

## Armut in Deutschland verfestigt sich

Olaf Groh-  
Samberg  
ogrohsamberg  
@ diw.de

*Nach den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung hat die Einkommensarmut in Deutschland den höchsten Stand seit 20 Jahren erreicht. Dieser statistische Befund wird vielfach als Beleg für die Existenz und das Wachstum einer „abgehängten Unterklasse“ gesehen. In anderen Szenarien erscheinen große Teile der Gesellschaft vom Absturz in die Armut bedroht. Bezieht man die Dauer von individuellen Armutsphasen und die unterschiedlichen Lebensbereiche, in denen Notsituationen auftreten, in die Analyse ein, so zeigt sich eine Zunahme verfestigter Armut. Eine Ausbreitung der Prekarität, d. h. des Pendelns zwischen der „Mitte“ und der „Armut“, ist nicht zu beobachten. Hauptbetroffene verfestigter Armut sind nach wie vor Arbeiter, vor allem Arbeiterfamilien mit Migrationshintergrund oder mehreren Kindern. Armut entweder als Problem einer kulturell verwahrlosten neuen Unterschicht zu deuten oder als kollektive Abstiegsbedrohung der gesamten Gesellschaft zu dramatisieren, geht an der Realität vorbei.*

Die Einkommensarmut in Deutschland nimmt, soweit das statistisch zurückverfolgt werden kann, seit 30 Jahren allmählich zu. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger<sup>1</sup> ist zwischen 1970 und 2004 von unter 1 % auf 3,5 % der Bevölkerung gestiegen. Die Zunahme wäre noch stärker ausgefallen, wenn nicht die Asylbewerber und Pflegebedürftigen ausgegliedert, die Regelsatzanpassung gedeckelt und die Restriktionen beim Sozialhilfebezug verschärft worden wären. Im selben Zeitraum stieg die Einkommensarmutsquote von 8,7 % (1973) auf 13,5 % (2003).<sup>2</sup> Diese Quote wird auf Basis der amtlich alle fünf Jahre erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) berechnet; Ausländer sind dabei untererfasst.<sup>3</sup>

Umfassender lässt sich die Entwicklung der Einkommensarmut anhand der vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung erhobenen Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) verfolgen. Aufgrund der repräsentativen Einbeziehung der ausländischen Wohnbevölkerung und Unterschieden in der Erhebung der Einkommen liegt die Armutsquote auf Basis des SOEP im Niveau durchgehend höher als auf Basis der EVS.<sup>4</sup> Zuletzt sind die Einkommensarmutsquoten sechs Jahre in Folge gestiegen, und zwar von 12,0 % im Jahr 1999 auf 17,4 % in 2005 (also um beinahe die Hälfte). Den bis dahin letzten Schub hatte es zu Beginn der 90er Jahre gegeben; damals stieg die Einkommensarmutsquote fünf Jahre in Folge von 11,4 % (1990) auf 13,8 % (1995), also um gut ein Fünftel.<sup>5</sup> An der Tendenz einer Zunahme der Armut in

<sup>1</sup> Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

<sup>2</sup> Anteil der Personen mit weniger als 60 % des mittleren Einkommens (Median).

<sup>3</sup> Vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Anhänge, 102 und 108 f.

<sup>4</sup> Wohnungslose und die meisten illegalisierten Migranten werden auch vom SOEP nicht erfasst.

<sup>5</sup> Die Zahlen sind dem SOEP-Monitor entnommen, [www.diw.de/deutsch/sop/service/soepmonitor/index.html](http://www.diw.de/deutsch/sop/service/soepmonitor/index.html). Vgl. auch Frick, J. R., Goebel, J., Grabka, M. M., Krause, P., Schäfer, A., Tucci, I., Wagner, G. G.: Zur langfristigen Entwicklung von Einkommen und Armut in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 4/2005.

### Nr. 12/2007

74. Jahrgang/21. März 2007

#### Inhalt

Armut in Deutschland verfestigt sich  
Seite **177**

Nach 1995 deutliche Wachstums-  
schwäche der deutschen Wirtschaft  
im internationalen Vergleich  
Seite **183**

EU-Verfahren gegen die Novelle  
des Telekommunikationsgesetzes  
gefährdet Liberalisierung  
Seite **185**

Deutschland kann nach diesen Daten kein Zweifel bestehen. Unklar war jedoch bisher, was sich hinter dieser Entwicklung im Einzelnen verbirgt.

### Messung von Armut

Nach einer Definition der Europäischen Kommission, der sich auch die Bundesregierung in ihren Armuts- und Reichtumsberichten angeschlossen hat, gelten Personen und Familien als arm, „die über so geringe (materielle, soziale und kulturelle) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.“ Wie sich diese allgemeine Definition, die einerseits vielen Menschen einleuchtet, aber andererseits wenig trennscharf ist, in eine empirische Messung von Armut umsetzen lässt, ist jedoch nach wie vor höchst umstritten.

Das am stärksten verbreitete Konzept ist das der relativen Einkommensarmut, das auch im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung benutzt wird. Danach gilt als arm, wer über ein bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen (auch Äquivalenzeinkommen genannt)<sup>6</sup> von weniger als 60 % des gesellschaftlichen Durchschnitts verfügt – unter der *Annahme*, dass bei einem solchen Einkommen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben nicht mehr möglich ist. Die Betrachtung des Haushaltsnettoeinkommens allein liefert jedoch ein nur ungenaues Bild der Betroffenheit von Armut. Es ist durchaus möglich, dass Haushalte trotz geringer Einkommen einen Lebensstandard wahren können, der gesellschaftlich als akzeptabel gilt, sei es, dass die Einkommensarmut nur vorübergehend auftritt oder durch andere Ressourcen, z. B. durch angespartes Vermögen, aufgefangen werden kann. In der europäischen Forschungsliteratur zur Armut wird daher seit längerem dafür plädiert, die indirekte Armutsmessung über die Haushaltsnettoeinkommen durch direkte Messungen des Lebensstandards bzw. der Unterschreitung von Mindeststandards zu ergänzen, und darüber hinaus individuelle Armut im Längsschnitt, also über einen mehrjährigen Zeitraum zu betrachten.<sup>7</sup>

### Fast ein Zehntel der Bevölkerung in verfestigter Armut

Im Folgenden wird Armut multidimensional und im Längsschnitt analysiert. Datengrundlage ist das SOEP. Betrachtet wird die hochgerechnete Stichprobe der Personen, die in den fünf Jahren von 2000 bis 2004 kontinuierlich an der Befragung teilgenommen haben.<sup>8</sup> Die Haushaltsnettoeinkommen werden mit den haushaltsspezifischen Bedarfen gewichtet. Um

den Lebensstandard umfassender abzubilden, werden vier Lebensbereiche ausgewählt und jeweils Mindeststandards definiert:

- Im Bereich *Wohnen* gilt als Notlage (Deprivation) zu geringer Wohnraum und Mängel in der Grundausstattung.
- Die Situation im Bereich der *Teilhabe am Konsum* wird über einen Index erfasst, in den zahlreiche Einzelinformationen (z. B. zum Besitz einer Waschmaschine oder zur Möglichkeit, zerschlissene Möbel ersetzen zu können) eingehen.
- Im Bereich der *Rücklagenbildung* gelten Haushalte als depriviert, die keinerlei angespartes Vermögen besitzen.
- Schließlich wird *Arbeitslosigkeit* als Deprivationstatbestand einbezogen, da sie – neben ihren materiellen Effekten – als die wichtigste Ursache sozialer Ausgrenzung gelten kann.<sup>9</sup>

Ausgehend von diesen vier zentralen Lebensbereichen kann für jedes Jahr unterschieden werden, ob eine Person gar nicht, einfach oder mehrfach depriviert war. Analog dazu lassen sich drei Einkommenslagen bilden: bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen unter 50 %, zwischen 50 und 75 % oder über 75 % des gesamtgesellschaftlichen Durchschnitts (arithmetischer Mittelwert).<sup>10</sup>

Aus der Kombination der beiden Armutsdimensionen Deprivation und Einkommen ergeben sich verschiedene „multiple“ Lagen: Beispielsweise bezeichnet die Kombination von Einkommensarmut mit mehrfacher Deprivation „extreme Armut“, während bei Einkommensarmut und einfacher Deprivation ebenso wie bei prekären Einkommen (50–75 % des Durchschnitts) und mehrfacher Deprivation von „einfacher Armut“ gesprochen wird. Bei Einkommensarmut ohne Deprivationen oder bei höheren Einkommen (über 75 % des Durchschnitts) und mehrfacher Deprivation liegt „einseitige Armut“ vor. Die Kombination von prekären Einkommen mit einfacher Deprivation kennzeichnet die „Prekarität“.

<sup>6</sup> Das Äquivalenzeinkommen berücksichtigt zum einen Einspar-effekte bei größeren Haushalten und zum anderen altersabhängige unterschiedliche Bedarfe. Nach der „alten OECD-Skala“ erhält der Haushaltsvorstand ein Bedarfsgewicht von 1, jede weitere erwachsene Person ein Gewicht von 0,8 und jedes Kind ein Gewicht von 0,5.

