



**23 | 2007**

60. Jg., 49.–50. KW, 13. Dezember 2007

## **ifo Schnelldienst**

### **Zur Diskussion gestellt**

*Erwin Huber, Michael Hüther, Klaus Brandner, Otto Kentzler, Thomas K. Bauer*

- Reform der Agenda 2010: Notwendige Korrekturen oder Rückschritt?

### **Forschungsergebnisse**

*Michael Reinhard, Markus Taube und Caterina Wasmer*

- Technologiepolitik in China – Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands?

### **Daten und Prognosen**

*Joachim Gürtler und Arno Städtler*

- Ausrüstungsboom überschreitet den Höhepunkt

*Gernot Nerb und Anna Stangl*

- Weltwirtschaft: Klimaindikator gefallen

### **Im Blickpunkt**

*Hans G. Russ*

- ifo Konjunkturtest November 2007

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Fritz Kriechbaumer, Taufkirchen.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

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

3

Einführung von Mindestlöhnen, Reform bei der Arbeitslosenversicherung: Hat die Bundesregierung in diesem Sommer eine reformpolitische Wende vollzogen, oder sind dies notwendige Korrekturen bei der Fortsetzung der Agenda-Politik? Für *Erwin Huber*, Vorsitzender der CSU und bayerischer Finanzminister, hat die Reformagenda 2010, einen Beitrag zum gegenwärtigen Aufschwung geleistet, aber sie war »Stückwerk«, da sie sich auf den Arbeitsmarkt konzentrierte. Deshalb sei es entscheidend, sie durch weitere Reformschritte auf anderen Gebieten fortzuführen. Kein gutes Zeichen sei, dass sich die SPD mittlerweile von der Schröderschen Reformagenda mehr und mehr distanzieren. Auch *Michael Hüther*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, befürchtet, dass die Bundesregierung in diesem Sommer eine reformpolitische Wende eingeläutet hat, anstatt die Reformagenda konsequent weiterzuentwickeln. So ignoriere die Politik, vor allem mit dem Vorhaben der Einführung von flächendeckenden branchenbezogenen Mindestlöhnen und der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitnehmer, völlig die empirisch belegten Zusammenhänge. *Klaus Brandner*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, unterstreicht, dass die Agenda-Politik wirke und mehr Menschen in Arbeit bringe. Die Korrekturen seien notwendig gewesen und im Einklang mit den Zielen der Reformpolitik, möglichst alle Menschen an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben zu lassen sowie ihnen zu ermöglichen, eine Beschäftigung zu finden, und zwar »eine gute Arbeit«, die fair und angemessen bezahlt und rechtlich abgesichert ist. Für *Otto Kentzler*, Zentralverband des Deutschen Handwerks, dagegen widersprechen die jüngsten Beschlüsse der Regierung dem Geist der Agenda 2010. Er warnt davor, die auf den Weg gebrachten Strukturveränderungen – insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II als auch die Reformen in der Arbeitslosenversicherung – zum Gegenstand sozialpolitischer Profilierung zu machen. *Thomas Bauer*, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, kann es zwar verstehen, dass man »bei vollen Kassen einer wichtigen Wählerklientel Geschenke macht. Sowohl aus arbeitsmarkt- als auch aus ordnungspolitischer Sicht muss jedoch die Entscheidung, die mögliche Bezugsdauer von Alg I für Ältere zu verlängern, als Fehlentscheidung eingestuft werden. ... Denn aller Voraussicht nach schadet man mit dieser Entscheidung gerade denjenigen, denen man mehr soziale Gerechtigkeit zukommen lassen möchte.«

### Forschungsergebnisse

#### Industrienahe Technologiepolitik in China – Gefahr für die technologische Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands?

20

*Michael Reinhard, Markus Taube und Caterina Wasmer*

Trotz der Initiative zu Steigerung der Innovationskraft des Landes wird China nach einer Studie des ifo Instituts nicht innerhalb absehbarer Zeit zu einer »Wissensfabrik der Welt« avancieren, auch wenn der technologische Rückstand Chinas gegenüber den Industrieländern allmählich schrumpft. Anders als in Deutschland und in den anderen westlichen Industrieländern ist der technologische Fortschritt in China immer noch stark von Institutionen außerhalb der Unternehmen geprägt, während in den meisten OECD-Ländern der Unternehmenssektor die primär treibende Kraft für Forschung und Innovation darstellt. Auf der anderen Seite hat das chinesische Innovationssystem den Vorteil, dass strategische Masterpläne auch gegen Einzelinteressen durchgesetzt werden können und dass gewaltige Geldbeträge eingesetzt werden. Zumindest auf kurze Sicht gehen von einem solchen industriepolitischen Kurs starke Impulse auf die Wirtschaft aus. Eine andere Frage ist, wie nachhaltig ein

solcher industriepolitischer Weg ist, der zum Teil die Unternehmen nicht »mitnimmt«. Deutschland hat eine gute und breite wissenschaftliche und technologische Basis und gehört auf vielen Gebieten zu den führenden Nationen. Um diese Position zu halten ist es aus technologiepolitischer Sicht erforderlich, auf die »chinesische Herausforderung« – wie auch auf diejenige anderer Länder – mit einer Verstärkung der Bildungs- und Innovationsanstrengungen zu reagieren.

## Daten und Prognosen

### Ausrüstungsboom überschreitet den Höhepunkt – Geschäftserwartungen im Leasing tendieren zur Seite

32

*Joachim Gürtler und Arno Städtler*

In der deutschen Leasingbranche hat sich das Geschäftsklima im dritten Quartal 2007 deutlich eingetrübt. Geschäftslage und -aussichten haben sich spürbar verschlechtert, der Gesamtindikator liegt aber noch klar über dem Vorjahresniveau. 35% der Leasinggesellschaften bewerteten ihren Geschäftsgang im November als gut, 62% als befriedigend und nur 3% der befragten Unternehmen empfanden ihre aktuelle Geschäftssituation als schlecht. Auch hinsichtlich der weiteren Entwicklung hat der Optimismus abgenommen. 22% der Testteilnehmer rechnen mit einem günstigeren Geschäftsverlauf, 73% mit einer gleichbleibenden Entwicklung, und 5% erwarten eine Abschwächung.

### ifo Weltwirtschaftsklimaindikator gefallen

36

*Gernot Nerb und Anna Stangl*

Das ifo Weltwirtschaftsklima hat sich im vierten Quartal 2007 deutlich verschlechtert. Sowohl die Einschätzung der derzeitigen wirtschaftlichen Lage als auch die Erwartungen für die nächsten sechs Monate wurden nach unten revidiert. Die Verschlechterung des ifo Wirtschaftsklimaindikatoren betrifft vor allem Nordamerika und zu einem geringeren Grad Westeuropa und Asien. Insgesamt deuten die neuen Umfrageergebnisse auf eine Verlangsamung der Weltkonjunktur in der ersten Jahreshälfte von 2008 hin. Die Preiserwartungen für das Jahr 2007 wurden im weltweiten Durchschnitt weiter leicht nach unten korrigiert.

## Im Blickpunkt

### ifo Konjunkturtest November 2007 in Kürze

44

*Hans G. Russ*

Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands, das sich in den vorangegangenen fünf Monaten ständig verschlechtert hatte, tendierte im November, wieder leicht nach oben. Bei der Beurteilung der aktuellen Lage gewannen die positiven Stimmen etwas an Gewicht, die Perspektiven wurden aber zurückhaltender eingeschätzt. Die Ergebnisse des ifo Konjunkturtests bestätigen somit, dass sich die Konjunktur in einer robusten Verfassung befindet und sich von dem hohen Niveau aus nur allmählich abkühlt. Offensichtlich haben die Finanzkrise, der hohe Ölpreis und die Euroaufwertung keine tieferen Bremsspuren hinterlassen.

*Wir wünschen unseren Lesern ein frohes Weihnachtsfest  
und ein gutes und erfolgreiches Jahr 2008*

**Einführung von Mindestlöhnen, Reformen der Arbeitslosenversicherung: Hat die Bundesregierung in diesem Sommer eine reformpolitische Wende vollzogen, oder sind dies notwendige Korrekturen bei der Fortsetzung der Agenda-Politik?**

Deutschland ist auf einem guten Weg. Der konsequente Reformkurs der Regierung von Bundeskanzlerin Merkel hat uns einen robusten Aufschwung gebracht. Die Erfolge sind messbar: Seit Oktober 2005 haben 1,1 Mill. Menschen mehr einen Arbeitsplatz, und eine Millionen offene Stellen warten darauf, besetzt zu werden. Während vorher täglich tausende Arbeitsstellen in Deutschland verloren gingen, werden durchschnittlich jetzt täglich fast 2 000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Das Wirtschaftswachstum ist solide und liegt nachhaltig bei über 2%. Der Marsch in den Schuldenstaat ist gestoppt und ein ausgeglichener Bundeshaushalt in greifbarer Nähe gerückt. Nur wenige haben vermutet, dass innerhalb von zwei Jahren eine so grundsätzliche Wende möglich ist.

Die Reformagenda 2010, die unter der Regierung von Gerhard Schröder auf den Weg gebracht wurde, hat dazu zweifellos einen Beitrag geleistet. Nach den vielen ordnungspolitischen Sündenfällen im ersten Kabinett Schröder und unter seinem ersten Finanzminister Oskar Lafontaine markiert die Agenda 2010 das Einschwenken Deutschlands auf den Weg der wirtschafts- und finanzpolitischen Vernunft. Deshalb hat die Union die Reformagenda auch mitgetragen und mit beschlossen. Schon damals versuchte allerdings die SPD-Bundestagsfraktion wesentliche Elemente im Reformwerk ihrer eigenen Bundesregierung zurückzudrehen. Ohne die Beharrlichkeit der Union wäre es deshalb auch unter der Regierung Schröder nicht zu den angekündigten Reformschritten gekommen.

Aber die Agenda 2010 war Stückwerk. Sie hat sich von Anfang an nur auf den Sektor Arbeitsmarkt konzentriert und damit wichtige Bereiche unbeachtet gelassen, die für eine ökonomische Gesundheit Deutschlands von ausschlaggebender Bedeutung sind. Die Agenda 2010 hätte

deshalb für sich genommen nie zu dem wirtschaftlichen Aufschwung geführt, den wir heute verzeichnen können. Erst durch die zusätzlichen Reformanstrengungen seit Antritt der Regierung Merkel haben wir die Trendwende herbeiführen und Deutschland wieder auf Wachstumskurs bringen können. Ich möchte hier drei Beispiele nennen:

1. Unternehmensteuerreform: Erstmals haben wir ein Besteuerungsniveau von Kapitalgesellschaften realisiert, das unter 30% liegt. Damit ist Deutschland auch international wieder wettbewerbsfähiger und für Investoren interessanter geworden.
2. Mittelstand: Die Mittelstandsentlastungsgesetze haben eine Reihe von bürokratischen Hemmnissen beseitigt, die besonders den Mittelstand belastet haben. Zusätzlich konnte gerade der Mittelstand vom 25-Milliarden-Investitionsprogramm der Bundesregierung in besonderer Weise profitieren.
3. Haushaltskonsolidierung: Solide Staatsfinanzen sind eine Grundvoraussetzung für ein gutes wirtschaftliches Klima und für die Verstetigung des Aufschwungs. Die Neuverschuldung des Bundes konnte von 31,2 Mrd. € 2005 auf 12 Mrd. € im nächsten Jahr zurückgefahren werden. Wenn wir unsere Konsolidierungsanstrengungen verstärken, ist schon vor 2011 ein ausgeglichener Bundeshaushalt möglich.

Mit diesen und weiteren Maßnahmen hat die Regierung Merkel eines geschaffen, was Rot-Grün immer schuldig geblieben ist: Vertrauen. Die Unternehmen, die Investoren und die Konsumenten vertrauen wieder auf die Leistungskraft des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Nur mit diesem Vertrauen entscheiden sich Unternehmen für längerfristige Investitionen



Erwin Huber\*

\* Erwin Huber ist Bayerischer Finanzminister und Vorsitzender der Christlich-Sozialen Union (CSU).

und für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dieses Vertrauen zu erhalten muss daher die Richtschnur bei jeder Diskussion um Änderungen an der Agenda 2010 sein.

1. Deshalb muss es mit der maßvollen Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I, wie sie von der Koalitionsrunde jüngst beschlossen wurde, sein Bewenden haben. Die Agenda 2010 ist in dem Punkt erfolgreich, ältere Arbeitslose wieder stärker ins Erwerbsleben zurückzubringen. Seit 2005 ist die Zahl der Arbeitslosen über 50 Jahre von rund 1,2 Millionen auf jetzt 910 000 gesunken. Dazu hat auch beigetragen, dass das Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitnehmer in seiner Bezugsdauer reduziert wurde. Die jetzt gefundene Regelung einer moderaten Anhebung der Bezugsdauer bietet noch genügend Anreize zur Beschäftigungsaufnahme und ist zudem an die Wahrnehmung von Qualifizierungsangeboten geknüpft. Weitergehenden Änderungswünschen beim Arbeitslosengeld I werden wir uns als Union jedoch widersetzen, weil sonst die notwendige Versicherung gegen Arbeitslosigkeit umschlägt in eine schädliche Alimentierung von Arbeitslosigkeit.
2. Die Rente mit 67 muss bleiben. Sie ist eine unumgängliche Antwort auf die demographische Entwicklung und die steigende Lebenserwartung in Deutschland. Anders ist die Verschiebung der Gewichte zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern nicht aufzufangen. Durch die Staffelung beim Renteneintrittsalter, die 2012 beginnt und erst 2029 abgeschlossen sein wird, wurde der schonendste und sozialverträglichste Weg für die Einführung der Rente mit 67 gewählt. Ein Zurückdrehen dieser Reform hätte unabsehbare Folgen für die Rentenkasse, die Lohnnebenkosten und den Bundeshaushalt.
3. Die Regelsätze beim Arbeitslosengeld II werden in regelmäßigen Abständen überprüft und nach einem erprobten Verfahren an gestiegene Lebenshaltungskosten angepasst. Die Bedarfsorientierung muss dabei ausschlaggebend bleiben. Deshalb dürfen punktuelle Preissprünge z.B. bei Lebensmitteln oder Energie nicht zu einer Ad-hoc-Anpassung der Regelsätze führen. Das Lohnabstandsgebot muss gewahrt bleiben. Wenn nicht mehr gilt, dass der Arbeitende mehr in der Tasche hat als derjenige, der nicht arbeitet, verdrängt der Sozialstaat die Eigenverantwortung.

Es ist kein gutes Zeichen, dass sich die SPD mittlerweile von der Schröderschen Reformagenda mehr und mehr distanziert. Der Hamburger Parteitag der SPD markiert in dieser Hinsicht einen bedauerlichen Richtungswechsel: Weg von einer verantwortungsvollen Reformpolitik und hin zu populistischen Versprechungen nach dem Muster der Linkspartei. Das ist der falsche Weg. Wir dürfen jetzt nicht das Erreichte verspielen. Es geht darum, den Aufschwung zu verstetigen und in der jetzigen Phase des guten konjunkturellen Klimas die Weichen dafür zu stellen, dass Deutschland

auch längerfristig wettbewerbsfähig bleibt. Es wäre verfehlt, den Reformkurs in dem Moment wieder zu verlassen, wo er Früchte trägt. Schon bei der nächsten Eintrübung der Weltkonjunktur wäre Deutschland sonst wieder zurückgeworfen und die Reformanstrengungen der vergangenen Jahre wären umsonst gewesen.

»Reform der Agenda 2010« kann daher nicht heißen, die geleisteten Reformschritte zurückzunehmen. Es muss heißen, sie durch weitere Reformschritte auf anderen Gebieten fortzuführen. Dies ist das Kernanliegen der Union in der Großen Koalition und bleibt unsere Richtschnur auch für die jetzt angebrochene zweite Hälfte der Legislaturperiode.

1. Die Regierung Merkel hat die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nahezu halbiert und damit die Lohnnebenkosten dauerhaft unter 40% gedrückt. Vor zwei Jahren lag der Beitragssatz bei 6,5%, zum 1. Januar 2008 wird er auf 3,3% sinken. Die Union ist immer dafür eingetreten, dass die vollen Kassen der Bundesagentur für Arbeit nicht für neue Ausgabenprogramme verschleudert werden dürfen. In Zeiten sinkender Arbeitslosigkeit muss dieses Geld vielmehr an die Beitragszahler, also an die Beschäftigten und die Betriebe zurückfließen. Deshalb hat die Union darauf bestanden, dass die vereinbarte Verlängerung des Arbeitslosengeld I nicht zu Lasten der Steuerzahler oder der Beitragszahler geht. Die dauerhafte Senkung der Lohnnebenkosten ist ein wichtiger Baustein zur Verstetigung des Aufschwungs, denn sie schafft Spielraum für Investitionen und für den Konsum.
2. Die Große Koalition bringt jetzt eine Erbschaftsteuerreform auf den Weg, die die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für eine Neuregelung unternehmensfreundlich umsetzt. Betriebsvermögen wird zu 85% pauschal steuerfrei gestellt. Das erleichtert die Betriebsübergabe an die kommende Unternehmergeneration. Die Union hat bei den Beratungen über die Eckpunkte der Erbschaftsteuerreform die konfiskatorischen Vorstellungen der SPD abwehren können, nach denen es eine Verdoppelung des Steueraufkommens aus der Erbschaftsteuer hätte geben sollen. In einem Punkt gibt es allerdings noch Nachbesserungsbedarf: Die von der SPD beantragte Verlängerung der Haltefrist für Betriebsvermögen auf 15 Jahre ist schlicht schikanös und sachlich nicht gerechtfertigt. Hier werden wir im parlamentarischen Verfahren eine Reduzierung auf zehn Jahre einfordern.
3. Die Auswirkungen der Unternehmensteuerreform müssen genau beobachtet werden. Die Regelungen zur Zins-schranke und zum eingeschränkten Verlustvortrag sind nur dann begründet, wenn damit Umgehungstatbestände ausgeschlossen werden. Sollte sich jedoch herausstellen, dass sie eine Breitenwirkung entfalten und z.B. Start-up-Unternehmen bei der Investorensuche nach-

haltig behindern, besteht umgehender Nachbesserungsbedarf.

Die Union wird dafür Sorge tragen, dass die Große Koalition auf Kurs bleibt und die Rahmenbedingungen am Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb bestehen können. Wir wissen selbstverständlich, dass sich in einer Großen Koalition nicht alles durchsetzen lässt. Sicherlich hätte die Gesundheitsreform noch mehr Wettbewerbselemente vertragen können. Sicherlich wäre bei der Pflegereform die Einführung einer Kapitaldeckung wünschenswert gewesen. Sicherlich hätten mit der gesetzlichen Fixierung von betrieblichen Bündnissen für Arbeit und mit einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes noch weitere wichtige Akzente für den Arbeitsmarkt gesetzt werden können. Dies alles ist in einer Koalition mit der SPD nicht machbar. Diese Punkte bleiben jedoch auf der Agenda der Union. Ich bin zuversichtlich, dass der Wähler 2009 unsere Politik honorieren und der Union einen klaren Auftrag zur Fortsetzung unseres erfolgreichen Reformkurses geben wird.



Michael Hüther\*

## Wirtschaftspolitik im »transparenten Kapitalismus«: Kontinuierliche Verbesserung

### Agenda 2010: Wirtschaftspolitische Wende aus Not

Unternehmen müssen sich laufend anpassen. Der Marktdruck gewährt im globalen Standortwettbewerb immer weniger die Chance, in ruhigen Phasen die überkommenen Strukturen fortzuschreiben. Während der »rheinische Kapitalismus« auch Schonräume kannte, die jenseits des Marktes nach anderen Kriterien organisiert waren, in jedem Fall aber erlaubte, der direkten Anpassung für eine gewissen Zeit zu entgehen, gilt dies heute nicht mehr. Der »transparente Kapitalismus«, der unternehmerisches Handeln unweigerlich im Lichte des internationalen Kapitalmarkts bewertet, lässt beständig keine Ruhe. Die enormen Entwicklungsunterschiede der am Standortwettbewerb über Faktorwanderungen beteiligten Volkswirtschaften einerseits und die zunehmende Kapitalmarktorientierung der Unternehmensfinanzierung andererseits haben eine neue Qualität des Wettbewerbs und eine früher nicht gekannte Beschleunigung des Wandels begründet. Die Unternehmen müssen stärker als früher ihre Geschäftspläne begründen und rechtfertigen. Die kontinuierliche Verbesserung ist unabweisbar, Restrukturierung und Expansion müssen gleichzeitig geleistet werden.

Völlig anders ist unverändert die Wirtschaftspolitik orientiert. Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess ist der politischen Entscheidungsfindung und ihrer Zeitlogik fremd. Sie vollzieht sich in Sprüngen, je nach Wahlterminen und Krisenfolge getaktet. So ist auch die Agenda 2010 zu erklären. Die Wirtschaftspolitik der damaligen Bundesregierung war in eine

\* Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Sackgasse geraten. Zugleich verlief die gesamtwirtschaftliche Entwicklung immer schlechter, nachdem bereits die neunziger Jahre für Deutschland ein verlorenes Jahrzehnt gewesen waren. Gemessen an der Dynamik erfolgreicher und wachstumsstarker Volkswirtschaften hatte Deutschland im Jahre 2003 beim preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt auf fast 3 500 € je Einwohner verzichtet (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2005a, 9 ff.). »Reformstau« war bereits 1997 das »Wort des Jahres« gewesen.

Nach dem Platzen der New-Economy-Blase und den Unsicherheiten über einen Irakkrieg war der Vertrauensverlust bei Investoren und Konsumenten jedoch dramatisch. Die Politik der im September 2002 wiedergewählten Regierung vermochte diesen Mangel an Vertrauen nicht durch Erwartungsstabilisierung zu kompensieren. Als der Bundeskanzler am 14. März 2003 die Agenda 2010 vor dem Bundestag vorstellte<sup>1</sup>, war die Reaktion von Seiten der Ökonomen jedoch allgemein verhalten, ein Durchbruch wurde nicht attestiert. Umso heftiger – und danach eigentlich kaum verständlich – war die öffentliche Reaktion in Form wiederbelebter »Montagsdemonstrationen«, als die Konsequenzen der Agenda deutlicher und von interessierter Seite demagogisch zugespitzt wurden. Dabei entsprach das Reformprogramm in weiten Teilen den Vorstellungen, die der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2002/03 dargelegt hatte (vgl. Sachverständigenrat 2002, Ziffern 433 ff.) »Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen«, mit diesen Worten skizzierte der Bundeskanzler den Reformkurs.

Tatsächlich hat die Bundesregierung eine Veränderung der sozialen Sicherung und damit auch für den Arbeitsmarkt eingeleitet, die durchgreifender war als alle Maßnahmen in den Jahrzehnten zuvor. So wurde das System der sozialen Sicherung durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundversicherung für Arbeitsuchende am unteren Scharnier grundlegend neu justiert. Zugleich wurde die Arbeitslosenversicherung stärker auf ihren Kern als Risikoversicherung zurückgeführt. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf grundsätzlich zwölf Monate und eine ansatzweise Deregulierung beim Arbeitsvertragsrecht haben lange geforderte Veränderungen gebracht (vgl. Hüther und Scharnagel 2005). Die Beurteilung dieser Reformen muss sich an den Wirkungen auf

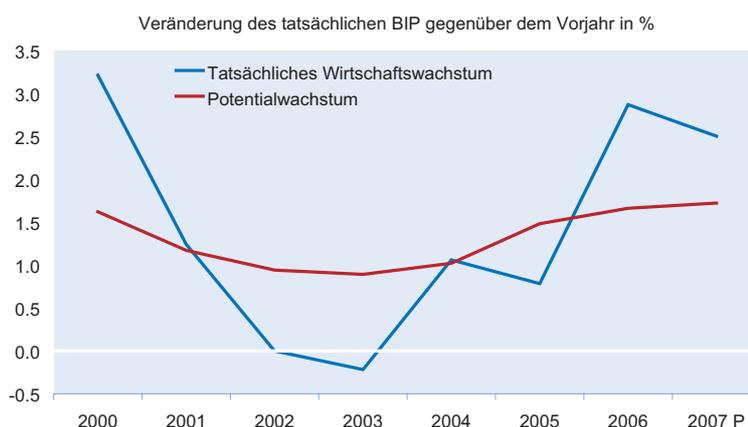
Beschäftigung und Wachstum ebenso orientieren wie an den Bedingungen konsistenter Wirtschaftspolitik im globalen Standortwettbewerb.

### Kein gewöhnlicher Aufschwung: Weltwirtschaftlicher Impuls mit unerwarteter Breitenwirkung

Die deutsche Volkswirtschaft ist nach der Jahresmitte 2003 auf einen zunächst mühsamen und weithin nicht anerkannten Erholungspfad eingeschwenkt. Bereits im dritten Quartal 2003 begannen die Produktion wieder zu expandieren und der Zugang in Arbeitslosigkeit zu schrumpfen. Getragen durch eine auf hohem Niveau stabil expandierende Weltwirtschaft konnten die deutschen Unternehmen kräftig Umsatz und Ertrag ausweiten. Dabei wirkte sich auch die gewonnene preisliche Wettbewerbsfähigkeit aus, die nicht zuletzt durch eine seit dem Jahr 1997 moderate, über positive Beschäftigungseffekte den Konsum stützende Lohnpolitik unterlegt war (vgl. Lesch 2007). Dennoch hat es bis zum Jahr 2005 gedauert, bis die Konjunktur wieder richtig Fahrt gewinnen konnte (vgl. Grömling, Plünnecke und Scharnagel 2007).

Niemand bezweifelt, dass der Aufschwung ohne den weltwirtschaftlichen Impuls nicht zustande gekommen wäre. Gleichwohl zeigt das gestiegene Potentialwachstum, dass neben konjunkturellen Momenten auch strukturelle Faktoren gegriffen haben. Die Breite und Tiefe, die der Aufschwung mittlerweile vor allem über den Arbeitsmarkt gewonnen hat, verweist auf Erklärungsbeiträge der Politik. Sowohl die Analysen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) wie auch der Deutschen Bundesbank aus diesem Herbst deuten darauf hin, dass der nach dem Beginn des Jahrzehnts auf rund 1% abgesackte Wachstumstrend sich wieder spürbar erhöht hat (vgl. Grömling, Plünnecke und Scharnagel

Abb. 1  
Wachstumspfad in Deutschland



Quelle: Grömling, Plünnecke und Scharnagel (2007).

<sup>1</sup> Regierungserklärung »Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung« von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/32, Berlin 2003.

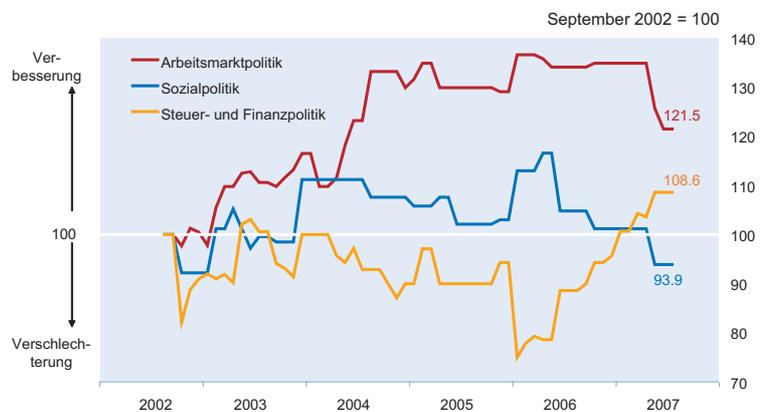
2007; Deutsche Bundesbank 2007). Beide Untersuchungen ermitteln für den aktuellen Rand einen Potentialpfad von knapp  $1\frac{3}{4}\%$  (vgl. Abb. 1). Inwieweit dieser Anstieg durch welche Faktoren erklärt werden kann, muss freilich in einem Unschärfbereich verbleiben. Dennoch lassen sich Größenordnungen ermitteln, wenn in dem Zusammenhang eines Wachstumsmodells und den dafür ermittelten relevanten Treibern des Wachstums argumentiert wird (vgl. zum Wachstumsmodell Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2005a, 17 ff.). Danach lässt sich in etwa ein Drittel der Wachstumsstärkung auf die Wirtschaftspolitik zurückführen. Die arbeitsmarktpolitischen Veränderungen, die mobilisierten Investitionen der Unternehmen und der gesunkene Finanzierungssaldo im Staatshaushalt sind dafür wesentliche Faktoren gewesen (vgl. Grömling, Plünnecke und Scharnagel 2007).

Dieses Ergebnis lässt sich systematisch mit den Aussagen des IW-Reformbarometers verknüpfen, mit dem seit der Bundestagswahl 2002 die Reformpolitik der Regierung in den Bereichen Arbeitsmarkt, soziale Sicherung sowie Finanzen und Steuern beurteilt wird. Ein solches Instrument dient der zeitkonsistenten und disziplinierten Abschätzung von Politikfolgen, es bezieht sich auf die Initiativen von Regierung und Parlament, nicht lediglich auf verabschiedete Gesetze; die Bewertungen orientieren sich jeweils am Status quo, nicht an einer ordnungspolitischen Referenzagenda.<sup>2</sup> Der Treiber der reformpolitischen Besserung war die Arbeitsmarktpolitik, und zwar sowohl die passive wie die aktive, unterstützt durch kleinere Deregulierungsschritte beim Kündigungsschutz und der Zeitarbeit; dagegen verblieb die Sozialpolitik nahezu unbeweglich in den Jahren seit 2005, während die Finanz- und Steuerpolitik insgesamt seit Frühjahr 2006 eine wichtige Unterstützung leistet (vgl. Abb. 2). Diese Einschätzung entspricht auch den Ergebnissen der Bundesbank-Analyse, die einen wesentlichen Beitrag der Arbeitsmarktreformen für die Kräftigung des Wachstums identifiziert, der den Wirkungsgrad der seit längerem moderaten Lohnpolitik erhöht habe (vgl. Deutsche Bundesbank 2007, 41 ff.). Doch ebenso richtig ist der Hinweis der Bundesbank, dass ein Potentialpfad von knapp  $1\frac{3}{4}\%$  nicht befriedigen kann und ein Trend von 2% nicht ambitioniert erscheint. Daraus leitet sich ab, dass die Stärkung der Wachstumskräfte unverändert die zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung darstellt.

