



2 | 2008

61. Jg., 4.–5. KW, 31. Januar 2008

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Annette Schavan, Bernhard Kempen, Jürgen Wuttke, August-Wilhelm Scheer

- »Blue Card« oder nationale Qualifikationsoffensive – was wird aus dem Wissenschaftsstandort Deutschland?

Stefan Sell

- Nachtrag: Reform der Agenda 2010: Notwendige Korrekturen oder Rückschritt?

Kommentar

Jürgen Kromphardt

- Eine Gegen-Anmerkung zur Reallohnentwicklung in Deutschland

Hans-Werner Sinn

- Replik zu Kromphardt

Forschungsergebnisse

Monika Ruschinski

- Die deutsche Dienstleistungs- und Warenausfuhr im Rückblick: Gibt es markante Unterschiede im Wachstum?

Christian Baretta, Maria Doina Radulescu und Michael Stimmelmayer

- Die Unternehmensteuerreform 2008: ein Stückwerk?

Im Blickpunkt

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest Januar 2008

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Chang Woon Nam,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

»Blue Card« oder nationale Qualifikationsoffensive – was wird aus dem Wissenschaftsstandort Deutschland?

3

Die Europäische Kommission plant, mit einer »Blue Card« verstärkt Experten aus Drittstaaten zu locken. Wäre es nicht sinnvoller, in eine bessere Ausbildung im Inland zu investieren? *Annette Schavan*, Bundesministerin für Bildung und Forschung, stellt die vom Bundeskabinett am 9. Januar 2008 verabschiedete Qualifizierungsinitiative »Aufstieg durch Bildung« vor. Sie enthält Maßnahmen, die Bildungschancen zu stärken, die Durchlässigkeit im Bildungssystem zu erhöhen und innovative Impulse zusetzen. Es zeichne sich allerdings ab, dass »wir ohne gezielte Zuwanderung von Fachkräften nicht auskommen«. Angesichts der sehr heterogenen Arbeitsmarktverhältnisse in Europa könne aber eine einheitliche Regelung niemals den Bedürfnissen aller Länder gleichermaßen gerecht werden. Deshalb sei einer nationalen Zuwanderungslösung den Vorrang gegenüber einer europaweiten »Blue Card« zu geben. Aus Sicht des Wissenschaftlers und Universitätslehrers hat *Bernhard Kempen*, Präsident des Deutschen Hochschulverbandes, mit dem EU-Vorstoß durchaus Sympathie; denn gerade die Wissenschaft lebe von Mobilität, und für die Institution Universität sei der grenzüberschreitende Austausch unerlässlich. Leider sei zu bezweifeln, dass Europa im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe attraktiv genug sei. Umso wichtiger seien zusätzliche Mittel zur Sicherung der Ausbildungsqualität. Für *Jürgen Wuttke*, BDA, wäre es nötig, vor allem für die Zielgruppe der hoch qualifizierten Zuwanderer ein klares positives Signal zu setzen und die Niederlassungserlaubnis für sie zu erleichtern. Darüber dürfe aber auch die Aktivierung und Qualifizierung des inländischen Erwerbspersonenpotentials nicht vernachlässigt werden. Nach Meinung von *August-Wilhelm Scheer*, Präsident des BITKOM, müssten sowohl der nationale Fachkräftemarkt entwickelt als auch die Zuwanderungsgesetzgebung modernisiert und das internationale Marketing des Arbeitsstandortes Deutschland verbessert werden. In diesem Kontext sei die »Blue-Card«-Initiative der Europäischen Kommission zu begrüßen. Leider habe die deutsche Politik das »Blue-Card«-Konzept abgelehnt, das sei umso schädlicher, da das nationale deutsche Zuwanderungssystem weiterhin nicht optimal sei.

Nachtrag: Reform der Agenda 2010: Notwendige Korrekturen oder Rückschritt?

16

Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 23/2007 sieht *Stefan Sell* unabhängig von der Frage der Laufzeit der Versicherungsleistung bei den Arbeitsmarktreformen im Kontext der Agenda 2010 das zentrale Dilemma in der Einseitigkeit dieser Reformen. Es wurde, seiner Meinung nach, versäumt, eine »Win-Win-Situation« zu schaffen, wie sie etwa das dänische Flexicurity-Modell biete.

Kommentar

Eine Gegen-Anmerkung zur Reallohnentwicklung in Deutschland

20

Jürgen Kromphardt

Im ifo Schnelldienst Nr. 19/2007 sprach sich Hans-Werner Sinn in seiner »Anmerkung zur Reallohnentwicklung in Deutschland« gegen die Einführung von Mindestlöhnen aus, da diese zu Arbeitsplatzverlusten führen würden. *Jürgen Kromphardt*, TU Berlin und ehemaliges Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, interpretiert die vorliegenden Daten in eine andere Richtung und zieht einen entgegengesetzten wirtschaftspolitischen Schluss.

Replik zu Kromphardt

21

Hans-Werner Sinn

In seiner Replik zu Jürgen Kromphardts »Gegen-Anmerkung« führt *Hans-Werner Sinn* aus, dass Kromphardts Aussagen über die Lohnstückkosten und die Erhöhung der Stückgewinne für sich genommen zwar korrekt, seine Schlussfolgerung, dass die höheren Stückgewinne auf einen unausgenutzten Spielraum für Lohn-

steigerungen hindeuten, aber falsch seien. Bei der Berechnung der Lohnstückkosten und der Stückgewinne werde der Lohn nur mit der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität verglichen. Wollte man feststellen, was die Arbeit allein zur Produktion beisteuert, müsse man die Grenzproduktivität der Arbeit betrachten. Nur sie bestimme in der Marktwirtschaft, wie hoch der Lohn sein kann, denn nur bei einer Entlohnung nach dem Grenzprodukt reiche der Gesamtwert der Produktion überhaupt aus, alle Produktionsfaktoren zu entlohnen. Sinn weist auch das Argument, höhere Mindestlöhne würden die Güternachfrage steigern, zurück. Dieses Argument übersehe, dass Einkommen nicht nur Lohn Einkommen seien und eine Lohnerhöhung das Einkommen einer Volkswirtschaft nicht vergrößern, sondern bestenfalls anders verteilen könne. Die Arbeiter hätten mehr, die Unternehmer weniger. Das hieße, dass die Arbeiter mehr konsumieren, aber die Unternehmer ihre Güterkäufe stattdessen einschränken würden.

Forschungsergebnisse

Die deutsche Dienstleistungs- und Warenausfuhr im Rückblick: Gibt es markante Unterschiede im Wachstum?

23

Monika Ruschinski

In den letzten Jahren erwiesen sich die deutschen Exporte als der Konjunkturmotor der deutschen Wirtschaft, und Deutschland wurde als Exportweltmeister noch vor den USA gefeiert. Tatsächlich gilt der Titel jedoch nur für die Warenausfuhr. Berücksichtigt man auch Dienstleistungsexporte, so haben weiterhin die Vereinigten Staaten die Nase vorn. In diesem Beitrag werden daher Datenreihen für die deutsche Warenausfuhr und für die deutsche Dienstleistungsausfuhr getrennt über einen langen Zeitraum hin untersucht, um die strukturellen Eigenschaften der Zeitreihen deutlich machen zu können. Die Untersuchung zeigt, dass die Waren- und Dienstleistungsausfuhr verschiedene zyklische Verhaltensmuster aufweisen, und auch bei den saisonalen Effekten gibt es deutliche Unterschiede. Zudem macht die Trendanalyse deutlich, dass die Warenausfuhr und der Dienstleistungsverkehr zum Teil recht unterschiedlichen Wachstumspfaden folgen.

Die Unternehmensteuerreform 2008: Deutschlands Antwort auf die Globalisierung – oder doch ein Stückwerk?

30

Christian Baretti, Doina Maria Radulescu und Michael Stimmelmayer

Zum Jahresbeginn trat die Unternehmensteuerreform 2008 in Kraft. *Christian Baretti, Doina Maria Radulescu* und *Michael Stimmelmayer* untersuchen hier, inwieweit die Reform die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland verbessert wird. Ihrer Ansicht nach wird die Senkung der Körperschaftsteuerbelastung für Kapitalgesellschaften diesem Ziel gerecht. Den weiteren – insbesondere zur Gegenfinanzierung – ergriffenen Maßnahmen fehlt es jedoch an Stringenz. Trotz positiver Signalwirkung zeugt die Steuerreform daher an vielen Stellen von Stückwerk.

Im Blickpunkt

ifo Konjunkturtest Januar 2008 in Kürze

39

Hans G. Russ

In der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich das Geschäftsklima im Januar leicht verbessert. Zwar beurteilten die befragten Unternehmen ihre aktuelle Geschäftslage etwas weniger günstig als im Vormonat, die Erwartungen für das kommende halbe Jahr lassen jedoch erhöhte Zuversicht erkennen. Der Großteil der Meldungen ging allerdings noch vor dem Einsetzen der Finanzkrise ein.

In den Zukunftsbranchen besteht ein Bedarf an Fachkräften, insbesondere an Ingenieuren, aber auch an Naturwissenschaftlern. Vor diesem Hintergrund plant die Europäische Kommission, mit einer »Blue Card« verstärkt Experten aus Drittstaaten zu locken. Ist Europa im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe attraktiv genug? Und ist es nicht sinnvoller, in eine bessere Ausbildung im Inland zu investieren?

Aufstieg durch Bildung: Die Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung

Bildung und Qualifizierung sind der Schlüssel für die Zukunft unseres Landes genauso wie für Wohlstand und gesellschaftliche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger. Qualifizierte Fachkräfte sichern das wirtschaftliche Wachstum. Wir brauchen deshalb einen Aufbruch zu mehr Bildung und Qualifizierung – in der Breite wie in der Spitze!

Eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik muss dafür sorgen, dass alle Menschen in Deutschland ihre Fähigkeiten und Talente in ihrer Vielfalt entfalten können. Das Bundeskabinett hat in seiner Sitzung am 9. Januar 2008 die Qualifizierungsinitiative »Aufstieg durch Bildung« verabschiedet. Damit wurde ein wichtiges Reformwerk für die zweite Hälfte der Legislaturperiode auf den Weg gebracht. Es enthält Maßnahmen, die Bildungschancen stärken, die Durchlässigkeit im Bildungssystem erhöhen und innovative Impulse setzen. Diese Initiative ist ein wichtiger Beitrag zur besseren Qualifizierung der Menschen in unserem Land und damit zur Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs in Deutschland.

Die Nachfrage nach gut ausgebildeten Fachkräften steigt

Das weltweit verfügbare Wissen verdoppelt sich alle fünf Jahre. Im globalen Wettbewerb um die besten Köpfe, um die innovativsten Produkte, Dienstleistungen und Verfahren kann Deutschland nur mithalten, wenn wir ganz auf Innovation, ganz auf Forschung und Entwicklung setzen.

2007 war Deutschland Dank seiner hohen Innovationskraft zum fünften Mal in Folge Exportweltmeister: In der Industrie zählen 65% der deutschen Unternehmen zu den Innovatoren – mehr als in jedem anderen europäischen Land. 2005 exportierte Deutschland 428,3 Mrd. € an forschungsintensiven Industriewaren. Das sind 54% des Gesamtexportvolumens.

Diese Zahlen belegen: In der Wirtschaft findet ein Strukturwandel zu wissensintensiven Branchen statt. Die Folge: Eine immer größere Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften. Dieser Trend wird sich unabhängig vom konjunkturellen Aufschwung fortsetzen. Deutschland braucht immer mehr Menschen mit einer fundierten fachlichen akademischen Ausbildung.

Schon heute verzeichnen wir einen wachsenden Fachkräftemangel. Viele Unternehmen beklagen, dass sie wichtige Positionen nicht besetzen können, weil sie keine geeigneten Bewerberinnen und Bewerber finden. Besonders Absolventinnen und Absolventen in den Fächern Mathematik, Informatik, Natur- und Technikwissenschaften, den so genannten MINT-Fächern, sowie mit Abschlüssen auf Techniker- und Meisterebene werden dringend gesucht.

Dieser Mangel an höher qualifizierten Fachkräften wird sich durch den demographischen Wandel noch weiter verschärfen. Bis zum Jahr 2013 werden 330 000 Akademikerinnen und Akademiker im Bereich der gewerblichen Wirtschaft – davon 70 000 Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaft-



Annette Schavan*

* Dr Annette Schavan ist Bundesministerin für Bildung und Forschung.

ler sowie 85 000 Ingenieurinnen und Ingenieure – in den Ruhestand gehen.

Politik und Wirtschaft müssen deshalb dringend dafür sorgen, dass die wirtschaftliche Stärke und der Aufschwung in Deutschland nicht durch eine mangelnde Fachkräftebasis gefährdet werden.

Die Bundesregierung wird ein Freiwilliges Technisches Jahr einführen, um die Bereitschaft, technische und naturwissenschaftliche Studiengänge zu wählen, zu steigern und mittelfristig die Studienabbruchquote zu senken. Im Rahmen dieses Projektes, das im Frühjahr 2008 starten soll, können junge Menschen in außeruniversitären Forschungseinrichtungen oder in innovationsstarken Unternehmen Berufs- und Praxiserfahrungen sammeln und damit die Startbedingungen für ihr Studium verbessern.

Die Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung: Aufbruch zu mehr Bildung und Qualifizierung – in der Breite wie in der Spitze

Das Potential der in Deutschland lebenden Menschen ist groß. Es geht deshalb bei der Debatte um den Fachkräftemangel stets um zweierlei: Zum einen müssen Ausbildung und Weiterbildung für die in Deutschland lebenden Menschen gestärkt werden. Zum anderen zeichnet sich ab, dass wir ohne gezielte Zuwanderung von Fachkräften nicht auskommen.

Für die Bundesregierung stehen Bildung und Qualifizierung der in Deutschland lebenden Bürgerinnen und Bürger an erster Stelle. Sowohl volkswirtschaftlich als auch sozial ist es nicht zu verantworten, die Fähigkeiten und Potentiale dieser Menschen brach liegen zu lassen, anstatt sie für Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft wirken zu lassen. Wir müssen allen Frauen und Männern in unserem Land die Chance geben, an der Entwicklung unserer Gesellschaft teilzuhaben und ihr Leben eigenverantwortlich zu gestalten. Niemand darf durch fehlende Bildungschancen zum Modernisierungsverlierer werden.

Deshalb setzen wir mit der Qualifizierungsinitiative schon bei der frühkindlichen Bildung an. Die Bundesregierung wird im Frühjahr 2008 eine Fortbildungsinitiative für 80 000 Erzieherinnen und Erzieher sowie Tagesmütter und Tagesväter starten. Daneben unterstützen wir die Einführung von so genannten Bildungshäusern, um das gemeinsame Lernen am Übergang von der Kindertagesstätte zur Grundschule zu verbessern. Auch die Initiative »Haus der kleinen Forscher« soll mit Unterstützung der Bundesregierung ausgebaut werden. Bis zum Jahr 2010 wollen wir damit 10 000 Kindertagesstätten erreichen. Damit wollen wir jeder Kinderbetreuungseinrichtung und jeder Grundschule in Deutschland den

Zugang zu unterstützenden Angeboten in den Naturwissenschaften und in der Technik eröffnen.

Für zu viele Jugendliche endet die Schulzeit in einer Sackgasse ohne Ausbildungsperspektive. Fast 10% der Jugendlichen verlassen die Schule ohne einen Abschluss. Rund 15% der jungen Menschen zwischen 20 und 29 Jahren bleiben ohne Berufsabschluss. Das sind eindeutig zu viele.

Die Bundesregierung unterstützt die Anstrengungen der Länder zur Halbierung der Schulabbrecherzahl. Dazu wollen wir die Zusammenarbeit von Schulen und überberuflichen Berufsbildungsstätten durch Praxisphasen und -klassen für die Schulabgängerinnen und -abgänger verbessern. Zudem sollen etwa 1 500 so genannte harte Schulverweigerer wieder in den Schulen eingegliedert werden. Auch wollen wir den Einsatz von hauptberuflichen Berufseinstiegsbegleiterinnen und -begleitern sowie von ehrenamtlichen Ausbildungspatinnen und -paten fördern.

In der beruflichen Bildung fördert die Bundesregierung bis zum Jahr 2010 insgesamt 100 000 zusätzliche Ausbildungsplätze für Altbewerberinnen und Altbewerber. Betriebe, die mit besonders förderungsbedürftigen jungen Menschen einen Ausbildungsvertrag abschließen, bekommen dafür einen Ausbildungsbonus. Je nach Höhe der jeweiligen Ausbildungsvergütung soll der Bonus zwischen 4 000 und 6 000 € betragen.

Außerdem will die Bundesregierung junge Erwachsene ohne Berufsabschluss beim Nachholen von Berufsabschlüssen unterstützen. Dieses Programm zur Weiterentwicklung der Förderstrukturen wird im Frühjahr 2008 starten und mittelfristig dazu führen, dass deutlich mehr junge Erwachsene auf dem Weg der Nachqualifizierung einen Berufsabschluss erreichen. Dazu gehört auch, dass jeder Bildungsweg zu einem Abschluss führt und die Übergänge durchlässiger werden.

Absolventinnen und Absolventen der beruflichen Bildung und Berufstätigen sollen mehr Aufstiegswege aus der Berufsausbildung und der Berufstätigkeit heraus in die Hochschulen eröffnet werden. Hierzu werden wir ein Aufstiegsstipendium einführen, das beruflich besonders Begabte zur Aufnahme eines Studiums anregen soll. Wir wollen auch das so genannte Meister-BAföG fortentwickeln, indem wir den geförderten Personenkreis beispielsweise um Pflegeberufe erweitern und Hilfestellung beim Schritt in die Selbstständigkeit anbieten. Die Bundesregierung schlägt den Ländern vor, den Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte deutlich zu erleichtern, um die Durchlässigkeit im Bildungssystem zu verbessern.

Besonders nehmen wir auch Frauen in den Blick. Gemeinsam mit den Ländern, Verbänden, Unternehmen, For-

schungseinrichtungen, der Bundesagentur für Arbeit, Hochschulen und den Medien will die Bundesregierung einen Pakt schmieden, um mehr junge Frauen für natur- und ingenieurwissenschaftliche Berufe zu gewinnen. Im Jahr 2008 soll zudem gemeinsam mit den Ländern ein Professorinnenprogramm gestartet werden, das bis zu 200 Professuren, die mit Frauen besetzt werden, durch eine Anschubfinanzierung fördert. Auch wollen wir unser Programm zur Qualifizierung arbeitsloser Akademikerinnen und Akademiker gezielt für Berufsrückkehrerinnen öffnen und damit die Weiterbildung von Akademikern während Elternzeit und Berufspause unterstützen.

Gemeinsam mit großen Stiftungen startet die Bundesregierung im Jahr 2008 eine Initiative zum Ausbau regionaler Weiterbildungsstrukturen. Damit unterstützen wir das bürgerschaftliche Engagement für Bildung und bauen die Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen in den Regionen aus. Darüber hinaus streben wir zusammen mit den Ländern, Kommunen und Sozialpartnern – analog zum Ausbildungspakt – eine Weiterbildungsallianz an. Darin sollen konkrete Beiträge aller Partner vereinbart werden, um die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland von derzeit rund 43 auf 50% zu steigern. Auch wollen wir eine Bildungsprämie einführen, mit der die Quote der beruflichen Weiterbildung erhöht werden soll. Die Möglichkeiten umfassen die Zahlung einer Weiterbildungsprämie in Höhe von bis zu 154 €, das Bildungssparen nach dem Vermögensbildungsgesetz sowie zinsgünstige Weiterbildungsdarlehen.

Deutschland muss attraktiv sein im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe

Wir wollen Deutschland zu einer international anerkannten Talentschmiede machen. Die besten Köpfe weltweit sollen hier ihre Perspektive sehen. Dazu müssen wir vor allem den deutschen Arbeitsmarkt attraktiv machen, um angesichts des weltweiten Wettbewerbs um die besten Talente und Fachkräfte und angesichts des demographischen Wandels bestehen zu können.

Dazu brauchen wir neue Regeln, die der Wirtschaft in Deutschland die Freiheit geben, Hochqualifizierte auch im Ausland rekrutieren zu können, wenn in unserem Land geeignete Bewerber fehlen. Wir geben einer nationalen Zuwanderungslösung den Vorrang gegenüber einer europaweiten »Blue Card«, wie sie die Europäische Kommission vorgeschlagen hat. Angesichts der sehr heterogenen Arbeitsmarktverhältnisse in Europa kann eine einheitliche Regelung niemals die Bedürfnisse aller Länder gleichermaßen befriedigen. Sollte es aber doch zu einer europäischen Regelung zur Erhöhung der Attraktivität der Europäischen Union für Hochqualifizierte kommen, muss die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten für die Arbeitsmigration gewahrt blei-

ben. Unsere nationalen Maßnahmen zur Sicherung des Fachkräftebedarfs dürfen durch eine solche Regelung nicht beeinträchtigt werden.

Nationale Qualifizierungsinitiative für Deutschland vorantreiben

Ziel der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung ist es deshalb, möglichst allen jungen Menschen eine Chance auf eine gute Ausbildung zu geben, Kindern aus bildungsfernen Haushalten verstärkt den Zugang zu höherer Bildung zu ermöglichen, für Frauen und Männer Bedingungen zu schaffen, unter denen sie die Anforderungen der eigenen Familie mit einer Ausbildung, einem Studium oder der Berufsausübung vereinbaren können. Wir wollen den Aufstieg durch Bildung ermöglichen.

Vor allem aber will die Bundesregierung die in Deutschland lebenden Menschen ausreichend für die Anforderungen der modernen Arbeitswelt qualifizieren. Mit diesem Maßnahmenbündel, das schon jetzt auch andere Akteure einschließt, wird es uns gelingen, an wichtigen Schnittstellen im Bildungssystem – in den frühen Jahren mit Blick auf die Gleichwertigkeit der unterschiedlichen Segmente des Bildungssystems, später an der Schnittstelle von beruflicher zu akademischer Bildung sowie von Schule und Studium – Veränderungen herbeizuführen, die zu einer deutlichen Verbesserung des Bildungssystems und vor allem zu einer deutlichen Verbesserung der Bildungschancen für Jugendliche in Deutschland beitragen.

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder haben deshalb mit allen zuständigen Fachministerinnen und Fachministern des Bundes und der Länder vereinbart, bis zum kommenden Herbst eine gemeinsame »Qualifizierungsinitiative für Deutschland« zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses vorzulegen. Das Ergebnis soll Gegenstand eines Treffens der Regierungschefs im Herbst 2008 werden. Denn Bildung ist die beste Zukunftsvorsorge, sie ist der beste Schutz gegen Arbeitslosigkeit und sie eröffnet jedem Einzelnen Lebenschancen.



Bernhard Kempen*

Deutschland – das Land der Ideen?

Während des Sommertraumes, den Deutschland 2006, im Jahr der Fußball-Weltmeisterschaft, erleben durfte, sah sich die sportbegeisterte Republik mit einer großen Image-Kampagne konfrontiert. »Deutschland – Land der Ideen« hieß das millionenschwere Projekt, das die Stärken des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes Deutschland vor Augen führen wollte. Die Kampagne hat an den Gedanken angeknüpft, dass im Ausland nicht nur Produkte der Wirtschaft, sondern auch Leistungen in Wissenschaft, Kunst und Kultur mit der Herkunftsbezeichnung »Made in Germany« und »Land der Dichter und Denker« belegt werden.

Doch inwieweit stimmen Anspruch und Wirklichkeit noch überein? Ist Deutschland ein Land der Ideen, oder will es nur eines sein? Gewiss, die Vergabe des Physik-Nobelpreises an Peter Grünberg und des Chemie-Nobelpreises an Gerhard Ertl hat im vergangenen Jahr vielerorts zu selbstgefälligem Schulterklopfen geführt, und niemand will ernsthaft bezweifeln, dass es in Deutschland nach wie vor Spitzenwissenschaftler gibt, die Herausragendes in Forschung und Lehre leisten. Aber zu überbordender Selbstzufriedenheit besteht kein Anlass. Gerhard Ertl und Peter Grünberg wurden für Forscherleistungen ausgezeichnet, die zeitlich weit zurückliegen und für die die gegenwärtige Bildungspolitik schon deshalb keine Lorbeeren beanspruchen kann. Ein Blick in die Tageszeitungen belegt zudem: Dem »Land der Ideen« könnten alsbald die Tüftler ausgehen. Quer durch die Zukunftsbranchen herrscht ein Mangel an Fachkräften, insbesondere an Ingenieuren, aber auch an Naturwissenschaftlern. Eine Studie, die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstellt wurde, hat die Warnungen der Fachverbände bestätigt. Im Jahre 2014 könnten in Deutschland bis zu 95 000 Ingenieure und 135 000 Naturwissenschaftler fehlen. Der aus den nicht besetzbaren Stellen resultieren-

de Wertschöpfungsverlust werde Deutschland zweistellige Milliardensummen kosten. Auch die anderen EU-Mitgliedstaaten plagen Sorgen, qualifizierten Nachwuchs zu finden. Die Globalisierung der Märkte lässt jedoch das Gedeihen von Forschung und Technologie für die europäische Wirtschaft zur Überlebensfrage werden. Bestürzen muss daher, wenn nach Schätzungen der EU Europa schlichtweg 700 000 Wissenschaftler fehlen. Allein in Deutschland besteht laut übereinstimmenden Angaben von DFG und Humboldt-Stiftung ein Engpass von 70 000 Forschern, um zukünftig wettbewerbsfähig zu sein.

»Blue Card« derzeit unattraktiv

Vor diesem Hintergrund sind die Pläne der Europäischen Kommission zu verstehen, mittels einer »Blue Card« verstärkt Fachkräfte aus Drittstaaten zu locken. Die Bundesregierung sträubt sich gegen dieses Vorhaben, will jedoch ihrerseits die Zuwanderung von ausländischen Spitzenkräften erleichtern und die Ausbildung im Inland mittels einer breit angelegten »nationalen Qualifizierungsoffensive« verbessern.

Vor der Therapie steht bekanntermaßen die Diagnose. Die lautet lapidar: Die Misere beruht nicht zuletzt darauf, dass Politiker jeglicher Couleur den Hochschulen über die Jahre hinweg Steine statt Brot gegeben haben. Insbesondere die Universitäten, die den wissenschaftlichen Nachwuchs und die künftigen Funktionseliten für den Arbeitsmarkt ausbilden, sind chronisch unterfinanziert. Der derzeitige Fachkräftemangel ist auch eine Quittung für falsche Prioritäten des Unternehmers »Staat«. Kurzfristig wird dieses Defizit kaum zu begleichen sein. Insofern liegt es nahe, die Tore für Fachkräfte europaweit zu öffnen.

Aus der Sicht des Wissenschaftlers und Universitätslehrers kann ein solcher Vorstoß durchaus mit Sympathie rechnen: Denn gerade die Wissenschaft lebt von Mobilität. Für die Institution Universität ist der grenzüberschreitende Austausch unerlässlich. Dies gilt nicht erst seit der Bologna-Reform, die das Versprechen, die Mobilität von Lehrenden und Lernenden zu erhöhen, bislang allerdings nicht einzulösen vermochte. Die Modularisierung der Studiengänge führt zu einer Verschulung, die Studierenden und Professoren kaum Freiräume und insbesondere den Erstgenannten keine Zeit für Auslandsaufenthalte lässt.