<sup>7</sup> Vgl. Whelan, C. T., Layte, R., Maitre, B.: Understanding the Mismatch Between Income Poverty and Deprivation: A Dynamic Comparative Analysis. In: *European Sociological Review* 20 (4), 287–302.

<sup>8</sup> Es handelt sich um ein sogenanntes balanciertes Panel. Alle folgenden empirischen Analysen sind mithilfe der im SOEP mitgelieferten Hochrechnungsfaktoren gewichtet.

<sup>9</sup> Viele Analysen auf Basis des SOEP und entsprechender Datenbasen im Ausland belegen, dass Arbeitslosigkeit die Lebenszufriedenheit massiv senkt. Vgl. Clark, A. E., Georgellis, Y., Lucas, R. E., Diener, E.: Unemployment Alters the Set-Point of Life Satisfaction. In: *Psychological Science*, Jg. 15, Heft 1, 2004, 8–13.

<sup>10</sup> Aufgrund der robusten Erfassung der Einkommen durch das SOEP kann hier das arithmetische Mittel verwendet werden, das anders als der Median auf Entwicklungen im Randbereich reagiert.

Tabelle

**Armut, Prekarität und Wohlstand in Deutschland**

Zone von ...	Personen in %	Einkommen in % des Mittelwertes	Anzahl der Notlagen (Deprivationen)	Verweildauer in den multiplen Lagen ...					
				Wohlstand	„Rissiger“ Wohlstand	Einseitige Armut	Prekarität	Einfache Armut	Extreme Armut
Gesichertem Wohlstand	45,9	131,8	0,1	4,4	0,5	–	–	–	–
Instabilem Wohlstand	26,1	89,0	0,5	1,2	2,8	0,3	0,5	0,1	–
Einseitiger Armut	3,8	68,2	0,9	0,1	1,1	3,2	0,0	0,6	0,0
Temporärer Armut	5,7	68,6	1,1	0,9	1,1	0,5	0,7	1,0	0,7
Prekarität	10,1	60,9	1,2	–	0,8	0,5	2,0	1,4	0,2
Verfestigter Armut	8,4	43,1	2,3	–	–	0,2	0,2	1,9	2,6
Insgesamt	100	100	0,6	2,4	1,2	0,3	0,4	0,4	0,3

Quellen: SOEP, Wellen Q bis U (Längsschnittpopulation), N = 22 291; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Betrachtet man die individuelle Situation im zeitlichen Verlauf (hier über fünf Jahre), so lassen sich verschiedene Formen der Betroffenheit von Armut unterscheiden. Maßgeblich ist dabei, wie lange sich eine Person in den einzelnen multiplen Lagen befand. Ein beachtlicher Teil der Bevölkerung, gut 8 %, lebt in verfestigter Armut (Tabelle). Dieser Wert dürfte die tatsächliche Situation tendenziell noch unterschätzen, da bestimmte Personengruppen wie Wohnungslose, illegalisierte Migranten und viele Personen in Heimen von Umfragen wie dem SOEP nicht erfasst werden oder zumindest deutlich unterrepräsentiert sind. Das durchschnittliche „permanente“ Einkommen der Personen in der Zone der verfestigten Armut liegt bei 43 % des Durchschnittseinkommens, also deutlich unter der offiziellen Einkommensarmutsschwelle. Im Schnitt liegen bei dieser Gruppe 2,3 (von maximal 4) Deprivationstatbestände vor. In Deutschland lebt also eine beträchtliche Zahl von Menschen in verfestigter Armut. Es fragt sich, ob dieser Zustand mit dem Selbstverständnis des deutschen Sozialstaats in Einklang zu bringen ist.

Oberhalb der verfestigten Armut lässt sich eine Zone der Prekarität identifizieren, in der immer wieder Erfahrungen der Einkommensarmut oder der mehrfachen Deprivation gemacht werden, jedoch tritt beides selten zusammen auf. Typisch für diese Zone ist vielmehr das Schwanken zwischen den „multiplen Lagen“ der Prekarität und der einfachen Armut (über drei der fünf betrachteten Jahre werden in diesen beiden Lagen verbracht). Das permanente Einkommen beträgt rund 60 % des Durchschnittseinkommens, und im Mittel liegt in einer der vier Lebensbereiche eine Notlage vor. Mit anderen Worten, die Armut hat sich hier noch nicht zur dauerhaften Armut verfestigt, aber diese Drohung ist stets präsent. Den Haushalten in der Zone der Prekarität gelingt es gerade noch, das Schlimmste zu verhindern, aber sie erleben auch kaum mehr Phasen des Wohlstands. Die Prekarität ist hier zum Dauerzustand geworden.<sup>11</sup>

Die Typen der temporären und der einseitigen Armut beschreiben dagegen wechselnde bzw. gegensätzliche Zustände von Armut und Wohlstand. Es wird häufig vermutet, dass temporäre und einseitige Armuts-Wohlstands-Lagen typische Erscheinungsformen der „Neuen Armut“ sind, die nicht mehr als strukturelle Marginalisierung bestimmter sozialer Gruppen zu verstehen ist, sondern als Ausdruck der Risiken individualisierter Lebensläufe. Es zeigt sich aber, dass extreme Wechsel zwischen Armut und Wohlstand wie auch dauerhafte Inkonsistenzen zwischen Einkommen und Lebenslagen seltener vorkommen, als die Behauptung der „Verzeitlichung der Armut“ nahe legt.<sup>12</sup>

**Verfestigte Armut nimmt deutlich zu**

Die Abbildung 1 zeigt den Verlauf für eine leicht abgewandelte Form des kombinierten Armutsindikators, getrennt für West- und Ostdeutschland.<sup>13</sup> Für beide Landesteile zeigen sich vor allem zwei Trends: Die Zone des instabilen Wohlstands nimmt über den gesamten Zeitraum hinweg stetig ab, und die Zone der extremen Armut nimmt seit Beginn der 90er Jahre deutlich zu. Die temporäre und die einseitige Armut, aber auch die Zone der Prekarität erweisen sich dagegen als weitgehend stabil.

Die Armut greift also nicht so stark auf die breite Mitte der Gesellschaft über, wie mit der These von

<sup>11</sup> Vgl. bereits Hübinger, W.: *Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit*. Freiburg 1996.

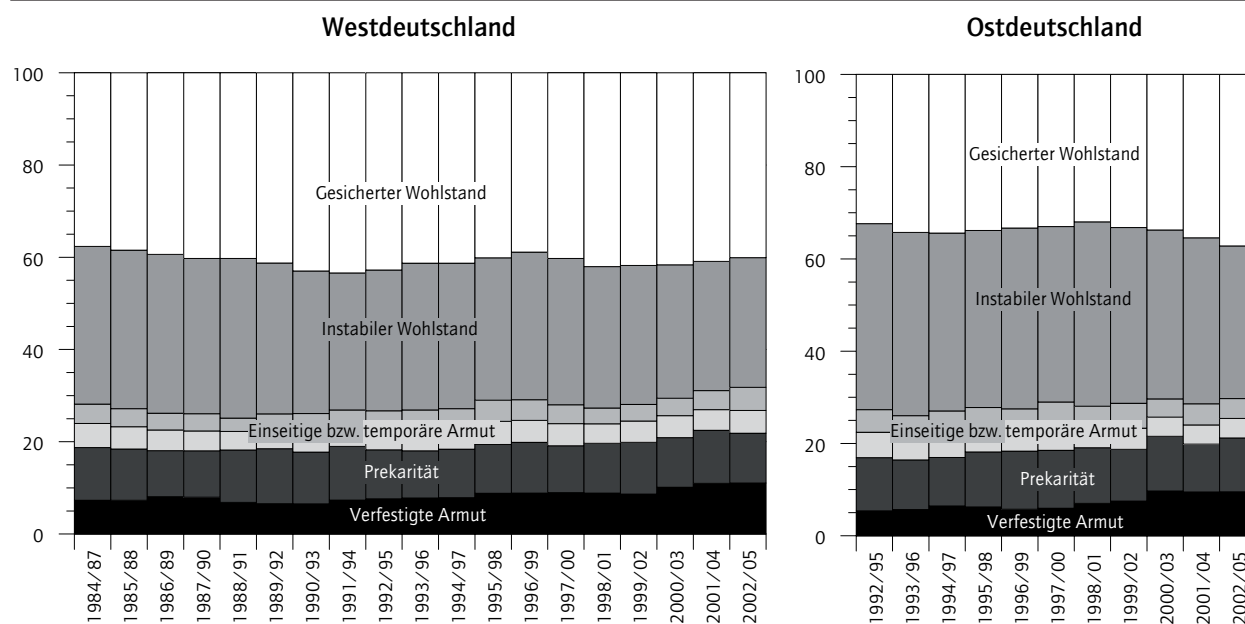
<sup>12</sup> Vgl. Leibfried, S., Leisering, L., Buhr, P., Ludwig, M., Mädje, E., Olk, T., Voges, W., Zwick, M.: *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*. Frankfurt a. M. 1995.

