



5 | 2008

61. Jg., 10.–11. KW, 14. März 2008

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Christa Thoben, Hartmut Schauerte, Markus Pieper,
Christoph M. Schmidt*

- EU-Fördergelder: »Subventions-Hopping« oder sinnvolle Investitionsförderung – brauchen wir mehr Transparenz?

Lydia Hartwig und Johanna Witte

- Nachtrag: »Brain Drain«: Gibt es in Deutschland zu wenig Möglichkeiten für Spitzenforscher

Daten und Prognosen

Erich Gluch

- Mittel- und langfristige Baunachfrage:
Von Bestandsmaßnahmen geprägt

Joachim Gürtler und Arno Städtler

- Leasingbranche: Wachstum mit schwächerer Dynamik

Im Blickpunkt

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest Februar 2008

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

EU-Fördergelder: »Subventions-Hopping« oder sinnvolle Investitionsförderung – brauchen wir mehr Transparenz?

3

Der Fall Nokia hat in der Öffentlichkeit Empörung hervorgerufen und die Frage des Für und Wider von Subventionen für private Unternehmen aufgeworfen. Sind Investitionsförderungen durch Subventionen sinnvolle Standortpolitik, oder werden nur Mitnahmeeffekte erzielt? *Christa Thoben*, Ministerin für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, weist auf ein grundsätzliches Dilemma hin: »Wer sich dafür entscheidet, besonders vom Strukturwandel betroffenen Regionen zum Ausgleich ihrer Standortnachteile und zur Überwindung ihrer Arbeitsmarktprobleme gezielt Standortvorteile in Form von Subventionen zur Ansiedlung von Unternehmen einzuräumen, kommt nicht umhin, zugleich auch entsprechende Wettbewerbsnachteile der übrigen Regionen in Kauf zu nehmen.« Insgesamt ließe sich die erhoffte Wirkung einer langfristigen Standortbindung damit nicht erreichen, und oft würden nur Mitnahmeeffekte bei den Unternehmen ausgelöst. *Hartmut Schauerte*, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, verweist auf die Zahlungen, die Deutschland aus den EU-Strukturfonds erhält: »In der laufenden Förderperiode 2007–2013 werden rund 26,3 Mrd. € aus den EU-Strukturfonds nach Deutschland fließen.« Auch habe die Europäische Kommission versichert, dass im Fall Nokia keinerlei EU-Strukturfondsmittel geflossen seien. Denn ein »Subventionswettlauf«, in dem eine Region die andere mit noch besseren Förderkonditionen zu überbieten versuche, sei nicht im Sinne der EU-Kohäsionspolitik. *Markus Pieper*, Mitglied des Europäischen Parlaments, unterstreicht die Notwendigkeit von Transparenz. Leider lasse sich auf Grundlage eines recht allgemeinen Berichtswesens der Mitgliedstaaten die Zweckbindung von Subventionen nur schwer überprüfen. Eine wirksame Kontrolle der »seit der Lissabon-Strategie so populären Wachstumskomponente« gebe es in der europäischen Regionalpolitik nur ansatzweise. Deshalb fordern Kommission und Europaparlament schon seit 2006 die so genannte »Endbegünstigtentransparenz«, da sich nur auf Basis der veröffentlichten Endempfänger eine echte Erfolgskontrolle der europäischen Strukturpolitik realisieren ließe. *Christoph M. Schmidt*, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, betont, dass es andere, weniger kostenintensive, anspruchsvollere Wege gebe, um für ansiedlungswillige Unternehmen attraktiv zu sein, als direkte Förderung. So gebe es z.B. aus Sicht der Unternehmen das Bedürfnis, einen konkreten und rasch zu erreichenden Ansprechpartner in den zuständigen Ministerien zu besitzen. Viel versprechend seien auch Investitionen in die Entwicklung einer qualitativ hochwertigen Bildungs- und Forschungsinfrastruktur.

Nachtrag: »Brain Drain«: Gibt es in Deutschland zu wenig Möglichkeiten für Spitzenforscher?

16

Gibt es einen Exodus des deutschen Forschernachwuchses vor allem in die Vereinigten Staaten? Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 4/2008 unterstreichen *Lydia Hartwig* und *Johanna Witte*, Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung, München, die Notwendigkeit, die Bedingungen für innovative Forschung im deutschen Wissenschaftssystem in der Breite als eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung neuer Spitzenforschung zu verbessern. Ihrer Meinung nach sollte es vor allem darum gehen, talentierten jungen Wissenschaftlern attraktive Entwicklungspfade zu bieten, das in diesem Bereich in Deutschland am meisten Verbesserungsbedarf und auch -potential liege. Dabei sei durchaus nicht nur an deutsche Wissenschaftler zu denken, sondern an Forscher aller Nationalitäten, die in Deutschland attraktive Bedingungen vorfinden sollten.

Daten und Prognosen

Bestandsmaßnahmen prägen die mittel- und langfristige Baunachfrage in Deutschland

20

Erich Gluch

Nach einem Jahrzehnt stark rückläufiger Baunachfrage konnte die deutsche Bauwirtschaft 2006 ein deutliches Plus verzeichnen. Auch 2007 verlief erfreulich. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass das Wachstum ganz erheblich vom Wirtschaftsbau getragen wurde. Im Wohnungsbau schwächte sich die Baunachfrage 2007 bereits wieder etwas ab. Impulse kamen dagegen weiterhin von anhaltend umfangreichen Bestandsmaßnahmen. In der mittel- und langfristigen Sicht werden die hohen Wachstumsraten der letzten beiden Jahre bei Weitem nicht erreicht werden. Dennoch wird die zukünftige Entwicklung einen – wenngleich moderaten – Aufwärtstrend aufweisen. Zu diesem Ergebnis kommt das ifo Institut in seiner aktuellen Ausgabe der Bauvorausschätzung Deutschland. Während die Langfristprognosen für die nächsten zehn Jahre separat für West- und Ostdeutschland dargestellt werden, erfolgen die Schätzungen für die mittelfristigen Prognosen auf der Basis von sechs Großregionen (Bundesländern). Nach den Berechnungen des ifo Instituts wird die Baunachfrage im Verlauf der nächsten zehn Jahre um durchschnittlich 0,7% p.a. zulegen. Dabei wird der Wohnungsbau, vor allem aufgrund weiterhin hoher Modernisierungsmaßnahmen sogar kräftiger steigen als die beiden anderen Bausparten.

Ausrüstungsinvestitionen und Mobilien-Leasing wachsen 2008 mit schwächerer Dynamik

23

Joachim Gürtler und Arno Städtler

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 18 Prozentpunkte ein und ist nur noch halb so hoch wie vor Jahresfrist. Die Leasingunternehmen berichteten aber dennoch in den ersten beiden Monaten des Jahres 2008 über einen guten Geschäftsverlauf, per saldo waren die Urteile im Februar sogar noch einen Tick höher als vor Jahresfrist. Im Detail bewerteten 37% der Leasinggesellschaften ihren Geschäftsgang im Februar als gut, 59% als befriedigend, nur 3% der Testteilnehmer empfanden ihre augenblickliche Geschäftssituation als schlecht. Die Geschäftserwartungen wurden hingegen angesichts der Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen der Unternehmensteuerreform auf das Leasinggeschäft erheblich gedämpft.

Im Blickpunkt

ifo Konjunkturtest Februar 2008 in Kürze

27

Hans G. Russ

Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich im Februar weiter aufgehellt. Die aktuelle Geschäftssituation wurde von den Unternehmen sogar deutlich positiver eingestuft als im Vormonat, in den Erwartungen für das kommende halbe Jahr hat die Zuversicht jedoch wieder etwas nachgelassen. Diese Ergebnisse des ifo Konjunkturtests bestätigen erneut, dass sich die Wirtschaft in der Bundesrepublik in einer guten Verfassung befindet, deuten aber auch auf eine nachlassende Dynamik in den nächsten Monaten hin. Der Personalaufbau dürfte sich den Firmenangaben zufolge fortsetzen, allerdings abgeschwächt. In den neuen Bundesländern ist der Klimaindikator dagegen gesunken. Zwar bewerteten die ostdeutschen Unternehmen ihre derzeitige Geschäftslage ebenfalls günstiger als im Januar, schätzten die Perspektiven aber deutlich skeptischer ein.

EU-Fördergelder: »Subventions-Hopping« oder sinnvolle Investitionsförderung – brauchen wir mehr Transparenz?

3

Der Fall Nokia hat in der Öffentlichkeit Empörung hervorgerufen und die Frage des Für und Wider von Subventionen für private Unternehmen aufgeworfen. Sind Investitionsförderungen durch Subventionen sinnvolle Standortpolitik, oder werden nur Mitnahmeeffekte erzielt?

Wettbewerb um Subventionen reduzieren

Aktualität des Themas

Die von der Firma Nokia beabsichtigte Verlagerung von großen Teilen der Handy-Produktion in Bochum/Nordrhein-Westfalen nach Rumänien und Ungarn ist ein neuer Höhepunkt in der Diskussion um das Für und Wider von Subventionen für private Unternehmen. Sie geraten zunehmend in die Kritik und werfen eine Reihe von Fragen auf. Ist Investitionsförderung durch Subventionen noch zeitgemäß? Tragen die dafür eingesetzten Fördermittel am Ende selbst zu unerwünschten Verlagerungen und entsprechenden Arbeitsplatzverlusten bei? Brauchen wir mehr Transparenz bei der Subventionsvergabe, um negative Wirkungen verhindern zu können?

Europäische Fördergelder

Bekanntermaßen verfolgt die Europäische Strukturpolitik mit dem Einsatz ihrer Fördergelder drei Ziele:

Ziel 1: Konvergenz für Regionen mit den schwerwiegendsten Entwicklungsrückständen. Das sind im Wesentlichen die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten und in Deutschland weite Teile in den neuen Ländern.

Ziel 2: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zur Förderung außerhalb der Ziel-1-Regionen. Das sind die meisten westeuropäischen Mitgliedstaaten und in Deutschland die alten Länder.
Ziel 3: Europäische territoriale Zusammenarbeit.

Zur Überwindung der schwerwiegenden Entwicklungsrückstände setzen die mittel- und osteuropäischen Regionen sowie die neuen Länder die europäischen Fördergelder zum einen zum Aufbau, Aus-

bau und zur Modernisierung der wirtschaftlichen Infrastruktur ein. Zum anderen bieten sie ansiedlungswilligen Unternehmen Fördergelder mit den nach dem europäischen Beihilferecht höchstmöglichen Fördersätzen als Anreiz zur Betriebsansiedlung an. Dabei richtet sich die Förderung sowohl an kleine und mittlere Unternehmen mit in der Regel großer Standortgebundenheit als auch an große global agierende Unternehmen mit hoher Standortmobilität.

Die alten Länder können dagegen europäische und nationale Fördergelder nach dem europäischen Beihilferecht nur mit vergleichsweise sehr niedrigen Fördersätzen und nur in räumlich sehr eng begrenzten strukturschwachen Gebieten, so genannten Regionalfördergebieten, für die Ansiedlung von Unternehmen einsetzen. Dadurch entsteht ein beachtliches Fördergefälle zwischen Ost- und Westeuropa einerseits, aber auch zwischen Ost- und Westdeutschland andererseits mit entsprechenden Anreizwirkungen für Unternehmensverlagerungen.

Hier treffen wir auf ein grundsätzliches Dilemma: Wer sich dafür entscheidet, besonders vom Strukturwandel betroffenen Regionen zum Ausgleich ihrer Standortnachteile und zur Überwindung ihrer Arbeitsmarktprobleme gezielt Standortvorteile in Form von Subventionen zur Ansiedlung von Unternehmen einzuräumen, kommt nicht umhin, zugleich auch entsprechende Wettbewerbsnachteile der übrigen Regionen in Kauf zu nehmen. Neben der Infrastrukturförderung ist die Förderung von Unternehmensansiedlungen ein wichtiger Teil der Ausgleichspolitik, wie sie seit Jahren in der europäischen und nationalen Strukturpolitik zur Unterstützung des Strukturwandels in ausgewähl-



Christa Thoben*

* Christa Thoben ist Ministerin für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen.

ten, besonders strukturschwachen Fördergebieten praktiziert wird.

Sie bietet zwar den Vorteil einer auf die Unternehmensansiedlung gezielten Unterstützung von strukturschwachen Regionen (hohe Arbeitslosigkeit, Defizite bei Besatz mit kleinen und mittleren Unternehmen etc.) benachteiligt aber die Nicht-Fördergebiete. Nicht zuletzt besteht ein Anreiz zu unerwünschten subventionsbedingten Betriebsverlagerungen. Der Subventionsanreiz manipuliert die rein wirtschaftlichen Standortpräferenzen der Unternehmen. Die Regionen sind geneigt, sich in der Darstellung ihrer regionalen Bedürftigkeit zu übertreffen, um den Förderstatus zu erhalten. Die positive Wirkung einer Aufbruchstimmung kann erst gar nicht entstehen.

Ansiedlungssubventionen

Während die Förderung des Ausbaus und der Modernisierung der Infrastruktur die Standortbedingungen für ansässige und ansiedlungswillige Unternehmen verbessert, zielt die direkte Unternehmenssubvention ausschließlich darauf ab, Unternehmen zu einer Entscheidung für einen bestimmten Standort zu verlocken. Wenn sich allerdings die Ansiedlungsentscheidung nur aufgrund der Subvention rechnet, dürfte mittel- bis langfristig die Standortattraktivität für die spezifische Produktion vergleichsweise gering ausgeprägt sein. In einem solchen Fall verwundert es kaum, wenn global agierende Unternehmen versucht sind, die europaweit angebotenen Ansiedlungssubventionen »abzugrasen«, sozusagen »Subventions-Hopping« zu betreiben und späterhin die Produktion zu verlagern, wenn es sich aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen lohnen sollte. Moralische Verantwortung für die Beschäftigten und den Wirtschaftsstandort zählen dann nur wenig angesichts von Forderungen der Aktionäre nach ständig steigendem Shareholder-Value und des Hinweises auf den überaus harten internationalen und globalen Wettbewerb, der Unternehmen zu ständiger Ausnutzung von Kostenvorteilen zur Sicherung der langfristigen Wettbewerbs- und Überlebensfähigkeit zwingt. Eine Verlagerung selbst profitabler Produktionsbereiche, wie im Fall Nokia, ist dann die Folge.

Die daraus resultierenden, teils tief greifenden ökonomischen und sozialen Veränderungen erzeugen auch bei den nicht direkt betroffenen deutschen Arbeitnehmern zunehmend Ängste um ihre Arbeitsplätze und schüren die Vorbehalte gegen die europäische Integration. Dass sie als Hauptnettozahler der Europäischen Gemeinschaft die finanzielle Förderung von Betriebsverlagerungen innerhalb der Europäischen Union mit ihren Steuergeldern mitfinanzieren könnten, stößt bei ihnen zu Recht auf völliges Unverständnis.

Unter diesem Blickwinkel erscheint das Instrument der direkten Subvention zur Ansiedlung von großen global agierenden Unternehmen heute mehr als fragwürdig. Insgesamt ausschlaggebend dafür ist, dass sich in vielen Fällen die erhoffte Wirkung einer langfristigen Standortbindung damit kaum herstellen lässt, der regionale Standortwettbewerb verzerrt wird und nicht zuletzt oft nur Mitnahmeeffekte bei den Unternehmen ausgelöst werden. Die nachfolgenden Regelungen leisten dabei kaum Abhilfe.

Einvernehmensregelung

Im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GA) dürfen Verlagerungen nur im Einvernehmen mit dem abgebenden Land gefördert werden. Kommt es nicht dazu, kann maximal mit dem Satz des abgebenden Landes gefördert werden. Diese Regelung greift allerdings nur, wenn das abgebende Gebiet Fördergebietsstatus besitzt.

Verlagerungen aus Nicht-Fördergebieten in ein Fördergebiet, z.B. in die neuen Länder, kann damit nicht entgegen gewirkt werden.

Nettoarbeitsplatzregelung/Förderungsausschluss bei reinen Betriebsverlagerungen

In Nordrhein-Westfalen werden reine Verlagerungen ohne zusätzliche Arbeitsplatzwirkung nicht gefördert. Eine Verlagerung, bei der am neuen im Vergleich zum bisherigen Produktionsstandort keine zusätzlichen Arbeitsplätze entstehen, darf nicht gefördert werden. Förderfähig sind ausschließlich die am neuen Produktionsstandort zusätzlich geschaffenen Nettoarbeitsplätze. Im Falle einer beantragten Förderung ist der Subventionsempfänger verpflichtet, eine subventionserhebliche Erklärung über den Nettoarbeitsplatzeffekt seiner Standortverlagerung abzugeben.

Damit lassen sich rein subventionsbedingte Verlagerungen verhindern und Fördermittel werden nur für zusätzliche Arbeitsplätze eingesetzt.

