



17 | 2004

57. Jg., 36.–38. KW, 16. September 2004

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Michael Hüther, Norbert Berthold, Ferdinand Dudenhöffer

- Siemens – DaimlerChrysler: Haben die Einigungen Modellcharakter für den Standort Deutschland?

Forschungsergebnisse

Gebhard Flaig und Horst Rottmann

- Erhöht der Kündigungsschutz die Beschäftigungsschwelle?

Vortrag

David E. Wildasin

- Wirtschaftliche Integration und der Sozialstaat

Giuseppe Bertola

- Europäische Arbeitsmärkte und Arbeitslosigkeit

Daten und Prognosen

Gernot Nerb und Anna Stangl

- Weltwirtschaft: Klimaindikator stabilisiert sich auf hohem Niveau

Im Blickpunkt

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest August 2004

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Fritz Kriechbaumer, Taufkirchen.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Siemens – DaimlerChrysler: Haben die Einigungen Modellcharakter für den Standort Deutschland?

3

Die nach langen Verhandlungen zustande gekommenen Tarifvereinbarungen bei Siemens und DaimlerChrysler wurden von Politik und Öffentlichkeit gelobt. Einig sind sich die Experten auch darin, dass diese Abschlüsse mehr sind als Einzelfälle. Für Prof. Dr. *Michael Hüther*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, können diese Vereinbarungen Modellcharakter haben, aber »nicht so sehr in einzelnen Detailfragen, die in anderen Betrieben anders beurteilt werden mögen, sondern eher, weil sie Wege aufzeigen, wie sich Kostensenkungen erzielen und die Produktionsbedingungen in Deutschland im Interesse von Unternehmen und Beschäftigten verbessern lassen«. Auch für Prof. Dr. *Norbert Berthold*, Universität Würzburg, hat die Einigung bei DaimlerChrysler keinen Vorbildcharakter für andere Unternehmen. Er sieht vor allem kleine und mittlere Unternehmen benachteiligt. Denn: »Im Unterschied zu betrieblichen Bündnissen in kleineren und mittleren Unternehmen, die zumeist illegal sind, ist der Standortsicherungsvertrag von Sindelfingen allerdings legal. Während bei vielen betrieblichen Vereinbarungen die Gewerkschaften nicht zugestimmt haben, ist dies bei DaimlerChrysler nicht der Fall. Die IG-Metall wird es nicht wagen, eine solche betriebliche Vereinbarung, die vom DaimlerChrysler-Betriebsrat geschlossen wurde, in Frage zu stellen. Kleinere und mittlere Unternehmen haben diese Macht nicht, sie werden benachteiligt.« Deshalb sollte die Politik den Weg nach mehr Eigenständigkeit der Betriebsparteien ebnen und den Weg für betriebliche Bündnisse für Arbeit öffnen. Prof. Dr. *Ferdinand Dudenhöffer*, Fachhochschule Gelsenkirchen, sieht in den Vereinbarungen einen wichtigen Zwischenschritt für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland. Seiner Meinung werden sie einen nachhaltigen Einfluss auf die zukünftige Entwicklung der Arbeitszeiten in Deutschland haben.

Forschungsergebnisse

Erhöht der Kündigungsschutz die Beschäftigungsschwelle?

13

Gebhard Flaig und Horst Rottmann

Arbeitsmarktinstitutionen sind eine wichtige Determinante für die Leistungen der Arbeitsmärkte und für die Erklärung der international unterschiedlichen Entwicklung der Arbeitslosenquoten. Das ifo Institut untersuchte, gemeinsam mit Prof. Dr. *Horst Rottmann*, Fachhochschule Amberg-Weiden, die Auswirkungen des Kündigungsschutzes auf die so genannte »Beschäftigungsschwelle« (diejenige Wachstumsrate der Produktion, die mindestens erreicht werden muss, damit die Beschäftigung steigt). Der Vergleich von 17 OECD-Ländern zeigte, dass ein stärker ausgeprägter Kündigungsschutz signifikant die Beschäftigungsschwelle erhöht. In den neunziger Jahren betrug die Beschäftigungsschwelle in Deutschland 2,4%. Wäre die Intensität des Kündigungsschutzes ähnlich wie in Großbritannien gewesen, hätte bereits ein Wachstum von 1,2% ausgereicht, um die Beschäftigung zu erhöhen.

Vortrag

Wirtschaftliche Integration und der Sozialstaat

18

David E. Wildasin

In seiner Rede beim 3. Munich Economic Summit am 18. Juni 2004 setzte sich Prof. *David E. Wildasin*, University of Kentucky, mit der Zukunft des Sozialstaates

auseinander. Er analysiert die Auswirkung der wirtschaftlichen Integration, vor allen Dingen der Integration von Arbeits- und Kapitalmärkten, auf die europäischen Sozialsysteme.

Verkrustete Arbeitsmärkte: auf dem Weg in die Arbeitslosigkeit?

24

Giuseppe Bertola

Als weiterer Redner beim 3. Munich Economic Summit äußerte sich Prof. *Giuseppe Bertola*, Universität di Torino, zu den aus seiner Sicht notwendigen Reformen in Europa. Er unterstrich in seinem Vortrag vor allen Dingen, dass nicht nur die Arbeitsmärkte, sondern auch andere Bereiche reformiert werden und dies in gewissem Rahmen EU-weit koordiniert werden sollte.

Daten und Prognosen

Weltwirtschaft: Klimaindikator stabilisiert sich auf hohem Niveau

28

Gernot Nerb und Anna Stangl

Im Juli 2004 hat das ifo Institut zum 85. Mal seine weltweite Umfrage »Ifo World Economic Survey« kurz WES, bei etwa 1200 Wirtschaftsexperten multinationaler Unternehmen und kompetenter Institutionen in 89 Ländern durchgeführt. Nach den Ergebnissen der Umfrage bleibt die Weltkonjunktur weiterhin günstig. Der WES-Indikator für das Weltwirtschaftsklima liegt zwar etwas niedriger als in der vorausgegangenen April-Umfrage, jedoch immer noch deutlich über seinem langjährigen Durchschnitt. Erneut haben sich die Urteile zur aktuellen Lage verbessert, während sich die Erwartungen für die nächsten sechs Monate leicht abschwächen. Insbesondere die nur leichte Abflachung der wirtschaftlichen Erwartungen und das hohe Niveau des Gesamtindikators sprechen für eine immer noch positive Entwicklung der Weltkonjunktur in der zweiten Jahreshälfte 2004.

Im Blickpunkt

ifo Konjunkturtest August 2004 in Kürze

35

Hans G. Russ

Nach der Besserung im Vormonat hat sich im August das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands wieder geringfügig eingetrübt. Während die aktuelle Geschäftslage erneut weniger negativ beurteilt wurde als im Vormonat, haben sich die Erwartungen der Unternehmen etwas verschlechtert. Der Rückgang des Klimaindikatoren war in den neuen Bundesländern etwas deutlicher als in den alten. Der hohe Ölpreis dürfte sich auf die erhöhte Skepsis der Unternehmen ausgewirkt haben, insgesamt sprechen die Konjunkturtestergebnisse aber für eine Fortsetzung des – nach wie vor allerdings nur moderaten und bislang ausschließlich vom Export getragenen – Konjunkturaufschwungs.

Siemens – DaimlerChrysler: Haben die Einigungen Modellcharakter für den Standort Deutschland?

Die nach langen Verhandlungen zustande gekommenen Tarifvereinbarungen bei Siemens und DaimlerChrysler wurden von Politik und Öffentlichkeit gelobt. Einig sind sich die Experten auch darin, dass diese Abschlüsse mehr sind als Einzelfälle. Aber können sie als Modell für den Standort Deutschland die Tariflandschaft nachhaltig verändern?

Ein Prozess des gemeinsamen Lernens

Die Vereinbarungen in den Unternehmen Siemens und DaimlerChrysler zur Beschäftigungssicherung könnten einen Wendepunkt in der deutschen Standortdebatte markieren. Denn für die breite Öffentlichkeit ist dadurch zweierlei deutlich geworden: Die Deutschen müssen flexibler und kostengünstiger arbeiten, um Wachstum und Wohlstand zu sichern, Produktionen am heimischen Standort zu halten und neue Beschäftigungschancen zu eröffnen. Und: Wir können gemeinsam in diesem Sinne erfolgreich handeln. Vor allem für die künftige Arbeitszeitpolitik dürften die Absprachen eine erhebliche Bedeutung haben.

Bislang war die Zielrichtung in puncto betriebliches und volkswirtschaftliches Arbeitsvolumen genau andersherum: Durch pauschale Arbeitszeitrationierung wollten die Gewerkschaften die vorhandene Arbeit auf mehr Köpfe verteilen, ohne dabei zu beachten, dass sie – weil es keine korrespondierenden Lohnabschläge gab – gleichzeitig die Arbeitskosten in die Höhe trieben und Arbeit nicht beliebig teilbar ist.

Wie weit diese Politik der Arbeitszeitverkürzung getrieben wurde, zeigt die Tatsache, dass die tarifliche Jahressollarbeitszeit eines Arbeiters in der westdeutschen Industrie 2002 mit 1 557 Stunden so kurz war wie in keiner anderen Volkswirtschaft. So wird in den USA über 400 Stunden im Jahr länger gearbeitet. In Irland, Japan und Portugal ist das Pensum um über 200 Stunden höher, in Spanien, Italien, Österreich sowie Schweden sind es rund 150 Stunden mehr. Selbst in Ostdeutschland (1 685 Stunden) wird mittlerweile weniger gearbeitet als in den meisten Ländern.

Die Realität hat die Philosophie der Arbeitszeitverkürzung widerlegt: Deutsch-

land leidet im Gegensatz zu vielen anderen Industrieländern unter hoher Arbeitslosigkeit, die Langzeitarbeitslosigkeit erreicht mit einem Anteil von fast 50% einen internationalen Spitzenwert – in Westeuropa ist sie nur in Italien, Griechenland und Belgien höher –, Geringqualifizierte tun sich äußerst schwer, einen Arbeitsplatz zu bekommen, und die Beschäftigungsquote der über 55-Jährigen liegt international gesehen im unteren Drittel.

Die Unternehmen waren nämlich gezwungen, auf die Arbeitszeitverkürzung mit Rationalisierung und der Substitution von Arbeit durch Kapital zu reagieren, um die höheren Arbeitskosten durch höhere Stundenproduktivitäten zu erwirtschaften. So hat die Bundesrepublik ihre Wachstumsbeiträge im Zeitraum 1991 bis 2000 ausschließlich aus einer Erhöhung der Stundenproduktivitäten und damit einer Kapitalintensivierung erzielt. Andere Volkswirtschaften haben dagegen auch eine bessere Qualifikation der Beschäftigten (etwa Großbritannien), eine höhere Erwerbsbeteiligung (Kanada, USA), eine höhere Beschäftigungsquote (USA, Frankreich) sowie ein höheres Arbeitsvolumen (Schweden, USA) genutzt, um wirtschaftliches Wachstum zu generieren.

Gleichzeitig ist Deutschland in den internationalen Wachstumsranglisten weit zurückgefallen. Nur noch in Japan war das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts seit Mitte der neunziger Jahre noch schwächer. All dies zeigt, dass die Arbeitszeitstrategie in Deutschland wachstums- und beschäftigungspolitisch lange Jahre in die falsche Richtung ging, weil sie nur eine Zielrichtung – nämlich kürzer – kannte, den Kostenaspekt ausblendete und zudem auf betriebliche Besonderheiten nur wenig Rücksicht nahm.



Michael Hüther*

* Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

Mit den für die Standorte Bocholt und Kamp-Lintfort der Siemens AG sowie die deutschen Standorte der DaimlerChrysler AG getroffenen Absprachen ist der Fokus nun ein anderer. Die Politik der Arbeitszeitverkürzung ist für alle sichtbar vom Tisch. Die Arbeitszeit wird wieder stärker als strategischer volks- und betriebswirtschaftlicher Faktor im Bemühen um mehr Wachstum und einen höheren Beschäftigungsstand gesehen. Statt pauschaler Konzepte ist die Perspektive betriebsindividueller und differenzierter Lösungen aufgetan worden, die – wie bei DaimlerChrysler – sogar innerhalb eines Unternehmens variieren können. Nicht zuletzt die umfassende Berichterstattung in den Medien hat diesen Perspektivenwechsel und seine Bedeutung für die Zukunft des Standorts Deutschland sichtbar gemacht. Die Eckpunkte beider Vereinbarungen sind dabei durchaus unterschiedlich:

- Bei Siemens wurde vorübergehend die 40-Stunden-Woche ohne Lohnausgleich für die betroffenen Werke festgeschrieben. Zudem wurde vereinbart, das Urlaubs- und Weihnachtsgeld durch eine erfolgsabhängige Sonderzahlung zu ersetzen.
- Im Fall von DaimlerChrysler wurde ein ganzes Bündel an Maßnahmen beschlossen, die unter anderem einen Arbeitszeitkorridor von 30 bis 40 Wochenstunden für die Mitarbeiter in Forschungs- und Entwicklungsabteilungen, eine um drei Stunden längere Wochenarbeitszeit für die in Kantine, Werkschutz und ähnlichen Abteilungen Beschäftigten sowie Qualifizierungszeiten statt besonderer Pausen in einzelnen Werken vorsehen. Darüber hinaus wurden Vereinbarungen bezüglich der Umsetzung des Entgelt-Rahmen-Tarifvertrages getroffen, welche zu einer Senkung der betrieblichen Lohnkosten führen. Darüber hinaus ist nun für bestimmte Personengruppen ein flexibler Personaleinsatz an unterschiedlichen Standorten möglich, was bisher ausgeschlossen war. Zwar muss DaimlerChrysler die längere Arbeitszeit bezahlen, doch entfallen mit dieser Vereinbarung die Mehrarbeitszuschläge, die die Arbeitsstunde um 25% und mehr verteuern.