<sup>13</sup> Der Indikator basiert auf sukzessiven Vierjahres-Panels. Es konnten nur drei Lebenslagendimensionen berücksichtigt werden, da der Bereich der *Teilhabe am Konsum* nicht für den gesamten Zeitraum zur Verfügung steht. Der Anteil der Deprivierten im Bereich der Wohnungsversorgung musste überdies konstant gehalten werden. Die Analysen werden für West- und Ostdeutschland jeweils getrennt durchgeführt. Aufgrund des abweichenden Designs sind die Armutsquoten nicht mit denen der Tabelle zu vergleichen.

Abbildung 1

**Verteilung von Armut und Wohlstand in West- und Ostdeutschland**

Anteile in %



Quellen: SOEP, Wellen A bis V, gepoolte 4-Jahres-Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

einer Entgrenzung der Armut oder der Prekarisierung der gesellschaftlichen Mitte behauptet. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein: Wie vertiefende Analysen zeigen,<sup>14</sup> nimmt die Verfestigung der Armut im Sinne ihrer zeitlichen Verstetigung, ihrer kumulativen Wechselwirkung über verschiedene Lebensbereiche hinweg und damit ihrer Konzentration auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe im Zeitverlauf zu. Die Armut wächst quasi von unten nach oben, im Sinne einer zunehmenden Kumulation materieller Benachteiligungen bei einer Bevölkerungsgruppe, und nicht in Gestalt eines von der Mitte her immer mehr bröckelnden Wohlstands.

Dieser Befund gilt besonders für Ostdeutschland, wo nicht nur die Zone der verfestigten Armut seit Beginn der Wiedervereinigung kontinuierlich größer geworden ist, sondern auch die Zone des gesicherten Wohlstands. Diese Polarisierungstendenz ist indes ein Prozess der Angleichung an die westdeutschen Strukturen.

### Arbeiter von verfestigter Armut am stärksten betroffen

Von besonderem Interesse ist neben der zeitlichen Entwicklung der Armut die Frage nach den betroffenen Gruppen. Abbildung 2 zeigt den Verlauf der Quoten verfestigter Armut für unterschiedliche soziale „Klassen“ (Kasten). Dabei zeigt sich ein

recht stabiler Zusammenhang zwischen Armut und „Klassenzugehörigkeit“.

Hauptbetroffene der Armut sind die Arbeiter, insbesondere die Gruppe der wenig Qualifizierten. In Westdeutschland näherte sich die Armutsquote der einfachen Arbeiter und der Facharbeiter zunächst noch etwas an. Mit der auf den kurzen Wiedervereinigungsboom folgenden Rezession begannen jedoch die Quoten verfestigter Armut bei den einfachen Arbeitern kontinuierlich zu steigen. Die Facharbeiter wie auch die (hier nicht weiter differenzierten) Mittelklassen scheinen demgegenüber sensibel gegenüber dem Konjunkturverlauf zu bleiben. Die Armutsquoten nahmen hier in der Mitte der 90er Jahre zu, gingen dann wieder leicht zurück und wiesen danach steil nach oben.

Für Ostdeutschland ist das Bild im Großen und Ganzen ähnlich, jedoch mit einigen markanten Besonderheiten. Der Gegensatz zwischen den Verlaufsmustern bei den Facharbeitern und den mittleren sozialen Gruppen und der kontinuierlichen Zunahme der Armutsquoten der einfachen Arbeiter ist hier noch deutlicher ausgeprägt. Die Facharbeiter erreichten in den ersten Beobachtungsphasen sogar noch unterdurchschnittliche Armutsquoten

<sup>14</sup> Vgl. ausführlich Groh-Samberg, O.: Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstrukturen. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. Dissertationsschrift, Münster 2006.

und schlossen erst seit Mitte der 90er Jahre zu den einfachen Arbeitern auf. Markant ist zudem der sprunghafte Anstieg der Armutsquoten bei den Mittelklassen in den letzten drei Messperioden. Vertiefende Analysen zeigen, dass er primär auf das Konto der Routine-Dienstleister geht, deren Armutsquoten in jüngster Zeit weit über die durchschnittlichen Werte für Ostdeutschland hinausgingen.

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde muten die jüngsten Kontroversen um die Entstehung einer neuen Unterschicht in Deutschland und um die Abstiegsbedrohungen der Mittelklassen eigentümlich verzerrt an. Insgesamt nimmt die Armut zwar in allen Berufsgruppen tendenziell zu, eine „soziale Entgrenzung“ der Armut lässt sich jedoch nicht beobachten. Im Gegenteil, der rapide Anstieg der Armutsquoten bei einfachen Arbeitern deutet eher darauf hin, dass sich im Hinblick auf das Risiko, in eine verfestigte Armutslage zu geraten, die sozialen Unterschiede noch weiter vertiefen. Die Mitte der Gesellschaft kennt Armut nach wie vor kaum aus eigenem Erleben.

Im betrachteten Zeitraum gehören rund drei Viertel aller Personen in der Zone der verfestigten Armut den beiden Arbeitergruppen (einfache Arbeiter und Facharbeiter) an. Freilich wird das Armutsrisiko noch von einer Vielzahl anderer Faktoren beeinflusst. Es ist besonders hoch für Personen mit Migrationshintergrund, für Alleinerziehende

und für Familien mit mehr als zwei Kindern – und kumuliert dementsprechend bei den kinderreichen Arbeiterfamilien mit Migrationshintergrund.

## Fazit

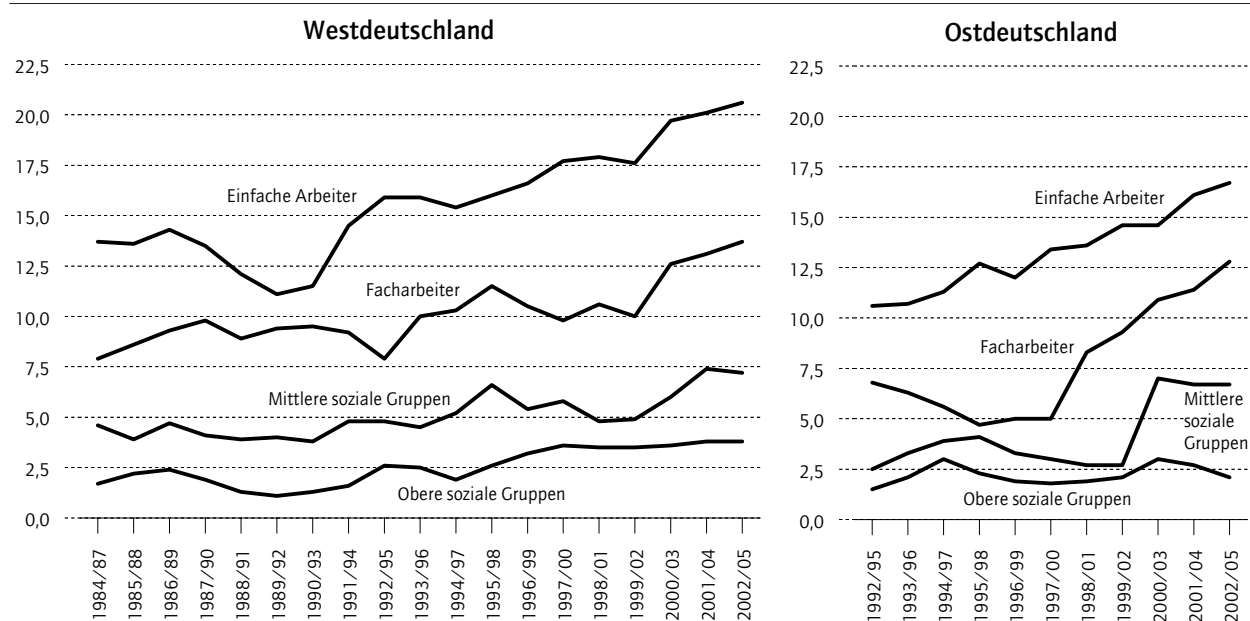
Die komplexe Betrachtung von Armut ermöglicht genauere Einsichten in die Armutsentwicklung. Diese ist vor allem durch eine zunehmende Verfestigung der Armut gekennzeichnet, die sich für West- wie für Ostdeutschland beobachten lässt und in den letzten fünf Jahren noch einmal deutlich zugenommen hat. Armutsphasen halten länger an und sind zunehmend durch mehrfache Notlagen in verschiedenen Lebensbereichen (Wohnungsprobleme, Konsumdefizite, Arbeitslosigkeit oder fehlende Rücklagen) geprägt. Gleichzeitig konzentriert sich die Armut bei bestimmten Bevölkerungsgruppen, vor allem bei den Arbeitern, während ein Ausgreifen der Armut auf die breite Mitte der Gesellschaft bislang nicht beobachtet werden kann.

