze beschließt, die von den Ländern oder Gemeinden zu erfüllen und oft auch zu bezahlen sind. Als Beispiel kann die Verpflichtung zum Angebot von Kinderbetreuungseinrichtungen durch die Gemeinden angeführt werden. Umgekehrt sind vor allem die Länder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung an einer Vielzahl von Entscheidungen des Bundesgesetzgebers beteiligt. Finanzwirtschaftlich führt diese Politikverflechtung zu einer Vielzahl von Mischfinanzierungen und zu klärenden Problemen. Vor allem, wenn Länder und/oder Gemeinden im Rahmen der Auftragsverwaltung Aufgaben für den Bund erledigen (jüngstes Beispiel: Betreuung von Langzeitarbeitslosen durch die Bundesagentur für Arbeit, durch Arbeitsgemeinschaften oder durch Gemeinde oder Landkreise) stellt sich die Frage, welche Haushalte welchen Anteil an den finanziellen Lasten tragen. Aktuell versuchen Bund und Länder im Rahmen der Föderalismusreform die Aufgaben zwischen diesen Ebenen klarer zu trennen, die in der Verfassung vorgesehenen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a und b GG) zu reduzieren und auch den Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze zu reduzieren. Offen ist, ob diese Reform auch in einem zweiten Schritt mit einer Reform der Finanzbeziehungen verbunden werden kann.

These 6: Die Föderalismusreform erfordert auch eine Reform der Finanzbeziehungen. Eine klarere Abgrenzung der von Bund, Ländern und Gemeinden im Bundesstaat zu erfüllenden Aufgaben erfordert auch Klarheit, ob die jeweilige Organisationsebene zur Aufgabenerfüllung finanzwirtschaftlich autonom imstande ist. Das Verfassungsziel einheitlicher Lebensverhältnisse erfordert nicht zwingend zentralstaatliche Regelungen für die Aufgabenerfüllung. Es erfordert aber schon eine aufgabenangemessene und damit ausgleichende Finanzausstattung.

Literaturhinweis:

BMF: Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden

Finanzverfassungsordnung, Berlin 2005: Fakten zur geltenden Finanzverteilung

BVG: Urteil vom 11.11.1999 – Az. 2 BvF 2/98, 3/98, 1/99 und 2/99: Vorgaben für eine verfassungsgemäße Finanzausgleichsregelung (Maßstäbengesetz).

(6) Bewirken die geltenden Systeme des Finanzausgleichs eine Übernivellierung? Stellen sie eine sinnvolle Antwort auf die Probleme des demografischen Wandels dar?

Jedes Finanzsystem, welches wie das im Abschnitt 7.2.2 skizzierte deutsche System der Verteilung von Gemeinschaftssteuern, durch den Zugriff vieler Beteiligter auf eine Gemeinschaftskasse geprägt ist, führt zu Konflikten. Jedes Jahressteuergesetz kennt daher vor dem Beschluss in Bundestag und Bundesrat diesen Streit um die zu verteilende Masse. Auch die ständigen Klagen zwischen Gebern und Nehmern in den Finanzausgleichssystemen fast schon Rituale, die den Kompromiss für neue Regelungen begleiten. Hierbei beklagen Nehmerländer die Ausgleichszahlungen erhalten die unzureichende Finanzausstattung. Geberländer monieren, dass ihnen nach den Ausgleichszahlungen weniger Mittel pro Einwohner zur Verfügung stehen als den Empfängerländern (Übernivellierung). Experten beklagen einen systemimmanenten Verschuldungsanreiz. Nicht jedes dieser Argumente ist berechtigt. Dennoch ist die Frage angebracht, ob ein derart konflikträchtiges und konsensbedürftiges System für aktuelle Herausforderungen der Finanzpolitik noch angemessene Lösungen bieten kann. Diese Herausforderungen betreffen:

- das Anwachsen der Zahl von Gebietskörperschaften, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Dieses Problem betrifft Bundesländer, die vor dem Verfassungsgericht auf Sanierungshilfen klagen und Kommunen, die chronisch keine verfassungsmäßigen Haushalte beschließen können. Die Haushaltsnotlage lässt sich u.a. an einer relativen Überschuldung feststellen (vgl. Abschnitt 7.3).
- Die fehlende Fähigkeit der meisten neuen Bundesländer, Mittel aus dem Solidarpakt 2, die durch Infrastrukturinvestitionen eine Angleichung der Wirtschaftskraft bis zum Jahre 2019 bewirken sollten, tatsächlich hierfür auszugeben.
- Die Bewältigung von Problemen des demografischen Wandels hinsichtlich der öffentlichen Organisation und der öffentlichen Finanzen. Das Schrumpfen und Altern der Bevölkerung bis 2050 führt zur Notwendigkeit die Struktur öffentlicher Ausgaben ebenso zu überprüfen wie auch Fragen der Gebietsreform neu zu diskutieren. Da die Verteilung der Steuern stark einwohnerabhängig erfolgt, gibt es eine Tendenz zur ruinösen Einwohnerkonkurrenz der Gebietskörperschaften. Dieses Problem ist nicht allein durch Änderungen des Finanzausgleichs zu lösen.

These 7: Ob ein System getrennter Einnahmen für Gebietskörperschaften zu einer besseren Aufgabenerfüllung in einem föderalen System führt als eine konflikträchtige Gemeinschaftskasse lässt sich nicht abstrakt beantworten. Bei großen Unterschieden in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen ohne Ausgleichszahlungen nicht realisierbar. Unverändert strittig ist vor allem die Wahl von Verteilungsmaßstäben, die sowohl Anreize zur Erzielung von Steuereinnahmen bieten als auch eine bedarfsgerechte Verteilung nach „objektiven Kriterien“ eines Maßstäbengesetzes ermöglichen.

Literaturhinweis:

Bundesverfassungsgericht: Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11.11.1999

(7) Bietet das Konzept des Konkurrenzföderalismus eine realisierbare Alternative zum kooperativen Föderalismus?

Im Kontrast zur deutschen Diskussion um die Steuer- und Finanzverteilung wird in regelmäßigen Abständen auch das amerikanische System als Alternativmodell bemüht. Für ein Grundverständnis der Unterschiede soll die nachstehende Skizze sorgen.

Abb. 7.11 Kooperativer vs. Konkurrenzföderalismus

Beispiele	BRD	USA
Finanzpolitik	Ausgleich nach Bedarf (Einwohner ggf. gewichtet)	no bailing out - keine Ausgleichszahlungen
Steuerpolitik	(überwiegend) gemeinsame Steuern und Steuersätze	Steuerautonomie, Hebesatzautonomie
Leistungs- politik	Politik- und Verwaltungs- verflechtung	Funktionstrennung, Autonomie bei Leistungsniveaus
Tarifpolitik	einheitliche Tarif- und Besoldungsniveaus	Starke Entlohnungsdifferenzen im öffentlichen Dienst
Probleme:	fehlende Anreize für Wirtschaftsförderung und das Eintreiben von Steuern Konkurrenz über Leistungsniveaus	Ungleichheit im föderalen System Verschärfung von Entwicklungsdivergenzen Ausgleich über Mobilität

In kooperativen föderalen Systemen kommt es zu Spannungen, wenn erhebliche Belastungen zu bewältigen sind. Solche Belastungen sind z.B. die Integration von wirtschaftsschwachen Beitrittsländern innerhalb der Europäischen Union oder der Bewältigung des Anpassungsprozesses nach der deutschen Wiedervereinigung. Hier erscheint insbesondere den jeweiligen Nettozahlern in einem Finanzsystem der Konkurrenzföderalismus die bessere Alternative.

These 8: Konkurrenzföderalismus mit einem offenen Markt und voller Mobilität für Güter, Dienste, Kapital und Arbeitnehmer ist nur bei begrenzten Wohlstandsunterschieden möglich. Die Wirtschaftsintegration innerhalb der NAFTA (North American Free Trade Association) scheitert an fehlenden Bemühungen um Konvergenz. Zwischen den USA und Mexico gibt es unverändert wenig durchlässige Grenzen. Die Schwierigkeiten im kooperativen Föderalismus in Deutschland (aber auch in der erweiterten europäischen Union) sind der Preis für die Wiedervereinigung (und die Erweiterung des europäischen Marktes).

Literaturhinweis:

Kommission für Zukunftsfragen – amerikanisches System: no bailing out – Europäische Kommission: 2. Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel 2001; 3. Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg 2004

7.3 Staatsverschuldung

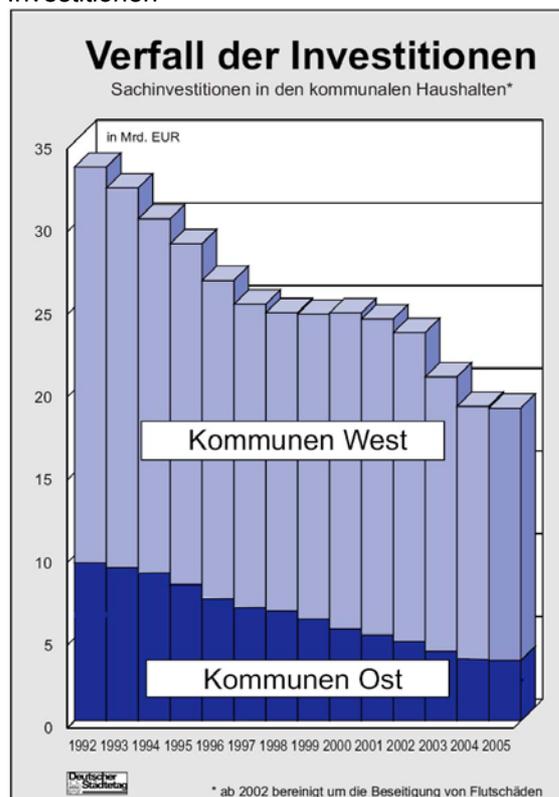
„Ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart. Sie kann zu hoch, sie kann schlecht verwaltet, sie kann falsch verwendet werden, aber vorhanden ist sie immer; es hat nie einen civilisierten Staat ohne Staatsschuld gegeben, und wird, ja es soll nie einen solchen geben.“

Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft 1871

Klagen über eine schlechte Finanzlage und zu hohe öffentliche Schulden sind nichts Neues. Ins öffentliche Bewusstsein ist diese Klage für Deutschland jedoch durch die nun schon seit fünf Jahren andauernde Verletzung der Verschuldungskriterien des Maastrichter Vertrages über die Europäische Währungsunion gerückt. Diese Verschuldungsgrenzen wurden auf deutsches Verlangen Bestandteil der Einführung des Euro und auch dauerhafter Maßstab für die Fiskalpolitik der europäischen Länder. Ziel dieser Forderung war die Sicherung der Währungsstabilität. Nun ist Deutschland selbst nicht imstande die Nettokreditaufnahme (NKA) aller öffentlichen Haushalte auf 3% des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen und lag im Jahre 2004 bei einer Schuldenstandsquote von 66,4% des BIP und damit deutlich über dem Zielwert von 60%.