Der Weg für diese Regelungen ist allerdings erst durch den diesjährigen Tarifabschluss in der Metall- und Elektro-Industrie freigemacht worden. Denn der im Februar 2004 in Pforzheim vereinbarte Abschluss räumt den M+E-Firmen Spielraum für individuelle Lösungen ein. Demnach sind Abweichungen von Tarifregelungen erlaubt, wenn die Wettbewerbs-, Investitions- und Innovationsfähigkeit eines Unternehmens bedroht ist oder es zur »nachhaltigen Sicherung der Beschäftigungsentwicklung« erforderlich ist.

Die Arbeitszeit, die je nach Auftragslage nach oben oder unten sowie mit oder ohne Lohnausgleich variiert werden kann, ist dabei nur eines von mehreren Instrumenten, die genutzt werden können, um Kosten zu senken. Zur Verfügung steht

die ganze Palette der Tarifnormen – so kann beispielsweise auch das Urlaubs- und Weihnachtsgeld gekürzt werden oder eine Stundung von Ansprüchen vereinbart werden. Die Gewerkschaft behält sich dabei eine Einzelfallprüfung vor. Rechtlich bedarf es des Abschlusses eines Ergänzungstarifvertrags zwischen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband, um die betrieblichen Absprachen umzusetzen. Eine Ausnahme gibt es für kleine Unternehmen, die keine Arbeitszeitkonten führen: Bei ihnen genügt eine Betriebsvereinbarung, um das Arbeitsvolumen für die Mitarbeiter auf bis zu 40 Stunden pro Woche hochfahren zu können.

Offensichtlich eröffnet der Pforzheimer Tarifabschluss in Deutschlands größtem Industriezweig entgegen ersten Kommentaren doch einige Optionen, den Flächentarifvertrag betriebsnäher und dadurch beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Insofern muss der Abschluss weniger als ein Ergebnis gesehen werden wie die meisten Tarifverträge, sondern vielmehr als Einstieg in einen Prozess, der der Gestaltung auf Unternehmensebene bedarf.

Die Vereinbarungen bei Siemens und DaimlerChrysler können Modellcharakter haben, nicht so sehr in einzelnen Detailfragen, die in anderen Betrieben anders beurteilt werden mögen, sondern eher, weil sie Wege aufzeigen, wie sich Kostensenkungen erzielen und die Produktionsbedingungen in Deutschland im Interesse von Unternehmen und Beschäftigten verbessern lassen. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob der Geist von Pforzheim auch wirklich branchenweit gelebt wird. Die kommenden Monate sind insoweit ein Lackmустest, ob die Gewerkschaft wirklich bereit ist, neue firmenspezifische Elemente in der Tarifpolitik zuzulassen.

Wie verhalten sich nun die durch den Metalltarifabschluss vorgesehenen und durch Daimler und Siemens beispielhaft umgesetzten Möglichkeiten für eine betriebliche Arbeitszeitpolitik zur in der aktuellen Debatte vertretenen These, volkswirtschaftlich gesehen könne nur eine generelle Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich zum Erfolg führen? Letztlich, so wird dabei argumentiert, endeten längere Arbeitszeiten in einzelnen Unternehmen in einem Beschäftigungsabbau. In der Gesamtwirtschaft würden bei einem solchen Vorgehen keine zusätzlichen Einkommen entstehen, die Unternehmen mit längeren Arbeitszeiten hätten so keine zusätzlichen Absatzmöglichkeiten und würden dann die gleiche Produktionsmenge wie früher herstellen, nur eben mit weniger Personal. Erst wenn alle Unternehmen die Arbeitszeit verlängerten, sei aufgrund der allgemeinen Mehrproduktion mit einem Nachfrageschub von anderen Firmen zu rechnen.

Eine solche Argumentation ist jedoch eher theoretischer Natur. Ihr liegt das Modell einer geschlossenen Volkswirtschaft ohne internationale Konkurrenz und ohne Ersparnis zugrunde. Bei längeren Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich sin-

ken zunächst einmal die Produktionskosten pro Stück – die Produkte lassen sich zu günstigeren Preisen anbieten. Das führt, auch wenn nur einzelne Firmen länger arbeiten, zu einem höheren Absatz. Gleich mehrere Effekte können dabei eine Rolle spielen: So kann es einen Substitutionseffekt geben, weil industrielle Abnehmer nicht mehr auf ausländische Anbieter zurückgreifen, oder der Export steigt, weil heimische Produkte für Auslandskunden nun preislich attraktiver sind. Auch Konsumenten könnten bei niedrigeren Preisen veranlasst sein, auf inländische Produkte umzusteigen. Die Verbraucher könnten darüber hinaus ihre Kaufzurückhaltung aufgeben und weniger sparen.

Ferner wird – auch wenn nur in einem Teil der Volkswirtschaft länger gearbeitet wird – Arbeit im Verhältnis zum Kapital billiger und der Rationalisierungsdruck sinkt; kurz: das Wachstum wird beschäftigungsintensiver. Betriebs- und volkswirtschaftliche Arbeitszeitlogik streben folglich keineswegs auseinander – insbesondere, wenn man die dynamischen Effekte längerer Arbeitszeiten mit einbezieht. Die generelle Verlängerung der Arbeitszeit birgt hingegen die Gefahr, dass es infolge von spezifischen Marktbedingungen oder produktionstechnischer Gegebenheiten in einzelnen Branchen zu Beschäftigungsverlusten kommt. In solchen Fällen können durch andere Instrumente (z.B. Veränderung von Einmalzahlungen) die gleichen Kosteneffekte ohne Beschäftigungsverluste erzielt werden.

Etwas anders gestrickt ist die ebenfalls in der jüngsten Arbeitszeitdiskussion vertretene Behauptung, dass zur Stärkung der Binnenkaufkraft generell zumindest ein teilweiser Lohnausgleich erfolgen müsse. Diese These lässt vollkommen außer Acht, dass es um eine angebotsseitige Verbesserung der Rahmenbedingungen geht und mit einem allgemeinen – auch nur teilweisen – Lohnausgleich dieser Ansatz konterkariert würde. Für die Lösung der deutschen Kostenproblematik wäre damit wenig gewonnen. Denn der Charme längerer Arbeitszeiten liegt darin, dass die regulären Monatseinkommen der Beschäftigten nicht geschmälert werden, die Unternehmen hingegen die Möglichkeit zur Kostensenkung haben. Ob und in welcher Höhe ein Lohnausgleich geschieht, muss deshalb den einzelnen Unternehmen vorbehalten bleiben.

Eine betriebliche Differenzierung der Arbeitsvolumenpolitik hat gegenüber branchenweiten, pauschalen Lösungen entscheidende Vorteile: Unternehmen können sich das Arbeitszeitregime wählen, das zu ihren Produktionsstrukturen am besten passt und das betriebliche Arbeitsvolumen entsprechend der Auftragslage variieren. Umfang und Lage der Arbeitszeiten lassen sich so – ob mit oder ohne Lohnausgleich – kostenoptimal gestalten, teure Produktionsanlagen können besser ausgelastet werden. Die betriebliche Differenzierung und Verlängerung des Arbeitsvolumens ist daher eine logische Ergänzung der betrieblichen Möglichkei-

ten zur Arbeitszeitflexibilisierung, die in den vergangenen Jahren geschaffen wurden.

Der gesamtwirtschaftliche Nutzen liegt auf der Hand: Wenn Betriebe ihr Arbeitszeitvolumen verlängern und im Rhythmus von Auftrags- und Konjunkturlage schwanken lassen können, sind sie weniger als bisher gezwungen, kurzfristig ihren Personalstand runter- bzw. hochzufahren. Das senkt betriebliche Kosten der Personalpolitik und volkswirtschaftliche Kosten in Form von Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenunterstützung sowie Anpassungsfriktionen auf dem Arbeitsmarkt. Mittelfristig wird zudem die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standort verbessert.

Nicht nur arbeitszeitpolitisch und im Hinblick auf die Produktionskosten in Deutschland bedeuten die Abschlüsse bei Siemens und Daimler einen Schritt nach vorne. Gleichzeitig sind sie Ausdruck eines einsetzenden Mentalitätswandels. Die Absprachen wurden trotz allen öffentlichen und medialen Getöses, das offenbar dazugehört, weitgehend unaufgeregt verhandelt. Dahinter steckt mehr als die alltägliche Auseinandersetzung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Es ist auch ein Prozess gemeinsamen Lernens, dass es Kostenprobleme gibt und dass diese durch Handeln, das in zielorientierten Konflikten thematisiert wird, gelöst werden können.

Gerade an betrieblichen Einzelfällen kann dieser gesellschaftliche Lernprozess befördert werden und können gemeinsame Einsichten über ökonomische Wirkungszusammenhänge gewonnen werden – denn vor Ort werden sie in der Alternative Kostensenkung oder Produktionsverlagerung konkret und damit anders als in der volkswirtschaftlichen Abstraktion für die Beteiligten nachvollziehbar.

Die so gewonnenen Erkenntnisse lassen sich dann – auch für jeden Einzelnen verstehbar – auf die Gesamtwirtschaft übertragen, was helfen sollte, die in der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik erforderlichen Reformen insgesamt zu befördern. Änderungen und Reformen lassen sich leichter bewerkstelligen, wenn Einsicht in die Notwendigkeit und die Erfahrung positiver Umsetzung besteht.

Gleichzeitig machen die Einigungen in den beiden deutschen Vorzeige-Konzernen sichtbar, dass kein Anlass für einen übertriebenen Standortpessimismus besteht. Die These, Deutschland könnte im internationalen Standortwettbewerb angesichts der bestehenden Kostenunterschiede ohnehin nicht mithalten, wird eindrucksvoll widerlegt. Vielmehr lassen sich durch schon vergleichsweise marginale Änderungen, die keineswegs substantieller Art sind und nicht in die Besitzstände der Betroffenen eingreifen – was sind schon ein paar unentgeltliche Stunden Mehrarbeit oder die Umwandlung von fixen in variable Sonderzahlungen gegen den

dauerhaften Verlust des Arbeitsplatzes? –, Standorte, Produktion und Beschäftigung sichern oder sogar ausweiten.

Mit tarifpolitischen Abschlüssen, wie sie in diesem Jahr in der Metall- und Elektro-Industrie und in anderen Branchen sowie schon früher in der Chemischen Industrie vereinbart wurden, setzen Lern- und Suchprozess ein, die die Linie zwischen transaktionskostensenkenden allgemeinen Vorgaben durch den Flächentarifvertrag und produktionskostensenkenden betrieblichen Entscheidungskompetenzen abtasten und bestimmen. Dazu gehört auch die Einsicht, dass generelle Arbeitszeitveränderungen – egal in welche Richtung – keine angemessene Lösung darstellen. Diesen Prozess gilt es voranzutreiben: durch die Tarifpartner, die weitere Spielräume für die Unternehmen schaffen müssen, und durch die Unternehmen, die diese Spielräume nutzen müssen. Je schneller und intensiver dies geschieht und je besser dies durch eine investitionsfreundliche Wirtschaftspolitik flankiert wird, desto eher lassen sich die Standortprobleme in den Griff bekommen.



Norbert Berthold*

Guten Morgen DaimlerChrysler

Und sie bewegen sich doch, die Tarifpartner in Deutschland. Wenn es darauf ankommt, Arbeitsplätze zu retten, zeigen sie mit ihren Flächentarifen, was wirklich in ihnen steckt. Von starren kollektiven Vereinbarungen, die alles über einen Kamm scheren, keine Spur; was sich auch verändert, sie finden immer die passende Antwort. Das war nicht nur gestern in Kamp-Lintfort so, es ist heute in Sindelfingen nicht anders und wird auch morgen in Rüsselsheim so sein. Das ist die Melodie, die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften anstimmen, wenn sie betriebliche Standortsicherungsverträge großer Unternehmen kommentieren, die nun auch dort wie Pilze aus dem Boden schießen.

Die Realität sieht etwas anders aus. Diese betrieblichen Bündnisse für Arbeit in großen Unternehmen deuten darauf hin, Deutschland ist in der ökonomischen Wirklichkeit globalisierter Märkte angekommen. Europa- und weltweit offenere Gütermärkte setzen international agierende Unternehmen schon seit längerem unter starken wettbewerblichen Druck. Wettbewerbsfähig bleibt man in einem volatilen wirtschaftlichen Umfeld nur, wenn man besser oder billiger ist. Lange Zeit konnten deutsche Unternehmen mit besseren Produkten ihre Konkurrenten in Schach halten. Das wird aber immer schwerer, viele Wettbewerber haben technologisch aufgeschlossen, oft sind sie auch besser.