<sup>2</sup> Vgl. Scharnagel, Mahlich und Beck (2006, 10 ff.). Der Erfolg des Reformbarometers hat seit 2005 zu einer Dreiländer-Kooperation mit der Wirtschaftskammer Österreich und Avenir Suisse geführt, die vergleichend Reformstrategien dieser Länder analysiert. Im Herbst 2007 stand das Analysetool im Rahmen eines von der Weltbank finanzierten Projekts Pate für einen Reformindikator in Ägypten.

Abb. 2

## Teilindikator des IW-Reformbarometers



Quelle: Grömling, Plünnecke und Scharnagel (2007).

## Antworten auf die Frage nach der Gerechtigkeit

Trotz der Tatsache, dass die Reformpolitik der Agenda 2010 nun nicht mehr mit dem Hoffnungswert einer Besserung begründet werden muss, sondern auf die beobachtbaren positiven Effekte vor allem bei der Beschäftigung verweisen kann, werden Änderungen vielfach als notwendig erachtet. Bei der Frage nach der Reform der Reform lassen sich verschiedene Zusammenhänge konstruieren.

- *Optimierungsforderung*: Nahe liegend ist stets die Forderung, erkannte Mängel aus der Umsetzung zu revidieren und als nicht praktikabel identifizierte Regelungen zu überprüfen. Gerade die konkrete Ausgestaltung vieler Details aus der Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, die der Hektik des Vermittlungsausschusses anheim gefallen war, hat zu einer solchen Bewertung und entsprechend bereits zu gesetzgeberischen Konsequenzen geführt.<sup>3</sup>
- *Erweiterungs- und Fortführungsforderung*: Die Wirtschaftspolitik – darauf wurde schon hingewiesen – neigt nicht zu kontinuierlichen Anstrengungen. Die konzeptionelle Weiterentwicklung eines Reformpakets, das die verantwortliche Regierungspartei fast vollständig um die politische Macht gebracht hätte, stellt erst recht eine Überforderung der Politik dar. Dennoch drückt der globalisierte Standortwettbewerb in diese Richtung. Im Umfeld der Bundestagswahl 2005 wurden entsprechende Reformprogramme vorgestellt (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2005a; 2005b).
- *Konzeptionelle Revisionsforderung*: Ausgehend von der Überzeugung, dass die angebotspolitische Strategie

<sup>3</sup> Am 1. August 2006 trat der erste, am 1. Januar 2007 der zweite Teil des »Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende« in Kraft (Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, Nr. 36, 25.07.2006). Das Fortentwicklungsgesetz enthält rund 50 Änderungen, darunter auch Leistungskürzungen, verschärfte Sanktionen und Zugangsverschärfungen für das ALG II (insbesondere für Bedarfsgemeinschaften).

grundsätzlich falsch ist und nicht zu einer Besserung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nachhaltig beitragen kann, ergeht die Forderung, einen nachfragepolitischen Schwenk herbeizuführen. »Genug gespart«, »Ende der Zumutungen« und ähnlich lauten die Überschriften. Der Wirtschaftspolitik wird ein anderes Paradigma angeboten. Allerdings bleibt stets unklar, was die Vertreter dieser Position heute als Nachfragepolitik verstehen, die über den Stehsatz, die Zinsen sind zu hoch, und über die Forderung, bei angebotspolitischen Reformen die gesamtwirtschaftliche Lage zu berücksichtigen, hinausgeht.

- *Fundamentale Revisionsforderung:* Fundamentale Kritik kann nicht verwundern, wenn der Gesetzgeber sich dazu entschließt, Überkommenes aufzugeben, das aber dereinst im Zeichen des Fortschritts erreicht, wenn nicht erkämpft worden war. Die Agenda 2010 steht in diesem Sinne nicht nur für eine Neujustierung der sozialen Sicherung, sondern stellt für viele einen Frontalangriff auf bestimmte Wertstrukturen dar. Als neoliberale (Konter-)Revolution etikettiert mobilisierte die Agenda 2010 den Widerstand auf der Straße. Ein eklatanter Verstoß gegen die »soziale Gerechtigkeit« wurde reklamiert.

Unstreitig sollte angesichts der greifbaren Wirkungen der Reformen die Optimierungsforderung sein. Es bestehen weiterhin Anreizstrukturen beim Arbeitslosengeld II, die sich nicht konsistent in die Logik des Förderns und Forderns einfügen. Dazu zählt die unverändert aus der Regelung für Mini- und Midijobs resultierende Begünstigung der Teilzeitbeschäftigung. Negativ auf die Leistungsanreize wirkt ebenso der Zuschlag nach § 24 SGB II, den ein Empfänger von Arbeitslosengeld II befristet erhält, wenn er zuvor Arbeitslosengeld I bezogen hat. Der Zuschlag beträgt grundsätzlich zwei Drittel des Unterschieds beider Leistungen und verursacht eine Anreizfalle, da je nach Haushaltsgröße die Erhöhung des Bruttoeinkommens zu einer Minderung des verfügbaren Einkommens führen kann. Nicht anders sind die »Ein-Euro-Jobs« nach § 16 (3) SGB II zu werten, die allenfalls als Test der Arbeitsbereitschaft geeignet sind, keinesfalls aber die Eingliederungsaussichten in den ersten Arbeitsmarkt verbessern. Hinsichtlich der Regulierung der Arbeitsverträge könnte zumindest eine Überlegung wiederaufleben, die bereits im März 2005 von der früheren Bundesregierung aufgegriffen worden war, nämlich das unbedingte Verbot der Vorbeschäftigung für sachgrundlos befristete Beschäftigungsverhältnisse aufzuheben.

Neben dieser Optimierung ist eine Weiterentwicklung der Reformagenda unabdingbar. Doch anstatt für eine kontinuierliche Verbesserung zu arbeiten, hat die Bundesregierung in diesem Sommer eine reformpolitische Wende eingeläutet. Die Pflegereform ist ausschließlich mit einer Ausweitung der Leistungen und Erhöhung der Finanzierungs-

beiträge verbunden, nicht aber mit einer Strukturveränderung. Ebenso signalisiert das Vorhaben der Bundesregierung, flächendeckend branchenbezogene Mindestlöhne einzuführen, nicht nur eine Abkehr von den bisherigen Arbeitsmarktreformen, die mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende prinzipiell ein Kombieinkommensmodell geschaffen haben (vgl. Sachverständigenrat 2006), sondern auch die Bereitschaft, Beschäftigung zu gefährden (vgl. Lesch 2004). Schließlich dokumentiert die beschlossene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitnehmer die völlige Ignoranz der Politik gegenüber den empirisch belegten Zusammenhängen. Positiv verbleibt einzig die weitere Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung.

Die notwendige Weiterentwicklung der Reformpolitik muss dagegen Stichworten folgen, die sich aus wachstumstheoretischen Erwägungen ableiten (vgl. im Detail Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2005b, 25 ff., 45 ff., 54 ff., 66 ff.). Zur Mobilisierung von Beschäftigung sind die Gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung vom Arbeitsvertrag zu entkoppeln, der Kündigungsschutz und die Mitbestimmung zu reformieren. Zur Stimulierung von Investitionen muss das Steuersystem auch nach der Unternehmensteuerreform 2008 investitionsfreundlicher gestaltet und die Erbschaftsteuer abgeschafft werden. Die Bildung von Humankapital ist durch einen forcierten Ausbau von Ganztagschulen, die weitere Stärkung der frühkindlichen Bildung, die Flexibilisierung der Berufsausbildung und eine effiziente nachfrageorientierte Studienfinanzierung zu stärken. Schließlich ist die Konsolidierung der Staatshaushalte beschleunigt voranzutreiben. Es ist kein überzeugendes Handeln der Bundesregierung, wenn für das Jahr 2008 trotz mit 16,6% steigenden Steuereinnahmen sowie konjunkturbedingten Entlastungen auf der Ausgabenseite ein Defizit von 12 Mrd. € geplant wird.

Diese nur stichwortartig benannte Agenda wird freilich – das haben die Proteste gegen die bisherige Reformpolitik deutlich gemacht – politisch nur umsetzbar sein, wenn zugleich der damit verbundene Begriff der sozialen Gerechtigkeit offensiv beworben wird. Es geht um die Partizipationsgerechtigkeit, die zuerst und vor allem über eine effektive Bildungspolitik sowie Wettbewerbspolitik realisiert werden sollte; erst dann greift subsidiär die Sozialpolitik als Ausfallbürgschaft. (vgl. Hüther und Straubhaar 2007, 15 ff.). Wenn die Politik den Mut nicht aufbringt, diese Themen von sich aus zur Diskussion zu stellen, dann wird das Handeln entlang wachstumspolitischer Argumente kaum mehr gelingen. Verantwortungsethik und Leistungsgerechtigkeit müssen eingefordert werden, wenn wir nachhaltig erfolgreich sein wollen. Im »transparenten Kapitalismus« benötigen wir Klarheit über die normativen Grundlagen der Wirtschaftspolitik.

## Literatur

- Deutsche Bundesbank (2007), »Fortschritte bei der Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzials«, *Monatsbericht* (Oktober), 35–45.
- Grömling, M., A. Plünnecke und B. Scharnagel (2007), »Was trägt die Politik zum Aufschwung in Deutschland bei?«, *IW-Trends* 34(3), 43–57.
- Hüther, M. und B. Scharnagel (2005), »Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (32–33), 23–30.
- Hüther, M. und Th. Straubhaar (2007), *Plädoyer für ein Leitbild für Deutschland*, Diskussionsbeitrag 3 des Roman Herzog Instituts, München.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg., 2005a), *Vision Deutschland. Der Wohlstand hat Zukunft*, Köln.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg., 2005b), *Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist. Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung*, Köln.
- Lesch, H. (2004), »Beschäftigungs- und Verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen«, *IW-Trends* 31(4), 41–50.
- Lesch, H. (2007), »Lohnpolitik, Beschäftigung und Konsum«, *IW-Trends* 34(1), 31–45.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren – Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise für den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vom 25. August 2006, Stuttgart.
- Scharnagel, B., J. Mahlich und A. Beck (2006), *Das D A CH-Reformbarometer. Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, IW-Analysen 23, Köln.
- Scharnagel, B., J. Mahlich und A. Beck (2007), *Das D A CH-Reformbarometer. Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Ausgabe 2007. [http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/pma\\_221107\\_dach\\_reformbarometer\\_2007.pdf](http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/pma_221107_dach_reformbarometer_2007.pdf).



Klaus Brandner\*

## Fortsetzung der Agenda-Politik – zukunftsorientierte Reformen

Die Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I hat in den vergangenen Wochen die Diskussion ausgelöst, ob damit eine Abkehr von der erfolgreichen rot-grünen Agenda-Politik eingeleitet sei. Die Diskussion ist absurd. Es ist schon erstaunlich, dass die Verlängerung des Arbeitslosengeldes um sechs Monate eine völlig neue Richtung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik angeben soll. Die SPD-Bundestagsfraktion steht zur Agenda 2010 und freut sich über die Ergebnisse dieser Politik.

Die guten aktuellen Wachstumswahlen, der kräftige Rückgang der Arbeitslosigkeit auf unter 3,5 Mill. Menschen sind ermutigend. Die Widerstandskraft unserer Volkswirtschaft bei jetzt schwierigem weltwirtschaftlichem Umfeld ist gestiegen. Die rot-grüne Steuerpolitik, die Reformen am Arbeitsmarkt, die verstärkten Investitionen in Bildung und Forschung und die Senkung der Lohnnebenkosten haben zur besseren Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und zu mehr Beschäftigung beigetragen.

Die SPD setzt auch in der großen Koalition auf eine Fortsetzung der Agenda-Politik, nämlich zukunftsorientierte Reformen für mehr Beschäftigung mit sozialem Augenmaß. Dies zeigen unsere Reformen in der ersten Hälfte der Legislaturperiode.

### Erstes Beispiel: Die Wirtschafts- und Finanzpolitik

Wir geben investive Impulse zur Stabilisierung und Stärkung des wirtschaftlichen Aufschwungs, konsolidieren den Haus-

\* Klaus Brandner, MdB, ist Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

halt, senken die Nettokreditaufnahme und verändern den Haushalt strukturell – für Zukunftsaufgaben in den Bereichen Familie und Bildung. Im Jahr 2007 liegt die Nettokreditaufnahme so niedrig, wie seit der Wiedervereinigung nicht mehr. Erstmals seit 2001 hat Deutschland 2006 das Maastricht-Defizitkriterium eingehalten.

Zum 1. Januar 2008 bekommt Deutschland ein neues, reformiertes Unternehmensteuerrecht, das international wettbewerbsfähig ist. Unternehmen werden animiert, Gewinne nicht länger ins Ausland zu transferieren, sondern in Deutschland zu investieren. Das stärkt den Standort Deutschland.

Künftig wird es für Unternehmen noch attraktiver sein, in Deutschland zu investieren und hier bei uns neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das ist das eigentliche Ziel dieser Reform.

Die Stärkung der öffentlichen Investitionen durch das 25 Mrd. € Investitionsprogramm ist ein wichtiger Baustein für mehr Wachstum und Beschäftigung. Das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm ist eine Erfolgsstory. Es dient dazu, die energetische Gebäudesanierung durch zinsgünstige Kredite der KfW zu beschleunigen. Dadurch werden CO<sub>2</sub>-Emissionen verringert und gleichzeitig Arbeitsplätze im Handwerk geschaffen und erhalten. Auch die verbesserte kommunale Finanzsituation sollte die öffentlichen Investitionen positiv anregen. Hierzu haben wir mit der Erhaltung der Gewerbesteuer die Grundlage gelegt. Gleichzeitig haben wir mit dem Abbau von ungerechtfertigten Steuervergünstigungen – beispielsweise mit der Verlustbeschränkung und der Einführung einer Reichensteuer – die Einnahmen verbessert und einen Schritt zu mehr Steuergerechtigkeit gemacht.

### **Zweites Beispiel: Die Sozialpolitik**

Mit der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre reagieren wir auf den demographischen Wandel. Die steigende Lebenserwartung und stagnierende Geburtenrate stellen die Rentenversicherung vor große Herausforderungen. Die Gesetzliche Rentenversicherung bleibt für uns die wichtigste Säule der Altersversorgung. Der Beitragssatz für die Rentenversicherung von 19,9% wird in den nächsten Jahren stabil bleiben. Wir wollen Verlässlichkeit und keine Stop-And-Go-Politik bei den Beitragssätzen.

Mit der Gesundheitsreform haben wir unser Gesundheitssystem weiter entwickelt und die Grundlage dafür geschaffen, dass auch in Zukunft allen Menschen in Deutschland eine qualitativ hochwertige Versorgung im Krankheitsfall zur Verfügung steht. Drei entscheidende Maßnahmen haben wir durchgesetzt: Erstens ist künftig jeder gegen das Risiko

Krankheit versichert. Dies war bisher nicht der Fall. Zweitens gilt in Zukunft: Prävention vor Behandlung und Rehabilitation vor Pflege. Und Drittens: Gesundheit bleibt bezahlbar. Wir haben Wettbewerb unter den Kassen ermöglicht und haben Instrumente entwickelt, die zu einer effizienten Verwendung der Mittel führen.

In der Arbeitsmarktpolitik haben wir die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 3,3% gesenkt. Das ist sehr ambitioniert. Unternehmen und Arbeitnehmer werden um 24 Mrd. € entlastet. Die Beiträge sind innerhalb von zwei Jahren fast halbiert worden. Darüber hinaus haben wir die Instrumente weiterentwickelt und die Strukturen für die Arbeitsmarktpolitik angepasst. Beispielsweise wurde die Existenzgründungsförderung zusammengefasst, das Saisonkurzarbeitergeld eingeführt und der Vermittlungsgutschein verlängert.

Die Reformen am Arbeitsmarkt beginnen zu wirken, die neuen modernisierten Strukturen brauchen einen verlässlichen Rahmen. Wo sich jedoch Handlungsbedarf zeigt, dort werden wir die Strukturen weiterentwickeln. Daraus eine Abkehr von der Agenda-Politik abzuleiten, ist falsch. Jede Gesetzgebung ist lernend. Die Reformen am Arbeitsmarkt waren sehr weitgreifend, deshalb sind Feinschliffe durchaus sinnvoll im Sinne einer effizienten und nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik. An unserer Leitschnur des Förderns und Forderns werden wir festhalten, und zwar in einer guten Balance, weil wir nicht glauben, dass allein mit mehr Druck und schärferen Sanktionen die Arbeitslosigkeit nachhaltig bekämpft werden kann.

Unser Ziel in der Arbeitsmarktpolitik ist eine schnelle und nachhaltige Vermittlung. Auch bei sehr guter konjunktureller Lage werden es einige Gruppen auf dem Arbeitsmarkt besonders schwer haben. Hierfür haben wir konkrete Förderprogramme initiiert. Mit der Initiative 50-Plus werden die Fördermaßnahmen für Ältere erweitert. Mit der JobPerspektive haben wir die Möglichkeit geschaffen, Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen eine Arbeit auch in öffentlicher Beschäftigung anzubieten. Das entspricht unserer Vorstellung von Teilhabe. Wir wollen Menschen nicht abschreiben, wenn sie es am Arbeitsmarkt schwieriger haben.

Die Agenda-Politik hat dazu beigetragen, dass die Beschäftigung in Deutschland kräftig angestiegen ist. Erfreulich ist für uns besonders der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, im August ein Anstieg um etwa 590 000 gegenüber dem Vorjahr. Die Zahlen sind gut, aber wir wollen mehr. Nach wie vor sind in Deutschland zu viele Menschen arbeitslos. Deutschland braucht daher einen Arbeitsmarkt, der allen Menschen Chancen eröffnet, für sich selbst und ihre Familien zu sorgen und für das Alter vorzusorgen.

## Für mehr Arbeit – für gute Arbeit

Übergeordnetes Ziel aller finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der großen Koalition ist es, mehr Beschäftigung zu schaffen und die Arbeitslosigkeit weiter abzubauen. Angesichts der Herausforderungen, die sich aus der Weiterentwicklung der europäischen Integration, der Gestaltung der Globalisierung sowie der Entwicklung einer wissensbasierten Gesellschaft ergeben, erfordert dies zugleich die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft auf allen Ebenen. Ein verlässlicher finanzpolitischer Kurs, international wettbewerbsfähige und gleichzeitig gerechte Steuersätze, zukunftssichere Sozialsysteme und verstärkte Ausgaben in zukunftsorientierten Bereichen sind unser Beitrag dazu. Die Finanzpolitik wird weiter von dem Dreiklang Sanieren, Investieren und Reformieren bestimmt. Unsere Wirtschaftspolitik ist ein sinnvoller Mix aus besseren Angebotsbedingungen und mehr Nachfrageimpulsen.

In guter sozialdemokratischer Tradition steht die soziale Gerechtigkeit klar im Zentrum unserer Politik. Unser Ziel ist daher nicht nur die Schaffung von mehr Beschäftigung für mehr Menschen. Unser Ziel ist, dass möglichst viele Menschen eine gute Arbeit haben. Deswegen hat die SPD ihren Parteitag unter das Motto »Gute Arbeit« gestellt.

## Was verstehen wir unter guter Arbeit, und wie wollen wir dieses Ziel erreichen?

Generell wollen wir eine angemessene Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Arbeitnehmer haben in den vergangenen Jahren keine weitgreifenden Lohnerhöhungen erhalten. Das ist auf veränderte Kräfteverhältnisse zurückzuführen, aber auch Teil einer verantwortungsbewussten Politik der Gewerkschaften und von Betriebsräten, die ihren Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit in den Betrieben geleistet haben. Dauernde Reallohnverzichte sind jedoch kein langfristiges und nachhaltiges Konzept. Zur Stärkung der Binnennachfrage brauchen wir eine angemessene Beteiligung der Beschäftigten an der guten Wirtschaftslage. Deswegen sehen wir in den jüngsten Tarifergebnissen aus diesem Jahr auch positive Binnenimpulse für die Konjunktur. Der Anstieg des privaten Konsums im dritten Quartal 2007 um 0,5% wird zu einer wichtigen Wachstumsstütze.

Für gute Arbeit brauchen wir verlässliche Regeln des Miteinanders von Gewerkschaften und von Unternehmerseite. Wir brauchen starke Gewerkschaften und kein Auseinanderdriften in kleine Einzelinteressen. Für starke Gewerkschaften wiederum brauchen wir klare Regeln in der Mitbestimmung und in der Tarifautonomie. Wir sehen auch den Kündigungsschutz nicht als Einstellungshemmnis, sondern eher als Motivationsfaktor. Deshalb wundert es uns nicht, dass

die aktuelle dynamische wirtschaftliche Entwicklung und der Abbau struktureller Arbeitslosigkeit ohne den Abbau von Arbeitnehmerrechten stattfinden. Ideologische Forderungen nach Abbau von Rechten vergessen, dass die Beschäftigten mehr sind als nur Kostenfaktoren. Menschen sind Ressourcen. Deshalb ist gute Arbeit ein zentraler Faktor für mehr Produktivität und für mehr Innovationen.

Zukunftsweisend und konkret fordern wir gute Arbeit mit unserem Konzept für altersgerechtes Arbeiten und Gleitende Übergänge. Angesichts der demographischen Entwicklung und der Konsequenzen auf das Erwerbspersonenpotential müssen wir die Rahmenbedingungen für ältere Arbeitnehmer kräftig verbessern. Wir werden unseren Wohlstand nur halten und ausbauen können, wenn wir die Beschäftigungsquote Älterer erhöhen. Wir brauchen altersgerechte Arbeitsbedingungen, um die Produktivität und die Erfahrung Älterer im Produktionsprozess möglichst lang zu erhalten. Für uns steht eine altersgerechte Arbeitsorganisation, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie eine fortlaufende Qualifizierung im Vordergrund. Darüber hinaus wollen wir mehr Möglichkeiten für gleitende Übergänge in den Ruhestand. Hierzu gehören die weitere Nutzung der Altersteilzeit, verbesserte Möglichkeiten der Teilrente und des Hinzuverdienstes und ein wirksamerer Insolvenzschutz für Lebensarbeitszeitkonten. Darüber hinaus wollen wir das Rentenrecht modernisieren, indem wir beispielsweise Zusatzbeiträge ermöglichen.

## Faire Löhne für gute Arbeit

Der schnelle und durchgreifende wirtschaftliche Strukturwandel und die zunehmende internationale Konkurrenz haben die herkömmlichen Tarifstrukturen und -regelungen unter Druck gesetzt. Viele Unternehmen reagieren hierauf sehr kurzfristig. Die Tarifbindung in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Zurzeit sind nur noch 59% der westdeutschen und 42% der ostdeutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt. Gerade in klassischen Niedriglohnbranchen ist die Tarifbindung besonders schwach. In der Folge wird die Orientierungsfunktion, die Tarifstandards traditionell auch über die Grenzen der formalen Tarifbindung hinaus haben, schwächer.

Gleichzeitig nimmt die Zahl der sog. Aufstocker kontinuierlich zu. Schon heute erhalten über 1,2 Mill. Menschen aufstockendes Arbeitslosengeld. Das entspricht nicht unseren Vorstellungen von einem solidarischen Gesellschaftsmodell. Wir wollen, dass Menschen von ihrer Arbeit leben können. Wir wollen nicht, dass Unternehmen ihren Mitarbeitern niedrige Löhne zahlen, wohlwissend, dass diese dann vom Staat den notwendigen Lebensunterhalt bezahlt bekommen.

Deshalb wollen wir erstens die Tarifautonomie stärken, zweitens einen flächendeckenden Mindestlohn und drittens die Aufnahme weiterer Branchen in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz vorantreiben. Viele Beispiele vergleichbarer Industrieländer zeigen, dass Mindestlöhne kein Wachstumshemmnis sind, sondern eher die wirtschaftliche Entwicklung stützen.

### **Für mehr Bildung und Weiterbildung**

Deutschland ist eine Wissensgesellschaft, deren Basis ein hohes Qualifikationsniveau ihrer Menschen ist. Der Wohlstand kann nur erhalten und ausgebaut werden durch hochwertige Bildung und lebenslanges Lernen. Die fortlaufende Weiterbildung ist die zentrale Voraussetzung für Innovationen und für Teilhabe der Menschen. Der oftmals beklagte Mangel an Facharbeitern sollte in erster Linie durch verstärkte Anstrengungen in Qualifizierung gedeckt werden. Die Unternehmen sind stärker in der Verantwortung. Wo wir können, wollen wir die Rahmenbedingungen für betriebliche Weiterbildung verbessern beispielsweise über einen besseren Insolvenzschutz für Lebensarbeitszeitkonten.

Darüber hinaus setzen wir auch in der Vermittlung von Arbeitslosen auf verstärkte Qualifizierung, um die Chancen zu erhöhen. Einen Senkungswettlauf um die niedrigsten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu Lasten der Qualifizierung lehnen wir ab. Bestehende Programme der Bundesagentur für Arbeit wie z.B. WeGebAU zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit Geringqualifizierter sollten auch von den Unternehmen stärker genutzt werden. Weiterbildung ist präventive Arbeitsmarktpolitik, damit Menschen durch ständige Qualifizierung erst gar nicht arbeitslos werden.

### **Fazit**

Die Agenda-Politik wirkt und bringt mehr Menschen in Arbeit. Deswegen werden wir an der Grundausrichtung unserer Politik für mehr Wachstum und Beschäftigung festhalten. Hierzu brauchen wir eine behutsame Makropolitik, bei der auch die Geldpolitik wachstumspolitische Ziele angemessen berücksichtigt. Unsere Wirtschafts- und Finanzpolitik ist durch einen gut ausbalancierten Mix aus angebots- und nachfrageorientiert gekennzeichnet. Wo Korrekturen notwendig sind, werden wir sie vornehmen, und zwar immer davon geleitet, was gut für die Menschen ist. Von der Diskussion, ob eine Maßnahme Korrektur oder Abkehr von der Agenda-Politik ist, werden wir uns nicht anstecken lassen. Sie ist nicht weiterführend.

Unser Ziel ist, dass möglichst alle Menschen an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben. Deswegen geht es uns

darum, dass möglichst viele Menschen eine Beschäftigung finden, und zwar möglichst eine gute Arbeit. Gute Arbeit heißt für die SPD Arbeit, die fair und angemessen bezahlt ist, die rechtlich abgesichert ist und Mitbestimmung ermöglicht, die Angebote auf Qualifizierung und Weiterbildung beinhaltet, die familienfreundlich ausgestaltet ist und – ganz wichtig – die nicht krank macht. An dieser Zielvorgabe sollten sich alle beteiligen. Wirtschaftliche Entwicklung ist nur dann nachhaltig, wenn sie für alle Menschen eine Win-Win-Situation bringt.



Otto Kentzler\*

## Jüngste Reformen widersprechen dem Geist der Agenda 2010

Die Agenda 2010 war Mitte 2003 in doppelter Hinsicht ein mutiges politisches Programm: Zum einen wurden mit weitreichenden Reformvorhaben die über Jahrzehnte entstandenen Verkrustungen in der Arbeitsmarktpolitik aufgebrochen. Dafür griff die Agenda zahlreiche Empfehlungen der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« auf, die der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder Anfang 2002 eingesetzt und die im August 2002 ihren Abschlussbericht vorgelegt hatte. Ohne diese Vorarbeiten der so genannten Hartz-Kommission und ohne den Reformwillen sowohl von Bundeskanzler Schröder als auch des damaligen Wirtschafts- und Arbeitsministers Clement wäre die Agenda 2010 politisch nicht durchsetzbar gewesen.

Die Agenda 2010 ist zum anderen deshalb bemerkenswert, weil sie unpopuläre politische Entscheidungen beinhaltet, deren Früchte erst langfristig geerntet werden können. Die meisten Strukturreformen der Agenda 2010 wirken erst in einem Zeitraum, der weit über den politisch maßgeblichen Horizont von vier Jahren – bis zur nächsten Bundestagswahl – hinausgeht. Eine solche langfristig angelegte Politik, die womöglich in der kurzen Frist noch zu zusätzlichen Lasten führt, ist in parlamentarischen Demokratien schwierig durchzusetzen.

Die jüngste Debatte über die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere und die zum Teil noch andauernde Kritik an der Hartz-IV-Gesetzgebung führt vor Augen, welche politische Standfestigkeit erforderlich ist, um die unverzichtbaren strukturellen Reformansätze der Agenda 2010 beizubehalten. Der Faktor Zeit ist entscheidend,

damit die Maßnahme zum Wohle von Gesellschaft und Wirtschaft wirken können. Es steht außer Frage, dass die sozialpolitischen Kernreformen erfolgreich und weiterhin richtungsweisend sind. Die derzeit diskutierten bzw. vom Gesetzgeber schon beschlossenen Änderungen widersprechen dagegen dem Geist der Agenda.