Ist aber Europa im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe überhaupt attraktiv genug? Eine jüngst erschienene Studie der EU-Kommission nährt zumindest für den zentralen Bereich Forschung erhebliche Zweifel. Mit einem Jahreseinkommen von durchschnittlich 40 000 € beziehen Forscher in Europa ein Gehalt, das international nicht konkurrenzfähig ist. Höher werden ihre Kollegen in Indien mit

* Prof. Dr. Bernhard Kempen ist Präsident des Deutschen Hochschulverbandes.

rund 45 000 €, Japan mit ca. 61 000 €, Australien und USA mit rund 62 000 und 63 000 € vergütet. Angesichts dieses Gehaltsgefüges erscheint es mehr als fraglich, ob im Bereich der Wissenschaft umworbene Spitzenkräfte nach Europa oder Deutschland kommen werden. Mit durchschnittlich 53 358 € reichen die Bezüge in Deutschland nicht an diejenigen heran, die in der internationalen Spitzengruppe gezahlt werden. Exzellente Universitäten, die sich im nationalen wie internationalen Wettbewerb profilieren sollen und wollen, benötigen exzellente Wissenschaftler. Über die frisch gekürte Elite-Universität Konstanz war der Presse zu entnehmen, dass Topleute aus dem Ausland zwar zu Gehaltseinbußen von bis 40% bereit seien, doch bei dem engen Rahmen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst Verdiensteinbußen als Elitegruppenleiter von bis zu 70% nicht mehr hinnehmen wollten. Erhalten Wissenschaftler keine attraktiven Arbeitsbedingungen mit einer international wettbewerbsfähigen Vergütung, werden uns die zukünftigen ausbildenden Multiplikatoren, insbesondere in den Fächern der Natur- und Technikwissenschaften sowie der Medizin, meiden oder den Rücken kehren. Mit 3 890 € Grundgehalt, mit denen sich ein Viertel aller nach W2 berufenen Professoren begnügen muss, wird es nicht im Interesse der kommenden Studierenden-Generationen gelingen, die Besten für eine wissenschaftliche Karriere zu begeistern, der eine oftmals entbehrungsreiche und extrem lange Ausbildungszeit vorausgeht. Inwieweit mit dem von der Bundesregierung angekündigten »Wissenschaftsfreiheitsgesetz« die wichtigen Weichenstellungen hin zu einer amtsangemessenen und konkurrenzfähigen Vergütung erfolgen werden, bleibt abzuwarten. Deutlich größere Spielräume beim Gehaltsrahmen sind jedenfalls dringend geboten. Das Beispiel der Alfred Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung, die ein Förderprogramm zur Rückkehr deutscher Wissenschaftler aus dem Ausland aufgelegt hat, das auch Gehaltsdifferenzen ausgleichen kann, zeigt, wo der Wissenschaft in Deutschland der Schuh drückt. Auch der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gestiftete und von der Alexander von Humboldt-Stiftung verliehene »Research in Germany Award« sieht ab Herbst 2008 vor, dass Spitzenwissenschaftler einen gewissen Teil der Preissumme, der ihnen für einen fünfjährigen Forschungsaufenthalt zur Verfügung gestellt wird, zur Gehaltsaufbesserung nutzen können.

Ausbildungsqualität muss erhalten bleiben

Angesichts der offenkundigen Versäumnisse der Vergangenheit müssen aber auch nachhaltige nationale Lösungsstrategien entwickelt werden. Die gegenwärtigen Herausforderungen, vor denen die Hochschulen stehen, machen dies umso dringlicher. Nach Schätzungen der Kultusministerkonferenz werden die Studierendenzahlen von derzeit ca. 2 Millionen auf 2,7 Millionen anschwellen. Der Studierendenandrang ist erfreulich, erfolgt jedoch in einer Zeit, in der die

mit der Umstellung auf Bachelor- und Master-Studiengänge verbundenen Zusagen, ein qualitativ besseres Lehrangebot unterbreiten zu können, bislang Makulatur geblieben sind. Hinzu kommt die politische Vorgabe, 40% eines Altersjahrganges ein Studium aufnehmen zu lassen. Mit einer Studienanfängerquote von derzeit 36,6% liegt das Erreichen dieses Zieles vorerst noch in der Ferne.

Mit dem Hochschulpakt, den Bund und Länder zum Aufbau von zusätzlichen 90 000 Studienplätzen vereinbart haben, wurde lediglich ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung gegangen, dem weitere, viel beherztere folgen müssen. Mit 5 500 €, die im Durchschnitt pro Studienplatz im Jahr veranschlagt werden, können die Universitäten allenfalls »schmale Intelligenzen«, nicht jedoch umfassend gebildete Persönlichkeiten zu einem Abschluss führen, die sich im weltweiten Wettbewerb um Arbeitsplätze behaupten können. Der Bund der Deutschen Arbeitgeberverbände hat Recht, wenn er neben der zeitlichen Befristung bis 2010 bemängelt, dass ein Platz in den für die Wirtschaft so entscheidenden Ingenieur- und Naturwissenschaften erheblich teurer sei als in der Bund-Länder-Vereinbarung veranschlagt. Laut Statistischem Bundesamt lagen die Aufwendungen, die die Hochschulen 2004 pro Studienplatz im Jahr in den Naturwissenschaften und Mathematik sowie den Ingenieurwissenschaften erbracht haben, deutlich höher. In der ersten Fächergruppe betragen sie durchschnittlich 9 000, in der zweiten durchschnittlich 8 400 €.

Studierende haben jedoch auch in Zukunft einen Anspruch auf eine hochwertige universitäre Ausbildung. Abstriche an Quantität und Qualität des Lehrpersonals darf es daher nicht geben. Der Deutsche Hochschulverband hat anhand von Zahlen des Statistischen Bundesamtes belegen können, dass in der Dekade von 1995 bis 2005 rund 1 500 Universitätsprofessuren dem Rotstift zum Opfer gefallen sind, was einem prozentualen Verlust von 6,4% entspricht. Ein Großteil – 663 – entfiel auf die Geisteswissenschaften. Aber auch die marktgängigen Ingenieurwissenschaften waren mit immerhin 356 Stellen betroffen. Dabei ist das zahlenmäßige Verhältnis von Studierenden zu Professor an Universitäten in Deutschland schon heute denkbar ungünstig. Mit der Relation von 60:1 sind wir hier international nicht konkurrenzfähig. US-Eliteuniversitäten, die im Rahmen des Exzellenzwettbewerbs als Messlatte für die Performance deutscher Hochschulen herangezogen werden, haben einen Betreuungsschlüssel von 10:1. Fehlende Quantität von Hochschullehrern bringt eine verschlechterte Qualität des Studiums mit sich, die für Studierende von morgen auf dem weltweiten Arbeitsmarkt zum Nachteil gereichen wird.

Der Hinweis der Bundesforschungsministerin, der Abbau der Universitätsprofessuren werde durch den Aufbau von Fachhochschulprofessuren kompensiert, führt in die Irre. Die Verdienste, die Fachhochschulen mit ihrer praxisnahen Aus-

bildung innerhalb des tertiären Bildungssektors haben, sollen damit in keiner Weise geschmälert werden. Sich aus der Forschung ständig erneuernde Lehre bieten jedoch nur die Universitäten, die Grundlagenforschung und Ausbildung durch Wissenschaft fruchtbar verbinden. Wenn keine zusätzlichen Universitätsprofessuren geschaffen werden und sich im Zuge des Studierendenandrangs die Relation von Studierenden pro Professor weiter verschlechtert, werden wir im globalen Wettbewerb, in dem Wissen die begehrteste Ressource sein wird, zu den Verlierern gehören.

Die Verlockung, den angesichts des Studierendenzuwachses notwendigen Ausbau an Lehrkapazitäten auf Kosten der Qualität zu bestreiten, ist allerdings sehr groß: An einigen Universitäten werden bereits Stellen als »Lecturer« für habilitierte Nachwuchswissenschaftler ausgeschrieben, die sich für einen Lohn unter dem von wissenschaftlichen Mitarbeitern verdienen und ausschließlich der Lehre widmen sollen. Eine hochwertige und sich ständig aus der Forschung erneuernde Lehre können diese kostengünstigen Lehrkräfte nicht bieten. Der Vorstoß des Wissenschaftsrats, mittelfristig jede fünfte Professur als so genannte »Lehrprofessur« auszuweisen und mit zwölf statt der bisher üblichen acht bis neun Semesterwochenstunden Lehrdeputat zu belegen, ist abwegig. Auch hier besteht die Gefahr, dass zumindest in Teilen einmal erworbenes Wissen ohne die notwendige Aktualisierung weitergegeben wird.

Mit simplen und billigen Lösungen verliert die Universität auf Dauer ihr wichtigstes Gut, die Qualität. Eine nochmalige »Untertunnelung« des Studentenberges, wie in den siebziger Jahren praktiziert, wäre fatal. Die Hochschulen drohen unter dem bevorstehenden Andrang zusammenzubrechen. Ebenso wenig zielführend ist es, Leistungsstandards aufzuweichen. Wer geringe Abbrecherquoten, Erfolge in der Frauenförderung oder die Zahl von Promotionen finanziell belohnt, muss mögliche Qualitätseinbußen immer mitbedenken. Und 60% eines Jahrgangs per Gesetz mit dem Bachelor als berufsqualifiziert einzustufen, ist auch kein überzeugender Beitrag zur nationalen Qualifizierungsoffensive.

Bildung als Chefsache

In der Bildungspolitik tut radikales Umdenken Not. Von dem in Aussicht genommenen Bildungsgipfel, der unter Federführung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vorbereitet wird und zu dem die Bundeskanzlerin die Ministerpräsidenten im Herbst des Jahres laden will, kann ein Signal ausgehen. So paradox es klingen mag: Auch nach der Föderalismusreform, durch die die bildungspolitischen Kompetenzen weitgehend den Ländern überantwortet wurden, ist der Bund als Impuls- und noch wichtiger als Geldgeber gefragt. Es war richtig, dass die wissenschaftspolitischen

Akteure im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur Föderalismusreform in einem gemeinsamen Kraftakt in letzter Minute erwirken konnten, dem Bund eine finanzielle Mitverantwortung bei Forschung und Wissenschaft zu belassen. Mit dem Hochschulpakt sind erste Weichenstellungen vollzogen worden. Weitere Anstrengungen müssen folgen. Prioritäten in den Haushalten von Bund und Ländern müssen neu gesetzt werden. Es ist daher gut, wenn durch den geplanten Gipfel die Themen Bildung und Fachkräftemangel zur Chefsache erhoben werden. Nur zusätzliche Mittel können die Qualität der Ausbildung sichern. Sollten die Hochschulen erneut – wie in den siebziger und achtziger Jahren – ohne ausreichende Ausstattung den für die kommenden Jahre prognostizierten Studierendenstrom bewältigen müssen, wären flächendeckende Zulassungsbeschränkungen die einzige Notwehrmaßnahme, die ihnen verbliebe, um das Recht der jungen Generation auf angemessene Studienbedingungen und eine hochwertige Ausbildung sicherstellen zu können.

Vor diesem Hintergrund sieht der Deutsche Hochschulverband das Hochschulsystem und den Wissenschaftsstandort Deutschland an einem historischen Wendepunkt: Verhalten die Hilferufe der Universitäten unerhört, wird Deutschland seine Zukunft verdüstern. Und das Schlimme dabei wäre: aus eigenem Versäumnis. Wo ist die nationale Anstrengung, die das verhindert?



Jürgen Wuttke*

Zuwanderung und Qualifizierungs-offensive – unverzichtbare Säulen einer Gesamtstrategie

Ein hinreichendes Angebot an qualifizierten Fachkräften ist für Unternehmen im globalen Wettbewerb eine wesentliche Grundvoraussetzung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit. Es ist damit zugleich unverzichtbar für die Stärkung des Wirtschaftsstandortes und des wirtschaftlichen Wachstums in Deutschland. Zwar gibt es noch keinen generellen Fachkräftemangel. Trotz der weiterhin hohen Arbeitslosigkeit haben inzwischen aber viele Unternehmen zunehmende Probleme, offene Stellen mit geeigneten Arbeitskräften zu besetzen. In einigen Branchen und Regionen sind Fachkräftengpässe in Folge des konjunkturellen Aufschwungs bereits deutlich spürbar geworden.

Die demographische Entwicklung wird dies mittel- und langfristig noch erheblich verschärfen. Nach Prognosen des statistischen Bundesamtes werden im Jahr 2050 in Deutschland nur noch 69 bis 74 Mill. Menschen gegenüber heute fast 83 Millionen leben. Gleichzeitig wird eine erhebliche Veränderung der Altersstruktur eintreten. Mitte des kommenden Jahrzehnts steigen starke Jahrgänge gut ausgebildeter Arbeitnehmer altersbedingt aus dem Erwerbsleben aus, während gleichzeitig schwache Geburtenjahrgänge in den Erwerbsprozess eintreten.

Um zu gewährleisten, dass Fachkräftebedarfe auch gedeckt werden können, braucht der Wirtschafts- und Wissensstandort Deutschland eine schlüssige und ausgewogene Gesamtstrategie zur Fachkräftesicherung. Neben der stärkeren Aktivierung des inländischen Erwerbspersonen-

potenzials, Reformen des Bildungssystems und gemeinsamer Anstrengungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Aus- und Weiterbildung spielt auch die Zuwanderungspolitik eine wichtige Rolle. Notwendige Qualifizierungsmaßnahmen und die Öffnung für mehr ausländische Fachkräfte dürfen dabei nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Paradigmenwechsel zu einer arbeitsmarkt-orientierten Zuwanderung fortsetzen

Mit dem im Jahre 2005 in Kraft getretenen neuen Zuwanderungsgesetz wurden erste wichtige Weichen zu einer modernen Einwanderungspolitik gestellt und ein Paradigmenwechsel zu einer nach den Bedarfen des Arbeitsmarktes gesteuerten Zuwanderung eingeleitet. Für eine echte arbeitsmarktbezogene Zuwanderung reichen die Vorschriften des neuen Zuwanderungsgesetzes aber auch nach den jüngsten Novellierungen noch längst nicht aus. Die Vereinfachungen für Selbständige, die Abschaffung der Vorrangprüfung für ausländische Hochschulabsolventen und für bestimmte Berufsgruppen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten sind zwar erfreuliche Fortschritte. Insgesamt bleiben die Zuwanderungsregelungen aber nach wie vor zu restriktiv und die Verfahren zu bürokratisch. Die individuelle Vorrangprüfung ist ein zu aufwändiges, in der Praxis oftmals viel zu restriktiv gehandhabtes und letztlich auch nicht zielführendes Instrumentarium. Dies hatte bereits die unabhängige Kommission Zuwanderung in ihrem Bericht vom Juli 2001 festgestellt.

Die Zahlen zur Zuwanderung von Hochqualifizierten belegen, dass Deutschland bei den ausländischen Fach- und Führungskräften nach wie vor leider noch nicht sehr hoch im Kurs steht. Auch wenn die Attraktivität Deutschlands für ausländische Fachkräfte von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird, so nimmt das restriktive Zuwanderungsrecht dabei doch eine wichtige Rolle ein. Notwendig wäre daher, vor allem für die Zielgruppe der Hochqualifizierten ein klares positives Signal zu setzen. Mehr als bedauerlich ist deshalb, dass sich der Gesetzgeber immer noch nicht dazu durchgerungen hat, die im Gesetz festgelegte Regeleinkommensgrenze von fast 86 000 € pro Jahr für eine Niederlassungserlaubnis zugunsten Hochqualifizierter zu erleichtern. Diese hohe Einkommensanforderung entspricht dem rund Dreifachen des deutschen Durchschnittseinkommens und kann selbst von höchstqualifizierten jungen Nachwuchskräften in Deutschland oft nicht erreicht werden. Deshalb kann es nicht überraschen, dass in den Jahren 2005 und 2006 jeweils gerade einmal nur 70 bis 80 Niederlassungserlaubnisse auf dieser Grundlage an neu Eingereiste erteilt wurden. Die Niederlande mit vergleichbaren nationalen Einkommensstrukturen lassen für den Zugang zum Arbeitsmarkt be-

* Dr. Jürgen Wuttke ist Abteilungsleiter Arbeitsmarkt bei der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA).

reits ein Jahreseinkommen von 45 000 € ausreichen. Selbst damit würde das deutsche Durchschnittseinkommen immer noch um mehr als 50% überstiegen. Das ist ein durchaus attraktives Gehalt auch für hoch qualifizierte Nachwuchskräfte.

Flexiblen Arbeitsmarktzugang über ein Punktesystem ermöglichen

Die BDA setzt sich außerdem dafür ein, dass Arbeitnehmer, die hier dringend benötigte Qualifikationen besitzen und einen Beitrag zur positiven Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung leisten können, zukünftig erleichtert und flexibel den Arbeitsmarktzugang über ein so genanntes Punktesystem erhalten. Ein bedarfs- und qualifikationsorientiertes Punktesystem, das nach Kriterien wie Ausbildung, Berufserfahrung und Sprachkenntnissen gesteuert wird, vermag nicht nur gezielt die für Deutschland hilfreichen Fach- und Führungskräfte auszuwählen, sondern auch deren Integration in die Gesellschaft zu erhöhen. Leider ist die »Zuwanderung im Auswahlverfahren« wie sie im ursprünglichen Aufenthaltsgesetzesentwurf bereits vorgesehen war, im damaligen Gesetzgebungsverfahren ersatzlos gestrichen worden. Wenn von manchen in der Politik Ängste vor einem erneuten Öffnen von »Schleusen« geäußert werden, dann spiegeln sich darin wohl immer noch frühere leidvolle Erfahrungen mit einer ungesteuerten Zuwanderung, insbesondere über das Asylrecht, die nur mit großer Mühe begrenzt werden konnte. Im Rahmen eines Punktesystems wäre es jedoch allein schon durch die Feinsteuerung der für die jeweiligen Kriterien vergebenen Punkte möglich, die darauf beruhende Bestenauslese zahlenmäßig eng zu begrenzen. Die BDA hat darüber hinaus vorgeschlagen, die Zuwanderung nach einem solchen Punktesystem zunächst zusätzlich im Rahmen jährlich begrenzter Kontingente zu steuern. So können »gefahrlos« Erfahrungen mit dem neuen Instrument gesammelt werden.

EU-»Blue Card« darf arbeitsmarktorientierte Zuwanderung nicht erschweren

Die EU-Kommission hat mit Ihrem Richtlinienentwurf zur Beschäftigung Hochqualifizierter (sog. »Blue-Card«-Richtlinie) das richtige Ziel beschrieben: Im Bereich der Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften einfachere, unbürokratischere und flexiblere Lösungen bereit zu stellen. Der Richtlinienentwurf droht für Deutschland in seiner derzeitigen Fassung aber das genaue Gegenteil zu bewirken und den besten Weg zur Anwerbung von hoch qualifizierten Köpfen zu versperrern. Denn nach den im Richtlinienentwurf aufgestellten Mindeststandards muss zur Erteilung einer »Blue Card« immer ein Arbeitsvertrag bzw. ein bin-

dendes Arbeitsplatzangebot vorliegen. Diese Voraussetzungen würde ein Punktesystem, wie es z.B. auch von Großbritannien im vergangenen Jahr eingeführt wurde, gerade in seinem Kernbereich nicht erfüllen. Denn das Punktesystem fußt auf der Erkenntnis, dass Fachkräfte mit bestimmten Qualifikationen für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes immer von Vorteil sind, auch wenn sie noch kein konkretes Arbeitsplatzangebot besitzen. So wäre es z.B. geradezu absurd, einen 35-jährigen, erstklassig ausgebildeten Maschinenbauingenieur mit langjährigen internationalen Berufserfahrungen und ausreichenden Deutsch-Kenntnissen nur deshalb abzuweisen, weil er noch keinen konkreten Arbeitsvertrag vorweisen kann.

Der Einwand, der »Blue-Card«-Richtlinienvorschlag tangiere andere Zuwanderungssysteme auf nationaler Ebene nicht, überzeugt nicht. Aus den Formulierungen des Entwurfs kann nicht geschlossen werden, dass die Einführung der »Blue Card« ein nur optionales Modell für die Mitgliedstaaten darstellt und daneben stehende, nationale Zuwanderungssysteme durch die Regelungen dieses »Blue-Card«-Richtlinienvorschlags nicht berührt werden. Der reine Wortlaut legt vielmehr genau das Gegenteil nahe: Einen ausschließlichen, verdrängenden Regelungsanspruch. Auch die Tatsache, dass nach dem »Blue-Card«-Richtlinienvorschlag »Blue-Card«-Inhaber, die bereits die Rechtsstellung der langfristigen Aufenthaltsgenehmigung erhalten haben, im Rahmen von nationalen Vorrangprüfungen gegenüber sonstigen Drittstaatsangehörigen privilegiert behandelt werden, belegt, dass die Regelungen stark in nationale Zuwanderungssysteme eingreifen. Aus diesem Grund besteht die Gefahr, dass die Regelungen im »Blue-Card«-Vorschlag die Steuerung einer arbeitsmarktorientierten Zuwanderung durch ein nationales Punktesystem unmöglich machen oder zumindest wesentlich einschränken.

Außerdem sind aus gutem Grund bisher die Vorschriften und Bedingungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Antidiskriminierungsrichtlinien RL 2000/78/EG und 2000/43/EG ausgenommen. Durch den expliziten Verweis im »Blue-Card«-Richtlinienvorschlag auf diese Antidiskriminierungsrichtlinien wird das nun in Frage gestellt. Auf keinen Fall darf das Antidiskriminierungsgebot durch die Hintertür der Erwägungsgründe auf die Vorschriften und Bedingungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder ausgeweitet werden. Es wäre völlig realitätsfremd, im Rahmen von Zuwanderung das Kriterium der Sprache zur verbotenen Diskriminierung herabzuwürdigen, obwohl es in Wahrheit ein objektiv gebotenes, sachliches Auswahlkriterium ist. Die nationale Entscheidungsbefugnis, unter potenziellen Kandidaten diejenigen zu bevorzugen, welche die besten Sprachkenntnisse aufweisen, darf keinesfalls eingeschränkt werden.

Übergangsregelungen für neue EU-Mitgliedstaaten nicht mehr generell und umfassend verlängern

Im internationalen Wettbewerb »um die besten Köpfe« ist ein weiterer wichtiger Schritt die Öffnung des Arbeitsmarktes für die 2004 der EU beigetretenen Staaten Mittel- und Osteuropas. Die bestehenden Übergangsregelungen dürfen für diese Länder ab 2009 nicht mehr generell und umfassend verlängert werden. Es sollten nur dort Restriktionen bestehen bleiben, wo punktuelle, branchen- oder regionalspezifisch begründete Begrenzungen notwendig sind. Da ohnehin spätestens ab 2011 auch für Deutschland die völlige und uneingeschränkte Freizügigkeit gelten wird, ist es ratsam, sich wie die meisten anderen EU-Staaten frühzeitig darauf einzustellen und in der bestehenden guten Entwicklung am Arbeitsmarkt die damit verbundenen Chancen zu nutzen. Schließlich zeigen die Erfahrungen etwa in Großbritannien und Irland, dass durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit keine zusätzliche Arbeitslosigkeit entstanden und der von manchen befürchtete »Wohlfahrtstourismus« ausgeblieben ist.

Qualifizierung und Aktivierung des inländischen Erwerbspersonenpotentials

Auch durch eine gezielte Zuwanderung können Fachkräftengpässe aber nur teilweise abgedeckt werden. Eine noch wichtigere Rolle spielt die Aktivierung und Qualifizierung des inländischen Erwerbspersonenpotentials.

Die Unternehmen in Deutschland investieren heute bereits rund 27 Mrd. € pro Jahr in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter und weitere 28 Mrd. € für die Nachwuchsförderung im Rahmen der dualen Berufsausbildung. Damit können aber Versäumnisse im Bildungssystem mit den Folgen hoher Schulabbrecherzahlen, einer häufig mangelnden Ausbildungsreife von Schulabgängern sowie der hohen Zahl an Studienabbrechern und damit zu wenig Hochschulabsolventen nicht ausgeglichen werden.

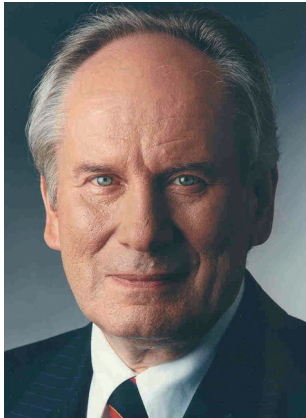
Die im Januar 2008 gestartete Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Bildung und damit zur Fachkräftesicherung in Deutschland. Entscheidend ist vor allem, dass nun gemeinsam mit den Ländern eine Gesamtstrategie entwickelt wird, die die bildungspolitischen Themen bündelt und weiter stärkt. Wichtig ist insbesondere das avisierte Ziel, die frühkindliche Bildung zu stärken, beispielsweise durch die Ausweitung des Betreuungsplatzangebotes, Fort- und Weiterbildung von Erzieherinnen und Tagesmüttern sowie gezielte Sprachförderung von mehrsprachigen Kindern. Es ist notwendig, einen Schwerpunkt auf diese frühkindliche Phase zu legen, da hier

schon die Startbedingungen für bessere Ausbildungschancen gesetzt werden.

Gleichzeitig wird durch diese Maßnahmen die bessere berufliche Integration von Frauen gefördert. Denn obwohl aktuell mehr als die Hälfte der Eltern mit Kindern im Alter zwischen zwei und drei Jahren eine Ganztagsbetreuung für ihre Kinder befürworten, fehlen nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) derzeit 1,2 Mill. Kinderbetreuungsplätze. Unzureichend ist zudem auch das Angebot an Ganztagschulen. Untersuchungen des DIW belegen, dass eine flächendeckende Vollversorgung mit Plätzen in Ganztagschulen die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Westen um vier Prozentpunkte und im Osten um einen Prozentpunkt steigern könnte. Bislang sind nur 10% der Schüler an allgemein bildenden Schulen Ganztagschüler. Gerade die Nutzung des Potenzials der gut ausgebildeten jüngeren Frauen, ist eine der zentralen Aufgaben neben dem bereits erfolgreich eingeleiteten und weiterhin konsequent fortzusetzenden Paradigmenwechsel zu noch mehr Beschäftigung älterer Arbeitnehmer.

Richtig ist auch das Ziel der Qualifizierungsinitiative, die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen, insbesondere der beruflichen und hochschulischen Bildung zu verbessern. Denn es kann nicht sein, dass motivierten, leistungsstarken Absolventen der beruflichen Bildung der Zugang zu den Hochschulen derart erschwert wird, dass sie bisher gerade 1% der Studienanfänger stellen. Außerdem muss die Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Bildung gestärkt werden. Hier werden derzeit Potentiale verschwendet. Gerade ein offener und transparenter Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte ist eine Chance, die unbedingt genutzt werden muss. Denn diese besonders motivierte Zielgruppe birgt die Gewähr, erfolgreich und zügig zu einem Abschluss vor allem auch in den auf dem Arbeitsmarkt gefragten MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) zu kommen. In der Qualifizierungsinitiative fehlen aber beispielsweise noch gezielte Schritte, um die Schul- und Studienabbrecherquoten zu reduzieren oder mehr Studienkapazitäten zu schaffen.