Notwehr kleinerer und mittlerer Unternehmen

Ein schärferer Wettbewerb auf den internationalen Gütermärkten schleift Machtpositionen, er dampft ökonomische Renten ein. Das macht nicht nur den Unternehmen zu schaffen, es schränkt auch den Handlungsspielraum der Ge-

* Prof. Dr. Norbert Berthold ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg.

werkschaften ein. Über marktwidrig höhere Löhne, kürzere Arbeitszeiten und günstigere Arbeitsbedingungen haben sie sich in der Vergangenheit ein großes Stück des Rentenकुchens abgeschnitten. Tatsächlich hat dies international tätige Unternehmen, wie etwa Daimler, lange nicht sonderlich beeindruckt. Auch die Gewerkschaften, die noch immer in den mitbestimmten Großunternehmen der Metallindustrie in Westdeutschland ihre Basis haben, hat dies lange nicht gekümmert. Tatsächlich wurde der Virus der baden-württembergischen Krankheit hier eingepflanzt.

Der Tarifbezirk Nordwürttemberg-Nordbaden prägt seit langem die Tarifabschlüsse im Metallbereich. Die Last steigender Arbeitskosten drückte große Unternehmen lange kaum, wohl aber kleinere und mittlere Betriebe. Unternehmen, wie Daimler, setzten noch einen drauf: Auf betrieblicher Ebene wurden zusätzliche Leistungen vereinbart, die sich längst zu Standortnachteilen ausgewachsen haben. Heute fahren die Heizer nicht mehr auf englischen Elektroloks, sie arbeiten in Sindelfingen. Jede Stunde dürfen sie fünf Minuten auf Kosten des Arbeitgebers ihrem Geschäft nachgehen, ab 12 Uhr Mittags erhalten sie eine Spätschichtzulage, die Nachschichtzulage ab 19 Uhr ist doppelt so hoch wie in Bremen. Die Standorte konkurrieren nicht nur international, auch national belebt sich der Wettbewerb.

Große international tätige Unternehmen gaben den wettbewerblichen Druck lange erfolgreich an ihre Vorlieferanten weiter. Vor allem die Zulieferer in der Metallindustrie können davon ein Lied singen. Der Lopez-Effekt setzte vor allem kleineren und mittleren Unternehmen wirtschaftlich schwer zu. In einer solchen kritischen wirtschaftlichen Lage können geringere Kosten der Arbeit helfen, die Situation zu entspannen. Diese Möglichkeit, Zeit zu kaufen, um umzustrukturieren, hatten die Vorlieferanten kaum. Viel zu starre Arbeitsmärkte nahmen diesen Unternehmen die Luft zum Atmen. Die Konkurse stiegen sprunghaft an, millionenfach gingen Arbeitsplätze verloren. Die gewerkschaftliche Machtbasis in den Großunternehmen erschütterte das alles nicht.

Vor allem kleine und mittlere Unternehmen wollten raus aus dem Schraubstock wettbewerblicher Güter- und inflexibler Arbeitsmärkte. Sie waren die ersten, die mit zumeist illegalen betrieblichen Bündnissen für Arbeit die Arbeitskosten senkten.¹ Illegal sind sie, wenn die Tarifpartner nicht zustimmen. Und die Kartellbrüder stimmten nicht zu, weil sie am Flächentarif klebten. In diesen Krisenbündnissen vereinbarten Arbeitnehmer in den Betrieben mit ihrer Geschäftsleitung noch heute, von den Ergebnissen der Flä-

chentarife abzuweichen. Längere und flexiblere Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich sind die Hauptinstrumente. Weniger Lohn vor allem bei Sonderzahlungen, allerdings nur sehr selten beim Grundlohn, ist die andere wichtige Komponente dieser Vereinbarungen.

Als Vorbild für andere Unternehmen kann die Einigung bei DaimlerChrysler also kaum dienen. Neu am Sindelfinger Pakt für Beschäftigung ist nur der lange Zeitraum bis 2012, für den Arbeitsplätze garantiert wurden. Damit soll ein glaubwürdiges Signal ausgesandt werden, das Vertrauen der Belegschaft zu gewinnen. Im Unterschied zu betrieblichen Bündnissen in kleineren und mittleren Unternehmen, die zumeist illegal sind, ist der Standortsicherungsvertrag von Sindelfingen allerdings legal. Während bei vielen betrieblichen Vereinbarungen die Gewerkschaften nicht zugestimmt haben, ist dies bei DaimlerChrysler nicht der Fall. Die IG-Metall wird es nicht wagen, eine solche betriebliche Vereinbarung, die vom DaimlerChrysler-Betriebsrat geschlossen wurde, in Frage zu stellen. Kleinere und mittlere Unternehmen haben diese Macht nicht, sie werden benachteiligt.

Für eine wettbewerbliche Tarifautonomie

Es führt kein Weg daran vorbei, die Lohn- und Tarifpolitik muss stärker dezentralisiert werden. Mit Standortsicherungsverträgen folgen nun auch große Unternehmen einem Trend, der sich anderswo längst verfestigt hat. In einer globalisierten Welt, die sich wirtschaftlich schnell ändert, trifft der heftige strukturelle Wandel die Branchen und Betriebe unterschiedlich. Ein volatiles wirtschaftliches Umfeld erfordert Institutionen, die möglichst wenig über einen Kamm scheren und es wirtschaftlichen Akteuren erleichtern, flexibel auf veränderte Gegebenheiten zu reagieren. Der traditionelle Flächentarif, der Entgelte und Arbeitszeiten kollektiv regelt, wird diesen Anforderungen nicht gerecht.

Die Tarifautonomie hat nur eine Zukunft, wenn die Flächentarife geöffnet und betriebliche Handlungsspielräume größer werden. Tatsächlich hängen aber die Kartellbrüder nach wie vor an einem Flächentarif, der lohn- und tarifpolitisch viel zu viel über einen Kamm schert. Noch immer wird die wirtschaftliche Lage einzelner Betriebe zu wenig berücksichtigt. Der Verweis auf tarifliche Öffnungsklauseln zieht nicht wirklich. Die meisten dieser Klauseln können nur angewandt werden, wenn die Tarifpartner zustimmen. Damit bleibt aber das eigentliche Hindernis: Die Erfahrung zeigt, Belegschaften sind meist bereit zu kooperieren, die Gewerkschaften sitzen aber noch immer im Bremserhäuschen.²

¹ Bei einer Befragung der Geschäftsleitung aller Mitgliedsunternehmen des VDMA teilten über 40% aller Unternehmen mit, dass sie ein betriebliches Bündnis für Arbeit vereinbart haben. Vgl. N. Berthold, M. Brischke und O. Stettes, Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Eine empirische Erhebung für den deutschen Maschinen- und Anlagebau. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 68, Würzburg 2003.

² Nur 13% der befragten Geschäftsleitungen fanden den Einfluss der Gewerkschaften auf betriebliche Bündnisse förderlich, 48% waren der Meinung, sie hemmen nur. Auch der Einfluss des Arbeitgeberverbandes wurde nur von 18% als fördernd empfunden. Der hemmende Einfluss wurde mit 18% allerdings niedriger eingeschätzt als bei den Gewerkschaften (vgl. Berthold, Brischke und Stettes, a.a.O., S. 57).

Unzählige kleinere und mittlere Unternehmen dürfen nicht kriminalisiert und gegenüber großen diskriminiert werden. Was vernünftig ist, muss auch legal sein. Die gesetzlichen Regeln müssen der betrieblichen Wirklichkeit angepasst werden, italienische Verhältnisse sind nicht erstrebenswert. Niedrigere reale Arbeitskosten machen Arbeitsplätze sicherer. Ein neues Günstigkeitsprinzip muss das endlich akzeptieren. Klar muss auch sein, in einer globalisierten Welt wird auch die Unternehmenslandschaft heterogener. Um dem Rechnung zu tragen, muss der Gesetzgeber die betriebliche Regelungssperre aufheben. Die Gewerkschaften lehnen beides kategorisch ab, aber auch die Arbeitgeberverbände fürchten selbst eine modifizierte Regelungssperre wie der Teufel das Weihwasser.

Wirksame gesetzliche Öffnungsklauseln machen die Tarifautonomie wettbewerblischer. In legalen betrieblichen Bündnissen können Arbeitnehmer und Geschäftsleitung von kollektiven Regelungen abweichen. Entscheidet sich eine qualifizierte Mehrheit für eine betriebliche Lösung, tritt sie an die Stelle der Ergebnisse des Flächentarifs. Kommt keine Mehrheit zustande, gelten die kollektiven Vereinbarungen der Tarifpartner weiter. Die Angst vor dem Häuserkampf, die von den Tarifpartnern geschürt wird, ist unbegründet. Kann man sich in den Betrieben nicht einigen, gilt weiter der Flächentarif. Betriebliche Bündnisse sind nicht erzwingbar, ein Streikrecht des Betriebsrates gibt es nicht, die friedensstiftende Wirkung des Flächentarifs bleibt erhalten.

Betriebliche Bündnisse für Arbeit haben noch Entwicklungspotential. Auf der Ebene der Betriebe sollte es künftig auch möglich sein, vom gesetzlichen Kündigungsschutz abzuweichen, der über das Verbot der Willkür hinausgeht. Den Arbeitnehmern sollte das Recht eingeräumt werden, mit der Geschäftsleitung eigene Regelungen des Kündigungsschutzes auszuhandeln. Das können kürzere oder längere Kündigungsfristen sein, mit höheren oder geringeren Zuwächsen beim Lohn, aber auch mit oder ohne Abfindungen. Stimmt eine qualifizierte Mehrheit der Arbeitnehmer im Betrieb einer solchen Vereinbarung zu, kann vom gesetzlichen Kündigungsschutz abgewichen werden. Findet sich keine solche Mehrheit, gilt weiter das Kündigungsschutzgesetz.

Ein Pakt für die Zukunft

Es ist eine Sache, wirtschaftliche Krisen zu meistern, eine ganz andere aber, Krisen zu vermeiden. Das ist in einem wirtschaftlichen Umfeld, in dem Kundenwünsche differenzierter und volatiler, die Produktlebenszyklen kürzer sind, eine permanente Herausforderung für die Unternehmen. Wer in dieser Welt wirtschaftlich überleben will, muss ständig mit neuen Produkten, Herstellungsverfahren und Or-

ganisationsformen aufwarten. Die Anpassungsfähigkeit muss hoch sein, die Initiative der Mitarbeiter muss ständig gefördert, ihre Motivation und Kreativität gestärkt werden. Dazu muss der Freiraum für eigenverantwortliches Handeln größer, dezentrale Entscheidungskompetenzen müssen gestärkt werden.

Das haben die Betriebsparteien in kleineren und mittleren Unternehmen längst begriffen und oft auch in die Tat umgesetzt. Neben defensiven Krisenbündnissen entstehen deshalb immer öfter offensive Innovationsbündnisse. Die Hälfte aller betrieblichen Bündnisse im Maschinen- und Anlagenbau fallen in diese Kategorie, mit weiter steigender Tendenz. Betriebsräte einigen sich ohne aktuelle Not mit ihrer Geschäftsleitung auf Zielvereinbarungen, auf neue Formen flexibler Arbeitszeiten, verstärkte betriebliche Fortbildung, aber auch auf stärker ertragsabhängige Formen der Entlohnung. Das alles fördert die Motivation der Mitarbeiter, es macht sie erfindungsreicher und produktiver. Bei wirtschaftlichen Schwankungen sind nun auch die Arbeitsplätze sicherer.

Auf weltweit offeneren Märkten kämpfen Unternehmen im Wettbewerb hart gegeneinander. Dieser Kampf ist nur zu gewinnen, wenn Arbeitnehmer und Geschäftsleitung eine Einheit bilden. Wer auf betrieblicher Ebene auf Klassenkampf setzt, hat schon verloren. Betriebliche Bündnisse für Arbeit sind ein wichtiger Schritte hin zur Kooperation. Wer als Arbeitnehmer in schlechten wirtschaftlichen Zeiten länger und flexibler arbeitet, wer auf Lohn und Schutzrechte verzichtet, erwartet als Gegenleistung einen sicheren Arbeitsplatz. Den bekommt er auch, wenn sich Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität entsprechen. Das lässt sich auf betrieblicher Ebene leichter in Einklang bringen. Was zählt ist die Ertragskraft des einzelnen Unternehmens, nicht die einer Branche.

In einer globalisierten Welt überleben Unternehmen längerfristig nur, wenn sie Neues entwickeln, also innovativ sind. Dabei sind exzellent, oft betriebsspezifisch ausgebildete und motivierte Mitarbeiter entscheidende Faktoren. Beide gedeihen nur in einem Klima der Kooperation und des Vertrauens³, nicht in einer Atmosphäre des Klassenkampfes. Wie produktiv Arbeitnehmer sind, hängt von vielem ab, auch davon, ob und wie sie an zukünftigen Erträgen ihrer Arbeit beteiligt werden. Bei einer stärker ertragsabhängigen Entlohnung tauschen Arbeitnehmer und Unternehmer wirtschaftliche Risiken, beide gewinnen. Die Arbeitnehmer haben auch an den Früchten ihrer Arbeit teil, ihr Anreiz zu kooperieren nimmt zu, ihre Neigung zum Klassenkampf geht zurück.

³ Eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Bündnisse für Arbeit ist ein gutes Betriebsklima. 68% der befragten Unternehmen fanden es sehr fördernd bzw. fördernd und weitere 25% zumindest teilweise fördernd (vgl. Berthold, Brischke und Stettes, a.a.O., S. 57).