## Die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010

Die Diagnose des Patienten »Arbeitsmarkt in Deutschland« war Anfang des neuen Jahrtausends eindeutig und unumstritten: Eine verfestigte und hohe Langzeitarbeitslosigkeit mit der zunehmenden Gefahr gesellschaftlicher Spannungen. Hauptursache für diese gefährvolle Entwicklung war eine unzureichende Arbeitsmarktdynamik, die sich in einer hohen Beschäftigungsschwelle und einer sich über die Konjunkturzyklen hinweg aufbauenden Sockelarbeitslosigkeit niederschlug. Ein überhöhter Kündigungsschutz, ein nicht hinreichend flexibles Tarifrecht und großzügige, überlang gewährte Lohnersatzleistungen führten zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes in Insider mit sicheren Arbeitsplätzen und arbeitslose Outsider mit nur geringen Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

## Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Ein ordnungspolitischer Meilenstein

Ein zentrales Problem der damaligen Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland war das Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Neben der rein bedarfsabhängigen Sozialhilfe stand die Arbeitslosenhilfe, die von der Höhe des zuvor erzielten Einkommens abhängig war. Arbeitslosenhilfe konnte nur beziehen, wer seit Verlust seines Arbeitsplatzes arbeitsuchend war. Benachteiligt war der relativ kleine Kreis, der aufgrund von Phasen ohne Erwerbstätigkeit bzw. -fähigkeit durch Krankheit, Kindererziehung, Pflege etc. in das System der Sozialhilfe »rutschte«. Diese Ungleichbehandlung war vor allem deshalb ungerechtfertigt und systemwidrig, da beide Leistungen – Arbeitslosenhilfe ebenso wie Sozialhilfe – steuerfinanziert waren. Die Arbeitslosenhilfe war also eine versicherungsrechtlich begründete, aber steuerfinanzierte Leistung – und folglich ordnungspolitisch äußerst widersprüchlich. Mit diesen ordnungspolitischen Widersprüchen räumt die Agenda 2010 mit der Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialhilfe auf. Zudem führt sie zu einer gerechteren Gestaltung von Sozialleistungen. Insbesondere die früheren Bezieher von Sozialhilfe stellen sich durch die mit Hartz IV eingeführten Leistungen – wie bspw. höhere Hinzuverdienstmöglichkeiten, Aufnahme in die GKV, Zugang zu den meisten arbeitsmarktpolitischen Leistungen des SGB III – deutlich besser als unter dem alten Sozialhilferegime.

\* Otto Kentzler ist Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war aus ordnungspolitischer Sicht längst überfällig. Sie führte zu einer klaren Abgrenzung der beitragsfinanzierten Versicherungsleistung Arbeitslosengeld von der steuerfinanzierten, teils bedürftigkeitsorientierten Leistung Arbeitslosenhilfe. Damit wurde der Grundsatz anerkannt, dass die Finanzierung der Bedürftigkeit bei Langzeitarbeitslosigkeit keine Aufgabe der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung, sondern als sozialpolitische Aufgabe aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu realisieren ist.

Diese ordnungspolitisch richtige Trennung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sieht sich aber immer wieder fiskalischen Begehrlichkeiten ausgesetzt. Bereits mit der Einführung des Aussteuerungsbetrags, den die BA als Strafzahlung für jeden Übertritt vom Arbeitslosengeld zum Arbeitslosengeld II an den Bundeshaushalt zu zahlen hat, wurde dieser Grundsatz durchbrochen. Zwar wird mit dem jüngst verabschiedeten Sechsten Gesetz zur Änderung des SGB III diese verfassungsrechtlich äußerst bedenkliche Regelung abgeschafft. Als Substitut wird jedoch der Eingliederungsbeitrag eingeführt, der die BA verpflichtet, sich in Höhe von 50% an den steuerfinanzierten Verwaltungs- und Eingliederungsaufwendungen für SGB-II-Leistungsempfänger zu beteiligen. Damit werden leider erneut und systemwidrig die Beitragszahler zur Finanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit herangezogen.

### **Die Agenda 2010 und das Arbeitslosengeld**

Ein zentraler arbeitsmarktpolitischer Bestandteil der Agenda 2010 war die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere. Jahrzehntelang – bis in die achtziger Jahre hinein – lag die Bezugsdauer für alle Versicherten altersunabhängig bei zwölf Monaten. Die unter Sozialminister Blüm erfolgte Verlängerung der Bezugsdauer auf 32 Monate für Ältere war nur in geringerem Maße eine sozialpolitisch motivierte Wohltat. Vielmehr standen fiskalische Gründe im Vordergrund, da der Bundesfinanzminister die aufgrund der zunehmenden Zahl von Langzeitarbeitslosen steigenden Ausgaben für die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe auf die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung abwälzen wollte.

Folge der deutlichen Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in den achtziger Jahren sowie verschiedener Brücken in die Frühverrentung (z.B. Altersteilzeit, 58er Regelung, geringe Rentenabschläge bei einem vorzeitigen Renteneintritt) war eine rasch sinkende Erwerbsbeteiligung Älterer, die sich in den neunziger Jahren manifestierte. Der dann mit dem Konzept »Jung für Alt« erhoffte Rückgang der Arbeitslosigkeit trat jedoch nicht ein. Dies lag vor allem daran, dass nur wenige Stellen ausgeschiedener Älterer mit Jüngeren wieder besetzt wurden. Die Altersteilzeit wurde somit insbesondere bei größeren Unternehmen zum lohnenden Instrument des Personalabbaus, finanziert von der Gesamt-

heit der Steuer- und Beitragszahler und damit auch der vielen kleinen Unternehmen des Handwerks, die wissend um die Bedeutung älterer Mitarbeiter für den Unternehmenserfolg diesem Irrweg der Frühverrentung nie gefolgt sind!

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für die unter 55-Jährigen einheitlich auf zwölf Monate reduziert. Weiterhin privilegiert blieben ältere Arbeitnehmer über 55 Jahre, die 18 Monate Arbeitslosengeld beziehen können. In der Diskussion um die Verlängerung des Arbeitslosengeldes bleibt dies meist unerwähnt, ebenso wie die Tatsache, dass der Übergang von Arbeitslosengeld zu Hartz IV ohnehin finanziell abgedeckt wird. So erhalten Arbeitslose, die zuvor Arbeitslosengeld bezogen haben, derzeit noch immer für zwei Jahre einen degressiv gestaffelten Überbrückungszuschuss zu den Leistungen nach Hartz IV. Daraus resultiert für Ältere eine Dauer von insgesamt 42 Monaten seit Beginn der Arbeitslosigkeit, bis vollständig Hartz IV greift.

In den letzten Jahren hat sich die Situation für Ältere am Arbeitsmarkt umgekehrt: Ihre Beschäftigungsquote steigt stetig. Die Reformen der Agenda 2010, der Abbau der o.g. Frühverrentungsanreize, der gestiegene Druck zur Arbeitsaufnahme durch Hartz IV sowie die positive wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren haben dazu beigetragen, dass die Erwerbsbeteiligung Älterer deutlich angestiegen ist. Das EU-Ziel für 2010, eine Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen von 50%, überschreitet Deutschland bereits 2007 mit rund 52% – ausgehend von einem Niveau von nur 36% Mitte der neunziger Jahre. Wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen immer wieder, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen und der Dauer der Arbeitslosigkeit besteht. Der wesentliche Grund liegt in der Aktivierungswirkung kurzer Bezugsdauern. Je kürzer die Bezugsdauer, desto zügiger bemühen sich Arbeitslose um eine Beschäftigung und desto eher sind sie bereit, ihre zum Teil aufgrund von Senioritätsprivilegien überhöhten Lohnerwartungen zu senken. Dass diese positiven arbeitsmarktpolitischen Wirkungen in der aktuellen politischen Debatte kaum kommuniziert wurden, ist in höchstem Maße bedauerlich.

### **Das verkannte solidarische Element in der Arbeitslosenversicherung**

Die jüngste Debatte um die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere hat dem Ansehen der Arbeitslosenversicherung in der Öffentlichkeit ungerechtfertigterweise Schaden zugefügt. Es wurde der Eindruck vermittelt, die Beiträge langjährig Versicherter würden verpuffen, ohne dass die Betroffenen selbst einen Nutzen daraus ziehen könnten. Es wurde verkannt und in der Öffentlichkeit auch nicht vermittelt, dass die Arbeitslosenversicherung in Deutschland kein Sparmodell, sondern eine Risikoversiche-

rung ist. Entsprechend entsteht auch kein Anspruch auf Auszahlung der Beiträge. Ein Leistungsanspruch entsteht – wie bei der Krankenversicherung – ausschließlich im Schadensfall, d.h. dem Verlust eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses. Wie bei anderen Risikoversicherungen auch müssen stets für alle Versicherten die gleichen Bedingungen gelten. So erhalten in der Krankenversicherung auch nicht Ältere höhere Leistungen bei derselben Erkrankung; dies wäre versicherungsmathematisch absurd. Die Bezugsdauer in einen Zusammenhang zur Dauer der Beitragszahlungen zu stellen, durchbricht aber das wesentliche Prinzip einer Risikoversicherung.

Dass die Arbeitslosenversicherung in Deutschland wesentliche solidarische Elemente in sich trägt, ist unumstritten und sinnvoll. Ein zentrales solidarisches Element in der Arbeitslosenversicherung ist der Ausgleich von Arbeitslosen mit langen Versicherungsdauern und Arbeitslosen mit kurzen Versicherungsdauern – und zwangsläufig auch eine gewisse Umverteilung zwischen Jung und Alt. Mit einer Verlängerung der Bezugsdauer für ältere Arbeitslose wird dieses wichtige solidarische Element der Arbeitslosenversicherung unterlaufen. Die im Wesentlichen altersunabhängigen Bezugsdauern ermöglichen derzeit noch jungen Arbeitnehmern trotz ihrer relativ kurzen, versicherungsmathematisch kalkuliert nicht ausreichenden Beitragszeiten, bereits nach zwei Jahren Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung zu erwerben. Denn nach überschlägigen Berechnungen müsste ein alleinstehender Durchschnittsverdiener etwa 15 Jahre (bei einem Beitragssatz von 4,2% bzw. 20 Jahre bei einem Beitragssatz von 3,3%) in die Arbeitslosenversicherung einzahlen, um einen zwölfmonatigen Leistungsanspruch zzgl. der Sozialversicherungsbeiträge zu »finanzieren«. Und hierbei bleiben die sonstigen versicherungsfremden Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die durch die BA finanziert werden und ca. 40% der Gesamtausgaben umfassen, noch außer Betracht. Kaum ein privates Versicherungsunternehmen wäre bereit, auf dieser Basis eine vergleichbare Arbeitslosenversicherung anzubieten.

## Fazit

Ist die Agenda 2010 nun ein Fortschritt oder eher ein Rückschritt? Wie jedes politische Programm handelt es sich sicherlich nicht um »in Stein gehauene zehn Gebote«, die unabänderlich sind. An den damit auf den Weg gebrachten Strukturveränderungen – insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II als auch die Reformen in der Arbeitslosenversicherung – darf aber gleichwohl nicht gerüttelt, und sie dürfen nicht weiter zum Gegenstand sozialpolitischer Profilierung gemacht werden. »Sozial ist, was Arbeit schafft« – dieser Kerngedanke der Agenda 2010 muss weiterhin die Leitlinie für Reformen am Arbeitsmarkt sein.

Die jüngsten von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten Reformen auf dem Arbeitsmarkt werden dieser Zielsetzung jedoch nicht mehr gerecht. Nicht nur die beschlossene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere wird die Beschäftigungschancen Älterer mindern und nicht verbessern. Gleiches gilt für die von der Bundesregierung beschlossene Schaffung eines dritten Arbeitsmarktes in Form eines Beschäftigungszuschusses für 100 000 Langzeitarbeitslose. Wenn wissenschaftliche Evaluierungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Ende der neunziger Jahre bereits eindeutig belegen, dass die Teilnahme an ABM die Chancen auf reguläre Arbeit vermindert anstatt erhöht, so wird dies erst recht für die mit dem Beschäftigungszuschuss geförderten schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen gelten. Faktisch werden diese in dauerhaft massiv geförderte künstliche Beschäftigungsverhältnissen abgeschoben, ohne dass eine Rückkehr auf den ersten, regulären Arbeitsmarkt zu erwarten ist. Öffentlich geförderte Beschäftigung schafft keine Arbeit, sondern vermindert die Beschäftigungschancen der geförderten Teilnehmer und führt regelmäßig zur Verdrängung regulärer Arbeitsplätze – wie die vielen leidvollen Erfahrungen des Handwerks mit ABM und Ein-Euro-Jobs zeigen.

Diese Aufblähung künstlicher Beschäftigung widerspricht nicht nur dem Geist der Agenda 2010, sondern auch der von der Bundesregierung selbst gemachten Ankündigung, den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten bis Ende dieses Jahres grundlegend zu bereinigen und abzubauen. Angesichts der zahlreichen neuen Instrumente, die alleine in diesem Jahr in das SGB III eingebracht wurden, könnte die Kluft zwischen politischer Ankündigung und gesetzgeberischer Wirklichkeit nicht größer sein. Dabei hat die Agenda 2010 bereits aufgezeigt, wie der Irrweg einer sich in Aktionismus verlierenden aktiven Arbeitsmarktpolitik verlassen werden sollte. Es gilt, die Bundesagentur für Arbeit von den Fesseln gesetzlich detailliert festgeschriebener arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu befreien und dafür den Arbeitsagenturen vor Ort einen weiten Ermessensspielraum für die Festlegung und Durchführung arbeitsmarktpolitischer Leistungen einzuräumen. Der von der Bundesagentur konsequent verfolgte Ansatz der Wirkung und Wirtschaftlichkeit ist die beste Gewähr dafür, dass es zu einem effizienten Mitteleinsatz kommen wird.

Vertrauen in die arbeitsplatzschaffende Wirkung der sozialen Marktwirtschaft, Vertrauen in eine auf die Kernleistungen zurückgeführte Arbeitslosenversicherung, Vertrauen in eine im Wettbewerb stehende, effizient arbeitende Bundesagentur für Arbeit – dieses Vermächtnis der Agenda 2010 ist die unverändert gültige Richtschnur für künftige Reformen am Arbeitsmarkt.



Thomas K. Bauer\*

## Ungerechte Gerechtigkeit

Am 16. November 2007 hat der Bundestag mit der Mehrheit von Union und SPD die Verlängerung des Arbeitslosengeldes I (Alg I) für Ältere beschlossen. Mit dieser Verlängerung steigt die Bezugsdauer von Alg I für über 50-Jährige Arbeitslose mit mindestens 30 Beitragsmonaten auf 15 Monate, für über 55-Jährige mit mindestens 36 Versicherungsmonaten auf 18 Monate und für über 58-Jährige mit mindestens 48 Versicherungsmonaten auf 24 Monate. Die Verlängerung des Alg I stellt einen weiteren Schritt in einer Reihe von Veränderungen der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose dar. Bis Ende 1984 wurde das Arbeitslosengeld für alle gemeldeten Arbeitslosen für maximal zwölf Monate gewährt. Von 1985 bis 1987 wurde die Bezugsdauer für Ältere unter der Regierung von Kanzler Kohl sukzessive verlängert. Ab Juli 1987 konnten Arbeitslose ab einem Alter von 43 Jahren bis zu 18 Monate, ab einem Alter von 44 Jahren bis zu 22, mit Vollendung des 49. Lebensjahrs bis zu 26 und mit 55 Jahren gar bis zu 32 Monate lang Arbeitslosengeld beziehen.

Mit dem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren wurden diese Regelungen teilweise wieder zurückgenommen. Ab 1997 hatten nur noch über 57-Jährige Anspruch auf bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld. Im Umfeld der Agenda 2010 und den damit verbundenen Hartz-Gesetzen kam es dann zu einer einschneidenden Verkürzung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld. Mit Wirksamkeit zum 1. Februar 2006 hatten nur noch über 55-Jährige Arbeitslose Anspruch auf verlängerte Bezugszeiten. Sie konnten bis zu 18 Monate lang Alg I erhalten. Mit der jetzigen Entscheidung wurde diese Verkürzung allerdings relativ rasch wieder zurückgenommen.

\* Prof. Dr. Thomas K. Bauer ist Mitglied des Vorstandes des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und lehrt an der Ruhr-Universität Bochum.

## Soziale Gerechtigkeit?

Wie so häufig in diesen Tagen wird die Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland als Begründung für diese Maßnahme herangezogen. Mit der Gesetzesänderung – so die Vertreter der Koalition – würde dem Umstand Rechnung getragen, dass Ältere stärker von Arbeitslosigkeit bedroht seien als Jüngere. Es wäre nur gerecht, wenn diejenigen, die lange in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hätten, länger das im Vergleich zu Alg II höhere Alg I beziehen könnten. Bereits die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in den achtziger Jahren wurde vom damaligen Arbeitsminister Blüm mit der Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit begründet. Damals dürften aber eher finanzpolitische Gründe für diese Maßnahme ausschlaggebend gewesen sein. Aufgrund der längeren Finanzierung des Arbeitslosengeldes durch die Beitragszahler wurden insbesondere Einsparungen bei der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe realisiert. Diese eingesparten Mittel konnten wiederum in die notleidende Rentenversicherung umgeleitet werden.

Diesmal sind jedoch nicht finanzielle Nöte und die trickreiche Verschiebung von Steuermitteln in unterschiedliche Sozialversicherungskassen für den Beschluss verantwortlich. Es drängt sich vielmehr der Verdacht auf, dass er überwiegend auf opportunistisches Verhalten der verantwortlichen Politiker zurückzuführen ist, die sich angesichts einer sich differenzierenden Parteienlandschaft und anstehender Wahlen ein soziales Profil geben wollen, um so ihre Wahlchancen zu verbessern.

## Man schadet denjenigen, denen man helfen möchte, ...

Wirtschaftswissenschaftler haben die neuerliche Verlängerung des Alg I für Ältere nahezu einhellig als arbeitsmarkt- und ordnungspolitischen Sündenfall verurteilt. Dem Stand der arbeitsökonomischen Literatur zufolge führt eine Verlängerung der Bezugszeiten – unabhängig von dem gewählten theoretischen Modellrahmen – zu einer durchschnittlich längeren Arbeitslosigkeitsdauer und damit zu einer höheren durchschnittlichen Arbeitslosigkeit. Intuitiv kann dieses Ergebnis darauf zurückgeführt werden, dass bei gegebener Lohnersatzrate eine Verlängerung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld zu einer Verringerung der Kosten einer längeren Stellensuche führt, bzw. zu einer Verringerung der Kosten, die mit der Ablehnung eines Stellenangebots und der Suche nach einer besseren Stelle verbunden sind. Aufgrund dieser geringeren Kosten erhöht sich der Anreiz, nicht unmittelbar ein Stellenangebot anzunehmen, sondern länger nach einer Stelle zu suchen.

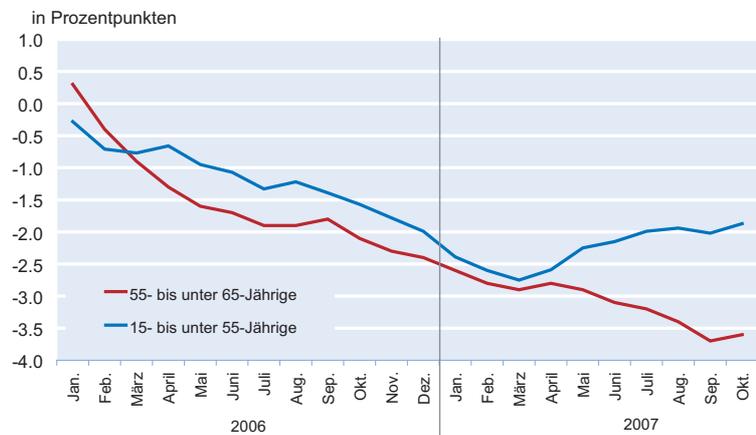
Volkswirtschaftlich kann eine nicht zu knapp bemessene Dauer der Gewährung von Arbeitslosengeld jedoch durch-

aus sinnvoll sein, wenn damit eine bessere Zuordnung der Arbeitslosen auf Stellen verbunden ist, die ihren jeweiligen Fähigkeiten entsprechen. Diese Effizienzgewinne fallen insbesondere zu Beginn einer Arbeitslosigkeitsperiode an, nehmen jedoch mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer ab. Ihnen stehen darüber hinaus Humankapitalverluste gegenüber, die mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer stark an Bedeutung gewinnen. Daher sollte aus theoretischer Sicht Arbeitslosengeld nicht zu lange gewährt werden, um eine möglichst schnelle Wiederaufnahme einer Beschäftigung zu befördern.

Können diese theoretischen Überlegungen auch empirisch bestätigt werden? Vertreter einer Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I behaupten häufig, dass der beobachtete Rückgang der Arbeitslosigkeit ausschließlich der guten konjunkturellen Situation geschuldet sei – die Reformen hätten jedoch keinen ursächlichen Effekt auf die Arbeitslosigkeit gehabt. Im Rückkehrschluss müsse man mit der beschlossenen Verlängerung der Bezugsdauer von Alg I für Ältere keinen Anstieg der Arbeitslosigkeit der begünstigten Personengruppe befürchten. Dieses Argument kann mit den vorliegenden aggregierten Arbeitslosigkeitsdaten für ein jedes Land für sich genommen nur schwer entkräftet werden. Mit solchen Daten ist es empirisch unmöglich, den Anteil des Rückgangs der Arbeitslosigkeit, der auf die Konjunktur zurückzuführen ist, von dem Anteil zu trennen, der sich in Folge der Arbeitsmarktreformen ergeben hat. Eine derartige Analyse wird darüber hinaus dadurch erschwert, dass mit der Veränderung des SGB II eine intertemporale Analyse über einen längeren Zeitraum – insbesondere für verschiedene Altersgruppen – erschwert wird.<sup>1</sup>

Trotz dieser Probleme lässt sich doch schließen, dass dieses Argument wenig plausibel ist. Verfechter der Hypothese eines ausschließlich konjunkturellen Rückgangs der Arbeitslosigkeit müssten erklären, warum schon kurz nach Inkrafttreten der Arbeitsmarktreformen ein spürbarer Rückgang der Erwerbslosigkeit von Älteren und Langzeitarbeitslosen beobachtet werden konnte – also zu einer Zeit, in der ein Konjunkturaufschwung noch lange nicht sichtbar war (vgl. Abb. 1). Darüber hinaus müssten sie plausibel erklären, welche besonderen Eigenschaften der derzeitigen konjunkturellen Entwicklung dazu führen, dass insbesondere die Nachfrage nach älteren Arbeitskräften vergleichsweise stark angestiegen ist. Seit März 2006 ist ein im Vergleich zu den 15- bis unter 55-Jährigen stärkerer Rückgang

**Abb. 1**  
Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahresmonat



Quelle: Angaben der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des Autors. Die Arbeitslosenquoten werden auf der Basis einer aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen berechneten Bezugsgröße ermittelt. Dabei wird die Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen im Juni des Jahres  $t - 1$  für das gesamte Jahr  $t$  als Nenner verwendet.

der Arbeitslosenquote der über 55-Jährigen zu verzeichnen. Im September 2007 verringerte sich die Arbeitslosenquote der 55- bis unter 65-Jährigen um 3,7 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahresmonat, die der 15- bis unter 55-Jährigen jedoch nur um 2,0 Prozentpunkte (vgl. Abb. 1). Schließlich haben die bisher vorliegenden wissenschaftlichen Evaluationen der Hartz-Gesetze durch unabhängige Forschungseinrichtungen gezeigt, dass einige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (insbesondere Weiterbildungsmaßnahmen, das Überbrückungsgeld sowie die Existenzgründer- und Eingliederungszuschüsse) positive Wirkungen haben.<sup>2</sup>

Selbst wenn man auf Daten verschiedener Länder oder auf Individualdaten zurückgreifen kann, ist die Identifikation des kausalen Effektes einer Verlängerung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen auf die Arbeitslosigkeit bzw. deren Dauer ein schwieriges Unterfangen. Wie bei jeder empirischen Analyse in den Sozialwissenschaften besteht das Problem, dass man für die Schätzung dieses kausalen Effektes die sog. kontrafaktische Situation beobachten müsste, d.h. die Höhe der Arbeitslosigkeit oder Arbeitslosigkeitsdauer, die entstanden wäre, hätte es die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nicht gegeben. Diese Situation kann jedoch nicht beobachtet werden. Da in den Sozialwissenschaften Experimente – wie bspw. in den Naturwissenschaften – zumeist nicht durchgeführt werden können, muss diese Situation daher unter Verwendung von mehr oder weniger plausiblen Annahmen (sog. Identifikationsannahmen) aus den vorliegenden Daten konstruiert werden. Die Verwendung unterschiedlicher Annahmen kann jedoch

<sup>1</sup> Insbesondere sind die Arbeitslosenquoten ab 2005 nur schwer mit denjenigen vor 2005 vergleichbar. Zur Problematik der Arbeitsmarktstatistik im Umfeld der Einführung des SGB II vgl. Bundesagentur für Arbeit (2004).

<sup>2</sup> Einen Überblick der Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik liefert das Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007).

wiederum zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die vorliegende empirische Evidenz zu den Effekten einer verlängerten Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zu differierenden Ergebnissen gelangt.

Trotz dieser konzeptionellen Probleme lassen sich empirisch abgesicherte Erkenntnisse der Wirkungen einer Verlängerung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen gewinnen, wenn verschiedene empirische Studien unter Verwendung unterschiedlicher Identifikationsannahmen, Daten und/oder für verschiedene Zeiträume oder Analysen mit den plausibelsten Identifikationsannahmen tendenziell zu ähnlichen Ergebnissen kommen. In beiden Fällen ist die Schlussfolgerung aus den einschlägigen empirischen Studien vergleichsweise eindeutig: Eine Verlängerung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld führt zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeitsdauer bzw. Arbeitslosigkeit. Vor dem Hintergrund dieser Evidenz kann durchaus bezweifelt werden, dass der Beschluss des Bundestages vom 16. November 2007 wirklich zu einer Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit führt. Vielmehr muss man davon ausgehen, dass man mit der neuerlichen Verlängerung der Bezugszeiten des Alg I für Ältere gerade denjenigen schadet, denen man helfen möchte, da man auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse davon ausgehen muss, dass aufgrund dieser Maßnahme ausgerechnet in dieser Personengruppe die Arbeitslosigkeit ansteigt.

### **... gefährdet die Wirksamkeit anderer Politikmaßnahmen, ...**

Weitere Argumente legen nahe, dass die Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht als politische Fehlentscheidung eingestuft werden muss. Zum einen gefährdet der Beschluss die Wirksamkeit anderer Politikmaßnahmen. Die Wirksamkeit der Maßnahmen der Arbeitsmarktreformen, die im Umfeld der Agenda 2010 umgesetzt wurden, hängt essenziell vom Prinzip »Fördern und Fordern« ab. Schwächt man eine Seite dieses Prinzips, gefährdet man die Wirksamkeit der anderen Seite. Es ist daher zu bezweifeln, dass eine verstärkte Verpflichtung der Älteren zur Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die negativen Auswirkungen einer Verlängerung der Bezugszeiten kompensieren kann.

Darüber hinaus wäre es naiv, davon auszugehen, dass sich die Unternehmen bei einer konjunkturellen Abschwächung – die mit Sicherheit irgendwann kommen wird – nicht wieder vermehrt von ihren älteren Mitarbeitern verabschieden werden, um einen »sozialverträglichen« Abbau ihrer Beschäftigung vorzunehmen. Dies würde wohl, wie schon in der Vergangenheit, bei der nächsten Konjunkturabschwächung zu einem überproportionalen Anstieg der Arbeitslosigkeit Äl-

terer und einem Anstieg der Frühverrentung führen (vgl. bspw. Lüdemann und Wilke 2004). Dadurch würden wiederum alle Bemühungen konterkariert, angesichts des demographischen Wandels und der damit erwarteten Probleme für die Rentenversicherung die durchschnittliche Lebensarbeitszeit zu verlängern. Der Hinweis auf mögliche politische Maßnahmen, die eine derartige Reaktion der Unternehmen verhindern können, ist unglaubwürdig, da es nahezu unmöglich ist, derartige Maßnahmen effektiv durchzusetzen.

### **... unterschätzt die Kosten ...**

Fakt ist jedenfalls, dass die Kosten einer Verlängerung der Bezugszeiten des Alg I bezahlt werden müssen. Dabei kann man nur dann von den geschätzten Kosten in Höhe von lediglich ca. 1 Mrd. € ausgehen, wenn man eine mögliche Erhöhung der Arbeitslosigkeit, die eine Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I aller Wahrscheinlichkeit zur Folge haben wird, unter den Tisch fallen lässt. Berücksichtigt man die potentiellen indirekten Kosten, wie bspw. die Kosten einer höheren Frühverrentungsquote, sowie die möglichen Opportunitätskosten, d.h. den Verzicht auf mögliche positive Beschäftigungseffekte, die mit einer alternativen Verwendung der Mittel erzielt werden könnten, fallen die Kosten dieser politischen Entscheidung eindeutig höher aus. Die Kosten der Verlängerung der Bezugsdauer von Alg I sollen größtenteils von der Bundesagentur für Arbeit aufgebracht werden. Somit werden die Kosten überwiegend von den jetzt Arbeitslosen, für die entsprechend weniger Geld für Eingliederungsmaßnahmen zur Verfügung stehen werden, und den Beitragszahlern getragen, denen eine entsprechende Beitragssenkung vorenthalten wird.