Leider hat sich Nordrhein-Westfalen bisher vergebens dafür eingesetzt, der Nettoarbeitsplatzregel auf nationaler und europäischer Ebene Geltung zu verschaffen. Dies stößt regelmäßig auf den unüberwindbaren Widerstand aller Regionen und Mitgliedstaaten, die nicht auf eine Ansiedlungsförderung und damit auf den Investitionsanreiz für ihre Wirtschaftsstandorte verzichten wollen und gerade darin ihren Wettbewerbsvorteil im internationalen Standortwettbewerb sehen. In Deutschland sind dies die neuen Länder und außerhalb insbesondere die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten.

Europäische Förderung

In die Allgemeine Strukturfondsverordnung Nr. 1083/2006 der aktuellen Förderperiode sind zwei Regeln aufgenommen worden, mit denen die Europäische Kommission verhindern will, dass mit europäischen Fördergeldern Standortverlagerungen innerhalb der Europäischen Union gefördert werden. Nach Artikel 39ff ist bei Gesamtkosten eines Vorhabens von über 50 Mill. € bei der Kommission ein Großprojekttantrag zu stellen, den die Kommission nach Prüfung genehmigen oder versagen kann. Zudem muss die Kommission nach dem Erwägungsgrund 42 über alle erforderlichen Informationen verfügen, um abschätzen zu können, ob eine Förderung zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten an bestehenden Standorten in der EU führen würde.

Die Regeln haben zwei gravierende Nachteile. Zum einen handelt es sich nur um eine »kann«-Bestimmung, nach der die Kommission die mit einer Verlagerung verbundenen Arbeitsplatzverluste abwägen, aber nicht zwingend untersagen muss. Zum anderen greifen sie nicht bei Vorhaben, deren Gesamtkosten unterhalb von 50 Mill. € liegen. Um die praktische Relevanz der Regelungen zu erhöhen, müsste die Schwelle weit niedriger angesetzt werden, z.B. bei 25 Mill. €, um mehr Fälle erfassen zu können. Die derzeitige Schwelle dürfte nur sehr eingeschränkt und zahlenmäßig geringe praktische Relevanz entfalten.

Transparenz

Mit der neuen Strukturfondsperiode 2007–2013 hat die EU die Mitgliedstaaten verpflichtet, regelmäßig eine Liste der Empfänger von EU-Subventionen zu veröffentlichen. Wir überlegen zurzeit, dies auch auf andere Förderbereiche, in denen unmittelbar Zuschüsse gewährt werden, z.B. die GA, zu übertragen. Die damit verbundene Transparenz wird ganz sicher die Sensibilität im Umfeld des geförderten Unternehmens erhöhen. Sie kann dazu beitragen, dass Verstöße gegen die mit der Förderung verbundenen Auflagen, wie z.B. Bindungsfristen, und Anzeichen für subventionsbedingte Verlagerungen frühzeitig erkannt werden. Eine grundsätzliche Lösung für die mit der Subventionierung von Unternehmensansiedlungen verbundenen Probleme bietet dies jedoch ebenso wenig, wie die auch immer wieder geforderte Verlängerung der Bindungsfristen. Je länger die Bindungsfrist jedoch auferlegt wird, desto stärker dürfte sich ein Unternehmen dadurch unternehmerisch eingeschränkt fühlen und sich aus Unternehmenssicht der Förderanreiz für eine damit einhergehende Standortentscheidung vermindern.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die aus Steuermitteln finanzierte Förderung auf die Förderung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unterneh-

men, auf den Ausbau und Modernisierung einer exzellenten Infrastruktur, auf die Bildung und Ausbildung der Arbeitnehmer/innen zur Stärkung ihrer Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit konzentrieren und damit die Anpassungsfähigkeit der Volkswirtschaft insgesamt nachhaltig verbessern.

Ausblick

Insbesondere die Subventionierung von Firmenansiedlungen ist grundlegend zu überprüfen. Klar ist was wir nicht wollen. Wir wollen keine Verlagerungen von Produktionsstätten und entsprechenden Arbeitsplatzverlusten weder mit europäischen noch mit nationalen Fördergeldern finanzieren. Allein schon die extremen mittel- und osteuropäischen Vorteile bei Lohn- und Lohnnebenkosten, Steuersätzen, Energiekosten, Bürokratie- und Umweltaufwand drängen Unternehmen bei der Suche nach dem kostengünstigsten und effizientesten Einsatzort der Produktionsfaktoren nach Mittel- und Osteuropa.

Globalisierung ist eine Herausforderung, der sich Unternehmen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Gesellschaft und Politik insgesamt aktiv stellen müssen. Nur so können Vorteile genutzt werden. Globalisierung ist ein Prozess, dem sich keiner entziehen kann.

Von einer höheren Wirtschaftsdynamik und einer intensiveren internationalen Arbeitsteilung als Folge der Globalisierung, insbesondere des Erweiterungsprozesses, gehen grundsätzlich heute schon spürbare Impulse für mehr Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand für alle beteiligten Länder aus. Vor allem der Exportweltmeister Deutschland gilt als Hauptgewinner der Erweiterung. Dies lässt sich auch an der dynamischen Entwicklung im Handel mit den neuen Mitgliedstaaten ablesen. Wir schätzen die wirtschaftlichen Chancen bei weitem höher ein als die Risiken.

In einer globalisierten Wirtschaft entfallen mehr und mehr geographische, rechtliche und wirtschaftliche Beschränkungen, und die internationale Standortauswahl vergrößert sich. Dies regt nicht nur dazu an, die wirtschaftlichen Vorteile der jeweiligen Produktionsstandorte zu nutzen, sondern zwingt die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen auch dazu, für die einzelnen Arbeitsbereiche einer Wertschöpfungskette den kostengünstigsten und effizientesten Einsatzort der Produktionsfaktoren zu finden. Andernfalls laufen sie Gefahr, ihren Konkurrenten zu unterliegen. Die Suche nach einem optimalen Mix der Produktionsstandorte wird somit zur unumgänglichen Notwendigkeit. Es handelt sich dabei um einen grundsätzlichen Vorgang in einer Marktwirtschaft. Allerdings beschleunigt sich der Globalisierungsprozess in den letzten Jahren, und die aus der Verlagerung von Produktionsstandorten resultierenden, teils tief greifen-

den ökonomischen und sozialen Veränderungen werden häufig als belastend empfunden.

Angesichts sehr niedriger Steuersätze und geringer Lohn-, Lohnneben-, Bürokratie- und Umweltkosten müssen sich deutsche Unternehmen auf einen verschärften Wettbewerb mit Konkurrenten aus den neuen Mitgliedstaaten einstellen. Zudem bieten die neuen Mitgliedstaaten die höchste europäische Förderung für Industrieansiedlungen flächendeckend an. Deutschland steht daher vor einer doppelten Herausforderung, die aus dem verschärften internationalen Standortwettbewerb und dem Subventionswettbewerb resultiert.

In Deutschland bieten sich gute Chancen vor allem für innovative und hoch produktive Unternehmen, denen insbesondere die zentrale Lage in Europa, eine ausgezeichnete Infrastruktur, hoch qualifizierte Arbeitskräfte und eine dichte Hochschul- und Forschungslandschaft zugute kommt.

An die europäische Beihilfenpolitik richtet sich die Erwartung, dass sie tatsächlich den Wettbewerb um Subventionen reduziert und Beihilfen auf die Förderung von Innovationen in Europa konzentriert.



Hartmut Schauerte*

»Subventions-Hopping« strikt unterbinden

Werksschließungen und Jobverlagerungen lösen heftige Auseinandersetzungen über den Sinn von Subventionen an private Unternehmen aus – und da viele Fördermittel aus europäischen Töpfen kommen, nimmt möglicherweise zugleich die Europa-Skepsis zu. Aber tummeln sich wirklich Tausende Unternehmer in der EU, die ihre Standortentscheidungen vor allem von der Höhe der öffentlichen Zuschüsse abhängig machen und »ihre Produktionshallen abreißen, wenn die Brüsseler Kuh gemolken ist«, wie neulich in einer angesehenen Zeitung mit Verweis auf »Fachleute für europäische Wirtschaftsförderung« zu lesen war?

Richtig ist, dass Abwanderungen von Unternehmen ein schwerer Schlag für die betroffenen Regionen sind: Zumeist bedeuten sie für zahlreiche Menschen zunächst die Entlassung in die Arbeitslosigkeit. Und je nach Ausmaß der Betriebsverlagerung können ganze Landstriche in wirtschaftliche Schief lagen geraten. Im umgekehrten Fall jedoch, d.h. bei einer Verlagerung eines Unternehmens nach Deutschland, finden viele Menschen einen neuen Arbeitsplatz, und je nach Größe und Zugkraft für weitere Ansiedlungen kann eine ganze Region neu aufblühen. Auch dies kann die Folge von Betriebsverlagerungen sein. So hat Deutschland zumindest bisher – entgegen der landläufigen Meinung – per saldo keine Arbeitsplätze durch Produktionsverlagerung bzw. durch das sog. Offshoring verloren. Das bestätigt auch eine empirische Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie aus dem Jahr 2007. Im Gegenteil: Die positiven Beschäftigungswirkungen deutscher Direktinvestitionen im Ausland überwiegen. Auch diesen Aspekt sollte man bei der Beurteilung von Unternehmensverlagerungen nicht aus dem Blick verlieren.

* Hartmut Schauerte ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Unternehmerische Niederlassungsfreiheit muss garantiert sein

Wirtschaften ist ein dynamischer Prozess, der durch die Globalisierung noch beschleunigt wird. Der strukturelle Wandel ist ein wesentliches Merkmal dieses Prozesses. Grundsätzlich fällt eine Betriebsverlagerung in die unternehmerische Entscheidungshoheit. Nicht nur für den Wirtschaftsstandort Deutschland, für alle EU-Mitgliedstaaten ist es essentiell, dass die unternehmerische Niederlassungsfreiheit garantiert wird – sie ist nicht nur eine der Grundfreiheiten des Binnenmarktes, sondern auch eine wesentliche Basis für unseren Wohlstand. Standortverlagerungen sind zudem grundsätzlich von vielen Faktoren abhängig: von der Nähe zu den Absatz- und Beschaffungsmärkten, dem Qualifikationsniveau der Menschen in der Region, den Lohnkosten, Steuern und der Ressourcenverfügbarkeit. Auch die Möglichkeit einer Förderung der Investition ist ein Entscheidungsparameter für eine Ansiedlungsentscheidung; ihr Einfluss sollte jedoch nicht überschätzt werden.

Fördermöglichkeiten der Europäischen Union

Welche Fördermöglichkeiten bietet die Europäische Union? Wie sieht der Rechtsrahmen bei Unternehmensverlagerungen aus? Gibt es Vorschriften zur Transparenz?

Der aktuelle Haushalt der Europäischen Gemeinschaft stellt für 2008 rund 120 Mrd. € an Fördergeldern bereit. Für Investitionsförderungen im Rahmen der EU-Maßnahmen stehen neben den EU-Forschungsprogrammen maßgeblich die EU-Strukturfonds zur Verfügung, in diesem Jahr in Höhe von rund 47 Mrd. €.

Insgesamt umfasst der Finanzrahmen der Gemeinschaft im Zeitraum 2007–2013 laut Finanzieller Vorausschau knapp 975 Mrd. € (in laufenden Preisen), wobei 44,2% der Mittel für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Verbesserung der Kohäsion der Mitgliedstaaten sowie rund 43% für die Förderung natürlicher Ressourcen, d.h. für die Landwirtschaft, die ländliche Entwicklung, die Umwelt und die Fischerei, vorgesehen sind. Nach den Agrarausgaben machen die EU-Strukturfonds mit rund 347 Mrd. € den zweitgrößten Haushaltsposten aus. Damit werden nach Einschätzung der Europäischen Kommission ein zusätzliches Wachstum in den rückständigen Regionen von bis zu 10% generiert und rund 2,5 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen.

Basis dieser gemeinschaftlichen Politik sind die Art. 158–162 des EG-Vertrages, in denen es heißt: »Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt [...] ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel,

die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.« Auch im neuen Vertragsentwurf ist der Stellenwert der Kohäsionspolitik unverändert. Die Instrumente zur Verfolgung dieser Ziele sind die EU-Strukturfonds, wobei der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Programme in den Bereichen regionale Entwicklung, wirtschaftlicher Wandel und verbesserte Wettbewerbsfähigkeit fördert und der Europäische Sozialfonds (ESF) arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unterstützt. Rund über 80% aller Mittel der EU-Kohäsionspolitik fließen im Rahmen des sog. Konvergenziels an rückständige Regionen (diese sind definiert als Regionen mit einem BIP pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts der EU-25). Alle übrigen Regionen der Gemeinschaft sind im Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« förderfähig. Auf sie entfallen rund 16% der finanziellen Mittel. Darüber hinaus wird die »Europäische Territoriale Zusammenarbeit« gefördert; diese macht rund 2,5% des Budgets für Strukturfonds aus.

Deutschland profitiert von den EU-Strukturfonds

Weniger bekannt als die Nettozahlerposition Deutschlands in Bezug auf den EU-Haushalt ist, in welchem Maße Deutschland allein von den EU-Strukturfonds profitiert: In der laufenden Förderperiode 2007–2013 werden rund 26,3 Mrd. € aus den EU-Strukturfonds nach Deutschland fließen, wobei aufgrund der vorwiegend dezentralen Verwaltung der Mittel der weitaus größte Teil – mit Ausnahme des ESF-Bundesprogramms und eines Bundesprogramms Verkehr – direkt an die Bundesländer geht. Sie sind maßgeblich für die Durchführung der Strukturpolitik verantwortlich, also für die Auswahl der Projekte, die ordnungsgemäße Durchführung und ihre Kontrolle.

Die EU-Kohäsionspolitik von heute unterstützt zu einem großen Teil die Zielsetzung der sog. Lissabon-Strategie – also das Ziel, Europa zu einem der wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsräume der Welt zu entwickeln. Erstmals wurden daher in der Förderperiode 2007–2013 die EU-Strukturfondsmittel einer Zweckbindung unterworfen: So sollen mindestens 60% der finanziellen Mittel im Konvergenzziel und 75% der Mittel im Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« für Aufgaben aufgewendet werden, die die Attraktivität der Mitgliedstaaten, Regionen und Städte verbessern, mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen sowie Innovation und das Wachstum der wissensbasierten Wirtschaft fördern. Bestehende Wachstumspotentiale sollen besser genutzt und neue Wachstumsmöglichkeiten in einer immer stärker globalisierten Wirtschafts- und Arbeitswelt erschlossen werden. In Deutschland werden die Vorgaben von 60 bzw. 75% zweckgebundener Ausgaben mit einer geplanten Quote von rund 71% im Konvergenzziel und

rund 81% im Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« bei beiden Zielen deutlich übertroffen. Auch wenn derzeit direkte Investitionsbeihilfen zu den zweckgebundenen Mitteln dazu zählen, bedeutet die Neuausrichtung der Strukturpolitik eine gewisse Abkehr von der direkten Unternehmensförderung hin zu einer eher indirekten Förderung, die das Entwicklungspotential der Region in den Fokus nimmt. So sind direkte Investitionsbeihilfen an einzelne Unternehmen derzeit zwar auch in Deutschland nach wie vor ein wichtiges Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung, allerdings mit abnehmender Bedeutung.

»Subventions-Hopping« ist strikt zu unterbinden

Die Betriebsverlagerung eines großen Werks von Bochum nach Rumänien und Ungarn hat kürzlich für einige Aufregung gesorgt. Der Bundesregierung ist inzwischen von der Europäischen Kommission versichert worden, dass in diesem Fall keinerlei EU-Strukturfondsmittel geflossen sind. Die europäische Kohäsionspolitik insgesamt nähme großen Schaden, wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck entstünde, dass die Verlagerung von Betrieben aus einem Mitgliedstaat in einen anderen mit EU-Geldern unterstützt würde. Insbesondere Mitgliedstaaten wie Deutschland, die sich in der Position eines EU-Nettozahlers befinden, sind in diesem Punkt zu Recht äußerst sensibel. »Subventions-Hopping«, also eine von einer Förderung der Ansiedlung abhängige Entscheidung über eine Betriebsverlagerung, ist auf jeden Fall strikt zu unterbinden. Denn eine derartige Subventionierung wäre nichts anderes als die Finanzierung reiner Mitnahmeeffekte – und als solche keineswegs die Aufgabe der Kohäsionspolitik. In diesen Kontext gehört auch, dass ein »Subventionswettbewerb«, in dem eine Region die andere mit noch besseren Förderkonditionen zu überbieten versucht, nicht im Sinne der EU-Kohäsionspolitik ist, sondern ebenfalls eine Fehlallokation der Mittel bedeuten würde, die letztendlich zu Lasten der Allgemeinheit ginge.

Die Bundesregierung hat im Zuge der Verhandlungen zum rechtlichen Rahmen der EU-Kohäsionspolitik die Initiative ergriffen und gefordert, dass die Förderung mit Gemeinschaftsmitteln zu untersagen ist, wenn ein Großprojekt, das im Zusammenhang mit einer Verlagerung steht, zu einem erheblichen Arbeitsplatzverlust in einer anderen Region der Gemeinschaft führt. Eine derartige Regelung ist seit 2007 in Kraft: Der Rechtsrahmen für die Förderung aus den europäischen Strukturfonds in der laufenden Förderperiode 2007–2013 sieht nunmehr vor, dass die Mitgliedstaaten die Förderung von Großprojekten ab einem Investitionsvolumen von 50 Mill. € bei der Europäischen Kommission anmelden müssen. Im Genehmigungsverfahren prüft die EU-Kommission dann unter anderem, ob es sich um einen Standortverlagerungsfall handelt und versagt gegebenenfalls die Genehmigung. Damit ist auch die Transparenz über die geplan-

te Förderung von Großprojekten in der Gemeinschaft gestiegen.