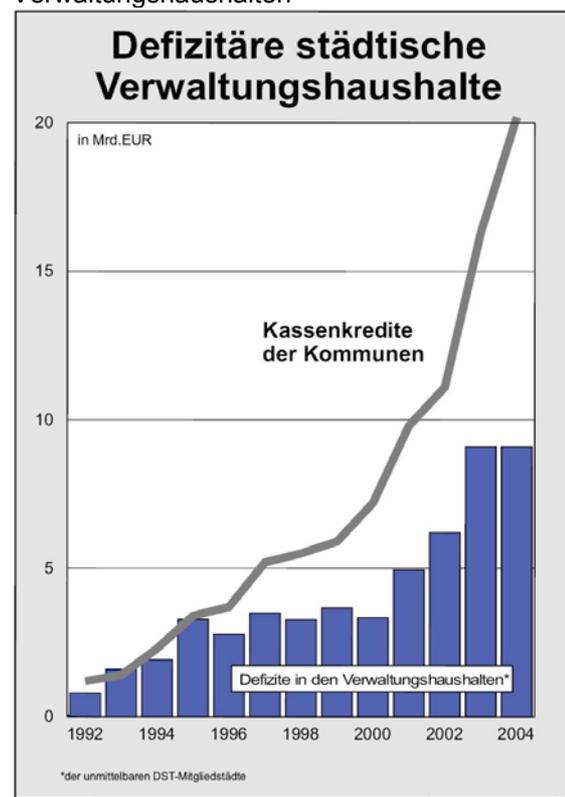
Die Gesamtverschuldung deutscher öffentlicher Haushalte lag im Jahre 2005 nach Angaben des Sachverständigenrates bei 1465 Mrd. €. Hiervon entfielen ca. 891 Mrd. oder 61% auf den Bund, 459 Mrd. oder 31% auf die Länder und der Rest von ca. 115 Mrd. oder 8% der Schulden auf die Gemeinden. Diese Daten vermitteln den Eindruck, das Verschuldungsproblem sei im wesentlichen ein Problem von Bund und Ländern. Das ist allerdings nicht der Fall, wenn man sich zwei wesentliche Informationen aus dem aktuellen Gemeindefinanzbericht betrachtet.

Abb. 7.12 Entwicklung kommunaler Investitionen



Gemeindefinanzbericht 2005 des Deutschen Städtetages

Abb. 7.13 Defizitentwicklung in kommunalen Verwaltungshaushalten



Gemeindefinanzbericht 2005 des Deutschen Städtetages

Den Abbildungen ist erstens zu entnehmen, dass die Investitionen der Gemeinden, gemessen in Mrd. €, absolut rückläufig sind. Damit sinkt zugleich der Spielraum für – im konjunkturellen Normalfall – verfassungsmäßige Neuverschuldung. Ferner wird deutlich, dass immer mehr Städte ihre laufenden Ausgaben nicht mehr aus laufenden Einnahmen finanzieren können. Die Defizite der Verwaltungshaushalte wachsen an. Besonders drastisch ist der Anstieg der Kassenkredite. Diese Kreditform ist eigentlich nur als kurzfristige Überbrückungsfinanzierung gedacht und sinnvoll. Ihr Anwachsen kann als Indikator der kommunalen Haushaltsengpässe gedeutet werden. Diese Hinweise zeigen, dass mögliche Maßgrößen der Staatsverschuldung kurz zu betrachten sind.

Tab. 7.14 Maßgrößen der Staatsverschuldung

Indikator	Aussagekraft
Gesamtverschuldung (absolut)	gering – geeignet nur für Schuldenuhren zum Erschrecken der Bürger
Gesamtverschuldung pro Kopf	etwas aussagekräftiger, weil die Größe der Gebietskörperschaft berücksichtigt wird
Gesamtverschuldung in % des BIP/BSP	Indikator für die Schuldenlast im Verhältnis zu Wertschöpfung bzw. Einkommen
Nettokreditaufnahme in % des BIP/BSP	Indikator für Belastungen aus aktuellem Haushalt im Verhältnis zur steuerbaren Basis
Zins-Steuer ^{*)} -Quote	Finanzierbarkeit der Gesamtverschuldung bzw. des Schuldendienstes in Relation zu allg. Zwangseinnahmen
Zins-Einnahmen-Quote	Finanzierbarkeit der Gesamtverschuldung in Relation zu allen Einnahmen (ohne NKA)
Zins-Gesamtausgaben-Quote	Eingrenzung der Handlungsfähigkeit durch Schuldendienst für Gesamtverschuldung

^{*)}Zinsausgaben/(eigene Steuereinnahmen + gesetzl. zustehende Einnahmen wie LFA o. Schlüsselzuweisungen)

Die unterschiedlichen Maßgrößen der Staatsverschuldung verfolgen das Ziel, die Belastbarkeit der Gebietskörperschaft bzw. die Belastungsgrenzen deutlich zu machen. Hierfür ist wichtig, wo Erfahrungen aus der Verschuldung von Privathaushalten oder Unternehmen übertragbar sind (und wo nicht). Die Verschuldungsfähigkeit von Haushalten oder Unternehmen ergibt sich zunächst aus aktuellem Einkommen bzw. Einnahmeüberschüssen und den Zukunftserwartungen hierzu. Hieraus soll der Schuldendienst (Zinsen) und i.d.R. auch die Tilgung getragen werden. Als ergänzendes Bonitätskriterium von Haushalten und Unternehmen wird die Bereitstellung belastbarer Sicherheiten (z.B. Eintragung von Grundschulden) genutzt. Im Insolvenzfall dienen diese Vermögensgegenstände als Pfand. Auf öffentliche Verschuldung übertragbar ist die Höhe der Einnahmen oder Steuereinnahmen als Indikator dafür, welche Zinsausgaben sich der Staat leisten

kann ohne andere notwendige Aufgaben (gemessen am Anteil an den Gesamtausgaben) zu vernachlässigen. Da der Staat dauerhaft existiert und Einnahmen erzielt muss er Schulden nicht netto tilgen. Pfandrechte an öffentlichem Vermögen spielen für Staatskredite keine Rolle, da sich öffentliches Vermögen nur im Ausnahmefall veräußern lässt. Als Maßgröße für die Einnahmeerwartungen des Staates lässt sich auch die Entwicklung der Wertschöpfung nutzen. Für Gemeinden ist dabei wegen der Steuerverteilungskriterien das BSP aussagekräftiger als das BIP. Nach der Vorstellung von Maßgrößen für das Problem Staatsverschuldung ist zu erörtern, ob entsprechend dem Eingangszitat von Steins Staatsschulden tatsächlich unvermeidlich sind. Dieses soll im folgenden durch kurze Gegenüberstellung von Pro- und Kontra-Argumenten geschehen.

(1) Womit kann Staatsverschuldung gerechtfertigt werden?

- **Äquivalenzprinzip**

Öffentliche Investitionen haben eine lange Nutzungsdauer. Die Verschuldung verteilt die Belastung auf die Zeit der Nutzung. Damit tragen die aktuellen Nutzer jeweils die Kapitalkosten (Verzinsung) und die Kosten für die Instandhaltung. Diese Kosten würden sich allerdings reduzieren lassen, wenn es möglich wäre, wenigstens einen Teil der Investitionen aus Steuereinnahmen zu finanzieren.

- **Generationenausgleich**

Außergewöhnliche Belastungen für einen Staat (Kriege, Katastrophen, politische und wirtschaftliche Umbruchsituationen wie die Wiedervereinigung) führen für befristete Zeit zu stark ansteigendem Investitionsbedarf. Diese Belastung sollte nicht nur eine aktuelle Gruppe von Steuerzahlern treffen. Die Staatsverschuldung verteilt solche Belastungen auf mehrere Generationen.

- **Antizyklische Fiskalpolitik**

Staatliches Deficit-Spending während einer Konjunkturkrise oder Depression kann Massenarbeitslosigkeit und Wachstumseinbrüche verhindern. Dieser Verschuldung müsste jedoch eine Einschränkung der Staatsausgaben (Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen) in Boomphasen gegenüberstehen. Zur Reform der Maastricht-Kriterien wurde z.B. die Flexibilisierung der Verschuldungskriterien diskutiert: Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf 3% des BIP im mittelfristigen Durchschnitt.

- **Finanzierung rentabler Investitionen**

Öffentliche Verschuldung kann für die Finanzierung rentierlicher Investitionen erfolgen. D.h. die Ersparnisse, die mit Hilfe der Investitionen gemacht werden können sind größer als die zu zahlenden Zinsen, die für den Kredit aufgebracht werden müssen. Um derartige aus verwaltungsbetrieblicher Sicht rentablen Investitionen zu ermöglichen, sollten die Haushaltsverantwortlichen auch interne (verzinsliche) Kredite vergeben, die über Kürzungen im Haushaltssoll künftiger Wirtschaftsjahre finanziert werden. Allerdings dieses Vorgehen nur solche Investitionen (z.B. Maßnahmen zur Energieeinsparung im Gebäudebestand) die sich durch unmittelbare Ausgabenreduktion der entsprechenden Verwaltungseinheiten in den Folgejahren bezahlt machen. Viele Investitionen wirken sich aber nur positiv auf den gesamten Haushalt einer Gebietskörperschaft aus.

- **Kapazitätseffekt öffentlicher Investitionen**

Öffentliche Investitionen, die nicht für die einzelne Verwaltungseinheit rentabel sind können trotzdem für die Gebietskörperschaft oder den Staat insgesamt aus

volkswirtschaftlicher Sicht vorteilhaft sein. Öffentliche Investitionen steigern das Wirtschaftswachstum, wenn sie Voraussetzung oder fördernde Rahmenbedingung privater Aktivitäten sind (Infrastrukturinvestitionen). Wirtschaftswachstum kann höhere Steuereinnahmen ermöglichen. Investitionen können für Gemeinden auch über die Erhöhung der Einwohnerzahl rentierlich sein.