### **... und begeht einen ordnungspolitischen Fehler**

Schließlich muss die Entscheidung auch aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnt werden. Die Arbeitslosenversicherung ist – ähnlich zu einer Feuer- oder Kfz-Versicherung – eine Risikoversicherung, bei der die Leistungen im Schadensfall (der Arbeitslosigkeit) unabhängig von der Dauer der Beitragszahlungen gewährt werden. Die Verlängerung der Bezugsdauer von Alg I für Ältere widerspricht diesem grundlegenden Prinzip einer Risikoversicherung. Dabei unterscheidet sich die Versicherung gegen den Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit jedoch in wichtigen Teilen von privaten Risikoversicherungen, die dazu führen, dass private Versicherungsunternehmen eine Arbeitslosenversicherung niemals anbieten würden. Sie muss daher vom Staat bereitgestellt werden. Aufgrund dieser Unterschiede ist es auch vollkommen verfehlt, die Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I mit einer Prämie zu vergleichen, die gewährt wird, wenn

der Versicherte lange Beiträge gezahlt hat, ohne dass der Schadensfall eingetreten ist.

Ein derartiger Vergleich hinkt aus mehreren Gründen. Bei einer privaten Risikoversicherung, wie der Kfz-Versicherung, kann der Versicherte durch entsprechendes Verhalten, etwa durch eine vorsichtige Fahrweise, die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadenfalls beeinflussen. Bei der Arbeitslosigkeit ist dies nicht der Fall, sofern man davon ausgeht, dass Personen üblicherweise nicht durch eigenes Verschulden arbeitslos werden. Die Bindung der Dauer des Bezugs von Alg I an die geleisteten Beitragszahlungen muss daher als höchst unsolidarisch eingestuft werden. Darüber hinaus würde bei der Arbeitslosenversicherung die Prämie gerade dann ausbezahlt, wenn ein Dritter den Schadensfall herbeiführt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Unternehmen die verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere in Verbindung mit den gesetzlichen Regelungen zur Frühverrentung verwenden, um eventuell notwendige Anpassungen ihrer Beschäftigung durch verstärkte Entlassungen von Älteren vorzunehmen, da dies als ein vergleichsweise sozialverträglicher Beschäftigungsabbau angesehen wird. Eine private Risikoversicherung würde eine derartige Möglichkeit niemals zulassen. Man kann sich kaum vorstellen, dass bei einer Feuerversicherung im Schadensfall zusätzlich zur Erstattung der Schäden eine Prämie ausbezahlt wird, wenn ein Dritter das Haus angezündet hat.

## Fazit

Als neutraler Beobachter kann man den Reflex durchaus verstehen, bei vollen Kassen einer wichtigen Wählerklientel Geschenke zu machen. Sowohl aus arbeitsmarkt- als auch aus ordnungspolitischer Sicht muss jedoch die Entscheidung, die mögliche Bezugsdauer von Alg I für Ältere zu verlängern, als Fehlentscheidung eingestuft werden. Man kann den verantwortlichen Politikern nur wünschen, dass die Wähler nicht realisieren werden, dass ihnen damit ein Bärendienst erwiesen wird. Denn aller Voraussicht nach schadet man mit dieser Entscheidung gerade denjenigen, denen man mehr soziale Gerechtigkeit zukommen lassen möchte.

## Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2004), *Sonderbericht der Bundesagentur für Arbeit – Jahreswechsel 2004/2005*, Nürnberg.  
Lüdemann, E. und R.A. Wilke (2004), *Wie kann die Arbeitslosigkeit von Älteren reduziert werden? – Eine Erfolgsgeschichte aus Finnland*, ZEW Mannheim, <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/Fruhverrentung.pdf>.  
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/2008*, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>.

# Industriennahe Technologiepolitik in China – Gefahr für die technologische Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands?

Michael Reinhard, Markus Taube\* und Caterina Wasmer\*\*

Im Januar 2006 setzte die chinesische Regierung einen auf 15 Jahre ausgelegten Wissenschafts- und Technologieplan in Kraft, der die Technologieintensität des Landes bis 2020 verdoppeln und es in die Lage versetzen soll, bis 2050 zu einer weltweit führenden Forschungs- und Technologienation aufzusteigen. Dabei soll die Abhängigkeit von importierter Technologie auf einen Anteil von 30% reduziert werden. Die Reaktionen hierauf sind unterschiedlich: Sie reichen von der eher nüchternen Feststellung, dass nunmehr auch Schwellenländer wie China und Indien technologiebasierte Wachstumsstrategien realisieren wollen bis hin zu Befürchtungen über einen »Techno-Nationalismus«, der aufgrund der Größe dieser Länder im Westen als ökonomische Bedrohung wahrgenommen wird (vgl. Kang und Segal 2006). Im Folgenden werden einige zentrale Implikationen der gegenwärtigen Technologiepolitik der chinesischen Regierung anhand dreier Leitfragen diskutiert: Wie ist die chinesische Technologiepolitik hinsichtlich ihrer Ziele und Instrumente zu beurteilen? Welche Auswirkungen sind für die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Innovationssystems zu erwarten? Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die deutsche Technologiepolitik ziehen?<sup>1</sup>

Das Anfang 2006 in Kraft getretene »Medium to Long-term Program on Technological and Scientific Development (MLP)« bezeichnet das zentrale strategisch-programmatische Dokument zur Ausgestaltung der chinesischen Forschungs- und Innovationslandschaft bis zum Jahr 2020. Das MLP steht in einer langen Reihe strategischer Pläne, die die Entwicklung des chinesischen Innovationssystems zum Ziel hatten. Zwischen 1982 und 2004 sind insgesamt elf strategische Pläne initiiert worden, die sowohl den Auf- und Ausbau der Forschungs- und Entwicklungsstrukturen als auch die Akteure in den verschiedenen Phasen des Forschungs- und Innovationsprozesses unterstützen sollten. Ziel ist, China bis zum Jahr 2020 in eine innovationsorientierte Gesellschaft zu transformieren und das Land bis 2050

zum Weltführer in Wissenschaft und Technik aufzubauen. Mit Hilfe indigener, also eigenständiger Innovationsleistungen soll China führende Positionen in den neuen, wissenschaftsbasierten Industrien einnehmen. Zu diesem Zweck sollen die nationalen Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) von 1,34% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2005 auf über 2,5% des BIP 2020 angehoben werden. Der Beitrag des technologischen Fortschritts zum Wirtschaftswachstum soll auf bis zu 60% ansteigen, während die Abhängigkeit von ausländischen Technologieimporten auf unter 30% geführt werden soll. Bis zum Jahr 2020 soll China außerdem im Hinblick auf die Anzahl der in chinesischer Hand befindlichen Patentrechte und in der Zahl der internationalen Veröffentlichungen zu den fünf führenden Nationen gehören.

\* Prof. Dr. Markus Taube ist Direktor des Instituts für Ostasienwissenschaften und hat den Lehrstuhl des Instituts für Ostasienwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen inne.

\*\* Caterina Wasmer ist Mitarbeiterin am Lehrstuhl für internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Duisburg-Essen.

<sup>1</sup> Die dem Artikel zugrunde liegende Studie wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie gemeinsam von ifo Institut für Wirtschaftsforschung und THINK!DESK China Research & Consulting erstellt und unter dem Titel »Industriennahe Forschungs- und Technologiepolitik der chinesischen Regierung« in der Reihe ifo Forschungsberichte, Nr. 37, veröffentlicht. Die Studie basiert zum einen auf einer ausführlichen Analyse der einschlägigen chinesischen und westlichen Literatur und zum anderen auf zwei Feldforschungsphasen in China mit insgesamt über 40 Interviewpartnern aus Ministerien, Unternehmen und Hochschulen.

Die Formulierung dieser hoch ambitionierten Ziele erfolgt keineswegs aus einer Position der Stärke heraus, sondern stellt sich bei näherer Betrachtung als ein aus der Not geborener Versuch zur Mobilisierung nationaler Kräfte dar. Die chinesische Regierung hat sich das Ziel gesetzt, im Zeitraum zwischen 2000 und 2020 das BIP des Landes zu vervierfachen und die Gesellschaft in »bescheidenen Wohlstand« zu führen. Im Rahmen dieses Wachstums- und Entwicklungsprozesses sollen zudem einerseits die regionalen Einkommens- und Wohlfahrtsunterschiede reduziert und andererseits der Verbrauch

von Ressourcen und die Belastung der Umwelt mit Schadstoffen nur deutlich unterproportional ansteigen. Die Energieintensität der volkswirtschaftlichen Leistungserbringung soll halbiert werden. Genau diese Zielparameter sind nun aber während der ersten fünf Jahre der 20-jährigen Planperiode (10. Fünf-Jahresplan, 2001–2005) dramatisch verfehlt worden.

### Defizite des chinesischen Innovationssystems

Dass die chinesische Regierung auch von ihrem bisherigen forschungspolitischen Planungssystem abweicht und mit dem MLP eine Art technologischen Masterplan vorgelegt hat, lässt darauf schließen, dass die existierenden Pläne bislang nicht die Wirkungen erzielt haben, die man erreichen wollte. Insbesondere können drei Schwachpunkte identifiziert werden (vgl. Cao et al. 2006)

- Trotz des starken Ausbaus der Wissenschaftseinrichtungen und der massiven Steigerung des Forschungspersonals sind die Leistungen des Wissenschaftssystems hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Viele der besten Köpfe machten ihre Karriere im Ausland, und diejenigen, die zurückkamen, erfüllten oftmals nicht die in sie gesetzten Erwartungen. Zwar hat sich der Output an wissenschaftlichen Artikeln stark erhöht, doch ihre Relevanz, gemessen an der Zahl der Zitationen, ist relativ gering.
- Die Innovationsleistung der Industrie ist weithin schwach geblieben, auch wenn die Patentaktivitäten in den vergangenen Jahren stark zugenommen haben. Die Abhängigkeit von ausländischer Technologie ist in den letzten 20 Jahren permanent gewachsen. Die Fähigkeit, eigenständige Innovationen hervorzubringen, ist nach wie vor wenig ausgeprägt. Die schwache Innovationsleistung ist vor allem dort augenfällig, wo es um die Lösung drängender nationaler Probleme geht, z.B. in den Bereichen Energie, Wasserversorgung, Umweltschutz und Gesundheit. Bislang ist es nicht gelungen, diese gesellschaftlichen Bedarfsfelder auch nur annähernd mit einheimischer Technologie zu decken.
- Der vielleicht entscheidende Anstoß zur Forcierung der wissenschafts- und technologiepolitischen Anstrengungen kommt von der Verteidigungspolitik. Auch wenn China über Atomwaffen verfügt und international beachtete Erfolge in der Raumfahrt vorzuweisen hat, ist seine technologische Fähigkeit, Rüstungsgüter auf der Basis originärer FuE herzustellen, begrenzt. Ebenso wie in der zivilen Produktion basiert die moderne Rüstungstechnik primär auf importierter Technologie.

Auf der Grundlage dieser Problemanalyse wurde im MLP das Leitbild der Hervorbringung »eigenständiger Innovationen« und der Erzielung von »Durchbrüchen« als zentrales

Ziel der chinesischen Technologiepolitik formuliert. Zur Umsetzung wurden prioritäre Forschungs- und Handlungsfelder definiert, auf denen Wissenschaft und Wirtschaft tätig werden sollen. Dabei handelt es sich weitgehend um Wissenschafts- und Technologiegebiete, die auch in den fortgeschrittenen Industrieländern im Mittelpunkt des Interesses stehen.<sup>2</sup>

Auch das im MLP für die Förderung des nationalen Innovationssystems zur Verfügung stehende Instrumentarium ist mit den Förderansätzen Deutschlands und anderer Industrieländer vergleichbar. Im Unterschied zu Deutschland hat China jedoch ein umfangreiches System steuerlicher FuE-Förderung entwickelt. Es besteht aus Steuerfreibeträgen sowie -zulagen, Steuerbefreiung neu gegründeter High-Tech-Unternehmen, Abschreibungserleichterungen, Importzollbefreiung und Steuererleichterungen von Risikokapitalgesellschaften. Darüber hinaus werden innovative Unternehmen im Rahmen der öffentlichen Beschaffung gefördert. Betrachtet man die Ziel-Mittel-Struktur der industrienahen FuE-Förderung, so ist zunächst festzustellen, dass insbesondere das MLP ein zentrales Problem des chinesischen Innovationssystem ins Visier nimmt: die bislang geringe originäre Innovationsleistung des verarbeitenden Gewerbes.

Grundsätzlich sind die von der chinesischen FuE-Politik gewählten Instrumente geeignet, Innovationsdefizite abzubauen, lässt man generelle Argumente gegen die FuE-Förderung wie Mitnahmeeffekte und Rent-Seeking-Verhalten, wie sie auch in den Industrieländern diskutiert werden, außer Betracht. Die Kombination aus steuerlicher Förderung, FuE-Zuschüssen, Risikokapital- und Gründungshilfen, basierend auf einem massiven Ausbau des Wissenschafts- und Bildungssystems sowie der Grundlagenforschung, kann notwendige Impulse an die Akteure des Innovationssystems, insbesondere an die Unternehmen, geben.

### Stark wachsende FuE-Ressourcen

Die Ressourcen, die China für die Durchführung von FuE in Unternehmen und Forschungseinrichtungen einsetzt, sind im Vergleich zu Deutschland schon heute sehr hoch. Seit etwa einer Dekade hat das Land seine Ausgaben für Forschung und Entwicklung massiv ausgeweitet. Allein zwischen 2000 und 2005 erhöhten sich die *FuE-Ausgaben* durchschnittlich um gut 20% pro Jahr. (vgl. Tab. 1). In diesem Zeitraum überholte China Deutschland bezüglich der absoluten FuE-Ausgaben.<sup>3</sup> Nur Japan und die USA gaben 2005 noch mehr für FuE aus. Mittlerweile dürfte sich China hinter den USA an Japan vorbei auf Rang 2 vorgeschoben

<sup>2</sup> Fortgeschrittene Energietechnologie, fortgeschrittene Produktionstechnik, Weltraumtechnik, Biotechnologie, Informationstechnologie, Lasertechnologie, Neue Materialien.

<sup>3</sup> Gemessen in nominalen US-Dollar Kaufkraftparitäten.

**Tab. 1**  
**Entwicklung der FuE-Ressourcen in China**  
**im Vergleich zu ausgewählten Industrieländern 2000–2005**

	2000	2005	Durchschn. Veränd. in % p.a.
<b>1. FuE-Ausgaben gesamt</b> (in Mill. US-Dollar <sup>a)</sup> )			
China	44 774,5	115 196,9	20,8
Deutschland	51 572,5	62 493,2	3,9
Japan	98 783,0	130 745,4	5,8
USA	267 767,5	324 464,5	3,9
<b>2. FuE-Ausgaben</b> <b>gesamt/BIP (%)</b>			
China	0,90	1,34	
Deutschland	2,45	2,46	
Japan	3,04	3,33	
USA	2,74	2,62	
<b>3. FuE-Ausgaben der Unter-</b> <b>nehmen (in Mill. US-Dollar<sup>a)</sup>)</b>			
China	26 847,0	78 702,1	24,0
Deutschland	36 270,6	43 297,1	3,6
Japan	70 097,7	99 951,9	7,4
USA	200 006,7	225 984,0	2,5
<b>4. FuE-Ausgaben der</b> <b>Unternehmen/BIP (%)</b>			
China	0,54	0,91	
Deutschland	1,73	1,71	
Japan	2,16	2,54	
USA	2,05	1,82	
<b>5. Anzahl der Forscher (VZÄ)</b>			
China <sup>b)</sup>	695 062	1 118 698	10,0
Deutschland	257 874	271 119	1,0
Japan	647 572	704 949	1,7
USA	1 289 782	1 394 682	1,6
<b>6. Anzahl der Forscher pro</b> <b>1 000 Erwerbstätige</b>			
China <sup>b)</sup>	1,0	1,2	
Deutschland	6,6	7,0	
Japan	9,9	11,0	
USA	9,3	9,7	
<b>7. Anzahl der Forscher in</b> <b>Unternehmen (VZÄ)</b>			
China <sup>b)</sup>	353 843	696 413	14,5
Deutschland	153 120	165 019	1,5
Japan	421 363	481 496	2,7
USA	1 037 500	1 104 500	1,3

<sup>a)</sup> Nominale Kaufkraftparitäten. – <sup>b)</sup> Daten wegen weiter reichender Definition tendenziell überhöht. – BIP: Bruttoinlandsprodukt; VZÄ: Vollzeitäquivalente.

Quelle: OECD, ifo Institut.

haben. Werden die bisherigen Wachstumsraten beibehalten, dürfte das Land in absehbarer Zeit Platz 1 vor den USA einnehmen. Lediglich im Unternehmenssektor ist der Abstand zwischen USA und China gegenwärtig noch relativ groß. In dem betrachteten Zeitraum wuchsen die chinesischen FuE-Ressourcen etwa doppelt so schnell wie die gesamtwirtschaftliche Leistung des Landes. Die *FuE-Ausgabenintensität* stieg dadurch von 0,90% auf 1,34%. Sie liegt aber nach wie vor deutlich hinter den großen Industrieländern zurück. Deutschland und die USA hatten 2005 eine etwa doppelt so hohe FuE-Intensität wie China, Japan hatte sogar das zweieinhalbfache Intensitätsniveau.

Gemessen an der *Anzahl der Forscher* hatte China Japan schon im Jahr 2000 überholt. Im Vergleich zu Deutschland verfügte China 2005 über die vierfache Forscherzahl. Es ist nur noch eine Frage der Zeit, bis China mehr Forscher beschäftigt als die Vereinigten Staaten. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass die chinesischen Daten bezüglich der Forscherzahl überhöht sind, weil sie nicht, wie bei den anderen Ländern, auf Grundlage der Frascati-Definition, sondern der weiter gefassten UNESCO-Definition erhoben werden. Wie bei den FuE-Ausgaben ergeben sich auch beim Forschungspersonal völlig andere Relationen, wenn man im Ländervergleich die Größeneffekte eliminiert. Auf jeweils 1 000 Erwerbstätige entfallen in China bislang nur 1,2 Forscher, in Deutschland beträgt die entsprechende Forscherzahl 7,0, in den USA 9,7 und in Japan 11,0. Trotz der großbedingten hohen FuE-Ausgaben- und Forschervolumina befindet sich die FuE-Intensität Chinas somit auf einem relativ niedrigen Niveau, das sich teilweise unter dem Niveau anderer Entwicklungs- und Schwellenländer bewegt.<sup>4</sup>

Im Unternehmenssektor wuchsen die chinesischen FuE-Ausgaben noch stärker als im Land insgesamt. Dasselbe gilt für den Zuwachs an Forschern. Die gesamten nationalen FuE-Leistungen werden gegenwärtig zu etwa zwei Dritteln in Unternehmen erbracht, 20% entfallen auf außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und etwa 10% auf Hochschulen. Damit ist der Unternehmenssektor ähnlich stark in das nationale Innovationssystem involviert wie der Durchschnitt der OECD-Länder (68%) und Deutschland (69%). Dies lässt auf den ersten Blick darauf schließen, dass chinesische Unternehmen ähnlich FuE-basiert und damit letztlich auch innovativ sind wie die Unternehmen in

Industrieländern. Tatsächlich lassen aber tiefer gehende Analysen des chinesischen Innovationssystems diesen Schluss nicht zu. Sowohl Daten des chinesischen Ministeriums für Wissenschaft und Technologie (MOST) als auch Einschätzungen chinesischer Gesprächspartner sowie deutscher Unternehmen, die seit vielen Jahren in China produzieren, deuten darauf hin, dass der weitaus größte Teil der FuE-Ausgaben in China für konstruktive Entwicklungsaufgaben sowie für Weiterentwicklungen und Anpassungen bestehen-

<sup>4</sup> FuE-Ausgaben/BIP: Russland 1,1%, Slowenien 1,2%. Forscher/1 000 Erwerbstätige: Russland 7,1, Slowenien 4,3, Rumänien 2,3, Südafrika 1,6, Argentinien 2,2 (Quelle: OECD).

der Produkte aufgewendet werden. Grundlagenforschung wird innerhalb des Unternehmenssektors nahezu gar nicht durchgeführt. Auffällig ist aber, dass auch innerhalb der außeruniversitären Forschungsinstitute und der Hochschulen der Anteil der Mittel, die in den Bereich der Grundlagenforschung fließen, mit 12% respektive 23% relativ gering sind. Im Durchschnitt werden in China derzeit nur etwa 5% der nationalen FuE-Ausgaben für Grundlagenforschung verwendet, knapp ein Fünftel in angewandte Forschung und über drei Viertel in Entwicklungstätigkeiten. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt gibt China nach OECD-Angaben nur 0,07% für Grundlagenforschung aus, gegenüber 0,4% in Japan, 0,5% in Frankreich und USA sowie 0,8% in der Schweiz. Die technologischen Voraussetzungen für grundlegende oder technisch anspruchsvolle Innovationen »made in China« sind von daher bislang noch wenig ausgeprägt.

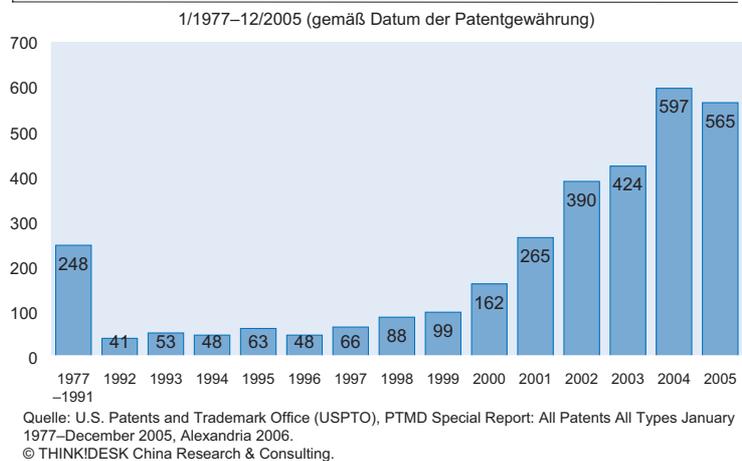
**Patentaktivitäten nehmen ebenfalls deutlich zu**

Für die Beurteilung des chinesischen Innovationssystems können neben den FuE-Ressourcen auch der FuE-Output in Form von *Patenten* herangezogen werden. Im Fall Chinas ist allerdings zu beachten, dass eine Ausweitung der Anmeldungen und in deren Folge auch Gewährung von Patenten nicht allein auf eine Stärkung der FuE-Leistung zurückgeführt werden kann, sondern dass es auch dadurch zu vermehrten Patentanmeldungen gekommen ist, weil sich erst in den vergangenen Jahren ein grundlegendes Verständnis für die Bedeutung geistigen Eigentums und die Notwendigkeit seines Schutzes zu entwickeln begonnen hat. Es werden nun Patentanmeldungen für FuE-Leistungen vorgenommen, die früher aufgrund eines fehlenden Verständnisses von Patentschutz und geistigem Eigentum insgesamt nicht vorgenommen worden wären.

Dessen ungeachtet ist zu beobachten, dass die Anzahl der seitens des *State Intellectual Property Office* (SIPO) in China gewährten Patente in den vergangenen Jahren rapide angestiegen ist. Dabei reichen nicht nur immer mehr ausländische Akteure Anträge auf Patentgewährung beim SIPO ein, um ihre Technologien im chinesischen Markt zu schützen, sondern es gewinnt auch die Anzahl der inlandschinesischen Anträge in der Kategorie »Erfindungen« rapide an Bedeutung. Auf diesem prinzipiell auf technologischer Leistungsfähigkeit basierenden Gebiet haben sich die inlandschinesischen Anträge zwischen 2001 und 2005 mehr als verdreifacht.

Diese für chinesische Unternehmen grundsätzlich positive Statistik konnte im Rahmen der Interviews allerdings in qua-

**Abb. 1**  
Vom USPTO gewährte Patente an Antragsteller aus China



litativer Hinsicht nicht erhärtet werden. Im Rahmen der bei deutschen Unternehmen durchgeführten Interviews überwog die Einschätzung, dass der weitaus größte Teil der von chinesischen Unternehmen bei SIPO eingereichten Patente von sehr geringer bis gar keiner technologischen oder geschäftlichen Bedeutung seien. Anhaltspunkte, ob diese Einschätzung zutrifft, geben Informationen über Schutzrechte, die chinesischen Antragstellern seitens ausländischer Patentorganisationen gewährt werden.

Das sich auf diese Weise bietende Bild stützt zunächst den Eindruck von einer deutlich zunehmenden Patentaktivität der chinesischen Akteure, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Die seitens des *U.S. Patents and Trademark Office* (USPTO) chinesischen Antragsteller gewährten Patente belaufen sich für den Zeitraum 1977 bis 2005 auf insgesamt 3 157. Beinahe zwei Drittel dieser Patente wurden allerdings erst seit 2002 gewährt, während in den vorangehenden Jahren nur eine sehr geringe Aktivität zu verzeichnen war (vgl. Abb. 1). China ist damit im Nationenvergleich auf Rang 22 der wichtigsten ausländischen Patentnehmer der USPTO aufgestiegen mit einem Anteil von 0,75% aller Nicht-Amerikanern gewährten Patente.<sup>5</sup>

Bei der Interpretation dieser Daten ist allerdings darauf zu achten, dass ein signifikanter Anteil dieser »chinesischen« Antragstellern gewährten Patente letztlich in China niedergelassenen Einheiten ausländischer Unternehmungen zugesprochen wurde. Die Liste der »chinesischen« Empfänger von USPTO-Patenten im Zeitraum 2001–2005 wird mit 342 gewährten Patenten von *Hon Hai Precision Ind. Co. Ltd.*, einem taiwanischen Unternehmen, angeführt. Es folgt das US-amerikanische Unternehmen *Microsoft Corp.* mit 46 Pa-

<sup>5</sup> Japan und Deutschland dominieren in diesem Bereich mit einem Anteil von insgesamt über 57%.

tenten. Erst dann kommen mit der *China Petrochemical Development Corp.* (41 Patente) und der *China Petroleum and Chemical Corp.* (30 Patente) die ersten »rein« chinesischen Unternehmungen. Die in der Rangliste nächsten indigenen Akteure sind die *Tsinghua Universität* (17 Patente), *Huawei Technologies Co., Ltd.* (15 Patente), *Changchun Institute of Applied Chemistry, CAS* (12 Patente), *Shenzhen STS Microelectronics Co., Ltd.* (8 Patente), *Xinjiang Shengsheng Co., Ltd.* (7 Patente), *SINOPEC* (6 Patente) und die *China Academy of Telecommunications Technology* (5 Patente) (vgl. U.S. Patents and Trademark Office 2006).

In der Literatur wird zur Beurteilung der technologischen Leistungsfähigkeit eines Landes auch der »Welthandelsanteil FuE-intensiver Waren«, quasi als Innovationsoutput-Indikator, verwendet. Wir halten diesen Indikator bislang für China nicht geeignet. Denn der überwiegende Teil der Exporte von FuE-intensiven Waren und Spitzentechnologien aus China wird von ausländischen Unternehmen oder Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung getätigt. Außerdem stammen die wertbestimmenden Komponenten chinesischer Investitions- und Konsumgüter überwiegend nicht aus inländischer Produktion, sondern werden zum Zwecke der Weiterverarbeitung importiert.

### **Instrumentalisierung der FuE-Leistungsfähigkeit ausländischer Investoren**

Die chinesische Regierung bemüht sich, einerseits die indigene, nationale Forschungskapazität auszubauen. Andererseits ist ihr aber nach wie vor sehr daran gelegen, ausländisches Know-how und im Ausland vorhandene FuE-Kapazitäten für China nutzbar zu machen. Zu diesem Zweck werden an diversen Schnittstellen zum globalen Innovationssystem explizite Maßnahmen ergriffen, um einheimischen Akteuren Zugang zu den FuE-Kapazitäten und FuE-Erfolgen von im Ausland angesiedelten Akteuren zu verschaffen.

China hat insbesondere seit dem Jahr 1992 und dann in einem weiteren Quantensprung nach dem WTO-Beitritt Ende 2001 sehr erfolgreich Rahmenbedingungen für die Attraktion von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) geschaffen. Das Land ist heute einer der beliebtesten Standorte für ausländische Investoren und zieht seit Jahren ca. ein Viertel aller in Entwicklungsländer gerichteten ADI an. Unternehmen mit ausländischem Kapitalanteil erwirtschaften derzeit gut 30% des industriellen Bruttoproduktionswertes der chinesischen Volkswirtschaft. In einzelnen High-Tech-Sektoren stellen sie bis zu 100% der nationalen Produktion. Sie sind somit die wichtigste Quelle für das *industrial upgrading* und die Technologisierung der chinesischen Volkswirtschaft.