Die neue Kooperation ist ohne Betriebsrat schwer denkbar.⁴ Er vermittelt zwischen Management und Beschäftigten, leistet Überzeugungsarbeit in beide Richtungen, tariert unterschiedliche Interessen aus und verringert die Kluft asymmetrisch zwischen den Betriebsparteien verteilter Informationen. Oft ist er die treibende Kraft, wenn es darum geht, vereinbarte Maßnahmen in die Tat umzusetzen. Das alles gefällt vor allem den Gewerkschaften nicht. Auf betrieblicher Ebene wird der Wettbewerb zwischen gewerkschaftlich organisierten und freien Betriebsräten schärfer. Die Gewerkschaften bestehen diesen Wettstreit nur, wenn sie die Arbeitnehmer in den Betrieben durch Taten überzeugen. Der externe Einfluss ideologisch geprägter Aktionen geht zurück.



Ferdinand Dudenhöffer*

Fazit

Der Beschäftigungspakt von Sindelfingen bringt wenig Neues. Die Erfahrung zeigt, Unternehmen und ihre Arbeitnehmer sind längst bereit, sich der globalisierten Wirklichkeit zu stellen. Eine Vielzahl von Krisen- und Innovationsbündnissen zeugen davon. Man muss sie nur lassen. Der Weg zu stärker dezentralen Lösungen wird bereits beschritten, allerdings noch immer zu oft illegal. Das Organisationsinteresse der Tarifpartner und ihr Einfluss auf die Politik verhindern, dass dieser Weg konsequent weiter gegangen werden kann. Das muss sich ändern. Die Politik sollte sich nicht weiter zum Büttel der Tarifpartner machen und endlich den Weg zu mehr Eigenständigkeit der Betriebsparteien ebnen. Neu an Sindelfingen ist allerdings, dass die Entwicklung, die Lohn- und Tarifpolitik zu verbetrieblichen, nun auch die großen westdeutschen Unternehmen erreicht hat. Damit ist sie in der Herzkammer der Flächentarife und Mitbestimmung angelangt, der Basis gewerkschaftlicher Macht. Kein Wunder, dass diese allergisch reagieren.

Zwischenschritte auf dem Weg zur Wettbewerbsfähigkeit

Die betrieblichen Arbeitsregelungen von Siemens in Bocholt, Kamp-Lintfort und der Mercedes Car Group in Sindelfingen sind wichtige Zwischenschritte für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland. Insbesondere Bocholt und Kamp-Lintfort werden einen nachhaltigen Einfluss auf die zukünftige Entwicklung der Arbeitszeiten in Deutschland haben. Dabei gilt, dass beide Abschlüsse ohne den verlorenen IG-Metall-Streik im Juni 2003 in den neuen Ländern kaum denkbar wären. Der große Anstoß, das große Umdenken fand im Juni 2003 statt und ist ein Verdienst der Arbeitnehmer in Ostdeutschland. Die Erkenntnis, dass bei hoher, struktureller Arbeitslosigkeit die weitere Erhöhung der Arbeitskosten arbeitsplatzvernichtend wirkt, hat sich seit Juni 2003 bei den Arbeitnehmern in Deutschland durchgesetzt. Nur durch dieses neue Bewusstsein ist es möglich, wettbewerbsfähige Arbeitskosten in Deutschland zu schaffen.

Die Botschaften von Siemens und Mercedes sind dabei in großen Teilen unterschiedlich, haben aber einen wichtigen gemeinsamen Nenner: Der Prozess der Arbeitskostenanpassung in den alten Ländern läuft. Kamp-Lintfort steht dabei als Referenzmodell für den Übergang in die 40 Stunden-Woche ohne Lohnausgleich. In den nächsten 24 Monaten wird das Referenzmodell Kamp-Lintfort in großen Teilen flächendeckend umgesetzt.

Sindelfingen ist zum Synonym dafür geworden, dass auch ertragreiche Unternehmen damit begonnen haben, die nicht mehr finanzierbaren Wunderwelten, der in den siebziger Jah-

⁴ Der Betriebsrat saß in acht von zehn Fällen als Gegenüber der Geschäftsleitung am Verhandlungstisch, zwei Drittel der Unternehmensleitungen bewerten die betriebliche Interessenvertretung sogar als Katalysator für die Umsetzung der erforderlichen Anpassungsmaßnahmen (vgl. Berthold, Brischke und Stettes, a.a.O., S. 57).

* Prof. Dr. Ferdinand Dudenhöffer ist Professor für Management und Marketing an der Fachhochschule Gelsenkirchen, Direktor des Center Automotive Research (CAR) an der Fachhochschule Gelsenkirchen sowie Geschäftsführer des Prognoseinstituts B&D-Forecast GmbH, Leverkusen (www.bd-forecast.de).

ren erfundenen Zugeständnisse, abzubauen: Steinkühlerpausen in den heutigen Produktionsanlagen und Tarifzuschläge von 20% ab 12 Uhr Mittags passen nicht die moderne Automobil-Welt und lassen sich noch nicht mal in einem Modell einer geschlossenen Volkswirtschaft erklären. Wenn identische Arbeit in Bremen ohne die Sindelfinger-Privilegien auskommt, zeigt dies, wie verkrustet die Tarif- und Besitzstandsstrukturen in Deutschland sind. Sindelfingen ist damit Synonym dafür geworden, dass wir beginnen, Anachronismen zu beseitigen. Gerade deshalb ist die Sindelfingen-Lösung sicher kein Modellabschluss für Deutschland, wie es der Vorstandsvorsitzende der DaimlerChrysler AG, Jürgen Schrempf, stolz vor laufenden Kameras eingeordnet hat. Ein Modell für Deutschland sind Arbeitsvereinbarungen, die sich in einer offenen Volkswirtschaft bewähren, wo Standortentscheidungen nicht nach patriotischen Gesichtspunkten, sondern nach Kostenkriterien entschieden werden. In diesem Sinne haben Bocholt und Kamp-Lintfort Modellcharakter.

Übergang zur 40-Stunden-Woche notwendig

Am deutlichsten wird dies am Beispiel der Automobilindustrie – einer Schlüsselindustrie in Deutschland. Insbesondere die Automobilzulieferer werden weltweit in den nächsten zehn Jahren ihre Umsätze fast verdoppeln. Sinkende Fertigungstiefen bei den Autoherstellern, ein stetig wachsender Weltmarkt für Autos (Volumenwachstum) und stark steigendes Wertwachstum (Ausstattungsverbesserung) sind die Wachstumstreiber. Von diesem riesigen Wachstumspotential kann Deutschland nur dann profitieren, wenn wettbewerbsfähig produziert wird. Da etwa 25% der Zulieferkosten aus Arbeitskosten bestehen, ist der Druck auf die 40-Stunden-Woche bei Bosch, Continental, Hella, Siemens-Automotive oder ZF wesentlich höher als bei BMW, Opel oder Mercedes, wo nur knapp 15% der Kosten auf den Faktor Arbeit entfallen. Die Tabelle der Lohnkosten pro Stunde in der Autoindustrie illustriert, wie weit Deutschland hier vom internationalen Wettbewerb entfernt liegt und lässt erahnen, welche Bedeutung der Arbeitskostensenkung durch eine 40-Stunden-Woche ohne Lohnausgleich zukommt. Nach einer von uns am CAR durchgeführten Studie wurden in den letzten zehn Jahren in den EU-Erweiterungsstaaten gut 100 000 Arbeitsplätze in der jungen Automobilindustrie dieser Länder geschaffen: Davon gut 70% durch deutschstämmige Unternehmen. Die 35-Stunden-Woche war ein Irrweg in der deutschen Geschichte, der wesentlich dazu beitrug, dass Wirtschaftswachstum »exportiert« wurde. Das Signal von Siemens aus Bocholt und Kamp-Lintfort ist also eindeutig.

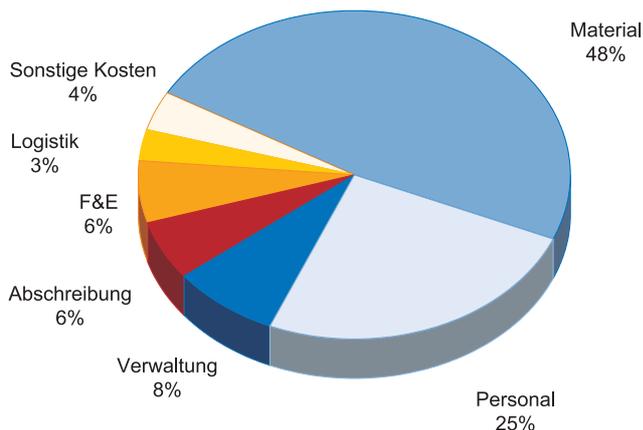
Lohnkostenvergleich	
	Lohnkosten Automobilindustrie (Euro/Std.)
Deutschland	33,0
Japan	28,6
USA	27,4
Belgien	26,7
Frankreich	22,7
England	22,3
Italien	16,8
Polen	6,5
Tschechien	5,1
Slowakei	4,3
Rumänien	1,8

Quelle: CAR 2004.

Die Legende von den Blaupausen

Die Automobilzulieferindustrie zeigt dabei, dass ein weiteres Vorurteil nicht mehr trägt: Die Legende von der Blaupause. Die Zulieferindustrie funktioniert eben nicht nach dem Modell, dass die Spitzeningenieure in Hochpreisländern 35 Wochenstunden arbeiten und die Produktion in irgendeinen Billigstandort verlagert wird. Dieses simple Modell der Arbeitsteilung eignet sich allenfalls fürs Textbook im ersten Semester. Die Produktion eines ESP-Systems oder einer Klimaanlage verlangt immer die Anpassung an eines der immer zahlreicher werdenden Fahrzeugmodelle und erzeugt damit eine hohe Fertigungskomplexität. Dabei wird jede Komponente vom Applikationsingenieur für das jeweilige Modell ausgelegt. Applikationsingenieure sitzen in der Regel in der Nähe der Produktion, gilt es doch die Produktion zügig im komplexen Zusammenspiel der Variantenvielfalt zu optimieren. Zusätzlich ist bekannt, dass Ingenieure oder Software-Entwickler in Indien oder Ungarn in ihrem Können und ihrer Kreativität dem deutschen Ingenieur ebenbürtig sind. Kamp-Lintfort ist also ein auch Spätstarter-Modell.

Abb. 1
Kostenstruktur Automobil-Zulieferer



Quelle: CAR.

Flexibilität und nachfrageorientierte Arbeitszeiten

In einem wesentlichen Punkt verstärken Kamp-Lintfort und Sindelfingen das Bild der modernen Arbeitsregelungen in Deutschland. Beide Regelungen sind individuell und orientieren sich an der Leistungsfähigkeit und den Wettbewerbsbedingungen, denen die Unternehmen ausgesetzt sind. Moderne Arbeitsregelungen zeichnen sich durch ihre Flexibilität aus. Eine Art Vorbildfunktion bei den Autoherstellern hat hier BMW. BMW verfügt über 300 verschiedene Arbeitsmodelle. Sicher, natürlich besteht die Gefahr, dass bei 300 verschiedenen Regelungen die Komplexität der Differenzierung so hoch wird, dass die lenkenden Wirkungen verpuffen, da sie nicht mehr verstanden werden. So, wie etwa bei den gescheiterten Mehdornschen Preissystem-Experimenten der Bahn. Sobald Differenzierung eine bestimmte Schwelle überschreitet, ersticken theoretisch abgeleitete Verhaltenswirkungen an der begrenzten Auffassungsgabe des Menschen. Vielleicht ist also 300 schon eine hohe Zahl von Regelungen im selben Unternehmen – aber der ökonomische Hintergrund stimmt. Je individueller der Abschluss, umso eher nähert er sich der Grenzleistungsfähigkeit des Faktors Arbeit in der jeweiligen Umgebung – und das kann nur positiv sein.

Das Experiment der flexiblen BMW-Arbeitszeitregelungen lohnt sich im Detail zu studieren. Klare Ausrichtung von BMW ist es, die Betriebs- oder Maschinenlaufzeiten von den individuellen Arbeitszeiten zu entkoppeln. So ist es durch die BMW-Lösungen möglich, die Betriebszeit von 60 Stunden pro Woche stufenlos auf 140 Stunden pro Woche – also auf sechs Tage Maschinenlaufzeit im 3-Schicht-Betrieb – anzupassen. Abbildung 2 illustriert, dass die Maschinenlaufzeiten sehr gut an den Produktlebenszyklus anpassbar sind – und dies in einem breiten Korridor ohne schwer kal-

kulierbare und margenzehrende Überstundenzuschläge. Durch modulare Arbeitszeitbausteine – wie etwa individuelle Pausen oder Schichtverlängerungen – gelingt es BMW, eine fast uneingeschränkte Volumen- und Arbeitszeitflexibilität zu realisieren. Wesentlicher Baustein der Flexibilität ist das individuelle Arbeitszeitkonto, das sich bei BMW bis zu 200 Stunden im Plus bzw. Minus bewegen und dessen Ausgleich erst über mehrere Jahre erfolgen kann. Das Zusammenspiel von Arbeitszeitkonto und Arbeitszeitmodell ermöglicht es dann, saisonale, konjunkturelle und Produktzyklus-bedingte Schwankungen auszugleichen.

Da bei Automobilherstellern etwa 15% ihrer Kosten als Arbeitskosten anfallen, wirken sich natürlich Arbeitskostenunterschiede, wie in der Tabelle beschrieben, hier weit weniger auf das Betriebsergebnis aus als bei Zulieferern. Insofern sind die Flexibilitätsmodelle und Lösungen wie bei BMW sehr hilfreich, um den Produktionsstandort Deutschland bei den Autoherstellern zu stärken. So auch bei der BMW-Entscheidung für den Standort Leipzig. Dies bringt Helmut Panke, BMW-Vorstandsvorsitzender, treffend auf den Punkt: »Aus reinen Kostenüberlegungen hätte das Werk in Tschechien entstehen müssen. Die flexiblen Arbeitszeitregelungen, die für Leipzig vereinbart sind, haben den entscheidenden Ausschlag gegeben«.