(2) Was spricht gegen Staatsverschuldung?

• **Verdrängungswirkung staatlicher Verschuldung (Quellentheorie)**

Staatsverschuldung erhöht die Kreditnachfrage und damit indirekt auch die Zinsen als Preis für Kredite. Steigende Zinsen können bewirken, dass private Investitionen wegen teurerer Kredite oder der höheren Attraktivität von Geldmarktanlagen im Vergleich zu Realinvestitionen unterbleiben. Als Gegenargument ist zu berücksichtigen, dass das Kreditangebot elastisch ist (Geldschöpfungskapazität des Bankensystems vgl. Abschnitt 7.4, ausländische Geldmärkte). Ferner führen staatliche Investitionen als öffentliche Aufträge zu zusätzlicher Liquidität im privaten Sektor der Wirtschaft. Eine Ausweitung der Staatsverschuldung muss daher nicht automatisch eine Verdrängung privater Investitionen nach sich ziehen (**Fontänentheorie**). Als Indikator für die Wirkung kann das Niveau der Zinsen für langfristige Kredite zur Beurteilung herangezogen werden.

• **Inflationswirkung der Staatsverschuldung**

Staatsverschuldung und erhöhte Staatsausgaben bewirken einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. In einer gesamtwirtschaftlichen Boomsituation (ausgelastete Kapazitäten) aber auch im Falle eines Anstiegs der Kreditzinsen oder bei Marktmacht von Anbietern haben die erhöhten Staatsausgaben eine inflationssteigernde Wirkung.

• **Wirkung auf die Einkommensverteilung**

Die vom Staat zur Finanzierung seiner Verschuldung ausgegebenen festverzinslichen Wertpapiere werden nicht von allen Teilen der Bevölkerung gleichmäßig als Vermögensanlage genutzt. Daher verdienen an der Staatsverschuldung auch nur Schichten der Bevölkerung mit einer höheren Sparquote. Die Belastung in Form höherer Steuern trifft aber alle Steuerzahler.

• **Belastung künftiger Generationen**

Heutige Staatsverschuldung ohne produktive Effekte belastet die künftige Generation von Steuerzahlern ohne dass sie einen Vorteil davon haben. Daher sollen laufende (konsumtive) Ausgaben in den Haushalten nicht über Verschuldung finanziert werden. Allerdings ist die Abgrenzung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben strittig und beide Arten der Ausgaben können positive Zukunftswirkungen haben.

Die vorstehend aufgelisteten Argumente bieten eine Entscheidungshilfe, ersetzen aber nicht die Beurteilung der Staatsverschuldung am konkreten Investitionsobjekt (z.B. mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Methoden der Investitionsrechnung oder volkswirtschaftlicher Methoden wie der Kosten-Nutzen-Analyse). Sie können auch für die Beurteilung konkreter Ansätze der Nettokreditaufnahme in einem Haushalt allenfalls Ansatzpunkte der Bewertung bieten. Hierfür ist ergänzend zu berücksichtigen, nach welchen Kriterien Staatsverschuldung nach dem Grundgesetz und den einschlägigen Haushaltsgesetzen zulässig ist.

(3) Wann ist Staatsverschuldung in Deutschland zulässig?

„Art. 115. (Kreditbeschaffung)

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.“

Die im vorstehenden Zitat aus dem Grundgesetz enthaltene Regelung findet sich inhaltsgleich im Haushaltsgrundsätzegesetz und auch in den Landeshaushaltsordnungen. Sie gilt damit für alle Ebenen des Bundesstaates. Wegen der Genehmigungspflicht von Gemeindehaushalten wird hier allerdings die Einhaltung von Verschuldungsgrenzen auch unter dem Gesichtspunkt der Fähigkeit zum Schuldendienst restriktiver geprüft. Für den Regelfall bindet die Verfassung staatliche Kredite an die Obergrenze der im Haushaltsjahr getätigten Investitionsausgaben. Haushaltswirtschaftlich wird der Investitionsbegriff auf alle Ausgaben für nicht geringwertige Sachgüter außerhalb des Verteidigungshaushaltes begrenzt. Damit wird z.B. ausgeschlossen Investitionen in das Humankapital, gleich Ausgaben für Bildung, Forschung usw., über Kredite zu finanzieren. Der Sinn der Vorschrift liegt in einer Begrenzung der Staatsverschuldung mit dem Ziel intertemporaler Äquivalenz. Wie oben mit den Argumenten Äquivalenzprinzip und Generationenausgleich ausgeführt, wird Staatsverschuldung mit der Finanzierung von Infrastrukturen begründet, die auch den künftigen Steuerzahlern zur Verfügung stehen. An dieser Regelung wird aus wirtschaftlicher Sicht in mehrfacher Hinsicht Kritik geübt:

- Der Investitionsbegriff ist nicht eindeutig abgrenzbar und damit in der jetzigen Handhabung partiell willkürlich. Die als Beispiel angeführten Bildungsausgaben haben i.d.R. eine deutlich längere Nutzungsdauer als viele Sachinvestitionen, die häufig auch nicht im engeren Sinne betriebswirtschaftlich oder volkswirtschaftlich rentierbar sind sondern nur mit ergänzenden konsumtiven Ausgaben einen Nutzen entfalten.
- Das Ziel, den Schuldendienst an dem für künftige Steuerzahler nutzbaren Infrastrukturbestand zu orientieren, wäre nur erreichbar, wenn man die zulässige Jahresverschuldung nicht an den Investitionsausgaben orientieren würde, sondern nur an den Nettoinvestitionen. Dieses würde erfordern, von den Investitionsausgaben die Abschreibungen abzuziehen. Mit dem Vordringen des Neuen Steuerungsmodells über die kommunale Haushaltswirtschaft zu den Ländern und zum Bund sollte sowohl die Ermittlung von Abschreibungen als auch von Vermögensbeständen haushaltswirtschaftlich möglich werden.
- Den aktuellen Investitionsausgaben des Staates steht seit Anfang der 90er Jahre zunehmend der Tatbestand von Desinvestition gegenüber. Zur Finanzierung von Haushaltslücken wird öffentliches Vermögen zur Erzielung einmaliger Einnahmen veräußert. Eine wirtschaftlich korrekte Interpretation von Art. 115 GG würde somit

neben dem Abzug der Abschreibungen auch die Verminderung um Einnahmen aus Veräußerungserlösen erfordern.²¹

Die Kritik an Art. 115 GG als unzureichende Verschuldungsbremse ist aber nicht allein auf den Investitionsbegriff begrenzt. Die folgende Ausnahmeregelung für Verschuldung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes wird in den letzten Haushaltsjahren bei anhaltender Wachstumsschwäche der Wirtschaft zu einer Dauerlegitimation zusätzlicher staatlicher Verschuldung. Da die Formulierung jeder Regierung erheblichen Ermessensspielraum bietet, wird sie kritisiert. Andererseits erwartet die Verfassung vom staatlichen Haushalt ganz offensichtlich ein Eingreifen in der Wirtschaftskrise:

„Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“ (Art. 109 (2) GG)

Die hierfür zu klärende ökonomische Frage besteht darin, ob staatliche Verschuldung in der Wachstumskrise nachhaltig helfen kann und wo Grenzen staatlicher Leistungsfähigkeit in dieser Situation liegen. Die Antwort hierauf ist je nach wirtschaftspolitischer und –theoretischer Position sehr unterschiedlich (vgl. Kap. 4.2.5).

²¹ Vgl. Andel, Norbert: Wie über Vermögensveräußerungen der Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt wird, in: Wirtschaftsdienst Heft 8 1998, S. 457-459

7.4 Grundinformationen zum Thema Geldtheorie und Geldpolitik

Die Zeiten, in denen das Recht Münzen zu prägen bei den Städten lag, sind in Deutschland lange vorbei. Ausnahmesituationen, in denen Städte bei galoppierender Inflation Notgeld ausgaben, wie zu Beginn der Weimarer Republik liegen ebenfalls viele Jahrzehnte zurück. Mitarbeiter in kommunalen oder regionalen Gebietskörperschaften oder öffentlichen Unternehmen benötigen Kenntnisse über Geldtheorie und Geldpolitik daher nur als wichtige Rahmenbedingung ihres Handelns. Geldpolitik beeinflusst die Zinssätze für kurz- und langfristige Kredite und damit die Finanzierungsbedingungen staatlicher Verschuldung. Inflation beeinflusst die Möglichkeiten exakter Haushaltsplanung und stellt eine Rahmenbedingung für die Kalkulation kommunaler Gebühren dort wo z.B. Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt werden. Allgemeine Informationen zur Geldtheorie und Geldpolitik sind in vielen Lehrbüchern der Volkswirtschaftslehre enthalten. Ausführliche Informationen zur Thematik in allgemein verständlicher Form bietet auch die jährlich von der Deutschen Bundesbank herausgegebene Broschüre Geld & Geldpolitik. Die folgende Kurzzusammenfassung konzentriert sich daher auf das begriffliche „Notgepäck“ und wenige zur Bundesbankbroschüre ergänzende Problemskizzen.

7.4.1 Grundbegriffe zum Thema Geld

(1) Gelddefinitionen

In einem engen Verständnis ist Geld das jeweilige **gesetzliche Zahlungsmittel** eines Landes. Nach einem weiteren Begriffsverständnis ist Geld **jedes Mittel das Geldfunktionen erfüllt**.

(2) Geldfunktionen

Primäre Geldfunktion und historischer Entstehungsgrund für Geld ist die **Tauschfunktion**. Zur Erleichterung des Gütertausches bedienten sich Menschen allgemein akzeptierter Güter mit „Wert“. Je höher der Grad der Arbeitsteilung in einer Gesellschaft ist, umso dringender ist zur Realisierung von Gütertauschvorgängen ein allgemein akzeptiertes Tauschmittel.