Für strukturfondsgeförderte Projekte gilt zudem eine Bindungsfrist von fünf Jahren, wenn der Investor ein Großunternehmen ist, und von drei Jahren, wenn es sich um ein kleines oder mittleres Unternehmen handelt. Wenn ein aus EU-Mitteln geförderter Standort vor Ablauf dieser Frist verlagert wird, muss die Förderung zurückgezahlt werden. Zudem schreibt die Rechtsverordnung vor, dass ein Unternehmen, welches infolge einer Produktionsverlagerung innerhalb eines Mitgliedstaates oder in einen anderen Mitgliedstaat Gegenstand eines Wiedereinziehungsverfahrens war, keine Zuschüsse aus den Strukturfonds mehr erhält.

Transparent bei möglichen Verlagerungsfällen

Die Mitgliedstaaten sind schließlich auch verpflichtet, jährlich zu veröffentlichen, wem sie wofür wie viel Geld aus den Strukturfonds gewährt haben. Die Veröffentlichung des Begünstigten, des Projekts und des finanziellen Beitrags gilt erstmals für das Haushaltsjahr 2007, d.h. konkret: Ab 2008 werden die Namen der Empfänger von Strukturfondsmitteln und die Höhe der öffentlichen Zuwendungen veröffentlicht. Für die Agrarbeihilfen gilt diese Regelung ab 2008, eine Veröffentlichung erfolgt ab 2009. Diese Regelung wird die Transparenz von möglichen Verlagerungsfällen und damit die Interventionsmöglichkeiten der betroffenen Mitgliedstaaten deutlich verbessern.

Auch das europäische Beihilfenkontrollrecht enthält zahlreiche Sicherungen gegen innereuropäische Unternehmensverlagerungen, die auch für solche Projekte gelten, die ausschließlich aus nationalen Mitteln gefördert werden. So gelten für Zwecke der Regionalförderung Förderhöchstgrenzen für die Unterstützung von Investitionen. Die Fördersätze sind nach der jeweiligen Strukturschwäche der Regionen gestaffelt, in schwächeren Regionen ist eine höhere Förderung möglich. Auch müssen große Projekte ab einem Umfang von 100 Mill. € vor ihrem Beginn von der Kommission einzeln genehmigt werden. Schließlich schreibt auch das EU-Beihilfenrecht für alle Fälle der Unternehmensförderung Mindestbindungsfristen für die geförderten Investitionen von drei bis fünf Jahren vor.

In dem oben zitierten Fall einer Betriebsverlagerung, die kürzlich für Aufsehen gesorgt hat, sind in Deutschland nicht unerhebliche nationale Mittel bei der Ansiedlung des Unternehmens geflossen. Selbstverständlich wird hier genau geprüft, ob alle rechtlichen Vorgaben eingehalten wurden. Bisweilen wird in diesem Kontext der Ruf nach schärferen Regelungen laut. So wurde beispielsweise diskutiert, die Schwelle für Großprojekte auf 25 Mill. € herabzusetzen. Die Bundesregierung hätte dafür Sympathie, da damit noch mehr Projekte als bisher einer Prüfung durch die Kommission unterworfen wären.

Zudem wurde vorgeschlagen, die Bindungsfristen für die Mindestdauer des Betriebs zu verlängern. Ein solcher Vorschlag bedarf einer gründlichen Abwägung. Eine Verschärfung nationaler bzw. europäischer Wettbewerbsregeln darf nicht dazu führen, dass der Standort Deutschland oder der Standort Europa im globalen Wettbewerb Nachteile erleidet. Es kann in einer Marktwirtschaft keinen »Bestandszwang« für Unternehmensansiedlungen geben, auch nicht in einer Sozialen Marktwirtschaft. Im Gegenteil, Wettbewerb bedeutet, dass Unternehmen frei sind, ihre Standortentscheidungen unter Rentabilitäts Gesichtspunkten zu treffen. Denn vom Wettbewerb profitiert die Allgemeinheit in erheblichem Maße: Viele Güter und Dienstleistungen sind so billig wie nie zuvor wie das Beispiel des Telefonierens zeigt.

In diesem Kontext stellt sich auch die Frage, wie der rechtliche Rahmen weiterzuentwickeln ist: Einerseits gibt es in Deutschland Stimmen, die angesichts des internationalen Wettbewerbs für eine Flexibilisierung des Beihilferechts eintreten, um den Investitionsbeihilfen in anderen Teilen der Welt etwas entgegensetzen zu können. Richtig ist, dass der Wettbewerb auch im internationalen Bereich Spielregeln unterworfen sein muss; ein sich gegenseitiges »Überbieten« durch günstige Förderkonditionen scheint keine geeignete Lösung zur Verbesserung des weltweiten Wettbewerbs zu sein. Deshalb gibt es andererseits auch Experten, die die Funktionsfähigkeit des Beihilferechts durch eine Flexibilisierung gefährdet sehen und einen drohenden Subventionswettlauf befürchten. Eine andere diskutierte Möglichkeit wäre die Absenkung der Beihilfesätze europaweit, um das Fördergefälle zwischen einzelnen Regionen abzubauen – davon wäre dann allerdings auch Deutschland betroffen.

Die erwähnte Verbesserung der Transparenzvorschriften ist ein Weg, Fehlallokationen von Fördermitteln zu verhindern. Die mit Beginn der Förderperiode neu eingeführten Regelungen zur Transparenz werden derzeit sowohl im Strukturfondsbereich als auch im Agrarbereich umgesetzt. Die Bundesregierung setzt sich dabei für möglichst einheitliche Regelungen ein, so dass tatsächlich auch Transparenz erreicht wird. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die bürokratischen Anforderungen für die Verwaltungsbehörden in den Ländern nicht zu groß werden – bei Tausenden von Einzelprojekten würde der zusätzliche Nutzen bei einer zu detaillierten Auflistung aller möglichen Förderaspekte nicht mehr in Relation zu dem zusätzlichen Erkenntnisgewinn stehen. Insofern ist zunächst mit der Veröffentlichung von Empfänger und Höhe der Zuwendung ein wichtiger Schritt in Richtung Transparenz getan. »Subventions-Hopping« wirkungsvoll zu vermeiden, bleibt auch bei der Weiterentwicklung der EU-Förderinstrumente eine wichtige Aufgabe – damit Investitionsbeihilfen ihrem Zweck, strukturschwachen Regionen eine Perspektive zu eröffnen, auch weiterhin gerecht werden können.



Markus Pieper*

Vom Sinn und Unsinn europäischer Fördergelder

Mit der Agrarförderung und den Strukturfonds sind ausgerechnet die beiden größten EU-Budgetposten in der Kritik von Euroskeptikern und Ordnungspolitikern. Durch die Umstellung von Produktionsbeihilfen zu Flächenpauschalen zeichnet sich in der Landwirtschaft eine marktwirtschaftliche Perspektive ab. Zur Entspannung in der Agrardebatte trägt auch die Transparenzinitiative von Kommission und Europaparlament bei. Anders die Situation bei den Strukturfonds. Nicht erst seit der vermuteten EU-Förderung der Nokia-Verlagerung von Nordrhein-Westfalen nach Rumänien gilt die Brüsseler Regionalpolitik Kritikern als undurchsichtig und ineffizient. Dabei fehlt es in der Regionalpolitik tatsächlich an differenzierten Untersuchungen, die die Kohäsionswirkung einzelner strukturpolitischer Instrumente überprüfen. Welchen Beitrag zum nationalen Wirtschaftswachstum und damit zur gewünschten Ausgleichskomponente hat etwa eine europäische Infrastrukturförderung im Vergleich zu Betriebsförderungen oder sozialen Programmen? Nur auf Basis detaillierter Analysen sowie der veröffentlichten Endempfänger auch bei den Strukturhilfen ließe sich eine echte Erfolgskontrolle der europäischen Strukturpolitik realisieren. Solange hier keine präzisen Evaluierungen vorliegen, gilt insbesondere die direkte betriebliche Subventionierung als wenig standortlenkend und als Mitnahmebonbon für Betriebe, die ohnehin an aufstrebenden und günstigen Wirtschaftsstandorten investieren.

Die Europäische Gemeinschaft unterstützt die Politik der Mitgliedstaaten in vielerlei Hinsicht. Von A wie Agrarbeihilfen über F wie Forschung bis T wie Transportnetze und W wie Weiterbildung – von Brüssels Förderpolitik profitieren Nationalregierungen genau wie Bundesländer, Unternehmen genau wie Arbeitnehmer. Viele dieser Programme – etwa

* Dr. Markus Pieper ist Mitglied des Europäischen Parlaments (EVP-ED/CDU).

für Bildung, Forschung, Schul-/Städtepartnerschaften oder Aufenthalte von Studenten an ausländischen Hochschulen – stoßen überwiegend auf Zustimmung. Skepsis dagegen erwecken ausgerechnet die beiden größten Töpfe: Die Agrarförderung, für die Brüssel in den nächsten sechs Jahren 370 Mrd. € ausgeben will und die regionale Strukturpolitik, die bis 2013 mit 308 Mrd. € zu Buche steht. Kritiker wittern bei den Brüsseler Programmen Wettbewerbsverzerrungen. Der Europäische Rechnungshof rügt regelmäßig Subventionsmissbrauch und fehlerhafte Abwicklung.

Europäische Agrarpolitik

Dabei zielten die Marktordnungen der europäischen Agrarpolitik ursprünglich auf die Nahrungsmittelsicherheit und eine hohe Qualität der Produkte. Sie waren und sind auch Reaktion auf die häufig zu Lasten der EU bestehenden Verzerrungen auf dem Weltmarkt. Ausgeklügelte Interventionsysteme und produktionsbezogene Zuschüsse befinden sich jedoch im Rückzug. Die schrittweise Öffnung der Weltmärkte und die gute globale Perspektive für die landwirtschaftlichen Produkte führen auch in Europa von einer Abkehr des Systems der gesetzlich gestützten Marktordnungen. Fleisch, Zucker, Wein, Milch – statt Produkte zu bezuschussen, Preise zu garantieren oder mit Quoten Produktionsmengen zu steuern, gibt Brüssel jetzt dem Markt die Chance, alles Notwendige zu regeln. Ab 2013 wird die Flächenpauschale alle produktionsbezogenen Zuschüsse ersetzt haben. 2015 läuft die Milchquotenregelung aus. Mit den Herausforderungen des Strukturwandels vor Augen können sich Europas Landwirte auf gute Chancen im globalen Markt freuen. Der Steuerzahler profitiert von sinkenden Agrarbeihilfen.

Als ein Katalysator der Agrarmarktreform gilt die durch die EU-Kommission selbst in die Wege geleitete Transparenzinitiative, mit der die Nutznießer der Agrarhilfen veröffentlicht werden. Diese Transparenz wirkt auf dem agrarpolitischen Weg zur Marktwirtschaft vertrauensbildend und nimmt den Kritikern vermeintlich überzogener Subventionen den Wind aus den Segeln. Die Agrarpolitik ist ordnungspolitisch so auf einem guten Weg. Gilt das auch für die EU-Strukturpolitik, deren Budgetanteil schon in diesem Jahr den Agrarhaushalt übersteigt?

Europäische Strukturpolitik

Die europäische Strukturpolitik hat sowohl ausgleichs- als auch wachstumspolitische Zielsetzungen. Was Kritiker als Widerspruch in sich ansehen, scheint in der Vergangenheit ganz gut funktioniert zu haben. Viele Länder und Regionen der europäischen Süderweiterung haben die Schwelle zur Fördermittelbedürftigkeit überschritten. Korrelationsanalysen lassen vermuten, dass die EU-Kohäsionsgelder dazu

einen wichtigen Beitrag leisten konnten. Besonders gut hat es in den Mitgliedstaaten funktioniert, die europäische Gelder mit einer nationalen Wachstumsstrategie verknüpften und etwa zum nachhaltigen Ausbau der Bildungssysteme und wirtschaftsnaher Infrastrukturen nutzten. Irland avancierte so vom einstigen Armenhaus Europas zum einem der Spitzenreiter im Pro-Kopf-Einkommen.

Auch die osteuropäischen Beitrittsländer sind derzeit in einem bemerkenswerten Aufholprozess. Allein in der Zeit von 1997 bis 2005 konnten sie ihren Anteil an der durchschnittlichen europäischen Wirtschaftsleistung von 44 auf 52% steigern. Zunehmend sind die Verwaltungen der osteuropäischen Länder in der Lage, die komplizierten Durchführungs- und Kontrollmechanismen der EU-Strukturförderung anzuwenden. Ist also auch die Strukturpolitik auf einem erfolgreichen Weg? Wachstumskennziffern und zunehmende Absorptionsfähigkeit der europäischen Fördergelder attestieren den neuen Mitgliedstaaten jedenfalls ganz überwiegend eine positive Entwicklung. Strittig ist jedoch, in welchem Maße dazu die europäische Strukturförderung wirklich beigetragen hat. Kritiker der Regionalförderung führen an, dass die derzeitige Wachstumsentwicklung auch ohne den Einsatz europäischer Struktur Gelder stattfinden würde. Die Kommission ihrerseits bemüht eine Reihe wissenschaftlicher Studien, die der Kohäsionsförderung einen signifikanten Wachstumseffekt attestieren.

Kontrolle der Regionalförderung

Dabei scheint eine belastbare Erfolgskontrolle der Regionalförderung durchaus schwierig. Denn Kommission und Europaparlament müssen sich dabei genau wie die evaluierende Wissenschaft entweder auf regionale Fallstudien, allgemeine Wirtschaftskennziffern oder das zusammengefasste Berichtswesen der Empfängerstaaten verlassen. Es fehlen differenzierte Untersuchungen, die die Kohäsionswirkung einzelner strukturpolitischer Instrumente analysieren helfen. Welchen Beitrag zum nationalen Wirtschaftswachstum hier etwa die europäischen Infrastrukturförderungen im Vergleich zu Betriebsförderungen oder sozialen Programmen leisten, bleibt im Dunkeln. Auch die Hinweise des europäischen Rechnungshofes bringen keine zusätzlichen Erkenntnisse, da sie sich lediglich auf die ordnungsgemäße Abwicklung, nicht aber auf die Erfüllung der inhaltlichen Zielsetzungen der EU-Programme beziehen.

Selbst die Kontrolle sensibler politischer Themen wie die Vermeidung subventionierter Betriebsverlagerungen innerhalb der EU ist schwierig. Hier konnten Europaparlament und westeuropäische Nationalregierungen in den aktuellen Verordnungen zwar eine Prüfpflicht ab 50 Mill. € Investitionssumme durchsetzen. Schon die vom EU-Parlament geforderte Erhöhung der Standortbindungsfrist für geförderte An-

siedlungen von fünf auf sieben Jahre scheiterte aber 2006 im Rat der Nationalregierungen vor allem am Widerstand osteuropäischer Staaten. Und auch die Zweckbindung eines Großteils der Strukturhilfen für innovationsfördernde Maßnahmen stößt bei vielen Empfängerländern auf Skepsis. Auf Grundlage eines recht allgemeinen Berichtswesens der Mitgliedstaaten lässt sich auch diese Zweckbindung nur sehr schwer einhalten. Eine wirksame Kontrolle der seit der Lissabon-Strategie so populären Wachstumskomponente gibt es in der europäischen Regionalpolitik daher nur ansatzweise, genau wie die Kontrolle der zu vermeidenden Förderung von Standortverlagerungen.

Kommission und Europaparlament fordern deshalb schon seit 2006 die so genannte »Endbegünstigentransparenz«. Nur auf der Basis der veröffentlichten Endempfänger lässt sich eine echte Erfolgskontrolle der europäischen Strukturpolitik realisieren. Noch leisten einige Mitgliedstaaten Widerstand, insbesondere was die Form der Datenaufbereitung anbelangt. Vom Grundsatz her ist die Entscheidung jedoch für die Transparenz gefallen. Für wissenschaftliche Evaluierungen und Stichprobenauswertungen durch Kommission oder Europaparlament könnte noch in diesem Jahr eine belastbarere Datenbasis verfügbar sein.

Diese Transparenz wird die kritische Debatte über die Instrumente der europäischen Regionalpolitik verstärken. Dabei dürfte insbesondere die betriebliche Subventionierung auf den Prüfstand kommen. Die Kohäsionsländer nutzen diese Form der Regionalförderung in hohem Maße zur eigenen Betriebsförderung und Standortwerbung. Aus Unternehmenssicht kann die einmalige betriebliche Förderung allerdings nicht standortentscheidend sein. Diese Entscheidung fällt aufgrund der dauerhaften erwarteten Absatz- und Zulieferverflechtungen, der Flexibilität des Arbeitsmarktes, der Lohnkosten, der Verkehrsanbindung sowie der Rohstoff- und Energiekosten – und nicht wegen der einmaligen Förderung einer Ansiedlungsentscheidung. Von wenigen Ausnahmen abgesehen wird die Investitionsförderung deshalb keine wichtige Rolle in der betrieblichen Kostenkalkulation spielen können. Die unternehmerische Entscheidung ist längst getroffen. Die Brüsseler Regionalpolitik liefert den Mitnahmeeffekt und das Sahnehäubchen.