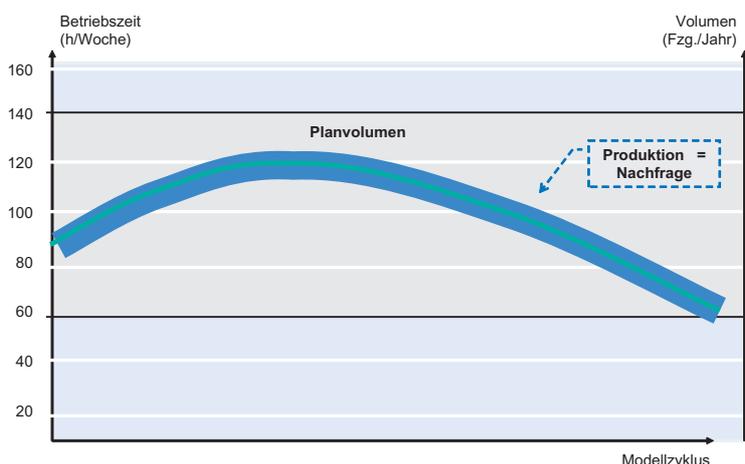
Lohndifferenzierung als Kompromiss für Anpassungspfade

Zurück zu einem weiteren Ergebnis aus Sindelfingen. Die Tarifzuschläge werden nicht über Nacht abgebaut, sondern durch Anpassungsprozesse über mehrere Jahre. Sindelfingen greift also in wichtigen Elementen erst »übermorgen«. Anpassungen nach unten sind immer schwer und brauchen daher in der Umsetzung viel Zeit. In der Regel können sie

über eine Art Preisdifferenzierung erreicht werden. So werden in Sindelfingen die heutigen Arbeitnehmer ihr Privileg des 20%igen Schichtzuschlags in der Mittagsschicht bis zum Ausscheiden aus dem Arbeitsleben retten können, während neue Arbeitnehmer für die gleiche Arbeit eben weniger Lohn erhalten. So richtig salonfähig wurde die Lohndifferenzierung – für gleiche Arbeit – durch Hartz mit seinem 5 000 mal 5 000 Modell. Es war eine Meisterleistung bei VW, trotz starkem Haustarif für die gleiche Arbeit einen zweiten Preis zu bezahlen – Preisdifferenzierung im besten ökonomischen Sinn, die es erlaubt, einen Anpassungsprozess durchzuführen.

Deutschland hat sich in den letzten 30 Jahren schwer getan. Die Wettbewerbsfähigkeit der in Deutschland tätigen Unternehmen wird

Abb. 2
Maschinenlaufzeiten BMW



Quelle: BMW.

immer noch durch eine ganze Reihe von Variablen beeinträchtigt. Eine dieser wichtigen Variablen ist die Wochenarbeitszeit und damit die Arbeitskosten. Der verlorene IG-Metall-Streik in Ostdeutschland, die Siemens Vereinbarungen zur 40-Wochenstunde in Bocholt und Kamp-Lintfort, die Sindelfinger Mercedes-Abschlüsse sind drei Stationen auf einem dornigen, aber notwendigen Weg zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland. Die Hartz-Pläne bei VW, die Lohnkosten bis 2011 um 30% zu senken, zeigen, dass noch ein weiter Weg zu gehen ist. Zuversichtlich stimmt, dass es ein breites Verständnis für diesen Weg gibt. Dies könnte nicht besser illustriert werden als durch die Einschätzung des Betriebsratvorsitzenden von Volkswagen, Klaus Volkert: »Gegen das Ziel, die Personalkosten bis 2011 um 30% zu senken, könne keiner etwas sagen. Es gehe um die Sicherung der Arbeitsplätze«. In der Automobilwelt entstehen derzeit große neue Produktionswerke in der Slowakei, Ungarn, Tschechien und Polen. Toyota rollt seine Europa-Markteroberung aus – mit neuen Produkten, die morgen hochkompetitiv in Benchmark-Qualität in Osteuropa entstehen. Die Zeit wird knapp – auch für VW. Zum Glück hat es sich in Deutschland herumgesprochen, dass es keine künstlichen Jobgarantien in unserer vernetzten Welt gibt. Die einzige Jobsicherheit heißt Wettbewerbsfähigkeit – und auf dem Weg dorthin waren Kamp-Lintfort und Sindelfingen wichtige Zwischenschritte.

Arbeitsmarktinstitutionen sind eine wichtige Determinante der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte. Im folgenden Beitrag wird für 17 OECD-Länder untersucht, wie sich der Kündigungsschutz (gemessen durch den Employment Protection Index der OECD) im Zeitraum von 1970 bis 2002 auf die Beschäftigungsschwelle im privaten Sektor ausgewirkt hat. Die Beschäftigungsschwelle ist diejenige Wachstumsrate der Produktion, die mindestens erreicht werden muss, damit die Beschäftigung steigt. Sie hängt unter anderem von den relativen Kosten des Einsatzes der Produktionsfaktoren und damit möglicherweise indirekt von Arbeitsmarktinstitutionen ab. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass ein stärker ausgeprägter Kündigungsschutz signifikant die Beschäftigungsschwelle erhöht. In den neunziger Jahren betrug die Beschäftigungsschwelle in Deutschland 2,4%. Wäre die Intensität des Kündigungsschutzes ähnlich wie in Großbritannien gewesen, hätte bereits ein Wachstum von 1,2% ausgereicht, um die Beschäftigung zu erhöhen. Das Arbeitsvolumen wäre dann zwischen 1991 und 2002 nicht in acht, sondern nur in vier Jahren zurückgegangen.

Institutionelle Regelungen spielen eine herausragende Rolle bei der Erklärung der international und intertemporal unterschiedlichen Entwicklung der Arbeitslosenquote (für eine Übersicht vgl. Nickell 2003). Zu diesen Regelungen gehören zum Beispiel die Höhe und die Dauer der Zahlung von Arbeitslosengeld, die Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben, die Art der Lohnfindung (Koordinierungs- und Zentralisationsgrad, Bindung an Tarifverträge usw.), die Gewerkschaftsmacht und die Art und Intensität des Kündigungsschutzes.

In der Literatur wurde bisher vor allem die Abhängigkeit der Arbeitslosenquote von Arbeitsmarktinstitutionen untersucht (vgl. Nickell 1997; Blanchard und Wolfers 2000; Nickell und Layard 1999 sowie Berthold und Fehn 2002). Arbeitsmarktinstitutionen haben auch Einfluss auf andere Leistungsindikatoren des Arbeitsmarktes. So finden beispielsweise Gomez-Salvador, Messina und Vallanti (2004), dass ein höherer Kündigungsschutz und eine großzügigere Arbeitslosenunterstützung einen negativen Effekt auf die Anzahl der neu entstehenden Arbeitsplätze haben. Die Studie von Messina (2004) zeigt, dass eine höhere Gewerkschaftsmacht und ein höherer Kündigungsschutz negativ auf die Expansion der Beschäftigung im Dienstleistungssektor wirken.

Der Kündigungsschutz steht in diesem Beitrag im Mittelpunkt des Interesses. Wir analysieren, wie sich der Kündigungsschutz

auf die Arbeitsintensität des Wachstums auswirkt, konkret, wie die so genannte Beschäftigungsschwelle von der Intensität des Kündigungsschutzes abhängt.

Die Beschäftigungsschwelle

Unter der Beschäftigungsschwelle versteht man die Wachstumsrate des BIP, bei der sich die Beschäftigung nicht ändert. Wächst das BIP stärker, steigt die Beschäftigung, wächst das BIP langsamer, sinkt sie. Die Beschäftigungsschwelle ist aber keine exogene Variable, sondern hängt von einer Reihe ökonomischer Faktoren ab. Dies sieht man am einfachsten, wenn man sie explizit aus einer Arbeitsnachfragefunktion herleitet. Berücksichtigt man beispielsweise als Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, ist bei einem kostenminimierenden Verhalten die Wachstumsrate des Arbeitseinsatzes gegeben durch:

$$(1) \quad w_L = -\alpha + \beta w_I + \gamma w_Y.$$

α ist die Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität, β (< 0) ist die Elastizität der Arbeitsnachfrage bezüglich des Lohnsatzes und γ (> 0) diejenige bezüglich der Produktion. w_L bezeichnet die Wachstumsrate des Arbeitseinsatzes, w_I die Wachstumsrate des relativen Inputpreises Lohn/Kapitalnutzungskosten und w_Y die Wachstumsrate der Produktion.

* Horst Rottmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre, Finanzmärkte und Statistik an der Fachhochschule Amberg-Weiden. Er verbringt zurzeit einen Forschungsaufenthalt am ifo Institut.

Die Beschäftigungsschwelle erhält man, indem man in Gleichung (1) die Wachstumsrate der Beschäftigung, w_L , gleich null setzt. Der Wert von w_Y , der diese Gleichung löst, ist die Beschäftigungsschwelle, die im Folgenden mit BS bezeichnet wird. Sie ist gegeben durch

$$(2) \quad BS = (\alpha - \beta w_Y) / \gamma.$$

Die maßgeblichen Faktoren für die Beschäftigungsschwelle sind der technische Fortschritt und die Wachstumsrate des Lohns (relativ zu den Kapitalnutzungskosten). Steigt die Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität oder des Lohns, erhöht sich die Beschäftigungsschwelle. Änderungen von relativen Inputpreisen können aber auch die Arbeitsnachfrageelastizitäten β und γ beeinflussen (für eine allgemeine Diskussion dieser Aspekte und verschiedener Erweiterungen vgl. Flaig und Rottmann 2001).

In diesem Beitrag verzichten wir darauf, strukturelle Arbeitsnachfragefunktionen zu schätzen, sondern spezifizieren die Schätzgleichung als

$$(3) \quad w_{L,t} = \beta_{1,t} + \beta_2 w_{Y,t},$$

wobei der Koeffizient $\beta_{1,t}$ sich über die Zeit verändern darf. Da dieser Parameter den Term $-\alpha + \beta w_Y$ aus Gleichung (1) repräsentiert, ist unmittelbar einsichtig, dass Schwankungen der Wachstumsrate des Lohnsatzes und der totalen Faktorproduktivität eine zeitliche Variation von β_1 implizieren. Die Entwicklung dieses Parameters wird durch einen Random Walk zweiter Ordnung modelliert. Wir haben auch getestet, ob β_2 zeitlich variiert. Dabei hat sich aber gezeigt, dass dieser Parameter zwar zwischen den Ländern unterschiedlich, innerhalb eines Landes über den Schätzzeitraum aber praktisch konstant ist. Die Schätzung erfolgt im Rahmen eines so genannten Strukturellen Zeitreihenmodells (für eine einführende Darstellung vgl. Flaig 2003).

Die Beschäftigungsschwelle ist damit auch zeitlich variabel und gegeben durch

$$(4) \quad BS_t = -\beta_{1,t} / \beta_2.$$

Da die Parameter β_1 und β_2 zwischen den Ländern unterschiedlich sind, unterscheiden sich auch die Beschäftigungsschwellen. Wie bereits erwähnt, soll im Folgenden analysiert werden, welche Effekte der Kündigungsschutz auf die Beschäftigungsschwelle hat. Ein hoher Kündigungsschutz kann über mehrere Kanäle auf die Arbeitsnachfrage und damit auf die Beschäftigungsschwelle wir-

ken. Zum einen erhöht ein intensiver Kündigungsschutz bei gegebenem Lohnsatz die Kosten des Faktors Arbeit, da die Unternehmen mit höheren Anpassungskosten bei Beschäftigungsflektuationen rechnen müssen. Zum anderen führt der Schutz der beschäftigten Insider zu einem höheren Lohndruck und zu Inflexibilitäten. Dies alles senkt die Arbeitsintensität der Produktion und kann dazu führen, dass die Unternehmen auf eine Ausweitung der Produktion weniger mit einer Beschäftigungserhöhung, sondern verstärkt mit einer Ausdehnung des Kapitalstocks und Intensivierung des Outsourcing reagieren. Technisch gesprochen sinkt der Parameter β_2 und die Beschäftigungsschwelle steigt.

Die Entwicklung der Beschäftigungsschwelle

Die Gleichung (3) haben wir für die 17 OECD-Länder, die in Tabelle 1 aufgeführt sind, mit Jahresdaten für den Zeitraum von 1971 bis 2002 geschätzt. Die abhängige Variable ist die Wachstumsrate des Arbeitsvolumens im Unternehmenssektor, die erklärende Variable die Wachstumsrate der realen Bruttowertschöpfung im Unternehmenssektor (Quelle der Angaben: OECD, Economic Outlook). Produktion und Beschäftigung im Staatssektor sind also nicht enthalten. Die Daten für Deutschland beziehen sich bis einschließlich 1990 auf Westdeutschland, danach auf Gesamtdeutschland. Die Gebietstandsveränderung wurde durch eine Dummy-Variablen aufgefangen.