Weitere Geldfunktionen sind die Nutzung als **Wertmaßstab** und als **Wertaufbewahrungsmittel**. So wird der Preis von Gütern in Geldeinheiten i.d.R. durch Märkte festgelegt und die Wertschöpfung im BIP ebenfalls. Sparen aber auch Geldhorten findet statt, weil Menschen ihr Vermögen vermehren wollen oder weil sie mit dem Besitz von Tauschmitteln Sicherheit verbinden (Vorsichtskasse).

Neben den rein ökonomischen Geldfunktionen hat die Entscheidungsfreiheit eines Landes über die Geldversorgung auch eine politische Dimension. So stellt Deutschland in der derzeitigen Wirtschaftskrise fest, dass eine autonome Geldpolitik im Eurosystem nicht mehr möglich ist. Viele Länder halten deshalb an einer eigenen Währung fest auch wenn die hiermit verbundene **Autonomie** in Zeiten global verbundener Geldmärkte drastisch eingeschränkt ist.

(3) Geldarten

Als Geldarten werden unterschieden:

- **Warengeld** – gibt es, wenn Sachgüter wie z.B. Edelmetalle in einer Gesellschaft Geldfunktionen übernehmen;
- **Münzgeld** – mit den Varianten Vollwertprägungen (=Edelmetallmünzen) und Scheidemünzen, bei denen die nationalen Regierungen als Inhaber des

Münzregals (Prägerecht) an der Wertdifferenz zwischen den genutzten Legierungen und dem Münzwert verdienen;

- **Papiergeld** – mit den Varianten Papiergeld mit Deckungszusage und ohne Deckungszusage. Beim Papiergeld mit Deckungszusage verspricht die ausstellende Zentralbank dem Eigentümer den Umtausch z.B. in Gold. Währungssysteme mit Deckungszusage spielen heute keine Rolle mehr. Der Wert des Geldes wird in einem Wirtschaftssystem durch die Güter- und Dienstleistungsproduktion gesichert.
- **Buchgeld** – als virtueller Geldbestand durch Transaktionen zwischen Zentralbank und Geschäftsbanken und den Geschäftsbanken mit ihren Kunden.

(4) Geldmenge

Die Summe dieser Geldbestände mit Ausnahme des Warengeldes ergibt die in einer Volkswirtschaft im Umlauf befindliche **Geldmenge** (M für money). Hierbei werden je nach der Fristigkeit von Buchgeldanlagen drei Geldmengendefinitionen unterschieden:

M1 = Bargeld + Sichtguthaben (= täglich verfügbare Kontobestände)

M2 = M1 + Termingelder bis 2 Jahre und Sparguthaben mit 3monatiger Kündigungsfrist

M3 = M2 + Instrumente der kurzfristigen Geldanlage (wie Geldmarktfondzertifikate)

(5) Geldschöpfung

Mit dem Begriff Geldschöpfung wird das in Umlauf bringen und zusätzliche Entstehen von Geld in einer Volkswirtschaft bezeichnet. Zentrales Merkmal ist dabei, das neues Geld nicht nur durch die Zentralbank erzeugt werden kann, sondern Buch- oder Giralgeld auch zusätzlich im Bankensystem selbst entsteht. Aus diesem Grunde unterscheidet man zwei Stufen der Geldschöpfung.

Primäre Geldschöpfung: In Umlauf bringen von Bargeld (Münzen, Banknoten) durch die Zentralbank und das Einräumen von Sichtguthaben für Geschäftsbanken durch die Zentralbank. Hierbei erhalten die Geschäftsbanken einen verzinnten Kredit mit unterschiedlicher Laufzeit gegen Sicherheit. Hierzu im Überblick im nächsten Abschnitt.

Sekundäre Geldschöpfung: Geschäftsbanken können Einlagen ihrer Kunden als Liquidität nutzen. Hieraus vergebene Kredite erhöhen die Geldmenge, wenn die Kreditnehmer keine Barabhebung vornehmen. Es entsteht neues Buchgeld. Dieser Prozess zusätzlicher (multipler) Geldschöpfung wird durch die **Barquote** (= Umfang in dem Bankkunden ihren Geldbestand in Bargeld halten) und die **Mindestreserve** als geldpolitisches Steuerungsinstrument begrenzt.

Abb. 7.15 Entwicklung der Geldmenge im Euroraum aus SVR 05/06 einfügen

7.4.2 Instrumente der Geldmengen- und Geldmarktsteuerung

Wegen der Möglichkeit zur Geldschöpfung im Bankensystem besteht eine zentrale Aufgabe der staatlichen Zentralbanken darin, nicht nur die Wirtschaft bedarfsgerecht mit Geld als notwendiges Tauschmittel zu versorgen, sondern auch die im Umlauf befindliche Geldmenge zu steuern. Hierfür verfügt die Europäische Zentralbank (EZB) als steuernde Einheit im Europäischen Währungssystem über eine Vielzahl von einzelnen Steuerungsoptionen. Die Details hierzu vermittelt die Broschüre Geld & Geldpolitik im Abschnitt „Die Geldpolitik des Eurosystems“.

(1) Mindestreserve

Größtes Instrument zur Steuerung der Geldschöpfung ist der **Mindestreservesatz**. Hiermit kann die EZB eine Verpflichtung der Geschäftsbanken zur Liquiditätssicherung regeln. 2% des Bestandes an Buchgeldeinlagen auf Girokonten, Termingeldeinlagen und Geldmarktpapieren müssen von der Geschäftsbank auf dem eigenen Konto bei der Zentralbank gehalten werden. Dieses Mindestreservesoll muss nur im Monatsdurchschnitt eingehalten werden. Ferner wird die Mindestreserve von der EZB (im Unterschied zur Bundesbank) als Einlage zum Hauptrefinanzierungssatz verzinst um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.

Abb. 7.16 Leitzinsen der EZB und Entwicklung der Zinsen am Geldmarkt aus Geld & Geldpolitik oder SVR 05/06 einfügen

(2) Leitzinsfestlegung durch Offenmarktpolitik

Bei der Offenmarktpolitik agiert die Notenbank als Handelspartner im Kauf und Verkauf von Wertpapieren. Erhebliche Bedeutung haben daneben **Wertpapierpensionsgeschäfte**. Hierbei stellt die Zentralbank den Kreditinstituten für einen begrenzten Zeitraum ein Guthaben gegen das als Sicherheit übereignete bzw. als Pfand überlassene Wertpapier zur Verfügung. Im Rahmen dieser Hauptrefinanzierungsgeschäfte wird den Banken 75% ihrer Liquidität durch Ausschreibung für jeweils eine Woche bereitgestellt. Der hierfür von der Zentralbank vorgegebene bzw. sich am Markt bildende Zinssatz wird als Hauptrefinanzierungssatz bezeichnet. Neben der Bereitstellung kurzfristiger Liquidität verfügt die EZB auch über längerfristige Finanzierungsinstrumente, die den Banken nach dem Muster des in Deutschland früher üblichen Rediskontkredites (Inzahlungnahme bundesbankfähiger Wechsel) über einen Zeitraum von drei Monaten Planungssicherheit verschaffen (Basistender).

(3) Ständige Fazilitäten

Neben der hier nur angedeuteten Vielzahl von Instrumenten der EZB zur Feinsteuerung von Geldmarkt und Geldmenge in der Offenmarktpolitik verfügt sie mit den ständigen Fazilitäten über zwei Instrumente zur Begrenzung der Tagesgeldzinsen. Die **Spitzenrefinanzierungsfazilität** verschafft Banken, die bei Offenmarktoperationen oder im Handel zwischen den Banken leer ausgegangen sind, Geld gegen Sicherheit als Übernachtskredit. Dagegen bietet die **Einlagefazilität** den Banken die Möglichkeit überschüssige Liquidität über Nacht verzinst bei der EZB anzulegen. Beide Operationen erfolgen auf Initiative der Geschäftsbanken. Keine Bank wird daher für einen kurzfristigen Kredit mehr zahlen als für die Spitzenrefinanzierungsfazilität verlangt wird und Geld unterhalb der Einlagefazilität anbieten.

7.4.3 Inflation und Deflation als zentrale Probleme der Wirtschafts- und Geldpolitik

(1) Begriffliche Grundlagen

Inflation ist der Fachbegriff für kontinuierlichen Anstieg des Preisniveaus für Güter und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft. Umkehrt bezeichnet Inflation natürlich auch die kontinuierliche Entwertung des Geldes als Zahlungs- oder Wertaufbewahrungsmittel und Wertmaßstab.

Deflation als Gegenbegriff kennzeichnet die kontinuierliche Senkung des Preisniveaus für Güter und Dienste oder die Geldwertsteigerung.

Beide Erscheinungsformen der Geldwertveränderung sind bei Überschreiten kritischer Grenzen für eine Volkswirtschaft schädlich.

Dieses lässt sich am Besten an historischen Extremerfahrungen veranschaulichen. Im 20. Jahrhundert hat Deutschland nach zwei verlorenen Kriegen die Erfahrung drastischer Geldentwertung mit einem Austausch der Währung machen müssen. In den Anfangsjahren der Weimarer Republik folgte dem verlorenen ersten Weltkrieg (mit geschrumpfter ziviler Wertschöpfung) die Auflage von Reparationszahlungen (Versailler Vertrag) und nach Rückstand bei den Reparationsleistungen die Besetzung des Ruhrgebietes durch Frankreich. Die Regierung unterstützte die Streikenden aus der Staatskasse. Die schon vorher beschleunigte Notenpresse hatte keine Grenze mehr. Das Währungssystem brach in einer Hyperinflation zusammen. Die gleiche Erfahrung folgte dem verlorenen zweiten Weltkrieg. Die Wertlosigkeit des bedruckten Geldes wurde in der Nachkriegszeit allein durch Bezugsscheinsysteme für die knappen Güter kaschiert. Warenhortung konnte allein durch den Schnitt der Währungsreform und die Einführung der DM beendet werden. In beiden Fällen extremer Inflation gab es nicht nur massive Einwirkungen auf die reale Wirtschaft und den Gütermarkt sondern auch Folgen für die Einkommens- und Vermögensverteilung. Sachwerteigentümer und Schuldner hatten Vorteile. Geldeigentümer, Gläubiger von Geldschulden und Bezieher von Einkommen in Geldwerten wurden weitgehend enteignet.