Eines wird schon aus diesem nur cursorischen Überblick zu der Vielzahl und Vielgestaltigkeit der Handlungsfelder für die Qualifizierung und Aktivierung des inländischen Erwerbspersonenpotentials deutlich: Deutschland hat zur langfristigen Fachkräftesicherung noch einen weiten Weg vor sich.



August-Wilhelm Scheer*

Nationalen Fachkräftemarkt entwickeln, internationales Marketing des Arbeitsstandortes Deutschland verbessern

Der BITKOM hat in den vergangenen Monaten Studien und Positionspapiere zum Thema Zuwanderung und Fachkräftemangel veröffentlicht. Warum kümmert sich der Branchenverband der ITK-Wirtschaft um Zuwanderungsthemen, möchte man fragen. Der Grund ist ganz einfach: Der Fachkräftemangel hat sich zu einer ernstzunehmenden Wachstumsbremse entwickelt – die vorliegenden Daten dazu sind eindeutig. Gleichzeitig zeichnet sich ab, dass langfristige Trends diese Situation noch verschärfen werden: Angesichts der demographischen Entwicklung müssen wir davon ausgehen, dass wir einen wachsenden Akademikermangel verkraften müssen, der in den Ingenieurwissenschaften besonders drastisch ausfallen wird.

Wenn wir das verhindern wollen, müssen wir heute handeln, und zwar nicht punktuell, sondern strategisch und umfassend. Wir müssen sowohl den nationalen Fachkräftemarkt entwickeln als auch die Zuwanderungsgesetzgebung modernisieren und das internationale Marketing des Arbeitsstandortes Deutschland verbessern.

Fakten

Aktuelle Entwicklungen

Eine repräsentative Umfrage unter ITK- und Anwenderunternehmen zeichnet ein eindeutiges Bild, deren einziger positiver Aspekt die exzellenten Jobperspektiven für ITK-Spezialisten sind (vgl. BITKOM 2007a; 2007b). Aktuell gibt es rund 36 000 offene Stellen in der ITK-Industrie. Knapp 50%

dieser Arbeitsplätze, also rund 18 000 Stellen, setzen spezifisches ITK-Know-how voraus. Dabei wird ITK-Know-how nicht nur in der ITK-Branche benötigt, sondern auch in zahlreichen Anwenderbranchen: 25 000 ITK-Stellen sind in Anwenderbranchen zurzeit nicht besetzt. Mit 44% entfällt der Großteil der offenen Stellen in den Anwenderbranchen auf den Handel, gefolgt von Dienstleistungsbetrieben mit 26% und dem verarbeitenden Gewerbe mit 13%. Damit sind in der deutschen Wirtschaft insgesamt mindestens 43 000 ITK-Stellen offen – 6 000 mehr als ein Jahr zuvor.

Die ITK-Branche braucht vor allem hochqualifizierte Software-Entwickler (70% der befragten Unternehmen). Knapp drei Viertel der Unternehmen mit offenen ITK-Stellen suchen dabei ausschließlich Hochschulabsolventen – diese Zahl ist besonders deshalb interessant, weil seitens der Politik immer wieder gefordert wird, die ITK-Branche müsse mehr ausbilden. Seit Einführung der dualen Ausbildung in vier IT-Berufen haben mehr als 100 000 junge Menschen diese Ausbildung erfolgreich absolviert. Derzeit bestehen rund 38 000 Ausbildungsverhältnisse in den IT-Berufen. Die Anforderungen an neue Fachkräfte steigen jedoch permanent und beinhalten meist eine ausgeprägte Beratungskompetenz. Die duale Ausbildung kann den Bedarf an Hochqualifizierten decken.

Die Auswirkungen des Fachkräftemangels sind schon heute gravierend: Mehr als die Hälfte der befragten ITK-Unternehmen sieht einen Mangel an Experten auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Drei Viertel dieser vom Mangel betroffenen Firmen geben an, dass dies die Geschäftsentwicklung ihres Unternehmens behindert, fast die Hälfte sieht im Fachkräftemangel sogar ein großes oder sehr großes Problem für das eigene Business. Kleine und mittelständische Unternehmen sind besonders stark von den Auswirkungen betroffen. Jedes vierte ITK-Unternehmen mit einer in den letzten zwölf Monaten nicht besetzbaren IT-Stelle gibt an, dass konkrete Projekte aufgrund des fehlenden Fachpersonals nicht durchgeführt werden konnte. Das bedeutet hochgerechnet einen Umsatzausfall von über 1 Mrd. € pro Jahr für die Branche.

Langfristige Perspektiven

Die Umfrageergebnisse zeichnen sicherlich eine Momentaufnahme – allerdings gibt es kaum Hoffnung, dass bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen Besserung eintreten wird. Eher droht das Gegenteil. Schon allein aufgrund der demographischen Entwicklung wird sich der Fachkräftemangel weiter verschärfen: Eine vom ZEW im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erstellte Studie hat errechnet, dass innerhalb von acht Jahren je nach wirtschaftlicher Entwicklung zwischen 23 000 und 95 000 Ingenieure bzw. zwischen 155 000 und fast 400 000 sonstige Aka-

* Prof. Dr. Dr. h.c. August-Wilhelm Scheer ist Präsident des Bundesverbandes BITKOM.

demiker fehlen werden (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007, S.108 f.; BITKOM 2007b, 43 f.).

Handlungsansätze

Was ist also angesichts dieser Entwicklung zu tun? Eine zukunftsfähige Fachkräfte-Politik basiert aus Sicht des BITKOM auf einem umfangreichen, abgestimmten Maßnahmenpaket, das erstens den nationalen Arbeitsmarkt weiterentwickelt, zweitens die Zuwanderung Hochqualifizierter erleichtert und dabei nicht vergisst, Deutschland im Ausland als attraktiven Arbeitsstandort darzustellen. Nur ein umfassender, gesamtheitlicher Ansatz auf diesen Handlungsfeldern kann meines Erachtens den sich verstärkenden Fachkräftemangel wirkungsvoll verringern.

Nationale Qualifikationsinitiative für den ITK-Sektor

Eine nationale Qualifizierungsinitiative steht vor der Aufgabe, das Bildungssystem entlang der »Lernbiographie« eines Menschen – vom jugendlichen Alter bis zum Ende der Berufstätigkeit – auf Schwachstellen zu überprüfen und entsprechende Lösungen zu finden (vgl. BITKOM 2007c). Auch zukünftig wird der heimische Arbeitsmarkt den mit Abstand größten Teil an hoch qualifizierten Fachkräften bereitstellen. Deshalb sind Reformen in diesem Bereich besonders wichtig und haben die größten – wenn auch erst mittelfristig wahrnehmbaren – Effekte.

Dabei hat der erste Abschnitt der Bildungsbiographie – die Schulzeit – wohl die größten Auswirkungen. Die Grundlagen für die moderne Wissensgesellschaft werden hier gelegt, dementsprechend sollten wir hier auch den Reformhebel ansetzen: Naturwissenschaften müssen aus meiner Sicht einen größeren Stellenwert erlangen. Das verlangt dreierlei: Zum einen sollten Quantität und Qualität von MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) erhöht werden: Sie sollten mindestens ein Drittel der Unterrichtszeit ausmachen, Informatik sollte ein eigenständiges Fach in der Sekundarstufe I sein. Die Qualität des Unterrichts muss durch systematische Fortbildungen der Lehrkräfte in neuen didaktischen Methoden sichergestellt werden – Lehrer müssen immer auch Lernende bleiben.

Zum anderen sollten wir einen besonderen Schwerpunkt auf die Begeisterung von Mädchen und jungen Frauen für Technik und Naturwissenschaften legen. Nur wenige junge Frauen entscheiden sich für ein naturwissenschaftliches oder ein technisches Studium bzw. Ausbildung. Die Gründe hierfür liegen meist in der Unterrichtssituation der Schulen. Ich plädiere dafür, ab der Sekundarstufe I in den naturwissenschaftlichen Fächern flächendeckend Zusatzangebote für Mädchen anzubieten. Erfahrungen aus Schulprojekten und rei-

nen Mädchenschulen belegen, dass sich dort ein signifikant höherer Anteil von Mädchen für entsprechende Studiengänge entscheidet.

Haben sich Jugendliche dann einmal für die Naturwissenschaften entschieden, müssen sie auf ihrem Weg bestärkt werden. Noch immer ist das deutsche Bildungssystem zu sehr auf Auslese statt auf Förderung ausgerichtet. An den Hochschulen gelten mathematische Einführungskurse scheinbar als probates Mittel, um die Zahl der Studierenden zu reduzieren. Nicht selten werden mathematische Kenntnisse in Prüfungen verlangt, die im späteren beruflichen Alltag nie wieder eine Rolle spielen werden. Dieser Ansatz ist falsch. Die Alternative besteht dabei nicht darin, Qualität und Niveau der akademischen Bildung abzusenken. Die unverhältnismäßig hohe Abbrecherquote in MINT-Fächern ist ein Zeichen von falscher inhaltlicher Akzentuierung und mangelndem Management. Studierende müssen besser gefördert, in kleineren Lerngruppen intensiver betreut und ihre Begabungen konsequenter entwickelt werden, um bei gleichem Niveau der Abschlüsse die Zahl der Studienabbrecher zu senken. Um Begabungen zu verschonen, sind die zahlenmäßig rückläufigen Jahrgänge schon heute zu klein. Eine fachdidaktische Zusatzausbildung angehender Dozenten ist ein erster Schritt. Studierende müssen das klare Signal erhalten, dass bei grundsätzlich vorhandener Eignung und hohem Engagement ein Abschluss des Studiums die Regel ist. Hierdurch wird eine Eigendynamik erzeugt, die zum Durchhalten motiviert. Ziel muss es sein, die Abbrecherquote von derzeit rund 50% zu halbieren.

Ein dritter Bestandteil der nationalen Qualifizierungsinitiative ist die Weiterbildung der Beschäftigten. Weiterbildung ist eine Lebensnotwendigkeit für eine Branche, deren Geschäftsmodelle, Wertschöpfungsketten und Produkte einem permanenten Wandel unterliegen. Die Sicherung des lebenslangen Lernens wird damit zu einer zentralen Aufgabe der Unternehmen. Denn ein Ausstieg aus dem Lernprozess kann für die Mitarbeiter nach wenigen Jahren zum faktischen Verlust der Beschäftigungsfähigkeit führen. Unternehmen und Mitarbeiter müssen das lebensbegleitende Lernen so gestalten, dass kein Bruch in der Bildungsbiographie entsteht und auch ältere Mitarbeiter ihre Rolle als Technologie- und Prozessinnovatoren über einen längeren Zeitraum spielen können. Hierfür bedarf es einer dezidierten Strategie, die als Rahmen für die Qualifizierungsmaßnahmen von Geschäftsbereichen, Abteilungen und Teams dient. Sie muss für alle Ebenen des Unternehmens Orientierung bieten und Prioritäten bei der Mittelverwendung und der inhaltlichen Ausrichtung von Weiterbildungsaktivitäten setzen. Dies betrifft nicht zuletzt die Universitäten. Sie müssen sich zu Instituten wandeln, die ihre Kunden – die vormaligen Studenten – im Grunde ihr Leben lang mit Qualifikationsmaßnahmen begleiten.

Eckpunkte eines zukunftsfähigen Zuwanderungssystems

Das seit 2005 geltende neue nationale Zuwanderungsrecht stellt im Vergleich zu den vorherigen Regelungen einen wesentlichen Fortschritt dar, zeigt jedoch kaum Wirkung (vgl. BITKOM 2007a, Kap. 2.2; BITKOM 2007b). Nicht einmal 1 000 Hochqualifizierte kommen auf dieser Basis pro Jahr nach Deutschland oder wandeln ihre temporäre Aufenthaltserlaubnis in eine Niederlassungserlaubnis um. Hier wird deutlich, dass das aktuelle System weder dazu geeignet ist, den akuten Fachkräftebedarf der Wirtschaft zu decken, noch eine Antwort auf das langfristige strukturelle Fachkräfteproblem zu geben: Es ist schlicht undenkbar, dass mit den bestehenden Regelungen die von der Bundesregierung attestierte Fachkräftelücke von 23 000 bis 95 000 Ingenieuren bis 2014 zu schließen ist (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007).

In diesem Kontext ist die »Blue-Card«-Initiative der Europäischen Kommission zu begrüßen. Leider hat die deutsche Politik das »Blue-Card«-Konzept beinahe reflexartig abgelehnt – dabei hat die Kommission genau das umgesetzt, was ihr die Staats- und Regierungschefs 2005 als Auftrag mitgegeben haben: die Konkretisierung des »Policy Plan on Legal Migration«. Angesichts dieser Reflexe und der fehlenden gesamteuropäischen Öffentlichkeit ist ein Erfolg der »Blue-Card«-Initiative unwahrscheinlich. Dies muss nachdenklich stimmen, adressiert doch die »Blue-Card« ein Thema, das wir im nationalen Rahmen bislang viel zu wenig diskutiert haben: Wie positionieren wir den im Lissabon-Prozess hinlänglich gerühmten Innovationsraum Europa im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe? Dass die Chancen in diesem globalen Wettbewerb bei einheitlichen, europaweiten Lösungen steigen dürften, liegt auf der Hand – hier unterscheidet sich der Arbeitsmarkt nicht von anderen Märkten.

Die negativen Reaktionen auf die »Blue-Card« sind umso schädlicher, als das nationale deutsche Zuwanderungssystem weiterhin nicht optimal ist:

- Die Verwaltungsprozesse müssen einfacher werden. Die »Green Card« von 2000 hat bewiesen, dass die Wirkung der Verwaltungsprozesse ebenso groß sein kann wie die der zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen.
- Die Anforderungen bei der Einzelfallzuwanderung müssen auf ein realistisches Maß abgesenkt werden. Die Zahlen sind hinlänglich bekannt. Eine Gehaltsanforderung für abhängig Beschäftigte, die sich an der Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Krankenversicherung orientiert (derzeit rund 43 000 €), wäre realistisch. Dies ist ein Niveau, das leicht über dem üblichen Einstiegsgehalt eines Jungingenieurs liegt.
- Das Einzelfallsystem muss durch eine interessengesteuerte, transparente Kontingentzuwanderung ergänzt wer-

den. Das heißt: Deutschland wirbt um die besten Köpfe der Welt und wählt diese durch ein transparentes Auswahlverfahren aus. Dieses System hat sich in Ländern wie den USA und Kanada bewährt. Die Vorteile eines solchen Systems liegen auf der Hand: Es ermöglicht eine flexible, gezielte und transparente Zuwanderungspolitik und ist mit jedem gewünschten Niveau der Zuwanderung kompatibel.

Internationales Arbeitsstandort-Marketing

Die Attraktivität eines Arbeitsmarktes ist nicht alleine von Zuwanderungsgesetzen abhängig (vgl. BITKOM 2007a, Kap. 2.3). Die Wahl des Lebensmittelpunktes in einem fremden Land wird von zahlreichen anderen Faktoren beeinflusst: familiäre Bindungen, persönliche Präferenzen oder Erfahrungen im Bekanntenkreis. Zuwanderungsgesetze sind wichtig, sind sie doch die Visitenkarte eines Landes im Ausland. Aber sie sind nicht der einzige entscheidungsrelevante Faktor.

Deutschland muss die Tatsache akzeptieren, dass es sich im weltweiten Wettbewerb um die besten Fachkräfte nicht an der Spitze befindet. Es muss daher das Ziel des Hightech-Standortes Deutschland sein, in möglichst allen Disziplinen dieses Top Talente-Wettbewerbs hervorragend zu sein. Diesem Anspruch werden wir zurzeit nicht gerecht. Deutlich wird das an so einfachen Dingen wie der Zugänglichkeit von Informationen über die Zuwanderungsmöglichkeiten. Das derzeitige Zuwanderungsgesetz ist in seiner Kombination von Gesetzestexten und Verordnungen für Immigrationswillige kaum zu durchschauen.

Es fehlt an grundlegenden Dingen wie zielgruppenspezifisch gestalteten Informationsmaterialien. Die vorhandenen Informationsangebote auf den Websites der Bundesregierung sind nicht ausreichend. Es kommt nicht darauf an, dass diese Informationen »irgendwo irgendwie« vorhanden sind. Das Standort-Marketing sollte professionell und praktisch angegangen werden. So sollte die Bundesregierung ein Projekt »Work in Germany« initiieren. Dazu gehören die Bereitstellung eines mehrsprachigen Internet-Angebotes sowie regelmäßige Veranstaltungen auf ausländischen Fachkräftemessen. Auslandshandelskammern, Botschaften und Konsulate sollten mit einer aktiven Darstellung Deutschlands als attraktives Einwanderungsland für Top Talente beauftragt werden. Sie sollten aktiver darüber informieren, welche Studien- und Arbeitsmöglichkeiten es in unserem Land gibt.

Zu einer solchen Werbestrategie gehört umgekehrt auch eine professionelle Methodik, um die besten ausländischen Talente auswählen zu können. Auch hier gibt es einfache Wege zur Verbesserung. Für Informatik-Fakultäten existiert oft das Problem, mit zahlreichen Abschlüssen ausländischer

Bewerber konfrontiert zu sein, ohne deren akademischen Wert einschätzen zu können. Um die Qualität der Lehre sicherzustellen, bedarf es aber zuverlässiger Einschätzungen zur Leistungsfähigkeit von Kandidaten. Hier sollten praktische Instrumente für eine gezielte Qualitätssicherung im Bereich der ITK-Hochschulbewerber eingeführt werden. Vorbild könnte der amerikanische »GMAT«-Test sein, der Grundkenntnisse mathematischen und naturwissenschaftlichen Verständnisses abprüft und so eine objektive Basis für die Auswahl der Kandidaten schafft.

Ausblick

Die dargestellte Strategie bietet zahlreiche Ansatzpunkte für konkrete Verbesserungen – hier sind sowohl Politik, Wirtschaft als auch Wissenschaft gefordert. Dennoch gilt: Bildung ist eine der vornehmsten Aufgaben der Politik. Das Bildungssystem ist öffentlich strukturiert, private Anbieter haben kaum ein Chance, Wettbewerb ist weitgehend inexistent. Wenn aber private Anbieter vom Bildungssystem weitgehend ferngehalten werden sollen, kann die Politik nicht gleichzeitig an die Verantwortung der Wirtschaft für ein leistungsfähiges Bildungssystem appellieren. Die Politik hat sich hier eine starke Position zgedacht, und diese Führungsrolle muss sie auch aktiv übernehmen.

Gleichzeitig gilt: Bildung allein wird das Problem nicht lösen. Ebenso wenig wie Deutschland als Produktionsland jemals völlig autark werden wird und alle Lebensmittel, Gebrauchsgüter etc. im Inland wird herstellen können, wird es uns gelingen, alle Qualifikationen, die wir im Arbeitsmarkt brauchen, aus eigener Kraft zu Verfügung zu stellen. Diese Feststellung gilt allgemein, nicht nur für Deutschland.

Hinzu kommt: Selbst wenn wir umgehend Kindergärten, Schulen und Hochschulen reformieren, werden wir frühestens in fünf bis zehn Jahren spürbare Wirkungen dieser Qualifizierungsinitiative sehen. Wir brauchen also mehr gesteuerte Zuwanderung, auch um eine Agonie im Arbeitsmarkt in den kommenden zehn Jahren zu vermeiden.

Es muss und kann gelingen, parallel das Bildungssystem zu reformieren, Frauen für technische Berufe zu begeistern, das Wissen alternder Mitarbeiter aktuell zu halten und die Zuwanderungsfrage zu lösen. Diese Themen müssen wir gleichzeitig angehen, schon allein des unterschiedlichen zeitlichen Wirkungshorizonts wegen. Das eine tun und das andere lassen, hilft nicht weiter.

Literatur

BITKOM (2007a), *Standortnachteil Fachkräftemangel: Fakten und Lösungsansätze. Wie Politik, Wirtschaft und Wissenschaft den Hightech-Standort Deutschland nachhaltig stärken könnten*. Berlin.

BITKOM (2007b), *Standpunkte zur Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Den Wettbewerb um die besten Köpfe gewinnen*, Berlin.

BITKOM (2007c), *Lernen für die Informationsgesellschaft! Bildungspolitisches Grundsatzpapier des BITKOM*, Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007), *Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands*, Bonn, Berlin.

Einführung von Mindestlöhnen, Reform bei der Arbeitslosenversicherung: Hat die Bundesregierung in diesem Sommer eine reformpolitische Wende vollzogen? Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 23/2007 sieht Stefan Sell unabhängig von der Frage der Laufzeit der Versicherungsleistung bei den Arbeitsmarktreformen im Kontext der Agenda 2010 das zentrale Dilemma in der Einseitigkeit dieser Reformen. Es wurde, seiner Meinung nach, versäumt, eine »Win-Win-Situation« zu schaffen, wie sie etwa das dänische Flexicurity-Modell bietet. Das Modell verbinde erhebliche Erleichterungen z.B. beim Kündigungsschutz mit perspektivisch ausreichend hohen und lang laufenden Lohnersatzleistungen, die aber im Regelfall, aufgrund der hohen Umschlagsgeschwindigkeit auf dem Arbeitsmarkt, kaum in Anspruch genommen werden müssten.



Stefan Sell*

Ist die Agenda 2010 ein schützenswertes Gut?

Umstrittene und eigentlich notwendige Korrekturen der Arbeitsmarktreformen

Hat die Agenda 2010 nach nur kurzer Lebensdauer ein Staatsbegräbnis zweiter Klasse bekommen? Ist die Republik wieder auf dem Weg zurück in die Wohlfahrtsstaatlichkeit der siebziger Jahre? Zu dieser pessimistischen Einordnung könnte man durchaus kommen, wenn man vielen Kommentatoren und auch den Statements zahlreicher Wirtschaftswissenschaftler Glauben schenkt. Danach erleben wir derzeit einen »Dammbbruch« der Antireformstimmung, die sich Bahn bricht in das Parlament und in die Große Koalition hinein. Das Aufbrechen der Agenda 2010 zugunsten der älteren Arbeitslosen sei nur der Anfang eines nun fortschreitenden Erosionsprozesses der schmerzhaften Reformpolitik – vorangetrieben von einer bis zu nächsten Bundestagswahl weitgehend paralyisierten Großen Koalition und den verbalradikalen Zuspitzungen der Linkspartei und der Gewerkschaften, gepaart mit einer entsprechend kritischen Mehrheitsstimmung in der Bevölkerung.

Aber was ist denn wirklich passiert? Ein Baustein dessen, was unter dem – zu gegeben sehr trocken daher kommenden – Kampfbegriff der »Agenda 2010« subsumiert wird, soll ab dem kommenden Jahr aufgeweicht und zugunsten eines Teils der Arbeitslosen modifiziert werden. Womit wir aber auch schon beim Kernproblem angelangt sind, denn es handelt

sich nicht nur um eine eher randständige Veränderung des Agenda-Pakets, sondern man kann die beschlossene (Wieder-)Verlängerung der Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitslose durchaus als einen Eingriff in den Kernbereich der Agenda 2010 interpretieren.

Die Agenda 2010 – basierend auf der Regierungserklärung des damaligen Bundeskanzlers Schröder vom 14. März 2003 – beinhaltet nicht nur eine Arbeitsmarktreform im engeren Sinne, sondern umfasst auch andere Politikfelder wie die Familienpolitik, Bildung, Steuern, Gesundheit und Rente. Ihr lagen zwei zentrale Hypothesen hinsichtlich des postulierten Reformbedarfs zugrunde: Zum einen die wettbewerblichen Herausforderungen durch die Globalisierung und zum anderen die Auswirkungen eines sich radikal verändernden Altersaufbaus der Bevölkerung mit ihren Ausstrahlungen in die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme. Zielgröße war (und ist) ein eher (neo-)klassischer Ansatz, nämlich über einen höheren Wachstumspfad der Wirtschaft wieder zu einem höheren Beschäftigungsstand zu kommen. In diesem Kontext bewegt sich dann auch die zentrale Annahme von zu hohen Lohnkosten, deren Senkung einen entsprechenden Anreiz zu vermehrten Einstellungen ergeben soll. Von der Politik unmittelbar gestaltbar sind hierbei ein Teil der »Lohnnebenkosten«, so dass die anvisierte Senkung der Sozialausgaben einen Kernbereich des Grundmodells darstellt.

* Prof. Dr. Stefan Sell lehrt Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik an der FH Koblenz, Campus Remagen.

Diese Absenkung der Sozialausgaben und damit eine Entlastung des Faktors sozialversicherungspflichtige Arbeit sollte unter anderem durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe in Verbindung mit einer Absenkung der Transferleistungen durch eine Pauschalierung der bisher einmaligen (und vom Einzelfall abhängigen) einmaligen Leistungen erreicht werden, in Kombination mit einer Verkürzung der Bezugsdauer der (relativ hohen) Versicherungsleistung Arbeitslosengeld und einer deutlichen Reduzierung der Ausgaben für klassische arbeitsmarktpolitische Leistungen wie ABM oder Umschulungsmaßnahmen.

Der generell angebotsseitige Fokus auf Kostensenkung beim Faktor Arbeit wurde ergänzt durch eine individualisierende und primär arbeitsangebotsseitige Konzentration auf eine schnelle »Irgendwie-Integration« in Erwerbsarbeit, beispielsweise durch eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien in der Arbeitsvermittlung. Interessanterweise gehörte hierzu auch die Definition von 400-Euro-Jobs als zumutbare Beschäftigung, was aber ab dem Moment einer umfänglichen Inanspruchnahme durch viele Arbeitslosengeld-II-Empfänger und der offensichtlichen Kombination mit den aufstockenden Leistungen aus dem SGB-II-System flugs zu einer »Geringfügigkeitsfalle« für Hartz-IV-Empfänger problematisiert wurde und wird. Dabei liegt die Ursache hierfür einfach nur in der Existenz der im internationalen Vergleich bis auf Österreich einmaligen Ausgestaltung staatlich subventionierter Teilzeitjobs in Form der Minijobs, die zugleich auch noch ein passanter Beitrag dazu beitragen, die Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungssysteme zu untergraben.

Neoklassisches Modell der Arbeitsuche

Den zentralen Stellenwert der mit der Agenda 2010 vollzogenen deutlichen Verkürzung der Bezugsdauer der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld¹ kann man nur nachvollziehen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der ganze Ansatz auf dem neoklassischen Modell der Arbeitsuche basiert. Danach wird die Arbeitslosenquote vor allem durch die Abgangsrate der Arbeitslosen negativ beeinflusst. Diese Abgangsrate selbst wird negativ beeinflusst durch den Akzeptanz- bzw. Anspruchslohn der Arbeitsuchenden, also je höher dieser ist, desto niedriger müsste die Abgangsrate sein und umgekehrt. Also muss man den Akzeptanzlohn entsprechend beeinflussen. Positiv auf den Anspruchslohn

der Arbeitsuchenden – und damit verstärkend – wirken die Höhe der Marktlöhne, die Zahl der Arbeitsangebote und die Opportunitätskosten der Arbeit. Negativ wirken die Opportunitätskosten der Arbeitsuche, und auf diese wiederum wirkt die Lohnersatzrate negativ, die zugleich auch noch direkt negativ auf die Abgangsrate wirkt. Man darf die Argumentationslinie zuspitzen: Der Höhe und vor allem der Dauer der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld wird eine die Suchintensität reduzierende, den Anspruchslohn der Arbeitslosen »überhöhende« und damit die Arbeitslosigkeit tendenziell verlängernde Wirkung zugeschrieben. Insofern waren die im Rahmen der Agenda 2010 vorgenommenen Veränderungen beim Arbeitslosengeld I hinsichtlich der verkürzten Bezugsdauer und die deutliche Absenkung der »Lohnersatzrate« mit dem pauschalierten »Arbeitslosengeld II«² durchaus zielführend – wenn denn die Annahmen stimmen.