Tabelle 1 gibt für verschiedene OECD-Länder und unterschiedliche Zeiträume die durchschnittlichen Beschäfti-

Tab. 1

Die Entwicklung der Beschäftigungsschwellen (in %)

Land	Zeitraum			
	1971–1980	1981–1990	1991–2002	1971–2002
Australien	1,4	1,2	1,1	1,2
Belgien	6,0	3,9	1,5	3,6
Kanada	1,7	1,0	1,3	1,3
Dänemark	4,6	2,5	2,3	3,0
Finnland	4,2	3,8	3,3	3,7
Frankreich	4,7	3,5	2,2	3,4
Deutschland	5,4	1,6	2,4	3,1
Irland	6,5	3,9	1,0	3,6
Italien	6,6	2,2	1,3	3,3
Japan	4,0	2,1	3,3	3,2
Niederlande	4,2	3,0	1,6	2,8
Neuseeland	-1,4	1,6	-4,0	-1,4
Norwegen	6,1	2,7	2,8	3,8
Spanien	4,7	3,0	1,2	2,8
Schweden	3,4	2,1	2,0	2,4
Großbritannien	3,4	2,3	1,6	2,4
USA	1,4	0,5	1,5	1,1
Total	3,9	2,4	1,5	2,6

Quelle: Berechnungen der Autoren.

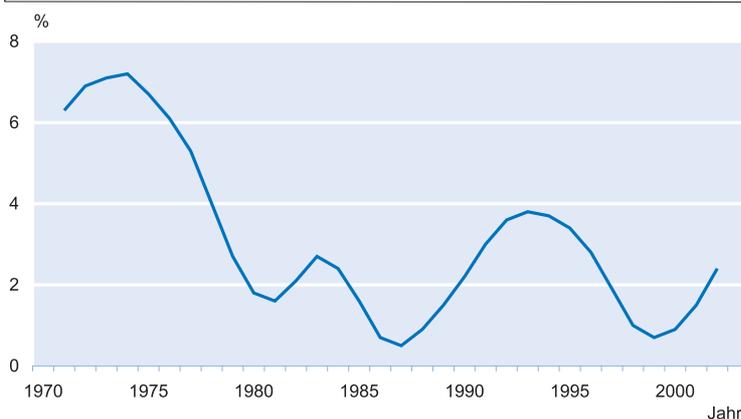
gungsschwellen für die private Wirtschaft wieder. In den meisten Ländern sind die Beschäftigungsschwellen während des gesamten Zeitraums gesunken. So betrug der ungewichtete Durchschnitt der Beschäftigungsschwellen in den siebziger Jahren 3,9%, in den achtziger Jahren 2,4% und danach 1,5%. In Deutschland, den USA und Japan waren die Beschäftigungsschwellen in den neunziger Jahren durchschnittlich um etwa einen Prozentpunkt höher als in den achtziger Jahren. Dabei wiesen die USA aber eine relativ niedrige Beschäftigungsschwelle in Höhe von 1,5% auf und hatten in den achtziger Jahren eine außergewöhnlich niedrige Beschäftigungsschwelle von 0,5%, so dass diese Entwicklung auch als eine gewisse Normalisierung betrachtet werden kann.

Auffallend sind die relativ hohen durchschnittlichen Beschäftigungsschwellen in den kontinentaleuropäischen Ländern im Vergleich zu Australien, Kanada, Schweden, Großbritannien und den USA. Neuseeland stellt eine klare Sonder-situation dar. Selbst bei einer starken Rezession (bei einem Schrumpfen der Wirtschaft bis zu 4%) würde dort das Arbeitsvolumen in der privaten Wirtschaft zunehmen. Dieses Bild deckt sich mit der häufig geäußerten Meinung von den relativ starren und stark regulierten kontinentaleuropäischen Arbeitsmärkten. Damit es nicht nur bei reinen Vermutungen bleibt, muss anhand von empirischen Analysen untersucht werden, inwieweit die institutionellen Regelungen der Arbeitsmärkte tatsächlich für die unterschiedliche Höhe und Entwicklung der Beschäftigungsschwelle verantwortlich sind.

Die deutsche Situation ist in der Abbildung 1 im Detail wieder-gegeben. Auffallend ist der starke Wiederanstieg der Beschäftigungsschwelle Anfang der neunziger Jahre auf fast 4%. Seit 2000 nimmt die Beschäftigungsschwelle ebenfalls wieder zu. Die Zunahme am Anfang der neunziger Jahre geht vermutlich auf das relativ hohe Wachstum der Arbeitskosten in diesem Zeiträumen zurück.

Abb. 1

Die Beschäftigungsschwelle in Deutschland



Quelle: Berechnungen der Autoren.

Der Einfluss des Kündigungsschutzes

Im Folgenden wollen wir die Auswirkungen des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigungsschwellen näher untersuchen. Den Employment Protection Index¹ haben wir für die Jahre von 1970 bis 1995 von Nickell (2001) und Blanchard und Wolfers (2000) übernommen. Diese Wissenschaftler verwenden den Employment Protection Index I (EPI I)² der OECD für die Zeit nach 1984 und verknüpfen diesen mit den Angaben von Lazear (1990) für den davor liegenden Zeitraum, wobei sie Werte für die nicht vorhandenen Jahre interpolieren. Von 1996 bis 2002 verwenden wir die neuen Erhebungen der OECD (2004) und die Angaben in Nickell (2003), die sich ebenfalls auf Berechnungen der OECD stützen.³ Die OECD-Daten beruhen im Vergleich zu den Angaben von Lazear auf einer umfassenderen Bewertung der verschiedenen Dimensionen des Kündigungsschutzes. Deshalb stellt diese Zeitreihe nur eine grobe Annäherung an die tatsächliche Entwicklung des Kündigungsschutzes in den jeweiligen Ländern dar. Unser Index ist auf das Intervall von null bis zwei normiert, wobei zwei den maximal möglichen Kündigungsschutz darstellt.

Der EPI-Index der OECD beinhaltet verschiedene institutionelle Regelungen, die bei Einstellungen und Entlassungen berücksichtigt werden müssen. Das Ausmaß des Kündigungsschutzes in den einzelnen Ländern ergibt sich nicht nur aus den einschlägigen Gesetzen, sondern auch durch die Rechtsprechung und die tariflichen Vereinbarungen. Die OECD berücksichtigt bei der Berechnung ihres EPI sowohl institutionelle Regelungen für unbefristete Verträge als auch Regelungen für befristete Arbeitsverträge und für Leiharbeit. Bei den unbefristeten Verträgen werden beispielsweise die Höhe der Abfindungszahlungen und die Kündigungsfristen berücksichtigt. Der Index beinhaltet aber auch schwieriger zu quantifizierende Regelungen wie etwa die formalen und inhaltlichen Voraussetzungen dafür, dass eine Kündigung

wirksam wird oder die verschiedenen Einspruchsmöglichkeiten der Arbeitnehmer gegen die Kündigung und die Möglichkeiten zur Anrufung des Arbeitsgerichts. In Deutschland muss zum Beispiel eine Kündigung »sozial gerechtfertigt« sein (§1 des Kündigungsschutzgesetzes). Auch bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen berück-

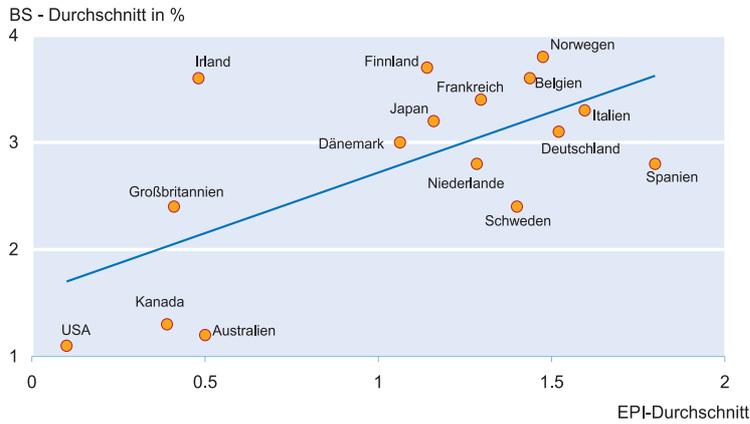
¹ Eine adäquate Übersetzung des Begriffs Employment Protection wäre Beschäftigungsschutz. Wir verwenden im Folgenden aber häufig den Begriff Kündigungsschutz, obwohl der Employment Protection Index mehr umfasst als die reinen Regelungen zum Kündigungsschutz (siehe hierzu die Ausführungen weiter unten).

² Die OECD berechnet auch einen EPI II, der noch umfassender als der EPI I ist. Allerdings gibt es diesen Index erst seit Ende der neunziger Jahre (OECD 1999).

³ Werte für die nicht vorhandenen Jahre interpolierten wir linear.

Abb. 2

Kündigungsschutz und Beschäftigungsschwelle



Quelle: Berechnungen der Autoren.

sichtigt die OECD eine Vielzahl von Indikatoren, wie beispielsweise die maximale Dauer der Befristung, die mögliche Anzahl der aufeinander folgenden befristeten Verträge oder inhaltliche Voraussetzungen für eine Befristung. Die einzelnen Indikatoren werden von der OECD gewichtet und abschließend zu einem umfassenden Index aggregiert.

Die Abbildung 2 stellt den Zusammenhang zwischen der Beschäftigungsschwelle und dem EPI dar, indem sie für beide Variablen die landesspezifischen Durchschnitte wiedergibt. Deutschland gehört zu der Gruppe der Länder mit den restriktivsten Kündigungsschutzregeln. Die USA, Großbritannien, Australien und Kanada weisen dagegen einen relativ geringen Kündigungsschutz auf. Der positive Zusammenhang zwischen den beiden Variablen ist an der eingezeichneten Regressionsgeraden leicht erkennbar. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,65 und ist bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von einem Prozent signifikant von null verschieden.

Die Botschaft der Abbildung 2 bestätigt sich auch, wenn man mit etwas differenzierteren empirischen Methoden als mit einem einfachen Streudiagramm der landesspezifischen Durchschnitte die Daten analysiert. Die Ergebnisse der Regressions-schätzung für einen gepolten Zeit-Länder-Querschnitt (17 Länder über 32 Jahre) sind in der Tabelle 2 dargestellt. Die Schätzungen beinhalten einen linearen Trend, da die Beschäftigungsschwellen im Zeitablauf tendenziell zurückgegangen sind (vgl. Tab. 1).⁴ Der Trend ist hoch signifikant. Ein stärker ausgeprägter Kündigungsschutz erhöht signifikant die Beschäftigungsschwelle. Steigt der EPI um einen Punkt, so erhöht sich nach unserer Schät-

⁴ Die Einführung eines linearen Trends ist allerdings eine sehr restriktive Annahme. Deswegen haben wir das Modell auch mit Dummy-Variablen für die einzelnen Jahre geschätzt, um mögliche Schocks zu erfassen. Die fixen Zeiteffekte erwiesen sich insgesamt als hochsignifikant. Allerdings ändern sich die Aussagen bezüglich des EPI nicht. Der Koeffizient beträgt nun 1,285 und ist ebenfalls hochsignifikant (t-Wert = 10,2).

zung die Beschäftigungsschwelle um 1,2 Prozentpunkte. Deutschland hatte zwischen 1991 und 2002 im Durchschnitt eine Beschäftigungsschwelle von 2,4% im privaten Sektor. Wäre in Deutschland in diesem Zeitraum der Kündigungsschutz ähnlich wie in Großbritannien (EPI = 0,4 anstatt 1,4 für Deutschland) gewesen, so hätte seine Beschäftigungsschwelle nur 1,2% betragen. Das Wachstum hätte also nur halb so hoch sein müssen, damit es zu einer Ausweitung der Beschäftigung in den privaten Unternehmen gekommen wäre. In den Jahren von 1991 bis 2002 wuchs die private Wirtschaft in acht Jahren um weniger als 2,4%, aber nur in vier Jahren um weniger als 1,2%. Die Beschäftigung wäre mit britischen Kündigungsschutzregelungen in Deutschland also nicht in acht, sondern nur

in vier Jahren zurückgegangen. Dabei wäre die Belegung des Arbeitsmarktes wahrscheinlich noch höher ausgefallen, da wir nur den partiellen Effekt der Beschäftigungsintensität des Wachstums berücksichtigen. So ist damit zu rechnen, dass ein geringerer Kündigungsschutz zusätzlich das Wachstum erhöht (Blanchard und Portugal 2001) und nicht nur die Beschäftigungsintensität des Wachstums.

Die vorliegenden Ergebnisse sollten als erster Schritt einer umfassenden Analyse der Einflussfaktoren auf die Beschäftigungsschwelle betrachtet werden, da die Höhe der Beschäftigungsschwelle sicherlich auch noch von anderen institutionellen Arbeitsmarktregelungen als dem Kündigungsschutz abhängt. Die Autoren arbeiten gerade daran, weitere potentielle Einflussfaktoren, beispielsweise den gewerkschaftlichen Organisationsgrad oder die Abgabenlast auf den Faktor Arbeit, in ihre Analysen mit einzubeziehen. Erste Ergebnisse weisen darauf hin, dass auch diese Variablen einen Einfluss auf die Beschäftigungsschwelle haben, wobei der signifikante Effekt des Kündigungsschutzes aber erhalten bleibt. Eine Lockerung des Kündigungsschutzes senkt die Beschäftigungsschwelle und leistet einen Beitrag zur Entspannung des Arbeitsmarktproblems. Lockerungen des gesetzlichen Kündigungsschutzes sollten

Tab. 2
Beschäftigungsschwelle und Kündigungsschutz

Beschäftigungsschwelle	Koef.	t-Wert
EPI	1.215	9.34
Trend	-.105	-11.12
Konstante	3.015	12.23
Regression mit robusten Standardfehlern		
Beobachtungen = 543		
R ² = 0.3058		

Quelle: Berechnungen der Autoren.

daher einen hohen Stellenwert in der arbeitsmarktpolitischen Reformdiskussion haben (für konkrete Vorschläge vgl. bspw. Sachverständigenrat 2003).