Vor diesem Hintergrund halte ich die Debatte um Subventions-Hopping für übertrieben. Auch für Nokia ist die in NRW erhaltene Subvention ein Bruchteil dessen, was die Verlagerung der Handysparte und der entsprechende Sozialplan kosten. Und ein Bruchteil dessen, was in Rumänien an zusätzlicher Ertragskraft entsteht. Die Politik weist der Unternehmensförderung insofern eine viel zu große Bedeutung zu. Das heißt in der Konsequenz, dass auf die betriebliche Investitionsförderung nicht nur bei Verlagerungsförderungen, sondern insgesamt verzichtet werden kann. Die auf

Transparenzbasis bald möglichen wissenschaftlichen Evaluierungen dürften dafür Bestätigungen liefern.

Weniger direkte Subventionierung heiße dann mehr verfügbares Geld für Investitionen in Infrastruktur, Qualifizierung und Forschung. Knappe Ressourcen würden so in eine dauerhafte Standortaufwertung der Kohäsionsregionen investiert. Eine Aufwertung von Rahmenbedingungen, die allen Unternehmen der geförderten Regionen zu gute kommen. Wenn die europäische Strukturpolitik dann über verbesserte Instrumente der Darlehensförderung und durch ein gestärktes Public Private Partnership die Eigenverantwortung geförderter Regionen verstärkt, ist sie ordnungspolitisch auf einem guten Weg und kann die Fördergelder effizienter einsetzen. Es wird dann auch leichter, ihren wichtigen Beitrag zur europäischen Solidargemeinschaft zu rechtfertigen.



Christoph M. Schmidt*

Fördergelder: Subventionswettlauf oder wirksame Standortpolitik?

Die Nachricht, dass der finnische Nokia-Konzern seine Produktionsstätte in Bochum umgehend schließen wolle, hat erhebliche Empörung ausgelöst. Sie speist sich insbesondere aus dem Umstand, dass das Unternehmen von 1995 bis 2007 von Bund und Land erhebliche Subventionen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung und der Forschungsförderung erhalten hatte. Folgt man Presseberichten (vgl. z.B. Handelsblatt 2008), handelt es sich um insgesamt 88 Mill. €. Davon stammen offenbar knapp 61 Mill. € aus Landesmitteln (vgl. Landtag NRW 2008).¹ Die mit dieser Förderung verbundene Verpflichtung an den Standort war jedoch seit September 2006 abgelaufen. Die Stadt Bochum hatte zusätzlich in die Infrastruktur der Standorte investiert. Diese Subventionen sind im Verhältnis zur Gesamthöhe der Subventionen allerdings ein vergleichsweise kleiner Posten. Allein der Bund fördert im Jahr 2008 die gewerbliche Wirtschaft mit 12 Mrd. € (vgl. BMF 2007), und das Land NRW springt der WestLB gerade mit einer Bürgschaft über mehrere Mrd. Euro zur Seite.

Die Empörung unter den Betroffenen und ihren Familien ist menschlich äußerst verständlich, zumal angesichts zuletzt steigender Umsätze und zahlreicher Sonderschichten. Etwa 2 000 bis 4 000 Arbeitsplätze sind von der geplanten

Schließung betroffen, je nachdem, ob man auch eine gewisse Zahl von Arbeitsstellen bei Leiharbeits- und Zulieferfirmen in diese Berechnung mit einbezieht. Dies bedeutet nicht nur für die Stadt Bochum mit ihren etwa 110 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen herben Schlag, sondern zweifellos auch einen herben Rückschlag für das Ruhrgebiet. Hinzu kommt der Verdacht, dass die neuen Produktionsstätten in Rumänien in den Genuss von EU-Fördergeldern gekommen sind – wenn auch nicht direkt, so doch indirekt durch eine moderne Infrastruktur.

Globalisierung und regionaler Standortwettbewerb

Diese aktuellen Vorgänge ordnen sich in den immer stärker werdenden regionalen Standortwettbewerb ein. Unter dem Stichwort »Globalisierung« wirken dabei folgende Phänomene (vgl. u.a. Schmidt 2005b): Die Öffnung von Märkten über Grenzen hinweg wird von einer drastischen Senkung der Informations-, Transport- und Transaktionskosten begleitet, die mit dem Austausch von Waren und Dienstleistungen verbunden sind. Zugleich gehen damit grenzüberschreitende Wanderungen von Faktoren, Gütern, aber auch zu versteuernden Einkommen und Gewinnen einher, so dass ein Systemwettbewerb entsteht. Diese Veränderungen setzen neue Rahmenbedingungen für die Entscheidungen und Aktivitäten von Individuen, Haushalten und Familien einerseits und von Unternehmen andererseits – und damit auch für die Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Letztendlich ist die Integration nationaler Wirtschaftsräume in kontinentale Einheiten allerdings ohne echte Alternative. In Europa wird sie seit Jahrzehnten von der Idee der Europäischen Integration begleitet, die insbesondere in der laufenden Erweiterung der Europäischen Union ihren Ausdruck fand. Die Freizügigkeit des Handels mit Waren und Dienstleistungen und (mit gewissen Abstrichen) der Produktionsfaktoren hat inzwischen auch große Teile Osteuropas erreicht. Die Erschließung neuer Handelswege und Märkte ist zugleich wohl der entscheidende Faktor beim Ausbau des materiellen Lebensstandards gewesen. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht ist es die mit dem Handel einhergehende Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung, die zumindest langfristig den Lebensstandard aller Beteiligten anhebt. Die Erfahrung aus den vergangenen Jahrzehnten zeigt, dass Globalisierung zu Wachstum und mehr Wohlstand vor allem in solchen Ländern führt, die sich bewusst dem internationalen Wettbewerb stellen und ihre Märkte öffnen.

Mit der fortschreitenden Integration der Weltwirtschaft rücken anstelle der nationalen Volkswirtschaften immer mehr die Regionen als zentrale Betrachtungs- und Handlungsebene in den Mittelpunkt. Sowohl zwischen als auch inner-

* Prof. Dr. Christoph M. Schmidt ist Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

Der Autor dankt Dirk Engel, Uwe Neumann und Joachim Schmidt für wichtige Hinweise.

¹ Die über diese Zahlungen vorliegenden Informationen entstammen Presseberichten, vereinzelt Pressemitteilungen des NRW-Wirtschaftsministeriums und Sitzungsprotokollen des Landtags NRW. Eine öffentliche Berichterstattung über Höhe und Empfänger der gezahlten Subventionen und über die mit den Zahlungen verbundenen Auflagen erfolgte bislang nicht. Den Pressemeldungen zufolge war Nokia in Nordrhein-Westfalen – wenn man die Subventionierung der Steinkohlenförderung außer Acht lässt – der »größte Subventionsempfänger« der vergangenen zehn Jahre.

halb von Regionen kommt es dabei aber auch zu Verteilungs- und Anpassungsproblemen. So ist aus raumökonomischer Sicht das langfristige Verhältnis von auf Konvergenz und auf Divergenz zwischen Regionen drängenden Kräften keineswegs abschließend geklärt (vgl. Fujita et al. 2001). Die empirische Regionalforschung hat aber gezeigt, dass in der wirtschaftsräumlichen Entwicklung zunächst deutliche Ungleichheiten zwischen den Regionen auftreten (zuerst Perroux 1950, aktueller Porter 1998). Keine Region kann sich auf dem einmal Erreichten ausruhen.

Im Hinblick auf die Entscheidung zu Unternehmensansiedlungen und Standorterhalt sind es mittlerweile im Wesentlichen die Lohnkosten, die sich auf die an einem Standort zu erzielenden Renditen auswirken. Die momentane Diskussion um Mindestlöhne trägt vor diesem Hintergrund sicher nicht zur Verbesserung der Wettbewerbsposition Deutschlands bei. Aus deutscher Sicht entstehen im internationalen Wettbewerb Kostenprobleme nicht allein durch hohe Löhne, sondern auch durch verdeckte Kostenelemente, wie die Ausgestaltung der Mitbestimmung oder des Arbeitsrechts. Im betriebswirtschaftlichen Entscheidungsmodell eines nicht lokal verwurzelten Unternehmens spielt daher die unternehmerische Sozialverantwortung für einen Einzelstandort nur eine nachgeordnete Rolle, schließlich empfangen andere Standorte die gleichen Unternehmen gerne. Nachteile in diesem Paket von kostenrelevanten Aspekten müssen durch umso höhere Qualität wettgemacht werden. Für diese Einschätzung gibt es deutliche empirische Belege (vgl. z.B. Watts und Kirkham 1999).

Potentiale und Grenzen der Regionalpolitik

Die Stunde der Regionalpolitik schlägt daher bei solchen Standorteigenschaften, die regional zu beeinflussen sind. Das Eingreifen durch die Politik nimmt grundsätzlich zwei Formen an. Einerseits schafft staatliches Handeln durch die Bereitstellung der materiellen wie immateriellen Infrastruktur die Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln. Auf der regionalen Ebene steht hier in der modernen Wissensgesellschaft vor allem die Bildungsinfrastruktur im Mittelpunkt. So war beispielsweise die Ansiedlung von Universitäten im Ruhrgebiet seit den 1960er Jahren ein Schlüssel zu dessen wirtschaftlicher Überlebensfähigkeit – was beispielsweise jüngst im Rahmen der Exzellenzinitiative der Bundesregierung fast zur Auszeichnung der Ruhr-Universität Bochum als Eliteuniversität geführt hat. Andererseits greift die öffentliche Hand oft direkt in das Wirtschaftsgeschehen ein, durch eigenständige Bereitstellung von Gütern, über Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen oder durch zielgerichtete Subventionen. Dabei können zeitlich begrenzte Subventionszahlungen natürlich nur in begrenztem Maße über den Zeitraum ihrer Gewährung hinaus wirken.

Auch wenn es nicht offensichtlich ist, wie sie konkret abzugrenzen sind, ist das Ausmaß der in Deutschland geleisteten Subventionen ohne Zweifel erheblich (vgl. Boss und Rosenschon 2006). Zielgerichtete Subventionen können zum einen darauf ausgerichtet sein, soziale Härten des wirtschaftsstrukturellen Wandels abzufedern, ohne den Prosperitätsfortschritt entscheidend zu hemmen. Zum zweiten versucht die öffentliche Hand häufig, mit Hilfe von direkten Eingriffen ins Wirtschaftsgeschehen, beispielsweise durch die Gewährung von zinsgünstigen Krediten oder Investitionshilfen, das Entstehen von wirtschaftlicher Aktivität zu fördern, die ansonsten nicht zustande käme. An der keineswegs offensichtlichen Antwort auf die Frage, ob diese Ziele tatsächlich erreicht werden, entscheidet sich, ob der Mitteleinsatz jeweils wirklich gerechtfertigt ist.

Die Abfederung sozialer Härten ist aus ökonomischer Sicht durchaus sinnvoll, aber häufig – bzw. gar in der Regel – entfalten derartige Subventionen ein Eigenleben, das sie über eine angemessene Übergangsfrist hinaus bestehen lässt, ermöglicht durch das Wirken starker Interessengruppen. Auch im Fall einer zeitlich befristeten Abfederung sozialer Härten, die nicht als Erhaltungssubvention ausgestaltet ist, muss im Einzelfall nach der geeigneten Form gesucht werden. Ausgaben für eine Qualifizierungsmaßnahme erscheinen dabei sinnvoller als die bloße Fortzahlung des Gehalts. Der zu Beginn des Jahres 2007 von der EU-Kommission (2006) aufgelegte Fonds »Anpassung an die Globalisierung« (EGF) trägt diesem Umstand Rechnung, indem eine Verwendung der Mittel für passive Maßnahmen (z.B. Altersrenten) ausgeschlossen ist.

Es ist allerdings die zweite Form der zielgerichteten Subventionierung, das Beflügeln neuer wirtschaftlicher Aktivität, die im Mittelpunkt der Betrachtungen dieses Beitrags steht. Diese Form der Subventionierung ist oberflächlich betrachtet immer erfolgreich, denn die geförderte Aktivität wird ja teilweise unter erheblichem Mitteleinsatz durchgeführt (es gibt einen Bruttoeffekt). Aber weder wird dabei so ohne weiteres transparent, ob sie nicht auch ohnehin durchgeführt würde (ob es einen Nettoeffekt gibt), noch, ob es überhaupt sinnvoll gewesen ist, die Evolution der wirtschaftlichen Strukturen in diese Richtung zu forcieren. Somit stellt diese Form staatlichen Eingreifens in das Marktgeschehen eine »Anmaßung von Wissen« im Hayekschen Sinne dar. Um seriös zu beurteilen, welche Förderung geeignet ist, das Ziel der Wohlstandssteigerung zu erreichen, bedarf es eigentlich eines sorgfältigen und nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis erarbeiteten empirischen Nachweises über tatsächliche (Netto-)Wirkungen. Solche Evaluationsstudien sind in der Regel weder verfügbar, noch wurden sie von der Politik bislang in nennenswertem Umfang angestrengt (vgl. Schmidt 2007).

Dies gilt insbesondere für die durch EU-Mittel gestützte Regionalförderung (vgl. Lageman und Schmidt 2007). Die wenigen vorliegenden empirischen Befunde geben eine Reihe von Hinweisen auf nur bescheidene Erfolge der (europäischen) Regionalpolitik (vgl. Eggert et al. 2007). Problematisch erscheint insbesondere, dass selbst bei der wirtschaftlichen Konvergenz der europäischen Regionen offenbar nur geringe Fortschritte erzielt werden (vgl. Puga 2002). Gleichwohl schreitet die Regionalpolitik in allen Regionen nach wie vor mit großer Zuversicht bei ihrem Versuch voran, mit zielgerichtetem Mitteleinsatz die Prosperität »ihrer« Region zu beflügeln.

Prinzipien erfolgreicher Wirtschaftsförderung

Auch wenn der Erfolg einer jeden Fördermaßnahme im Einzelfall erkämpft werden muss, schafft die Ausrichtung der Mittelvergabe an einigen grundlegenden Prinzipien zumindest die Voraussetzung für möglichen Erfolg. Erfolg versprechend erscheint insbesondere eine Mittelvergabe, die auf den Wettbewerb förderfähiger Projekte setzt, eine angemessene Eigenfinanzierung vorsieht, eine zeitliche Begrenzung enthält und eine Mittelkonzentration auf die Projekte mit der höchsten Hebelwirkung vornimmt. Zudem ist bereits bei der Planung bzw. zu Beginn der Durchführung darauf zu achten, wie man eine schritt haltende Erfolgskontrolle ermöglichen kann (vgl. Schmidt 2005a), mit drei wesentlichen Elementen, (i) *ex-ante*-Festlegung von eindeutigen, quantitativen Zielen, von Verantwortlichkeiten für Erfolg und Misserfolg und einer möglichen Vergleichsgruppe nicht-geförderter Akteure, (ii) kritische Begleitung der Förderung, im Sinne eines Monitoring der Leistungen und Finanzflüsse und ggf. einer Prozessoptimierung, und schließlich (iii) *ex-post*-Wirkungsanalyse der Effektivität und der Effizienz der eingesetzten Fördermittel von unabhängiger Seite.

Insbesondere im Fall der direkten Förderung zum Zweck der Ansiedlung von Unternehmen muss man auf Enttäuschungen gefasst sein. Diejenigen, die man mit geldwerten Vorteilen von außen in die Region locken kann, sind offenbar empfänglich für derartige Verlockungen. Sie sind ja gerade (noch) nicht in der Region verwurzelt, haben hier nicht ihre Geschichte, sind hier nicht mit ihren Belegschaften durch Höhen und Tiefen gegangen. Wenn sie bereits in der Vergangenheit gegenüber finanziellen Verlockungen empfänglich waren, dürften sie es wohl gegenüber den Verlockungen anderer ebenfalls sein. Im ungünstigen Fall ist die direkte Förderung von Ansiedlungen nur kurzfristig wirksam. Hinzu kommt, dass die geförderte Ansiedlung einer Produktions- oder Forschungsstätte möglicherweise nur solche Arbeitsplätze schafft, die auch ohne Subventionszahlung entstanden wären. Andererseits würde man es der Landespolitik und der kommunalen Wirtschaftsförderung wohl kaum

»durchgehen« lassen, im regionalen Standortwettbewerb auf direkte Förderung zu verzichten.