Im Zuge der Attraktion ausländischer Investoren hat die chinesische Regierung durch ein komplexes System von

Fördermaßnahmen, Auflagen und Restriktionen gleichzeitig auch dafür Sorge getragen, dass die in das Land strömenden ADI mit einem Transfer von Technologie und FuE-Kapazitäten einhergehen. Einige der wichtigsten dieser Maßnahmen umfassen die Folgenden:<sup>6</sup>

- Förderung von technologie- bzw. forschungsintensiven Unternehmen durch Steuererleichterungen und Importzollbefreiungen,
- Förderung von technologie- bzw. forschungsintensiven Unternehmen durch die bevorzugte Zuweisung von Bodenfläche und Immobilien,
- Einrichtung von auf Agglomerationseffekte abzielenden Industrieparks und FuE-Zonen in Verbindung mit administrativen und fiskalischen Sonderbehandlungen für Investoren,
- Verbot der Einfuhr veralteter Maschinen und Anlagen (Höchstalter von im Rahmen von ADI eingeführten Maschinen: acht Jahre),
- Verbot von Niederlassungen in 100%igem ausländischen Besitz und Joint-Venture-Zwang in ausgewählten Sektoren und Industriebranchen. Teilweise kann der Partner nicht frei gewählt werden, und der vorgeschriebene Partner ist ein chinesischer Wettbewerber. Oftmals teilen sich mehrere deutsche Wettbewerber denselben chinesischen Joint-Venture-Partner. Dieser erhält so zwangsläufig Einblick in die ausländische Technologie.<sup>7</sup>
- Local-Content-Auflagen: Leistungen durch deutsche Tochterunternehmen in China werden häufig nicht als lokale Fertigung anerkannt, so dass diese mit einem chinesischen Generalunternehmer arbeiten müssen, wodurch ein weit reichender Technologietransfer der deutschen Unternehmen erzwungen wird.
- Besonders im Maschinen- und Anlagenbau wird für das »detailed engineering« eine weit reichende technologische Zusammenarbeit mit chinesischen Design-Instituten eingefordert. Zusätzlich zur üblichen Überstellung detaillierter technischer Dokumentationen wird hier die Ausbildung chinesischer Fachkräfte forciert mit dem Ziel, künftig in Eigenregie weiterentwickeln zu können.
- Konditionale Lizenzgewährung: Lizenzerteilung nur unter der Auflage, FuE-Einrichtungen einzurichten (z.B. im Bereich Motorenbau und Automobilherstellung).
- Forderung von Technologietransferleistungen als Voraussetzung für den Import technologieintensiver Kapitalgüter (Industrieanlagen, Transportsysteme, etc.).

Leitmotiv dieser Maßnahmen ist die Maxime »Marktzugang im Tausch für Technologie«. Aus diesem Verständ-

<sup>6</sup> Derartige Praktiken stehen nicht im Widerspruch zu WTO-Regularien insofern sie zwischen zwei privaten Wirtschaftsunternehmen auf freiwilliger Basis getroffen werden. Die Durchsetzung der Interessen der chinesischen Seite wäre in diesem Fall als Ausdruck der herrschenden Marktverhältnisse zu verstehen.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu und zu Local-Content-Auflagen und Design-Instituten: APA (2006).

nis der chinesischen Regierung, Intelligenzia und auch breiter Kreise der chinesischen Bevölkerung ist es legitim, von ausländischen Investoren die – weitestgehend kostenlose – Bereitstellung von technologischer Expertise zu verlangen, wenn man diesen gestattet, den chinesischen Binnenmarkt für ihre Produkte zu erschließen und unternehmerische Gewinne zu erzielen. Dass das chinesische »Wirtschaftswunder« ohne die Katalysatorfunktion und permanente Stimulierung ausländischer Investoren gar nicht erst zustande gekommen wäre, wird dabei verdrängt.

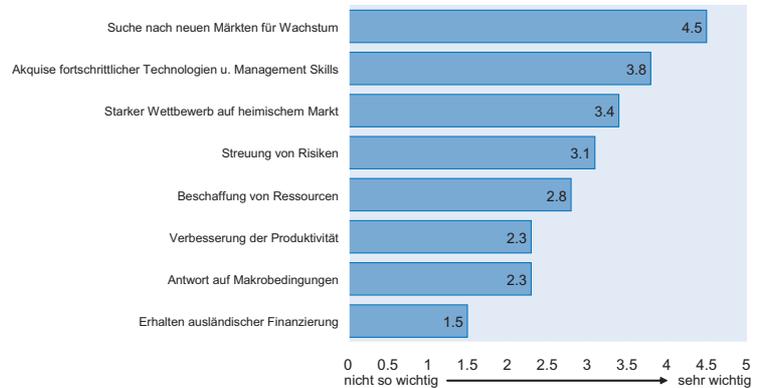
Ungeachtet dessen scheint dieses Tauschgeschäft für zahlreiche ausländische Unternehmungen hinreichend attraktiv, um massiv in China zu investieren und dort auch vermehrt FuE-Einrichtungen zu errichten. Wie eine Befragung der Boston Consulting Group ergab, planten im vergangenen Jahr zahlreiche ausländische Unternehmen in China eine Erweiterung ihrer FuE-Investitionen. Die Unternehmen planen in China vor allem Investitionen im Bereich Produktentwicklung zur Anpassung an lokale Märkte. Forschung und Entwicklung für neue Produkte werden bei den internationalen Unternehmen großteils auch in Zukunft schwerpunktmäßig nicht in China gesehen, sondern weiterhin in den USA, Kanada und (West-)Europa sowie teilweise Indien (vgl. Boston Consulting Group 2006).

Die Ergebnisse der zitierten Untersuchung wurden auch in den Interviews mit Vertretern deutscher Unternehmen in China einvernehmlich bestätigt. Nahezu alle ausländischen Unternehmen sind seit jüngster Zeit in den Bereichen Produktentwicklung und -anpassung für den chinesischen Markt aktiv bzw. planen, darin aktiv zu werden. Für Forschung und Neuproduktentwicklung in China bestünden zwar vereinzelt die (technischen) Möglichkeiten, jedoch seien die Rahmenbedingungen insgesamt noch nicht reif. Insbesondere wird ein unerwünschter Abfluss von Know-how befürchtet. Einige Unternehmen nutzen allerdings umgekehrt die teilweise auf international hohem Niveau arbeitende chinesische Grundlagenforschung, etwa auf dem Gebiet Neuer Materialien, im Rahmen von Kooperationen mit Instituten der Chinese Academy of Sciences (CAS) und führender Hochschulen. Die Nutzung dieses Wissens erfolgt aber in der Regel in Deutschland.

**Gezielte Akquisition ausländischer FuE-Kapazitäten**

Seit Beginn des Jahrzehnts ist zu beobachten, wie chinesische Unternehmungen mit massiver staatlicher Unterstützung

**Abb. 2**  
**Motive chinesischer Unternehmen für Investitionen im Ausland**



Quelle: Darstellung der Autoren auf Grundlage von IBM (2006).  
 © THINKIDESK China Research & Consulting.

mit eigenen Beteiligungsinvestitionen und Akquisitionen im Ausland auftreten und dort gezielt FuE-Einrichtungen, Forschungslabors und Unternehmungen mit starken technologischen Kompetenzen aufkaufen. Eine Studie von IBM aus dem Jahr 2005 zeigt, dass die Akquisition von Know-how neben der Erschließung neuer Wachstumsmärkte das zentrale Motiv für ADI chinesischer Unternehmen darstellt (vgl. IBM Business Consulting Services 2006 und Abb. 2). Durch diese Aktivitäten wird die bislang eher »passive« Absorption der von ausländischen Investoren nach China getragenen Technologien und Forschungskapazitäten nun verstärkt durch eine pro-aktive Aneignung ausländischer Kompetenzen im Ausland ergänzt und bereichert.

Die chinesische Regierung unterstützt derartige Aktivitäten massiv. Das Spektrum der eingesetzten Instrumente reicht dabei von der Bereitstellung von Informationsdienstleistungen über die fallspezifische Aufhebung von Devisenverkehrsrestriktionen und günstige Abschreibungsmodelle bis hin zur Bereitstellung direkt oder indirekt seitens des Staates subventionierter Kreditlinien.

Technologieorientierte ADI-Engagements chinesischer Unternehmungen sind in der jüngeren Vergangenheit insbesondere in Nordamerika (Silicon Valley) und den europäischen Industriestaaten zu verzeichnen gewesen. So haben z.B. sowohl *Huawei Technologies* als auch *ZTE Corporation* in Schweden FuE-Zentren gegründet. Haier hat sich in Deutschland engagiert, während acht chinesische Unternehmungen in Dänemark Technologie-Allianzen gegründet bzw. ganze Unternehmungen aufgekauft haben.

Aus Deutschland sind mehrere Fälle bekannt, bei denen chinesische Investoren z.B. mittelständische Maschinenbau-Unternehmen aufgekauft haben. Ein in wirtschaftlichen Schwierigkeiten stehendes mittelständisches Unternehmen wurde von einer chinesischen Firma erworben und dieses

dann als kreatives Zentrum und *high-end provider* in dessen FuE-Strategie eingebunden. In einem konkreten Fall sind so zwölf der erfahrensten und leistungsstärksten Ingenieure eines (ehemaligen) deutschen Mittelständlers heute allein mit FuE-Aufgaben für das chinesische Mutterhaus befasst.

Der Versuch chinesischer Unternehmen, im Ausland vorhandene FuE-Kapazitäten zu nutzen, bleibt allerdings nicht auf die klassischen OECD-Staaten beschränkt, sondern zielt auf alle forschungsstarken Standorte. Insbesondere im Bereich IT und Pharma engagieren sich chinesische Unternehmen in jüngster Zeit, so z.B. auch in den forschungsstarken Ballungszentren Indiens. So ist z.B. das Unternehmen *Huawei Technologies* auch mit einem FuE-Zentrum in Indien engagiert.

### Ausbildung und Akquisition »chinesischen« Humankapitals im Ausland

Eines der zentralen *bottlenecks* des chinesischen Innovationsystems stellt die mangelnde Verfügbarkeit qualifizierten Personals dar. Nicht zuletzt bedingt durch die »verlorenen Jahre« der Kulturrevolution (1966–1976), während derer eine ganze Generation keinen Zugang zu qualifizierter Ausbildung hatte und das Universitätssystem sich nicht nur nicht (im Gleichschritt mit ausländischen Einrichtungen) weiterentwickeln konnte, sondern faktisch um Jahrzehnte zurückgeworfen wurde, fehlen China derzeit in signifikantem Maße qualifizierte Fachkräfte sowohl im Bereich der akademischen als auch der unternehmensinternen FuE. Nicht nur das, auch die Kapazitäten zur Ausbildung einer hinreichenden Menge von qualifizierten Kräften an chinesischen Bildungseinrichtungen sind unzureichend.

In Anbetracht dieser Situation fördert die chinesische Regierung seit Beginn der achtziger Jahre aktiv die Nutzung ausländischer Bildungs- und Forschungseinrichtungen zur Ausbildung von »chinesischem« Humankapital. Während dabei in den achtziger Jahren noch die Auswahl geeigneter (im Hinblick auf fachliche Eignung und ideologische Festigkeit) Stipendiaten im Vordergrund stand, hat sich mittlerweile der Schwerpunkt der Regierungsaktivitäten gewandelt. In dem Maße wie chinesische Studenten nun mit eigenen finanziellen Mitteln bzw. Stipendien ausländischer Geldgeber ins Ausland abwandern, um dort zu studieren<sup>8</sup>, konzentrieren sich die Anstrengungen der Regierung auf

zentraler und lokaler Ebene auf die Rückgewinnung von hoch qualifizierten, fachlich ausgeprägten Absolventen ausländischer Bildungseinrichtungen bzw. chinesischen Mitarbeitern von ausländischen Forschungseinrichtungen und Unternehmungen. Diese Maßnahmen erscheinen notwendig, da nach Angaben des *Ministry of Personnel (MOP)* von einer Million Auslandsstudenten, die zwischen den achtziger Jahren und 2006 im Ausland studiert haben, bislang nur lediglich 25% nach China zurückgekehrt sind. Ganz offensichtlich erscheinen zahlreichen hoch qualifizierten chinesischen »Bildungsemigranten« die Arbeits- und Lebensbedingungen im Ausland noch immer attraktiver als in ihrem Heimatland.

Diejenigen, die aus dem Ausland zurückgekehrt sind, besetzen heute allerdings in der Mehrzahl wichtige und entscheidungstragende Positionen im chinesischen Innovationssystem bzw. dem nicht-forschungsorientierten Unternehmenssektor. Gemäß einer Aufstellung aus dem Jahr 2003 stellten in diesem Jahr Chinesen, die eine Ausbildung im Ausland genossen hatten, 77% aller Präsidenten und 81% der Wissenschaftler der CAS, 54% der Mitglieder der *Chinese Academy of Engineering (CAE)* und 72% der führenden Wissenschaftler in den nationalen Forschungsprogrammen.

Die chinesische Regierung hat zahlreiche Programme aufgelegt, mittels derer zielgerichtet hoch qualifizierte »Bildungsemigranten« zurückgewonnen und für die Entwicklung des Wissenschafts- und Technologie-Standortes (WuT) China und seines Unternehmenssektors nutzbar gemacht werden sollen. Im Kontext des aktuellen Fünf-Jahresprogrammes hat das MOP so z.B. die Zielsetzung formuliert, während des Zeitraums 2006–2010 200 000 »Bildungsemigranten« zu einer Rückkehr nach China zu bewegen. Das MOP verfolgt dabei einen selektiven Ansatz, demgemäß bestimmte Personengruppen mit besonderem Nachdruck angeworben werden sollen. Konkret handelt es sich hierbei insbesondere um:

1. Wissenschaftler mit hohem internationalen Renomé, Personen, die in ihren Arbeitsgebieten führend sind bzw. sich als Gründer hervorgetan haben.
2. Wissenschaftler und Experten, die als *Associate Professors* oder *Associate Researchers* an führenden ausländischen Universitäten oder Forschungseinrichtungen tätig sind.
3. Senior-Manager führender multinationaler Unternehmen (Forbes 500) sowie Manager und Spezialisten, die bei multinational tätigen Finanzdienstleistern tätig sind und sich mit internationalen Gepflogenheiten auskennen.
4. Experten und Wissenschaftler, die in öffentlichen ausländischen Einrichtungen, supra-nationalen Organisationen bzw. berühmten Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) tätig sind.

<sup>8</sup> Im Zuge dieser stärkeren finanziellen Eigenständigkeit chinesischer »Bildungsemigranten« ist in jüngster Zeit auch eine einschneidende Verschiebung in der Zusammensetzung derselben zu beobachten. Während in der Vergangenheit nur die intellektuelle Elite des Landes die Möglichkeit erhielt, ins Ausland zu studieren, sind es in den vergangenen Jahren auch vermehrt junge Chinesen, die die rigorosen Aufnahmeprüfungen chinesischer Hochschulen nicht bestanden haben, die an ausländische Bildungseinrichtungen drängen.

5. Personen, deren Leistungen durch die Verleihung angesehener internationaler Preise gewürdigt worden bzw. die in ihren *peer groups* hoch angesehen sind.
6. Personen, die groß angelegte internationale Forschungsprojekte leiten bzw. einen großen Erfahrungsschatz in wissenschaftlicher Forschung und Ingenieurleistungen aufweisen.
7. Personen, die signifikante technologische Neuerungen erzielt haben und eigene Patente besitzen.

Zur Attraktion derartiger Spitzenkräfte wird ein breites Spektrum von Maßnahmen eingesetzt. Sowohl die Zentralregierung als auch Lokalregierungen unterhalten z.B. feste Liaisonbüros an Standorten mit besonders ausgewiesenen Bildungs- und Forschungseinrichtungen (Silicon Valley, Tokyo, Sidney etc.) und richten Job-Börsen sowie China-Reisen zur Vorstellung der Arbeits- und Lebensbedingungen in China aus. Im Hinblick auf die Ausgestaltung der konkreten Anreize zur Rückgewinnung bestehen allerdings z.T. große Unterschiede je nach Träger (Zentralregierung, Lokalregierung, Universität etc.), gesuchter Expertise und Lokalität. Die in der Praxis wichtigsten und am weitesten verbreiteten Anreizmaßnahmen umfassen die Folgenden:

- überdurchschnittliche Bezahlung,
- Steuererleichterungen und Importzollbefreiungen,
- besonders attraktive Wohnbedingungen,
- Arbeitsplatzgarantien für Ehepartner,
- Vorzugsbehandlung bzgl. des Schul- und Universitätsbesuchs der Kinder,
- bevorzugten Zugang zu Forschungseinrichtungen und Fördermitteln,
- Genehmigung zur Aufrechterhaltung ausländischer Staatsangehörigkeiten und
- Garantie der freien Konvertibilität von Einkommen von China in ausländische Währungen und Transfer ins Ausland.

Ein spezielles Augenmerk gilt der Gewinnung von »Bildungsemigranten«, die in China Hoch-Technologie-Unternehmungen gründen. Zu diesem Zweck sollen zusätzlich zu den bereits bestehenden ca. 100 *high-tech incubation* Zentren weitere 50 errichtet werden. In diesen Zentren werden Gründern neben günstigen Gewerbeflächen und Räumlichkeiten sowohl *seed money* als auch subventionierte Kredite für Hoch-Technologie *start-ups* bereitgestellt. Das Programm der *high-tech incubation* Zentren war bislang außerordentlich erfolgreich mit ca. 5 000 von zurückgekehrten »Bildungsemigranten« gegründeten Unternehmungen.

Die Anstrengungen zur Rückgewinnung von »Bildungsemigranten« sind keineswegs allein darauf ausgerichtet, Personen »für immer« zurückzuholen. Vielmehr wird es z.T. als im Sinne einer Bereicherung des chinesischen WuT-Komplexes zielführend erachtet, Wissenschaftler auf einer »Teilzeitbasis« für Leitungsfunktionen an chinesischen For-

schungseinrichtungen zu gewinnen. Spitzenwissenschaftler, die im Ausland an führenden Universitäten und Forschungseinrichtungen tätig sind, werden so z.B. als Leiter chinesischer Einrichtungen angeworben, um dort ihre im Ausland erworbenen Kenntnisse in einem chinesischen Kontext zu reproduzieren und gewissermaßen »gespiegelte Einrichtungen« der ausländischen Institutionen in China aufzubauen. Die Ausgestaltung derartiger Programme ist z.T. stark an den spezifischen Gegebenheiten des US-amerikanischen Forschungs- und Bildungssystems ausgerichtet, in dem Professoren z.T. pro Jahr nur neun Monate feste Verpflichtungen haben und auch nur für diesen Zeitraum bezahlt werden.

Die bisherige Analyse zeigt, dass China große und umfassende Anstrengungen unternimmt, um den technologischen Rückstand zu den führenden Industrieländern zu reduzieren und insbesondere seine indigene Innovationsfähigkeit zu steigern. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die technologische Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber China aufgrund der sich weiter öffnenden Schere bei den FuE-Ressourcen und anderen technologiepolitischen Maßnahmen der chinesischen Regierung auf absehbare Zeit gefährdet ist. Bei der Beantwortung dieser Frage muss näher auf Unterschiede zwischen dem deutschen und chinesischen Innovationssystem eingegangen werden.

### Unterschiedliche Wissenschafts- und Innovationskulturen

Das deutsche Innovationssystem basiert auf einer vergleichsweise langen wissenschaftlichen, technologischen und marktökonomischen Tradition. Ausgehend von einem relativ offenen geistigen Klima in den ersten Jahrhunderten der Neuzeit, das wissenschaftliche Entdeckungen und handwerkliche Erfindungen<sup>9</sup> zuließ, erreichte Deutschland im 19. Jahrhundert durch eine hohe Erfindungs- und Innovationstätigkeit, beginnend mit der Stahlherstellung und später insbesondere auf den Gebieten Elektrotechnik, organische Chemie und Motorentchnik, eine führende industrielle Position (vgl. Landes 1999, 455). Flankiert wurde die wissenschaftlich-technologische Entwicklung durch ein differenziertes Ausbildungssystem, das nicht nur aus anwendungsorientierten Technischen Hochschulen (die erste 1825 in Karlsruhe) für die Ingenieurausbildung bestand, sondern auch ein umfangreiches Netz von Gewerbeschulen für Techniker auf mittlerer Ebene und, etwa ab Beginn des 20. Jahrhunderts, Berufs(fortbildungs)schulen für Facharbeiter umfasste. Ein zentrales Merkmal der Marktwirtschaft ist, dass sich der Unternehmer im Wettbewerb differenzieren muss. Proprietäre Technologie ist ein wesentliches Differenzierungsmerkmal und auch Auslöser

<sup>9</sup> Zum Beispiel durch Henlein, Kopernikus, Kepler, Leibniz, Fahrenheit.

für die Gründung neuer Unternehmen. Diese marktwirtschaftliche Industrietradition Deutschlands hat, flankiert von einem leistungsfähigen Wissenschafts- und Bildungssystem, zu einer im internationalen Vergleich anhaltend hohen Innovationskultur geführt. Im globalen Vergleich gehört Deutschland heute zur Gruppe der innovativsten Länder (Hollanders und Arundel 2006).<sup>10</sup>

Das China der Neuzeit war hingegen von Anfang an, nicht zuletzt infolge der starken Prägung durch den Konfuzianismus, tendenziell durch Fortschrittsfeindlichkeit geprägt (vgl. Landes 1999, 345 ff.). Es fehlten generell Anreize und Institutionen (Schulen, Akademien, gelehrte Gesellschaften), durch welche Entdeckungen und Erfindungen gefördert worden wären (vgl. Feuerwerker 1984, 32). Gleichzeitig existierte eine ausgeprägte Ablehnung oder Geringschätzung westlicher Wissenschaft und Technologie. Auch aufgrund innenpolitischer Probleme konnte China an der industriellen Revolution nur unzureichend teilnehmen und war von der in Europa und später auch in Nordamerika stattfindenden Erfindungs- und Innovationsdynamik des 19. und 20. Jahrhunderts abgekoppelt. Der 1949 etablierten kommunistischen Führung mit ihrem planwirtschaftlichen System gelang es ebenfalls nicht, eine dynamische ökonomische Entwicklung in Gang zu setzen und Anreizstrukturen für die Herausbildung eines technologischen Innovationssystems zu etablieren. Erst die beginnende Reformpolitik Ende der siebziger Jahre und die weit reichenden Wirtschaftsreformen ab etwa Mitte der achtziger Jahre haben eine Wende eingeleitet. In- und ausländischen Investoren wurde es, zunächst in Sonderwirtschaftszonen, später im ganzen Land, ermöglicht, eigene Unternehmen oder Joint Ventures zu gründen und nach marktwirtschaftlichen Regeln zu betreiben. Der Außenhandel und der Kapitalverkehr wurden liberalisiert. Das anschließend schnelle Wachstum des industriellen Sektors wurde wesentlich durch ausländische Direktinvestitionen geprägt. Erst mit den Direktinvestitionen stieg das technologische Niveau der Produktion.

### Mangel an indigenen Innovationen

Zwar entwickelt sich mittlerweile auch in einheimischen Firmen anspruchsvolleres technisches Know-how. Dabei ist allerdings der Anteil originärer, d.h. selbst erforschter und entwickelter Technologie immer noch niedrig. Meistens sind chinesische Innovationen Ergebnis von Imitation und Reverse Engineering. Die Wurzeln des chinesischen Reverse Engineering reichen in die sechziger Jahre zurück, als China durch den Bruch mit der Sowjetunion den Zugang zum Innovationssystem des sowjetische geführten »Ostblocks« verlor. Mitte der achtziger Jahre formulierte Deng Xiaoping dann technologiepolitische Ziele,

die explizit auf Import, Reproduktion (gemeint war Reverse Engineering) und der Verbesserung ausländischer High-Tech-Güter gerichtet waren. Daneben wurde erstmals auch die Entwicklung grundlegend neuer Produkte und Technologien als Ziel genannt.

Auch Mitte der neunziger Jahre wurde als zentraler Hebel für die Steigerung der technologischen Leistungsfähigkeit proklamiert, dass der Staat »die Öffnung von Teilen des Inlandsmarkts für ausländische Investitionen erlaubt, um Schlüsseltechnologien und Ausrüstungsgüter auszutauschen« (Lin 2006). Das MLP hat also die Zielstruktur der frühen Pläne beibehalten und fordert – allerdings in umgekehrter Reihenfolge – »völlig eigenständige Innovationen«, »integrierte Innovationen« (Verwendung bekannter Technologien auf neue Weise) und »Re-Innovationen« (Aufnahme und Verbesserung importierter Technologien).

Da China über keine gewachsene Wissenschafts- und Innovationstradition verfügt, ist der Ansatz, mittels ausländischer Investitionen neue Technologien in chinesische Firmen zu transferieren, prinzipiell richtig gewesen. Die Realität zeigt allerdings, dass die bisherigen Erfolge bei der Schaffung eigenständigen Know-hows und darauf aufbauender, international wettbewerbsfähiger Innovationen sehr begrenzt sind (vgl. Motohashi und Yun 2007). Hierfür können im Wesentlichen zwei Ursachen genannt werden:

Funktionierender Technologietransfer erfordert nicht nur die Entwicklung und Weitergabe neuer Technologien, sondern auch die Fähigkeit, externes Wissen zu identifizieren, zu verstehen und in Innovationen umzusetzen (vgl. Reinhard 2000). Diese, in der Innovationsliteratur als Absorptionskapazität bezeichnete Befähigung ist offensichtlich in chinesischen Unternehmen nur unzureichend vorhanden. Eine Ursache liegt in den oben genannten innovationsfeindlichen Rahmenbedingungen der neuzeitlichen Geschichte des Landes, vor allem aber seit der Einführung der Zentralverwaltungswirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg. In den Interviews wurde immer wieder betont, dass chinesische Ingenieure ein hohes Faktenwissen haben, aber häufig nicht in der Lage sind, mit diesem Wissen eine technologische und marktgerechte Problemlösung zu entwickeln.<sup>11</sup>

Gegenwärtig investiert der Staat sehr große Mittel in die Hochschul- und Institutsforschung. Die Institute sollen innovationsrelevantes Wissen generieren und in die Unternehmen, die über relativ geringe FuE-Kapazitäten verfügen, transferieren. Dieser Ansatz wird nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, das Ziel der Hervorbringung eigenständiger, weltmarktfähiger Innovationen mit entsprechenden An-

<sup>10</sup> Zusammen mit USA, Japan, Schweiz, Finnland, Schweden und Israel.

<sup>11</sup> Ähnliche Erfahrungen werden aus dem Korea der sechziger Jahre berichtet (vgl. Mazzoleni und Nelson 2007).

reizen in Wissenschaft und Unternehmen zu verankern. Experten bemängeln in diesem Zusammenhang das Fehlen einer Forschungstradition, die an kreativen Leistungen ausgerichtet und tolerant gegenüber Misserfolgen ist (vgl. Cao et al. 2006). Gegenwärtig haben nur 24% der mittleren und großen Industrieunternehmen eigene Entwicklungsabteilungen. Der Anteil der FuE-Ausgaben am Umsatz liegt im Durchschnitt dieser Unternehmen bei 0,8%.<sup>12</sup>

Der zweite Grund hängt mit dem ehemaligen planwirtschaftlichen System zusammen. In der chinesischen Planwirtschaft hatten die Unternehmen die Aufgabe, Bevölkerung und Wirtschaft mit den benötigten Gütern zu versorgen. Für die Durchführung von Forschung und Entwicklung waren in diesem System staatliche Forschungsinstitute zuständig. Neue Fallstudien in der Automobil- und Telekommunikationsindustrie zeigen, dass für die Innovationstätigkeit in den Unternehmen und das Zusammenwirken der Akteure in unterschiedlichen Bereichen oftmals jegliche Anreize fehlten (vgl. Lin 2006). Die Automobilindustrie war, zumindest bis vor kurzem, fest in den Händen der staatlichen Planer. Die Förderung nationaler Champions verhinderte jeglichen innovationsfördernden Wettbewerb. Da der Wettbewerb zwischen den Automobilherstellern reguliert war, existierte kein Innovationsanreiz. Teure FuE-Tätigkeit wurde zugunsten gewinnbringender Produktion vernachlässigt. Dieses betriebswirtschaftliche Kalkül scheint nicht untypisch für das derzeitige chinesische Innovationsgeschehen zu sein. Durch die relativ geringe Neigung der meisten Unternehmen, finanzielle Mittel in unternehmerische Vorlauforschung und experimentelle Entwicklung und damit in den Kompetenzaufbau eigener Forscher und Entwickler zu investieren, läuft das Innovationssystem in China Gefahr, sich hauptsächlich an kommerziell schnell verwertbaren FuE-Ergebnissen zu orientieren, anstatt in längerfristiger Perspektive anzustreben, mit den international führenden Unternehmen technologisch gleichzuziehen (vgl. Shen und William 2005).