Die Folgen von Deflation zeigten sich nach dem schwarzen Freitag an der New Yorker Börse am 25.10.1929. Das Platzen einer Spekulationsblase löste eine Weltwirtschaftskrise mit Überproduktion, Massenarbeitslosigkeit, Firmenzusammenbrüchen und längerfristig sinkenden Preisen aus. Hiervon hat sich die Weltwirtschaft bis zum 2. Weltkrieg nicht nachhaltig erholt. Die deutsche Wirtschaft konnte die negativen Folgen von Deflation und Depression nur durch staatliche Regulierung (Arbeitsdienst, Rüstungsproduktion, Autobahnbau usw.) kaschieren.

Aus diesen historischen Erfahrung schien man 1944 mit dem Vertrag von Bretton Woods und der Etablierung internationaler Institutionen zur Stabilisierung von Wechselkursen und den an der Weltwirtschaft beteiligten nationalen Währungen die notwendigen Konsequenzen gezogen zu haben. Dieses muss allerdings heute skeptischer gesehen werden. Die Phase fester Wechselkurse insbesondere zur Leitwährung Dollar wurde 1973 mit dem Vietnamkrieg und der ersten Ölkrise beendet. Die fortbestehenden internationalen Institutionen (Internationaler Währungsfond, Entwicklungsbank, World Trade Organization) haben seitdem zwar weiteren Abbau von Handelsschranken angestrebt. Die internationalen Geldmärkte sind jedoch durch Instabilitäten und wachsende Risiken gekennzeichnet.

Ein dem folgendes Phänomen der 70er und beginnenden 80er Jahre war die **Stagflation**. Dieses ist ein aus Inflation und Stagnation zusammengesetzter Begriff und kennzeichnet das gleichzeitige Auftreten von Inflation und Arbeitslosigkeit. Die Ursachen werden unter der Anbieterinflationstheorie behandelt und verbinden sich in der Literatur mit der Verschiebung der **Phillips-Kurve**, die den Zielkonflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität darstellt, im Zeitablauf.

(2) Wie wird Inflation oder Deflation gemessen?

Die tatsächliche Preissteigerung in einem Land setzt sich aus einer Vielzahl einzelner Preisveränderungen zusammen, die nie exakt erfasst werden können. Daher bedarf die Messung von Geldwertveränderungen eines zweckentsprechenden

Erfassungskonzepts. Dieses Konzept beruht auf der Ermittlung von unterschiedlichen Preisindexreihen. Der prominenteste Preisindex ist hier der **Verbraucherpreisindex**, bei dem zunächst ein Warenkorb für die von privaten Haushalte typischerweise gekauften Güter und Dienste gebildet wird. Diese müssen im Warenkorb mit ihrem Anteil an den Gesamtausgaben der Haushalte gewichtet werden. Im Anschluss kann für die Güter und Dienste der Preis durch Testkäufe ermittelt werden. Hieraus ergibt sich dann für eine konstante Warenkorbstruktur der Preisindex.

Beispiel: Warenkorb 2000 * Preise 2000 = 100
Warenkorb 2000 * Preise 2005 = 108,5
Warenkorb 2000 * Preise 2006 = 110,8

Aus diesen Indexwerten lässt sich die Preissteigerungsrate zum Vorjahr ableiten. Für unser Beispiel ergibt sich der Dreisatz:

$108,5 = 100; 110,8 = X$ und $X = 102,1$ oder eine Preissteigerung zum Vorjahr um 2,1%.

Neben dem Verbraucherpreisindex gibt es eine Vielzahl weiterer Preisindizes, die vom Statistischen Bundesamt routinemäßig für unterschiedlichste Zwecke erhoben werden. Die betrachteten Gütergruppen und ihre Gewichte unterscheiden sich, nicht allerdings die Messmethodik und damit auch die möglichen Fehlerquellen. Diese lassen sich auf drei Ursachen zurückführen:

- Erhebungsfehler (wenn z.B. Testkäufer in ihrem Verhalten vom Durchschnittsbürger abweichen),
- Warenkorbfehler – nur für einen konstanten Warenkorb lassen sich Preisveränderungen im mehrjährigen Vergleich isoliert erfassen. Dieser Warenkorb entspricht aber im Zeitablauf immer weniger dem tatsächlichen Verbraucherverhalten und muss deshalb ca. alle fünf Jahre angepasst werden.
- Qualitätsveränderungen – auch wenn sich die Struktur der Güter und Dienste im Warenkorb nicht verändert, so verändert sich doch die Qualität der einzelnen Güter. Technischer Fortschritt wird i.d.R. mit Qualitätsverbesserungen einhergehen. Da diese nicht erfasst werden können, überschätzt der Verbraucherpreisindex die Inflationsrate systematisch.

Für internationale Wohlstands- und Kaufkraftvergleiche ist daneben die Erfassung von Kaufkraftstandards (KKS) entwickelt worden. Hierbei wird für landestypische Warenkörbe ermittelt, wie viel sich die Bürger für eine bestimmte Währungsmenge kaufen können. Diese Methode vermeidet die zweite Fehlerquelle weil der Warenkorb jedes Jahr angepasst wird. Sie eignet sich allerdings weniger für Vergleiche im Zeitablauf.

(3) Was sind Inflationsursachen?

Zur Geldentwertung gibt es als klassische Erklärung die **Geldmengeninflationstheorie**. Hier wird die Ursache für Geldentwertung in Fehlern der Geldpolitik gesehen. Insbesondere die bedenkenlose Vermehrung des Geldumlaufes durch Regierungen, die hierin eine Lösung für fehlende Steuereinnahmen sehen, bietet viele historische (und aktuelle) Beispiele dieser Inflationserklärung.

Die Quantitätsgleichung $M_T * v = Y_r * P$

mit

 M_T = Geldmenge (für Transaktionszwecke) v = konstante Umlaufgeschwindigkeit des Geldes Y_r = reales Sozialprodukt und P = Preisniveau

wird als gültig angesehen. Daher sollte die Geldmenge mit der Produktionskapazität einer Volkswirtschaft wachsen. Ein schnelleres Geldmengenwachstum führt zu Preisniveausteigerungen.

Die Beobachtung, dass das Ausmaß der Geldentwertung mit dem Konjunkturzyklus schwankt und insbesondere in Boomphasen stärker ansteigt, bot den Anlass für einen alternativen Erklärungsansatz. In der **Nachfrageinflationstheorie** (demand pull) wird die Ursache der Geldentwertung in einer im Verhältnis zum Angebotspotential der Wirtschaft zu großen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gesehen.

Nachfrageinflationstheorie

Die Ausgangsbedingung

Gesamtwirtschaftliche Nachfrage > Gesamtwirtschaftliches Angebot

(d.h. Summe geplanter Ausgaben: (d.h. geplante Erlöse – Menge * Preis -

- privater Konsum, - private Investitionen, aller anbietenden Unternehmen)

- Staatsverbrauch, - Exportnachfrage)

bewirkt zunächst Mengenanpassung:

- Lagerbestände sinken, - die Kapazitätsauslastung steigt, - Lieferfristen steigen,

danach Preisanpassungsprozesse:

- zunächst steigen Güterpreise, - dann steigen Faktorpreise (Löhne, Gewinne, Mieten, ...),

- hieraus folgt eine erneute Nachfragesteigerung.

Ergebnis: nachfrageinduzierter Inflationsprozess – Voraussetzung: flexible Geldversorgung

Auch wenn diese Voraussetzung wie seit dem Jahre 2001 eindeutig nicht vorliegt, gibt es Preissteigerungen. Wenn weder die Geldpolitik der Zentralbank noch die überbordende gesamtwirtschaftliche Nachfrage eine Erklärung hierfür bieten, lässt sich diese Preissteigerung mit der **Anbieterinflationstheorie** (cost push) erklären. Hier bieten sich staatlich administrierte Preise, Marktmacht in Monopolen oder Oligopolen, die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften oder die Marktmacht ausländischer Anbieter als mögliche Erklärungsursachen an. Derzeit wird unsere Inflationsrate z.B. in starkem Ausmaß durch Energiepreissteigerungen bei importierten Rohstoffen bestimmt. Dieser Effekt wird allerdings bei unvollkommenem Wettbewerb auf den Märkten für Strom und Gas durch gewinnsteigernde Tarifpolitik der Energielieferanten verstärkt.

Anbieterinflationstheorie

Ausgangsbeobachtung:

Auch bei stagnierender (o. rückläufiger) gesamtwirtschaftlicher Nachfrage steigt das Preisniveau.

Potenzielle Ursachen:

- Kostenerhöhungen bei Löhnen, Mieten, Zinsen, importierten Rohstoffen, ...
- Gewinnerhöhungen d.h. Versuch der Unternehmen die Gewinnmarge zu steigern
- Anstieg staatlich administrierter Preise Gebühren, Preise die staatlicher Aufsicht unterliegen

Gemeinsames Merkmal:

Markt-
macht

Folge geplanter Preiserhöhungen:

Gesamtwirtschaftliches Angebot > Gesamtwirtschaftliche Nachfrage

Mögliche Anpassungsvorgänge:

- a) Nachfrager reagieren auf steigende Preise mit Mengenreduktion: Lagerbestände steigen, Preise sinken;
- b) Unveränderte Nachfragemengen bei veränderten Preiserwartungen: Einkommen oder Kreditnachfrage muss steigen. Beginn einer Preis-Lohn-Spirale

(4) Warum sind Inflation und Deflation schädlich?

Inflation und Deflation wurden bei den Begriffserläuterungen an historischen Beispielen bereits als schädliche Entwicklungen für eine Volkswirtschaft charakterisiert. Folgende Argumente hierzu lassen sich zusammenfassen:

Inflationwirkungen

- ⇒ Nachteile für Bezieher fixer Nominaleinkommen (Renten, AIGII, BAFöG) bei unterdurchschnittlicher oder verzögerter Einkommensanpassung;
- ⇒ Flucht in Sachwerte bei einem Realzinssatz < 0 ; Geld verliert Wertaufbewahrungsfunktion;
- ⇒ Reale Einnahmeerhöhung für den Staat durch Steuerprogression bei Einkommenssteuer;
- ⇒ Beeinträchtigung der Koordinationsfunktion von Märkten: Indikatorwirkung der Preise für das Verhalten der Nachfrager leidet bei Inflationserwartung.