Um für ansiedlungswillige Unternehmen attraktiv zu sein, gibt es aber auch andere, weniger kostenintensive – aber möglicherweise anspruchsvollere – Wege. So gibt es z.B. nachweislich aus der Sicht der Unternehmen das große Bedürfnis, einen konkreten und ebenso rasch zu erreichenden wie kompetenten Ansprechpartner in den zuständigen Ministerien zu besitzen, um sich so Gehör für ihre Belange zu verschaffen (vgl. RWI Essen und SV 2007). Die Bereitstellung dieser (Dienst-)Leistung ist ein kleiner Ausschnitt aus der »nachhaltigen« Form der Regionalförderung, die auf den Auf- und Ausbau einer attraktiven regionalen Infrastruktur abzielt. Aus Sicht der Politik sind solche Investitionen natürlich weniger prestigeträchtig, da sich ihre Effekte erst mittel- und langfristig zeigen können.

Vergleichsweise viel versprechend sind auch Investitionen in die Entwicklung einer qualitativ hochwertigen Bildungs- und Forschungsinfrastruktur, sowohl durch den Ausbau von Universitäten als auch von außeruniversitären Einrichtungen (Einrichtungen der vier großen außeruniversitären Forschungsnetzwerke Fraunhofer-, Helmholtz- und Max Planck-Gesellschaft und Leibniz-Gemeinschaft). So strahlt beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die RWTH Aachen weit über das eigene Umfeld hinaus (vgl. RWI Essen et al. 2007). Wichtige Impulse dürften auch von einzelnen Erfolgen ausgehen, z.B. der Gründung des »*Interdisciplinary Centre for Advanced Materials Simulation*« (ICAMS), einer Public Private Partnership an der RUB. Gerade das Beispiel der vor 40 Jahren gegründeten Bochumer Universität zeigt jedoch auch, wie lange es dauert, um als Wissensregion breite Anerkennung zu finden. Somit bleibt aus Sicht von Regionen noch viel zu tun, denn eine breite Bildungsintegration und die Förderung von Spitzenleistung können nur durch erheblichen Mitteleinsatz und durch das Freisetzen privater Initiative erreicht werden.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2007), *Einundzwanzigster Subventionsbericht*, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005–200, BMF, Berlin.
- Boss, A. und A. Rosenschon (2006), *Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen*, Kieler Diskussionsbeiträge 423, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Eggert, W., R. Fenge und G. König (2007), »Konvergenz- und Wachstumseffekte der europäischen Regionalpolitik in Deutschland«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(2), 130–146.
- Europäische Kommission (2006), *Verordnung (EG) Nr. 1927/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung*, Brüssel.
- Fujita, M., P.R. Krugman und A.J. Venables (2001), *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Handelsblatt (2008), Aus für den Nokia-Standort Deutschland. *Handelsblatt*, 15. Januar 2008.

- Lageman, B. und Ch.M. Schmidt (2007), »Strukturpolitik im Wandel – Wachstumsziel stärker gewichten«, *Wirtschaftsdienst* 87(7), 467–470.
- Landtag NRW (2008), Plenum aktuell vom 23. Januar 2008 – Landtag debattiert über gesamt- wirtschaftliche Lage im Land, (http://www.landtag.nrw.de/porta/WWW/GB_II/II.1/Oeffentlichkeitsarbeit/Informationen/2008/01/2301_Plenum_aktuell.jsp).
- Perroux, F. (1950), Economic Spaces: Theory and Application, *Quarterly Journal of Economics* 64, 90–97.
- Porter, M.E. (1998), »Clusters and the New Economics of Competition«, *Harvard Business Review* (Nov–Dec), 77–90.
- Puga, D. (2002), »European Regional Policies in Light of Recent Location Theories«, *Journal of Economic Geography* 2, 373–406.
- RWI Essen, Ruhr-Universität Bochum (Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik), RUFIS Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik (2007), *Innovationsbericht 2007*, Teil B: Schwerpunktbericht, Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes NRW (MIWFT), RWI, Projektberichte, Essen.
- RWI Essen und SV Wissenschaftsstatistik (2007), *Forschungsstrategien der Unternehmen – Bestimmungsfaktoren, Konsequenzen für NRW und Einflussmöglichkeiten der Politik*, Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes NRW (MIWFT), RWI, Projektberichte, Essen.
- Schmidt, Ch.M. (2005a), »Champions League oder Provinztheater. Chancen des Ruhrgebiets im Wettbewerb der Regionen«, Nationalbank AG (Hrsg.), *Geschäftsbericht 2004*, Essen, 98–113.
- Schmidt, Ch.M. (2005b), »Globalisierung und Erkenntnis. Wie müsste eine vernünftige sozialdemokratische Wirtschaftspolitik unter den veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts aussehen? Eine kleine Wirklichkeitskunde«, *Berliner Republik* 2005(3), 40–49.
- Schmidt, Ch.M. (2007), »Policy Evaluation and Economic Policy Advice«, *ASTA – Advances in Statistical Analysis* 91, 379–389.
- Watts, H.D. und J.D. Kirkham (1999), »Plant Closures by Multi-locational Firms: A Comparative Perspective«, *Regional Studies* 33(5), 413–424.

Nachtrag: »Brain Drain«: Gibt es in Deutschland zu wenig Möglichkeiten für Spitzenforscher?

16

Gibt es einen Exodus des deutschen Forschernachwuchses vor allem in die Vereinigten Staaten? Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 4/2008 unterstreichen Lydia Hartwig und Johanna Witte, die Notwendigkeit, die Bedingungen für innovative Forschung im deutschen Wissenschaftssystem in der Breite als eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung neuer Spitzenforschung zu verbessern.



Lydia Hartwig*

Spitzenforschung in der Zukunft erfordert den Mut zur Nachwuchsförderung heute

»Brain Drain« und Qualität der Spitzenforschung in Deutschland – eine Kausalbeziehung zwischen beidem zu implizieren ist verführerisch und gleichzeitig gefährlich, denn es legt den Schluss nahe, wer mehr Spitzenforscher in Deutschland wolle, müsse deren Abwanderung Einhalt gebieten.



Johanna Witte*

Der Ausdruck »Brain Drain« wurde bereits in den 1960er Jahren von der British Royal Society geprägt, die damals befürchtete, dass die britische Wirtschaft durch Abwanderung der besten Wissenschaftler in Richtung USA ausbluten würde. Heute ist steigende internationale Mobilität ein nachhaltiger und empirisch belegter Trend. Obwohl die Datenbasis für das Wanderungsverhalten von Wissenschaftlern im Besonderen schmal ist, so deuten doch vorliegende Studien darauf hin, dass dieser Trend für sie in besonderer Weise gilt: Internationale Mobilität ist heute schon und wird zunehmend noch mehr eine Bedingung für wissenschaftliche Karrieren; diese Entwicklung ist – unserer Auffassung nach – nicht nur wünschenswert, sondern würde sich auch nicht ohne Schaden für die Qualität der deutschen Forschung aufhalten oder umkehren lassen. Ein Großteil dieser Mobilität ist treffender mit »Brain Circulation« beschrieben.

Vor diesem Hintergrund besteht die nachhaltige Herausforderung für Deutschland darin, die Qualität der deutschen Wissenschaft durch die Verbesserung der Bedingungen für exzellente Forschungsleistungen in Deutschland und durch Zuwanderung aus dem Aus-

land zu erhöhen. Diese Ziele sind nicht durch einmalige Initiativen erreichbar, sondern definieren ein immer wieder aufs Neue zu erreichendes Anspruchsniveau im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe.

Unter einem Spitzenforscher verstehen wir jemanden, dessen Forschungsleistungen innerhalb seines Wissenschaftsfeldes und innerhalb seiner Altersgruppe herausragen. Die Bewertung von Spitzenleistungen in der Forschung muss der jeweiligen Phase der wissenschaftlichen Biographie gerecht werden. Nach dieser Definition kann ein »Post-doc«, der zwei maßgebliche Artikel in internationalen Top-Journals publiziert hat, genauso Spitzenforscher sein wie ein langjähriger Ordinarius mit 30 solcher Artikel. Spitzenforschung ist nicht nur am Ende von wissenschaftlichen Karrieren zu suchen, wenn die Nobelpreise bereits vergeben sind; wichtig ist die frühe Identifikation und Förderung von Potentialen. Unserer Auffassung nach kann die Antwort auf die oben beschriebenen Herausforderungen daher nur in der dauerhaften Erhöhung der relativen Attraktivität von Wissenschaftskarrieren in Deutschland auf allen Entwicklungsstufen entlang eines Forscherlebens bestehen. Der Schwerpunkt der Maßnahmen sollte auf den Bedingungen für junge Wissenschaftler zwischen Promotion und voller Professur liegen. In dieser Phase liegt ein besonders großes Potential für die Entstehung der Spitzenforschung der Zukunft, und hier liegen, gerade im Vergleich zu den USA, die größten Schwachpunkte im deutschen Wissenschaftssystem.

* Dr. Lydia Hartwig ist stellvertretende Leiterin, Dr. Johanna Witte wissenschaftliche Referentin am Bayerischen Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (IHf), München.

Im Folgenden wird zunächst nach empirischen Anhaltspunkten für die Sorge um »Brain Drain« gefragt, dann werden die Gründe für die relative Attraktivität des US-amerikanischen Wissenschaftssystems analysiert. Zuletzt werden verschiedene Strategien für mehr Spitzenforschung in Deutschland diskutiert.

»Brain Drain«

Welche Belege gibt es für einen Trend zu dauerhafter Abwanderung? Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtungen von Wissenschaft und Wirtschaft nimmt die räumliche Mobilität von Hochqualifizierten zu. Gerade im Wissenschaftsbereich werden Auslandsaufenthalte zunehmend als Zusatzqualifikation und selbstverständlicher Bestandteil der Berufsbiographie erwartet und durch Stipendien und Kooperationen gezielt gefördert.

Von den Forschern, die durch deutsche Förderorganisationen im Rahmen von Programmen finanzierte Auslandsaufenthalte wahrnehmen, gehen 25% in die USA, von diesen wiederum bleibt die Mehrzahl der Graduierten bis zu einem Jahr, während die Hochschullehrer zu 27% zwischen ein und zwei und zu 37% über zwei Jahre in den USA bleiben (vgl. Wissenschaft Weltoffen 2007, 78 f.).

Noch liegen keine verlässlichen Daten über dauerhafte Abwanderungen deutscher Wissenschaftler vor, zu Spitzenforschern gibt es erst recht keine empirischen Studien. Diehl und Dixon (2005) sowie Sauer und Ette (2007) untersuchten kürzlich die Abwanderung deutscher Hochqualifizierter im Allgemeinen. Auf der Basis einer Auswertung verschiedener amtlicher deutscher und amerikanischer Datenquellen zur dauerhaften Niederlassung in den USA sowie temporärer USA-Aufenthalte Deutscher im Zeitverlauf (temporäre Visa, Austauschstudenten und -wissenschaftler) kommen Diehl und Dixon (2005, 728 f.) zu dem Ergebnis, dass sich die Zahl der temporären USA-Aufenthalte deutscher Hochqualifizierter wie auch die Zahl der Deutschen, die sich in den letzten zehn Jahren dauerhaft in den USA niedergelassen haben, deutlich zugenommen hat. Die absoluten Zahlen der in die USA ausgewanderten Deutschen seien jedoch gering. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Aufenthalte zeitweise in den USA lebender deutscher Hochqualifizierter verstetigen, sei in den letzten Jahren gleich geblieben. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Sauer und Ette (2007). Nach einer Auswertung der einschlägigen Daten und Studien zur internationalen Migration Hochqualifizierter gelangen die Autoren zu dem Schluss: »Lässt man Wissenschaftler, die bereits wesentliche Abschnitte ihrer Ausbildung im Ausland absolviert haben, außer Betracht, zeigen die Ergebnisse ..., dass trotz der Erhöhung der internationalen Mobilität diese weiterhin temporären Charakter hat« (ebd., 63).

Relative Attraktivität des US-amerikanischen Wissenschaftssystems

Die Analyse der relativen Attraktivität des deutschen und des US-amerikanischen Wissenschaftssystems als wichtigstem Zielland deutscher Forscher kann helfen, die Wanderungsbewegungen zwischen den beiden Systemen zu verstehen. Dabei zeigen die vorliegenden Befragungen die Stärken des US-amerikanischen Systems als Gegenbild zu den Schwächen des deutschen Hochschulsystems auf.

Nach einer Studie des Stifterverbandes (2002), die ausführlich nach den Gründen für eine zeitweise oder dauerhafte Berufstätigkeit im Ausland gefragt hat, war für 80% der befragten Wissenschaftler die Möglichkeit, an einer international führenden Institution forschen zu können, ein wichtiges Motiv für einen längeren beruflichen Aufenthalt im Ausland, von 70% wurde die Möglichkeit der vertieften Beschäftigung mit einem spezifischen Forschungsthema genannt. Mehr als die Hälfte der deutschen Wissenschaftler gibt bessere Karrieremöglichkeiten im Ausland als wichtiges Motiv an (ebd., 3 f.).

Neben dem international guten Ruf einiger herausragender Forschungseinrichtungen und deren guter finanzieller Ausstattung sind folgende Gründe, die die Attraktivität des US-amerikanischen Hochschulraums ausmachen, oft beschrieben worden: Standardisierte Zugänge zu Ausbildungs- und Forschungsprogrammen für Doktoranden, transparente, nachvollziehbare Auswahlverfahren sowie strukturierte, leistungsbezogene Bedingungen für einen Aufstieg vor allem durch die Möglichkeit des *tenure track* erleichtern insbesondere für den akademischen Mittelbau die Planbarkeit einer wissenschaftlichen Karriere. Hinzu kommen das breite Spektrum an beruflichen Perspektiven, der hohe Grad an Autonomie und Verantwortung bereits als assistant professor, leistungsbezogene, individuelle Gehälter und oft die guten Möglichkeiten für eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dagegen werden der starre akademische Arbeitsmarkt in Deutschland mit seinen Abgrenzungen und Regulierungen und die Abgeschlossenheit des deutschen Hochschulsystems für Rückkehrer als wesentliche Gründe angesehen, die eine dauerhafte Abwanderung ins Ausland begünstigen (vgl. Stifterverband 2002, 5; Allmendinger 2003, 28–31). Dennoch plant etwa die Hälfte der deutschen Wissenschaftler in den USA und Großbritannien eine Rückkehr nach Deutschland (Jørgensen und Over 2006, 16 f.; Winnacker 2003, 39 f.). Gerade für die jungen Forscher mit hohem Potential waren die attraktiveren Forschungsbedingungen in der Zeit zwischen Promotion und *full professorship* ein wesentlicher Grund, Deutschland zu verlassen.

Was tun? Strategien für mehr Spitzenforscher in Deutschland

Von der Exzellenzinitiative über die Veranstaltungen des Netzwerks deutscher Nachwuchsforscher in den USA Gain (Ger-

man Academic International Network) bis zu den mit bis zu 5 Mill. € über fünf Jahre ausgestatteten Alexander von Humboldt-Professuren für ausländische Wissenschaftler in Deutschland gibt es inzwischen viele positive Initiativen, die international signalisieren, dass das Problem erkannt wurde, dass guter Willen vorhanden ist und dass sich die Forschungsbedingungen in Deutschland verbessern.

Was aber bisher fehlt, sind Maßnahmen, die in der Breite wirken. Schlechte Bedingungen in der Breite erschweren die Entstehung von Exzellenz. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Überlegungen dazu, wie es gelingen kann, in Deutschland einen Nährboden für die Entstehung der Spitzenforschung der Zukunft zu schaffen.

Vier solcher Maßnahmen sollen genannt werden: Wichtig ist vor allem die Weiterentwicklung der Möglichkeiten, früh selbstständig forschen zu können. Daneben werden auch die Schaffung eines Wissenschaftstarifvertrags, die Reform der W-Besoldung, und die Verbesserung des Hochschulmanagements vorgeschlagen. Für die Verbesserung der Promotionsbedingungen wird im Moment schon viel getan, z.B. durch die Einführung von Graduiertenkollegs und Graduiertenschulen. Auch die Reformbedürftigkeit der W-Besoldung wurde im Prinzip erkannt. Als blinder Fleck erscheinen hingegen die Bedingungen und Karrierepfade zwischen der Promotion und der W2-Professur. Hier sind nach der Professorenbesoldungsreform nur die Juniorprofessur (W1) und Wissenschaftliche Mitarbeiter- oder Assistentenstellen auf TVÖD- oder TVL 13-14-Basis verblieben.

Frühe Selbständigkeit ermöglichen

Die Juniorprofessur ist bisher nur schwach – und zudem zwischen den Bundesländern sehr ungleich – verbreitet und in vielen Disziplinen gar nicht anerkannt. Sie wird selten als *tenure track* ausgestaltet und oft erst Jahre nach der Promotion vergeben, die Verpflichtungen in Lehre und Verwaltung sind hoch (vgl. Federkeil und Buch 2007). Vor allem aber fehlt in vielen Disziplinen eine Wissenschaftskultur, die Juniorprofessoren einen den *assistant professors* in den USA vergleichbaren Status im Kollegenkreis zukommen lässt. Der *assistant professor* ist in jeder Hinsicht vollwertiges Mitglied des Professorenkollegiums, befindet sich im Regelfall auf einem *tenure track*, verfügt über ein eigenes Budget und kann selbstverständlich selbstständig – aber durchaus im Team mit den Kollegen – forschen und lehren. Die Position ist der klassische Weg zum *associate* – und von dort zum *full – professor*, lediglich vorgeschaltet sind bei Bedarf post-doc-Stellen. Natürlich erfolgt der Aufstieg nicht automatisch, sondern evaluationsbasiert.