Literatur

- Berthold, N. und R. Fehn (2002), »Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 317–345.
- Blanchard, O. und J. Wolfers (2000), »The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence«, *Economic Journal* 110, C1–C33.
- Blanchard, O. und P. Portugal (2001), »What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets«, *American Economic Review*, 187–207.
- Flaig, G. (2003), »Strukturelle Zeitreihenmodelle. Spezifikation, Schätzung und Anwendungen«, *WiSt* 32, 258–263.
- Flaig, G. und H. Rottmann (2001), »Input Demand and the Short- and Long-Run Employment Thresholds: An Empirical Analysis for the German Manufacturing Sector«, *German Economic Review* 2, 367–384.
- Gomez-Salvador, R., J. Messina und G. Vallanti (2004), »Gross Job Flows and Institutions in Europe«, *ECB Working Paper* No. 318.
- Lazear, E. (1990), »Job Security Provision and Employment«, *Quarterly Journal of Economics* 105(3), 699–725.
- Messina, J. (2004), »Institutions and Service Employment: A Panel Study for OECD Countries«, *ECB Working Paper* No. 320.
- Nickell, S. (1997), »Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America«, *Journal of Economic Perspectives* 11, 55–74.
- Nickell, S. (2001), *Labour Market Institutions Database*, Version 2.00, [www://cep.lse.ac.uk/pubs/download/data0502.zip](http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/data0502.zip).
- Nickell, S. (2003), »Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries«, *CESifo DICE Report* 1(2), 13–26.
- Nickell, S. and R. Layard (1999), »Labour Market Institutions and Economic Performance«, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, North Holland, Amsterdam.
- OECD (1999), *OECD Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2004), *OECD Employment Outlook*, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Jahresgutachten 2003/04: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersysteme reformieren*, Stuttgart.

Die Diskussion um die Zukunft des Sozialstaates rückt immer mehr in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Bereits beim Munich Economic Summit 2003 äußerten sich mehrere Teilnehmer zu einem möglichen Ende oder zumindest Abbau des Sozialstaates und stellten Reformvorschläge zur Bewahrung einiger seiner wichtigsten Einrichtungen vor.

»Sozialstaat« kann zwar vieles bedeuten. Ich möchte mich hier aber auf die Finanzpolitik konzentrieren. Natürlich ist es vereinfachend, nur über die finanzielle Seite des Sozialstaates zu sprechen, denn natürlich beinhaltet die staatliche Sozialpolitik auch eine Vielzahl anderer Regelungen (Lohnpolitik, Arbeitsbedingungen etc.).¹ Betrachtet man den Sozialstaat aus dieser Perspektive, dann ist sein Hauptcharakteristikum die Umverteilung wirtschaftlicher Ressourcen: die Umverteilung von Reich zu Arm (durch das Steuersystem und Transfers), die Umverteilung von Gesunden zu Kranken (durch die öffentlich finanzierten Gesundheitssysteme), von Beschäftigten zu Arbeitslosen (durch die Arbeitslosenversicherung) und von den Jungen zu den Alten (durch die öffentlichen Rentensysteme), um nur einige Beispiele zu nennen.

Viele betrachten diese Maßnahmen und Programme als entscheidende Bestandteile einer gerechten und solidarischen Gesellschaft, die ihren Mitgliedern Sicherheit bei den Unwägbarkeiten des Lebens gibt, sie ermutigt und denen Hoffnung macht, die aufgrund ihrer Herkunft oder unverschuldeter Schicksalsschläge benachteiligt wurden. Andere sehen mächtige Interessengruppen am Werk, denen es gelingt, Druck auf die Regierung auszuüben. Es ist einfach, sich in einer politischen Diskussion auf Gerechtigkeit und Fairness zu berufen. Aber es gibt genügend Beispiele, die zeigen, dass Interessengruppen aus allen Gebieten, Regionen und Schichten, Druck auf den Staat ausgeübt haben, um sich auf Kosten von politisch und finanziell Benachteiligten zu bereichern. Hier, wie in so vielen anderen Fällen, erinnern wir uns an das alte Sprichwort zum Zusammenhang von Politik und Eigeninteresse: »Wo du stehst, hängt davon ab, wo du sitzt«. Oder wie H.L. Mencken einst schrieb: »Nächstenliebe stellt sich – bei näherem Hinsehen – zumeist als verdeckter Eigennutz heraus.«

Ich möchte den Sozialstaat weder loben noch verurteilen, sondern analysieren, wie sich wirtschaftliche Integration, und vor allem die Integration von Arbeits- und Kapitalmärkten, auf die Finanzsysteme der europäischen Sozialstaaten auswirkt. Der Wettbewerb der Nationalstaaten um mobile Arbeitskräfte und Kapital beeinflusst den Nutzen und die Kosten der Sozialpolitik. Und dieser Wettbewerb kann Regie-

rungen dazu zwingen, sozialpolitische Programme einzuschränken. Eine Möglichkeit, diesem zu begegnen, wäre die Koordination der Sozialpolitik und ihre institutionellen Verankerung in der EU.²

Wirtschaftliche Integration: warum Faktormärkte von Bedeutung sind

Der Prozess der wirtschaftlichen Integration passt in keines der »Raster« der traditionellen Volkswirtschaft. Wirtschaftliche Integration kommt in Form des Handels mit Gütern und Dienstleistungen sowie von Finanzströmen auf den Kapitalmärkten vor. Ein Teil betrifft die Fiskalpolitik; ein weiterer Teil die Arbeitskräftemigration, und auch die Organisationsstruktur von Unternehmen ist tangiert. All diese Teile und ihr Zusammenspiel beeinflussen die wirtschaftliche Leistung und die wirtschaftliche Entwicklung.

Für den Sozialstaat ist die Integration der Arbeits- und Kapitalmärkte von besonders großer Bedeutung. Um dies zu verdeutlichen, lassen Sie uns zur vereinfachenden Annahme zurückkehren, dass die Fiskalpolitik des Sozialstaates hauptsächlich der Umverteilung von Einkommen dient. Die Integration der Arbeits- und Kapitalmärkte wirkt sich sowohl auf die Kosten als auch auf die Gründe dieser Politik aus. Einige befürchten – als das »Worst-Case-Szenario« für den Sozialstaat –, dass ein uneingeschränkter Zustrom von niedrigqualifizierten Arbeitskräften die Löhne drücken, die Arbeitslosigkeit in westeuropäischen Ländern erhöhen und somit mehr Druck ausüben könnte, kostspielige Sozialprogramme, die die Löhne von Niedrigverdienern subventionieren, aufzulegen. Gleichzeitig könnte die erhöhte Kapitalmobilität zu geringeren Steuereinnahmen für den Staat führen. Die Integration von Arbeits- und Kapitalmärkten könnte somit die Fundamente des Sozialstaates, d.h. die Möglichkeit zur Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen, unterminieren.

Was einige als das »Worst-Case-Szenario« ansehen, ist für andere das »Best-Case-Szenario«. Länder, die dem Wettbewerb um Arbeitskräfte und Kapital ausgesetzt sind, könnten davon abgehalten werden, den Interessen der politisch starken Gruppen nachzugeben. In diesem Szenario entfaltet dieser Wettbewerb eine positive Kraft: Er zwingt den Staat dazu, teure und fehlgeleitete wirtschaftliche Anreize zu reduzieren, die durch hohe Steuern, großzügige Subventionen und restriktive Bestimmungen entstanden sind. Der Wettbewerb würde hier zu einer effizienteren Umverteilung von Ressourcen, steigenden Löhnen, einer Aus-

* Übersetzung ohne Anreden und dgl.

** Martin School of Public Policy, University of Kentucky, Lexington, USA.

¹ Diese sind oft eng mit der Finanzpolitik des Sozialstaates verbunden; z.B. können Lohn- und Beschäftigungspolitik die Arbeitskosten erhöhen, zu Arbeitslosigkeit und somit zu größeren Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung führen.

² Vgl. hierzu »Economic Integration: Implications for Equity, Efficiency, Political Economy, and the Organization of the Public Sector«, erhältlich auf der Website des Autors, und »Public Pensions and Demographic Change in Developed Countries: Fertility Bust and Migration Boom?«, erhältlich auf Nachfrage.

weitung der Produktion und zu wirtschaftlichem Wachstum führen.

Diese beiden gegensätzlichen Ansichten zur Integration von Arbeits- und Kapitalmärkten charakterisieren zwar deren wirtschaftlichen Folgen gleich, unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer Bewertung. Für beide Positionen führen sie zur »Verschlankung« des Sozialstaates, nur ist dieser Wandel für die eine wünschenswert, für die andere nicht.

Europa und die Welt: demographische, ökonomische und finanzielle Lage und Aussichten

Der Hintergrund

Zur Erinnerung seien hier einige Fakten zur demographischen und ökonomischen Situation Europa genannt.

Erstens: Europa befindet sich in einer »Geburtenkrise«. Seit einigen Jahren verharren die Geburtenraten auf einem historisch noch nie da gewesenen niedrigen Niveau, und dies in West- sowie in Osteuropa und ebenso in einigen anderen entwickelten Ländern der Welt. Die Entwicklungsländer weisen sowohl höhere Geburten- als auch Sterberaten auf, während in Europa auch die Sterberaten auf einem historisch niedrigen Niveau sind. Die Kombination aus niedriger Geburten- und niedriger Sterberate führt dazu, dass die europäische Bevölkerung im Vergleich zum Rest der Welt sehr schnell altert.

Zweitens: Westeuropa ist sehr reich. Seit Jahrzehnten liegen die Pro-Kopf-Einkommen in den benachbarten Regionen im Nahen Osten und Nordafrika oder auch in Indien und China weit unter dem westeuropäischen Niveau. Dies wird sich auch bei einem rapiden wirtschaftlichen Wachstum in diesen Ländern nicht ändern. Auch in Osteuropa sind die Durchschnittseinkommen weit unter dem westeuropäischen Niveau, obwohl der Lebensstandard der Bevölkerung dort wesentlich höher ist als in den wirklich armen Regionen der Welt.³

Drittens: In der europäischen Wirtschaft spielen die Regierungen eine wichtige Rolle. Dort entsprechen die Staatsausgaben etwa 40% des Bruttoinlandsprodukts. Vor dem Zweiten Weltkrieg war der öffentliche Sektor um einiges kleiner, und auch noch Mitte der sechziger Jahre betrug die Staatsausgaben »nur« etwa 25% des Bruttoinlandsprodukts. Im Gegensatz zu diesen historischen Zeiten nehmen heute die Regierungen der modernen Länder eine massive Einkommensumverteilung vor. Gegenwärtig belaufen sich al-

³ Nach Angaben der Weltbank hatten im Jahr 2001 die EWWU-Länder ein Pro-Kopf-BIP von 26.579 US-Dollar, in Osteuropa und Zentralasien betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2 316 US-Dollar, im Nahen Osten und Nordafrika 1.992 US-Dollar und in Südasien 471 US-Dollar. Um diese Unterschiede maßgeblich zu verringern, wären Jahrzehnte rapiden Wirtschaftswachstums notwendig.

lein die Sozialausgaben in einigen fortgeschrittenen Ländern auf bis zu 25% des BIP, wobei ein großer Teil dieser Mittel für den Transfer von den Jungen zu den Alten verwendet wird.⁴

Viertens: Für Westeuropa wird die Migration immer bedeutender. Seit mehr als einem Jahrzehnt übersteigt in den OECD-Ländern die Zahl der Migranten das natürliche Bevölkerungswachstums, wobei die Zuwanderungsströme von Land zu Land und über die Zeit hinweg variieren: Deutschland erlebte in den frühen neunziger Jahren eine große Zuwanderungswelle; Irland, traditionellerweise ein Einwanderungsland, war Mitte bis Ende der neunziger Jahre Ziel einer außerordentlichen Migrationswelle, und Spanien verzeichnet in den letzten Jahren einen rapiden Anstieg der Zuwanderungen. Der allgemeine Trend in Westeuropa ist unverkennbar: Seit mehr als einem Jahrzehnt sind mehr als eine Million Menschen pro Jahr legal nach Westeuropa eingewandert. Im Zeitraum zwischen 1992 bis 2001 lag der kumulierte Zustrom bei über 13 Mill. Einwanderern.⁵ Die illegale Zuwanderung ist bedeutend schwerer zu messen, aber beläuft sich sicherlich auf mindestens mehrere Hunderttausend pro Jahr. In den letzten anderthalb Jahrzehnten wurde die westeuropäische Bevölkerung durch die Zuwanderung entscheidend verändert.

Fünftens: Auch internationale Kapitalströme haben eine steigende Tendenz. Bemerkenswert ist nicht nur, dass ein Land Nettokapitalzuflüsse und -abflüsse verzeichnet, sondern dass westeuropäische Länder große Bruttoströme in beiden Richtungen aufweisen. In vielen OECD-Ländern machen Bruttozuflüsse und -abflüsse von ausländischen Direktinvestitionen seit über einem Jahrzehnt 10 bis 20% aller Investitionen aus. In den großen westeuropäischen Ländern schaffen ausländische Firmen etwa 25 bis 35% der Beschäftigung, der Wertschöpfung und der Investition im Industriesektor.