Trotz zunehmender Verfestigung der Armut ist der Begriff der neuen Unterklasse aufgrund seiner diffamierenden Untertöne in Deutschland vielfach auf Ablehnung gestoßen. Es käme aber einer Realitätsverleugung gleich, wenn mit der Zurückweisung dieses Begriffs die Existenz sozialer Klassenunterschiede generell in Abrede gestellt würde. Das Bild, das die international vergleichen-

Abbildung 2

## Risiko für verfestigte Armut nach sozialen Gruppen<sup>1</sup>

Anteile in %



<sup>1</sup> Einteilung der sozialen Gruppen nach Erikson, Goldthorpe, Portocarero (vgl. Kasten).

Quelle: SOEP, Wellen A bis V, gepoolte 4-Jahres-Panel; Berechnungen des DIW Berlin.



## Kasten

**Einteilung in soziale Gruppen**

Das in den Analysen verwendete soziologische „Klassenschema“ nach Erikson, Goldthorpe und Portocarero (EGP), das sich in einer Vielzahl international vergleichender Analysen zur sozialen Mobilität und Ungleichheit bewährt hat,<sup>1</sup> teilt die Erwerbstätigen in unterschiedliche Berufsklassen ein, die sich in ihren Beschäftigungsverhältnissen unterscheiden:

- Die Dienstklassen bzw. die obere soziale Gruppe (obere und untere Dienstklasse werden hier zusammengefasst) umfassen neben selbständigen Unternehmern und akademischen Freiberuflern hochqualifizierte Angestellten- und Beamtengruppen, die sich durch eine große Autonomie und Verantwortung in der Arbeitsgestaltung auszeichnen („Dienstverhältnis“).
- Demgegenüber sind die Arbeiterklassen, untergliedert nach ihrer Qualifikation in die un- und angelernten Arbeiter bzw. die Facharbeiter, durch eine weitgehende Fremdbestimmung und hohe Kontrolle ihrer Arbeitsleistung charakterisiert („Lohnarbeitsverhältnis“).
- Zwischen den Dienst- und den Arbeiterklassen liegen die Mittelklassen der kleinen Selbständigen sowie der einfachen nicht-manuellen Berufe und der Routine-Dienstleistungsberufe, die sich durch ein „intermediäres“ Beschäftigungsverhältnis auszeichnen (mittlere soziale Gruppen).

Um auch die nicht erwerbstätigen Personen einer dieser Berufsklassen zuzuordnen, werden die individuellen Informationen zur beruflichen Tätigkeit genutzt, und nie erwerbstätig gewesene Personen über den Haushaltskontext (Beruf des männlichen oder weiblichen Haushaltsvorstands) klassifiziert.

Tabelle

**Struktur der sozialen Gruppen**

Anteile in %

Obere Dienstklasse	9,9
Untere Dienstklasse	18,1
<b>Obere soziale Gruppen</b>	<b>28,0</b>
Einfache nicht-manuelle Berufe	12,2
Routine-Dienstleistungen	9,9
Kleine Selbständige mit Mitarbeitern	5,0
Kleine Selbständige ohne Mitarbeiter	3,4
<b>Mittlere soziale Gruppen</b>	<b>30,4</b>
Facharbeiter	18,9
Einfache Arbeiter	22,7
<b>Arbeitergruppen</b>	<b>41,6</b>

Quellen: SOEP, Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

<sup>1</sup> Vgl. Erikson, R., Goldthorpe, J. H.: The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies. Oxford 1992. Breen, R. (Hrsg.): Social Mobility in Europe. Oxford 2004.

de Forschung zeichnet, ist eindeutig: Es gibt kaum ein entwickeltes Land, in dem die Bildungschancen und die Chancen der sozialen Mobilität so stark von der sozialen Herkunft abhängen, wie es in Deutschland der Fall ist.<sup>15</sup> Im Zuge der Bildungsexpansion haben zwar auch die Arbeiterklassen ihre Bildungsbeteiligung ausweiten können, aber ihr relativer Abstand zu den Mittel- und Oberklassen blieb dabei weitgehend unverändert.<sup>16</sup> Die neueren Schulleistungsstudien wie PISA und LAU bestätigen nicht nur, dass Arbeiterkinder aufgrund ihrer schlechteren Startchancen, also des geringen familiären Bildungshintergrundes, in ihrer Leistungs- und Kompetenzentwicklung hinter den Kindern aus höheren gesellschaftlichen Schichten zurückstehen. Alarmierend ist vielmehr der Befund, dass sie auch bei gleichen geistigen und schulischen Kompetenzen deutlich schlechter abschneiden als Kinder aus privilegierten Elternhäusern.<sup>17</sup> Die Bildungsexpansion hat insofern das Ziel, die „Bildungsreserven“ der unteren sozialen Schichten zu mobilisieren, nicht erreicht.

Langfristig können bildungspolitische Bemühungen, die gezielt auf die frühe Förderung von Kindern aus sozial schwachen Familien setzen, einen zentralen

Beitrag nicht nur zu mehr Bildungsgerechtigkeit, sondern auch zur Armutsbekämpfung leisten. Sie müssen jedoch durch arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Maßnahmen begleitet werden, die das Ausmaß materieller Ungleichheiten nach unten hin begrenzen. Die Zunahme verfestigter Armut verweist nicht zuletzt darauf, dass sich mit dem massenhaften Wegfall der traditionellen Arbeitsplätze für un- und angelernte Arbeiter, die einstmalen guten Lohn und soziale Sicherheit boten, die soziale und gesellschaftliche Position der einfachen Arbeiter markant verschlechtert hat. Aus dem Zusammenwirken der rigiden Klassen- und Statusunterschiede im Bildungs- und Erwerbssystem mit den materiellen Gefährdungen am unteren Rand der Sozialstruktur gewinnt die Armutsentwicklung in Deutschland ihre besondere Brisanz.

<sup>15</sup> Vgl. zusammenfassend Breen, R. (Hrsg.): Social Mobility in Europe. Oxford 2004.

<sup>16</sup> Vgl. Schimpl-Neimanns, B.: Soziale Herkunft und Bildungsbeteiligung. Empirische Analysen zu herkunftsspezifischen Bildungsungleichheiten zwischen 1950 und 1989. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 52, Heft 4, 2000, 636–669.

<sup>17</sup> Vgl. dazu auf Basis der SOEP-Daten auch Solga, H., Stern, E., von Rosenblatt, B., Schupp, J., Wagner, G. G.: The Measurement and Importance of General Reasoning Potentials in Schools and Labor Markets: Pre-Test Report. DIW Berlin: Research Notes 10, 2005.

**JEL Classification:**  
I32, D31, J60

**Keywords:**  
Poverty,  
Vulnerability,  
Social Class,  
Deprivation

# Nach 1995 deutliche Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich

*Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse einer neuen Datenquelle zur Messung von Wachstum und Produktivität im internationalen Vergleich präsentiert.<sup>1</sup> Die Informationen decken den Zeitraum von 1970 bis 2004 ab. Sie zeigen, dass Deutschland seine langjährige Wachstumsführerschaft in Europa im Laufe der 90er Jahre verloren hat. Die aktuellen gesamtwirtschaftlichen Daten für 2006 sowie die Schätzungen für 2007 und 2008 deuten allerdings darauf hin, dass Deutschland mittlerweile wieder Anschluss an die Entwicklung in den übrigen Ländern der EU gewonnen hat.*

Martin Gornig  
mgornig@diw.de

Bernd Görzig,  
bgoerzig@diw.de

Die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland hat sich in den 90er Jahren stark verlangsamt. Nach einer durchschnittlichen Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 2,5 % in den Jahren von 1970 bis 1995 verringerte sich das Wachstum im Zeitraum von 1995 bis 2004 auf nur noch 1,4 %. In der Summe der EU-15 Länder ist es dagegen kaum zu einer Abschwächung gekommen. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs in der Periode 1995 bis 2004 mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 2,1 %, und damit fast ebenso stark wie in der Periode zuvor. Deutschlands Wachstumsschwäche betraf nahezu alle Wirtschaftszweige (Abbildung).

Ebenfalls deutlich zurückgegangen ist das Wachstumstempo der Arbeitsproduktivität in Deutschland. Das verarbeitende Gewerbe verlor weitgehend seine Stellung als Stütze des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstums. In den Dienstleistungsbereichen kam es wegen der Ausweitung einfacher Dienstleistungen teilweise sogar zu absolut sinkenden Produktivitäten. Lediglich in den Bereichen Elektrotechnik und Nachrichtenübermittlung hat sich das Wachstum der Arbeitsproduktivität seit 1995 beschleunigt.