Solange Wissenschaftler unterhalb der W2-Professur nicht vollwertige und unabhängige Forschungsperspektiven haben, stehen die Zeichen schlecht für die Förderung von Spit-

zenforschung in Deutschland. In dieser biographisch potentiell besonders kreativen Phase können Wissenschaftler in Deutschland derzeit nur mit gebremster Energie und unter widrigen Umständen arbeiten.

Das Hauptproblem liegt nicht in erster Linie in der Höhe der Bezahlung an sich, sondern in kulturellen Faktoren. Wichtig ist, ein anregendes und anspruchsvolles Umfeld für junge Wissenschaftler zu schaffen, das diesen Freiräume und Verantwortung gibt, ihnen etwas zutraut, sie anerkennt und ihnen eine Perspektive gibt. Ob die Qualifikation für die W2-Professur über die Leitung einer Forschungsgruppe, mehrere Artikel in Top-Journals oder ein »zweites Buch« erfolgt, ist zweitrangig und wird nach Fachkultur variieren, wichtiger ist die frühe Anerkennung und Selbständigkeit als vollwertiger Fachkollege. Eine solche Haltung müsste sich in erster Linie in einem angemessenen Status und langfristigen Karriereperspektiven (*tenure track*), in zweiter Linie dann auch in finanziellen Bedingungen (neben dem Gehalt vor allem auch finanzielle Möglichkeiten für die Gestaltung der eigenen Forschung) niederschlagen.

Wissenschaftstarif schaffen

Aufgrund der mangelnden Verbreitung und Akzeptanz der Juniorprofessur bleibt nach Abschaffung der C-Besoldung derzeit für viele nur die Beschäftigung auf TVÖD- oder TVL 13-14-Stellen. Diese bedeuten eine befristete Anstellung für promovierte Wissenschaftler deutlich unter dem finanziellen Niveau von Gymnasiallehrern, in abhängigem Status und ohne Möglichkeit der Honorierung individueller Leistung. Mit Etablierung der Juniorprofessur wäre dieses Problem weniger akut, doch wird es auch weiterhin Beschäftigung von Wissenschaftlern außerhalb des *tenure track* geben. Daher müssen TVÖD und TVL durch einen Wissenschaftstarifvertrag ersetzt werden, der insgesamt ein höheres Gehaltsniveau aufweist, Berufserfahrung in verschiedenen Bereichen angemessener berücksichtigt, Spielräume zur Honorierung individueller Leistungsunterschiede und Marktlagen zulässt und andere Lösungen als grundsätzliche Befristungen zum Umgang mit den Unsicherheiten im Wissenschaftssystem findet. Langfristig ist zwar weiterhin ein umfassender Wissenschaftstarif anzustreben, der TVÖD, TVL und W-Besoldung umfasst. Bis dahin sind aber mittelfristige Anpassungen der W-Besoldung notwendig.

W-Besoldung anpassen

Was die W-Besoldung betrifft, so lässt sie prinzipiell individuelle Ausgestaltungen auch über eine Besoldungshöhe in der Größenordnung der Besoldungsgruppe B10 für Spitzenbeamte zu (§ 33 BBeSG) und ermöglicht damit theoretisch große Spielräume. In der Praxis sind diese jedoch stark beschränkt, vor allem durch die faktische Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Mittel. Ein höheres Gehalt für ei-

nen Spitzenforscher bedeutet dabei zwangsläufig ein geringeres Gehalt für einen Kollegen. Das Konstrukt des »Vergaberahmens« sollte ursprünglich sichern, dass die insgesamt für die Professorenbesoldung in einem Bundesland aufgewandten Mittel den bisher für die C-Besoldung verwandten Betrag weder unterschreiten noch übersteigen. Damit sollte einerseits eine Absenkung des Gehaltsniveaus von Professuren insgesamt, andererseits aber auch ein weiteres Auseinanderdriften der Professorengehälter zwischen den Bundesländern vermieden werden. Tatsächlich hat aber der Vergaberahmen zu den vergleichsweise niedrigen Grundgehältern der W-Besoldung geführt sowie dazu, dass die insgesamt für Leistungsbezüge und Funktionszulagen zur Verfügung stehenden Beträge so gering sind, dass sich die intendierte positive Anreizwirkung der neuen Besoldungsordnung tendenziell ins Gegenteil verkehrt (vgl. Wissenschaftsrat 2008).

In Europa reichen nur Österreich, die Niederlande, die Schweiz und Luxemburg sowie Israel an das durchschnittliche Gehaltsniveau von Wissenschaftlern in den Vereinigten Staaten (62 793 €) heran. Deutschland liegt mit 53 358 € zwar über dem EU-Durchschnitt von 40 126 €, bleibt aber hinter den genannten Ländern zurück (vgl. Europäische Kommission 2007, 19 f.). Dies deutet darauf hin, dass neben den geschaffenen Spielräumen für die Besoldung von Spitzenforschern auch eine Anhebung des Vergaberahmens sinnvoll wäre, um im internationalen Vergleich angemessene Professorengehälter zahlen zu können. Auch eine Aufgabe des Vergaberahmens insgesamt muss diskutiert werden; dabei müsste allerdings die weitere Auseinanderentwicklung der Lebensbedingungen von Wissenschaftlern in verschiedenen Bundesländern zugunsten einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit einzelner Bundesländer und ihrer Hochschulen in Kauf genommen werden.

Hochschulmanagement stärken

Neben diesen unmittelbar stellenbezogenen Maßnahmen ist es aber auch wichtig, die Organisation von Forschung und Lehre an deutschen Hochschulen insgesamt in den Blick zu nehmen. Die traditionelle Kultur der akademischen Selbstverwaltung im Verbund mit dem Lehrstuhlprinzip und der aktuellen Akzeleration von Reformen führt zu einer Überhäufung der Wissenschaftler mit Organisations- und Verwaltungsaufgaben, die ihre Produktivität im internationalen Vergleich hemmt (vgl. Forschung & Lehre 2008). Es braucht daher eine Professionalisierung des Hochschulmanagements, um Wissenschaftlern eine Konzentration auf ihre Kernaufgaben in Forschung und Lehre zu erlauben. Dies muss nicht immer die Delegation an Verwaltungs- und zunehmend Managementfachkräfte bedeuten, sondern beinhaltet auch eine effizientere Aufgabenteilung unter dem akademischen Personal mit Schaffung klarer Zuständigkeiten wie z.B. Studiendekanen und Studiengangsleitern.

Fazit

Die gegenwärtige Debatte zur Erhöhung der Spitzenforschung in Deutschland konzentriert sich darauf, etablierte und bekannte Spitzenforscher in Deutschland zu halten oder nach Deutschland zu holen. Unserer Auffassung nach ist jedoch auch eine Verbesserung der Bedingungen für innovative Forschung im deutschen Wissenschaftssystem in der Breite eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung neuer Spitzenforschung. Vor allem geht es darum, talentierten jungen Wissenschaftlern attraktive Entwicklungspfade zu bieten. In diesem Bereich liegt in Deutschland am meisten Verbesserungsbedarf und auch -potential. Dabei ist nicht nur an deutsche Wissenschaftler zu denken, sondern an Forscher aller Nationalitäten, die in Deutschland attraktive Bedingungen vorfinden sollen.

Literatur

- Allmendinger, J. und A. Eickmeier (2003), »Brain Drain: Ursachen für die Auswanderung akademischer Leistungseliten in die USA«, *Beiträge zur Hochschulforschung* 25, 26–34.
- Diehl, C. und D. Dixon (2005), »Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA«, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 57, 714–731.
- Europäische Kommission (Hrsg., 2007), *Remuneration of Researchers in the Public and Private Sectors*, Service Contract REM 01, Research Directorate – General, Brüssel.
- Federkeil, G. und F. Buch (2007), *Fünf Jahre Juniorprofessur – Zweite CHE-Befragung zum Stand der Einführung*, CHE-Arbeitspapier Nr. 90, Gütersloh.
- Forschung & Lehre (2008), »Forschen und Lehren statt verwalten – Ergebnisse einer Umfrage zur Arbeitszeit« 47(2), 92–95.
- Jørgensen, J.F. und A. Over (2006), »Brain-Drain und Brain-Gain in Deutschland – Ausmaß und Hintergründe«, in: *Der Kampf um die besten Köpfe, Perspektiven für den deutschen Hochschulstandort*, Berlin.
- Sauer, L. und A. Ette (2007), »Auswanderung aus Deutschland. Stand der Forschung und erste Ergebnisse zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger«, in: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt (Hrsg.), *Materialien zur Bevölkerungswissenschaft* 123, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt, Wiesbaden.
- Stiftungsverband für die Deutsche Wissenschaft (2002), *Brain Drain – Brain Gain. Eine Untersuchung über internationale Berufskarrieren*, durchgeführt von der Gesellschaft für Empirische Studien, Beate Backhaus, Lars Ninke, Albert Over, Essen.
- Winnacker, E.-L. (2003), »Talentflucht in die USA«, *Beiträge zur Hochschulforschung* 25, 36–46.
- Wissenschaftsrat (2008), Bericht des Vorsitzenden zu aktuellen Tendenzen im deutschen Wissenschaftssystem, 25. Januar 2008, www.wissenschaftsrat.de/texte/VS_Lagebericht_2008.pdf (Zugriff: 12. Februar 2008).

Bestandsmaßnahmen prägen die mittel- und langfristige Baunachfrage in Deutschland

20

Erich Gluch

Nach einem Jahrzehnt stark rückläufiger Baunachfrage konnte die deutsche Bauwirtschaft bereits 2006 ein deutliches Plus verzeichnen. Auch 2007 verlief insgesamt erfreulich. Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass das Wachstum ganz erheblich vom Wirtschaftsbau getragen wurde. Im Wohnungsbau schwächte sich die Baunachfrage 2007 bereits wieder etwas ab – nach einer günstigen Entwicklung 2006, die vor allem auf Baumaßnahmen zurückzuführen war, die zur Sicherung der Eigenheimzulage getätigt worden waren. Impulse kamen dagegen weiterhin von anhaltend umfangreichen Bestandsmaßnahmen. In der mittel- und langfristigen Sicht werden die hohen Wachstumsraten der letzten beiden Jahre bei Weitem nicht erreicht werden. Dennoch wird die zukünftige Entwicklung einen – wenngleich moderaten – Aufwärtstrend aufweisen. Zu diesem Ergebnis kommt das ifo Institut in seiner aktuellen Ausgabe der Bauvorausschätzung Deutschland.¹ Während die Langfristprognosen für die nächsten zehn Jahre separat für West- und Ostdeutschland dargestellt werden, erfolgen die Schätzungen für die mittelfristigen Prognosen auf der Basis von sechs Großregionen (Bundesländern). Nach den Berechnungen des ifo Instituts wird die Baunachfrage im Verlauf der nächsten zehn Jahre um durchschnittlich 0,7% p.a. zulegen. Dabei wird der Wohnungsbau, vor allem aufgrund weiterhin hoher Modernisierungsmaßnahmen sogar kräftiger steigen als die beiden anderen Bausparten.

Die Wohnungsversorgung in Deutschland kann insgesamt als gut bzw. sehr gut eingestuft werden. Obwohl starke regionale und einkommensspezifische Unterschiede in der Wohnungsversorgung existieren, können die Wohnungsmärkte als weitgehend ausgeglichen angesehen werden. 2006 belief sich der Wohnungsbestand auf knapp 39 Mill. Wohneinheiten in 17,7 Mill. Gebäuden. Dem standen ungefähr genauso viele Haushalte gegenüber.

Der Wohnungsneubau war 2007 rückläufig. Gemessen an der Zahl der Wohnungsfertigstellungen wird 2008 jedoch noch schwächer verlaufen, da die Zahl der Genehmigungen im vorigen Jahr merklich unter das Niveau des Jahres 2006 sank: 2007 wurde nur noch der Bau von rund 157 000 Wohnungen genehmigt – nach rund 216 000 Einheiten ein Jahr zuvor. Dies entspricht einem Rückgang von gut 27%.

Dennoch bestimmte der Wohnungsbau 2007 mit einem Anteil von 54% am gesamten Bauvolumen das Baugeschehen. Auch mittel- und langfristig wird diese Dominanz erhalten bleiben. Bei einem prog-

nostizierten Bauvolumen von rund 141 Mrd. € (in Preisen von 2000) am Ende des Prognosehorizonts (2017) dürfte der Anteil dann sogar bei rund 55% liegen. Zum Vergleich: In der letzten Boomphase des Wohnungsbaus erreichte das Bauvolumen in dieser Sparte Mitte der neunziger Jahre fast 166 Mrd. €.

Bestandsmaßnahmen dominieren weiterhin den Wohnungsbau

Das Wachstum im Wohnungsbau wird weiterhin ganz wesentlich von Modernisierungs- und Instandhaltungsarbeiten am bereits bestehenden Gebäudebestand getragen. Hierzu zählen in erster Linie die baulichen Maßnahmen zur Verringerung des Energieverbrauchs. Daneben werden Installationen zur Loslösung von den fossilen Brennstoffen Kohle, Öl und Gas zunehmend an Bedeutung gewinnen. Verschiedene staatliche Förderprogramme – aber auch die Einführung des Energiepasses – werden ebenfalls diesen Trend unterstützen.

Diese Prognose im Rahmen der ifo Bauvorausschätzung basiert auf der Annahme, dass zum einen die Brennstoffpreise im zehnjährigen Prognosezeitraum weiter ansteigen werden und zum anderen der Staat seine Förderpolitik in der bisherigen

¹ E. Gluch, ifo Bauvorausschätzung Deutschland, Ausgabe 2007–2012/2017, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2007, Bezugsbedingungen auf Anfrage.

Form weiterführt. Das heißt, Fördermittel können in Anspruch genommen werden, ohne dass auf die Substanz bzw. den Zustand des geförderten Wohnobjekts geachtet wird. Nahezu der gesamte Bestand der zahlreichen Wohngebäude, die in den fünfziger und sechziger Jahren errichtet wurden, bleibt somit erhalten und wird weitgehend »energetisch nachsaniert«.

Dennoch wird sich auch der Wohnungsneubau im Prognosezeitraum beleben. 2010 dürfte die Zahl der Fertigstellungen – nach drei äußerst schwachen Jahren mit durchschnittlich nur knapp 190 000 fertiggestellten Wohnungen pro Jahr – erstmals wieder die 200 000er-Marke übertreffen.

Negative demographische Effekte verlieren an Bedeutung

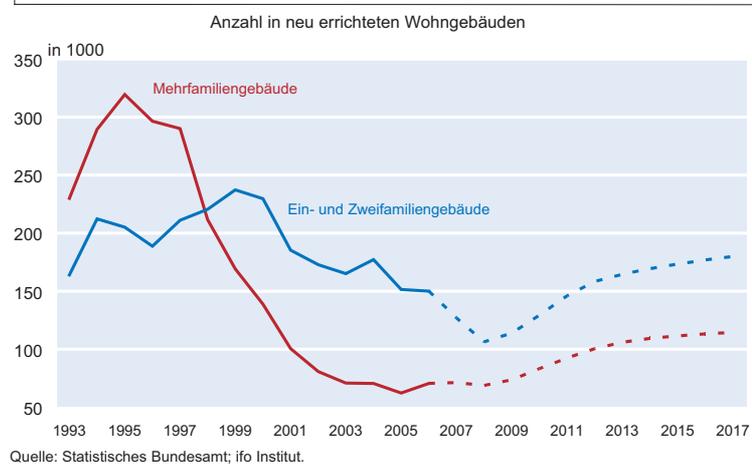
Hierfür werden zahlreiche Faktoren verantwortlich sein. So wird die Zahl der privaten Haushalte, trotz einer leichten Abnahme der Bevölkerung, bis 2017 noch ansteigen. Daneben ist ein ganz wesentlicher, aus der demographischen Entwicklung resultierender, negativer Effekt etwa seit einigen Jahren »ausgelaufen«: So hat sich die für die Wohnungsnachfrage besonders wichtige Altersgruppe der 25- bis 35-Jährigen allein im Zeitraum 1998 bis 2005 von etwa 14 Mill. auf nur noch 10 Mill. Personen reduziert. Diese offensichtliche Schrumpfung resultierte aus der Halbierung der Geburtenzahlen innerhalb von nur sieben Jahren Ende der sechziger Jahre, bedingt durch die Einführung der »Pille«. Diese negative Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren nicht weiter fortsetzen. D.h. das Potential dieser besonders wichtigen Nachfragegruppe wird sich in den nächsten Jahren nicht verringern.

Nach dem Ausklingen der Vorzieheffekte, die aus der Abschaffung der Eigenheimzulage resultierten, dürften sich mittelfristig die positiven Auswirkungen einer im Durchschnitt verbesserten Einkommenssituation der privaten Haushalte bemerkbar machen. Dies wird allerdings deutschlandweit nicht in allen Regionen zu einer spürbaren Erhöhung der Wohnungsnachfrage führen. Der Neubau wird sich vielmehr auf die wirtschaftsstarken Regionen konzentrieren.