In der Telekommunikationsindustrie waren ebenfalls staatliche Eingriffe zu verzeichnen, jedoch mit einer entscheidenden Ausnahme. Der Markt für Telekommunikationseinrichtungen ist wesentlich heterogener und konnte deshalb staatlicherseits nicht so geschützt werden. Dadurch existierte mehr Wettbewerb, der es privat agierenden Firmen ermöglichte, gestützt auf das Wissen von vormalig in Joint Ventures arbeitenden Ingenieuren und bei gleichzeitiger Importabschirmung hohe Marktanteile im Inland zu erzielen. Aufgrund der hohen Rentabilität wurden die Unternehmen in die Lage versetzt, eigenständige FuE zu betreiben, die zu international wettbewerbsfähigen High-Tech-Produkten führte.<sup>13</sup>

Vor diesem Hintergrund sind die Rückwirkungen der chinesischen Technologiepolitik auf Deutschland folgendermaßen einzuschätzen:

- China hat noch nicht die Technologieintensität Deutschlands erzielt. Laut MLP soll China das heutige deutsche Niveau im Jahr 2020 erreicht haben.
- Trotz der immensen Ressourcen, die in den kommenden Jahren in das chinesische Innovationssystem fließen, stellt sich die Frage nach der Produktivität dieser Mittel, insbesondere im Hinblick auf die Hervorbringung eigenständiger Innovationen.
- Nur wenn es gelingt, in den Unternehmen die Innovationsfähigkeit (z.B. Innovationskultur, Innovationsmanagement) in den High-Tech-Industrien, aber auch in anderen technologieintensiven Branchen wie Automobil- und Maschinenbau, umfassend zu steigern, wird auch der inlandsbasierte Innovationsoutput zunehmen, mit dem führenden Unternehmen in den Industrieländern Konkurrenz gemacht werden kann.
- Staatliche Planung und Eingriffe haben sich letztlich nicht als erfolgreich herausgestellt. Zentrale Beispiele zeigen vielmehr, dass dadurch der Wettbewerb vermindert wird und die notwendigen Innovationsanreize unterbleiben. Gegenwärtig ist nicht absehbar, dass China in den Schlüsselbranchen eine Politik der Privatisierung und des Wettbewerbs verfolgt.
- Die Übertragung der Verantwortung für die Generierung neuen, originären und innovativen Wissens primär auf die wissenschaftlichen Forschungsinstitute, ist ein Modell, für das es bislang noch keine erfolgreichen Beispiele gibt. Erfahrungen in den Industrieländern zeigen, dass Wissenschaftler in der Regel tendenziell zu wenige Anreize haben, um sich um die innovative Verwertung ihrer Forschungsergebnisse zu kümmern.
- Der Wissens- und Technologietransfer von ausländischen zu einheimischen Unternehmen wird noch längere Zeit eine wesentliche Quelle für den Aufbau eigenständiger FuE-Tätigkeit bleiben. Ausländische Unternehmen sind aber wegen des unzureichenden Schutzes geistigen Eigentums und der hohen Mobilität chinesischen FuE-Personals gegenwärtig weit überwiegend nicht bereit, die Entwicklung von Schlüsseltechnologien nach China zu verlagern. Der Aufbau indigener Innovationsstrukturen wird deshalb bis auf Weiteres in erster Linie von der Rückkehr im Ausland ausgebildeter und arbeitender chinesischer Wissenschaftler, Ingenieure und Manager abhängen. Chinesische Technologieunternehmen, denen dieser Zugriff auf ausländische Humanressourcen nicht gelingt, werden weiterhin den Weg der Imitation bis hin zum Plagiat beschreiten.

<sup>12</sup> In Deutschland betreiben 69% der Industrieunternehmen FuE. Der Anteil der FuE-Ausgaben am Umsatz liegt bei 4,3%.

<sup>13</sup> Zwei der wenigen erfolgreichen Beispiele sind das private Unternehmen Huawei (gegründet 1993) und das Unternehmen ZTE (1995), das im Staatsbesitz ist, aber privat geführt wird.

- Chinesische Unternehmen investieren seit einiger Zeit verstärkt in Industrieländern, um auf diese Weise Zugang zu neuen Technologien zu erlangen. Dabei zeichnen sich zwei verschiedene Muster ab. In einem Fall wird das Know-how nach China transferiert und dort weiterentwickelt. Im anderen Fall belassen die Unternehmen die FuE-Tätigkeiten im Zielland und beliefern den Weltmarkt von dort. Im ersten Fall stellt sich zwangsläufig die Frage der Absorptionskapazität in China. Das Problem wird im zweiten Fall dadurch gelöst, dass (zumindest zunächst) die Kompetenz im Zielland bleibt und das dortige etablierte Innovationssystem genutzt wird.

Die Planungen der chinesischen Regierung und die (wenigen) Beispiele von innovativen und international erfolgreichen chinesischen Unternehmen zeigen, dass China entschlossen ist, zu den technologisch führenden Ländern aufzuschließen und sie möglichst zu überholen. Die Analyse des chinesischen Innovationssystems ergibt, dass dies in absehbarer Zeit nicht sehr wahrscheinlich ist. Aber es muss damit gerechnet werden, dass China, ähnlich wie es in der Vergangenheit Japan und Korea gelang, langfristig mit dem Westen technologisch gleichziehen wird. Wie sollte Deutschland auf diese Herausforderung reagieren?

### **Konsequenzen für die deutsche Wirtschafts- und Technologiepolitik**

Um seinen Status zu erhalten und seine technologische Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, muss Deutschland die Schwachstellen seines Innovationssystems entschlossen angehen:

- Die oft analysierten und diskutierten Defizite im Allgemeinen und universitären Bildungswesen müssen entschieden angegangen werden, um insbesondere die Innovationskompetenz der Unternehmen zu stärken.
- Soll Deutschland auch in Zukunft ein wissensbasiertes Land sein, muss es wesentlich umfangreicherer FuE betreiben als bisher, d.h. seine FuE-Intensität steigern. Während der Staat in seinem Verantwortungsbereich seine FuE-Ausgaben erhöht hat, und künftig insbesondere auf dem Gebiet der Grundlagenforschung noch weiter erhöhen sollte, zögern die Unternehmen, ihre FuE ebenfalls zu intensivieren.
- Die deutsche industriennahe Technologiepolitik bietet ein breites Spektrum an Maßnahmen an, die die Akteure des Innovationssystems stärken sollen. Viele Industrieländer, aber gerade auch China, setzen in ihrer Technologiepolitik auf die steuerliche FuE-Förderung. Dieses Förderinstrument könnte in Deutschland mit seiner mittelständisch geprägten Industriestruktur, gerade auch kleine und mittlere Unternehmen wirksam unterstützen, die, gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung, wenig zu den FuE-

Ausgaben der Wirtschaft beitragen. Im Unterschied zur Projektförderung kann die steuerliche Förderung berechenbarer und mit geringeren Bürokratiekosten auf Seiten der Unternehmen gestaltet werden.

- Darüber hinaus geht es darum, die bisher schon intendierten forschungs- und innovationspolitischen Ziele weiterhin mit speziellen Programmen zu verfolgen (z.B. über die High-Tech-Strategie, den Pakt für Forschung und Innovation sowie die Exzellenzinitiative) und durch zusätzliche Maßnahmen im internationalen Umfeld zu flankieren (Förderung internationaler Forschungs Kooperationen, z.B. über das 7. Rahmenprogramm der EU; Anreize für deutsche Studenten, auch im Ausland zu studieren; Unterstützung der EU bei der Installation von innovationsorientierten rechtlichen Rahmenbedingungen im Ausland).
- Des Weiteren müssen die Besoldungs- und Arbeitsbedingungen in der deutschen Wissenschaft so verändert werden, dass sie für ausländische Spitzenforscher attraktiv sind.

Daneben muss Deutschland auf faire Wettbewerbsbedingungen drängen. Ein wesentliches Problem deutscher Unternehmen, die in China aktiv sind, ist die Frage der Rechtssicherheit. Zwar hat sich der gewerbliche Rechtsschutz erheblich verbessert. Große Schwierigkeiten bestehen allerdings in der Durchsetzung der häufig qualitativ »guten« Gesetze, z.B. auf der Ebene der Patentgerichtsbarkeit. Nicht nur deutsche Unternehmen sind zunehmend damit konfrontiert, dass ihre Technologie, ihre Marke und ihr Produktdesign von der chinesischen Konkurrenz kopiert werden, sobald eine lokale Produktion aufgebaut ist. Häufig werden solche chinesischen Unternehmen auch mit verdeckten Subventionen (Steuererleichterungen, billige Kredite) unterstützt. Mit dem Mix aus Imitation, Plagiat und Subvention machen diese Unternehmen, z.B. im Maschinenbau, deutschen Unternehmen nicht nur in China, sondern zunehmend auch weltweit auf Drittmärkten Konkurrenz. Derzeit stammen etwa zwei Drittel der an Europas Grenzen beschlagnahmten Plagiate aus China, darunter Software-, Pharmazie- und Spitzentechnologieprodukte. Über die WTO wäre daher multilateral Druck anzusetzen, um Property-Rights-Diebstahl effektiver unter Strafe zu stellen. Die Forderung nach einem funktionierenden »Intellectual Property Rights«-System würde im Übrigen nicht nur internationalen Forderungen nachkommen, sondern auch der besseren Entwicklung einer indigenen innovationsbasierten Wirtschaft in China selbst dienen.

### **Fazit**

China wird auf lange Zeit die »Werkbank der Welt« bleiben und in absehbarer Zeit nicht zur »Wissensfabrik der Welt« werden, auch wenn der technologische Rückstand Chinas

gegenüber den Industrieländern allmählich schrumpft. Anders als in Deutschland und in den anderen westlichen Industrieländern ist der technologische Fortschritt in China immer noch stark von Institutionen außerhalb der Unternehmen (z.B. CAS Institute) geprägt, während bei uns und den meisten anderen OECD-Ländern der Unternehmenssektor die primär treibende Kraft für Forschung und Innovation darstellt. Auf der anderen Seite hat das chinesische Innovationssystem den Vorteil, dass strategische Masterpläne auch gegen Einzelinteressen durchgesetzt werden können und dass gewaltige Geldbeträge eingesetzt werden. Zumindest auf kurze Sicht gehen von einem solchen industriepolitischen Kurs starke Impulse auf die Wirtschaft aus. Eine andere Frage ist, wie nachhaltig ein solcher industriepolitischer Weg ist, der zum Teil die Unternehmen nicht »mitnimmt«. Deutschland hat eine gute und breite wissenschaftliche und technologische Basis und gehört auf vielen Gebieten zu den führenden Nationen. Um diese Position zu halten, ist es aus technologiepolitischer Sicht erforderlich, auf die »chinesische Herausforderung« – wie auch auf diejenige anderer Länder – mit einer Verstärkung der Bildungs- und Innovationsanstrengungen zu reagieren. Die hierzu erforderlichen bildungs- und technologiepolitischen Optionen sind bekannt und müssen konsequent umgesetzt werden.

## Literatur

- APA (2006), *Technologietransfer nach China: Leitfaden für Unternehmen*, Berlin.
- Boston Consulting Group (2006), *Innovation 2006*, Boston Consulting Group, Boston.
- Cao, C. et.al. (2006), »China's 15-year science and technology plan«, *Physics Today* (December), 38–43.
- Feuerwerker, A. (1994), »The State and the Economy in Late Imperial China«, *Theory and Society* 13(3), 297–326.
- Hollanders, H. und A. Arundel (2006), *Global Innovation Scoreboard (GIS) Report*, Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology, Dezember, . [http://trendchart.cordis.europa.eu/scoreboards/scoreboard2006/pdf/eis\\_2006\\_global\\_innovation\\_report.pdf](http://trendchart.cordis.europa.eu/scoreboards/scoreboard2006/pdf/eis_2006_global_innovation_report.pdf).
- IBM Business Consulting Services (2006), *Going global. Prospects and challenges for China's companies on the world stage*, IBM Institute for Business Value, Somers NY.
- Kang, D. und A. Segal (2006), »The Siren Song of Technonationalism«, *Far Eastern Economic Review* (March), 5–11.
- Landes, D.S.(1999), *Wohlstand und Armut der Nationen*, Siedler Verlag, Berlin.
- Lin, Y. (2006), *Industrial Policy, FDI, and the Development of Local Capacity: A Comparative Analysis of Two Manufacturing Industries in China*, Department of Political Science, University of Washington, Seattle.
- Mazzoleni, R. und R.R. Nelson (2007), »Public research institutions and economic catch-up«, *Research Policy* 36, 1512–1528.
- Motohashi, K. und X. Yun (2007), »China's innovation system reform and growing industry and science linkages«, *Research Policy* 36(8), 1251–1260.
- Reinhard, M. (2000), »Absorptionsfähigkeit der Unternehmen«, in: U. Schmoch, G. Licht und M. Reinhard (Hrsg.), *Wissens- und Technologietransfer in Deutschland*, Fraunhofer IRB, Stuttgart.
- Shen, X. und R. William (2005), »A Critique of China's Utilitarian View of Science and Technology«, *Science, Technology & Society* 10(2), 197–223.
- U.S. Patents and Trademark Office (USPTO) (2006), *Patenting by Geographic Region (State and Country), Breakout by Organization. Count of 2001–2005 by Calendar Year of Grant*, Alexandria.

# Ausrüstungsboom überschreitet den Höhepunkt – Geschäftserwartungen im Leasing tendieren zur Seite

32

Joachim Gürtler und Arno Städtler

Das starke weltwirtschaftliche Wachstum hat die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit in Deutschland kräftig beflügelt: Die Investitionen für Ausrüstungsgüter wie Maschinen, Fahrzeuge und Computer steigen nun schon im vierten Jahr sehr stark; in der ersten Jahreshälfte 2007 waren sie nominal um mehr als 8% höher als im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Auch die Wirtschaftsleistung, gemessen am preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt (Ursprungswerte), hat sich nach aktueller Datenlage (gegenüber dem jeweiligen Vorjahresquartal) im ersten Vierteljahr um 3,3%, im zweiten um 2,5% und im dritten Quartal um 2,4% erhöht (Statistisches Bundesamt 2007a). Damit haben zwar die Auftriebskräfte etwas an Dynamik verloren, allerdings erklärt sich diese Abschwächung vor allem aus der Mehrwertsteuererhöhung zum Jahresanfang und den in 2006 vorgezogenen Käufen (vgl. Braakmann et al. 2007). Die Turbulenzen an den Finanzmärkten haben sich bislang in der deutschen Realwirtschaft kaum bemerkbar gemacht. Die meisten Ökonomen und auch die deutsche Bundesbank sehen die Auswirkungen der jüngsten Finanzmarkturbulenzen auf die einheimische Konjunkturentwicklung noch gelassen; die Bundesbank sieht auch keinen Anlass, die Einschätzung günstiger Fundamentaldaten für die deutsche Wirtschaft grundlegend zu korrigieren (vgl. Häring 2007). Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft hat sich zwar von seinen im Frühjahr 2007 erreichten historischen Höchstständen entfernt, sein nach wie vor hohes Niveau spricht aber dafür, dass der Aufschwung in Deutschland weiterhin intakt ist. Aufgrund einer etwas besseren Bewertung der aktuellen Geschäftslage tendierte der Geschäftsklimaindikator im November sogar schon wieder leicht nach oben. Überraschend positiv entwickelten sich auch die Exporterwartungen der Unternehmen, seit den Rekordständen vor einem Jahr sind sie nur wenig gesunken. Es stellt sich daher die Frage, ob die Signale der Stimmungsindikatoren für eine Fortsetzung der guten Investitionskonjunktur sprechen und es auch über den Jahreswechsel 2007/08 hinaus zu einem kräftigen Zuwachs der Ausrüstungsinvestitionen kommen wird.

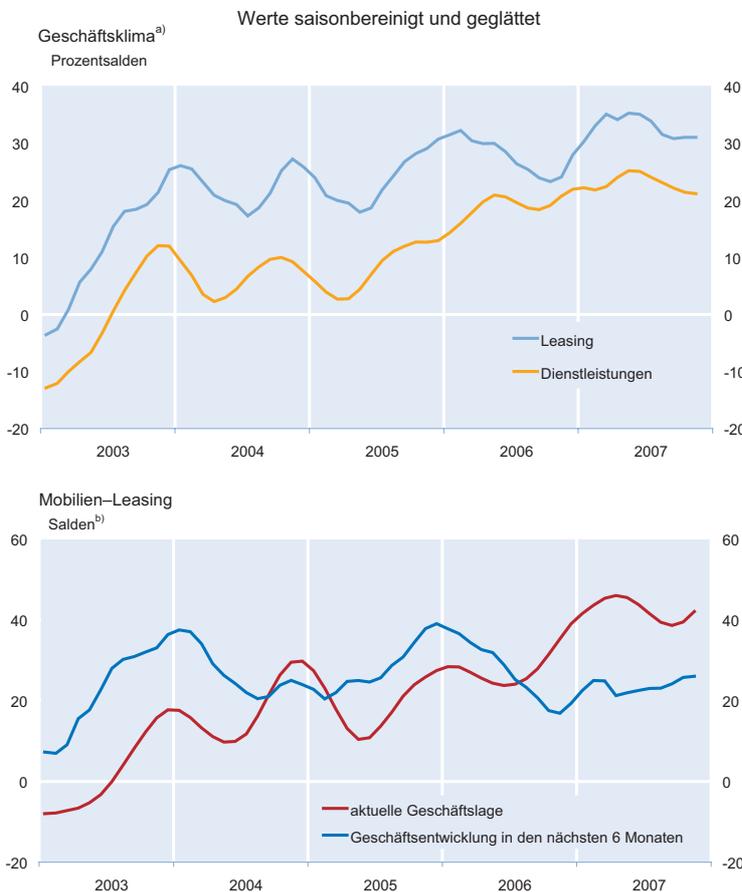
## Rückgang des Leasing-Geschäftsklimas

Das Geschäftsklima in der deutschen Leasingwirtschaft ist mit seinem Rückgang seit den Sommermonaten den Abwärtsbewegungen des Stimmungsindikators der gewerblichen Wirtschaft gefolgt, die Korrektur fiel aber deutlicher aus. Der Stimmungsindikator trübte sich auf 24 Prozentpunkte ein, er liegt aber noch klar über dem Vorjahresniveau. Geschäftslage und -aussichten haben sich nach dem Höhenflug in den Sommermonaten spürbar verschlechtert, die positiven Urteile halbierten sich nahezu. Im Detail bewerteten aber immer noch 35% der Leasinggesellschaften ihren Geschäftsgang im November als gut, 62% als befriedigend, nur 3% der Testteilnehmer empfanden ihre augenblickliche Geschäftssituation als schlecht. Hinsichtlich der weiteren Entwicklung (bis zu den Früh-

sommermonaten 2008) hat der Optimismus abgenommen: 22% der Unternehmen rechnen mit einem günstigeren Geschäftsverlauf, 73% mit einer gleichbleibenden Entwicklung, und 5% erwarten eine Geschäftsabschwächung. Der Erwartungsindex – der Saldo – verringerte sich auf nur noch 17 Prozentpunkte. Insgesamt liegen aber beide Komponenten immer noch über dem langjährigen Durchschnitt, die robuste konjunkturelle Entwicklung in der Leasingbranche dürfte sich damit vorerst über den Jahreswechsel 2007/08 hinaus fortsetzen. Deutlicher zeigt sich die insgesamt positive Entwicklung in den saisonbereinigten und geglätteten Zeitreihen (nach dem STAMP 6.02-Testverfahren bereinigt), so wie in Abbildung 1 dargestellt.<sup>1</sup> Am aktuellen Rand deutet der saisonbereinigte und geglättete Stimmungsindikator sogar schon wieder auf eine Stabilisierung hin. Bei der Gegenüberstellung der Zeitreihen Mobilien-Leasing und unternehmensnahe Dienstleister (ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und Staat) fällt auf,

<sup>1</sup> Im Detail beschreiben dieses Testverfahren Koopmann et al. (2000).

**Abb. 1**  
**Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing**



<sup>a)</sup> Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen".

<sup>b)</sup> Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest Leasing.

dass sich die Leasinggesellschaften über den gesamten Zeitraum hinweg in einer günstigeren konjunkturellen Verfassung befinden als die ausgewählten Dienstleister, das Geschäftsklima im Leasingbereich erscheint spürbar freundlicher. Die beiden Zeitreihen nähern sich allerdings seit Mitte 2006 einander an, wohl auch ein Zeichen der gegenwärtigen Unsicherheit in der Leasingbranche bezüglich der steuerlichen Rahmenbedingungen ab 2008.

In diesem Jahr hat sich der in der zweiten Jahreshälfte 2006 begonnene Aufschwung der Nachfrage nach Leasinggütern fortgesetzt. Nach den Auswertungen des Bundesverbands Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) zog das Neugeschäft vor allem im dritten Quartal mit einem Zuwachs von fast 20% außerordentlich kräftig an. In den ersten neun Monaten ist die Nachfrage um fast 13% gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum gestiegen, so dass auch im Jahresdurchschnitt eine Wachstumsrate in einer Größenordnung zwischen 10 und 12% herauskommen wird (BDL 2007). Wachstumsspitzenreiter werden 2007 – mit hohen zweistelligen Zuwachsraten – die typischen Investi-

tionsgüter, wie Maschinen, Nutzfahrzeuge, Flugzeuge, Schiffe, Bahnen und Elektrotechnik sein.

Alles andere als rekordverdächtige Wachstumsszahlen gibt es hingegen zurzeit bei der für die Leasingbranche wichtigsten Gütergruppe, den Straßenfahrzeugen. Von Januar bis Oktober des laufenden Jahres verfehlten die Inlandzulassungen von Pkw das Vorjahresniveau um 7,6% (Kraftfahrt-Bundesamt 2007); für das gesamte Jahr 2007 wird sich dieses Minus sogar noch erhöhen, voraussichtlich auf bis zu 10%, da der November (mit + 18,1%) und Dezember (mit + 17,7%) 2006, wegen der Vorzieheffekte im Vorfeld der Mehrwertsteuererhöhung, sehr starke Zulassungsmonate waren. Der Automarkt war 2007 extrem gespalten: Während die gewerblichen Zulassungen im Gesamtjahr noch ein deutliches Plus aufweisen werden (schätzungsweise + 6%), muss bei privaten Käufen mit einem Einbruch in der Größenordnung von 25 bis 30% gerechnet werden. Die Investitionen der Wirtschaft in die für die Leasingbranche wichtigste Gütergruppe, die Straßenfahrzeuge, werden 2007 gleichwohl weiter zunehmen, weil nicht nur mehr Dienstwagen gekauft, sondern auch die Zulassungen von Nutzfahrzeugen um rund 13% steigen werden. Zusammen mit höheren Durchschnittspreisen der Fahrzeuge führt dies dazu, dass die Leasinggesellschaften 2007 bei Straßenfahrzeugen einen Zuwachs im Neugeschäft von nahezu 10% generieren können.

nen Zuwachs im Neugeschäft von nahezu 10% generieren können.

### Ausrüstungsinvestitionen verlieren 2008 an Schwung

Das kräftige Wirtschaftswachstum in Deutschland in den ersten drei Quartalen 2007 ist vor allem der größeren Investitionsbereitschaft der hiesigen Unternehmen zu verdanken. Die Ausgaben für Ausrüstungsinvestitionen übertrafen mit nominalen Zuwächsen von 9,7% (erstes Quartal), 6,8% (zweites Quartal) und 6,4% (drittes Quartal) deutlich die Vergleichswerte des Vorjahres, und dies, obwohl schon die entsprechenden Vorjahresquartale kräftige Wachstumsraten gezeigt hatten (vgl. Statistisches Bundesamt 2007b). Bedingt durch den fortwährenden Preisrückgang für Ausrüstungen – seit über drei Jahren sinkt der betreffende Preisindex im Jahresvergleich um rund 1% je Quartal – sind die preisbereinigten Quartalszuwächse noch höher. Damit hat sich der stetige Wachstumstrend der gesamtwirtschaftlichen

Ausrüstungsinvestitionen nun bereits im vierten Jahr fortgesetzt. Trotz der überaus positiven Entwicklung sollte nicht übersehen werden, dass die Dynamik der Ausrüstungsinvestitionen an Schwung verliert und aktuell vor allem von dem Auslaufen der degressiven Abschreibung zum Jahresende 2007 getrieben wird. Nach der Investitionsprognose der Wirtschaftsforschungsinstitute (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2007) vom Herbst 2007 dürften die Ausgaben für Ausrüstungsgüter im laufenden Jahr um nominal 9,2% zunehmen. Der Höhepunkt des Investitionsbooms dürfte damit wohl 2007 erreicht werden.

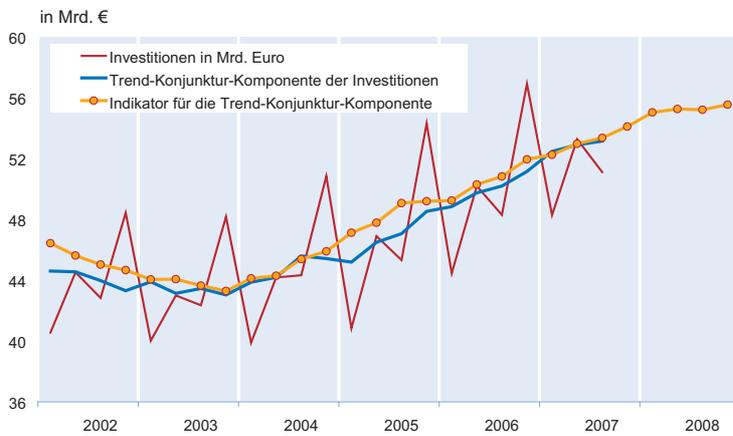
Mehrere Einflussfaktoren werden im Jahr 2008 auf das Investitionsklima der Unternehmen und damit auch auf die Entwicklung des Leasings einwirken. Das sind die US-Subprime-Kreditkrise, der hohe US-Dollar/Euro-Wechselkurs, die hohen Rohstoffpreise, insbesondere bei Rohöl, die gestiegenen Finanzierungskosten und schließlich die Gegenfinanzierung der Unternehmensteuerreform in Deutschland. Die Deutsche Bundesbank rechnet trotz des rauerer Umfelds nicht mit einem baldigen Ende des Aufschwungs, wie sie in ihrem Novemberbericht darlegt. Auch Unternehmensbefragungen, die im September 2007 durchgeführt wurden, zeugen von den damals noch sehr optimistischen Investitionsplänen für 2008 (vgl. Hess 2007). Die Volkswirte der Deutschen Bank warnen hingegen vor einer Rezession und werden dabei von großen US-Investmentbanken sekundiert. Auch an den Aktienbörsen geht inzwischen die Rezessionsfurcht um. In den USA hat die Kreditkrise nach der dramatischen Schieflage bei Immobiliendarlehen und Problemen bei Kreditkartenschulden jetzt auch auf die Autobanken übergreifen, die mit massiven Ausfällen bei Autofinanzierungen konfrontiert sind. Der ifo Indikator für das Weltwirtschaftsklima hat sich innerhalb des letzten Vierteljahres gedreht und befindet sich auf dem tiefsten Stand seit zwei Jahren. Insbesondere die Erwartungen für die nächsten sechs Monate schätzten die weltweiten Experten spürbar pessimistischer ein als zuvor. Der ZEW-Index, der auf einer monatlichen Umfrage unter rund 300 Finanzmarktexperten basiert, schlitterte sogar auf ein 14-Jahres-Tief. Die Bandbreite der Einschätzungen für die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2008 ist ungewöhnlich groß, entsprechend hoch sind daher auch die Prognoserisiken für die Investitionsentwicklung. Einigermaßen sicher lässt sich wohl nur vorhersagen, dass sich die Investitionsdynamik in Deutschland im kommenden Jahr 2008 spürbar abschwächen wird, denn Investoren reagieren besonders sensibel auf konjunkturelle Unsicherheit und besorgniserregende Wirtschaftsnachrichten. Ein Blick auf die Entwicklung des letzten Jahrzehnts zeigt dies überdeutlich: Auch nach der letzten Unternehmensteuerreform 2001, als der Körperschaftsteuersatz kräftig gesenkt und die Abschreibungsbedingungen im Gegenzug verschlechtert wurden, brachen die Ausrüstungsinvestitionen danach drei Jahre in Folge ein. Die Ausrüstungsinvestitionen lagen 2003 schließlich um

15% unter denen aus dem Jahr 2000 und sind erst nach 2003 wieder angestiegen.

Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst geht für die Käufe von Ausrüstungen und sonstigen Anlagen im Jahr 2008 von einer Zunahme um fast 4% aus. In den ersten Monaten des Jahres 2008 werden wohl etliche – der schon 2007 bestellten, aber wegen der hoch ausgelasteten Kapazitäten nicht mehr produzierten – Güter ausgeliefert. Andererseits werden dann diejenigen mobilen Wirtschaftsgüter fehlen, die wegen der zum Jahreswechsel gestrichenen degressiven Abschreibung noch 2007 angeschafft wurden. Auch nach der erfreulichen Investitionskonjunktur von 2006 und 2007 ist Deutschland längst nicht überinvestiert. Die deutsche Investitionsquote – Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des BIP liegt mit knapp 18% noch immer deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Große Euroländer wie Frankreich oder Italien verzeichneten 2006 Investitionsquoten von mehr als 20%, ebenso wie Japan oder die Schweiz. In Griechenland, Irland oder Spanien wurden sogar Quoten von 25 bis 30% erreicht.

Angesichts der geschilderten Gefahren für die Welt- und Binnenkonjunktur kommen die Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Unternehmensteuerreform zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt. Die Reform hätte bei den vielen Personengesellschaften des Mittelstands ohnehin die Investitionsbereitschaft in Mitleidenschaft gezogen, im Kontext der übrigen Konjunkturrisiken wirken insbesondere die Abschreibungsverschlechterungen sowie die Einbeziehung von Mieten, Pachten und Leasingraten in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer wie Bremskraftverstärker auf die Investitionsentwicklung. Auch Finanzwissenschaftler kritisieren, dass bei den Abschreibungsverschlechterungen an der falschen Stelle angesetzt wurde, und befürchten gravierende Auswirkungen auf die Investitionsneigung (vgl. Wagner 2007). Der von der Bundesregierung Ende 2006 eingesetzte Normenkontrollrat kritisiert die Beinaheabschaffung der Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter heftig: Es entstehe eine Neubelastung für 3 Millionen kleine Unternehmen sowie Selbständige, denen das Recht zur Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter genommen wird. Es bestehe ein deutliches Missverhältnis zwischen dauerhaften bürokratischen Lasten und der einmaligen Mehreinnahme (vgl. Stratmann 2007). Selbst der Deutsche Steuerberaterverband, dessen Mitglieder wegen der überaus komplexen und bürokratielastigen neuen Steuermaterie eine Sonderkonjunktur erwarten können, schlägt in die gleiche Kerbe: »Die große Masse der Personenunternehmen werde an keiner Stelle ent-, wohl aber – wie alle Unternehmen – durch verschlechterte Abschreibungsbedingungen (und hier insbesondere auch durch die völlig unverhältnismäßige Regelung zur Aktivierung geringwertiger Wirtschaftsgüter) belastet« (vgl. o. V. 2007a).