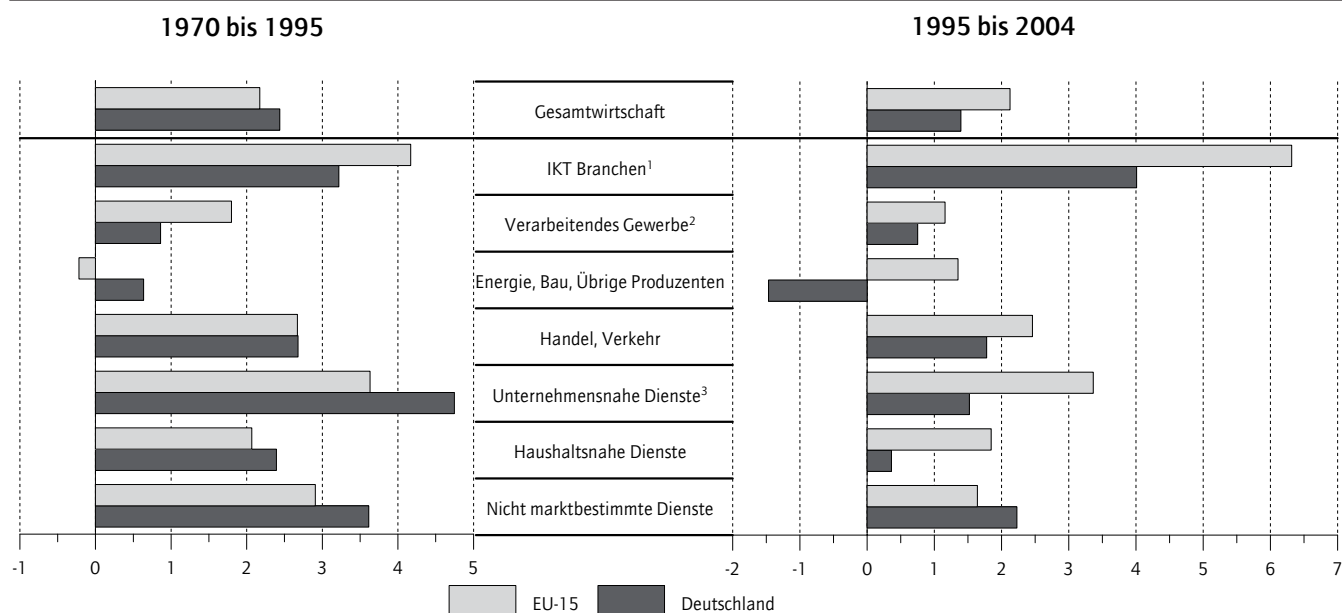
Auch in der Europäischen Union insgesamt ist der Produktivitätspfad seit Mitte der 90er Jahre flacher geworden. Dies ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen: den Einbruch des Produktivitätswachstums in Italien und Spanien und die Verlangsamung der Produktivitätsentwicklung in den großen Volkswirtschaften Frankreich und Deutschland. Im Vereinigten Königreich war dagegen der Rückgang im Wachstumstempo der Produktivität sehr moderat. In einigen kleineren Volkswirtschaften (Griechenland, Irland und den Niederlanden) kam es sogar zu einer Beschleunigung, zumindest bei den marktbestimmten Aktivitäten. Der Produktivitätsanstieg in den meisten neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union war wesentlich größer als in den EU-15 Ländern, wurde

<sup>1</sup> Die neue Datenbasis wurde im Rahmen des europaweiten Forschungsprojekts EU KLEMS erstellt, [www.euklems.net](http://www.euklems.net). Sie enthält Angaben zu den Mitgliedsstaaten der EU sowie den USA und Japan.

Abbildung

**Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung nach Branchen**

Jahresdurchschnittliche Veränderungen in %



1 Büromaschinen, Elektrotechnik, Nachrichtenübermittlung und -technik. 2 Ohne Büromaschinen, Elektrotechnik, Nachrichtentechnik.

3 Einschließlich Finanzdienstleistungen.

Quellen: EU KLEMS; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

jedoch meist begleitet von einem starken Rückgang der Beschäftigung.

JEL Classification:  
E01, E22, E23

Keywords:  
Growth,  
Productivity,  
European Union

Die EU KLEMS Datenbasis, die Wachstums- und Produktivitätsindikatoren auch in tiefer Branchengliederung bereitstellt, identifiziert die marktbestimmten Dienstleistungen (einschließlich Handel und Verkehr) als den Bereich mit der schwächsten Produktivitätssteigerung in vielen europäischen Ländern. Der große Vorsprung der USA im Wachs-

tum der Produktivität kann überwiegend auf die Wirtschaftszweige Handel und Verkehr sowie die Finanzierungsinstitutionen und unternehmensnahe Dienste zurückgeführt werden. Aber auch einige europäische Länder, wie die Niederlande und das Vereinigte Königreich, zeigen eine wesentlich dynamischere Entwicklung bei der Produktivität marktbestimmter Dienstleistungen als andere Mitgliedstaaten und können sich mit der Entwicklung in den USA messen.



# EU-Verfahren gegen die Novelle des Telekommunikationsgesetzes gefährdet Liberalisierung

*Am 26. Februar 2007 hat die EU-Kommission ein beschleunigtes Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen der Einführung von angeblichen „Regulierungsferien“ in dem jüngst novellierten Telekommunikationsgesetz (TKG) eröffnet. Die Kommission vermutet, dass die dort getroffene Ausnahme-regelung für „neue Märkte“ speziell die Deutsche Telekom gegen Wettbewerb beim Ausbau des neuen Breitband-Hochgeschwindigkeitsnetzes (VDSL) schützen soll. Die Position der EU-Kommission ist aus mehreren Gründen abzulehnen: Tatsächlich schreibt die TKG-Novelle vor, dass die Bundesnetzagentur grundsätzlich „neue Märkte“ nicht unter die Ex-ante-Regulierung stellen soll, wenn hierdurch keine langfristige Behinderung des Wettbewerbs zu erwarten sei. Diese Regelung ist kein „Lex Telekom“, sondern gilt für alle Unternehmen, die durch Investitionen Vorreitervorteile mit neuen Telekommunikationsnetzen und -diensten erlangen. Die in der Novelle vorgeschlagene Behandlung neuer Märkte fördert auch die Investitionsanreize der Wettbewerber, während der Ansatz der EU-Kommission das Gegenteil bewirkt. Damit gefährdet das von ihr initiierte Vertragsverletzungsverfahren den Liberalisierungsprozess und fördert stattdessen eine exzessive Regulierung.*

Pio Baake  
pbaake@diw.de

Justus Haucap  
justus.haucap  
@rub.de

Christian Wey  
cwey@diw.de

## Sinn und Zweck der TKG-Novelle

Durch den in das TKG neu eingeführten § 9 a soll nach Ansicht des Gesetzgebers „sichergestellt werden, dass Anreize für die Erschließung neuer Märkte erhalten bleiben, mit entsprechenden Wohlfahrtssteigerungen für die Volkswirtschaft. Anreize für risikobehaftete Investitionen in neue Märkte gibt es im Regelfall nur dann, wenn die Aussicht auf übernormale Gewinne besteht. Die temporäre Möglichkeit übernormaler Gewinne führt letztlich auch zu einem Zusatznutzen der Verbraucher und ist weder aus wettbewerbspolitischer noch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bedenklich.“<sup>1</sup>

Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung: „Dies gilt allerdings nur dann, wenn sich Vorreitervorteile etwa in Form temporärer Monopolstellungen auf der Basis gleicher Ausgangsbedingungen (level-playing-field) im Wettbewerb herausbilden und die Angreifbarkeit dieser Monopole durch imitierende Wettbewerber jederzeit möglich ist. Resultieren die Monopolstellungen aus Asymmetrien bzw. ungleichen Ausgangsbedingungen (z. B. Zugang des Innovators zu wesentlichen Einrichtungen, die Wettbewerbern nicht offen stehen) oder besteht die Gefahr einer Verfestigung der Monopole, besteht eindeutig Bedarf für regulatorische Eingriffe.“

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3635.

Kasten

## Das EU-Vertragsverletzungsverfahren

Am 18. Februar 2007 (BGBl. I S. 106) ist das „Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften“ vom Bundestag nach Zustimmung des Bundesrats endgültig verabschiedet worden. Das Gesetz sieht eine Reihe von Änderungen des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vor, wobei die regulatorische Behandlung „neuer Märkte“ besonders umstritten ist. Konkret schränkt der neue § 9 a TKG die Möglichkeit der Regulierung neuer Märkte erheblich ein:

§ 9 a Neue Märkte:

- (1) *Vorbehaltlich des nachfolgenden Absatzes unterliegen neue Märkte grundsätzlich nicht der Regulierung nach Teil 2.<sup>1</sup>*
- (2) *Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bei fehlender Regulierung die Entwicklung eines nachhaltig wettbewerbsorientierten Marktes im Bereich der Telekommunikationsdienste oder -netze langfristig behindert wird, kann die Bundesnetzagentur einen neuen Markt, abweichend von Absatz 1 nach den Bestimmungen der §§ 9, 10, 11 und 12 der Regulierung nach Teil 2 unterwerfen. Bei der Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit und der Auferlegung von Maßnahmen berücksichtigt die Bundesnetzagentur insbesondere das Ziel der Förderung von effizienten Infrastrukturinvestitionen und die Unterstützung von Innovationen.*