Langfristig stimulieren auch steigende Preise wieder

Langfristig dürften auch Preissteigerungen wieder eine Rolle spielen. Die Phase anhaltend niedriger Inflationsraten in den letzten Jahren haben nämlich weniger die Zentralbanken zu verantworten als vielmehr in erster Linie die asia-

Abb. 1
Fertiggestellte Wohnungen in Deutschland 1993 bis 2017



tischen Länder – an der Spitze China –, die mit ihren niedrigen Produktionskosten die Welt mit nahezu allem zu äußerst niedrigen Preisen versorgten und somit weltweit preisdämpfend wirkten. Im Sonderfall der deutschen Wohnimmobilien kam hinzu, dass die Preise im Wiedervereinigungsboom – vor allem in Ostdeutschland – weit über das Ziel hinausgeschossen waren und das nahezu konstante Preisniveau im Verlauf der letzten zehn Jahre nichts anderes als die darauf folgende, erforderliche Konsolidierung darstellte.

Die niedrigen Inflationsraten sowie die – auch im langjährigen Durchschnitt – niedrigen Hypothekenzinsen werden aber selbst mittelfristig nur schwer zu verteidigen sein. Ein merklicher Anstieg der Kreditzinsen wird, zusammen mit aufflammender »Inflationsphantasie«, die Wohnungsnachfrage dann wieder kräftiger stimulieren, weil in dieser Phase auch das Interesse institutioneller Investoren wieder stärker geweckt wird.

Nach den ifo-Schätzungen dürften 2017 knapp 180 000 Wohnungen in Ein- und Zweifamiliengebäuden und rund 115 000 Wohnungen in Mehrfamiliengebäuden fertiggestellt werden, insgesamt also fast 300 000 Wohnungen. Dies sind rund 100 000 Einheiten mehr als im vorigen Jahr, aber rund 150 000 weniger als im Durchschnitt der Jahre 1993 bis 2000.

Wirtschaftsbau vor Konsolidierungsphase

Die Nachfrage im Wirtschaftsbau verlief bereits 2006 und 2007 sehr erfreulich. Auch 2008 und – etwas abgeschwächt – 2009 dürfte das Bauvolumen zulegen und mit gut 77 Mrd. € (in Preisen von 2000) fast wieder das Niveau des Jahres 2001 erreichen. Dieser Wert dürfte in den darauf folgenden Jahren allerdings nur schwerlich übertroffen wer-

den. Zum einen wird nach einer Erhöhung des Investitionsvolumens um rund 17% innerhalb von nur vier Jahren eine Konsolidierung auf dem deutlich erhöhten Niveau bzw. ein leichter Rückgang anstehen. Andererseits macht sich auch im Wirtschaftsbau die mittlerweile hohe, zumeist gute Gebäude- bzw. Bauwerkssubstanz bemerkbar. Das bedeutet, dass es in zahlreichen Fällen wirtschaftlicher ist, ein Gebäude aufwendig zu modernisieren oder es sogar umfassend Instand zu setzen bzw. umzubauen als ein neues zu errichten. Mittel- und langfristig wirkt dies dämpfend auf die Baunachfrage in dieser Sparte.

Das Wachstum im Wirtschaftsbau wird im Prognosezeitraum bis 2017 in Ostdeutschland geringer sein als in Westdeutschland. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Gebäude- und Bauwerkssubstanz – nach dem Bauboom und umfangreichen Abrissen im Verlauf der neunziger Jahre – dort im Durchschnitt deutlich jünger ist als in Westdeutschland. In der ifo-Prognose wurde darüber hinaus nur ein moderater, weiterer Anstieg bei der Realisierung von PPP-Projekten unterstellt. Sollte sich der Umfang derartiger Projekte jedoch langfristig spürbar erhöhen, dann dürfte das Wachstum im Wirtschaftsbau doch stärker ausfallen – allerdings zu einem nicht unbeträchtlichen Teil zu Lasten des öffentlichen Baus.

Schwache öffentliche Baunachfrage trotz verbesserter Haushaltssituation

Nach dem einigungsbedingten hohen Niveau der öffentlichen Bauausgaben bis zur Mitte der neunziger Jahre erfolgte ein deutlicher Rückgang des öffentlichen Baus, der bis 2005 anhielt. Seit 2006 ist eine sichtliche Verbesserung zu verzeichnen. Die Erholung resultiert ganz wesentlich aus der verbesserten Haushaltssituation der öffentlichen Hände. Die Steuerreform vom Jahr 2005 und die günstige Konjunktur führten im Verlauf zu steigenden Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen. Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo war im Jahr 2007 erstmals seit fast 20 Jahren ausgeglichen – wenn man von der Sondersituation des Jahres 2000 absieht, in dem die außergewöhnlichen Erlöse aus dem Verkauf der UMTS-Lizenzen (51 Mrd. €) zu einem einmaligen Überschuss führten.

Nach den aktuellen Daten des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« dürften die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden mittelfristig (bis 2011) um rund 3 bis 3½% p.a. ansteigen. Bemerkenswert ist dabei, dass die Kommunen, auf die der größte Teil der öffentlichen Bauinvesti-

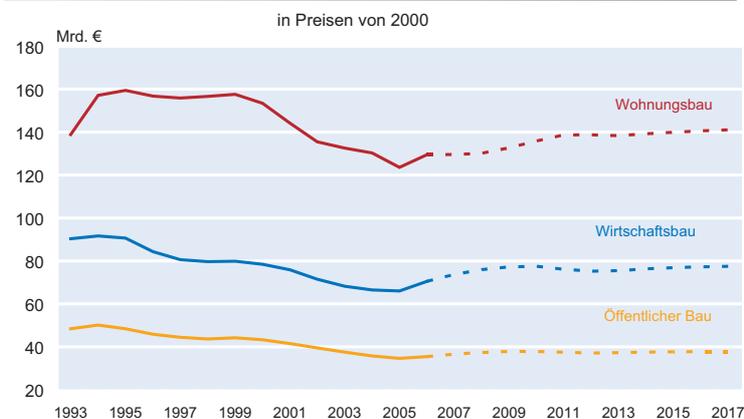
tionen entfällt, 2006 erstmals seit 2000 sogar wieder Einnahmeüberschüsse in Höhe von rund 3 Mrd. € erwirtschafteten.

Obwohl durch gestiegene finanzielle Mittel mittlerweile schon deutliche Impulse auf die öffentliche Baunachfrage ausgehen, wird vor dem Hintergrund des hohen Schuldenstandes der gesamten Gebietskörperschaften von derzeit rund 1,5 Bill. € sowie absehbarer künftiger Belastungen und möglicher Haushaltsrisiken die positive Einnahmenentwicklung vornehmlich zur Konsolidierung verwendet.

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass das öffentliche Bauvolumen am Ende des Prognosehorizonts lediglich knapp 38 Mrd. € (in Preisen von 2000) erreichen wird. Es dürfte damit nur unwesentlich über dem Wert des vergangenen Jahres (rund 37½ Mrd. €) liegen.

Das gesamte Bauvolumen dürfte 2007 bei knapp 240 Mrd. € gelegen haben. Im Vergleich zum Tiefpunkt im Jahr 2005 (224,2 Mrd. €) entspricht dies immerhin einem Anstieg um 6% in nur zwei Jahren. Bereits in diesem Jahr wird sich der Nachfrageanstieg weiter abflachen. 2017 wird das Bauvolumen gut 256 Mrd. € betragen. In dem zehnjährigen Prognosezeitraum werden demnach die Bauaktivitäten im Durchschnitt um rund 0,7% pro Jahr zulegen.

Abb. 2
Bauvolumen in Deutschland nach Bausparten 1993 bis 2017



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

Ausrüstungsinvestitionen und Mobilien-Leasing wachsen 2008 mit schwächerer Dynamik

Ein starkes Exportwachstum sowie ein kräftiger Investitionsschub haben dafür gesorgt, dass das deutsche Bruttoinlandsprodukt im vergangenen Jahr im Vergleich zum Vorjahr real um 2,5% gestiegen ist. Die deutsche Wirtschaft ist damit im zweiten Jahr hintereinander kräftig gewachsen, wenngleich mit einer etwas geringeren Zuwachsrate als im Jahr 2006 (+ 2,9%). Stärker zugelegt hat die deutsche Volkswirtschaft seit der Wiedervereinigung nur 1994 (+ 2,7%) und 2000 (+ 3,2%). Am Ende des vergangenen Jahres hat das Expansionstempo allerdings deutlich an Dynamik eingebüßt, nach aktueller Datenlage war das vierte Quartal 2007 (mit einem Plus von 1,6% gegenüber dem Vorjahresquartal) das schwächste des vergangenen Jahres (vgl. Statistisches Bundesamt 2008). Das starke weltwirtschaftliche Wachstum hat die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit in Deutschland kräftig beflügelt: Die Investitionen für Ausrüstungsgüter wie Maschinen, Fahrzeuge und Computer erhöhten sich im Jahresdurchschnitt 2007 – wohl unterstützt durch die seit diesem Jahr ungünstigeren Abschreibungsbedingungen – nominal um 7,4%. Die Ausrüstungsinvestitionen stiegen damit zum Jahresende (mit + 7,1%) hin noch etwas stärker als im zweiten (+ 6,8%) und im dritten Quartal (+ 6,4%). Das ifo Geschäftsklima, das in Deutschland der »cycle-indicator« ist, bewegt sich – trotz leichter Eintrübung immer noch auf einem Niveau, das zuletzt beim Boom nach der deutschen Einheit beobachtet wurde. Aufgrund einer etwas besseren Bewertung der aktuellen Geschäftslage tendierte der Geschäftsklimaindikator im Februar sogar schon wieder leicht nach oben. Es stellt sich die Frage, ob die Investitionskonjunktur nahtlos an den günstigen Verlauf des vergangenen Jahres anknüpfen kann und es auch 2008 zu einem kräftigen Zuwachs der Ausrüstungsinvestitionen kommen wird.

Gedämpfte Geschäftserwartungen im Leasinggeschäft

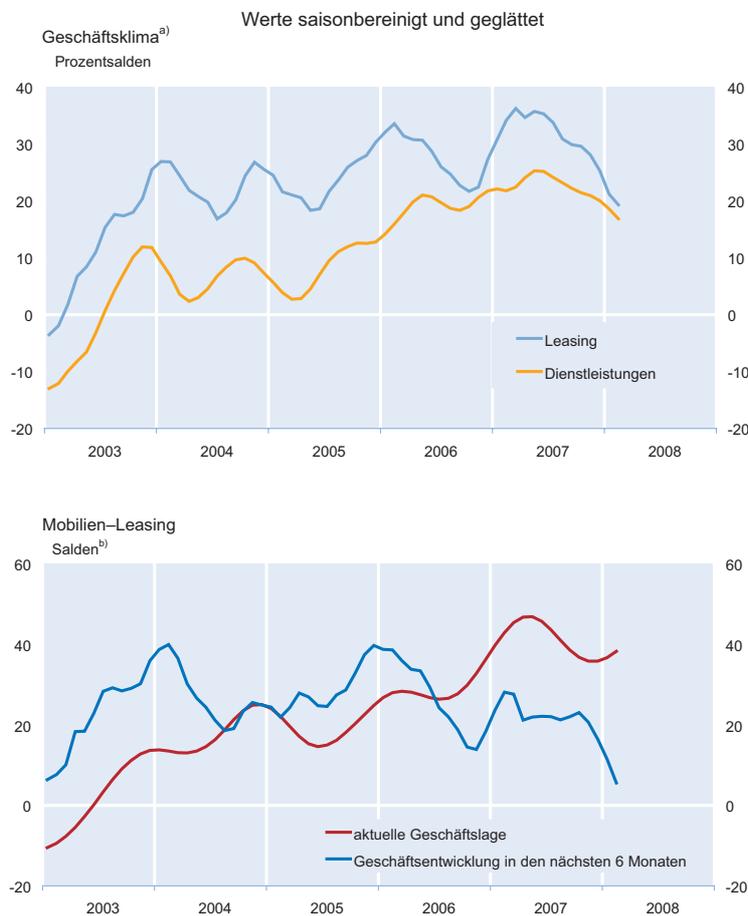
Das Geschäftsklima in der deutschen Leasingwirtschaft ist mit seinem Rückgang seit den Sommermonaten den Abwärtsbewegungen des Stimmungsindikators der gewerblichen Wirtschaft gefolgt, die Korrektur fiel aber deutlicher aus. Der Stimmungsindikator trübte sich auf 18 Prozentpunkte ein und ist nur noch halb so hoch wie vor Jahresfrist. Die Leasingunternehmen berichteten aber dennoch in den ersten beiden Monaten des Jahres 2008 über einen guten Geschäftsverlauf, per saldo waren die Urteile im Februar sogar noch einen Tick höher als vor Jahresfrist. Im Detail bewerteten 37% der Leasinggesellschaften ihren Geschäftsgang im Februar als gut, 59% als befriedigend, nur 3% der Testteilnehmer empfanden ihre augenblickliche Geschäftssituation als schlecht. Die Geschäftserwartungen wurden hingegen angesichts der Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen der Unternehmensteuerreform auf das Leasinggeschäft erheblich gedämpft, der Erwartungsindex verringerte sich auf nur noch magere 4 Prozentpunkte. Im Ein-

zelnen erwarten drei von vier Leasinggesellschaften in den nächsten sechs Monaten eine gleich bleibende Geschäftsentwicklung, 16% rechnen mit einem günstigeren Geschäftsverlauf, und mittlerweile 12% sehen ihrer nahen Zukunft mit Sorge entgegen.

Auch der geglättete Geschäftsklimaindikator (nach dem STAMP 6.02-Testverfahren bereinigt¹) deutet auf eine deutliche Wachstumsabschwächung hin (vgl. Abb. 1). Das ist nicht verwunderlich, denn die Ausrüstungsinvestitionen und das Mobilien-Leasing werden 2008 ihre Wachstumsspitzenwerte vom Vorjahr deutlich verfehlen. Bei der Gegenüberstellung der Zeitreihen Mobilien-Leasing und unternehmensnahe Dienstleister (ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und Staat) fällt auf, dass sich die Leasinggesellschaften über den gesamten dargestellten Zeitraum hinweg in einer günstigeren konjunkturellen Verfassung befinden als die ausgewählten Dienstleister. Das Geschäftsklima im Leasingbereich er-

¹ Im Detail beschreiben dieses Testverfahren Koopmann et al. (2000).

Abb. 1
Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing



^{a)} Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen".

^{b)} Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest Leasing.

schien bis zu den Herbstmonaten 2007 spürbar freundlicher. Die beiden Zeitreihen nähern sich allerdings seit Mitte 2006 einander an, am aktuellen Rand sind die Unterschiede nur noch marginal.

Der im vierten Quartal 2006 begonnene Aufschwung der Nachfrage nach Leasinggütern hat sich in diesem Jahr mit erheblich zunehmender Dynamik fortgesetzt. Nach den Trendumfragen des Bundesverbands Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) übertraf das Neugeschäft 2007 in allen Quartalen die Vorjahreswerte deutlich, das vierte Quartal brachte schließlich einen Zuwachs von 17%. Im Jahresdurchschnitt erreichten die Verbandsmitglieder damit eine Wachstumsrate in der Größenordnung von 13 bis 14% (vgl. BDL 2008). Wachstumsspitzenreiter waren 2007 – mit hohen zweistelligen Zuwachsraten – die typischen Investitionsgüter, wie Maschinen, Nutzfahrzeuge, Flugzeuge, Schiffe, Bahnen und Elektrotechnik.

Dagegen blieb die inländische Fahrzeugkonjunktur so schwach wie schon lange nicht mehr. Die Inlandzulassun-

gen von Pkw verfehlten das Vorjahresniveau um 9,2%, das bedeutet gegenüber 2006 ein Defizit von 320 000 Einheiten. Der Automarkt war 2007 extrem gespalten: Während die gewerblichen Zulassungen im Gesamtjahr noch ein deutliches Plus aufwiesen (schätzungsweise + 6%), dürfte es bei privaten Käufen zu einem Einbruch in der Größenordnung von 25% gekommen sein. Die Investitionen der Wirtschaft in Straßenfahrzeuge nahmen 2007 gleichwohl weiter zu, weil nicht nur mehr Dienstwagen gekauft wurden, sondern auch die Zulassungen von Nutzfahrzeugen um rund 11% anzogen. Zusammen mit höheren Durchschnittspreisen der Fahrzeuge führte dies dazu, dass die Leasinggesellschaften 2007 bei Straßenfahrzeugen einen Zuwachs im Neugeschäft von nahezu 10% generieren konnten.

Auch nach der erfreulichen Investitionskonjunktur von 2006 und 2007 ist Deutschland längst nicht überinvestiert. Die deutsche Investitionsquote – Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des BIP – liegt mit 18% noch immer deutlich unter dem EU-Durchschnitt (EU-25: 20,5%). 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.