Die Zentralität des Konzepts des Anspruchslohnes muss mehr als irritieren, wenn man Forschungsbefunde zur Kenntnis nimmt, die sich mit der Frage befassen, welche Faktoren den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in eine neue Beschäftigung beeinflussen. So konnte beispielsweise Uhlenhorff (2003) in einer Studie zeigen, dass es vor allem Faktoren aus dem Bereich »Ressourcen der arbeitslosen Personen in Form von beobachteten Eigenschaften und Fähigkeiten, die für mögliche Arbeitgeber von Interesse sein können« sind, die hochsignifikante Effekte auf die Übergangswahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt haben.

Differenzierung erforderlich

Aber auch wenn man grundsätzlich an der Relevanz des Anspruchslohns für die Frage erfolgreicher Übergänge in Beschäftigung festhält, wird man konzedieren müssen, dass die Forschungslage insgesamt darauf hinweist, dass zumindest eine Differenzierung erforderlich ist: Entgegen der häufig vermuteten positiven Korrelation zwischen der Höhe der Lohnersatzleistung und der Dauer der Arbeitslosigkeit ist es weniger die Höhe als die Dauer des Leistungsanspruchs, der man eine den Leistungsbezug verlängernde Wirkung zuschreiben kann. Das nun allerdings wäre ein – wenn auch differenzierterer – Befund, der gegen die aktuell beschlossene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für die Älteren sprechen würde. Und darauf verweisen ja auch kritische Stellungnahmen, die damit argumentieren, dass gerade in dem Moment, wo gleich-

¹ Bis zur Arbeitsmarktreform im Kontext der Agenda 2010 hatten Arbeitslose ab 55 Jahre Anspruch auf 32 Monate Arbeitslosengeld, der dann auf maximal 18 Monate verringert worden ist. Für alle anderen Arbeitslosen gilt eine maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I von zwölf Monaten. Nun soll diese Bezugsdauer ab 2008 wieder teilweise erhöht werden, für die 50-Jährigen und Älteren auf 15 Monate, für die über 55-Jährigen auf 18 Monate und für die über 58-Jährigen auf 24 Monate. Damit restauriert die Neuregelung aber immer noch nicht den alten Rechtszustand.

² Die Anführungsstriche beziehen sich auf den Tatbestand einer grob fahrlässigen Terminologie, denn das »Arbeitslosengeld II« vermittelt fälschlicherweise den Eindruck, dass wir es mit einer Versicherungsleistung zu tun haben und nicht – allerdings richtigerweise – mit einer bedürftigkeitsabhängigen »Bundessozialhilfe«, die keine Anbindung mehr hat an eine vorgängige versicherungspflichtige Beschäftigung, wie es noch bei der Arbeitslosenhilfe durch den Bezug auf das frühere bereinigte Arbeitseinkommen gegeben war.

sam als »erste Frucht« aus den Einschnitten in der Arbeitslosenversicherung und der deutlichen Verschlechterung der Konditionen gerade für die älteren Arbeitslosen auch deren Arbeitslosigkeit zurückgeht und zugleich ihr Beschäftigungsgrad zu steigen beginnt, erneut Anreize gesetzt werden, die eine individuell arbeitslosigkeitsverlängernde Wirkung auslösen werden. Was ist von dieser Argumentation zu halten?

Grundsätzlich besteht das Problem bei dieser Argumentation zum einen darin, dass sich hier die klassische Frage stellt, was zuerst da war, und zum anderen werden andere, möglicherweise viel wirkräftigere Einflussfaktoren nicht ausreichend berücksichtigt. Dass die Arbeitslosigkeit der Älteren zurückgeht und zugleich auch ihre Beschäftigung zunimmt, hat einerseits damit zu tun, dass ein nicht geringer Teil gar nicht mehr in der offiziellen Arbeitslosenstatistik auftaucht, weil sie die so genannte »58er-Regelung« in Anspruch nehmen (müssen)³, gleichwohl aber entsprechende Transferleistungen beziehen. Zum anderen profitieren natürlich auch die Älteren bis zu einem gewissen Grad von der allgemeinen Belebung am Arbeitsmarkt, die aber weniger bzw. überhaupt nicht eine Folge der Arbeitsmarktreformen ist, sondern dem klassischen Muster eines mit einem üblichen time-lag versehenen Durchschlagens der von den Gütermärkten ausgehenden konjunkturellen Impulse auf den Arbeitsmarkt folgt. Diese nachziehende Bewegung wird dann speziell für die Gruppe der Älteren (die grundsätzlich eine »doppelte time-lag-Problematik«⁴ zu bewältigen haben) verstärkt, wenn es zunehmend einen erkennbaren Fachkräftemangel in einigen Berufen bzw. Branchen gibt, so dass auch die Betriebe bereit sind, wieder stärker als bisher Konzessionen gegenüber den Arbeitssuchenden zu machen. Zum anderen – und das wird derzeit viel zu wenig gesehen – reduzieren sich mit Blick auf die Älteren auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit und die Abgänge aus Beschäftigung, weil mit den Änderungen im Rentenrecht und hierbei vor allem die Abschlagsregelungen und die nun schrittweise eingeführte Verlängerung der Regelarbeitszeit auf 67 Jahre weitestgehend stärker wirkenden Anreize für die Betroffenen gesetzt

³ Und gerade um diese Regelung, die eigentlich zum Jahresende 2007 auslaufen sollte, gibt es aktuell erhebliche Aufregung, die wohl zu einer Verlängerung führen wird, denn ein Wegfall würde dazu führen, dass die Arbeitslosen im Grundsicherungsbezug verpflichtet sind, zum frühestmöglichen Zeitpunkt die vorrangig einzusetzende Altersrente in Anspruch zu nehmen, auch wenn dies mit – lebenslang wirkenden – Abschlägen von bis zu 18% verbunden wäre. Derzeit belaufen sich die Schätzungen über die Größenordnung dieser Gruppe auf bis zu 400 000 Betroffene.

⁴ Diese grundsätzlich vorhandene und aus der ausgeprägten Selektivität des betrieblichen Einstellungsverhaltens resultierende doppelte Verzögerung positiver Arbeitsmarkteffekte für die als »Problemgruppe« diskriminierten älteren Arbeitslosen kann man auch derzeit noch gut erkennen am Beispiel der Gruppe der Ingenieure, für die bereits der totale Fachkräftemangel ausgerufen worden ist, währenddessen die Analysen des IAB zeigen können, dass immer noch in größerem Umfang arbeitssuchende und hierbei vor allem ältere Ingenieure vorhanden sind (vgl. hierzu Bierack, Kettner und Schreyer 2007). Das eigentliche Problem ist der mittelfristig zu erwartende Fachkräftemangel, wenn die vielen Älteren aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

werden, im Erwerbsleben zu verbleiben und ganz praktisch die Option einer Frühverrentung systematisch geschlossen wurde. In diesem Kontext ließe sich argumentieren, dass die (Wieder-)Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I durchaus kontraproduktiv ist, denn die Verkürzung wirkt doch vor allem über die Drohkulisse, nach einer relativ kurzen Frist von 12 bzw. 18 Monate (für die über 55-Jährigen) in das bedürftigkeitsabhängige Grundsicherungssystem abzustürzen. Und dass diese Drohkulisse durchaus Auswirkungen entfaltet, zeigen die neueren Befunde aus dem IAB über die Zunahme der Konzessionsbereitschaft auf Seiten der Arbeitslosen nach Einführung des neuen Grundsicherungssystem mit dem Arbeitslosengeld II: Die Hartz-IV-Reform hat dazu geführt, dass Arbeitslose eher bereit sind, Abstriche hinsichtlich der Lohnhöhe, der Arbeitsbedingungen und des Qualifikationsniveaus einer Stelle zu machen. Das geht aus einer repräsentativen Betriebsbefragung des IAB hervor. Etwa jeder fünfte Betrieb gab an, dass die Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerber im Hinblick auf die Lohnhöhe, die Arbeitsbedingungen und das Qualifikationsniveau der Stelle gestiegen war. Vor allem die Betriebe, die eine höhere Konzessionsbereitschaft beobachtet haben, konnten schwer besetzbare Stellen leichter besetzen. Sie haben auch häufiger neue Arbeitsplätze für gering entlohnte Tätigkeiten geschaffen. Jeder dritte Betrieb sieht einen Zusammenhang zwischen Änderungen im Bewerberverhalten und der Hartz-IV-Reform.⁵

Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I ist, isoliert betrachtet, kontraproduktiv

Diese Befunde verweisen im Prinzip darauf, dass die beschlossene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I nicht nur zu Recht umstritten ist, sondern isoliert betrachtet auch kontraproduktiv wirkt. Das eigentliche Problem liegt aber darin, dass die Befürworter einer Verlängerung einen ganz anderen Bezugsrahmen haben: Ihnen geht es ganz offensichtlich um eine aus ihrer Sicht grundsätzliche Fehlkonstruktion der Arbeitsmarktreformen dergestalt, dass es zu einer massiven Ungerechtigkeit im Versicherungssystem gekommen ist, da nach der Reform ein Arbeitnehmer, der 30 Jahre in die Arbeitslosenversicherung »eingezahlt« hat, genauso behandelt wird hinsichtlich der monetarisierbaren Versicherungsleistung wie ein Jüngerer, der gerade einmal 24 Monate Beiträge geleistet hat – und das nach einer relativ kurzen Frist alle unabhängig von ihrer individuellen Arbeitsbiographie im Grundsicherungssystem mit gleichen Leistungen landen. Das ist doch das Kernpro-

⁵ Vgl. hierzu Bender et al. (2007). Allerdings zeigen die Befunde auch – aus Sicht der Arbeitsvermittlung nicht überraschende – Kollateralschäden der größeren Konzessionsbereitschaft: So haben aufgrund des stärkeren Drucks auch die Initiativbewerbungen stark zugenommen, aber hierbei auch die Bewerbungen auf unter- und überqualifizierte Arbeitsplätze, was wiederum die Auswahlkosten der Unternehmen erhöht und zugleich die Gefahr einer Fehlallokation bei der Stellenbesetzung vergrößert.

blem, warum auch die Verlängerung durchaus auf große Zustimmung in der Bevölkerung stößt: Die Nicht-Berücksichtigung der Lebensleistung durch den Abbau der originären Versicherungsleistungen und die damit verbundene Verletzung des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit und der Lebensstandardsicherung (zwei Kernelemente des Sozialversicherungsstaates deutscher Ausprägung).⁶ Verstärkt wird diese Perspektive durch eine eher lebenspraktische Wahrnehmung der Arbeitsmarktlage dergestalt, dass die meisten sehr wohl wissen, dass – individueller Druck hin oder her – ältere Arbeitslose bei der Arbeitssuche statistisch diskriminiert werden und die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit signifikant hoch ist, unabhängig vom individuellen Wollen und Können. Dies und die Kenntnis von den nicht wegzudiskutierenden Einschränkungen, die das Alter für die meisten Arbeitnehmer mit sich bringt, ist auch ein wesentlicher Grund für die große Ablehnung der Rente mit 67.

Dänisches Flexicurity-Modell vorteilhaft

Insgesamt ergibt sich vor diesem Hintergrund der zentrale Befund, dass, unabhängig von der Frage der Laufzeit der Versicherungsleistung, das zentrale Dilemma der Arbeitsmarktreformen im Kontext der Agenda 2010 in ihrer Einseitigkeit besteht. Es wurde – und das ist der kardinale Fehler gewesen – versäumt, eine »Win-Win-Situation« zu schaffen, wie wir sie beispielsweise im dänischen Flexicurity-Modell vorfinden können, wo erhebliche Erleichterungen gerade für die vielen kleinen und mittleren Unternehmen z.B. beim Kündigungsschutz verbunden sind mit perspektivisch ausreichend hohen und lang laufenden Lohnersatzleistungen, die aber im Regelfall kaum in Anspruch genommen werden müssen aufgrund der hohen Umschlaggeschwindigkeit auf dem Arbeitsmarkt.

Damit zusammenhängend sollte ein zweiter Kardinalfehler der deutschen Arbeitsmarktreformen nicht verschwiegen werden: Immer noch – und gerade aktuell am Beispiel der aufgeregten Arbeitslosengeld-I-Diskussion – wird die falsche Annahme genährt, eine einseitig arbeitsangebotsseitige Strategie der individuellen und im Wesentlichen über Druck laufenden »Aktivierung« der einzelnen Arbeitslosen könne signifikante Effekte in Richtung auf eine höhere Beschäftigung induzieren. Das ist gesamtwirtschaftlich betrachtet unsinnig. Gerade der aktuelle Aufschwung verdeutlicht doch die »klassische« Bedeutung der Nachfrageseite und den Stellenwert der Binnennachfrage für die inländische Beschäfti-

gung. Insofern ist der massive Kaufkraftentzug gerade bei denjenigen, die eine marginale Konsumquote von 100% haben, durchaus problematisch – potentiell durch die bei den risikoaversen Deutschen grundsätzlich schon stark ausgeprägten psychologischen Effekte wie Angstsparen und Konsumzurückhaltung. Hätte man doch wenigstens die Agenda 2010 mit ihren Lohndruck nach unten auslösenden Effekten abgestützt durch die Einführung einer Schranke nach unten in Form eines Mindestlohnes, dann hätte man sich viele aktuelle Probleme ersparen können und auch die psychologische Botschaft an die Betroffenen wäre eindeutig gewesen.

Aber auch wenn man dieser eher keynesianischen Argumentationslinie nicht folgen mag: Zeigen nicht zahlreiche neuere Befunde, dass es weniger die Reformen auf dem Arbeitsmarkt sind, die eine Volkswirtschaft voranbringen, sondern vielmehr die Entwicklung der Investitionen⁷, die Innovationen und eine auf die Binnennachfrage abstellende Fiskal- und Geldpolitik?⁸

Die eigentlich notwendige Reform der Arbeitsmarktreform liegt noch vor uns. Dabei wird es um die Achillesferse der deutschen Arbeitsmarktpolitik gehen müssen, also die unselbige getrennte Trägerschaft zwischen Kommunen und BA im Grundsicherungssystem. Es wird um die Einziehung einer Lohngrenze im Niedriglohnbereich gehen. Und angesichts der offensichtlich werdenden Fachkräftebedarfe muss auch wieder das »klassische« Instrumentarium der beruflichen Qualifizierung z.B. in Form von Umschulungen reanimiert werden. Diese Beispiele mögen verdeutlichen: Der eigentliche Abschied von der Agenda 2010 steht noch bevor, aber bis zur nächsten Bundestagswahl besteht zugleich kaum die Gefahr, dass es dazu wirklich kommt.

Literatur

Bender, S., S. Koch, S. Meßmann und U. Walei (2007), »Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG-II-Empfängern«, *IAB Discussion Paper* Nr. 23., Nürnberg.

Biersack, W., A. Kettner und F. Schreyer (2007), »Engpässe, aber nur kein allgemeiner Ingenieurmangel«, *IAB Kurzbericht* (6), Nürnberg.

Uhlendorff, A. (2003), »Der Einfluss von Persönlichkeitseigenschaften und sozialen Ressourcen auf die Arbeitslosigkeitsdauer«, *DIW-Diskussionspapiere* Nr. 338, Berlin.

⁶ Hier zeigt sich auch die Begrenztheit der nun beabsichtigten Reform der Rente, denn würde man dem eigentlichen Argumentationsmuster folgen, dann müssten die Leistungsauszahlungen aus der Versicherung gebunden werden an die Dauer und Höhe der biographischen Vorleistungen des Einzelnen, was aber eine Beschränkung der Verlängerung der Bezugsdauer auf den Personenkreis der über 50-Jährigen verbieten würde, denn auch ein 45 Jahre alter Arbeitnehmer kann schon weit mehr als 20 Jahre eingezahlt haben.

⁷ Gerade die Entwicklung der Investitionen ist eine Achillesferse der weiteren Entwicklung in Deutschland. Eine neue Studie des IMK verdeutlicht, dass die Nettoinvestitionsquote (also nach Abzug der Abschreibungen) in Deutschland in den Jahren von 1991 bis 2007 von 11 auf 4% zurückgegangen ist. Ganz augenscheinlich ist die jahrelange Unterinvestition im öffentlichen Bereich, wo wir seit langem von der Substanz leben, wenn man sich nur die öffentliche Infrastruktur anschaut.

⁸ So kann gerade die britische Fiskalpolitik als Beispiel für eine gelungene keynesianische, weil antizyklische Begleitung der Konjunkturzyklen herangezogen werden, die kombiniert wurde mit massiven angebotsseitigen Reformen.

Eine Gegen-Anmerkung zur Reallohnentwicklung in Deutschland

20

Jürgen Kromphardt*

Im ifo Schnelldienst, Nr. 19/2007, leitet H.W. Sinn in seiner »Anmerkung zur Reallohnentwicklung in Deutschland« eine eindeutige wirtschaftspolitische Empfehlung gegen die Einführung von Mindestlöhnen ab. Die Daten lassen sich aber auch anders interpretieren und führen dann zu einem entgegengesetzten wirtschaftspolitischen Schluss.

Sinn kritisiert, die Reallohnentwicklung in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten werde durch einige Massenmedien negativ interpretiert, und er versucht, die positiven Seiten der kümmerlichen Entwicklung der Nettorealeinkommen je Arbeitnehmer herauszuarbeiten. Er verweist dabei zu Recht auf einen wichtigen Struktureffekt: In den letzten Jahren (insbesondere von 2002 bis Herbst 2004) hat sich die Zahl der geringfügig Beschäftigten stark erhöht, während gleichzeitig weniger Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt wurden. Dadurch ist von 1991 bis 2006 in Deutschland der Nettorealloon je Arbeitnehmer (+ 2,2%) und je Stunde (+ 8,7%) deutlich unterschiedlich angestiegen.

Der Struktureffekt kann zwar diese Differenz weitgehend erklären, nicht aber das niedrige Niveau beider Zuwächse. Dazu verweist Sinn darauf, dass »sich die Wettbewerbssituation der deutschen Arbeitnehmer massiv verschlechtert (hat), was eine Verlangsamung des Lohnanstiegs erzwang«. Dies führte – bei offenbar weniger massiv verschärftem Wettbewerb auf den Gütermärkten – zu dem von Sinn geschilderten deutlichen Sinken der bereinigten Lohnquote. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Reallöhne erheblich weniger gestiegen sind als die Arbeitsproduktivität, die im Nenner der Lohnquote steht. Sie sind im Durchschnitt nicht teilungsneutral gestiegen, sondern weit hinter der Arbeitsproduktivität zurückgeblieben. Damit sind zugleich die Lohnstückkosten weniger gestiegen als die Preise, so dass die Stückgewinne zugenommen haben. Bei dieser Entwicklung ist jedoch die Aussage von Sinn nicht zwingend, dass viele der neuen Niedriglohnjobs ohne die niedrigen Löhne nicht entstanden wären. Vielmehr zeigen die gestiegenen Stückgewinne, dass die Unternehmen im Durchschnitt an ihren Arbeitskräften mehr verdient haben, zum Teil dadurch, dass sie sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze abgebaut und dann teilweise durch geringfügig Beschäftigte, die weniger mit Sozialabgaben belastet sind, ersetzt haben.

Da bei positiven Stückgewinnen im Durchschnitt genügend Abstand zwischen Lohnkosten und Preisen besteht, können die Unternehmen höhere Mindestlöhne verkraften, ohne Arbeitnehmer entlassen zu müssen. Sie verdienen dann allerdings weniger an ihnen. Dies erklärt zugleich die Tatsache, dass in den zahlreichen Staaten, in denen es einen gesetzlichen Mindestlohn gibt (wie in den USA und in 18 von

25 Mitgliedstaaten der EU), empirisch überwiegend kein negativer Beschäftigungseffekt einer Einführung oder Erhöhung dieser Mindestlöhne festgestellt wurde.¹

Ob Arbeitskräfte entlassen werden, hängt davon ab, ob die Unternehmen deren Arbeitseinsatz auch bei einem höheren Mindestlohn für ihre Produktion benötigen. Dies ist nicht eindeutig abzuleiten.² Dafür, dass die Arbeitskräfte weiter benötigt werden, spricht: Selbst wenn einige Arbeitnehmer entlassen werden, genießen erstens die weiterhin Beschäftigten ein höheres Einkommen, das sie vermutlich fast vollständig zur Nachfrage nach Konsumgütern verwenden. Zweitens sinkt das verfügbare Einkommen der im Niedriglohnbereich Entlassenen kaum, da sie als Arbeitslosengeld II nicht viel weniger erhalten, als sie vorher als »Aufstocker« insgesamt an Einkommen zur Verfügung hatten – eventuell sogar genau so viel. Daher ist insgesamt der Nachfrageeffekt auf den Konsum positiv, und die Unternehmen in diesem Bereich haben keinen Grund, Arbeitnehmer zu entlassen. Sie werden eventuell sogar zusätzliche Arbeitnehmer einstellen.

Diesen Nachfrageeffekt vernachlässigt die von Sinn zitierte Studie von Ragnitz und Thum (2007). Deren Autoren übernehmen überdies nur ökonometrische Schätzungen anderer Autoren über die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage, bei denen außerdem fraglich ist, ob sie die Existenz von Lohnerhöhungsspielräumen genügend beachten. Das erklärt, wieso die Berechnungen von Ragnitz und Thum so sehr von den empirischen Erfahrungen anderer Länder abweichen. Sie sind nicht so aussagefähig, wie Sinn meint. Daher sollten die politischen Entscheidungsträger sich eher die unterschiedlichen Erfahrungen in anderen Staaten mit einem gesetzlichen Mindestlohn vor Augen führen. Dies ist besser, als sich von Beweisführungen leiten zu lassen, die nur bei vollständiger Konkurrenz auf allen Arbeits- und Gütermärkten zwingend sind, weil nur unter dieser Bedingung die Beschäftigung solange ausgedehnt wird, bis Reallohn und marginale Arbeitsproduktivität (Grenzprodukt der Arbeit) übereinstimmen.

Literatur

- Bartsch, K. (2007), »Gesamtwirtschaftliche Folgen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland«, *WSI-Mitteilungen* 11.
- Metcalf, D. (2007), »Why has the British National Minimum Wage had Little or No Impact on Employment?«, *CEP Discussion Paper 7881*, London School of Economics, Kurzfassung in *Boeckler-Impuls* Nr.12/2007.
- Ragnitz, J. und M. Thum (2007), »Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors«, *ifo Schnelldienst* 60(10), 33–40.
- Schulten, Th. (2005), »Politische Ökonomie gesetzlicher Mindestlöhne. Internationale Erfahrungen und Konsequenzen für Deutschland«, in: E. Hein, A. Heise und A. Truger (Hrsg.), *Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum*, Metropolis, Marburg.

* Prof. (em.) Dr. Jürgen Kromphardt, Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftstheorie an der TU Berlin, war von 1999 bis 2004 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

¹ Siehe dazu die von Schulten (2005) auf S. 185 ff. zitierte Literatur. Siehe neuerdings auch Metcalf (2007). Kurzfassung in *Boeckler-Impuls*, Nr.12/2007.

² Eine Abschätzung mit einem Simulationsmodell versucht Bartsch (2007).

Die Hauptaussage meines Beitrages war, dass die schlechte Entwicklung des Nettoeinkommens je Haushalt vor allem durch Struktureffekte erklärt wird. Deutschland war vor Weihnachten 2006 durch die Nachricht verschreckt worden, dass das Nettoeinkommen je Haushalt in den 20 Jahren von 1986 bis 2006 nur um 0,4% gestiegen sei. Hieraus ergab sich dann die Diskussion um die Frage, ob der Aufschwung an den Bürgern vorbeigehe. In meinem Beitrag hatte ich das zwar insofern bestätigt, als ich zeigte, dass die Lohnquote, also der Anteil der Löhne am Volkseinkommen in den letzten Jahren stark gefallen ist. Indes hatte ich auch argumentiert, dass die zitierte Zahl einen völlig falschen Eindruck von der wirklichen Entwicklung gibt, weil dahinter vor allem Struktureffekte wie die Verringerung der Haushaltsgröße, die Verringerung der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden sowie die Schaffung neuer Stellen im Niedriglohnbereich stehen. Für bereits beschäftigte Arbeitnehmer hat sich die Situation keineswegs so wenig verbessert, wie es zunächst den Anschein hatte. Pro Stunde hat sich, wie ich nachwies, in der betrachteten Zeitspanne der Nettoeinkommen eines ledigen Facharbeiters um 21,2% und der eines verheirateten Facharbeiters mit zwei Kindern um 33,2% vergrößert. Ich freue mich, dass J. Kromphardt dies prinzipiell bestätigt. Wir reden über die gleichen Zahlen. Er meint nur, dass die Lohnsteigerung ohne Schaden für die Beschäftigung noch höher hätte ausfallen können.

Kromphardt kritisiert meine Aussage, dass die Zunahme der deutschen Beschäftigung, die über die rein konjunkturellen Effekte hinausging, nur deshalb möglich war, weil sie zu trendmäßig niedrigen Löhnen stattfand. Er führt dazu aus, dass das von mir dargestellte Absinken der Lohnquote gleichbedeutend mit der Senkung der Lohnstückkosten und einer Erhöhung der Stückgewinne sei, und schließt, dass man ohne Schaden für die Beschäftigung auch höhere Löhne hätte realisieren können. Dem muss ich widersprechen.

Während Kromphardts Aussagen über die Lohnstückkosten und die Erhöhung der Stückgewinne für sich genommen korrekt sind, ist seine Schlussfolgerung, dass die höheren Stückgewinne darauf hindeuten, dass ein unausgenutzter Spielraum für Lohnsteigerungen bestand, falsch. Es gibt in der Marktwirtschaft kein Gesetz vom festen Stückgewinn.

Bei der Berechnung der Lohnstückkosten und der Stückgewinne wird der Lohn nur mit der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität verglichen. Die Lohnstückkosten werden nämlich durch den Quotienten aus Lohn und durchschnittlicher Arbeitsproduktivität gemessen, und der Stückgewinn ist die sich dann ergebende Differenz zu 100%. Es hängt also alles an der Frage, ob die durchschnittliche Arbeitsproduktivität eine zuverlässige Richtschnur für die mögliche Lohnentwicklung ist.