Nur acht Tage nach der Verabschiedung des Gesetzes, also am 26. Februar 2007, hat die EU-Kommission ein beschleunigtes Vertragsverletzungsverfahren „wegen der Einführung von ‚Regulierungsferien‘ für die Deutsche Telekom“ eingeleitet (siehe Pressemitteilung der Kommission IP/07/237 vom 26.02.2007). In der Pressemitteilung der Kommission wird die EU-Kommissarin Viviane Reding mit der Aussage zitiert: „Die Gewährung von Regulierungsferien für etablierte Betreiber ist ein Versuch, in einem wirtschaftlich zentralen Sektor den Wettbewerb auszuhebeln. Solche Regulierungsferien verstoßen gegen die seit 2002 für alle EU-Mitgliedstaaten geltenden Telekommunikationsregeln.“

Mit dieser Begründung hat die Kommission anscheinend die Position bezogen, dass marktbeherrschende Unternehmen im TK-Sektor grundsätzlich immer zu regulieren sind. Das würde bedeuten, dass selbst dann reguliert werden soll, wenn sich auch ohne Regulierung langfristig ein nachhaltig wettbewerbsorientierter Markt entwickeln würde. Denn § 9 a TKG sagt explizit, dass die Bundesnetzagentur **jeden Markt** regulieren kann, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bei fehlender Regulierung die Entwicklung eines nachhaltig wettbewerbsorientierten Marktes im Bereich der Telekommunikationsdienste oder -netze langfristig behindert wird.“ Der neue § 9 a TKG schafft somit keinen grundsätzlich regulierungsfreien Raum für neue Märkte, sondern knüpft die Möglichkeit der Regulierung zunächst nur an zusätzliche Bedingungen.

<sup>1</sup> Der „Teil 2“ des TKG spezifiziert die konkrete Regulierung marktmächtiger TK-Unternehmen.

Mit der Einführung des § 9 a TKG wird also versucht, den grundsätzlichen Konflikt zwischen den Zielen Wettbewerbsintensivierung und Innovationsförderung durch eine Abwägungsregelung zu lösen. Soweit langfristig der Wettbewerb nicht gestört wird, soll nicht reguliert und Innovationen sowie Investitionen geschützt werden. Dagegen entfällt der Investitionsschutz, wenn ein Unternehmen bei fehlender Regulierung auf einem neuen Markt *dauerhaft* Marktmacht zu erlangen droht, wenn die Wettbewerber keinen Zugang zu der Neuerung haben oder die Duplizierung bzw. Nachahmung nicht möglich oder unwirtschaftlich ist.

Die Monopolkommission hatte im Jahr 2005 in ihrem 43. Sondergutachten eine ähnliche Herangehensweise befürwortet: „Auch die Monopolkommission spricht sich dafür aus, dass neue Märkte zunächst von der Regulierung ausgenommen werden sollten, da jede Form der Regulierung die Anreize, in neue Infrastrukturen und Dienste zu investieren, schmälert. Die Regulierung sollte

aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden, sondern zu einem späteren Zeitpunkt einsetzen, wenn sich auf dem neuen Markt kein wirksamer Wettbewerb einstellt.“<sup>2</sup>

### Dynamischer Wettbewerb oder unmittelbare Regulierung?

Der Vergleich der Positionen der EU-Kommission einerseits und der Begründung des Gesetzes sowie der Auffassung der Monopolkommission andererseits zeigt, dass diese weit auseinanderliegen. Entsprechend der Position der EU-Kommission sind TK-Märkte auch dann zu regulieren, wenn lediglich kurzfristig Wettbewerbsprobleme bestehen. Dies kommt einer Regulierungsphilosophie gleich, die eine Überlegenheit staatlicher Steuerung gegenüber wettbewerblichen Marktprozessen postuliert. Diese

<sup>2</sup> Monopolkommission: Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen. 106.

Philosophie widerspricht den Grundvorstellungen einer liberalen marktwirtschaftlichen Ordnung. Diese bestehen darin, dass der Markt und die in ihm stattfindenden Wettbewerbsprozesse grundsätzlich besser in der Lage sind, wirtschaftliche Probleme zu lösen, als politisch induzierte regulative Steuerungsmechanismen. Einer solchen liberalen Philosophie folgend muss Regulierung ökonomisch und auch ordnungspolitisch begründet werden können.

Aus ökonomischer Sicht gibt es eine Reihe guter Argumente für die Position des deutschen Gesetzgebers und der Monopolkommission. So ist bei der Betrachtung dynamischen Wettbewerbs relativ schnell klar, dass sich unmittelbare regulatorische Eingriffe in neue Märkte negativ auf die Innovationsanreize der Unternehmen auswirken.<sup>3</sup> Zum einen verlieren Unternehmen den Anreiz, in riskante Projekte zu investieren, wenn sie wissen, dass sie zwar mögliche Verluste tragen müssen, mögliche Gewinne aber aufgrund von regulatorischen Eingriffen nicht (oder nur sehr eingeschränkt) realisieren können. Zum anderen reduziert die Aussicht auf Regulierung auch die Investitionsanreize von Unternehmen, die erst später in neue Märkte eintreten bzw. in neue Netzinfrastrukturen investieren: Wird der Zugang zu neuen Netzen unmittelbar reguliert, so haben andere Unternehmen zwei Möglichkeiten in neue Märkte einzutreten. Erstens können sie nach wie vor in eigene Netze investieren. Zweitens können sie auch den Netzzugang mieten. In dieser Variante brauchen die Unternehmen keine eigenen Infrastrukturen aufzubauen und tragen daher vor allem in der Frühphase neuer Märkte ein weitaus geringeres Risiko als das Unternehmen, das als erstes in ein neues Netz investiert hat.

Im Ergebnis führt eine unmittelbare Regulierung, wie sie von der EU-Kommission gefordert wird, zu zwei gravierenden Nachteilen. Erstens verringert sie die Anreize, neue Netze zu entwickeln und aufzubauen. Zweitens verhindert sie die Entstehung wettbewerblicher Marktstrukturen, indem sie den Aufbau konkurrierender Infrastrukturen relativ unattraktiv macht. Letzteres bedeutet, dass eben durch die frühzeitige Regulierung auch langfristig Regulierung erforderlich ist und somit die Regulierungsnotwendigkeit perpetuiert wird. Politökonomisch ist ein solches Vorgehen leicht zu verstehen, ökonomisch effizient ist es ganz sicher nicht.

Die unmittelbare Regulierung neuer Netze kann daher im dynamischen Wettbewerb mit hohen Effizienzverlusten verbunden sein. Zum einen liegt dies daran, dass die Innovationsrisiken auf TK-Märkten tendenziell höher ausfallen als auf anderen Märkten. Denn das Angebot höherer Übertragungsraten mag von den Konsumenten zwar honoriert werden,

wesentlich höhere Zahlungsbereitschaften für den Anschluss an neue und leistungsfähigere Netze entstehen aber erst, wenn die neuen Netze auch sinnvoll genutzt werden können, d. h., wenn Dienste verfügbar werden, die auf bisherigen Netzen nicht angeboten wurden bzw. angeboten werden konnten. Damit wird deutlich, dass es gerade beim Aufbau neuer Netze zu hohen Investitionsrisiken kommen kann. Investitionen in neue Netze lohnen sich erst, wenn entsprechende Dienste angeboten werden – neue Dienste werden aber erst dann angeboten, wenn es genügend Nachfrager gibt, d. h., wenn das neue Netz eine ausreichende Größe erreicht hat. Im Ergebnis führt diese Abhängigkeit zu einem hohen Investitionsrisiko der Netzbetreiber.

Auch mit Blick auf den Wettbewerb beim Aufbau neuer Netze zieht eine unmittelbare Regulierung negative Effekte nach sich. Werden neue Netze zunächst nicht reguliert, steigen die Investitionen der Unternehmen nicht nur wegen ihrer Anreize, sich möglichst früh hohe Marktanteile zu sichern. Der frühe Aufbau eigener Netze ermöglicht Unternehmen, anderen Unternehmen Zugang anzubieten und so deren Anreize zum Aufbau konkurrierender Infrastrukturen zu verringern. Auch diese Möglichkeit erhöht die Investitionsanreize der Unternehmen.<sup>4</sup> Ähnlich positive Effekte könnten sich für die Rückwirkungen, die vom Wettbewerb auf die nachgelagerten Märkte der Dienste und damit auf die Erwartungen der Konsumenten hinsichtlich der Attraktivität neuer Netze ausgehen, ergeben. Führt Wettbewerb zu hohen Investitionsanreizen und werden neue Netze entsprechend schnell aufgebaut, können sowohl die Dienstanbieter als auch die Nachfrager auf eine rasche Diffusion hoffen. Der Anreiz zur Entwicklung neuer Dienste steigt ebenso, wie sich die entsprechend angepassten Erwartungen der Nachfrager positiv auf ihre Zahlungsbereitschaft für neue Anschlüsse auswirken.