**Abb. 2**  
**Ausrüstungsinvestitionen verlieren 2008 an Schwung**



Berechnungsstand: 28. November 2007.  
 Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Konjunkturtest Leasing; Berechnungen des ifo Instituts.

Auch der neue Investitionsindikator, der in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) ermittelt wird, deutet für 2008 auf ein langsames Tempo bei den Ausrüstungsinvestitionen (einschließlich der sonstigen Anlagen) hin. Der neue Forschungsansatz basiert jetzt auf den Urteilen zur aktuellen Geschäftslage durch die Leasinggesellschaften aus dem monatlichen ifo Konjunkturtest Dienstleistungen. Der methodische Ansatz zur Schätzung der Ausrüstungsinvestitionen benutzt ein strukturelles Zeitreihenmodell, das die Zeitreihen in ihre Komponenten Trend und Zyklen, Saison- und irreguläre Komponenten zerlegt. Es ergibt sich ein Prognosehorizont von vier Quartalen – bei der aktuellen Berechnung also bis zum Jahresende 2008.<sup>2</sup> Nach diesen Ergebnissen signalisiert der Index bis zu den Frühjahrsmonaten 2008 noch keine langsamere Gangart. Die derzeit hervorragende Auftragslage im deutschen Maschinen- und Anlagenbau deutet zumindest noch nicht auf eine nachlassende Dynamik hin. Trotz der Ausweitung der Kapazitäten ist die Reichweite der Auftragsbestände nach Angaben des VDMA weiter gestiegen. Sie lag im Oktober 2007 bei 6,3 Monaten, während sie vor einem Jahr noch bei 5,5 Monaten gelegen hat (vgl. o. V. 2007b). In der zweiten Jahreshälfte weist der Indikator allerdings schon recht deutlich auf einen flacheren Wachstumspfad hin, so dass im Jahresdurchschnitt 2008 wohl nur noch ein Wachstum in einer Größenordnung von nominal 4% erreicht werden wird (vgl. Abb. 2).

Vom Potential her könnten die Leasinggesellschaften 2008 gleichwohl im Neugeschäft mit Mobilien wieder ein deutliches Plus erzielen, das die gesamtwirtschaftliche Investitionsentwicklung überträfe. Allerdings stellt die ab 2008 wirkende Unternehmensteuerreform nicht nur für die Investitionsentwicklung, sondern speziell auch für das Leasinggeschäft ein erhebliches Prognoserisiko dar. Falls die Bun-

desregierung nicht rechtzeitig nachbessert, wird das Leasing gegenüber dem Bankkredit benachteiligt. Die Leasinggesellschaften müssten die zur Refinanzierung anfallenden Zinsen der Gewerbesteuer unterwerfen, und die Zinsschranke würde vor allem das Immobilien-Leasing negativ beeinflussen. Wachstumsfördernd wird sich für die Leasingbranche hingegen auswirken, dass die Autokonjunktur 2008 wieder Fahrt aufnimmt, die Straßenfahrzeuge sind für sie die mit großem Abstand wichtigste Gütergruppe. Die Inlandzulassungen von Pkw werden nach dem Einbruch von 2007 wieder steigen. Auch die weitere weltweite Zunahme des Flugverkehrs und die daraus resultierenden Käufe neuer Flugzeuge durch die Airlines werden das Geschäft der einschlägigen Leasinggesellschaften beleben.

**Literatur**

BDL (2007), *Trendmeldung III. Quartal 2007*, Ergebnisse, 20. November.  
 Braakmann, A., N. Räth, et. al. (2007), »Bruttoinlandsprodukt in der ersten Jahreshälfte 2007«, *Wirtschaft und Statistik* 9, 835-853  
 Gürtler, J. und A. Städtler (2007), »Ausgezeichnete Geschäftslage beim Leasing – Boom bei den Ausrüstungsinvestitionen«, *ifo Schnelldienst* 60(12), 54–57.  
 Häring, N. (2007), »Bundesbank plädiert für höhere Leitzinsen«, *Handelsblatt*, 21. August, 23.  
 Hess, D. (2007), »Deutsche Wirtschaft im Investitionsrausch«, *Handelsblatt*, 10. Oktober, 1.  
 Koopmann, S. J., A. C. Harvey et al. (2000) »STAMP: Structural Time Series Analyser, Modeller and Predictor«, Timberlake Consultants Press, London.  
 Kraftfahrt-Bundesamt (2007), »Fahrzeugzulassungen im Oktober 2007«, Pressemitteilung, 5. November, www.kba.de.  
 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2007), »Aufschwung legt Pause ein«, *ifo Schnelldienst* 60(20), 3–58.  
 o. V. (2007b), »Deutscher Steuerberaterverband kritisiert Unausgewogenheit der Unternehmensteuerreform«, Pressemitteilung Nr. 5/2007 vom 8. Februar, www.dstv.de.  
 o. V. (2007a), »Maschinenbau verkauft in Asien prächtig«, *Handelsblatt*, 30. November/1./2. Dezember, 22.  
 Statistisches Bundesamt (2007a), »Schnellmeldung zur Wirtschaftsleistung im 3. Quartal 2007«, Pressemitteilung Nr. 457 des Statistischen Bundesamtes, 14. November.  
 Statistisches Bundesamt (2007b), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 3. Quartal 2007«, Pressemitteilung Nr. 471 des Statistischen Bundesamtes, 22. November.  
 Stratmann, K. (2007), »Neue Steuerbürokratie belastet Firmen«, *Handelsblatt*, 26. März, 3.  
 Wagner, F. (2007), »Ein zaghaftes Imitat Osteuropas«, *Süddeutsche Zeitung*, 17. Juli, 18.

<sup>2</sup> Zur Methode vgl. Gürtler und Städtler (2007).

# ifo Weltwirtschaftsklimaindikator gefallen

Ergebnisse des 98. World Economic Survey (WES) vom Oktober 2007<sup>1</sup>

36

Gernot Nerb und Anna Stangl

Das ifo Weltwirtschaftsklima hat sich im vierten Quartal 2007 deutlich verschlechtert. Sowohl die Einschätzung der derzeitigen wirtschaftlichen Lage als auch die Erwartungen für die nächsten sechs Monate wurden nach unten revidiert (vgl. Abb. 1 und 2). Die Verschlechterung des ifo Wirtschaftsklimaindiktors betrifft vor allem Nordamerika und zu einem geringeren Grad Westeuropa und Asien. Insgesamt deuten die neuen Umfrageergebnisse auf eine Verlangsamung der Weltkonjunktur in der ersten Jahreshälfte von 2008 hin.

## Die wichtigsten Ergebnisse in Stichworten

- Die Einschätzungen zur *aktuellen wirtschaftlichen Situation in der Welt* haben sich verschlechtert.
- Die *Erwartungen für die nächsten sechs Monate* wurden deutlich nach unten revidiert.
- Die *Inflationserwartungen* für das Jahr 2007 sind in den USA mit 2,8% und in Westeuropa mit 2,1% annähernd stabil geblieben.
- Deutlich weniger WES-Experten als in der vorangegangenen Erhebung rechnen mit steigenden *Zentralbank- und Kapitalmarktzinsen*.
- Der *US-Dollar* und der *japanische Yen* gelten als unterbewertet.

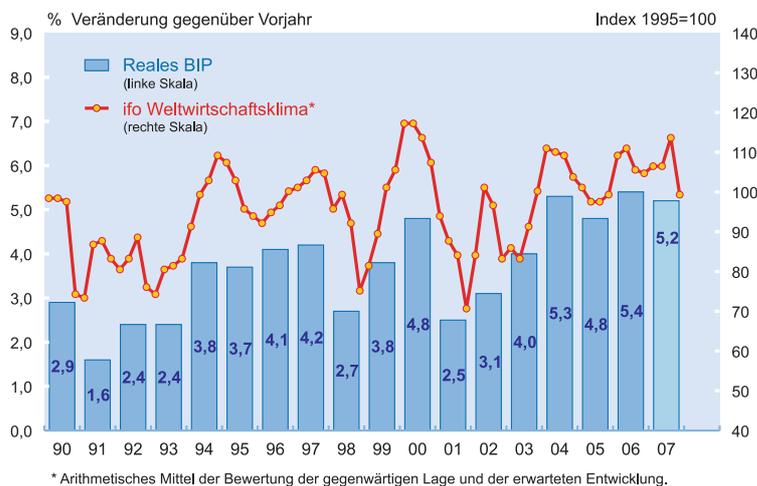
## Konjunkturentwicklung in den Weltregionen

Das ifo Wirtschaftsklima für den Euroraum hat sich im vierten Quartal 2007

deutlich verschlechtert. Der Rückgang des ifo Indiktors resultiert sowohl aus weniger positiven Urteilen zur gegenwärtigen Wirtschaftslage als auch aus weniger günstigen Erwartungen für die nächsten sechs Monate. Die neuen Umfrageergebnisse sprechen für eine konjunkturelle Verlangsamung im kommenden halben Jahr. Das Wirtschaftsklima hat sich im vierten Quartal 2007 in allen Ländern des Euroraums verschlechtert. Insbesondere in *Belgien, Spanien, Österreich, Italien* und *Irland* rechnen die WES-Experten mit einer deutlichen Abkühlung in den kommenden Monaten. Auch in *Frankreich, Deutschland* und den *Niederlanden* ist der Optimismus zurückgegangen. Trotz einer Abschwächung gegenüber dem Vorquartal wird die aktuelle Wirtschaftslage jedoch überwiegend positiv bewertet, insbesondere in *Finnland, den Niederlanden, Irland, Österreich* und *Deutschland*. Einzig in *Frankreich* und *Portugal* fallen die Urteile zur gegenwärtigen Wirtschaftslage ungünstig aus.

Abb. 1

### Weltkonjunktur und ifo Weltwirtschaftsklima



Quelle: IWF, World Economic Outlook, Oktober 2007; Ifo World Economic Survey (WES) IV/2007.

<sup>1</sup> Im Oktober 2007 hat das ifo Institut zum 98. Mal seine weltweite Umfrage »Ifo World Economic Survey« – kurz WES – bei 1 015 Wirtschaftsexperten multinationaler Unternehmen und kompetenter Institutionen in 89 Ländern durchgeführt. Die Aufgabe des WES ist es, vierteljährlich ein möglichst aktuelles Bild über die Wirtschaftslage sowie Prognosen für wichtige Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu liefern. Im Gegensatz zur amtlichen Statistik, die in erster Linie auf quantitativen (in Werteinheiten messbaren) Informationen aufbaut, werden beim WES qualitative Informationen – Urteile und Erwartungen von Wirtschaftsexperten – abgefragt. Während amtliche Statistiken auf internationaler Ebene oft nur mit großen Zeitverzögerungen erhältlich sind, zeichnen sich die WES-Umfrageergebnisse durch ihre hohe Aktualität und internationale Vergleichbarkeit aus. Gerade in Ländern, in denen die amtliche Statistik auf einer unsicheren Datenbasis steht, sind die von Wirtschaftsexperten vor Ort abgegebenen Urteile und Erwartungen von besonderer Bedeutung. Die Umfrage wird in Zusammenarbeit mit der Internationalen Handelskammer (ICC) in Paris und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission durchgeführt.

Abb. 2  
Wirtschaftliche Lage

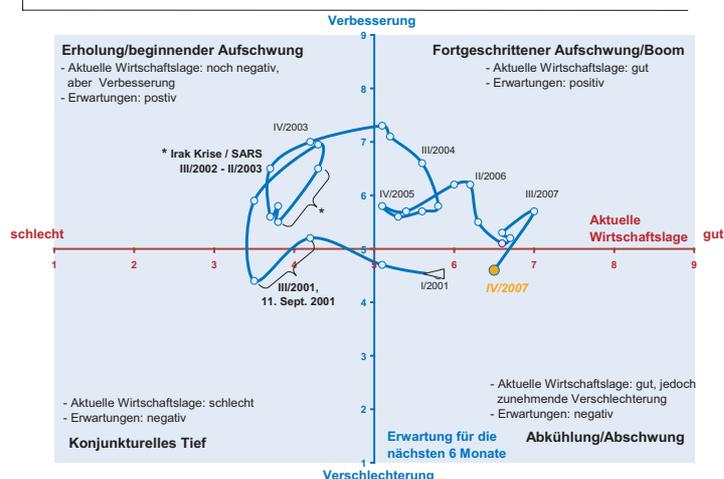


Quelle: Ifo World Economic Survey (WES), IV/2007.

## ifo Konjunkturuhr und das Weltwirtschaftsklima

Die ifo Konjunkturuhr für das Weltwirtschaftsklima verdeutlicht die aktuelle Datenkonstellation im globalen Konjunkturzyklus. Im vierten Quartal 2007 befindet sich der aktuelle Wert des Indikators für das Weltwirtschaftsklima im unteren rechten Quadranten, der die Phase der konjunkturellen Abkühlung markiert. Die gegenwärtige Wirtschaftslage wird im Weltdurchschnitt nach wie vor sehr positiv bewertet. Die Erwartungen haben sich jedoch deutlich eingetrübt. Idealtypisch bewegt sich der Indikator für die Weltkonjunktur in diesem Diagramm im Uhrzeigersinn; die Erwartungen laufen der Lage voraus. Die aktuelle Datenkonstellation deutet auf eine Abkühlung der Weltkonjunktur im ersten Halbjahr 2008 hin.

## ifo Weltwirtschaftsklima



Quelle: Ifo World Economic Survey (WES), IV/2007.

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist das arithmetische Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung in den nächsten sechs Monaten. Der Zusammenhang zwischen den beiden Komponenten des Weltwirtschaftsklimas kann in einem Vier-Quadranten-Schema dargestellt werden (»ifo Weltkonjunkturuhr«). Auf der Abszisse der Konjunkturuhr werden die Meldungen der befragten WES-Experten zur gegenwärtigen Lage aufgetragen, auf der Ordinate die Antworten zur erwarteten Entwicklung. Durch das Fadenkreuz der beiden Linien, die nach der WES-Werteskala eine zufriedenstellende Beurteilung der Lage (5) bzw. eine unveränderte Einschätzung der Erwartungen (5) markieren, wird das Diagramm in vier Quadranten geteilt, welche die vier Phasen der Weltkonjunktur definieren.

In Westeuropa, außerhalb des Euroraums, kühlte sich das Wirtschaftsklima ebenfalls etwas ab. In Dänemark und Schweden wird die aktuelle Wirtschaftslage zwar nach wie vor als ausgesprochen günstig bewertet, die wirtschaftlichen Erwartungen haben sich jedoch verschlechtert, insbesondere hinsichtlich der Investitionen in Sachkapital. In der Schweiz ist die gegenwärtige wirtschaftliche Lage im vierten Quartal 2007 mit den höchsten Noten der WES-Skala bewertet worden. Die Prognosen für die zweite Jahreshälfte 2007 wurden jedoch auch hier nach unten korrigiert. Dasselbe gilt für Großbritannien, wo die aktuelle wirtschaftliche Lage zwar als überwiegend »gut« bezeichnet wird, die Erwartungen für die nächsten sechs Monate jedoch auf eine Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums hindeuten. Norwegen ist eines der wenigen Länder in Europa, in dem

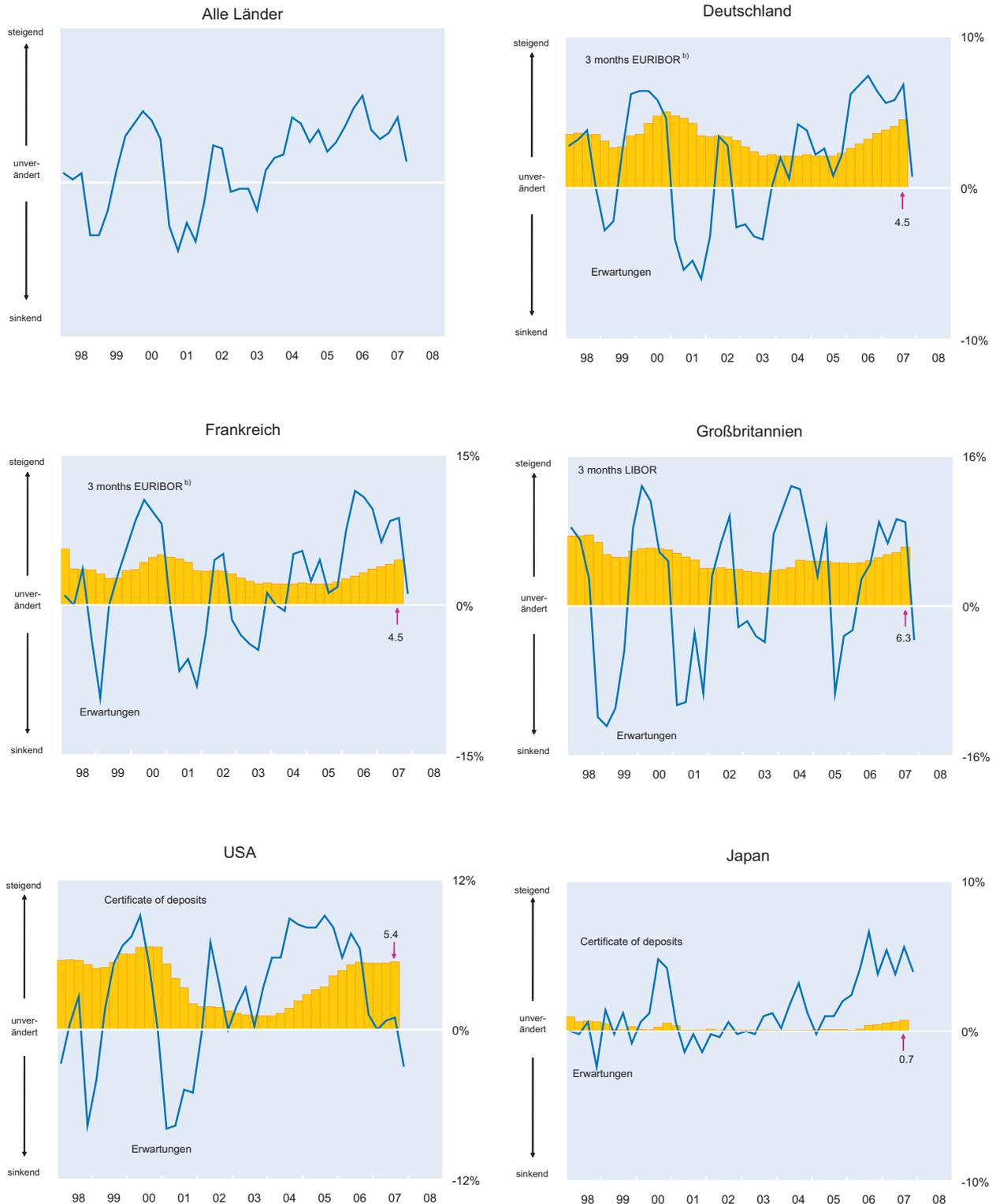
der Wirtschaftsklimaindikator mit seinen beiden Komponenten – Lage und Erwartungen – auf einem sehr hohen Niveau stabil blieb.

Der stärkste Rückgang des Klimaindiktors ist in Nordamerika, in erster Linie in den USA, zu verzeichnen. Vor allem die wirtschaftlichen Erwartungen für das erste Halbjahr 2008 fallen deutlich pessimistischer aus. Die aktuelle wirtschaftliche Lage wird ebenfalls weniger günstig als im Vorquartal beurteilt. Diese Datenkonstellation betrifft beide Länder des Kontinents, USA und Kanada. Eine wachsende Zahl der WES-Experten erwartet eine deutliche Abschwächung der privaten Inlandsnachfrage in den USA, nicht nur beim Konsum, sondern auch bei den Bau- und Ausrüstungsinvestitionen. Einzig der Exportsektor wird, nach Meinung der befragten Experten, angesichts des schwachen US-Dollar, in den kommenden Monaten anziehen.

In Asien verschlechterte sich das Wirtschaftsklima nur leicht. Zwar sind in den drei größten Volkswirtschaften der Region – China, Japan und Indien – sowohl die Lageurteile als auch die wirtschaftlichen Erwartungen für das kommende Halbjahr etwas nach unten revidiert worden, die asiatischen Märkte bleiben jedoch, laut WES-Experten, im kommenden Halbjahr robust. Auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung in den kommenden sechs Monaten zeigten sich die 223 WES-Teilnehmer, die in 15 asiatischen Ländern befragt wurden, überwiegend optimistisch. Eine ausgesprochen positive Einschätzung der aktuellen wirtschaftlichen Situation wurde in Singapur und Vietnam verzeichnet. Auch auf den Philippinen, in Südkorea und in Malaysia bewerteten die befragten Wirtschaftsexperten die derzeitige Wirtschaftslage sehr günstig und in Hongkong, Indonesien und Taiwan als »zufriedenstellend«. Die Erwartungen für die kommenden sechs Monate wurden zwar in fast allen oben genannten Ländern, mit Ausnahme von Singapur, Hongkong und Südkorea, etwas nach unten revidiert, blieben jedoch insgesamt optimistisch. Einzig in Pakistan, Sri Lanka und Bangladesch haben sich die wirtschaftlichen Erwartungen deutlich verschlechtert. Angesichts der politischen Unruhen in Pakistan sowie der verheerenden Sturmkatastrophe in Bangladesch ist eine Verschlechterung des Wirtschaftsklimas zum Jahreswechsel zu erwarten.

Auch in Mittel- und Osteuropa kühlte sich das Wirtschaftsklima im regionalen Durchschnitt etwas ab. Beide Kompo-

**Abb. 3**  
**Kurzfristige Zinsen**  
 – Aktuelle Zinssätze<sup>a)</sup> und Erwartungen für die nächsten sechs Monate –



<sup>a)</sup> Quartalswerte OECD, Main Economic Indicators. <sup>b)</sup> Seit Q1/2001 EURIBOR. Vorher FIBOR in Deutschland und PIBOR in Frankreich.

Quelle: Ifo World Economic Survey (WES), IV/2007.

nenten des Wirtschaftsklimaindex – die Einschätzungen der gegenwärtigen Wirtschaftslage und die Erwartungen für die kommenden sechs Monate – liegen jedoch weiterhin auf einem günstigen Niveau. Innerhalb der Europäischen Union wurden einzig in *Litauen* sowohl die Urteile zur aktuellen Wirtschaftslage als auch die Erwartungen nach oben revidiert. Ähnlich hohe Noten in der Einschätzung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation wurden im vierten Quartal nur in *Polen* und in der *Slowakei* verzeichnet, wobei die Erwartungen für die kommenden sechs Monate sich in beiden Ländern deutlich verschlechtert haben. Mit einer konjunkturellen Abkühlung in der ersten Jahreshälfte 2008 rechnen auch die befragten Experten in den beiden baltischen Staaten, *Estland* und *Lettland*, sowie in *Slowenien*. In *Tschechien* und *Kroatien* dagegen wurden die wirtschaftlichen Erwartungen nach oben revidiert und deuten auf ein Anziehen der Konjunktur in den kommenden sechs Monaten hin. Auch in *Ungarn* rechnen die WES-Teilnehmer mit einer Erholung der noch als schwach bezeichneten Wirtschaft in den nächsten sechs Monaten.

In den durch den WES erfassten Ländern der **GUS** (*Russland, Kasachstan, Ukraine* und *Kirgisien*) ist der Wirtschaftsklimaindikator im Oktober etwas gefallen, blieb jedoch noch im positiven Bereich. Zwar etwas weniger günstig als in der vorangegangenen Juli-Erhebung, aber dennoch ausgesprochen positiv beurteilten die in *Russland* befragten Wirtschaftsfachleute die aktuelle wirtschaftliche Lage und die Aussichten für 2008. In *Kasachstan* dagegen hat sich das Wirtschaftsklima, trotz den steigenden Ölpreisen, deutlich eingetrübt. Vor allem die Investitionen in Sachkapital wurden als schwach beurteilt. Auch »Mangel an Vertrauen in die Wirtschaftspolitik der Regierung« führten die befragten Experten als einen der Hauptgründe für die unzureichende Investitionsaktivität an.

In **Ozeanien** – sowohl in *Australien* als auch in *Neuseeland* – verbesserte sich das Wirtschaftsklima, laut WES-Experten, im vierten Quartal. Die aktuelle Wirtschaftslage wird in beiden Ländern sehr positiv bewertet. Die Erwartungen für die kommenden sechs Monate sind in Australien, ungeachtet der globalen Finanzkrise, nach oben revidiert worden. Während in *Australien* die Wirtschaft weiterhin robust bleibt, fallen die Prognosen der befragten Volkswirte in *Neuseeland* jedoch verhalten aus, wenngleich weniger Experten als im Vorquartal mit einer weiteren Abschwächung der Konjunktur 2008 rechnen. Die private Inlandsnachfrage wird sich jedoch, ihrer Ansicht nach, in den kommenden sechs Monaten weiter abschwächen.

In den Ländern **Mittel- und Lateinamerikas** bleibt das Wirtschaftsklima auch zu Beginn des kommenden Jahres stabil. Ein besonders günstiges Wirtschaftsklima herrscht, laut WES-Experten, in *Brasilien, Chile* und *Peru* vor. Die Aussichten für die nächsten sechs Monate wurden zwar etwas

nach unten revidiert, deuten jedoch auf eine robuste wirtschaftliche Entwicklung hin. Auch in *Costa Rica, Uruguay* und *Guatemala* bleibt das Wirtschaftsklima, laut WES-Experten, weiterhin günstig. In *Mexiko* wurde die aktuelle wirtschaftliche Lage zwar als zufriedenstellend bewertet, angesichts der engen Wirtschaftsbeziehungen zu den USA erwarten die mexikanischen WES-Experten jedoch eine Verschlechterung in den kommenden Monaten, vor allem im Exportsektor, aber auch bei der privaten Nachfrage und den Investitionen in Sachkapital. Der Wirtschaftsklimaindex fiel auch in *Argentinien*, wo in den letzten fünf Jahren ein robustes Wirtschaftswachstum von über 8% zu verzeichnen war. Die wirtschaftlichen Erwartungen für die nächsten sechs Monate sind jedoch ausgesprochen pessimistisch: Die WES-Experten erwarten eine Inflation von 16% für 2007. Auch in *Venezuela, Paraguay, Ecuador* und *Kolumbien* sind die Erwartungen für die kommenden sechs Monate ungünstiger geworden.

In den durch den WES erfassten Ländern des **Nahen Ostens** unterscheiden sich die Ergebnisse der WES-Umfrage je nach Land. Die aktuelle Wirtschaftslage wird erneut in den *Vereinigten Arabischen Emiraten, Saudi-Arabien, Bahrain, Jordanien* und *Kuwait* als ausgesprochen günstig bewertet. In der *Türkei* und im *Iran*, wo im vierten Quartal die Gefahr eines bewaffneten Konflikts wuchs, verschlechterte sich hingegen das Wirtschaftsklima deutlich. Auch in *Israel* haben sich die wirtschaftlichen Erwartungen für die kommenden sechs Monate etwas eingetrübt. Die aktuelle wirtschaftliche Lage ist jedoch ausgesprochen günstig bewertet worden.

In **Südafrika** ist der Wirtschaftsklimaindikator nun zum zweiten Mal in Folge gesunken. Sowohl die Urteile der gegenwärtigen Wirtschaftssituation als auch die wirtschaftlichen Erwartungen für die kommenden sechs Monate wurden erneut nach unten korrigiert. Inflationauftrieb (vgl. Tab. 1), hohe Energiepreise und weiter steigende Zinsen trüben hier die Wirtschaftsstimmung ein. Die befragten WES-Experten rechnen zwar mit stabilen oder steigenden Exporten und Investitionen in Sachkapital, die private Inlandsnachfrage wird sich jedoch, ihrer Einschätzung nach, in den kommenden sechs Monaten deutlich abschwächen.