Das ist sie keineswegs. Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität ist einfach nur der Quotient aus Produktion und Arbeitseinsatz. Der Quotient macht keine inhaltliche Aussage darüber, in welchem Maß die Arbeit selbst zur Produktion beiträgt und in welchem Maß die Produktion durch Einsatz von Kapital, Boden und technischem Know-how entsteht. (Genauso wenig sagt die durchschnittliche Kapitalproduktivität, die der Quotient aus Produktion und Kapitaleinsatz ist, etwas darüber aus, in welchem Umfang das Kapital zur Produktion beiträgt.) Will man feststellen, was die Arbeit allein zur Produktion beisteuert, muss man die Grenzproduktivität der Arbeit betrachten. Nur sie bestimmt in der Marktwirtschaft, wie hoch der Lohn sein kann, denn die anderen Faktoren haben auch ihre Grenzprodukte und wollen auch entlohnt werden. Nur bei einer Entlohnung nach dem Grenzprodukt reicht der Gesamtwert der Produktion überhaupt aus, alle Produktionsfaktoren zu entlohnen. Wollte man die durchschnittliche Arbeitsproduktivität zur Richtschnur für die Löhne erheben, bliebe dem Kapital und dem Boden nichts. Das Kapital würde dann verbraucht oder flüchtete ins Ausland, so dass die durchschnittliche Arbeitsproduktivität im Laufe der Zeit auf einen Wert nahe null absinken würde.

Trotz dieser Einschränkungen ist es unter einer bestimmten Annahme möglich, sich zumindest beim Zuwachs der Löhne an der Zunahme der durchschnittlichen Produktivität zu orientieren. Diese Annahme bezieht sich auf die so genannte Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital, ein technisches Maß der Produktionsverhältnisse, das zeigt, wie leicht Arbeit und Kapital gegen einander austauschbar sind. Man kann zeigen, dass bei einem Wert der Substitutionselastizität in Höhe von 1 Grenz- und Durchschnittsproduktivität der Arbeit in fester Relation zueinander stehen.

Das führt uns zu dem Fall, den Kromphardt vor Augen hat. Eine Mehrbeschäftigung ist bei gegebenem Kapitaleinsatz immer nur möglich, wenn der Lohn gegen den Trend fällt, denn die Grenzproduktivität der Arbeit fällt auf jeden Fall mit wachsender Beschäftigung. Aber wenn die Elastizität gleich 1 ist, dann fällt die durchschnittliche Produktivität der Arbeit gegenüber ihrem Trend relativ genauso stark wie die Grenzproduktivität, so dass die Lohnstückkosten und die Stückgewinne konstant bleiben. Steigt der Stückgewinn dennoch, so könnte dies daran liegen, dass die Arbeitsmärkte vermachtet sind und den Arbeitern ihr Grenzprodukt vorenthalten wird.

Empirische Untersuchungen zeigen jedoch, dass die Substitutionselastizität deutlich unter 1 liegt. Das bedeutet, dass ein Zuwachs an Beschäftigung eine Verringerung der Grenzproduktivität der Arbeit im Verhältnis zu ihrer durchschnittlichen Produktivität impliziert. Lohnsenkungen gegen den

Trend können deswegen nur dann zu mehr Beschäftigung führen, wenn man zulässt, dass die Stückgewinne steigen. Statt durch die zunehmende Vermachtung werden die steigenden Stückgewinne durch die Produktionstechnik selbst erklärt. Steigende Stückgewinne können deshalb nicht als Gegenbeleg zu meiner Aussage angeführt werden, dass Deutschland seine neue Beschäftigungsdynamik nur deshalb hat entfalten können, weil es eine Lohnzurückhaltung gab.

Kromphardt behauptet sodann, dass empirisch überwiegend kein negativer Beschäftigungseffekt einer Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen festgestellt wurde. Diese Aussage stellt die Wahrheit auf den Kopf. Dazu kann ich auf den langen Übersichtsartikel des ausgewiesenen Ökonometrikers und Vorsitzenden des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Axel Börsch-Supan, verweisen, der in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19. Januar 2008 auf S. 11 erschien. Börsch-Supan berichtet nach Sichtung der Literatur, dass von etwa 100 ökonomischen Studien, die bislang erstellt wurden, die Hälfte negative und nur 10% positive Beschäftigungseffekte fanden, während 40% ergebnislos verliefen. Unter den 100 Studien gibt es nach seiner Meinung nur 19, die scharfen wissenschaftlichen Kriterien standhalten. Davon kommen 18 zu dem Schluss, dass Mindestlöhne Arbeitslosigkeit erzeugen. Nur eine dieser Studien findet, dass keine zusätzliche Arbeitslosigkeit entsteht.

Einen wissenschaftlichen Übersichtsartikel zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung haben David Neumark und William Wascher veröffentlicht.¹ Dort heißt es:

»A sizable majority of the studies surveyed in this monograph give a relatively consistent (although not always statistically significant) indication of negative employment effects of minimum wages. In addition, among the papers we view as providing the most credible evidence, almost all point to negative employment effects, both for the United States as well as for many other countries.«

Dem ist nichts hinzuzufügen.

Kromphardt argumentiert weiter, dass höhere Mindestlöhne die Güternachfrage steigern würden, was positive Rückwirkungen auf die Beschäftigung habe. Wer seinen Job behält, habe ja mehr Einkommen, und selbst wenn jemand entlassen würde, erhalte er doch immerhin noch das Arbeitslosengeld II. Es seien somit eindeutig positive Effekte auf die Arbeitnehmereinkommen und den Konsum zu erwarten.

Dieses Argument übersieht, dass Einkommen nicht nur Lohneinkommen sind. Eine Lohnerhöhung kann nie das Einkommen einer Volkswirtschaft erhöhen, sondern es bestenfalls anders verteilen. Die Arbeiter haben mehr, die Unternehmer weniger. Klar, die Arbeiter, die eine Lohnerhöhung erfahren, werden mehr konsumieren. Aber die Unternehmer werden ihre Güterkäufe stattdessen einschränken. Das sind zwar keine Konsumgüter, wohl aber Investitionsgüter. Lohnerhöhungen senken die Rentabilität von Investitionsprojekten, und das führt zur Verringerung der Investitionsgüternachfrage. Da die Schwankung der Investitionsgüternachfrage den Konjunkturverlauf erklärt, muss man befürchten, dass dieser Nachfrageeffekt dominiert.

Im Übrigen ist das Nachfrageargument nur konjunkturell relevant und taugt nicht für längerfristige, strukturelle Entwicklungen. Nachfragedefizite kann es in einer Volkswirtschaft immer nur geben, wenn Geldhorte zunehmen. Das Auf und Ab der Geldhorte, das genau spiegelbildlich zur Konjunktur verläuft, ist zweifellos ein Problem für die Stabilität der Wirtschaft. Aber weder gibt es eine Tendenz zur langfristigen Erhöhung dieser Horte, noch muss man befürchten, dass die Notenbank es versäumen würde, mit frisch gedrucktem Geld nachzuhelfen, wenn es diese Tendenz tatsächlich gäbe. Ohne einen systematischen Geldentzug ist die Nachfrage der Wirtschaft immer genauso groß wie die Produktion, weil das Geld, das nicht konsumiert wird, gespart wird und dann entweder von inländischen Investoren oder, im Falle des Kapitalexports, von Ausländern aufgenommen wird, um deutsche Waren zu kaufen. Insofern ist auf längere Sicht die Nachfrage ohnehin immer genauso groß wie die Produktion. Für Strukturfragen von der Art, wie sie sich beim Mindestlohn stellen, ist das Nachfrageargument jedenfalls deplatziert. Wenn aufgrund einer Lohnerhöhung minder produktive Arbeitsplätze verloren gehen, fällt das Sozialprodukt und mit ihm die Gesamtnachfrage der Wirtschaft. Die Nachfrage folgt bloß dem Beschäftigungseffekt und ist keine eigenständige Determinante des Geschehens.

¹ David Neumark und William Wascher »Minimum Wages and Employment«, IZA Discussion Paper Nr. 2570, Januar 2007.

Die deutsche Dienstleistungs- und Warenausfuhr im Rückblick: Gibt es markante Unterschiede im Wachstum?

In den letzten Jahren erwiesen sich die deutschen Exporte als der Konjunkturmotor der deutschen Wirtschaft, und Deutschland wurde als Exportweltmeister noch vor den USA gefeiert. Tatsächlich gilt der Titel jedoch nur für die Warenausfuhr. Berücksichtigt man auch Dienstleistungsexporte, so haben weiterhin die Vereinigten Staaten die Nase vorn. Dies wirft die Frage auf, ob die Wachstumspfade der deutschen Waren- und Dienstleistungsexporte generell unterschiedlich sind. Insbesondere im Hinblick auf Prognosen kann es bedeutsam sein, den Verschiedenheiten der Zeitreihen Rechnung zu tragen. In diesem Beitrag werden daher Datenreihen für die deutsche Warenausfuhr und für die deutsche Dienstleistungsausfuhr getrennt über einen langen Zeitraum hin untersucht, um die strukturellen Eigenschaften der Zeitreihen deutlich machen zu können. Mittels stochastischer Zeitreihenmodelle werden die Teilaggregate in Trend-, Zyklus- und Saisonkomponenten zerlegt. Dabei wird sowohl auf die Gemeinsamkeiten als auch auf die Unterschiede zwischen den Warenexporten und dem Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland eingegangen.

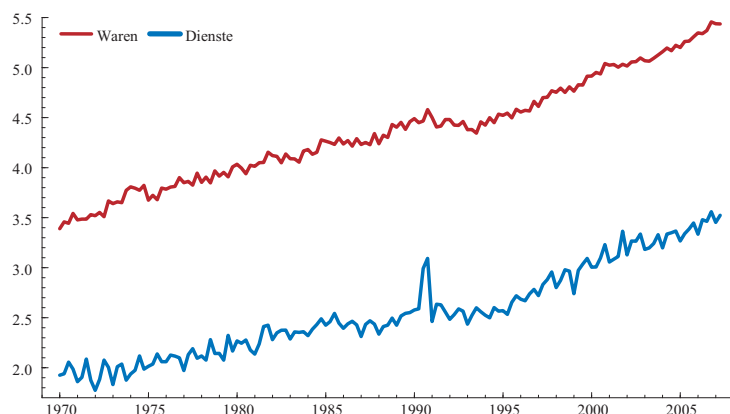
Datenanalyse

Die hier vorgenommene Analyse beruht auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die die deutschen Exporte getrennt nach Waren und Dienstleistungen ausweisen. Die Warenausfuhr basiert auf dem grenzüberschreitenden physischen Warenverkehr. Der Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland enthält im Wesentlichen Einnahmen aus dem Reiseverkehr, Transportleistungen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie Einnahmen aus Patenten und Lizenzen. Zugrunde gelegt werden Zahlen, die die reale Entwicklung der deutschen Ausfuhren wiedergeben. Um lange Datenreihen untersuchen zu können, werden von 1970 bis 1990 westdeutsche Quartalsdaten verwendet, ab 1991 gelten die gesamtdeutschen Zahlen. Alle Reihen sind auf Vorjahrespreisbasis berechnet. Dabei ist der Kettenindex für die westdeutschen Daten sowie für die gesamtdeutschen Zahlen auf 1991 = 100 normiert. In Abbildung 1 werden die Volumenwerte¹ der Waren- und Dienstleistungsexporte in logarithmierter Form über den gesamten Zeitraum dargestellt. Die Verknüpfung der Zeitreihen ist nicht problemlos, da im Jahr 1990 westdeutsche Warenlieferungen in die ostdeutschen Gebiete sowie westdeutsche Dienstleistungen, die für die ehemalige DDR erbracht wurden, noch als Exporte verbucht wurden. Die im Ver-

einigungsjahr in den neuen Bundesländern stark gestiegene Nachfrage nach westdeutschen Waren und Dienstleistungen ließ die Exporte Westdeutschlands – insbesondere die der Dienstleistungen – deutlich ansteigen (vgl. Abb. 1).

Die deutsche Wiedervereinigung hatte allerdings keinen starken Einfluss auf die Struktur der deutschen Ausfuhr. So sind die Anteile des Waren- und des Dienstleistungsexports am Gesamtexport über die Zeit relativ stabil geblieben. Die Warenausfuhr weist im langfristigen Durchschnitt von 1970:1 bis 1990:4 einen Anteil von 85% an den Exporten auf, 15% entfallen auf den Dienstleistungsverkehr. Für die gesamtdeutschen Zahlen von

Abb. 1
Die deutsche Waren- und Dienstleistungsausfuhr (real, logarithmiert)



Anmerkungen: Bis 1990:4 westdeutsche Zahlen, ab 1991:1 gesamtdeutsche Zahlen. Volumen logarithmiert (Mrd. Euro).

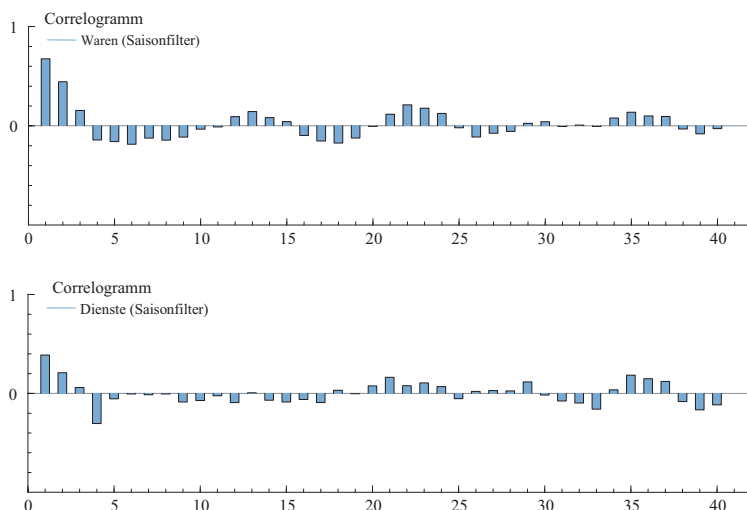
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

¹ Das Volumen in Euro entspricht dem Kettenindex/100 multipliziert mit dem Jahresdurchschnitt der nominalen Werte des Basisjahres.

1991:1 bis 2007:2 liegt der Anteil der Warenausfuhr bei durchschnittlich 86,7%, und der Anteil der Dienstleistungsexporte macht 13,3% aus. Der Wandel von einer industriell geprägten Wirtschaft zu einer Dienstleistungsgesellschaft, der in Deutschland in den letzten 40 Jahren stattgefunden hat², spiegelt sich in der deutschen Exportstruktur somit nicht wider. Auch im Vergleich zu den traditionell finanzmarkt- und dienstleistungsorientierten englischsprachigen Staaten, USA und Großbritannien, erscheint der Anteil der deutschen Dienstleistungsausfuhr am Gesamtexport als eher gering. In den beiden angelsächsischen Ländern haben die Dienstleistungsexporte einen Anteil von über 30% am Gesamtexport. Wie in Deutschland sind dort aber die Exportanteile der Waren und Dienste über den Betrachtungszeitraum ebenfalls relativ unverändert geblieben.³

Die Zeitreihen in Abbildung 1 weisen einen Trend⁴ und einen deutlich saisonalen Verlauf auf, wobei die Saisonfigur beim Dienstleistungsverkehr noch ausgeprägter zu sein scheint als bei der Warenausfuhr. Abbildung 2 zeigt die Autokorrelationsfunktionen für die trendbereinigten Reihen der Waren- und Dienstleistungsexporte. Dabei wurden die Differenzen zum Vorjahresquartal gebildet, um gleichzeitig saisonale Effekte auszuschalten. Die Autokorrelationsfunktionen der saisongefilterten Reihen weisen ein ausgeprägtes zyklisches Muster auf, wobei beachtet werden muss, dass saisonale Dif-

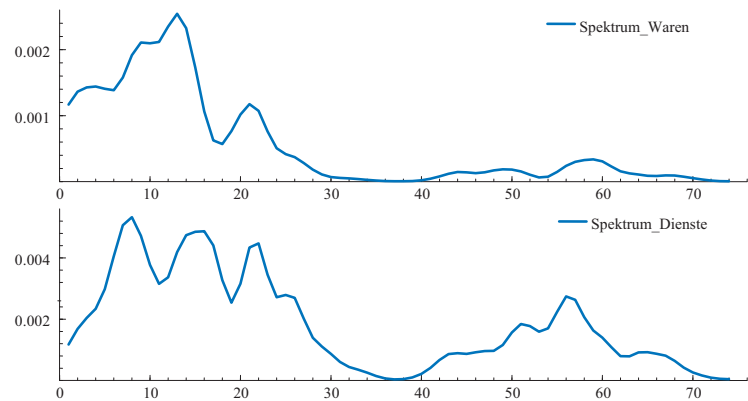
Abb. 2
Autokorrelationsfunktion der Waren- und Dienstleistungsausfuhr*



* Bei der Waren- und Dienstleistungsausfuhr wurde ein saisonaler Differenzenfilter für Quartalsreihen (ΔX_4) verwendet.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3
Das Spektrum der Waren- und Dienstleistungsausfuhr*



* Bei der Waren- und Dienstleistungsausfuhr wurde ein saisonaler Differenzenfilter für Quartalsreihen (ΔX_4) verwendet. Das Spektrum $S_X(\omega_j)$ wird als Funktion von j (Quartale) dargestellt mit der Frequenz $\omega_j = 2\pi j/T$, wobei T die Anzahl der Beobachtungen ist (vgl. Hamilton 1994). Die Periode eines Zyklus ist gleich $2\pi/\omega_j = T/j$.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

ferenzenfilter die Saisonkomponenten nicht vollständig erfassen.

Zyklische Eigenschaften einer Zeitreihe können besser analysiert werden, wenn die Zeitreihe im Frequenzbereich abgebildet wird. In Abbildung 3 sind daher die Spektren der Zeitreihen dargestellt. Dabei werden bereits Unterschiede in den zyklischen Komponenten zwischen der Warenausfuhr und dem Dienstleistungsverkehr sichtbar. Zum einen ist der Erklärungsgehalt der einzelnen zyklischen Komponenten bei den Dienstleistungen höher als bei der Güterausfuhr, zum anderen sind unterschiedliche Zyklusperioden für die Reihen auszumachen.

So lässt die erste Erhebung des Spektrums für die Warenausfuhr auf einen langen Zyklus von ca. acht bis neun Jahre schließen, während der höchste Gipfel auf einen Zyklus von drei Jahren hinweist. Die dritte Ausprägung beschreibt einen kurzen Zyklus von ca. 1,5 Jah-

² In den siebziger Jahren lag der Anteil des deutschen Dienstleistungssektors an der Bruttowertschöpfung noch bei knapp 50%. Heute liegt der Anteil bei nahezu 70%.

³ Für Berechnungen bei den angelsächsischen Ländern wurde die Datenbasis des »Oxford Economic Global Macro« Modells herangezogen. Der Analyse liegen historische Werte von 1980–2007:2 zugrunde.

⁴ Die Unterscheidung zwischen einem stochastischen Trend und einem trendstationären Prozess ist oftmals sehr schwer zu treffen, da bei endlichen Stichproben die Macht der Einheitswurzeltests (Augmented Dickey-Fuller-Test, Philipps-Perron-Test etc.) sehr gering ist (vgl. Stier 2001, 307 ff.). Die hier untersuchten Reihen weisen in der um einen deterministischen Trend bereinigten Darstellung weiter deutliche Autokorrelation auf, so dass in der Analyse von einem stochastischen Trend ausgegangen wird.

ren. Bei den Dienstleistungen fallen ebenfalls drei Zyklen ins Gewicht, jedoch sind die Zykluslängen von denen der Warenausfuhr verschieden. Hier dominieren kürzere Zyklen das Bild. Der erste Zyklus hat eine Länge von fünf Jahren, gefolgt von einem zwei- bis dreijährigen Zyklus und einem kurzen Zyklus von ebenfalls ca. 1,5 Jahren. Ausgeprägt beim Dienstleistungsverkehr sind darüber hinaus sehr kurze zyklische Einflüsse. Die vierte Erhebung entspricht einem etwa halbjährigen Zyklus. Die im Spektrum bei beiden Reihen sichtbaren kurzen Zyklen sind einerseits zum Teil auf die durch den Saisonfilter noch nicht gänzlich erfasste Saisonkomponente zurückzuführen, andererseits können auch Kalendereffekte eine Rolle spielen.

Das strukturelle Komponentenmodell

Die Datenanalyse macht deutlich, dass die Waren- und Dienstleistungsausfuhr einen Trend und eine Saisonfigur sowie auch Zykluskomponenten aufweisen. Strukturelle Komponentenmodelle⁵, die vor allem auf Harvey (1990) zurückgehen, bauen auf dieser traditionellen Reihenzerlegung auf. Die einzelnen Komponenten werden dabei mit Hilfe spezieller stochastischer Prozesse modelliert. In diesem Beitrag wird das »Basic Structural Model« nach Harvey (1990) für die Zeitreihen angewendet. Dabei stellen X_t die Beobachtungen der Zeitreihe zum Zeitpunkt t dar, μ_t wird als stochastischer Trend modelliert, ψ_t erfasst die Zykluskomponente und S_t die Saisonfigur. ε_t ist der Störterm oder Irreguläre Komponente, die weißes Rauschen mit einem Erwartungswert von 0 und einer Varianz δ_ε^2 ist. Das Modell lässt sich damit folgendermaßen formulieren:

$$X_t = \mu_t + \psi_t + S_t + \varepsilon_t, \quad t = 1, 2, \dots, T \quad \text{mit} \quad \varepsilon_t \sim \text{NID}(0, \delta_\varepsilon^2),$$

mit dem stochastischen linearen Trend⁶

$$\mu_t = \mu_{t-1} + \beta_{t-1} + \eta_t, \quad \text{mit} \quad \eta_t \sim \text{NID}(0, \delta_\eta^2),$$

$$\beta_t = \beta_{t-1} + \zeta_t, \quad \text{mit} \quad \zeta_t \sim \text{NID}(0, \delta_\zeta^2).$$

Die Zyklus- und Saisonkomponenten werden durch trigonometrische Funktionen erfasst, die flexible Verlaufsmuster zulassen. Die Modelle wurden mit dem Programm Stamp 6.2 geschätzt, das den Kalman-Filter einsetzt. Dieses rekursive

Verfahren eignet sich auch gut, um Strukturbrüche in den Zeitreihen aufzuspüren. In der Schätzung können dann die Strukturbrüche durch adäquate Interventionsvariablen (Dummies) modelliert werden.

Ergebnisse

Strukturbrüche

In den Zeitreihen der Waren- und Dienstleistungsausfuhr liegen allein durch die Verknüpfung von west- und gesamtdeutschen Zahlen Strukturbrüche vor. Für die Warenausfuhr wird darüber hinaus ein weiterer Strukturbruch durch die Zeitreihenanalyse ermittelt. Dabei tritt der erste Strukturbruch 1975:1 nach dem Ölpreisschock aus dem Jahr 1974 auf. Wohl aufgrund der stark gestiegenen Ölpreise ging die Weltnachfrage insbesondere nach Fahrzeugen und Maschinen zurück, was die deutsche Güterausfuhr dämpfte. Der zweite Strukturbruch ist dann im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung zu sehen. Im Wiedervereinigungsboom wurde ein Teil der bisher westdeutschen Exporte durch die Nachfrage in den neuen Bundesländern absorbiert. Im strukturellen Komponentenmodell werden diese Brüche bei der Warenausfuhr durch Niveaushiftungen nach unten erfasst. Beide Interventionsvariablen sind hoch signifikant (vgl. Tab. 1).

In Abbildung 4 werden die Ursprungswerte und der Trend der Warenexporte dargestellt. Dabei werden die Niveaushiftungen des Trends aufgrund der identifizierten Strukturbrüche berücksichtigt.

Beim Dienstleistungsverkehr wird lediglich die Verknüpfung der west- mit der gesamtdeutschen Reihe als Strukturbruch angezeigt. Die Zeitreihenanalyse mittels Kalmanfilter weist darauf hin, dass im Jahr 1990 die außergewöhnlich hohen Werte für die Dienstleistungsausfuhr als außerordentliche Abweichungen in der irregulären Komponente interpretiert werden können. Impulsinterventionen (Dummies) können diesen Ausreißern Rechnung tragen (vgl. Tab. 2). Es wurden zwei Quartale angezeigt, in denen die Werte deutlich vom normalen Verlauf abwichen. In Abbildung 4 sind die Ursprungswerte und der mit Impulsinterventionen modellierte Trend der Dienstleistungsausfuhr dargestellt.

Die Trendkomponente

Aus der oberen Betrachtung wird deutlich, dass die Waren- und Dienstleistungsausfuhr nicht einem einheitlichen konstanten Wachstumspfad folgen. Beide Trendverläufe weisen Phasen mit unterschiedlichen Steigungen auf. Betrachtet man die Trendwachstumsraten, so erkennt man die unterschiedlichen Wachstumsphasen der deutschen Waren-

⁵ Die Methode der strukturellen Komponentenmodelle wurde bereits oft erfolgreich für die Analyse des Bruttoinlandsprodukts in verschiedenen Ländern angewendet. Siehe für Deutschland Flaig (2002) und Gerlach (1998) für die Eurozone; für Kanada siehe Kichian (1999).

⁶ Das »Basic Structural Model« enthält den deterministischen linearen Trend als Spezialfall. Für

$\delta_\zeta^2 = 0$ und $\delta_\eta^2 = 0$ gilt $\beta_t = \beta_{t-1} = \text{const.}$ und

$\mu_t = \beta_0 + \beta t$ mit $\beta_0 = \mu_0$.

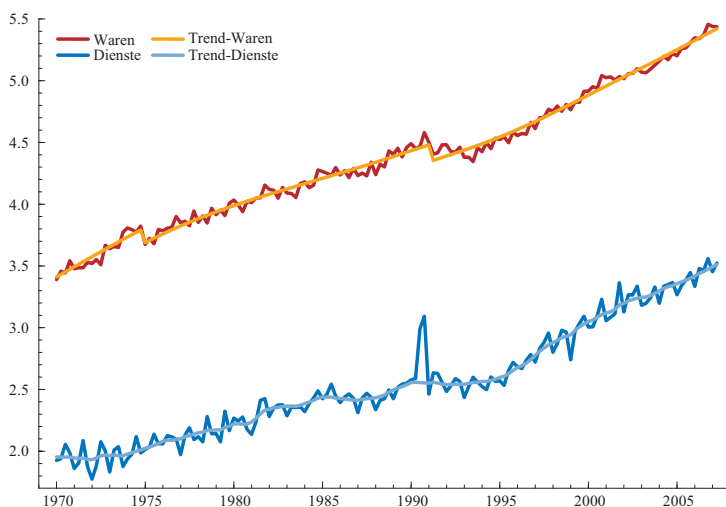
Bei der Trendberechnung der Warenausfuhr wird eine Variante des »local linear trend model«, der so genannte »smooth trend«, geschätzt (vgl. Harvey 1998).

Tab. 1
Interventionsvariablen bei der Warenausfuhr

Variablen	Koeffizient	Fehlermaß*	t-Wert
Niveau 1975: 1	- 0.1279	0.0281	- 4.5542 [0.0000]
Niveau 1991: 2	- 0.1411	0.0273	- 5.1780 [0.0000]

*Wurzel des mittleren quadratischen Fehlers.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 4
Der Trend der Waren- und Dienstleistungsexporte (real, logarithmiert)

Anmerkungen: Volumen logarithmiert (Mrd. Euro).