Folglich ist eine unmittelbare Regulierung neuer Netze in aller Regel nicht effizient. Zum einen können bei einer solchen Regulierung nicht alle für das unternehmerische Investitionskalkül relevanten Aspekte berücksichtigt werden.<sup>5</sup> Zum anderen erhalten Konkurrenten selbst dann eine risikolose Option zur Nutzung neuer Netze, wenn sie keine

<sup>3</sup> Für weitergehende Überlegungen zur effizienten Regulierung dynamischer Märkte vgl. Baake, P., Haucap, J., Kühling, J., Loetz, S., Wey, C.: Effiziente Regulierung dynamischer Märkte. Law and Economics of International Telecommunications, Band 57, Baden-Baden 2007.

<sup>4</sup> Vgl. zu diesem sogenannten Replacement-Effekt Gans, J.: Access Pricing and Infrastructure Investment. In: Dewenter, R., Haucap, J. (Hrsg.): Access Pricing: Theory and Practice, Amsterdam 2006, 41–63, sowie Gans, J., King, S.: Access Holidays for Network Infrastructure Investment. Agenda, 10 (2), 163–178.

<sup>5</sup> In erster Linie gilt dies für die ex ante maßgeblichen Unsicherheiten bzw. Risiken. Für eine Analyse der Anforderungen an eine dynamisch effiziente Regulierung siehe Baake, P., Kamecke, U.: New Networks, Competition and Regulation. DIW Discussion Paper No. 568, 2006.

eigenen Investitionen getätigt haben.<sup>6</sup> Entscheidend ist dabei, dass eine unmittelbare Regulierung weder die relevanten Unsicherheiten noch die für einen effizienten Verfolgungswettbewerb maßgeblichen Anreize adäquat beachtet.

Der institutionelle Rahmen für neue Märkte sollte daher so ausgestaltet sein, dass freiem Wettbewerb Vorrang vor Regulierung eingeräumt wird. Die volkswirtschaftlichen Kosten von unterbliebenen Investitionen und Innovationen sind ungleich höher als die mit temporär überhöhten Preisen verbundenen Effizienzverluste. Im Zweifel sollte daher auf Regulierung verzichtet werden. Genau dieses marktwirtschaftliche Credo offenbart sich im neuen § 9 a TKG. Die EU-Kommission hingegen wird hier von einer Philosophie getrieben, die von mehr Vertrauen in behördliches Wissen und regulatorische Fähigkeiten zeugt als in dezentrale Marktprozesse.<sup>7</sup>

Zu betonen ist allerdings auch, dass gleiche Ausgangsbedingungen für alle Anbieter notwendig sind, damit der dynamische Wettbewerb voll zur Entfaltung kommen kann, ein „level-playing-field“ also, bei dem alle Wettbewerber gleichermaßen auf die essentiellen Vorleistungen zurückgreifen können, die sich ökonomisch nicht duplizieren lassen. Im Falle des neuen VDSL-Netzes<sup>8</sup> ist dies der Zugang zu den Kabelschächten und Leerrohren der Deutschen Telekom sowie Hauptverteilern und Kabelverzweigern. Mit diesen Zugängen haben die Wettbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten, in eigene VDSL-Netze zu investieren, wie die Deutsche Telekom. VDSL-Netze ermöglichen Übertragungsraten von bis zu 52 Mbit/s und erlauben sogenannte Triple-Play-Angebote, also die Übertragung von Sprach-, Internet- und Rundfunk- bzw. Fernsehdiensten. Die Deutsche Telekom plant den Aufbau von VDSL-Netzen in 50 Städten bis 2008.

**JEL Classification:**  
L51, L13, D43

**Keywords:**  
Telecommunications,  
Regulation,  
Dynamic Competition,  
Access Holidays

## Fazit

Mit dem Vertragsverletzungsverfahren, das die EU-Kommission wegen der Novellierung des TKG

angestrengt hat, bekräftigt die EU-Kommission ihre Position, dass die ehemaligen Monopolisten in TK-Märkten grundsätzlich reguliert werden müssen. Diese Auffassung widerspricht allerdings ihrerseits der Empfehlung der EU-Kommission zu relevanten Produkt- und Dienstleistungsmärkten (K (2003) 497). Die Novelle des TKG und die dazugehörige Gesetzesbegründung sowie die Position der Monopolkommission unterstreichen hingegen die Auffassung, dass die Regulierung von Märkten sowohl ordnungspolitisch als auch ökonomisch gerechtfertigt werden muss.

Eine genaue ökonomische Analyse zeigt, dass gerade bei neuen Märkten Wettbewerb mit entscheidenden Effizienzvorteilen verbunden ist. Eine an dynamischer Effizienz ausgerichtete Regulierung muss nicht nur die Investitionsanreize innovierender Unternehmen, sondern auch die Anreize zum Aufbau konkurrierender Infrastrukturen berücksichtigen. Werden neue Netze erst dann reguliert, wenn ein Unternehmen bei fehlender Regulierung auf einem neuen Markt dauerhaft Marktmacht zu erlangen droht, induziert dies sowohl mögliche Vorreitergewinne als auch hohe Investitionsanreize möglicher Konkurrenten.

Eine Politik hingegen, die über die notwendige Regulierung essentieller Vorleistungen hinausgeht, reduziert Investitionsanreize und schmälert auch Anreize zum Aufbau konkurrierender Infrastrukturen, wodurch wiederum die Regulierungsnotwendigkeit perpetuiert wird. Die volkswirtschaftlichen Ineffizienzen einer Überregulierung dynamischer Märkte können hoch sein.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Hausman, J., Sidak, G.: A Consumer-Welfare Approach to the Mandatory Unbundling of Telecommunications Networks. *The Yale Law Journal*, 109, 1999, 417–505.

<sup>7</sup> Gerade die Formulierung des § 9 a TKG zeigt, dass die EU-Kommission offensichtlich schon heute mit Sicherheit weiß, dass bei freiem Wettbewerb neue VDSL-basierte Dienste und Anwendungen langfristig nur vom ehemaligen Monopolisten bereit gestellt werden.

<sup>8</sup> VDSL steht für Very High Speed Digital Subscriber Line. VDSL-Netze erfordern die Verlegung von Glasfaserleitungen bis zu den Kabelverzweigern.

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Peter Haan

### **Intertemporal Labor Supply Effects of Tax Reforms**

In the year 2000 the German government passed the most ambitious tax reform in post-war German history aiming at a significant tax relief for households. One central aim of this tax reform was to improve work incentives and thereby foster employment. In this paper I estimate an intertemporal discrete choice model of female labor supply that allows to analyze the behavioral effects of the tax reform on the labor supply of married and cohabiting women over time. Using the Markov chain property I analyze the dynamics of labor supply behavior and derive the short- and long-run labor supply effects of the tax reform.

**Discussion Paper No. 669**

March 2007

Marco Caliendo, Ludovica Gambaro and Peter Haan

### **The Impact of Income Taxation on the Ratio between Reservation and Market Wages and the Incentives for Labour Supply**

This paper extends previous research about the determinants of reservation wages by analyzing the effect of progressive income taxation on the ratio between reservation and net market wages. Based on micro data for Germany (SOEP) we show that joint income taxation in Germany which discriminates by marital status, has a strong and highly significant impact on the reservation/market wage ratio. Relative to single filers this leads to strong negative labour supply incentives for secondary earners and to positive incentives for first earners in married couples.

**Discussion Paper No. 670**

March 2007

Hans J. Baumgartner and Marco Caliendo

### **Turning Unemployment into Self-Employment: Effectiveness and Efficiency of Two Start-Up Programmes**

Turning unemployment into self-employment has become a major focus of German active labour market policy (ALMP) in recent years. If effective, this would not only reduce Germany's persistently high unemployment rate, but also increase its notoriously low self-employment rate. Empirical evidence on the effectiveness of such programmes is scarce. The contribution of the present paper is twofold: First, we evaluate the effectiveness of two start-up programmes for the unemployed. Our outcome variables include the probability of being employed, the probability of being unemployed, and personal income. Second, based on the results of this analysis, we conduct an efficiency analysis, i.e., we estimate whether the Federal Employment Agency has saved money by placing unemployed individuals in these programmes. Our results show that at the end of the observation period, both programmes are effective and one is also efficient. The considerable positive effects present a stark contrast to findings from evaluations of other German ALMP programmes in recent years. Hence, ALMP programmes aimed at moving the unemployed into self-employment may prove to be among the most effective, both in Germany and elsewhere.