Deflationwirkungen

- ⇒ Deflation tritt in Verbindung mit geringen Wachstumsraten oder schrumpfender Wirtschaft auf und verstärkt die Depression;
- ⇒ Warten auf sinkende Preise lohnt sich für die Nachfrager, dies verstärkt die Nachfragerlücke;
- ⇒ Kapazitäten der Wirtschaft sind nicht ausgelastet, Lagerbestände werden entwertet, ruinöse Konkurrenz und Firmenschließungen prägen die Angebotsseite der Wirtschaft.

7.4.4 Euro als gemeinsame Währung: eine Bilanz erster Erfahrungen

Abschließend zu diesem Kapitel soll noch kurz auf das Thema Umstellung von DM auf Euro eingegangen werden. Allgemeine volkswirtschaftliche Diskussionen in Europa waren in den letzten 30 Jahren seit dem Einbruch des Systems fester Wechselkurse oft von den Risiken und Chancen eines europäischen Währungssystems geprägt. Seit der deutschen Wiedervereinigung gab es insbesondere in Deutschland eine erbitterte fachliche aber auch öffentlich-emotionale Debatte zum Euro. Seit dem 1.1.1999 ist der Euro als Recheneinheit Realität, die Umrechnungskurse wurden fixiert. Seit dem 1.1.2002 wurde das neue Geld fast reibungslos eingeführt. Emotionale „Teuro“-Diskussionen sind abgeflaut. Die Menschen haben sich an das neue Geld gewöhnt. Gerade deshalb ist aber die Frage sinnvoll ob denn die hiermit verbundenen Ziele erreicht wurden bzw. wie bezüglich der so lange diskutierten Argumente in der Einführungsphase die bisherigen Erfahrungen aussehen.

Ziele der Euro-Einführung und Realisation

1. Gemeinsame Währung als stabiler geldpolitischer Rahmen für den gemeinsamen Wirtschaftsraum
Einführung des Euro ist technisch-institutionell gelungen und wurde von den Märkten akzeptiert; eine gemeinsame Währung weist größere Stabilität gegen Spekulationsversuche auf als vorherige Systeme fester Wechselkurse in der EU (Währungsschlange).
2. Weitere Liberalisierung des EU-Binnenmarktes: keine Grenzen für Menschen, Waren, Kapital und Dienstleistungen
Gemengelage von Fortschritten und Anpassungsproblemen: insbesondere die Anpassungsprozesse als Folge der EU-Osterweiterung sind noch lange nicht abgeschlossen und lösen auch Schwierigkeiten bei der weiteren Marktintegration aus. Bsp.: Debatte um die Einführung der Dienstleistungsrichtlinie.
3. Harmonisierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EU
Währungsstabilität durch Fiskalpolitik nach Maastrichter Kriterien; Vorteile für Handel, Export und Beschäftigung:
Immer mehr Länder haben bei geringem Wirtschaftswachstum in Europa Schwierigkeiten die Stabilitätskriterien einzuhalten. Dennoch ist die Währungsstabilität allenfalls durch importierte Inflation gefährdet. Ein Integrationsprozess zu abgestimmter europäischer Wirtschaftspolitik ist bei stagnierender Verfassungsdebatte nicht erkennbar. Innerhalb der EU und im Euro-Raum gibt es expandierende Gewinnerländer (Bsp.: Irland).

Thesen zu weiteren Argumenten in der Euro-Debatte

1. **Verbesserung der Handelsbedingungen: Ausschluss des Wechselkursrisikos für die Wirtschaft**
Die Expansion des „Exportweltmeisters“ deutsche Wirtschaft vollzieht sich mit erheblichem Anteil innerhalb der Europäischen Union und der Eurozone. Hierhin gehen ca. 60% aller Exporte. Das Wechselkursrisiko dieser Exporte ist beendet. Weitere Wechselkursrisiken reduzieren sich, wenn (zunehmend) Kaufverträge in Euro abgeschlossen werden.
2. **Ausschluss von Devisenspekulation**
Innerhalb der EU mit dem Versuch der Zentralbanken noch unabhängiger

Währungen, den Wechselkurs zum Euro stabil zu halten, deutlich reduziert. International lässt sich Devisenspekulation bei wachsendem Volumen der Finanzmarkttransaktionen (Kasinokapitalismus) nicht ausschalten.

3. **Förderung einer einheitlichen Wirtschaftspolitik und politischen Integration**
Die europäische Integration vollzieht sich als Echternacher Springprozedion: Nach der Euro-Einführung und Osterweiterung verzögern die ausgelösten Anpassungsprozesse die weitere wirtschaftliche Integration. Die Nationalstaaten wollen keine wirtschaftspolitischen Kompetenzen nach Brüssel verlagern. Der politische Integrationsprozess (Verfassungsreferenden) ist ausgesetzt. Diese Situation kann allerdings nicht allein dem Euro angelastet werden.
4. **Stärkung der Macht der EU – Unabhängigkeit vom Dollar**
Der Euro hat sich innerhalb der EU und an den internationalen Finanzmärkten etabliert und seinen Kurs wieder auf dem Einstiegsniveau von 1999 stabilisiert. Der Dollar ist unverändert Weltreservewährung Nr. 1. Währungskrisen mit Dollarverfall sind angesichts massiver US-Leistungsbilanzdefizite (über 500 Mrd. US-\$ pro Jahr) nicht ausgeschlossen.
5. **Schaffung von Arbeitsplätzen durch Handelsexpansion**
Der innereuropäische Handel expandiert ebenso wie der Welthandel. Diese Entwicklung wird derzeit vor allem durch eine gute US-Konjunktur und den Boom in China gefördert. Neue (sozialversicherungspflichtige) Arbeitsplätze sind allerdings nicht in Deutschland und auch nur in wenigen EU-Ländern entstanden. Die in dieser Hinsicht mit dem Euro verbundenen Erwartungen wurden enttäuscht. Die in Deutschland unter dem Durchschnitt des Euroraumes liegende Inflationsrate beschert Deutschland wegen einheitlicher Zinsen ein überdurchschnittliches Realzinsniveau. Der Verlust des früheren Wettbewerbsvorteils günstiger Zinsen beeinträchtigt die wirtschaftliche Entwicklung.
6. **Abbau von Bürokratie und Transaktionskosten beim Geldumtausch**
Die Erwartungen zur Reduktion von Transaktionskosten wurden z.T. erfüllt (Bsp. Erleichterung im Reiseverkehr). Andere Hemmnisse (Bsp. Kosten im innereuropäischen Bankentransfer) sind noch nicht vollständig abgebaut.
7. **Beitrittskriterien und Bedingungen des Maastrichter Vertrages für die Fiskalpolitik als Stabilitätsgarantie**
Die fiskalpolitischen Bedingungen des Maastrichter Vertrages können zunehmend nicht eingehalten werden. Dennoch gibt es keine gravierenden Bedenken gegen die Preisniveaustabilität des Euro. Der vermutete enge Zusammenhang zwischen Staatsdefiziten und Inflation bestätigt sich nicht. Der Maastrichter Vertrag wirkt aber offensichtlich als Hemmnis wirksamer Konjunkturbelebung durch Fiskalpolitik in der EU. Eine Revision des Maastrichter Vertrages und eine europaweit abgestimmte Konjunktur- und Wachstumspolitik wäre wirtschaftspolitisch sinnvoll.
8. **Weitere Integration oder Zweiteilung der EU**
Sowohl die in dieser Hinsicht geäußerten Hoffnungen noch die Befürchtungen haben sich bisher realisiert. Weitere Beitritte zum Eurosystem sind ausgeblieben. Der Euro hat sich aber als Kern einer europäisch harmonisierten Geldpolitik etabliert. Kursschwankungen gab es allein im Verhältnis zum britischen Pfund. Beitrittsländer zur EU haben vor dem Beitritt ihre Handelsbedingungen durch Abwertung zum Euro verbessert.
9. **Euro als Inflationsbremse oder Inflationstreiber**
Weder die völlige Preisharmonisierung durch Wettbewerb und Preistransparenz hat bisher stattgefunden noch gab es einen deutlichen Inflationsschub durch

Preiserhöhungen bei der Währungsumstellung. Ausnahmen in wenigen Branchen bestätigen die Regel der gemessenen Inflation. Eine einheitliche Währung beseitigt noch nicht gegebene Marktmacht und Fähigkeit zur Preisdifferenzierung z.B. durch Autokonzerne.

10. Europäische Zentralbank als unabhängige Notenbank oder ausführendes Organ des Europäischen Rates

Die EZB hat sich als unabhängige Notenbank nach dem Muster der Deutschen Bundesbank etabliert. Hiermit hat sich der traditionelle deutsche Konflikt zwischen einer nur der Geldwertstabilität verpflichteten Notenbank und den allen wirtschaftspolitischen Zielen (s. magisches Viereck, Kap. 4) verpflichteten Regierungen auf die europäische Ebene verlagert.

11. Angleichung der Wirtschaftsstrukturen durch eine einheitliche Währung?

Die öffentliche Erwartung einer Angleichung der Wirtschaftsstrukturen innerhalb des gemeinsamen Währungsgebietes und Wirtschaftsraumes beruht auf theoretischen Irrtümern und falschen Vergleichen. Neben struktureller Konvergenz durch erweiterten Wettbewerb wird im erweiterten Markt zunehmende regionale und nationale Spezialisierung für bestimmte Branchen, Güter oder Leistungen in der Wertschöpfungskette treten.

12. Zwang zur Aufnahme von Ländern in das Euro-System, die die Stabilitätskriterien nicht erfüllen

Die Beitrittskriterien wurden mit politischer Flexibilität beschlossen. Länder (wie Griechenland) haben sich den Beitritt z.T. durch Buchungstricks ermöglicht. Dieser Bruch zu buchhalterischer Genauigkeit hat dem Euro-System bisher nicht geschadet. Weitere Konfliktfälle „unsolider Beitrittsländer“ spielten bisher keine Rolle. Das Problem scheint aus geldpolitischer Sicht weniger eine rigide Fiskalpolitik zu sein. Geldwertstabilität gerät eher in Gefahr, wenn die Geldmengensteuerung nicht funktioniert (nicht der Fall), wenn tatsächlich eine Boomsituation auftritt oder wenn außenwirtschaftliche Einflüsse (wie die Energiepreissteigerungen) einwirken. Hierfür ist der Zielkonflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität zu beachten.