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 2
Interventionsvariablen bei der Dienstleistungsausfuhr

Variablen	Koeffizient	Fehlermaß*	t-Wert
Impuls 1990: 3	0.3956	0.0497	7.9661 [0.0000]
Impuls 1990: 4	0.5106	0.0497	10.2680 [0.0000]

*Wurzel des mittleren quadratischen Fehlers.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

und Dienstleistungsausfuhr besser. In Abbildung 5 wird daher das Trendwachstum der deutschen Warenausfuhr dargestellt.

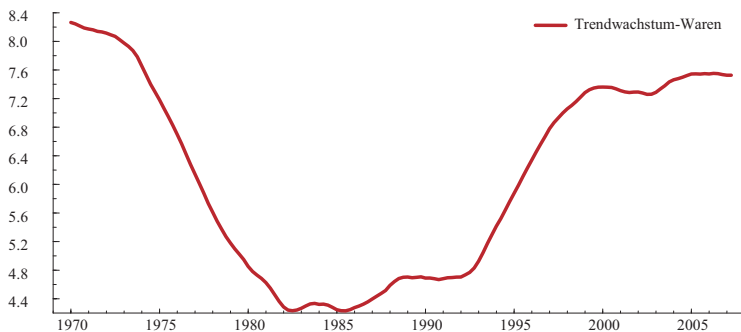
So schwächte sich von 1973 bis 1983 das Trendwachstum der Warenausfuhr kontinuierlich ab. Dabei halbierte sich die Wachstumsrate von 8% im Jahr 1973 auf 4% im Jahr 1982. Eine mögliche Erklärung ist, dass nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems im Jahr 1973 die DM erheblich aufwertete und sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft über Jahre hin verschlechterte. Zudem verlief nach der weltweiten Rezession im Jahr 1975 auch das Wachstum des Welthandels schwächer als in der Dekade davor. Multivariate Zeitreihenmodelle, die zusätzlich den Welthandel berücksichtigen, bestätigen einen vergleichbaren Rückgang.

Nach dem zweiten Ölpreisschock zu Beginn der achtziger Jahre erreichte das Trendwachstum dann seinen Tiefpunkt, und die deutschen Warenexporte gewannen nach der Rezession 1983 zuerst nur allmählich an Schwung, obwohl sich seit Beginn der achtziger Jahre die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen wieder merklich verbessert hatte. In den Jahren 1986 und 1987 nahm das Exportwachstum dann jedoch merklich an Fahrt auf. Doch bereits im Jahr 1988 – nach dem weltweiten Einbruch der Börsenkurse im Herbst 1987 – schwenkten die deutschen Warenexporte auf einen vorerst konstanten Wachstumspfad mit mageren 4,7% ein, der auch in der Phase der Wiedervereinigung bis 1992 anhielt. In der Zeit von 1993 bis 1998 hingegen verbesserte sich die Trendwachstumsrate kontinuierlich und erreichte mit einer Jahresrate von 7,4% im Jahr 1998 einen deutlich höheren Wachstumspfad als in den zwei Dekaden davor. Ausschlagend für den deutschen Erfolg waren zum einen sicherlich die Schaffung eines europäischen Binnenmarkts, zum anderen die wirtschaftliche Integration von Schwellenländern und ehemaligen Ostblockstaaten in den internationalen Handel.

Der Anstieg der deutschen Trendwachstumsrate im Auftrieb der Globalisierung endete jedoch bereits deutlich vor dem Millenniumboom. Multivariate Modelle zeigen parallel eine Verstetigung der Wachstumsraten beim Welthandel nach den Finanzkrisen in den asiatischen Schwellenländern im Jahr 1997. Die Vollendung des europäischen Binnenmarkts mit Einführung des Euro im Jahr 1999 konnte dem Trendwachstum der deutschen Ausfuhr keine weitere Dynamik verleihen. Seit 1999 blieb das Trendwachstum der deutschen Warenausfuhr in etwa konstant und lag am aktuellen Rand bei einer hohen jährlichen Rate von 7,5%.

Die Betrachtung der Trendwachstumsraten für den Dienstleistungsverkehr ergibt ein etwas anderes Bild als bei der Warenausfuhr. So ist zunächst in den siebziger Jahren keine Abnahme des Trendwachstums bei der Dienstleistungsausfuhr auszumachen. Im Gegenteil, das Trendwachstum nahm trotz DM-Aufwertung und Ölkrise bis Ende 1980 – wenn auch nach der Ölkrise im Jahr 1974 in schwächerer Form – kontinuierlich zu (vgl. Abb. 6). Allerdings waren die Wachstumsraten in den siebziger Jahren noch sehr niedrig. Im Jahr 1970 betrug die Trendwachstumsrate nicht ein-

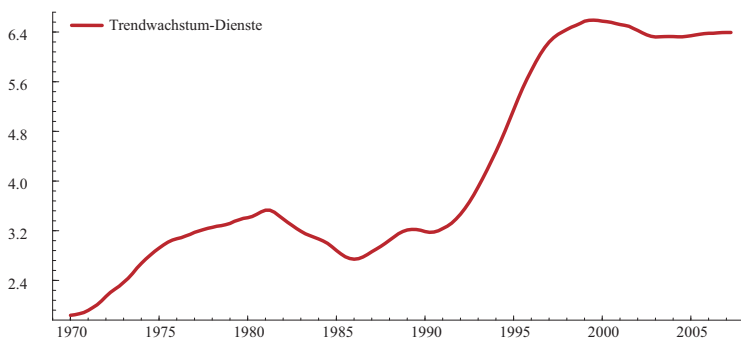
Abb. 5
Die Veränderung des Trends*



* Annualisierte Wachstumsrate der Warenausfuhr zum Vorquartal in %.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

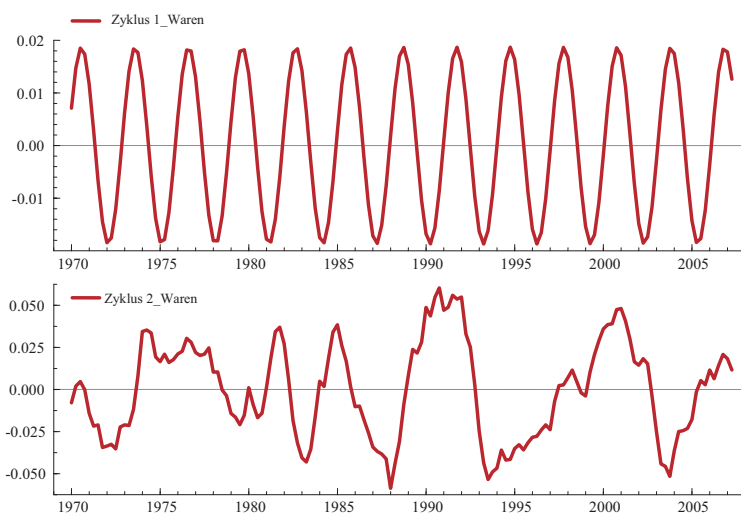
Abb. 6
Die Veränderung des Trends*



* Annualisierte Wachstumsrate der Warenausfuhr zum Vorquartal in %.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 7
Die Zyklen bei der Warenausfuhr



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

mal ganz 2% und stieg bis Ende 1980 kontinuierlich bis auf 3,5% an.

Mit dem zweiten Ölpreisschock zu Beginn der achtziger Jahre kam die Zunahme in den Wachstumsraten des Dienstleistungsverkehrs zum Erliegen. Die Wachstumsrate schwächte sich dann von 1981 bis 1986 sogar spürbar ab. In den Jahren 1986 bis einschließlich 1990 gewann die Dienstleistungsausfuhr wieder an Dynamik und wuchs mit einer durchschnittlichen Jahresrate von gut 3%. Ab dem Jahr 1991 nahm die deutsche Dienstleistungsausfuhr dann allerdings deutlich Fahrt auf. Das Trendwachstum stieg bis Ende 1998 auf 6,7% an. Seit 1999 versteigte sich die Wachstumsrate des Dienstleistungsverkehrs analog zum Warenverkehr. Am aktuellen Rand wächst die deutsche Dienstleistungsausfuhr mit einer hohen Jahresrate – im Vergleich zu den vorangegangenen Dekaden – von 6,4%. Das Trendwachstum des Dienstleistungsverkehrs fällt damit jedoch um einen ganzen Prozentpunkt niedriger aus als die Zuwachsrate der Warenexporte.

Die Zykluskomponente

Wie bereits bei der Datenanalyse festgestellt wurde, folgt die Waren- und die Dienstleistungsausfuhr nicht nur einem saisonalen Muster, sondern darüber hinaus sind weitere zyklische Bewegungen auszumachen. Das strukturelle Zeitreihenmodell identifiziert analog zur Spektralanalyse bei der Warenausfuhr drei Zyklen.⁷ Der eher regelmäßige kurze Zyklus von einer Länge von 1,2 Jahren hat jedoch nur geringe Bedeutung. Er macht am aktuellen Rand gerade einmal 0,3% des Trends aus. Vernachlässigt man diesen – wahrscheinlich auf Kalendereffekten beruhenden – Zyklus, so ändert sich nichts am Verlauf der Trendwachstumsrate. Den größten Einfluss auf das Ergebnis hat dagegen der mittlere Zyklus mit einer Periode von drei Jahren. Seine Amplitude beträgt näherungsweise 1,9% des Trends. Im Modell wird er als deterministischer Zyklus identifiziert, d.h. die Schwingungen bleiben über die Zeit hinweg konstant. Von Interesse ist auch der länge-

⁷ Die gängigen Auswahlkriterien wie der Wert der Likelihood-Funktion und die Prediction Error Variance sprechen für die Berücksichtigung von drei Zyklen, berücksichtigt man jedoch die Akaike-und-Schwartz-Informationskriterien, so ist ein Modell mit zwei Zyklen vorzuziehen.

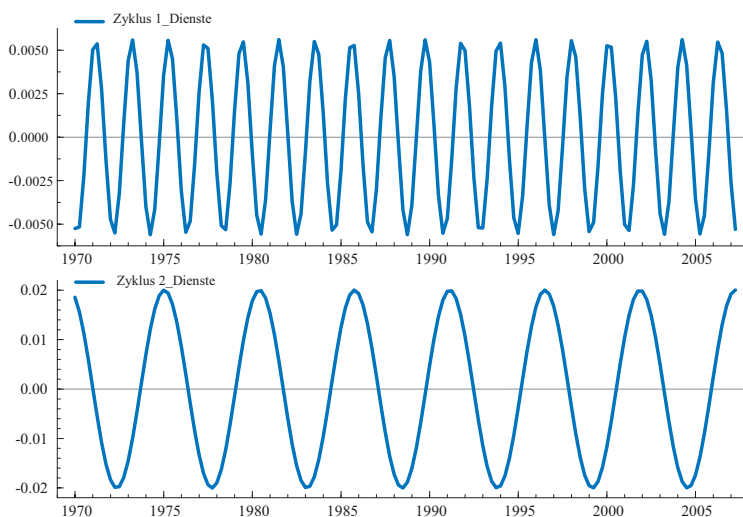
re ungleichmäßige Zyklus von 8,5 Jahren, dessen Ausschläge 0,8% des Trends ausmachen (vgl. Abb. 7).

Es liegt die Vermutung nahe, dass die deutsche Warenausfuhr durch ausländische Investitionszyklen geprägt wird. In makroökonomischen Reihen werden oft zwei Zyklen identifiziert – der Kitchin-Zyklus mit einer Dauer von etwa 40 Monaten und der lange Juglar-Zyklus von etwa neun Jahren (vgl. Langmantel 2005). Die durch das stochastische Komponentenmodell ermittelten Ergebnisse bestätigen bei der Warenausfuhr zwei unterschiedlich lange Zyklen, deren Periodizitäten denen von Investitionszyklen gleichen.

Das zyklische Muster bei dem deutschen Dienstleistungsverkehr weist zwar Parallelen zur Warenausfuhr auf (vgl. Abb. 8), die Periodizitäten der Zyklen unterscheiden sich jedoch markant.

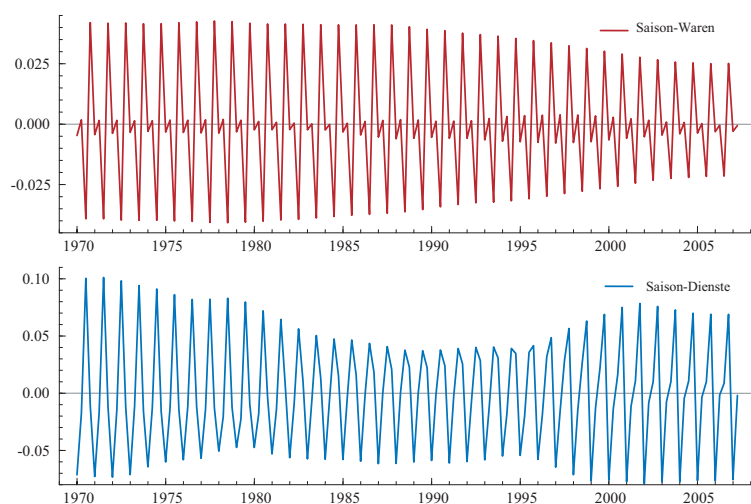
Es werden ebenfalls drei Zyklen identifiziert: Ein kurzer Zyklus mit einer Länge von ca. 1,2 Jahren, ein mittlerer Zyklus mit 2,1 Jahren und ein dritter Zyklus mit 5,4 Jahren. Wie zuvor ist der kurze Zyklus wohl eher technischer Natur und wird daher nicht gesondert berücksichtigt.⁸ In diesem Fall hat der über fünfjährige Zyklus den größten Einfluss. Er macht annäherungsweise 2% des Trends aus, während die Amplituden des gut zweijährigen Zyklus lediglich 0,6% des Trends betragen. Beide Zyklen sind allerdings deterministisch. Die Länge der Zyklen beim Dienstleistungsverkehr folgt daher nicht dem klassischen Muster von In-

Abb. 8
Die Zyklen bei der Dienstleistungsausfuhr



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 9
Saisonfigur der Waren- und Dienstleistungsausfuhr



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

vestitionszyklen. In einem univariaten Ansatz kann die Ursache der zyklischen Komponente jedoch nicht abschließend geklärt werden.

Die Saisonkomponente

Der Trend wird neben der zyklischen Komponente auch von der Saisonfigur überlagert. Die Warenausfuhr zeigt über den langen Zeitraum betrachtet eine relativ konstante Saison auf (vgl. Abb. 9).

Allerdings haben die Saisonausschläge im Zeitablauf merklich abgenommen. Durchgehend ausgeprägt sind die Unterschiede zwischen dem dritten und dem vierten Quartal.

Während im Sommer im Durchschnitt 2,1% weniger Waren exportiert werden, ist die Ausfuhrfähigkeit in den Herbstmonaten überdurchschnittlich hoch. Dann werden durchschnittlich 2,5% mehr Waren ausgeführt. Die saisonale Unterscheidung zwischen Winter und Frühling spielt bei der Warenausfuhr dagegen keine bedeutsame Rolle (vgl. Tab. 3).

Das Saisonmuster bei der Dienstleistungsausfuhr unterscheidet sich ebenfalls sichtlich von dem der Warenexporte (vgl. Abb. 9). Zum einen sind die saisonalen Ausschläge weit höher als bei der Warenausfuhr, zum anderen gibt es bei den Dienstleistungen zwischen den Herbst- und den Wintermonaten die größten Unterschiede (vgl. Tab. 4).

⁸ Wie zuvor bei der Warenausfuhr sprechen die Akaike- und Schwarz-Informationskriterien für ein Modell mit nur zwei Zyklen. Die Vernachlässigung des kurzen Zyklus ändert nichts an den sonstigen Ergebnissen.

Tab. 3
Saisonfaktoren der Warenausfuhr

	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal
Wert	-0.0030	-0.0006	-0.0215	0.0251
Anti-log	0.9970	0.9994	0.9787	1.0254
Prozent	-0.2986	-0.0615	-2.1271	2.5423
Chi ² (3) Test auf Saisonalität: 19.6795 [0.0002].				

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 4
Saisonfaktoren der Dienstleistungsausfuhr

	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal
Wert	-0.0755	-0.0019	0.0086	0.0688
Anti-log	0.9272	0.99813	1.0087	1.0712
Prozent	-7.2762	-0.18744	0.86782	7.1200
Chi ² (3) Test auf Saisonalität: 23.9497 [0.0000].				

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

So werden im Herbst 7,1% mehr Dienstleistungen exportiert als im Durchschnitt, während im Winter 7,1% weniger ausgeführt werden. Zudem verringerten sich die Saisonauschläge in den achtziger Jahren, nahmen aber ab Mitte der neunziger Jahre wieder deutlich zu.

Fazit

Strukturelle Komponentenmodelle eignen sich gut, Eigenschaften langer Zeitreihen deutlich zu machen. Mit Hilfe dieses Instruments konnten bei der deutschen Waren- und Dienstleistungsausfuhr insbesondere durch die Wiedervereinigung bedingte Strukturbrüche identifiziert und durch Interventionsvariable adäquat modelliert werden. Die Zeitreihen weisen die klassischen Komponenten – Trend, Saison und Zyklus – auf. Die Untersuchung zeigt, dass die Waren- und Dienstleistungsausfuhr verschiedene zyklische Verhaltensmuster aufweisen, und auch bei den saisonalen Effekten gibt es deutliche Unterschiede. Zudem macht die Trendanalyse deutlich, dass die Warenausfuhr und der Dienstleistungsverkehr zum Teil recht unterschiedlichen Wachstumspfaden folgen.

Hervorzuheben ist, dass im Zuge der Integration von Schwellenländern und Ostblockländern in den internationalen Handel sowohl die deutsche Waren- als auch die Dienstleistungsausfuhr deutlich an Dynamik gewannen. Dennoch liegt die Trendwachstumsrate des Dienstleistungsverkehrs am aktuellen Rand um einen Prozentpunkt niedriger als die langfristige Wachstumsrate der Warenausfuhr. Würde man diese Entwicklung in der Zukunft fortzuschreiben, hieße dies, dass der Anteil der Dienstleistungsausfuhr am Gesamtexport nicht konstant bliebe, sondern stetig abnehmen würde. Die starke Abhängigkeit der Exportleistung vom produzierenden Gewerbe würde sich damit tendenziell verfestigen.

Zudem zeigt die Analyse, dass die Warenausfuhr zyklischen Schwankungen unterliegt, die typischen Investitionsmustern zuzuschreiben sind. Dies ist nicht verwunderlich, liegt doch die Stärke der deutschen Ausfuhr bei Investitionsgütern insbesondere bei Gütern des Maschinen- und Fahrzeugbaus. Aufgrund des hohen Warenanteils am Gesamtexport wird der deutsche Außenhandel daher stark von den güterwirtschaftlichen Konjunkturzyklen bei den ausländischen Handelspartnern beeinflusst. Es liegt die Vermutung nahe, dass die Abhängigkeit vom weltweiten Investitionszyklus in den finanz- und dienstleistungsorientierten angelsächsischen Ländern aufgrund des höheren Dienstleistungsanteils an der Ausfuhr geringer ist, da dort andere zyklische Komponenten – insbesondere des Finanzsektors – mehr zum Tragen kommen. Da in Deutschland im klassischen Konjunkturaufschwung die Initialzündung von den Exporten ausgeht, ist die Beobachtung ausländischer Investitionszyklen bei Konjunkturprognosen unumgänglich (vgl. Deutsche Bundesbank 2007, 20).

Literatur

Deutsche Bundesbank (2007), *Monatsbericht*, Dezember, Frankfurt am Main.
 Flaig, G. (2002), »Unobserved Components Models for Quarterly German GDP«, *CESifo Working Paper* No.681.
 Gerlach, S. und F. Smets (1998), »Output Gaps and Monetary Policy in the EMU Area«, *European Economic Review* 43, 801–812.
 Hamilton, J.D. (1994), *Time Series Analysis*, Princeton University Press, Princeton.
 Harvey, A.C. (1990), *The Econometric Analysis of Time Series*, Phillip Allan, London.
 Harvey, A.C. (1998), *Forecasting, Structural Time Series Models and the Kalman Filter*, Cambridge University Press, Cambridge UK.
 Kichian, M. (1999), »Measuring Potential Output within a State-Space Framework«, Working Paper No. 99, Bank of Canada.
 Langmantel, E. (2005), »Identifying the German Inventory Cycle: A Multivariate Structural Time Series Approach Using Survey Data«, *Journal of Economics and Statistics* 225, 675–687.
 Stier, W. (2001), *Methoden der Zeitreihenanalyse*, Springer Verlag, Berlin.

Zum Jahresbeginn trat die Unternehmensteuerreform 2008 in Kraft. Durch sie soll vor allem die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland verbessert werden. Die Senkung der Körperschaftsteuerbelastung für Kapitalgesellschaften wird diesem Ziel durchaus gerecht. Den weiteren – insbesondere zur Gegenfinanzierung – ergriffenen Maßnahmen fehlt es jedoch an Stringenz: Ein Teil der umgesetzten Neuerungen verteuern die Fremdkapitalfinanzierung, andere Neuerungen benachteiligen wiederum die Verwendung von Eigenkapital. Zudem werden durch die Reform Realinvestitionen gegenüber Finanzinvestitionen unattraktiver. Im Hinblick auf Kapitalgesellschaften begünstigt die Reform vor allem die Ebene der Gesellschaft. Die Einführung der Abgeltungssteuer auf Dividenden und Veräußerungsgewinne, welche vorwiegend deutsche Anleger betrifft, wirkt tendenziell strukturkonservierend. Aus Sicht ausländischer Investoren, die ausschließlich an der Definitivbesteuerung der Gesellschaft interessiert sind, ist die Reform positiv zu bewerten. Für Personengesellschaften fehlen klare Entlastungssignale allerdings gänzlich. Trotz positiver Signalwirkung zeugt die Steuerreform daher an vielen Stellen von Stückwerk.

Mit dem Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform zum 1. Januar 2008 wurde die Ertragsbesteuerung in Deutschland einigen grundlegenden Änderungen unterworfen. Bis zuletzt war dies in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft äußerst umstritten. Jüngste Äußerungen aus der Politik lassen erahnen, dass die Reform der Unternehmensbesteuerung schon in der kommenden Legislaturperiode wieder auf der politischen Agenda stehen wird (Becker und Fuest 2007). Was bringt nun aber diese so heftig diskutierte Steuerreform, und warum wurde sie überhaupt verabschiedet?

In ihren Grundzügen zielt die Unternehmensteuerreform 2008 zum einen auf die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands – durch Absenkung der Unternehmensteuerbelastung – und zum anderen auf die Sicherung der deutschen Steuerbasis – durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage beziehungsweise Einschränkung der Steuergestaltungsmöglichkeiten – ab. Somit ist die Unternehmensteuerreform als *tax-cut-cum-base-broadening*-Reform keineswegs ein Novum, sondern vielmehr eine Nachahmung des vor 20 Jahren umgesetzten »US 1986 Tax Reform Act« (Joint Committee on Taxation 1986), dem im Laufe der vergangenen Jahre bereits

viele europäische Staaten gefolgt sind.^{1,2} Im Zuge des zunehmenden europäischen und weltweiten Steuerwettbewerbs ist eine Senkung der Körperschaftsteuer, so wie es durch die Reform vorgesehen ist, durchaus eine zweckmäßige Maßnahme. Allerdings verursacht jede Steuersatzsenkung auch Steuerausfälle, so dass sich die Frage stellt, wie diese Steuerausfälle sinnvoll durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage aufgefangen werden können.

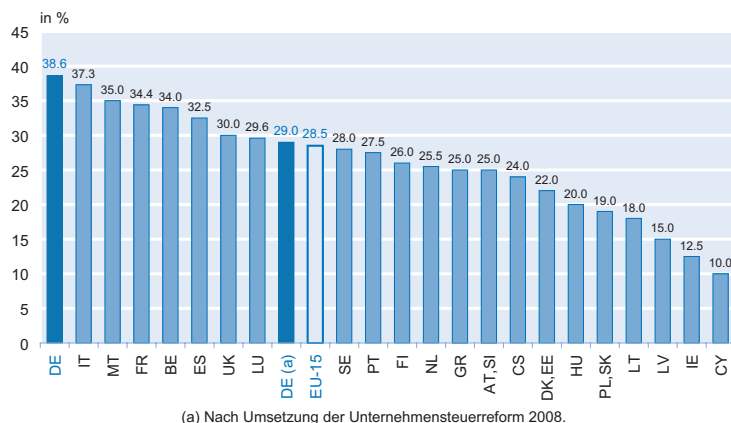
Wie aus Abbildung 1 ersichtlich ist, verbessert sich die Position Deutschlands nach Umsetzung der Unternehmensteuerreform 2008 erheblich. Führt Deutschland vor der Reform mit einer tariflichen Belastung von rund 38,6% noch die Riege der Hochsteuerländer in Europa an, so platziert es sich nach der Unternehmensteuerreform 2008 mit einer tariflichen Belastung von knapp unter 30% im europäischen Mittelfeld. Auch das enorme Steuersatzdifferential zwischen Deutschland und den neuen EU-Mitgliedstaaten, das gewaltige Anreize für Gewinnverschiebung und Unternehmens-

* Dr. Christian Baretti ist ehemaliger Mitarbeiter des ifo Instituts, Dr. Doina Maria Radulescu und Dr. Michael Stimmelmayr sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Center for Economic Studies (CES) an der Universität München.

¹ So haben beispielsweise Dänemark 2001 oder Italien 1998 ihr Steuersystem durch ähnliche *tax-cut-cum-base-broadening*-Reformen den internationalen Herausforderungen der Globalisierung angepasst (vgl. Carone und Salomäki 2001).

² Auch wenn die Steuerreform 2000 ebenfalls ein zögerlicher Schritt in Richtung einer *tax-cut-cum-base-broadening*-Reform war, rangierte Deutschland vor Inkrafttreten der UntSt-Reform 2008 im internationalen Vergleich immer noch unter den Ländern mit der höchsten Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften (vgl. BMF 2005).

Abb. 1
Tarifliche Belastung von Kapitalgesellschaften 2007



Quelle: Schratzenstaller (2007).

abwanderung bot, kann durch die steuerlichen Entlastungen im Zuge der Unternehmensteuerreform 2008 erheblich verringert werden.³

Die Unternehmensteuerreform 2008

Ein Kernelement der Unternehmensteuerreform 2008 ist zum einen die Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 15%. Zum anderen wird die für Kapitalgesellschaften bereits einheitliche Gewerbesteuerermesszahl von 5 auf 3,5% reduziert, so dass sich die tarifliche Belastung von einbehaltenen Gewinnen von Kapitalgesellschaften von derzeit 38,6 auf 29,8% verringert (vgl. BMF 2006).