**Discussion Paper No. 671**

March 2007



## Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Joachim R. Frick, Markus M. Grabka and Eva M. Sierminska

### **Representative Wealth Data for Germany from the German SOEP: The Impact of Methodological Decisions around Imputation and the Choice of the Aggregation Unit**

The definition and operationalization of wealth information in population surveys and the corresponding microdata requires a wide range of more or less normative assumptions. However, the decisions made in both the pre- and post-data-collection stage may interfere considerably with the substantive research question. Looking at wealth data from the German SOEP this paper focuses on the impact of collecting information at the individual rather than household level and on "imputation and editing" as a means of dealing with measurement error. First, we assess how the choice of unit of aggregation or unit of analysis affects wealth distribution and inequality analysis. Obviously, when measured in "per capita household" terms, wealth is less unequally distributed than at the individual level. This is the result of significant redistribution within households, and also provides evidence of a significant persisting gender wealth gap. Second, we find multiple imputation to be an effective means of coping with selective non-response. There is a significant impact of imputation on the share of wealth holders (increasing on average by 15 %) and also on aggregate wealth (plus 30 %). However, with respect to inequality, the results are ambiguous. Looking at the major outcome variable for the whole population – *net* worth – the Gini coefficient decreases, whereas a top-sensitive measure doubles. The non-random selectivity built into the missing process and the consideration of this selectivity in the imputation process clearly contribute to this finding. Obviously the treatment of measurement errors after data collection, especially with respect to the imputation of missing values, affects cross-national comparability and thus may require some cross-national harmonization of the imputation strategies applied to the various national datasets.

#### **Discussion Paper No. 672**

March 2007

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden (<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/index.html>).

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (<http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/index.html>).

# Das DIW-Konjunkturbarometer

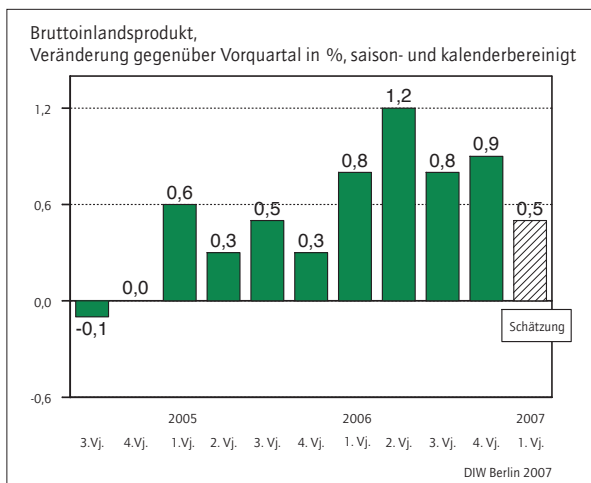
Stand: 12. März 2007

## Leicht verbesserte Wachstumsaussichten im ersten Quartal

Das DIW-Konjunkturbarometer zeigt für die Wirtschaftsleistung im laufenden Quartal einen saison- und kalenderbereinigten Zuwachs von knapp 0,5 % gegenüber dem Vorquartal an, der damit leicht über der Vormonatsprognose von gut 0,4 % liegt.

Wichtigste Triebfeder des Wirtschaftswachstums dürfte die Industrieproduktion sein, die nach der Stagnation im Schlussquartal des Vorjahres wieder Tritt gefasst hat. Auch wenn die Beurteilung der Geschäftslage zuletzt rückläufig war, so deuten doch die jüngsten Produktionskennzahlen auf eine im gesamtwirtschaftlichen Vergleich überdurchschnittliche Expansion dieses Wirtschaftsbereichs hin. Die Bauwirtschaft dürfte zwar abermals ein starkes Quartalergebnis verbuchen, die seit nunmehr vier Monaten rückläufigen Auftragseingänge lassen jedoch vermuten, dass neben der günstigen Witterung auch Sondereinflüsse (Vorzieheffekte) im Zuge der Mehrwertsteuererhöhung zur Jahreswende eine Rolle spielen. Ein deutlicher Dämpfer zeichnet sich hingegen im ersten Quartal für den Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr ab, in dem das Wachstum nach den durchgängig überdurchschnittlich starken Quartalen des Vorjahres nunmehr deutlich hinter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zurückbleibt. Hierauf deuten u. a. recht kräftige Rückgänge bei den Einzelhandelsumsätzen (–5 % im saisonbereinigten Vergleich Januar zu Dezember), abgeschwächte Großhandelsumsätze und ein kräftiger Einbruch bei den Kfz-Zulassungszahlen (–14 % im Zweimonatsvergleich Januar/Februar gegenüber November/Dezember). Auch wenn hierzu noch keine belastbaren Einzeldaten vorliegen, so kann wohl davon ausgegangen werden, dass in dieser Entwicklung insbesondere die Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung sichtbar werden.

Demgegenüber ist bei den übrigen Dienstleistungsbereichen mit einer stetigeren Entwicklung nahe am gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zu rechnen, wobei die Wirtschaftsleistung der unternehmensnahen Dienstleistungen (einschließlich Finanzierung und Vermietung) wiederum deutlich stärker zulegen dürfte als diejenige der öffentlichen und privaten Dienstleister.



Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung stellt monatlich das DIW-Konjunkturbarometer vor. Das DIW-Konjunkturbarometer ist ein Indikator der aktuellen Konjunkturtendenz in Deutschland. Es zeigt die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts und stellt damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dar. Das DIW-Konjunkturbarometer liefert eine Schätzung für das reale Bruttoinlandsprodukt des jeweils abgelaufenen Quartals beziehungsweise des laufenden Quartals. Es gibt damit immer einen aktuellen Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung, da zu diesem Zeitpunkt noch keine offiziellen Daten des Statistischen Bundesamtes vorliegen. Die Berechnung des DIW-Konjunkturbarometers stützt sich dabei auf Indikatoren wie Produktion und Umsatz in wichtigen Bereichen der Wirtschaft. Sie wird mithilfe eines ökonometrischen Ansatzes durchgeführt. Neben der aktuellen Schätzung (der schraffierte Balken in der Abbildung) enthält das DIW-Konjunkturbarometer eine Erörterung der aktuellen maßgeblichen Einflüsse auf die Konjunktur.

Das DIW-Konjunkturbarometer wird regelmäßig auf der Homepage des DIW Berlin veröffentlicht ([www.diw.de/deutsch/produkte/konjunkturbarometer](http://www.diw.de/deutsch/produkte/konjunkturbarometer)).

## Hinweis auf eine neue Veröffentlichung des DIW Berlin

### Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Heft 1/2007

#### **Die Energiepolitik zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit**

Erscheinungsdatum: Ende März 2007

#### **Inhalt**

Die Energiepolitik zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit – Chancen und Perspektiven für die Energieversorgung. Von *Claudia Kemfert* und *Friedemann Müller* ♦ The Way towards an Energy Policy for Europe. Von *Jean-Arnold Vinois* ♦ Die Rolle Russlands im internationalen Energiemarkt. Von *Alexander Rahr* ♦ Erneuerbare Energien – Status und Potentiale. Von *Antonio Pflüger* ♦ Using Energy and Materials More Efficiently – Large and Profitable Potentials, But Little Attention from Energy and Climate Policy. By *Eberhard Jochem* ♦ Aktive Wettbewerbspolitik für effiziente Elektrizitätserzeugungsmärkte – Instrumente, internationale Erfahrungen und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen. Von *Christian von Hirschhausen* und *Hannes Weigt* ♦ Künftige Netzregulierung als Grundpfeiler einer effektiven Liberalisierung des deutschen Stromsektors. Von *Uwe Leprich*, *Jochen Diekmann* und *Hans-Joachim Ziesing* ♦ Perspektiven des Emissionshandels aus deutscher Sicht. Von *Franz Josef Schafhausen* ♦ Die Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandels nach 2012. Von *Peter Zapfel* ♦ Fragen der künftigen Entwicklung des europäischen Handelssystems für Emissionsrechte. Von *Jürgen Hogrefe*, *Jörg Jasper*, *Uwe Knickrehm* und *Felix Würtenberger* ♦ Emissionshandel und Anreizmechanismen – Auswirkungen verschiedener Allokationsverfahren auf Produktionsweise und Investitionsverhalten von Unternehmen. Von *Henning Rentz* ♦ Erneuerbare Energien im Aufwind: Die Sicht eines global agierenden Öl- und Gasunternehmens. Von *Ruprecht Brandis*

Die Vierteljahrshefte 2000 bis 2004 können kostenlos heruntergeladen werden. Ab Jahrgang 2005 sind die Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung als PDF-Dateien im Online-Shop des DIW Berlin erhältlich. Es besteht die Möglichkeit, entweder einzelne Artikel zum Preis von je 7,50 Euro oder das komplette Heft zum Preis von 55 Euro zu beziehen. Das Jahresabonnement kostet 190 Euro. Natürlich haben Sie nach wie vor die Möglichkeit, das gedruckte Vierteljahrsheft zu bestellen. Weitere Informationen finden sie auf unserer Homepage ([www.diw.de](http://www.diw.de)).

#### **Impressum**

DIW Berlin  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin

#### **Herausgeber**

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Dörte Höppner  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph.D.  
Prof. Dr. Christian Wey

#### **Redaktion**

Kurt Geppert  
PD Dr. Elke Holst  
Manfred Schmidt  
Dr. Mechthild Schrooten

#### **Pressestelle**

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 – 30 – 89789–249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### **Vertrieb**

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

#### **Bezugspreis**

Jahrgang Euro 180,–  
Einzelheft Euro 7,– (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

#### **Konzept und Gestaltung**

kognito, Berlin

#### **Satz**

eScriptum, Berlin

#### **Druck**

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.