2008: Weiteres Wachstum, aber nachlassende Dynamik

Der Abschwung der US-Wirtschaft im Gefolge der Immobilienkrise, der hohe US-Dollar/Euro-Wechselkurs, die hohen Rohstoffpreise, insbesondere auch bei Rohöl, und schließlich die Gegenfinanzierung der Unternehmensteuerreform in Deutschland dämpfen auch hier zu Lande die Wachstumsperspektiven und sorgen für Prognoserisiken. Die jüngste Prognose des ifo Instituts vom Februar geht nur noch von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1,6% in 2008 aus (vgl. ifo Institut 2008).

Gleichwohl deuten einige Indikatoren darauf hin, dass die Ausrüstungsinvestitionen weiter überdurchschnittlich wachsen könnten. Der ifo Konjunkturtest für die gewerbliche Wirtschaft in Deutschland zeigte im Februar eine leichte Erholung des Geschäftsklimas an. Die Kapazitäten der Investitionsgüterindustrie sind nach wie vor sehr gut ausgelastet, wenn auch die Auftragseingänge aus dem Inland nicht mehr so zu sprudeln scheinen. Jedenfalls ergab der jüngste ifo Investitionstest, dass das verarbeitende Gewerbe auch 2008 seine Investitionsausgaben erhöhen will, und zwar um 6%, nach 12% im Jahr 2007 (vgl. Weichselberger 2008).

Wachstumsfördernd wirkt sich auch aus, dass die Autokonjunktur 2008 offenbar wieder etwas Fahrt aufnimmt. Die Inlandszulassungen von Pkw haben nach Angaben des Kraftfahrt-Bundesamtes im Januar/Februar 2008 gegenüber der Vergleichsperiode des Vorjahres, die allerdings von extrem niedrigen Neuzulassungen gekennzeichnet war, um 17% zugenommen, davon im Februar um 25%. Die Lkw setzten im Februar mit einem Zulassungsplus von über 25% ihre nun schon mehrjährige Wachstumsphase fort (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2008).

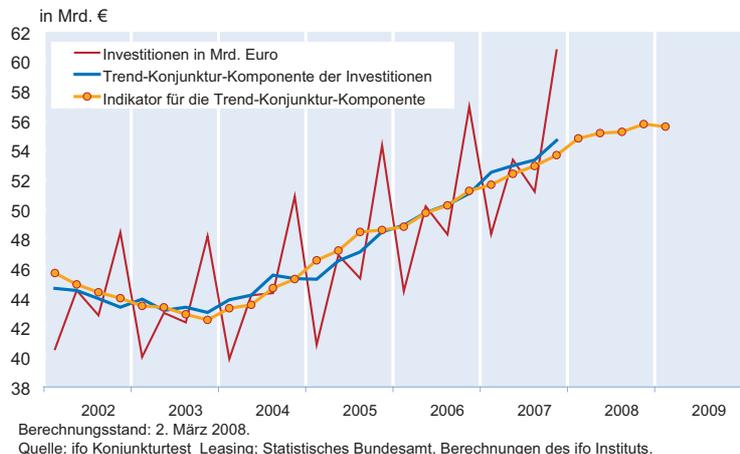
In den ersten Monaten des Jahres 2008 werden wohl etliche – der schon 2007 bestellten, aber wegen der hoch ausgelasteten Kapazitäten nicht mehr produzierten – Güter ausgeliefert. Andererseits werden dann diejenigen mobilen Wirtschaftsgüter fehlen, die wegen der zum Jahreswechsel gestrichenen degressiven Abschreibung noch 2007 angeschafft wurden.

Deutschlands Topmanager demonstrieren gegenwärtig Optimismus, indem sie – wie noch nie zuvor – Aktien ihrer eigenen Unternehmen kaufen (vgl. Schnell 2008). Das Fifam-Insider-Barometer hat dadurch ein Rekordniveau erklimmen.

Von der Finanzierungsseite drohen der Investitionskonjunktur gegenwärtig ebenfalls noch keine Gefahren. Das lange stagnierende Kreditgeschäft wächst schon seit einigen Monaten so stark wie seit mindestens neun Jahren nicht mehr. Auch zu Jahresanfang 2008 brach das starke Kreditwachstum nicht ein. Im Januar legten die Unternehmenskredite gegenüber dem Vorjahresmonat um 8% zu (vgl. Bastian und Häring 2008). Von einer Kreditklemme kann also nicht die Rede sein.

Nicht zuletzt deutet der auf den Lagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindex, der zusammen vom ifo Institut und dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) ermittelt wird, nach der kräftigen Aufwärtsbewegung 2007, für 2008 auf eine deutliche Wachstumsverlangsamung bei den Ausrüstungsinvestitionen (einschließlich der sonstigen Anlagen) hin, lässt aber gleichwohl aus heutiger Sicht noch einen spürbaren nominalen Zuwachs erwarten (vgl. Abb. 2). Damit wären die Ausrüstungsinvestitionen abermals der Konjunkturmotor in Deutschland, und der Wachstumstrend der gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen würde sich dann bereits im fünften Jahr fortsetzen. Das Verlaufsmuster des Investitionsindikators dürfte sich im Gefolge der in den nächsten Monaten noch zu erwartenden Revisionen der amtlichen Wachstumsraten für die Ausrüstungsinvestitionen in den einzelnen Quartalen von 2007 jedoch noch ändern. Die Er-

Abb. 2
Ausrüstungsinvestitionen verlieren 2008 an Schwung



gebnisse aus den ifo Investitionstests lassen auf Korrekturen nach oben schließen.

Schwer einzuschätzen sind gegenwärtig noch die Auswirkungen der Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Unternehmensteuerreform auf die Investitionsneigung, insbesondere des Mittelstands. Vor allem die massiven Abschreibungsver schlechterungen sowie die Einbeziehung von Mieten, Pachten und Leasingraten in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer sind hier von Bedeutung. Angesichts der Gefahren für die Welt- und Binnenkonjunktur kommen diese Maßnahmen zu einem ungünstigen Zeitpunkt, denn sie wirken prozyklisch.

Diese Steuerreform belastet seit Monaten auch die Einschätzung der Geschäftserwartungen durch die Leasinggesellschaften. Der Saldo liegt mit + 4% so niedrig wie seit Jahren nicht mehr. Die Stimmung könnte sich allerdings demnächst aufhellen, wenn die Bundesregierung an diesem Gesetz Korrekturen anbringt, mit denen die Leasingbranche leben kann. Es bestehen begründete Hoffnungen, dass die Revisionen rückwirkend zum 1. Januar 2008 wirksam werden.

Vom Potential her könnten die Leasinggesellschaften dann 2008 im Neugeschäft mit Mobilien wohl wieder ein deutliches Plus erzielen, das die gesamtwirtschaftliche Investitionsentwicklung überträfe, allerdings wird es ein gutes Stück unter dem Spitzenwert des Vorjahres bleiben.

Literatur

Bastian, N. (2008), »Keine Kreditklemme in Sicht«, *Handelsblatt*, 6. März, 23.
BDL (2008), »Trendmeldung IV. Quartal 2008«, Ergebnisse, 4. Februar.
ifo Institut (2008), »ifo Konjunkturprognose: Deutschland braucht kein Konjunkturprogramm«, Pressemitteilung, 21. Februar, www.cesifo-group.de.

Kraftfahrt-Bundesamt (2008), »Fahrzeugzulassungen im Februar 2008«, Pressemitteilung, 6. März, www.kba.de.

Statistisches Bundesamt (2008), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 4. Quartal 2007«, Pressemitteilung Nr. 073 des Statistischen Bundesamtes, 26. Februar.

Koopmann, S.J., A.C. Harvey et al. (2000), *STAMP: Structural Time Series Analyser, Modeller and Predictor*, Timberlake Consultants Press, London.

Schnell, C. (2008), »Insider kaufen wie nie zuvor«, *Handelsblatt*, 3. März, 33.

Städtler, A. (2007), »Investitionsboom auf dem Höhepunkt – 2008 deutlich nachlassende Dynamik«, *ifo Schnelldienst* 60(24), 59–70.

Weichselberger, A. (2008), »Westdeutsche Industrie: Anhaltende Investitionsbereitschaft«, *ifo Schnelldienst* 61(4), 25–29.

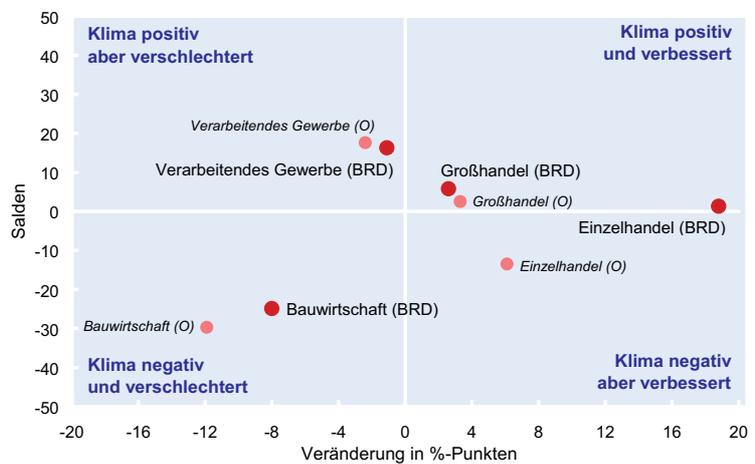
Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich im Februar weiter aufgehellt. (Saldowert: 7,3 Prozentpunkte). Die aktuelle Geschäftssituation (Saldowert: 16,3 Prozentpunkte) wurde von den Unternehmen sogar deutlich positiver eingestuft als im Vormonat, in den Erwartungen für das kommende halbe Jahr hat die Zuversicht jedoch wieder etwas nachgelassen (Saldowert: - 1,3 Prozentpunkte). Diese Ergebnisse des ifo Konjunkturtests bestätigen erneut, dass sich die Wirtschaft in der Bundesrepublik in einer guten Verfassung befindet, deuten aber auch auf eine nachlassende Dynamik in den nächsten Monaten hin. Der Personalaufbau dürfte sich den Firmenangaben zufolge fortsetzen.

In den neuen Bundesländern ist der Klimaindikator dagegen gesunken. Zwar bewerteten die ostdeutschen Unternehmen ihre derzeitige Geschäftslage ebenfalls günstiger als im Januar, schätzten die Perspektiven aber deutlich skeptischer ein.

Zurückzuführen ist der Anstieg des Geschäftsklimas auf die Aufwärtsentwicklung im Handel. Besonders kräftig tendierte der Indikator im Einzelhandel nach oben; in den neuen Bundesländern war die Besserung vergleichsweise weniger stark ausgeprägt. Etwas aufgehellt hat sich das Geschäftsklima auch im Großhandel, im Westen und im Osten etwa gleichermaßen. Das verarbeitende Gewerbe meldete eine leichte Klimaverschlechterung, wobei die ostdeutschen Unternehmen noch etwas stärker betroffen waren als im Bundesdurchschnitt. Spürbar abgekühlt hat sich das Geschäftsklima im Bauhauptgewerbe, vor allem in den neuen Bundesländern (vgl. Abbildung).

Die aktuelle Geschäftslage beurteilten die Unternehmen des **verarbeitenden Gewerbes** sogar noch etwas günstiger als im Vormonat. Eine deutliche Aufwärtsentwicklung war bei den Investitionsgüterproduzenten sowie bei den Herstellern von langlebigen Konsumgütern zu beobachten. Nachfrage und Produktion zogen im Durchschnitt an, die Auftragspolster lagen – mit Ausnahme des Gebrauchsgüterbereichs – weiterhin über dem sonst üblichen Maß. Der leichte Lagerdruck ließ etwas nach. In den Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate kam verringerte Zuversicht zum Ausdruck, bei den Vorleistungsgüterproduzenten hat sogar die Skepsis weiter zugenommen. Auch der Optimismus in Bezug auf das Exportgeschäft hat

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im Februar 2008¹⁾



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

sich abgeschwächt. Dementsprechend waren die Produktionspläne nicht mehr so häufig auf Expansion angelegt. Der Personalbestand wird aber den Meldungen der Testteilnehmer zufolge in den kommenden Monaten weiter erhöht werden.

In den neuen Bundesländern wurde die gegenwärtige Geschäftslage ebenso positiv bewertet wie im Januar. Mit verringerter Zuversicht schätzten die Unternehmen ihre Perspektiven für das kommende halbe Jahr ein; auch von der Nachfrage aus dem Ausland erwarteten sie weniger positive Impulse. Da es zudem zu einem ungewollten Aufbau der Fertigwarenlager kam, war auch eine Steigerung der Produktion weniger häufiger beabsichtigt. Die Personalpläne wurden nach unten korrigiert.

Im **Bauhauptgewerbe** hat die Enttäuschung über den Geschäftsverlauf zugenommen. Besonders deutlich war die Verschlechterung im Hochbau, nachdem hier in den letzten drei Monaten Besserungstendenzen zu beobachten waren. Der Auslastungsgrad des Maschinenparks ist um 2 Prozentpunkte gesunken, entsprach aber mit 63% dem vergleichbaren Vorjahreswert. An der Reichweite der Auftragsbestände (2,5 Produktionsmonate) hat sich seit Mitte letzten Jahres nichts verändert, jedoch äußerten sich die Bauunternehmen über ihre Auftragslage insgesamt wieder unzufriedener als im Vormonat. Die Erwartungen haben sich wieder verschlechtert, besonders für den Wohnungsbau und den öffentlichen Hochbau. Die Zahl der Mitarbeiter dürfte eher etwas verringert werden. Spielräume für Anhebungen der Verkaufspreise wurden nur vereinzelt gesehen.

Auch in Ostdeutschland stuften die Bauunternehmen ihre momentane Geschäftssituation ungünstiger ein als zuletzt. Mehr als die Hälfte klagten über Produktionsbehinderungen.

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

gen durch Auftragsmangel (Januar: 41%). Die Gerätekapazitäten waren mit 61 % geringer ausgelastet als im Vormonat, aber etwas höher als zur gleichen Zeit des Vorjahres. Bei der Einschätzung der Geschäftsaussichten für das kommende halbe Jahr gewannen die pessimistischen Stimmen erheblich an Gewicht, sowohl für den Hochbau als auch den Tiefbau. Die Testteilnehmer gingen aber weiterhin davon aus, die Preise moderat heraufsetzen zu können.

Die Geschäftslage im **Großhandel** wurde im Durchschnitt abermals positiver bewertet als im Vormonat, bei Ge- und Verbrauchsgütern schwächte sie sich allerdings ab. Eine wesentliche Änderung zeichnete sich für die nahe Zukunft nicht ab. Obwohl die Unternehmen ihre Lagerbestände unverändert als zu hoch empfanden, hielten sie Kürzungen der Bestellungen nicht für erforderlich. Der Anteil der Firmen, die mit Anhebungen ihrer Verkaufspreise rechneten, hat erneut zugenommen. Den Meldungen zufolge werden vor allem die Preise für Nahrungs- und Genussmittel spürbar anziehen.

Die Großhändler in den neuen Bundesländern registrierten ebenfalls eine Aufwärtsentwicklung ihrer Geschäftslage, blickten allerdings skeptischer in die Zukunft als im Vormonat. Obwohl die Lagerüberhänge etwas abgebaut werden konnten, revidierten sie daher ihre Bestellplanungen nach unten. Dennoch sahen sie wieder größere Spielräume für Preissteigerungen in den nächsten Monaten.

Eine sprunghafte Verbesserung der gegenwärtigen Geschäftslage ergab sich im **Einzelhandel**, nachdem sie sich in den vorangegangenen vier Monaten laufend verschlechtert hatte. Nach Einschätzung der Unternehmen haben sich auch die Geschäftsaussichten für das kommende halbe Jahr deutlich aufgehellt. Diese Entwicklung gilt sowohl für den Non-Food-Bereich als auch den Nahrungs- und Genussmittelsektor. Obwohl der Lagerdruck etwas nachgelassen hat, wollen sich die Einzelhändler aber bei ihren Bestellungen weiterhin zurückhalten. Den Meldungen nach zu schließen werden die Verkaufspreise in den nächsten Monaten spürbar anziehen, vor allem bei Nahrungs- und Genussmitteln.

Beim Einzelhandel in den neuen Bundesländern wurde die Geschäftslage zwar ebenfalls günstiger beurteilt als im Vormonat, in den Erwartungen kam dagegen sogar etwas erhöhte Skepsis zum Ausdruck. Da außerdem die Warenbestände vermehrt als überhöht galten, wurden die Orderpläne nach unten korrigiert. Die Pläne der Unternehmen signalisierten weitere Preissteigerungen.

Am günstigen Geschäftsklima im **Dienstleistungsgewerbe**² (ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und ohne Staat) hat sich im Februar nichts verändert. Zwar wurde die gegenwärtige Geschäftslage zum fünften

Mal in Folge etwas weniger positiv eingestuft, der Optimismus hinsichtlich der Perspektiven für das kommende halbe Jahr hat jedoch leicht zugenommen. Die vergleichbaren Vorjahresumsätze konnten sogar noch etwas häufiger übertroffen werden als im Januar, und auch für die nächsten Monate erwarteten die Unternehmen einen weiteren deutlichen Anstieg der Nachfrage. Der Personalbestand soll weiter aufgestockt werden, die Spielräume für Anhebungen der Verkaufspreise dürften sich aber etwas verengen.

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

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