Personen- und Einzelunternehmen, deren ertragsteuerliche Behandlung – mit Ausnahme der Gewerbesteuer – auf Ebene der Gesellschafter und deren persönliche Einkommensteuer erfolgt, profitieren indessen nicht von einer Steuersatzsenkung. Im Gegenteil, mit Inkrafttreten der Reform entfällt die Entlastung für gewerbliche Einkünfte bei der »Reichensteuer« im Rahmen der Einkommensteueranlagung⁴, wodurch sich der Spitzensteuersatz um 3 Prozentpunkte auf 45% erhöht. Zugleich ergeben sich auch für Personen- und Einzelunternehmen einige Änderungen bei der Gewerbesteuer, deren Wirkung stark von der Ertragslage und dem jeweiligen Hebesatz der Betriebsstättengemeinde des Unternehmens abhängen: Zum einen fällt der bisherige Staffeltarif bei der Gewerbesteuerermesszahl weg. Dieser setzte bisher nach dem Freibetrag in Höhe von 24 500 € ein und stieg in 1 Prozentschritten pro 12 000 € Gewer-

³ Bei einer durchschnittlichen Steuerbelastung von rund 18% für Kapitalgesellschaften in den neuen EU-Mitgliedstaaten, hat sich durch die UntSt-Reform 2008 das Steuerdifferential zwischen Deutschland und diesen Staaten um 8 Prozentpunkte von circa 20 auf 12% verringert.

⁴ Gemäß § 52 Abs. 44 EStG wird § 32c EStG, der die Entlastung der Gewinneinkünfte von der Reichensteuer vorschreibt, letztmalig für den Veranlagungszeitraum 2007 angewendet.

beertrag von 1 auf 5% an. Nunmehr beträgt die Gewerbesteuerermesszahl – wie bei den Kapitalgesellschaften – einheitlich 3,5%. Der Freibetrag von 24 500 € bleibt jedoch erhalten. Zudem wurde der Anrechnungsfaktor der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld nach § 35 EStG von 1,8 auf 3,8 angehoben. Neu ist hierbei, dass die Steueranrechnung nur bis zur tatsächlich gezahlten Gewerbesteuer erfolgen darf, was für Betriebe von Bedeutung ist, die in Gemeinden mit einem Hebesatz von unter 380% angesiedelt sind.⁵ Durch diese Maßnahme soll ein Steuerwettbewerb der Gemeinden zu Lasten des Einkommensteuerfiskus verhindert werden. Eine weitere Neuregelung im Rahmen der Gewerbesteuer, die sowohl Kapital- als auch Personengesellschaften und Einzelunternehmen betrifft, ist die Einstufung der Gewerbesteueraufwendungen als nicht-abziehbare Betriebsausgabe bei Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer.

Ferner sieht die Reform eine Thesaurierungsbegünstigung für Personenunternehmen vor. Entsprechend dieser Begünstigung werden einbehaltene Gewinne lediglich mit einem proportionalen Steuersatz von 28,25% (zzgl. Solidaritätszuschlag und gegebenenfalls Kirchensteuer) belastet. Entnahmen aus der Thesaurierungsrücklage abzüglich der bereits auf die thesaurierten Gewinne gezahlten Steuern unterliegen einem reduzierten Einkommensteuersatz in Höhe von 25%, wobei die thesaurierten Gewinne vorrangig vor anderen Gewinnrücklagen und vor früheren Einlagen als entnommen gelten. Somit soll zum einen die Verwendung von Eigenkapital in Personenunternehmen gefördert werden. Zum anderen soll die nominale Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen angeglichen werden.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Reform ist die Einführung einer sog. Abgeltungssteuer in Höhe von 25% (zuzüglich Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer) auf Kapitaleinkünfte – allerdings erst ab 2009. Diese Maßnahme kann sowohl als *tax-cut* als auch als *base-broadening* Element betrachtet und interpretiert werden: Unterlagen Zinseinkünfte vor der Reform noch der Einkommensteuer mit einem Spitzensteuersatz von 45%, so sinkt diese Belastung der Zinseinkünfte (für die Anleger in der höchsten Progressionsstufe) um 20 Prozentpunkte. Mit Einführung der Abgeltungssteuer wird aber auch für Anteile im Privatver-

⁵ Bei einem Hebesatz von 380% beträgt die Gewerbesteuerbelastung 380% der Gewerbesteuerermesszahl. Gleichzeitig ergibt sich bei der Einkommensteuer eine Anrechnung von 3,8 der Gewerbesteuerermesszahl. Da die Anrechnung auf die tatsächlich bezahlte Steuer begrenzt ist, ergibt sich bei Hebesätzen unter 380% eine geringere Anrechnung, als der Maximalfaktor 3,8 zulässt.

mögen das Halbeinkünfteverfahren abgeschafft, so dass nun nicht mehr nur die Hälfte der Einkünfte aus Dividenden der persönlichen Einkommensteuer unterliegen, sondern die gesamten Ausschüttungen der Abgeltungssteuer unterworfen werden. Ferner sind auch Veräußerungsgewinne, die bisher nach Ablauf der einjährigen Spekulationsfrist nicht besteuert wurden, nun von der Abgeltungssteuer betroffen. Trotz dieser Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für Einkünfte aus Dividenden und Veräußerungsgewinne steigt aber die Grenzsteuerbelastung für Dividenden für den Fall von Spitzeneinkommen nur geringfügig an.⁶

Werden Beteiligungen an Kapitalgesellschaften jedoch im Betriebsvermögen z.B. einer OHG oder eines Einzelgewerbetreibenden gehalten, sind die Erträge aus Veräußerungen und Gewinnausschüttungen ab 2009 nach dem sog. Teileinkünfteverfahren zu besteuern. Sie sind dann zu 40% (statt bisher zur Hälfte) von der Einkommensteuer freigestellt. Insofern ist die Abgeltungssteuer nicht anzuwenden. Bei Kapitalgesellschaften bleibt es auch in Zukunft bei der (weitgehenden) Freistellung dieser Erträge von der Körperschaftsteuer. Ebenfalls von der Abgeltungssteuer ausgenommen sind Erträge aus der Veräußerung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften im Privatvermögen, sofern die Beteiligung mindestens 1% beträgt. Auch hier greift ab 2009 das Teileinkünfteverfahren.

Außerdem gilt die Abgeltungssteuer nicht, wenn die Besteuerung mit dem persönlichen progressiven Steuersatz günstiger ist und der Steuerpflichtige auf die Abgeltungssteuer verzichtet.

Für das Jahr 2008 bleibt es – trotz Absenkung des Körperschaftsteuersatzes – beim Halbeinkünfteverfahren. Die in diesem Jahr erzielten und vorab ausgeschütteten Gewinne unterliegen somit einer historisch einmalig niedrigen Ausschüttungsbelastung (15% Körperschaftsteuer plus hälftige Einkommensteuer).

Des Weiteren betrifft die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage im Zuge der Unternehmensteuerreform 2008 auch die Gewerbesteuer. Hier wird die hälftige Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen zum steuerpflichtigen Gewerbebeitrag durch eine 25%ige Hinzurechnung aller Zinsaufwendungen ersetzt. Dies bedeutet, dass nun auch die Entgelte für kurzfristig überlassenes Fremdkapital (mit Ausnahme von Skonti und Boni) zu 25% bei der Ermittlung des Gewerbebeitrags hinzuzurechnen sind. Außerdem sind 25% der fiktiven »Zinsanteile« von Mieten, Pachten, Lizenzen und

Leasingraten hinzuzurechnen, und zwar unabhängig von der gewerbesteuerlichen Behandlung beim Empfänger dieser Zahlungen.

Zu erwähnen ist jedoch, dass bei dieser Hinzurechnung von tatsächlichen Zinsen und fiktiven »Zinsanteilen« ein Freibetrag von 100 000 € besteht. Des Weiteren entfällt – wie bereits erwähnt – die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe.

Ein weiteres *base broadening* Element der Reform ist die Tatsache, dass bei Konzernen der Abzug von Fremdkapitalzinsen⁷ sowohl für Kapitalgesellschaften als auch für Personenunternehmen unter bestimmten Voraussetzungen auf maximal 30% des Gewinns vor Zinsaufwand und Abschreibung (EBITDA) beschränkt wird. Mit Hilfe dieser Zinsschranke soll zum einen die Steuergestaltungsmöglichkeit durch interne Kreditvergabe eingeschränkt und zum anderen verhindert werden, dass Investitionen im Ausland voll zu Lasten des deutschen Gewinns finanziert werden (vgl. BMF 2006). Um jedoch die Fremdkapitalfinanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen nicht zu erschweren, greift die Zinsschranke erst jenseits einer Freigrenze von 1 Mill. € pro Jahr und kommt nicht zur Anwendung, wenn ein Konzern nachweisen kann, dass die Fremdkapitalquote der Unternehmen in Deutschland die Fremdkapitalquote des Gesamtkonzerns um nicht mehr als 1% überschreitet (»Escape-Klausel«).

Weiterhin erfolgt durch die Abschaffung der degressiven Abschreibung und Einschränkungen bei der Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter eine zusätzliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.

Implikationen der Unternehmensteuerreform 2008

Anreize für die Unternehmensfinanzierung und die Kapitalstruktur

Für den Fall, dass Fremdkapitalzinsen nicht oder nur teilweise von der Bemessungsgrundlage der Unternehmensteuer abzugsfähig sind – wie es bei der Gewerbesteuer und der Fremdkapitalzinsen oberhalb der Freigrenze der Zinsschranke zutrifft – so erinnert die Reform an die so genannte *Comprehensive Business Income Tax* (CBIT).⁸

⁶ Unterlagen Dividenden vor der Reform aufgrund des Halbeinkünfteverfahrens noch einer effektiven Steuerlast von 22,5% (für den Fall von Spitzeneinkommen), so werden diese nach Einführung der Abgeltungssteuer pauschal mit 25% belastet.

⁷ Gemeint ist der Nettozinsaufwand, also Zinsaufwendungen abzüglich Zinserträge.

⁸ Die CBIT wurde Anfang der neunziger Jahre von dem US Treasury Department (1992) mit dem Ziel entwickelt, einen Abgleich der Finanzierungskosten unter Verwendung von Eigen- und Fremdkapital herbeizuführen. Auch wenn die CBIT bis heute noch in keinem Land in ihrer Reinform umgesetzt wurde, spielt sie dennoch immer wieder eine wichtige Rolle bei den steuerpolitischen Debatten in den USA (President's Advisory Panel on Tax Reform 2006), und nun auch in Deutschland.

Aus ökonomischer Sicht sticht die CBIT vor allem dadurch hervor, dass sie die Finanzierungsentscheidung einer Unternehmung nicht beeinflusst, da weder die mit Fremdkapital noch die mit Eigenkapital finanzierten Investitionen einen Steuervorteil erhalten. Unter Berücksichtigung der persönlichen Einkommensteuer der Kreditgeber beziehungsweise Anteilseigner wird im Fall der Unternehmenssteuerreform 2008 diese Finanzierungsneutralität allerdings nur bei Überschreiten der Zinsschranke erreicht.⁹ Der partielle Wegfall des Steuerprivilegs für Fremdkapitalzinsen kann unter Umständen dazu führen, dass die Fremdkapitalkosten steigen und somit die Unternehmen vermehrt auf Eigenkapital zurückgreifen werden. Folglich ist davon auszugehen, dass sich die Eigenkapitalquote der Unternehmen, die von der Zinsschranke betroffen sind, langfristig erhöhen wird.

Geht man jedoch davon aus, dass in einer Vielzahl der Fälle die Zinsschranke nicht greift, kommt es ab 2009 hingegen zu einer Bevorzugung von Fremd- gegenüber Eigenkapital. Hintergrund ist hier die steuerliche Behandlung bei den Kapitalgebern und deren Rückwirkung auf die Kapitalkosten. Für einen Gesellschafter ist es, solange das Unternehmen nicht von der Zinsschranke betroffen ist, steuerlich vorteilhaft, seiner Gesellschaft ein Darlehen zu geben, anstatt eine Eigenkapitalerhöhung durchzuführen (vgl. auch Endres, Spengel und Reister 2007). Generell gilt: Eigenkapital wird teurer als Fremdkapital, weil Fremdkapitalgeber einer niedrigeren Steuerbelastung unterworfen sind als Eigenkapitalgeber. Bei der Gewerbesteuer wird ebenfalls tendenziell die steuerliche Behandlung von Fremdkapital verbessert: Die Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen wurde von 50 auf 25% abgesenkt und zudem ein Freibetrag von 100 000 € geschaffen. Nur für kurzfristiges Fremdkapital, das bisher nicht hinzuzurechnen war, verschlechtert sich oberhalb des Freibetrags die gewerbesteuerliche Behandlung.

Angesichts der strukturellen Eigenkapitalschwäche der deutschen Wirtschaft wirkt die Steuerreform in diesem Punkt eher kontraproduktiv. Festzuhalten bleibt, dass die Reform im Hinblick auf die Finanzierungsanreize keine klare Wirkungsrichtung hat. Dies ist jedoch auch nicht verwunderlich, da Finanzierungsneutralität kein Ziel der Unternehmenssteuerreform war.

Auswirkungen auf das Investitionsverhalten

Untersucht man die theoretische Wirkung der Unternehmenssteuerreform 2008 auf das Investitionsverhalten der Ka-

⁹ Unterliegt die marginale Investition einer vollkommenen Nichtabzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen, so hat sowohl die mit Eigen- als auch mit Fremdkapital finanzierte Investition auf Firmenebene die gleiche effektive Unternehmensteuerlast zu tragen. Da zudem auf Ebene der Anteilseigner jeweils die einheitliche Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkommen greift, ist die effektive Steuerlast für die marginale Investition bei beiden Finanzierungswegen identisch.

pitalgesellschaften, so sind zwei gegenläufige Effekte zu unterscheiden: Zum einen führt die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch die partielle Nichtabzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen zu einem Anstieg der Kapitalkosten.¹⁰ Zum anderen bewirkt die Absenkung des Unternehmenssteuersatzes allerdings eine Verringerung der Kapitalkosten. Aus theoretischer Sicht ist es also nicht eindeutig, welcher der beiden Effekte überwiegt und ob die Kapitalkosten und damit die Investitionsanreize mit Einführung der Reform ansteigen oder fallen werden. Da der Anstieg in den Kapitalkosten aber lediglich den Anteil der fremdfinanzierten Investitionen beeinflusst, zugleich aber beide Finanzierungswege von dem niedrigeren Unternehmenssteuersatz profitieren, ist davon auszugehen, dass die Kapitalkosten insbesondere für Unternehmen mit einem geringen Fremdfinanzierungsanteil fallen werden.¹¹ Die Berechnungen von Radulescu und Stimmelmayer (2008) zeigen, dass eine tarifliche Entlastung der Kapitalgesellschaften die Investitionstätigkeit im Sektor der Kapitalgesellschaften durch die Unternehmenssteuerreform 2008 negativ beeinflusst. Dieses Ergebnis ist damit zu erklären, dass zum einen die Zinsschranke der tariflichen Entlastung der Kapitalgesellschaften entgegenwirkt. Zum anderen unterliegen mit Einführung der Abgeltungssteuer auf Dividenden und Wertzuwächse die Gewinne von Kapitalgesellschaften einer vollen Doppelbesteuerung. Unterlagen die Zinseinkünfte bisher dem vollen persönlichen Steuersatz, so wurden die bereits bei einer Kapitalgesellschaft versteuerten ausgeschütteten Gewinne nur dem halben Einkommensteuersatz unterworfen. Mit Einführung der Abgeltungssteuer werden beide Einkunftsquellen in Zukunft gleichermaßen mit einem Steuersatz von 25% (plus SolZ und Kirchensteuer) belegt. Die Gesamtbelastung auf ausgeschüttete Gewinne ist somit höher als auf Zinserträge und somit werden Investitionen in Finanzkapital gegenüber Investitionen in Sachkapital bevorzugt.

Hinzu kommt, dass die Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen Investitionen in Sachkapital unattraktiver macht. Die erweiterte Substanzbesteuerung im Bereich der Gewerbesteuer verstärkt diesen Effekt: Auch angemietetes Vermögen erhöht die Steuerlast. Bezieht man diesen Effekt der Reform mit ein, wird vor allem eines deutlich: Kapitalintensive Unternehmen werden weniger stark entlastet, als kapitalarme. Der Staat verstärkt damit den Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft.

Vermeidung von Gewinnverlagerungen

Die Unternehmenssteuerreform 2008 versucht – auch im Hinblick auf den internationalen Steuerwettbewerb – der inter-

¹⁰ Die Entwicklung der Fremdkapitalkosten hängt davon ab, ob das Unternehmen unter die Zinsschranke fällt.

¹¹ Je geringer der Fremdfinanzierungsanteil eines Unternehmens ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass für solch ein Unternehmen die Kapitalkosten fallen, da die Reduzierung des Unternehmenssteuersatzes stärker ins Gewicht fällt als die Verteuerung der Fremdkapitalkosten.

nationalen Gewinnverlagerung von multinationalen Unternehmen gegenzusteuern (BMF 2006). Wenn Fremdkapitalzinsen steuerlich abzugsfähig sind, so können multinationale Unternehmen mittels interner Kreditvergabe oder Lizenzgebühren ihre Gewinne von Hochsteuerländern in Niedrigsteuerländer verlagern.¹² Auch wenn die Zinseinnahmen des Tochterunternehmens im Niedrigsteuerland versteuert werden müssen, kann eine derartige interne Kreditvergabe für einen Konzern von Vorteil sein, wenn das Steuersatzdifferential zwischen Hoch- und Niedrigsteuerland ausreichend groß ist.¹³ Soweit die Zinsschranke greift, wird dieser Effekt in Zukunft vermieden. Auch die Senkung der Effektivbelastung für nicht ausgeschüttete Gewinne von Kapitalgesellschaften reduziert den Anreiz zur Gewinnverlagerung. In dieselbe Richtung wirkt die Besteuerung von Funktionsverlagerungen im neu formulierten § 1 des Außensteuergesetzes.¹⁴

Belastungsänderung bei Kapitalgesellschaften und deren Anteilseignern

Da wesentliche Maßnahmen der Reform vor allem die Kapitalgesellschaften betreffen, soll im Folgenden kurz aufgezeigt werden, wie sich diese Neuerungen auf Kapitalgesellschaften und ihre Gesellschafter auswirken.

Wir stellen uns hierzu eine GmbH mit einem Gewinn von 55 000 € vor. Die Steuerbelastung vor und nach der Unternehmensteuerreform 2008 ist in Tabelle 1 abzulesen. Zur Vereinfachung wurde beim Vergleich auf den Rechtsstand ab 2009 abgestellt, wenn die einzelnen Neuerungen der Reform inklusive der Abgeltungssteuer in vollem Umfang wirken.¹⁵ Zudem sind wir bei den Berechnungen von einem Gewerbesteuerhebesatz von 400% ausgegangen und haben unterstellt, dass der Anteilseigner außer dem Ertrag seines Unternehmens keine weiteren Einkünfte erzielt. Für 2007 konnte der Anteilseigner Grundfreibetrag und Progression voll für die mit dem Halbeinkünfte-

Tab. 1
Belastungsvergleich altes vs. neues Recht bei einer GmbH mit Jahresüberschuss von 55 000 € bei Vollausschüttung (Gewerbesteuerhebesatz 400%)

	Rechtsstand 2007	Rechtsstand 2009
Gewerbesteuer	9 166,67	7 700,00
Körperschaftsteuer	11 458,33	8 250,00
Solidaritätszuschlag auf KSt	630,21	453,75
Steuer auf Gesellschaftsebene	21 255,21	16 403,75
Steuerlast in % (entspricht Besteuerung thesaurierter Gewinn)	38,65	29,83
Ausschüttung (Gewinn nach Steuern)	33 744,79	38 596,25
Einkommensteuer Anteilseigner (2007: Halbeinkünfteverfahren bei Steuersatz 42%, 2009: Abgeltungssteuer)	2 018,00	9 649,06
Solidaritätszuschlag Anteilseigner	110,99	530,70
Gesamtsteuer auf Vollausschüttung	23 384,20	26 583,51
Belastung in %	42,52	48,33

Quelle: Berechnungen der Autoren.

verfahren belegte Dividende verwenden (Besteuerung nach ESt-Grundtarif).

Ein Blick auf die Zahlen zeigt, dass der Effekt der Reform vor allem die Ebene der Gesellschaft betrifft. Für sie sinkt die Steuerlast um annähernd 10 Prozentpunkte. Bezieht man die Ebene der Gesellschafter mit ein, kommt es letztlich im konkreten Beispielfall zu einer Mehrbelastung um über 5 Prozentpunkte. Dies ist allerdings auch dem extremen Beispiel zuzuschreiben: Bei einem Einkommen von 55 000 € ausschließlich aus Gewinnanteilen ist im neuen System eine Option zur Regelbesteuerung (also ein grundsätzlich zulässiger Verzicht auf die Abgeltungssteuer) nicht opportun. Hintergrund ist, dass bei dem Verzicht auf die Abgeltungssteuer der volle Einkommensteuersatz Anwendung findet und nicht wie bisher der halbe.¹⁶

Für den Fall, dass der Anteilseigner bereits vor Gewinnausschüttung mit seinen Einkünften bei einem Steuersatz von 42% liegt, beträgt in 2007 gemäß des Halbeinkünfteverfahrens die Grenzbelastung für Gewinnausschüttungen 21% und 2009 bei Abgeltungssteuer 25%. Folglich beläuft sich die Gesamtbelastung für Gesellschaft und Gesellschafter im Jahr 2007 auf 52,24% und im Jahr 2009 auf 48,33%. Von der Entlastung auf Ebene der Kapitalgesellschaft kommen nun knapp 4 Prozentpunkte beim Anteilseigner an.

Wesentlich für die Veränderung der Gesamtbelastung sind also die Einkunftsverhältnisse des Anteilseigners: Je höher

¹² Für eine Gewinnverschiebung über interne Kredite nimmt der in einem Hochsteuerland angesiedelte Konzernteil einen Kredit bei einem Tochterunternehmen in einem Niedrigsteuerland auf. Durch die Tilgungszahlungen werden die Gewinne des Konzernteils im Hochsteuerland (künstlich) reduziert und somit die Steuerlast des Konzernteils im Hochsteuerland.

¹³ Gemäß Weichenrieder (2007) oder Huizinga und Laeven (2007) hängt die Gewinnverlagerung der multinationalen Unternehmen entscheidend von dem bilateralen Steuersatzunterschied zwischen Hoch- und Niedrigsteuerland ab.

¹⁴ §1 AStG in der Fassung des Unternehmensreformgesetzes regelt, dass bei Geschäftsbeziehungen zu verbundenen Unternehmen im Ausland einem Fremdvergleich standhalten müssen. Dadurch soll verhindert werden, dass über überhöhte Verrechnungspreise innerhalb eines Konzerns deutsche Gewinne ins Ausland verlagert werden.

¹⁵ Die Belastung nicht ausgeschütteter Gewinne wird bereits 2008 erreicht.

¹⁶ Bei 55 000 € liegt der Durchschnittsteuersatz im Grundtarif bei 27,61% also über den 25% der Abgeltungssteuer. Ein Optieren zur Veranlagung im normalen ESt-Tarif würde also zu einer Verschlechterung führen und wäre überdies aufgrund der vom Finanzamt von Amts wegen durchzuführenden Günstigerprüfung auch gar nicht möglich.

das zu versteuernde Einkommen, desto größer die Entlastungswirkung. Als problematisch erweist sich an dieser Stelle, dass die Unternehmensteuerreform zwar grundsätzlich einen Verzicht des Steuerpflichtigen auf die Anwendung der Abgeltungssteuer erlaubt, aber die Besteuerung in diesem Fall nicht konsequenterweise mit dem Teileinkünfteverfahren erfolgt, sondern eine Doppelbesteuerung billigend in Kauf genommen wird. Hier besteht insbesondere zugunsten von Kleinanlegern dringender Nachbesserungsbedarf, der auch aus steuersystematischen Gründen notwendig wäre.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Entlastung der Kapitalgesellschaften vor allem die Ebene der Gesellschaft betrifft. Folglich wird die Ausschüttung und Investition in neue Projekte steuerlich deutlich benachteiligt gegenüber einem Belassen der Gewinne im Unternehmen. Die Reform wirkt insoweit strukturkonservierend.

Die oben erwähnten Maßnahmen betreffen aber lediglich die inländischen Investoren. Mit Blick auf ausländische Investoren, die ausschließlich an der Definitivbesteuerung der Gesellschaft interessiert sind, ist das von der Reform ausgehende Signal jedoch als äußerst positiv zu werten.

Für Kleinanleger mit einem niedrigen Grenzsteuersatz wird die Aktienanlage hingegen steuerlich uninteressanter.

Wirkung auf Personengesellschaften und Einzelunternehmen

Neben den Kapitalgesellschaften sind auch die Folgewirkungen für die Personengesellschaften zu untersuchen. Dabei fällt auf, dass im Einkommensteuergesetz keine der Absenkung des Körperschaftsteuersatz vergleichbare Maßnahme vorgenommen wurde. Vielmehr wirken sich insbesondere die Verschärfung der Abschreibungsregelungen negativ auf die Personengesellschaften und Einzelunternehmen aus. Die im Zuge der Reform vorgenommenen Erleichterungen bei den Sonderabschreibungen sind hierbei nur ein leichtes Korrektiv. Zumal der Wegfall der Existenzgründerförderung im Rahmen der Ansparabschreibung auch hier eine Verschlechterung bedeutet.

Die »Thesaurierungsrücklage«

Für die Personengesellschaften und Einzelgewerbetreibenden hat der Gesetzgeber – als »kleinen Bruder« der deutlichen Steuersatzsenkung bei der Körperschaftsteuer die sog. Thesaurierungsrücklage nach § 34a EStG geschaffen. Es handelt sich aber dabei leider um eine etwas bürokratische Maßnahme. Zwar werden nicht entnommene Gewinne mit 28,25% (unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags: 29,8%) relativ niedrig besteuert, allerdings sind die Risiken für die Unternehmer hoch:

Der begünstigt besteuerte Gewinn ist bei Entnahme mit 25% plus Solidaritätszuschlag nachzuversteuern. Einer Entnahme gleich gestellt sind dabei Betriebsaufgaben, Veräußerungen und Umwandlungen in eine Kapitalgesellschaft.

Problematisch ist insbesondere die Definition der Entnahme: Sie liegt vor, wenn der positive Saldo aus Entnahme und Einlage den Gewinn übersteigt. Entnahmen erfolgen daher grundsätzlich **vorrangig** aus der Thesaurierungsrücklage. Zur Verdeutlichung ein Beispiel:

Der Einzelunternehmer X hat im Jahr 2008 einen Gewinn von 100 000 € begünstigt versteuert und thesauriert. In 2009 tätigt er eine Einlage in Höhe von 150 000 €. Im Jahr 2015 möchte er 50 000 € entnehmen.

Das Kapital setzt sich bei der Entnahme wie folgt zusammen:

<i>Begünstigt versteuerter Gewinn aus 2008:</i>	<i>100 000 €</i>
<i>Einlage aus 2009:</i>	<i>150 000 €</i>
<i>Gesamtkapital</i>	<i>250 000 €</i>

Die gewünschten 50 000 € sind zwingend aus der Thesaurierungsrücklage zu entnehmen und nachzuversteuern, obwohl X in 2009 (also nach Bildung der Rücklage) eine große Einlage getätigt hat. An dieses Geld kommt er jedoch erst wieder nach vollständiger Auflösung der begünstigten Rücklage in Höhe von 100 000 € heran.