7.5 Übungsaufgaben

7.5.1 Umfang staatlicher Aktivität, Steuern, Finanzausgleich

(1)

Als Folge der gedämpften konjunkturellen Entwicklung werden für Bund, Länder und Gemeinden in diesem Jahr **geringere Steuereinnahmen** erwartet, die zu einer **höheren Verschuldung** als geplant zwingen könnten.

1. Der Bundesfinanzminister hofft, Einnahmeverluste durch die nächste Stufe der Ökosteuern ausgleichen zu können. Ist diese Erwartung höherer Einnahmen realistisch, wenn Sie annehmen, daß auch für diesen Sachverhalt die **Lafferkurve** gilt? Durch welche der allgemeinen **Besteuerungsgrundsätze** läßt sich die Ökosteuern begründen?
2. Welche Möglichkeiten haben im bundesdeutschen **Steuersystem** (kurze Beschreibung!) Länder und Gemeinden Einnahmeausfälle durch **eigene Steuereinnahmen** auszugleichen?
3. Bremen versucht mit Blick auf das Ende des Sanierungszeitraumes einen verfassungsmäßigen Haushalt durch weitere **Vermögensveräußerungen** zu realisieren. Als Möglichkeiten zur Einnahmehbeschaffung werden genannt:
 - a) Privatisierung und Verkauf der städtischen Krankenhäuser,
 - b) Verkauf der Bremer Straßenbahn AG,
 - c) Verkauf von Grundstücken und Gebäuden für Schulen und Verwaltung (bei gleichzeitiger langfristiger Anmietung).Bewerten Sie diese Strategie zunächst nach dem Kriterium, ob von der Privatisierung die Erstellung **öffentlicher Güter** betroffen ist!
Wie ist die Vorgehensweise im Blick auf den **Sinn** der Vorschriften aus **Art. 115 GG** zu bewerten?

(2)

Der Berliner Finanzsenator Dr. Sarrazin hat dem Bundesland Bremen seine Existenzberechtigung bestritten, da dieses trotz langjähriger Hilfe nicht zur Haushaltssanierung und Entschuldung gefunden habe (vgl. Anl. 1). Aktuell wird im Stadtstaat über die Erfüllung einer Hilfszusage des Bundes und die Aussichten einer erneuten Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gestritten. Die Handelskammer Bremens fordert eine Finanzreform, die eine Steuerverteilung nach der originären Wertschöpfung bewirkt.

Ein Schritt zu einem eigenständigen Sanierungsbeitrag im Bremen war im abgelaufenen Jahr die Vereinbarung rückläufiger Zuschüsse mit dem städtischen Nahverkehrsunternehmen BSAG. Unternehmen und Beschäftigte haben dieser Vereinbarung zugestimmt, um eine Ausschreibung der Leistung zu vermeiden.

1. Ist die finanzielle Misere von Großstädten wie Berlin und Bremen ein spezifisches Stadtstaatenproblem oder ergibt sich eine Abhängigkeit von Zahlungen aus Finanzausgleichssystemen für alle deutschen Großstädte aus Eigenschaften der **Verteilung von Gemeinschaftssteuern**?
2. Welche Argumente sprechen für und gegen eine **wertschöpfungsorientierte Steuerverteilung**? Wie würde sich ein derartiges System auf Berlin und Bremen aber auch generell auf die Grundgesetzforderung nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auswirken?

3. Handelt es sich bei **Nahverkehrsleistungen** um ein **natürliches Monopol** oder ist eine Leistungserbringung im Wettbewerb (und ggf. wie?) möglich? Welche Eigenschaften der erstellten Dienste rechtfertigen eine Subventionierung?

7.5.2 Staatsverschuldung

Der gerade beschlossene Bundeshaushalt verletzt zum dritten Mal in Folge die Stabilitätskriterien des Maastrichter Abkommens. Der in Bremen beschlossene Doppelhaushalt 2004/05 kann nur als verfassungskonform eingestuft werden, wenn der Bund Ausfälle der letzten Steuersenkungen im Umfang von ca. 500 Mio.€ ersetzt (vgl. Anl. 1). Die Verschuldung Bremens pro Einwohner (vgl. Anl. 2) ist in den letzten Jahren erneut gestiegen.

1. Unter welchen Bedingungen erlaubt das Grundgesetz eine Verschuldung öffentlicher Gebietskörperschaften? Wo liegt der wirtschaftliche Sinn dieser Vorschriften und in welcher Hinsicht wird der hiermit gegebene Ermessensspielraum für Verschuldung kritisiert?
2. Nach welchen Maßgrößen lässt sich feststellen, ob eine Gebietskörperschaft ein sinnvolles Ausmaß der Verschuldung überschritten hat. Warum muss ein Staat – im Unterschied zu privaten Haushalten – seine Schulden nicht Netto tilgen?
3. Woraus ergibt sich – nach Auswertung der Anl. 1 u. 2 - die strukturell bedrohliche Situation einer zu hohen Verschuldung am Bsp. des Haushaltes des Landes Bremen?

7.5.3 Geld und Geldpolitik

1. Erläutern Sie den Prozess der primären und sekundären Geldschöpfung! Welche Größen begrenzen das Geldangebot (Geldschöpfungsmultiplikator)?
2. Die Europäische Zentralbank hat erstmals nach mehreren Jahren den Leitzins um 0,25% angehoben. Vorausgegangen war ein Anstieg des Preisniveaus insbesondere durch steigende Energiepreise und ein steigendes Zinsniveau der amerikanischen Zentralbank.
Was sind Leitzinsen im geldpolitischen Instrumentarium der EZB?
Welche Wirkungen hat eine Leitzinserhöhung auf den Geld- und Gütermarkt sowie die außenwirtschaftliche Situation?

7.5.4 Lösungshinweise

zu 7.5.1

(1)

1. Die Lafferkurve beschreibt zunächst allgemein den zu erwartenden Zusammenhang zwischen der Höhe eines Steuersatzes und den staatlichen Steuereinnahmen. Diese Kurve verläuft nicht proportional. D.h. ein steigender Steuersatz führt zwar zunächst zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen aber zugleich setzen Bemühungen der Steuerpflichtigen ein, die Steuer zu vermeiden. Mit steigendem Steuersatz kann bei der Besteuerung z.B. des Einkommens ein Maximum der Steuereinnahmen erwartet werden. Jenseits dieses Maximums führt höhere Besteuerung zu sinkenden Steuereinnahmen weil der Anreiz Einkommen zu erzielen sinkt und weil Einkommen dem Staat verheimlicht wird (Schwarzarbeit, schwarze Kassen, Steuerhinterziehung). Es ist nun zu prüfen, ob die Überlegungen auch auf die Ökosteuer zu übertragen sind. Diese Steuer belastet vor allem privaten Energie- und Kraftstoffverbrauch, während bei vielen gewerblichen Branchen noch Ausnahmen gelten. Der durch die Steuer höhere Preis der Energienutzung wird bei den Nachfragern – je nach Preiselastizität – verschiedene Verhaltensänderungen auslösen. In Energieverbrauchsbereichen mit Substitutionsmöglichkeiten wird der Nachfrager unmittelbar ausweichen.

Beispiel: Fahrt zur Arbeit mit dem Fahrrad oder dem ÖPNV statt mit dem Auto. In Bereichen wo der Verbraucher kaum Ausweichmöglichkeiten kurzfristiger Art sieht, setzen Versuche der mittelfristigen Anpassung ein: Im strengen Winter werden Mieter und Hausbesitzer das Heizen nicht einstellen. Allerdings werden Sie versuchen über Wärmedämmung, Optimierung der Heizungsanlage usw. den Energieverbrauch zu reduzieren. Bei steigender Ökosteuer und allgemein steigenden Energiepreisen werden auch größere Investitionen rentabel. Schließlich werden Haushalte auch versuchen, die Besteuerung mit legalen oder illegalen Mitteln zu vermeiden. Wer in Grenzgebieten zu Ländern mit geringerer Energiebesteuerung wohnt, tankt z.B. Benzin im Ausland. Bei steigenden Preisen werden zunehmend Fälle bekannt, wo Menschen versuchen Strom- und sogar Gasleitungen unter Umgehung häuslicher Zähler „anzuzapfen“. Die Überlegungen der Lafferkurve sind also im Grundsatz auch auf die Ökosteuer übertragbar. Ob allerdings die steigende Ökosteuer derzeit schon zu sinkenden Steuereinnahmen führt, kommt auf den empirischen Test (mit Beachtung von Kurz- und Langzeitwirkungen) an.

Die Fragestellung bietet zunächst eine Aufzählung der unter 7.2 aufgelisteten Besteuerungsgrundsätze an. Auf eine Wiederholung wird hier verzichtet. Unter den Besteuerungsgrundsätzen bieten sich mehrere Argumente für eine Begründung der Ökosteuer an:

- Sicherung von Steuererträgen für normale staatliche Zwecke: Verbraucher sind im Energieverbrauch nur begrenzt preiselastisch bzw. gewöhnen sich an steigende Preise. Die Steuer ist daher geeignet, dem Staat Einnahmen zu verschaffen.
- Leistungsfähigkeit/Verteilungspolitik: Wer viel Energie verbraucht, könnte auch über entsprechende Einkommen bzw. Vermögen verfügen.
- Äquivalenz: Teile des Energieverbrauchs gehen mit wachsender Inanspruchnahme öffentlicher Infrastrukturen einher – Nutzung öffentlicher Straßen als Beispiel: die Ökosteuer hat dann gebührenähnliche Wirkungen.

- Verhaltenslenkung: höhere Steuersätze ohne erhöhte Steuereinnahmen (s. Lafferkurve) erfüllen den Zweck, knappe natürliche Ressourcen zu schonen bzw. Treibhauseffekte zu vermindern.

Die genannten Begründungen widersprechen sich z.T.: Wird der Zweck Sicherung von Steuererträgen erreicht, verfehlt man den Verhaltenslenkungszweck partiell und umgekehrt.