### 2007: Inflationserwartungen nochmals nach oben revidiert

Im weltweiten Durchschnitt sind die Inflationserwartungen der WES-Experten für das Jahr 2007 weiter leicht nach oben revidiert worden (3,2 nach 3,1% im Juli und 2,9% im April dieses Jahres). Der Anstieg in den Inflationserwartungen konzentriert sich auf den *Nahen Osten* (7,8% nach erwarteten 6,8% im Juli), *Ost- und Mitteleuropa* (4,4 nach 4,1% im Juli) und die *GUS-Staaten* (10,1 nach 9,1%). In *Westeu-*

**Tab. 1**  
**Inflationserwartungen der WES-Teilnehmer für 2007 (im Oktober und Juli 2007)**

Region	IV/2007	III/2007	Region	IV/2007	III/2007
<b>Durchschnitt der Länder<sup>a)</sup></b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>Mittel- und Lateinamerika</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>
<i>World Bank Länderklassen:</i>			Argentinien	15,9	14,3
Hochlohnländer	2,3	2,2	Bolivien	10,8	7,1
Mittleres Einkommensniveau	6,1	5,9	Brasilien	4,2	3,8
oberes Mittel	6,2	5,9	Chile	5,5	3,8
unteres Mittel	5,9	5,9	Costa Rica	9,0	8,5
Niedriglohnländer	–	–	Ecuador	3,7	3,9
			El Salvador	4,0	4,8
EU (27 Länder)	2,4	2,3	Guatemala	6,6	6,8
EU (alte Mitglieder) <sup>b)</sup>	2,2	2,1	Kolumbien	5,4	5,0
EU (neue Mitglieder) <sup>c)</sup>	4,4	4,0	Mexiko	4,0	4,0
Eurozone <sup>d)</sup>	2,1	2,1	Panama	4,0	3,0
			Paraguay	7,5	7,2
<b>Westeuropa</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	Peru	2,7	1,8
Belgien	1,8	1,8	Trinidad und Tobago	9,0	–
Dänemark	2,0	2,1	Uruguay	8,8	7,2
Deutschland	2,1	2,0	Venezuela	17,6	20,0
Finnland	2,6	2,2			
Frankreich	1,6	1,6	<b>Asien</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>
Griechenland	2,9	3,0	Bangladesch	8,0	7,8
Großbritannien	2,6	2,6	China	4,2	3,7
Irland	4,0	4,7	Hongkong	2,0	2,3
Island	–	4,3	Indien	5,0	5,0
Italien	1,9	2,1	Indonesien	6,2	6,2
Luxemburg	2,5	2,4	Japan	0,4	0,4
Malta	2,5	2,0	Südkorea	3,0	3,3
Niederlande	1,8	1,9	Malaysia	3,1	3,0
Norwegen	1,4	1,3	Pakistan	8,0	8,0
Österreich	2,0	1,9	Philippinen	3,2	3,8
Portugal	2,4	2,3	Singapur	1,2	1,2
Schweden	2,2	2,1	Sri Lanka	17,5	17,3
Schweiz	0,9	0,9	Taiwan	1,9	1,9
Spanien	3,0	2,8	Thailand	2,3	2,4
Zypern	2,5	2,5	Vietnam	7,0	7,3
<b>Mittel- und Osteuropa</b>	<b>4,4</b>	<b>4,1</b>	<b>Naher Osten</b>	<b>7,8</b>	<b>6,8</b>
Albanien	4,8	3,7	Bahrain	–	4,5
Bulgarien	9,3	5,9	Iran	17,9	17,3
Estland	6,0	5,4	Israel	2,5	2,2
Kroatien	2,6	2,6	Jordanien	6,2	5,2
Lettland	11,1	8,0	Kuwait	5,5	5,5
Litauen	5,3	4,3	Libanon	–	5,0
Polen	2,5	2,5	Saudi-Arabien	4,3	1,4
Rumänien	5,0	4,6	Türkei	7,5	7,8
Serbien und Montenegro	9,0	7,3	Vereinigte Arabische Emirate	9,8	8,7
Slowakei	2,3	2,5			
Slowenien	3,5	3,0	<b>Afrika<sup>a)</sup></b>	<b>–</b>	<b>–</b>
Tschechische Republik	3,0	3,1	Ägypten	–	8,0
Ungarn	7,4	7,4	Algerien	4,0	5,0
			Kenia	–	9,8
<b>GUS</b>	<b>10,1</b>	<b>9,1</b>	Mauritius	9,5	10,0
Kasachstan	9,6	8,2	Nigeria	9,5	11,5
Russland	9,6	8,8	Simbabwe	8 000,0	7 000,0
Ukraine	12,6	10,6	Südafrika	6,5	6,2
Usbekistan	18,8	19,3	Tunesien	2,9	3,1
<b>Nordamerika</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>Ozeanien</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>
Kanada	2,4	2,4	Australien	2,9	2,9
USA	2,8	2,8	Neuseeland	2,9	2,8

<sup>a)</sup> Innerhalb jeder Ländergruppe sind die Ergebnisse nach den Export-/Importanteilen am Weltdurchschnitt gewichtet (ohne Simbabwe). – <sup>b)</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien. – <sup>c)</sup> Tschechische Rep., Zypern, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, Slowakei (seit 1. Mai 2004), Bulgarien und Rumänien (seit 1. Januar 2007). – <sup>d)</sup> Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Slowenien (seit 1. Januar 2007).

Quelle: Ifo World Economic Survey (WES), IV/2007 und III/2007.

ropa (2,1%), in Nordamerika (2,7%), in Lateinamerika (6,1%) und in Ozeanien (2,9%) blieben die Inflationserwartungen für 2007 gegenüber der vorangegangenen WES-Erhebung im Juli unverändert. Einzig in Asien haben sich die Inflationserwartungen für 2007 etwas zurückgebildet (2,4% nach vorher 2,7%).

Im Euroraum wie in Westeuropa insgesamt blieben die Inflationserwartungen für 2007 unverändert bei 2,1% und liegen damit nur geringfügig über der Zielmarke der Europäischen Zentralbank von »geringfügig unter 2%«. Die höchsten Inflationsraten im Euroraum werden weiterhin in Irland erwartet, auch wenn sie leicht nach unten korrigiert worden sind (4,0 nach 4,7% im Juli). In den beiden anderen »Hochpreisländern« des Euroraums, Spanien und Griechenland, blieben die Inflationserwartungen für 2007 nahe bei 3%. Die niedrigsten Preissteigerungsraten in 2007 werden weiterhin in Frankreich (1,6%) und in Belgien (1,8%) erwartet.

In Westeuropa außerhalb der Eurozone sind nach wie vor die Inflationserwartungen in der Schweiz (0,9%) und in Norwegen (1,4%) besonders niedrig. Im Vereinigten Königreich (2,6%) sind sie weiterhin etwas höher als im Durchschnitt Westeuropas.

In Nordamerika, sowohl in den USA (2,8%) als auch in Kanada (2,4%), blieben die Inflationserwartungen für 2007 stabil.

In Asien sind die Inflationsschätzungen für 2007 leicht zurückgenommen worden (von 2,7 auf 2,4%). Dies ist hauptsächlich zurückzuführen auf die Philippinen (3,2% nach vorher erwarteten 3,8%), Südkorea (3,0% nach vorher 3,3%), Hongkong (2,0% nach vorher 2,3%) und Vietnam (7,0% nach vorher 7,3%). Auf der anderen Seite wurden die Inflationsraten für den Jahresdurchschnitt 2007 in China höher eingeschätzt (4,2 nach 3,7% im Juli und 2,7% im April dieses Jahres). Die relativ höchsten Inflationserwartungen herrschen nach wie vor in Sri Lanka (17,5%), in Pakistan (8,0%) und in Bangladesch (ebenfalls 8%) vor. Die niedrigsten Inflationsraten in Asien konzentrieren sich weiter auf Japan (0,4%) und auf Singapur (1,2%). Moderate Preissteigerungen werden auch in Taiwan (1,9%) und in Thailand (2,3%) erwartet.

In den GUS-Staaten sind die Inflationserwartungen im Durchschnitt um einen vollen Prozentpunkt nach oben geschneit (10,1% nach vorher 9,1%). In Russland erhöhten die WES-Experten ihre Inflationsprognosen für 2007 von 8,8 auf 9,6%, in Kasachstan von 8,2 auf 9,6% und in der Ukraine von 10,6 auf 12,6%. Die höchsten Inflationserwartungen in der Region herrschen weiterhin in Usbekistan vor, auch wenn sie leicht nach unten revidiert worden sind (von 19,3% im Juli auf nunmehr 18,8%).

In Zentral- und in Lateinamerika blieben die Inflationserwartungen der WES-Experten für 2007 unverändert bei 6,1%. Nach Ländern untergliedert gibt es jedoch erhebliche Unterschiede: Am unteren Rand des Inflationsspektrums liegen Peru (2,7 nach 1,8% im Juli), Panama (4,0 nach 3,0), Brasilien (4,2 nach 3,8%) und Chile (5,5 nach 3,8%). Auch in Mexiko (unverändert 4,0%) und in El Salvador (4,0 nach 4,8% im Juli) ist die Inflationsrate niedriger als im Durchschnitt der Region. Auf der anderen Seite sind die Inflationserwartungen trotz eines leichten Rückgangs in Venezuela (17,6 nach 20,0%) und in Argentinien (15,9 nach 14,3% im Juli), immer noch besonders hoch. Höher als im Durchschnitt der Region sind die Preiserwartungen für 2007 auch in Costa Rica (9,0 nach 8,5% im Juli), in Uruguay (8,8 nach 7,2% im Juli), in Paraguay (7,5 nach 7,2% im Juli) und in Bolivien (10,8 nach 7,1% im Juli).

Im Nahen Osten haben sich die Inflationserwartungen weiter verschlechtert (7,8 nach 6,8% im Juli und 6,3% zu Jahresbeginn). Dies hängt hauptsächlich mit der Entwicklung im Iran (17,9 nach 17,3% im Juli), in Jordanien (6,2 nach 5,2%), in den Vereinigten Arabischen Emiraten (9,8 nach 8,7%) und Saudi-Arabien (4,3 nach 1,4%) zusammen. In Kuwait blieben die Inflationserwartungen unverändert bei 5,5%; in der Türkei haben sich die Inflationserwartungen zwar etwas verringert, sind aber immer noch recht hoch (7,5 nach 7,8%). Mit Abstand die niedrigsten Inflationserwartungen in der Region herrschen weiter in Israel vor (2,5 nach 2,2% im Juli und 1,8% im April).

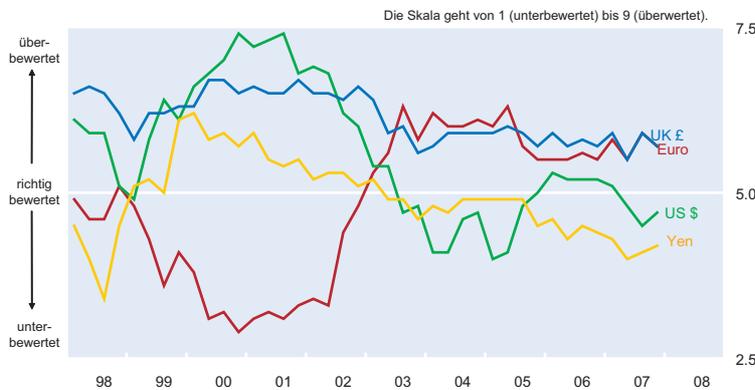
In Ozeanien verharrten die Inflationserwartungen für 2007 bei 2,9% und sind nun gleich hoch in Australien und in Neuseeland.

In Afrika (ohne Simbabwe) erhöhten die WES-Experten ihre Inflationsprognosen für 2007, so z.B. in Südafrika von 6,2 auf 6,5%, reduzierten sie hingegen in anderen afrikanischen Ländern wie Algerien (von 5,0 auf 4%), Nigeria (von 11,5 auf 9,5%), Mauritius (von 10,0 auf 9,5%) und in Tunesien (von 3,1 auf 2,9%). Mit Abstand die weltweit höchsten Inflationserwartungen herrschen weiterhin in Simbabwe vor (8 000 nach 7 000% im Juli und 3 000% in der April-Erhebung).

### Zinssätze: Kein weiterer Anstieg erwartet

Der lang anhaltende Trend steigender Zentralbankzinsen scheint in der Mehrheit der vom WES erfassten Länder zu einem Ende gekommen zu sein. Zu den wenigen Ausnahmen gehören Norwegen, Schweden, Australien, die Schweiz, aber auch Russland und die osteuropäischen Länder – mit Ausnahme Ungarns und der Slowakei – dort rechnen die WES-Experten mit weiteren Zinsanhebungen im Laufe der nächsten sechs Monate. Ansonsten ist in den meisten Län-

**Abb. 4**  
**Währungsbeurteilung**



Quelle: Ifo World Economic Survey IV/2007.

dem während der nächsten Monate mit unveränderten Zentralbankzinsen zu rechnen. In Ländern wie den USA, dem Vereinigten Königreich, Ungarn und Indonesien zeigt der Trend der kurzfristigen Zinsen in den nächsten Monaten eindeutig nach unten.

Was die Kapitalmarktzinsen anbelangt, ist zwar aus Sicht der WES-Experten der Zinsgipfel im Weltdurchschnitt noch nicht erreicht. Nahezu überall wird jedoch mit einem deutlich verlangsamten Anstieg in den nächsten sechs Monaten gerechnet.

**Währungen: Japanischer Yen gilt weiterhin als deutlich unterbewertet**

Der US-Dollar und vor allem der japanische Yen gelten im Länderdurchschnitt weiterhin als deutlich unterbewertet. Dagegen erscheinen den WES-Experten der Euro und das britische Pfund nach wie vor als überbewertet.

Zusätzlich wurden die WES-Experten wieder danach gefragt, mit welcher Entwicklung des US-Dollar sie in den nächsten Monaten rechnen, unabhängig wie sie den US-Dollar grundsätzlich einschätzten. Auf diese Frage antwortete die Mehrheit der WES-Teilnehmer mit erwarteten Einbußen beim Wert des US-Dollar. Nach Regionen aufgegliedert wird mit einer Abschwächung des US-Dollarkurses besonders ausgeprägt in Asien, vor allem in China, Südkorea und den Philippinen gerechnet. Auch in Russland, Australien, Schweden, Brasilien, Costa Rica und Peru erwartet eine starke Mehrheit der jeweils befragten WES-Experten einen weiteren Wertverlust des US-Dollar gegenüber der jeweiligen Landeswährung. Auf der anderen Seite erscheint in einigen Ländern, so in einer Reihe von afrikanischen Ländern, einschließlich Südafrika, sowie in einigen südamerikanischen Ländern wie Argentinien und Mexiko, eine Verteuerung des US-Dollar gegenüber der eigenen Wäh-

rung im Laufe der nächsten sechs Monate wahrscheinlich.

**Mittelfristige Wachstumsperspektiven bleiben positiv**

Trotz der befürchteten konjunkturellen Verlangsamung in den nächsten sechs Monaten blieb die Einschätzung der Wachstumsperspektiven für die nächsten drei bis fünf Jahre genau so positiv wie zur selben Zeit im letzten Jahr (3,3% p.a.).

Nach Regionen ergeben sich einige deutliche Unterschiede: Besonders in Ost- und Mitteleuropa und in Asien wird sogar ein stärkeres Wachstum erwartet als vor Jahresfrist (in beiden Fällen 4,6% p.a. gegenüber 3,6 bzw. 4,1% in der Umfrage vom vierten Quartal letzten Jahres). Auch in den GUS-Staaten (6,0 nach 5,8%), in Lateinamerika (4,1 nach 4,0%) und in Afrika (4,5 nach 4,4%) wurde die für erreichbar erscheinende mittelfristige Wachstumsrate nach oben korrigiert.

Auf der anderen Seite wurden die Wachstumserwartungen in Nordamerika und im Nahen Osten etwas zurückgenommen, und zwar von 3,3 auf 2,9% bzw. von 4,9 auf 4,5%. Auch in Westeuropa und in Ozeanien werden die Wachstumsperspektiven etwas vorsichtiger eingeschätzt (2,2 nach 2,3% bzw. 3,3 nach 3,6%).

Nach Ländern aufgegliedert führt China die Liste mit einem erwarteten durchschnittlichen Wachstum von 9,1% in den nächsten drei bis fünf Jahren an, gefolgt von Indien mit erwarteten 8,6%. Auch Singapur, Vietnam, Kasachstan, Nepal, Nigeria, Panama, Trinidad und Tobago gehören nach Ansicht der WES-Experten zur Gruppe der künftig schnell wachsenden Volkswirtschaften (jährliches Wachstum über 7%).

Eine ausführlichere Analyse zu den einzelnen Weltregionen, der Zinsentwicklung, Inflation und Währungen findet sich in der englischsprachigen Veröffentlichung »CESifo World Economic Survey«.

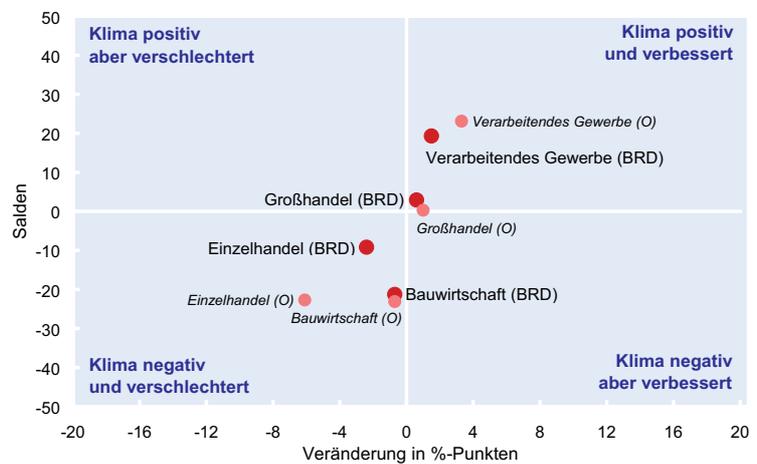
In der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands tendierte im November das Geschäftsklima, das sich in den vorangegangenen fünf Monaten laufend verschlechtert hatte, wieder leicht nach oben (Saldowert: 7,6 Prozentpunkte). Bei der Beurteilung der aktuellen Geschäftslage gewannen die positiven Stimmen etwas an Gewicht (Saldowert: 16,5 Prozentpunkte), die Perspektiven für das kommende halbe Jahr wurden aber etwas zurückhaltender eingeschätzt (Saldowert: - 0,9 Prozentpunkte). Die neuesten Ergebnisse des ifo Konjunkturtests bestätigen somit, dass sich die Konjunktur in einer robusten Verfassung befindet und sich von dem hohen Niveau aus nur allmählich abkühlt. Offensichtlich haben die Finanzkrise, der hohe Ölpreis und die Euroaufwertung keine tiefere Bremsspuren hinterlassen.

Das Geschäftsklima in den neuen Bundesländern blieb unverändert. Einer leichten Besserung der gegenwärtigen Situation stand eine ebensolche Abwärtsentwicklung der Erwartungen gegenüber.

Im verarbeitenden Gewerbe stieg der Klimaindikator überdurchschnittlich an, besonders ausgeprägt war dies in Ostdeutschland der Fall. Eine leichte Besserung des Geschäftsklimas ergab sich im Großhandel, auch in den neuen Bundesländern. Im Baugewerbe tendierte der Indikator etwas nach unten, auf Bundesebene wie im Osten gleichermaßen. Dagegen kühlte sich das Geschäftsklima im Einzelhandel erkennbar ab, vor allem in den neuen Bundesländern (vgl. Abbildung).

Die Unternehmen des **verarbeitenden Gewerbes** beurteilten ihre gegenwärtige Geschäftssituation deutlich positiver als im Vormonat, im Investitionsgüterbereich wurde sogar der letzte Höchststand vom Dezember letzten Jahres wieder erreicht. Auftragseingang und Produktion zogen wieder an. Auch der Gesamtbestand an vorhandenen Aufträgen nahm zu und lag somit weiterhin über dem sonst üblichen Maß. An den etwas überhöhten Fertigwarenlagern hat sich nichts verändert. Die Geschäftserwartungen ließen weiterhin Zuversicht erkennen, vor allem bei den Investitionsgüterproduzenten, im Hinblick auf das zukünftige Exportgeschäft hat sich der Optimismus sogar wieder verstärkt. Die Produktionspläne zeigten im Durchschnitt vermehrt nach oben, die Hersteller von langlebigen Konsumgütern beabsichtigten allerdings in Anbetracht rückläufiger Nachfrage

**Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im November 2007<sup>1)</sup>**



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

die Fertigung zurückzufahren. Auch der Anteil der Unternehmen, die den Personalbestand aufstocken wollen, hat wieder zugenommen. Den Meldungen nach zu schließen, wird der Anstieg der Verkaufspreise in den nächsten Monaten anhalten.

Auch im verarbeitenden Gewerbe in den neuen Bundesländern wurde die Geschäftslage wieder etwas günstiger eingestuft. Hinsichtlich der Perspektiven für das kommende halbe Jahr hat der Optimismus wieder zugenommen, obwohl die Befragungsteilnehmer bei der Ausfuhr mit schwächer werdenden Impulsen rechneten. Die Fertigung soll weiter hochgefahren werden, die Beschäftigungsplanungen wurden allerdings nach unten revidiert.

Die leichte Verschlechterung der Geschäftslage im **Bauhauptgewerbe** resultiert aus der Abwärtsentwicklung im Tiefbau, während sich im Hochbau nichts Wesentliches an der unbefriedigenden Situation verändert hat. Für beide Bereiche haben sich aber die Perspektiven für das kommende halbe Jahr etwas aufgehellt, vor allem im gewerblichen Bau. Bei verhaltener Bautätigkeit waren die Gerätekapazitäten ähnlich ausgelastet wie im Vormonat, mit 69% lag der Wert aber 2 Prozentpunkte unter dem vergleichbaren Vorjahresmonat. Auch an der Reichweite der Auftragsbestände (2,5 Monate) hat sich nichts verändert (vor Jahresfrist war sie genauso groß). Der Anteil der Baufirmen, die über Auftragsmangel klagten, hat auf 28% zugenommen. Spielräume für Preissteigerungen in den nächsten Monaten zeichneten sich nicht ab. Den Meldungen nach zu schließen, wird der Personalbestand allenfalls geringfügig erhöht werden.

In Ostdeutschland stand einer etwas weniger negativen Bewertung der momentanen Situation eine leichte Einrü-

<sup>1</sup> 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.

bung der Perspektiven gegenüber. Der Auslastungsgrad des Maschinenparks ging um 2 Prozentpunkte auf 72% zurück. Die Reichweite der Auftragsbestände verharrte bei 2,1 Monaten, die Unzufriedenheit mit der Auftragsituation hat aber erneut zugenommen. Die Baupreise dürften stabil bleiben.

Bei der Beurteilung der aktuellen Geschäftslage im **Großhandel** überwogen die positiven Stimmen wieder etwas deutlicher. Zurückzuführen ist die Verbesserung vor allem auf die kräftige Aufwärtsentwicklung im Gebrauchsgüterbereich. Im Hinblick auf die Aussichten für die nächsten Monate zeigten sich die Großhandelsfirmen – mit Ausnahme des Gebrauchsgüterbereichs – allerdings etwas skeptischer als im Vormonat. Die überhöhten Warenbestände konnten zumindest etwas vermindert werden, die Bestellplanungen waren nun wieder auf Expansion ausgerichtet. Der Anteil der Befragungsteilnehmer, die von Preissteigerungen ausgingen, hat spürbar zugenommen, er ist nach wie vor am größten im Nahrungs- und Genussmittelsektor.

Die Großhändler in den neuen Bundesländern stufen nach der Abwärtsentwicklung im Vormonat ihre momentane Situation im November wieder positiv ein, blickten aber skeptischer in die Zukunft. Obwohl sie ihre Lagerüberhänge reduzieren konnten, wollen sie nach wie vor weniger Order platzieren als zur gleichen Zeit des Vorjahres. Der Anstieg der Verkaufspreise dürfte anhalten.

Im **Einzelhandel** wurde die derzeitige Geschäftslage wieder etwas ungünstiger eingestuft als im Vormonat. Dies resultiert aus der Abwärtsentwicklung im Non-Food-Bereich, während im Nahrungs- und Genussmittelsektor Besserungstendenzen zu beobachten waren. Der zukünftigen Geschäftsentwicklung sahen die Unternehmen ebenfalls skeptischer entgegen, wenngleich ihre Orderpläne trotz des nur wenig verminderten Lagerdrucks nicht mehr so häufig nach unten zeigten. Die Verkaufspreise zogen erneut an, den Meldungen der Firmen nach zu schließen, wird dies auch in den nächsten Monaten der Fall sein. Preissteigerungen sind nach wie vor vor allem bei Nahrungs- und Genussmitteln geplant, während bei langlebigen Konsumgütern kaum Spielräume für Heraufsetzungen gesehen wurden.

Die Geschäftslage des Einzelhandels in Ostdeutschland hat sich erneut verschlechtert. In den Erwartungen drückte sich deutlich erhöhter Pessimismus aus, so dass die Unternehmen trotz etwas nachlassendem Lagerdruck keinen Anlass sahen, ihre restriktive Orderpolitik in den nächsten Monaten zu lockern. Der Anstieg der Verkaufspreise setzte sich beschleunigt fort, und auch in naher Zukunft ist mit weiteren deutlichen Steigerungen zu rechnen.

Das Geschäftsklima im **Dienstleistungsgewerbe**<sup>2</sup> (ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und ohne Staat)

hat sich im November stabilisiert. Ihre gegenwärtige Geschäftslage beurteilten die Unternehmen zwar erneut etwas weniger positiv als in den vorangegangenen Monaten, hinsichtlich der Entwicklung im kommenden halben Jahr äußerten sie sich allerdings wieder etwas optimistischer. Gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat konnte erneut ein Umsatzplus registriert werden. Nach Einschätzung der Firmen wird die Nachfrage in den nächsten Monaten weiter zulegen. Die Personalpläne kündigten wieder etwas häufiger Einstellungen von zusätzlichen Arbeitskräften an. Auch eröffnen sich etwas größere Spielräume für Anhebungen der Verkaufspreise.

<sup>2</sup> In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.



**Please register before 15 Feb. 2008.**

You may download a registration application form from [www.cesifo-group.de/isc](http://www.cesifo-group.de/isc). Online-payment with credit card possible.

**Early registration fee** (up to 18 Jan. 2008):

First day only: € 250  
Second day only: € 220  
Both days: € 400

**Standard Fees:**

First day only: € 300  
Second day only: € 270  
Both days: € 500

**Cancellation policy:**

A 50% cancellation fee will apply for all cancellations made after 1 March 2008.

Please make payment to CESifo GmbH

Account No. : 43 75 20 73  
Bank Code (BLZ) : 700 202 70  
BIC : HYVEDEMMXXX  
IBAN : DE 17 7002 0270 0043 7520 73

**Contact: Deirdre Hall**

**Ifo Institute for Economic Research**

Poschingerstr. 5  
81679 Munich, Germany  
Tel. +49 (0)89 9224 1410 – Fax +49 (0)89 9224 1409  
[hall@cesifo.de](mailto:hall@cesifo.de)

**European Commission**

Representation in Germany

Unter den Linden 78  
10117 Berlin, Germany  
[www.eu-kommission.de](http://www.eu-kommission.de)



CESifo International Spring Conference 2008

## Europe's Economy at a Crossroads



### Preliminary Programme

Thursday 13 and Friday 14 March 2008  
European Commission, Berlin



A joint initiative of Ludwig-Maximilians University and the Ifo Institute

with the hospitality of



**EUROPEAN COMMISSION**  
Representation in Germany

### 13 March 2008

11:00	<b>Press conference</b>	
12:00	Cold buffet lunch	
12:45	<b>Welcome and Introduction</b> Gerhard Sabathil, European Commission, Berlin and Kai Carstensen, ifo Institute, Munich	
13:00	<b>Perspectives for Energy Markets</b> Fatih Birol, International Energy Agency (IEA), Paris (invited)	
13:30	<b>Financial Markets – Frictions and their Impact on the Global Economy</b> Claudio Borio, Bank for International Settlements (BIS), Basle (invited)	
14:00	<b>Exchange Rates and Monetary Policy</b> Gian Maria Milesi-Ferretti, International Monetary Fund (IMF), Washington (invited)	
14:30	Discussion	
15:00	Coffee break	
15:30	<b>Perspectives for the US and Impact on the Global Economy</b> Michel Pérétié, Bear Stearns, London (invited)	
16:00	<b>The European Economy</b> Jürgen Kröger, European Commission (DG EcFin), Brussels	
16:30	<b>BRICS – Driver of Global Growth</b> Jim O'Neill, Goldman Sachs (GS), London (invited)	
17:00	General discussion	
17:30	End of session	
19:00	Dinner	

### 14 March 2008

9:00	<b>Welcome and Introduction</b> Hans-Günther Vieweg, ifo Institute, Munich	
9:10	<b>Impact of High Energy Prices on European Sectors and Member States</b> Elisabeth Waelbroeck-Rocha, BIPE, Paris	
9:40	<b>European Steel Industry: Competitiveness through Value Creation, Fact or Fiction?</b> Jeroen Vermeij, Eurofer, Brussels	
10:05	Discussion	
10:20	Coffee break	
10:40	<b>Chemicals</b> Moncef Hadhri, CEFIC, Brussels	
11:05	<b>Engineering Industries</b> Michele Schweinöster, ANIMA, Milano	
11:30	<b>Automotive Industry</b> Thomas Hueck, Bosch, Stuttgart	
11:55	<b>Perspectives for European Industries</b> Graham Hay, Cambridge Econometrics, Cambridge	
12:20	General discussion	
13:00	End of session	
	Hot buffet lunch	
14:30	End of conference	

## Registration Form

Please register before **15 Feb. 2008**. For more information, visit [www.cesifo-group.de/isc](http://www.cesifo-group.de/isc), the conference's main page.

Last name, first name

Position  Department

Institution

Street address

City  Country

E-Mail

VAT-number

Standard fees

first day only	<input type="checkbox"/> € 300	<input type="checkbox"/> € 250
second day only	<input type="checkbox"/> € 270	<input type="checkbox"/> € 220
both days	<input type="checkbox"/> € 500	<input type="checkbox"/> € 400

Early registration fee (up to 18 Jan. 2008)

I will attend the conference dinner on 13 March 2008.  Yes  No

Method of Payment

Invoice\*  MasterCard/Eurocard  Visa  American Express

Card No.

Valid until  Signature

Mail to Deirdre Hall, Ifo Institute, P.O. Box 860460, 81631 Munich or fax to: +49 (0) 89 9224 1409

\*Please make payment to CESifo GmbH  
Account No. : 43 75 20 73  
Bank Code (BLZ) : 700 202 70  
BIC : HYVEDE33XXX  
IBAN : DE 17 7002 0270 0043 7520 73

**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

**im Internet:**

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