Da Einzelunternehmer oder Gesellschafter einer Personengesellschaft – anders als beispielsweise Gesellschafter-Geschäftsführer einer GmbH – steuerlich keine Gehälter von ihrem Unternehmen beziehen können, sind sie jedoch auch in Verlustperioden auf Entnahmen angewiesen. In der Praxis wird die Thesaurierungsrücklage daher wohl kaum eine Rolle spielen.¹⁷ Sie lohnt sich am ehesten bei sehr hohen Gewinnen und sehr langen Thesaurierungsdauern (vgl. Endres, Spengel und Reister 2007).

Gesamtwirkung von Einkommen- und Gewerbesteuer

Somit bleibt für die Einkommensteuer festzuhalten, dass es keine nennenswerte Besserstellung der Gewerbetreibenden gibt. Vielmehr wurden – wie bereits erwähnt – nun auch gewerbliche Einkünfte in die »Reichensteuer« von 45% einbezogen.

Unklar ist die Wirkung der Gewerbesteuerreform: Zum einen wurden Staffeltarif und Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe abgeschafft, zum anderen der Anrechnungssatz auf die Einkommensteuer deutlich von

¹⁷ Simulationsergebnisse für Musterunternehmen von Spengel, Elschner, Grünewald und Reister (2007) bestätigen diese Auffassung.

1,8 auf 3,8 erhöht. Lässt man die Reform der Hinzurechnungen außen vor, hängt die Wirkung der Reform bei den Personengesellschaften und Einzelunternehmen eindeutig vom Gewerbesteuerhebesatz ab. Denn sobald der Hebesatz den Wert von 380% übersteigt, kommt es zu einer effektiven Gewerbesteuerbelastung.¹⁸ Bis zu dieser Schwelle sind Gewerbesteuerbelastung und Anrechnung deckungsgleich. Eine – in der Vergangenheit mögliche – Überkompensation durch die Anrechnung ist ausgeschlossen, da diese auf die tatsächlich bezahlte Steuer begrenzt ist.

In Abbildung 2 ist die Grenzbelastung eines gewerblichen Einzelunternehmens bzw. einer Personengesellschaft mit einem Gewinn von 55 000 € in Abhängigkeit vom Hebesatz nach altem und neuen Recht dargestellt.

Die Graphik zeigt, dass nur in einem relativ engen Korridor eines Hebesatzes von 325% bis zu einem Hebesatz von unter 460% die Reform zu einer geringeren Grenzsteuerbelastung aus Gewerbesteuer, Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag führt. Im restlichen Bereich ist die alte Regelung günstiger. Der durchschnittliche Hebesatz in Deutschland liegt bei ca. 433%.¹⁹ Insbesondere in Großstädten ist er häufig deutlich höher (beim Spitzenreiter München, z.B. 490%). Gerade gewerbliche Unternehmen in den Metropolen werden daher durch die Reform schlechter gestellt.

Haben die Gesellschafter einer Personengesellschaft oder der Einzelgewerbetreibende als getrennt Veranlagte ein zu versteuerndes Einkommen von über 250 000 € (Zusammenveranlagung 500 000 €), so liegt die Grenzbelastung nach

Tab. 2

Vergleich Steuerbelastung für gewerbliche Einkünfte vor und nach Unternehmensteuerreform Gewinn: 55 000 €, Gewerbesteuer-Hebesatz 400 bzw. 490%

	Hebesatz 400%		Hebesatz 490%	
	Vor Reform	Nach Reform	Vor Reform	Nach Reform
Gewinn vor Steuer	55 000,00	55 000,00	55 000,00	55 000,00
Gewerbesteuer	- 1 982,14	- 4 270,00	- 2 370,97	- 5 230,75
Einkommensteuer (Grundtarif)	- 14 353,00	- 15 186,00	- 14 190,00	- 15 186,00
Solidaritätszuschlag	- 789,42	- 835,23	- 780,45	- 835,23
Anrechnung GewSt	891,96	4 056,50	870,97	4 056,50
Steuer gesamt	- 16 232,59	- 16 234,73	- 16 470,45	- 17 195,48
Nettoeinkommen	38 767,41	38 765,27	38 529,55	37 804,52
Reformwirkung (+: Belastung, -: Entlastung)		+ 2,14		+ 725,03
Belastung in %	29,51	29,52	29,95	31,26

Quelle: Berechnungen der Autoren.

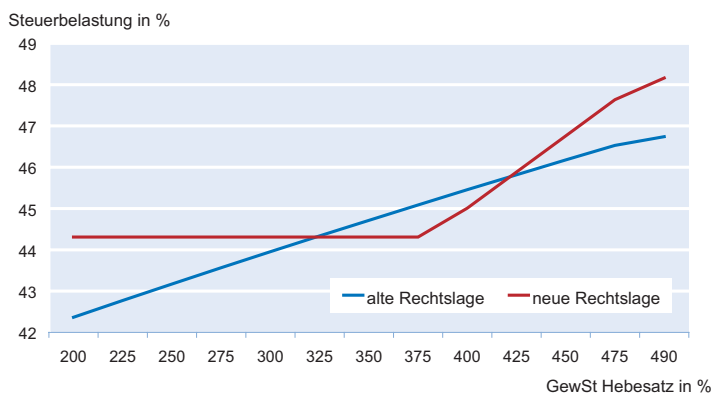
der Reform aufgrund der Reichensteuer um 3% höher und somit nach unseren Berechnungen deutlich über der Grenzbelastung vor der Reform. In dieser ungünstigen Fallkonstellation übersteigt die Grenzbelastung die Gesamtbelastung bei den Kapitalgesellschaften.

Die reine Grenz betrachtung liefert jedoch ein nicht ganz wirklichkeitsgetreues Bild: Zu berücksichtigen sind auch der progressive Charakter der Einkommensteuer und die sich daraus ergebenden Durchschnittssteuersätze. Aus diesem Grund soll nachfolgend eine Simulationsrechnung für ein Personenunternehmen mit einem Gewinn von 55 000 € durchgeführt werden. Vereinfachend wird angenommen, dass der getrennt veranlagte Unternehmer keine weiteren Einkünfte erzielt. Die Simulation wird bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400% und einem Hebesatz von 490% (Höchstsatz in Deutschland) durchgeführt.

Tabelle 2 zeigt, dass bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400% kaum Veränderungen für Personengesellschaften bzw. Einzelunternehmen eintreten. Beim derzeitigen bundesweiten Spitzenhebesatz (München) von 490% tritt demgegenüber eine Mehrbelas-

Abb. 2

Gesamtsteuergrenzbelastung für Personengesellschaften und Einzelgewerbetreibende in Abhängigkeit vom Gewerbesteuersatz



Quelle: Berechnungen der Autoren.

¹⁸ Wie bereits erläutert, beträgt die Gewerbesteuerschuld bei einem Hebesatz von 380% genau das 3,8-Fache des Gewerbesteuermessbetrags. Gleichzeitig sinkt die Einkommensteuerlast nach § 35 EStG um das 3,8-Fache des Gewerbesteuermessbetrags (höchstens jedoch um die festgesetzte Gewerbesteuer). In diesem Fall neutralisieren sich Gewerbesteuerzahlung und Einkommensteuerentlastung.

¹⁹ Betrachtet werden hierbei Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern (vgl. u.a. Endres, Spengel und Reister, 2007).

Tab. 3
Vergleich Steuerbelastung für gewerbliche Einkünfte vor und nach
Unternehmensteuerreform Gewinn: 200 000 €, Gewerbesteuer-
Hebesatz 400 bzw. 490%

	Hebesatz 400%		Hebesatz 490%	
	Vor Reform	Nach Reform	Vor Reform	Nach Reform
Gewinn vor Steuer	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00
Gewerbesteuer	- 25 250,00	- 24 570,00	- 29 813,25	- 30 098,25
Einkommensteuer (Grundtarif)	- 65 481,00	- 76 086,00	- 63 564,00	- 76 086,00
Solidaritätszuschlag	- 3 601,46	- 4 184,73	- 3 496,02	- 4 184,73
Anrechnung GewSt	11 362,50	23 341,50	10 951,81	23 341,50
Steuer gesamt	- 82 969,96	- 81 499,23	- 85 921,47	- 87 027,48
Nettoeinkommen	117 030,05	118 500,77	114 078,53	112 972,52
Reformwirkung (+: Belastung, -: Entlastung)		- 1 470,73		+ 1 106,01
Belastung in %	41,48	40,75	42,96	43,51

Quelle: Berechnungen der Autoren.

zung von 725,03 € ein. Die Standortwahl innerhalb Deutschlands wird somit für die Unternehmenspolitik ein wichtiger Parameter (vgl. Endres, Spengel und Reister 2007).

In einer alternativen Situation haben wir die Auswirkungen der Steuerreform bei einem deutlich höheren Einkommen von 200 000 € untersucht. Wiederum wurde von Einzelveranlagung und Gewerbesteuerhebesätzen von 400% bzw. 490% ausgegangen (vgl. Tab. 3).

Dabei zeigt sich, dass bei einem höheren Einkommen der Effekt des Gewerbesteuerhebesatzes auf die Wirkung der Reform deutlich zunimmt. Während sich bei einem Hebesatz von 400% eine Entlastung ergibt, steigt bei einem Hebesatz von 490% die Steuerbelastung an. Tendenziell profitieren c.p. Gewerbetreibende bzw. Gesellschafter einer Personengesellschaft mit höherem Einkommen stärker von der Reform.

Hinsichtlich der Wirkung auf Personengesellschaften und Einzelunternehmen lässt sich somit kein einheitliches Ergebnis feststellen. Sie hängt letztlich vom Einkommen bzw. vom Hebesatz ab, dem der Gewerbebetrieb unterworfen ist. Eine deutliche Entlastung ist für diese Unternehmen jedoch nicht zu erkennen.

Grundsätzlich eröffnet die Unternehmensteuerreform zwar die Möglichkeit, die Grenzbelastung auf thesaurierte Gewinne zu senken. Jedoch ist dies aufgrund der Regelungen zur Nachversteuerung wenig attraktiv. Zwar zielt auch hier die Richtung der Reform auf eine Förderung einbehaltener Gewinne. Anders als bei den Kapitalgesellschaften sind die Anreize, Gewinne im Unternehmen zu belassen jedoch weniger stark ausgeprägt.

Zudem setzt die Ungleichbehandlung von Kapitalerträgen im Unternehmen (progressiver Steuersatz) und im Privatvermögen (Abgeltungssteuer) einen Anreiz, den Unternehmen Liquidität zu entziehen, was die Eigenkapitalausstattung auch bei Personengesellschaften eher schwächen wird (vgl. Endres, Spengel und Reister 2007). Es findet somit eine Bevorzugung der Fremdkapitalfinanzierung statt, da die unternehmerischen Zinsaufwendungen die hohe progressive Einkommensteuerschuld mindern und die Zinsen auf ins Privatvermögen entnommene Gewinne des Personenunternehmens nur mit der niedrigeren Abgeltungssteuer belastet werden.

Fazit

Mit einer weiteren Absenkung der tariflichen Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften und einer partiellen Einschränkung der Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen folgt die Bundesregierung mit der Unternehmensteuerreform 2008 dem Leitbild des *tax-cut-cum-base-broadening*-Ansatzes. Im Hinblick auf den zunehmenden internationalen Steuerwettbewerb und der aktiven Gewinnverlagerung von multinationalen Unternehmen war eine derartige Reform längst überfällig, um auf die Herausforderungen des anhaltenden Globalisierungsprozesses adäquat zu reagieren.

Als positiv ist an der Unternehmensteuerreform 2008 hervorzuheben, dass durch die Absenkung der Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften Deutschland seine Position im internationalen Steuerwettbewerb erheblich verbessern konnte und somit nun fit ist für die Herausforderungen des globalen Wettbewerbs. Was jedoch die übrigen Reformbestandteile betrifft, ergibt sich ein ambivalentes Bild. Von einer Reform »aus einem Guss« und mit einer klaren Zielrichtung kann – mit Ausnahme der Steuersatzsenkung – nicht die Rede sein.

Auch wenn sich durch die Absenkung der Körperschaftsteuer der Steuerkeil auf Ebene der Gesellschaften im Sektor der Kapitalgesellschaften erheblich verringert hat, kommt es durch die Einführung der Abgeltungssteuer auf Wertzuwächse zukünftig zu einer Doppelbesteuerung der Kapitalgesellschaften. Folglich werden mit der Umsetzung der Unternehmensteuerreform 2008 Realinvestitionen gegenüber Finanzinvestitionen erheblich benachteiligt und die Investitionstätigkeit im Sektor der Kapitalgesellschaften wird durch die Reform ebenfalls beeinträchtigt.

Was die steuerliche Behandlung von Fremd- vs. Eigenkapital betrifft, so ist keine eindeutige Aussage zu treffen. Die

Einführung der Zinsschranke erhöht zwar die Kosten für Fremdkapital – aber lediglich für Unternehmen mit sehr hohen Zinsaufwendungen. Bei der Gewerbesteuer wird demgegenüber die steuerliche Behandlung von Fremdkapital verbessert. Gleichzeitig führt die Einführung der Abgeltungssteuer zu einer stärkeren Neigung der Anleger, Fremd- anstelle von Eigenkapital zu gewähren. Angesichts der strukturellen Eigenkapitalschwäche der deutschen Wirtschaft wirkt also die Reform in diesem Punkt eher kontraproduktiv. Letztendlich ist noch festzuhalten, dass es durch die Reform für Personengesellschaften und Einzelunternehmen unter Umständen zu einer höheren steuerlichen Belastung kommen kann und die Entlastungswirkungen der Reform vor allem die Ebene der Gesellschaft bei den Kapitalgesellschaften erfassen. Die Einführung der Abgeltungssteuer für Dividenden und Veräußerungsgewinne wirkt daher für inländische Anteilseigner tendenziell strukturkonservierend. Für ausländische Anteilseigner, die ausschließlich an der Definitivbesteuerung auf Ebene der Gesellschaft hingegen interessiert sind, ist die Reform durch die deutliche Senkung der Körperschaftsteuer äußerst willkommen.

Insgesamt mangelt es der Reform aber an einer klaren Stoßrichtung. Die einzelnen Bestandteile wirken teilweise in gegensätzliche Richtungen, so dass die Reform an manchen Stellen als Stückwerk wirkt.

Literatur

- Becker, J., C. Fuest und T. Hemmelgarn (2006), »Corporate Tax Reform and Foreign Direct Investment in Germany – Evidence from Firm-Level Data«, *CESifo Working Paper* No. 1722.
- Becker, J. und C. Fuest (2007), »Steuerpolitische Perspektiven der Unternehmensteuerreform 2008«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* (2), 39–48.
- BMF, Bundesfinanzministerium der Finanzen (2005), *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2005*, Berlin.
- BMF, Bundesfinanzministerium der Finanzen (2006), *Die Reform der Unternehmensteuer stärkt den Standort Deutschland*, Rede von Minister Peer Steinbrück vor dem BDI Steuerkongress am 26. September 2006.
- Carone, G. und A. Salomäki (2001), »Reforms in Tax Benefit Systems in Order to Increase Employment Incentives in the EU«, *EC Economic Paper* No. 160.
- Endres, D., C. Spengel und T. Reister (2007), »Neu Maß nehmen: Auswirkungen der Unternehmensteuerreform 2008«, *Die Wirtschaftsprüfung*, 7/2007, 1–12.
- Huizinga H. und L. Laeven (2007), »International Profit Shifting within European Multinationals«, *C.E.P.R. Discussion Paper* No. 6048.
- Joint Committee on Taxation (1986), *Summary of Conference Agreement on H.R. 3838, Tax Reform Act of 1986*, US Government Printing Office, Washington.
- Maiterth R. und H. Müller (2007), »Unternehmensteuerreform 2008 – Mogelpackung statt großer Wurf«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* (2), 49–73.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (1991), *Taxing Profits in a Global Economy: Domestic and International Issues*, OECD, Paris.
- President's Advisory Panel on Tax Reform (2006), *Simple Fair and Pro Growth: Proposal's to Fix America's Tax System*, US Government Printing Office, Washington.
- Radulescu, D.M. (2007), *CGE Models and Capital Income Tax Reforms. The Case of a Dual Income Tax for Germany*. Springer Verlag, Heidelberg.
- Radulescu, D.M. und M. Stimmelmayer (2008), »Die Unternehmensteuerreform 2008 – Eine Reformalternative für Deutschland?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, erscheint demnächst.

- Radulescu, D.M. und M. Stimmelmayer (2006), *IfoMod – A Dynamic CGE Model to Simulate Capital Income Tax Reforms*. mimeo, Universität München.
- Schatzenstaller, M. (2007), »Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union – Aktuelle Entwicklungen und Implikationen für die deutsche Steuerpolitik«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* (2), 21–38.
- Spengel, C., C. Elschner, M. Grünewald und T. Reister (2007), »Einfluss der Unternehmensteuerreform 2008 auf die effektive Steuerbelastung«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* (2), 86–97.
- Stimmelmayer, M. (2007), *Fundamental Capital Income Tax Reforms: Discussion and Simulation using ifoMOD*. Mohr-Siebeck, Tübingen.
- US Department of the Treasury (1992), *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once*, US Government Printing Office, Washington.
- Weichenrieder, A. (2007), »Profit Shifting in the EU: Evidence from Germany«, *CESifo Working Paper* No. 2043.

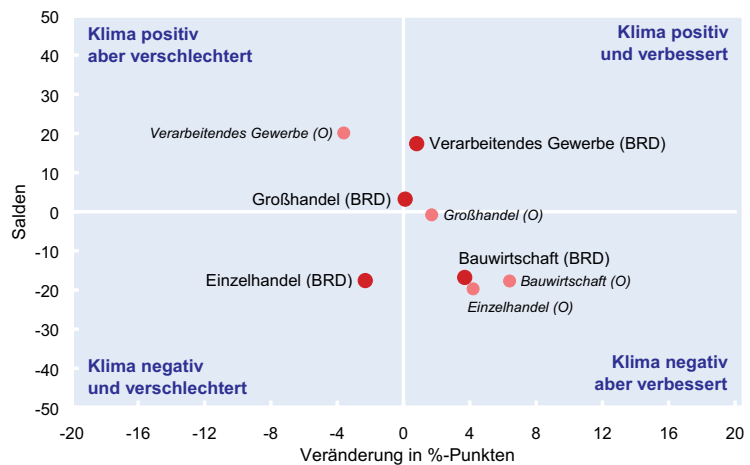
In der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich das Geschäftsklima im Januar leicht verbessert (Saldowert: 5,9 Prozentpunkte). Zwar beurteilten die befragten Unternehmen ihre aktuelle Geschäftslage (Saldowert: 11,6 Prozentpunkte) etwas weniger günstig als im Vormonat, die Erwartungen für das kommende halbe Jahr lassen jedoch erhöhte Zuversicht erkennen (Saldowert: 0,4 Prozentpunkte). Der Personalaufbau wird in den nächsten Monaten anhalten, wenngleich die Zahl derartiger Meldungen etwas abgenommen hat. Die Ergebnisse des Konjunkturtests bestätigen erneut, dass sich die gewerbliche Wirtschaft weiterhin in einer robusten Verfassung befindet. (Der Großteil der Meldungen ging allerdings noch vor dem Einsetzen der Finanzkrise ein).

Das Geschäftsklima in den neuen Bundesländern tendierte ebenfalls nach oben. Hier verschlechterte sich die aktuelle Lage etwas deutlicher als im Bundesdurchschnitt, andererseits war die Aufwärtsentwicklung der Erwartungen etwas ausgeprägter.

Am stärksten stieg auf Bundesebene der Klimaindikator im Bauhauptgewerbe an; in Ostdeutschland fiel die Aufwärtstendenz sogar überdurchschnittlich aus. Im verarbeitenden Gewerbe war eine geringe Klimabesserung zu beobachten, in den neuen Bundesländern ist der Indikator dagegen gesunken. Das Geschäftsklima im Großhandel blieb stabil, in Ostdeutschland ergab sich eine leichte Aufwärtstendenz. Im Einzelhandel hat der Indikator auf Bundesebene trotz einer Besserung im Osten sogar etwas nachgegeben (vgl. Abbildung).

Die Unternehmen des **verarbeitenden Gewerbes** beurteilten ihre derzeitige Geschäftslage zu Jahresbeginn 2008 unverändert positiv. Die laufende Nachfrage konnte sich auf dem Stand vom Vormonat halten, die Produktion wurde sogar hochgefahren. Trotzdem nahmen auch die Auftragspolster noch etwas zu und übertrafen das Normalmaß. Etwas stärker bemerkbar machte sich aber der Lagerdruck. Der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten stieg wieder leicht an, er entsprach mit 87,5% etwa dem vergleichbaren Vorjahreswert. Die Auftragsbestände nahmen auf 3,1 Produktionsmonate zu, dies war der höchste Wert seit Einführung dieser Fragestellung auf Bundesebene 1992. Der künftigen Geschäftsentwicklung sahen die Unternehmen wieder etwas zuversichtlicher entgegen. Dies gilt al-

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im Januar 2008¹⁾



¹⁾ Saisonbereinigte Werte. BRD = Bundesrepublik Deutschland, O = Ostdeutschland. Quelle: ifo Konjunkturtest.

lerdings nur für den Konsumgüterbereich, während bei den Investitionsgüterherstellern der Optimismus erneut nachgelassen hat und bei den Vorleistungsgüterproduzenten sogar eine leichte Skepsis aufkam. Nahezu unverändert optimistisch äußerten sich die Unternehmen hinsichtlich des künftigen Exportgeschäfts. Ihrer Ansicht nach hat sich die Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Monaten auf den inländischen Märkten und auf den ausländischen Märkten – vor allem innerhalb der EU – abermals verbessert. Die Produktionspläne kündigten weitere Steigerungen an. Allerdings klagten die Firmen nach wie vor über Beeinträchtigungen der Produktionstätigkeit durch das Fehlen von Fachkräften. Der Anteil der Unternehmen, die in den nächsten Monaten zusätzliches Personal einstellen wollen, hat etwas abgenommen.

In den neuen Bundesländern dominierten die positiven Geschäftslageurteile etwas weniger als im Vormonat. Auch die Zuversicht in den Erwartungen hat sich – anders als im Bundesdurchschnitt – etwas abgeschwächt. Die Maschinen waren am Ende des vierten Quartals mit 85,6% ebenso hoch ausgelastet wie in der Vorperiode und zur gleichen Zeit des Vorjahres, die Reichweite der Auftragsreserven (2,6 Monate) ist allerdings gesunken.

Im **Bauhauptgewerbe** äußerten sich die Firmen kaum weniger unzufrieden mit ihrer aktuellen Geschäftslage als im Vormonat. Einer geringen Besserung im Hochbau stand eine Abwärtstendenz im Tiefbau gegenüber. Der Nutzungsgrad des Maschinenparks nahm um 3 Prozentpunkte auf 66% ab und lag auch unter dem entsprechenden Vorjahreswert (67%). Die Reichweite der Auftragsbestände veränderte sich nicht, sie betrug wie schon seit der Jahresmitte 2,5 Produktionsmonate. Deutlich aufgehellt haben sich die Aussichten für das kommende halbe Jahr,

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

vor allem im Tiefbau. Auch die Bereitschaft, die Belegschaftszahl zu erhöhen, hat zugenommen. Den Meldungen zufolge ist in den nächsten Monaten mit steigenden Baupreisen zu rechnen.

Auch die Baufirmen in Ostdeutschland stuften ihre momentane Geschäftslage weitgehend unverändert negativ ein und blickten optimistischer als zuletzt in die Zukunft. Bei verhaltener Bautätigkeit waren die Geräte nur zu 65% ausgelastet (Vormonat: 71%). Für die nächsten Monate sahen die befragten Unternehmen wieder etwas mehr Spielräume für Heraufsetzungen der Baupreise. Die Zahl der Mitarbeiter soll etwas erhöht werden.

Der **Großhandel** bewertete seine aktuelle Geschäftslage wieder etwas positiver als im Vormonat. Besserungen waren beim Produktionsverbindungshandel sowie im Verbrauchsgüterbereich zu verzeichnen, während bei langlebigen Konsumgütern und im Nahrungs- und Genussmittelsektor Abwärtstendenzen gemeldet wurden. An dem leichten Lagerdruck hat sich im Durchschnitt nichts verändert. Etwas eingetrübt haben sich – mit Ausnahmen des Produktionsverbindungshandels – die Perspektiven für das kommende halbe Jahr. Die Unternehmen haben demzufolge ihre Orderpläne auch nach unten korrigiert, sahen aber andererseits wieder etwas größere Chancen, die Verkaufspreise in den nächsten Monaten heraufzusetzen.

Die ostdeutschen Großhändler meldeten bei einem unfreiwilligen Lageraufbau eine geringfügige Verschlechterung ihrer Geschäftssituation. Die Skepsis hinsichtlich der künftigen Entwicklung hat aber erneut nachgelassen, was sich auch in den weniger restriktiven Bestellplanungen niedergeschlagen hat. Die Verkaufspreise dürften weiter deutlich angehoben werden.

Im **Einzelhandel** hat die Enttäuschung über den Geschäftsverlauf erneut zugenommen. Besonders negativ fielen die Bewertungen im Non-Food-Bereich aus, während der Nahrungs- und Genussmitteleinzelhandel weitgehend zufrieden war. Hinsichtlich der Geschäftsaussichten für das kommende halbe Jahr zeigten sich die Firmen wieder etwas zversichtlicher. Da aber die Lagerüberhänge weiter zugenommen haben, planten sie nach wie vor, weniger Order zu platzieren als vor Jahresfrist. Die Verkaufspreise konnten weiter angehoben werden; der Anstieg dürfte sich in den nächsten Monaten fortsetzen, allerdings abgeschwächt. Mit Steigerungen ist nach wie vor allem bei Nahrungs- und Genussmitteln zu rechnen.

Auch der Einzelhandel in den neuen Bundesländern stuft seine momentane Geschäftslage ungünstiger ein. Die Bestände an unverkaufter Ware wurden wieder häufiger als überhöht bezeichnet, so dass die Orderpläne trotz deutlich verbesserter Perspektiven insgesamt weiter nach unten zeig-

ten. Die Verkaufspreise werden nach Einschätzung der Testteilnehmer weiter kräftig steigen.

Das Geschäftsklima im **Dienstleistungsgewerbe**² (ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und ohne Staat) hat sich im Januar erneut aufgehellt. Zurückzuführen ist dies auf den deutlich erhöhten Optimismus in den Geschäftserwartungen, während die aktuelle Situation zum vierten Mal in Folge etwas weniger positiv bewertet wurde als im Vormonat. Die vergleichbaren Vorjahresumsätze wurden erneut übertroffen, mit ihrer Auftragslage insgesamt waren die Unternehmen jedoch nach wie vor nicht ganz zufrieden. Für die nächsten Monate rechneten sie wieder vermehrt mit einem Anstieg der Nachfrage. Es ist geplant, den Personalbestand weiter aufzustocken, zumal der Mangel an Fachkräften die Geschäftstätigkeit in unvermindertem Maß beeinträchtigt. Den Meldungen nach zu schließen werden auch die Verkaufspreise weiter heraufgesetzt.

² In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