2. Das bundesdeutsche Steuersystem lässt sich durch eine Dominanz von Gemeinschaftssteuern (zwischen 60 und 70%) und geringe Anteile von Steuern, die jeweils der EU, dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zustehen kennzeichnen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Ertragskompetenz für bestimmte Steuern noch nicht besagt, dass ein Land oder eine Gemeinde auch die Höhe der Steuer autonom bestimmen kann. So gilt für die Mehrzahl der Landessteuern, dass diese mit bundeseinheitlichen Steuersätzen erhoben werden. Die Gemeinden haben allerdings für die wichtigsten kommunalen Steuern (Gewerbsteuer, Grundsteuern) ein Recht die Hebesätze selbst zu bestimmen. Hier gibt es jedoch bei mobilen Steuerschuldner wie Gewerbebetrieben eine deutliche Konkurrenz zwischen den Gemeinden und damit stark begrenzte Erhöhungsspielräume. Die Steuersätze der Gemeinschaftssteuern werden in Deutschland bundeseinheitlich mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Gleiches gilt für die Verteilung dieser Steuern. Einzelne Länder und Gemeinden können daher Einnahmeausfälle selbst so gut wie nicht ausgleichen.

3. Die Aufgabenstellung erfordert zunächst eine Definition der Typen öffentlicher Güter (zur Erläuterung vgl. Kap. 3.3):

Kollektivgüter: kein Nutzausschluss möglich, keine Nutzenrivalität;

Monopolgüter: hohe Infrastrukturkosten, Wettbewerb führt zu regionalen Monopolen;

Meritorische Güter: Verbraucher berücksichtigen positive oder negative externe Effekte nicht, daher greift der Staat regulierend ein.

Diese Definitionen sind auf die drei potentiellen Privatisierungsfälle anzuwenden:

a) Krankenhäuser bieten mit der Gesundheitsvorsorge und Behandlung z.T. meritorische Güter, z.T. aber auch Kollektivgüter (z.B. Quarantänestationen, Behandlung in Seuchenfällen).

b) Die BSAG ist im öffentlichen Nahverkehr in einem Bereich tätig, der z.T. eindeutig (Straßenbahn) z.T. als Grenzfall (Busverkehr) die Voraussetzungen eines natürlichen Monopols erfüllt. Hier kann Wettbewerb nur durch staatliche Regulierung (Trennung von Netz und Betrieb, staatliche Auflagen für Bedingungen der Netznutzung) erzeugt werden.

c) Grundstücke und Gebäude für Schulen und Verwaltung sind eine Vorleistung der eigentlichen öffentlichen Tätigkeit. Bildung stellt z.B. ein meritorisches Gut dar. Ob auch die Vorleistung hierfür öffentlich erbracht wird bzw. in öffentlichem Eigentum sein muss ist eine Frage wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit. Bisher vertreten Rechnungshöfe die Auffassung, dass eine „Sale and lease back“-Finanzierung teurer ist als die Verschuldung zu Bedingungen von Kommunalkrediten. Dieses wäre im Einzelfall zu überprüfen.

Eine Privatisierung soll nach dem wirtschaftlichen Sinn von Art. 115 GG geprüft werden:

Art. 115 GG lässt Verschuldung in Höhe der Investitionen in einem Haushaltsjahr zu. Den Einnahmen aus Vermögensveräußerungen steht eine Desinvestition gegenüber.

Die wirtschaftliche Logik würde es daher gebieten, den Verschuldungsrahmen um die Desinvestitionen zu kürzen, bzw. Einnahmen aus Privatisierungen nur für Nettoinvestitionen oder zur Kredittilgung zu verwenden. Dieses entspricht allerdings nicht der aktuellen haushaltsrechtlichen Lage nach dem Haushaltsgrundsätze-gesetz. Unter Hinweis auf die Argumente für und gegen die Staatsverschuldung lässt sich somit sagen, dass Vermögensprivatisierungen, deren Einnahmen für laufende Ausgaben genutzt werden gegen das Äquivalenzprinzip verstoßen und künftige Generationen belasten.

(2)

1. Aus der Anlage zum Sachverhalt ist ein hoher Verschuldungsstand pro Einwohner sowohl für Berlin wie auch Bremen ablesbar. Auch Hamburg hat eine im Vergleich zu den Flächenländern (inkl. Gemeindeforderungen!) deutlich überdurchschnittliche Verschuldung. Dieser Befund könnte nahelegen, die Ursache im finanzwirtschaftlichen Verhalten der Stadtstaaten zu suchen. Zur Prüfung erfordert die Fragestellung zunächst eine Erläuterung der Verteilung von Gemeinschaftssteuern in der BRD. Dieses bezieht sich insbesondere auf die Einkommens- und Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer. Das Verteilungsprinzip bezieht sich bei der Einkommenssteuer auf den Wohnsitz der Einkommensempfänger und bildet damit in etwa Unterschiede im BSP ab. Die Umsatzsteuerverteilung erfolgt nach Einwohnern, wobei im Falle der Stadtstaaten beim Länderfinanzausgleich ein Einwohnermultiplikator von 1,35 berücksichtigt wird. Die Folge dieser Steuerverteilung, die stark von der Einwohnerzahl und zudem vom Einkommen dieser Einwohner abhängig ist, besteht im kommunalen Finanzausgleich der Flächenländer. Hier wird nach Kriterien wie dem Rang in der Städtehierarchie (Größe, Stellung im Zentrale Orte System), Merkmalen der Infrastrukturausstattung und Nutzung und sozialen Belastungsindikatoren eine Umverteilung von Steuereinnahmen zugunsten der größeren Städte geregelt. Dennoch weisen Großstädte i.d.R. höhere Verschuldungen pro Einwohner auf als kleine Gemeinden. Die finanzielle Misere von Berlin und Bremen ist daher nicht auf Stadtstaaten begrenzt. Ob diese im Vergleich zu Großstädten mit wirtschaftlichen Strukturproblemen (wie z.B. Duisburg) noch stärker belastet sind und welches die Ursachen hierfür sind, müsste gesondert geprüft werden.

2. Eine Steuerverteilung nach dem Maßstab des BIP würde nach den Daten in der Anlage insbesondere Bremen begünstigen. Berlin dagegen liegt bei der Wertschöpfung (mit sinkender Tendenz) unter dem Bundesdurchschnitt. Für eine wertschöpfungsorientierte Steuerverteilung spricht insbesondere, Anreize zur wirtschaftlichen Wertschöpfung und Wirtschafts- und Arbeitsplatzförderung im Steuersystem zu berücksichtigen. Wenn die Wertschöpfung die Besteuerungsbasis bildet, sind solche Anreize notwendig. Ferner fallen öffentliche Ausgaben für die Infrastruktur nicht nur wohnortbezogen an, sondern auch am Arbeitsplatz.

Gegen eine (zumindest ausschließlich) wertschöpfungsorientierte Steuerverteilung spricht, dass öffentliche Infrastrukturausgaben stark einwohnerabhängig sind. Vor 1970 (Einführung der derzeitigen Steuerverteilungskriterien) waren insbesondere ländliche Gemeinden von Finanztransfers abhängig bzw. finanzschwach. Wenn das Grundgesetz eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet fordert, so bietet sich für die Finanzverteilung die Bezugsbasis Einwohner an. Ohne dieses Kriterium würden insbesondere die neuen Bundesländer mit einer stark

unterdurchschnittlichen Wertschöpfung pro Einwohner keine gleichwertigen Lebensverhältnisse bieten können.

3. Natürliche Monopole liegen vor, wenn wegen hoher Infrastrukturkosten (Gesetz der Massenproduktion) mit der Absatzmenge sinkende Stückkosten ruinöse Konkurrenz erzeugen, bei der am Ende eines Wettbewerbs nur ein Anbieter (in einer Stadt oder Region) übrig bleiben kann. Dieses Merkmal ist im ÖPNV für den schienengebundenen Verkehr erfüllt. Eine Leistungserbringung im Wettbewerb ist dennoch möglich, wenn z.B. das Eigentum am Schienennetz vom Linienbetrieb getrennt wird und für Linienbündel Ausschreibungen unter verschiedenen Anbietern erfolgen. Hierbei wäre das öffentliche Interesse an einer gleichmäßigen Versorgung eines Gebietes zu berücksichtigen. Dieser Aspekt, sowie die Sicherung der Mobilität von Bürgern, die am Individualverkehr nicht gleichberechtigt teilnehmen können (Kinder, Jugendliche, ältere und behinderte Einwohner, ...) rechtfertigen neben den positiven Umweltwirkungen eine Subventionierung des Nahverkehrs. Der ÖPNV hat somit auch den Charakter eines meritorischen Gutes.

zu 7.5.2

Zu Aufgabe 2.1

Erläuterung Art. 115 GG 5/

Verschuldung nur für Vermögensaufbau oder im Ausnahmefall
„Störung gesamtwirtsch. Gleichgewicht“ 5/

Kritik an Regelung Art. 115 5/

Zu Aufgabe 2.2

Maßgrößen zur Verschuldung (NKA, Zins-Steuer-Quote, NKA/BIP,
Gesamtverschuldung/BIP, ...) 5/

Staat stirbt nicht/hat stetig Einnahmen über Steuern die Leistungs- und
Zahlungsfähigkeit begründen 5/

Zu Aufgabe 2.3

Auswertung Anl. 1 und 2 5/

Konsumtives Defizit als strukturelles Problem,

Kompensation durch Bund zweifelhaft,

Anstieg der Verschuldung trotz (rückläufiger) Sanierungshilfen 5/

Zwischensumme: 35/

zu 7.5.3

6.1

s. Broschüre Geld und Geldpolitik S. 42ff., Kopien zu Geld und Geldpolitik:

Primäre Geldschöpfung: Versorgung des Bankensystems mit Zentralbank- und
Buchgeld gegen Sicherheiten

Sekundäre Geldschöpfung: Entstehung von Buchgeld im Bankensystem durch
Banktransaktionen mit Privatkunden

Grenzen der Geldschöpfung: Barquote, Mindestreserve

6.2

Broschüre Geld und Geldpolitik S. 58ff., insb. Erläuterung von Hauptrefinanzierungs-
geschäften, Einlage- und Spitzenrefinanzierungsfazilitäten

Leitzinserhöhung wirkt dämpfend auf den Geld- und Gütermarkt (Schaubild S. 65 mit
umgekehrter Wirkungskette), der €-Kurs zum \$ erhöht sich wenn die Zinsen stärker

steigen als in den USA oder stabilisiert sich, wenn der Zinsanstieg gleich oder geringer ist (bisher der Fall). Sofern der €-Kurs nicht steigt, ergibt sich keine Erschwerung von Exporten oder Verteuerung von Importen.