Kurz gesagt: Die Wirtschaft in den westeuropäischen Ländern ist reich, aber die Bevölkerung altert. Die Regierungen dieser Länder legen umfangreiche Umverteilungsprogramme, vor allem für ältere Menschen, auf. Sie sind relativ offen für internationale Kapitalströme, und sie sind das Ziel von

⁴ Die Ausgaben für Rentenzahlungen belaufen sich derzeit in den OECD-Ländern auf ungefähr 7% des BIP. Mittelfristige demographische und ökonomische Prognosen rechnen damit, dass diese Ausgaben bis 2050 auf ungefähr 11% ansteigen werden. In Deutschland und Frankreich sind die aktuellen Ausgaben für Rentenzahlungen noch viel höher; und es wird daher prognostiziert, dass diese Ausgaben von den aktuellen 12% des BIP bis 2050 auf etwa 16% anwachsen werden. Großbritannien dagegen gibt gegenwärtig nur etwa 4% seines Bruttoinlandsprodukts für Rentenzahlungen aus, ein Betrag, der sogar noch um 0,7 Prozentpunkte fallen könnte.

⁵ Es muss hervorgehoben werden, dass diese nur die Einwanderung von Ländern außerhalb der EU-Grenzen widerspiegelt. Die Migration innerhalb der EU ist vergleichsweise bescheiden.

Millionen von Einwanderern aus Ländern, deren Bevölkerung zumeist sehr arm ist.

Fiskalsysteme, demographischer Wandel und wirtschaftliche Integration: aktuelle Trends und Entwicklungen

Öffentliche Rentensysteme und demographische Veränderungen. Das Altern der europäischen Bevölkerung, verbunden mit der massiven Umverteilung von Jung zu Alt, belastet die Finanzsysteme dieser Länder. Die Verpflichtung, älteren Menschen soziale Leistungen, die durch Steuern finanziert werden, zu gewähren, ist mit der Staatsverschuldung vergleichbar. Diese legt den zukünftigen Beschäftigten finanzielle Lasten auf, um die gegenwärtigen Rentenzahlungen zu tätigen. Das Problem ist alt und bekannt. Seit mindestens anderthalb Jahrzehnten weisen Experten auf die Belastungen hin, die den Rentensystemen durch den demographischen Wandel entsehen. Selbst ein Babyboom, gefolgt von hohen Geburtenraten, hätte zu erheblichen Schwankungen der Relation der verschiedenen Altersgruppen untereinander geführt.⁶ Die niedrigen Geburtenraten während der achtziger und neunziger Jahre bewirken heute, dass die öffentlichen Rentensysteme nicht mehr finanzierbar sind und andere Finanzierungsquellen, z.B. eine höhere Staatsverschuldung, die Belastungen auf die zukünftige Generation verlagern. Der Altersquotient in Westeuropa (das Verhältnis von älteren Menschen zur Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter) ist schon heute auf dem historisch hohen Niveau von ungefähr 25%. Dieser wird bis 2050 auf etwa 50% steigen, und die Belastungen zur Finanzierung der Rentensysteme werden in den kommenden Jahrzehnten dramatisch zunehmen.

Migranten als Retter in der Not? Die Zuwanderung bietet die einzige Möglichkeit, das Durchschnittsalter der europäischen Bevölkerung zu senken. Seit dem Zerfall der Sowjetunion ist die Zahl der Einwanderer nach Westeuropa beträchtlich gestiegen. Sie übertrifft mittlerweile die Zahl derjenigen, die in die USA einwandern. Die Einwanderer sind in der Regel junge Erwachsene im arbeitsfähigen Alter. Aber um die Alterung der westeuropäischen Bevölkerung zu stoppen und den Altersquotienten auch im Jahr 2050 auf dem heutigen Niveau zu halten, müssten, nach einer UN-Studie, die Zuwanderungsströme von ihrer heutigen Größe von jährlich 1,5 Millionen auf jährlich etwa 13 Millionen steigen.⁷

Migranten: Teil der Lösung oder Teil des Problems? Die Zuwanderer, die nach Westeuropa kommen, sind in der Regel

jung – und in der Regel arm. Denn 20-Jährige erreichen weder das hohe Einkommensniveau der älteren Arbeitnehmer, noch haben sie genügend Mittel zum Aufbau einer Existenz erwirtschaftet.

Für die Staaten Westeuropas ist es aber von großer Bedeutung, ob die Einwanderer Nettobeitragszahler oder Empfänger staatlicher Leistungen sind. Im Allgemeinen erhalten die Migranten mehr an staatlichen Leistungen, als sie an Steuern und Beiträgen an den Staatshaushalt zahlen. Studien zur Einwanderung, die in Schweden, Deutschland und Dänemark durchgeführt wurden, kommen zu dem Ergebnis, dass Einwanderer die Empfänger von über 30% der gesamten Sozialausgaben sind, obwohl sie nur etwa 10% der gesamten Bevölkerung ausmachen. Natürlich passen sich junge Einwanderer der einheimischen Bevölkerung an, sie sammeln Arbeitserfahrung und ihre Einkommen steigen mit der Zeit, so dass mittelfristig auch ihre Beiträge an den Staatshaushalt im Verhältnis zu den Leistungen, die sie erhalten, steigen.

Abhängig von den individuellen Merkmalen der Zuwanderer – Alter, Einkommen, Qualifikation, Vermögen, Gesundheit und Familienstand – und der Charakteristik des Sozialstaates, in den sie einwandern, leisten einige Migranten zweifellos große finanzielle Beiträge, und andere erzeugen enorme finanzielle Lasten für das jeweilige Gastland. Wenn relativ arme, niedrigqualifizierte und einkommensschwache Menschen einwandern, zahlen sie geringe Steuern und erhalten hohe Sozialleistungen. Wenn wohlhabende, hochqualifizierte, gesunde Menschen einwandern, zahlen sie hohe Steuern und Abgaben, haben aber nur Anspruch auf geringe Sozialleistungen. Deshalb können die Gastländer davon profitieren, wohlhabende Migranten anzuziehen, und werden verlieren, wenn ärmere Bevölkerungsteile einwandern. Wer zuwandert, wird natürlich in gewissem Maße von den öffentlichen Sozialprogrammen beeinflusst: Großzügige Sozialstaaten sind attraktive Ziele für Arme, aber weniger anziehend für Wohlhabende.

Eine wichtige Frage ist es nun, ob man versuchen sollte, mehr »attraktive« Einwanderer anzuziehen, indem man die finanziellen Belastungen für die Beitragszahler senkt, oder ob man die Ströme von »unattraktiven« Einwanderern reduzieren kann, indem man die Sozialleistungen vermindert. Dies könnte dazu führen, dass die Umverteilungsprogramme des Sozialstaates verringert werden. Steuerensenkungen für die Wohlhabenden, Leistungen für die Armen, bessere Bedingungen für junge Arbeitnehmer und reduzierte Renten- und Gesundheitsleistungen für ältere Menschen sind Beispiele von Sozialstaatsreformen, die sowohl die finanziellen Belastungen für die Nettobeitragszahler als auch die Sozialleistungen für die Nutznießer des Sozialstaates reduzieren.

⁶ 1950 spiegelte der Aufbau der Alterspyramide die Folgen des Zweiten Weltkrieges wider. Der darauf folgende Babyboom ließ die Geburtenraten wieder ansteigen, so dass während den siebziger und achtziger Jahren die öffentlichen Rentensysteme finanziert werden konnten.

⁷ D.h. im Jahr 2050 hätte die kumulierte Zuwanderung eine Größe von 700 Millionen erreicht.

Wettbewerb des Sozialstaats: Arbeit und Kapital? Wenn Staaten Sozialreformen beschließen, werden sie auch Reformmaßnahmen, die die Unternehmen betreffen, durchführen wollen. Investitionen sind wichtig, da die Unternehmen Steuern zahlen und vor allen Dingen Beschäftigung und Einkommen schaffen. Weniger Steuerlasten, verbunden mit Subventionen und öffentlichen Ausgaben für Infrastruktur bzw. andere öffentliche Dienstleistungen sind Mittel, die Attraktivität des Standortes zu erhöhen und Investitionsströme zu beeinflussen. Es ist möglich, dass, um Investitionen anzuziehen, die Beiträge der Unternehmen zum Staatshaushalt reduziert werden. Und ebenso wird der Wettbewerb der Sozialstaaten dazu führen, die Beitragszahlungen und Leistungen zu begrenzen, die Migranten zahlen oder erhalten.

Um die Diskussion zusammenzufassen: Die alternden und wohlhabenden Gesellschaften Westeuropa werden mit aktuellen und zukünftigen finanziellen Ungleichgewichten, die aufgrund ihrer umfassenden Umverteilungsprogramme entstanden sind, konfrontiert. Sie ziehen wegen ihrer hohen Einkommen und ihrer Sozialsysteme Millionen von Einwanderern aus der ganzen Welt an. Die Mobilität von Kapital ist ein Merkmal dieser Länder. Da Kapital- und Bevölkerungsströme von der wirtschaftlichen Lage abhängig sind, müssen Nationen um Arbeitskräfte und Kapital konkurrieren, und Steuer- und Transferprogramme sind hierfür die Instrumente. Der Wettbewerb zwingt die Länder dazu, die Belastungen zu senken, die sie Beitragszahlern auferlegen, und die Höhe der Leistungen zu verringern, die sie den Nutznießern gewähren. So kann der Wettbewerb das Ausmaß der Umverteilung und den Umfang des Sozialstaates reduzieren.

Politische und institutionelle Reaktionen

Ist der Sozialstaat dem Untergang geweiht? Wird es für den Sozialstaat zu einem »ruinösen Wettbewerb« kommen, indem Steuern und Ausgaben auf ein immer niedrigeres Niveau gedrückt werden? Es gibt viele Gründe, das nicht zu glauben.

Erstens ist der Ausdruck »ruinöser Wettbewerb« irreführend. Um dies zu verdeutlichen, sollte man sich den Wettbewerb zwischen Unternehmen vorstellen. Senken Unternehmen die Preise ihrer Produkte auf null? Sicherlich nicht, obwohl es möglich ist, durch Preisreduzierungen mehr Kunden zu gewinnen. In der Wirtschaft führt Wettbewerbsdruck zu Preisen, die die Kosten widerspiegeln und verhindert Monopolpreise. Durch den Wettbewerb werden die hohen Preise eines Rolls Royce oder einer großen Villa aufrechterhalten: Ihre Preise werden nie gegen null gehen, da ihre Produktion sehr teuer ist. Gleichermaßen führt auch der Wettbewerb der Sozialstaaten nicht dazu, dass öffentliche Ausgaben oder Steuern auf null reduziert werden. Vielmehr führt er dazu,

dass die Staatseinkünfte den Kosten der öffentlichen Dienstleistungen entsprechen. Wenn Regierungen große Ausgaben haben, weil sie Unternehmen und Haushalten öffentliche Dienstleistungen anbieten, dann kann der Wettbewerbsdruck dazu führen, dass sie ihre Ausgaben durch Steuern und Gebühren decken werden. Das kann durch den Abbau der Sozialleistungen für Bedürftige geschehen, aber auch durch Privatisierung von öffentlichen Defizitunternehmen, Abbau von Subventionen oder Studiengebühren für Studenten. Zudem wird der politische Widerstand gegenüber öffentlichen Ausgaben für Ausbildung, Infrastruktur, Gesundheitssystemen oder Verkehrswesen abnehmen, wenn diese Aktivitäten nicht von den Steuerzahlern im Allgemeinen, sondern von den Einkommen derer bezahlt werden, für die diese Ausgaben getätigt werden.

Zweitens ist die wirtschaftliche Integration kein Nullsummenspiel. Migrations- und Kapitalströme erhöhen die Produktivität und das Einkommen, wenn sie von Marktkräften angetrieben werden. Denn die Arbeitskräfte und Unternehmen werden dort hingehen, wo sie geschätzt werden und produktiv sind. Die Marktliberalisierung ist eines der fundamentalen Prinzipien der EG/EU seit ihrer Gründung. Dies beinhaltet natürlich auch die Handelsliberalisierung von Gütern und Dienstleistungen durch den Abbau von Handelsbarrieren, aber auch die Liberalisierung von Arbeits- und Kapitalmärkten. Mehr Freiheit für Handel und Beschäftigung, festgelegt im Vertrag von Rom und durch die EU-Erweiterung auf immer mehr Länder ausgedehnt, verspricht kontinuierliches wirtschaftliches Wachstum und wirtschaftlichen Aufschwung.

Bis heute überwiegt in Europa die Einwanderung von Menschen, die außerhalb der Grenzen der EU leben, die Migration innerhalb Europas. Durch die vor kurzem stattgefundenen EU-Erweiterung wird ein wesentlicher Anteil an ehemals von außerhalb der EU kommenden Migration nun innerhalb Europas stattfinden. Abgesehen von den Auswirkungen der EU-Erweiterung wird auch die Mobilität von Arbeitskräften und Kapital eine wichtige und wachsende Rolle für die zukünftige Entwicklung der wirtschaftlichen Region Europa spielen, legt man die Erfahrungen aus den USA zugrunde. Interregionale Arbeitskräfte- und Kapitalströme sind ein beständiger Teil der hochintegrierten amerikanischen Marktwirtschaft. Mobilität ist vor allem unter den höher qualifizierten Arbeitnehmern verbreitet, die einen immer größeren Teil der Beschäftigten darstellen.⁸ Bis jetzt kamen die Migranten vor allem aus Ländern, die außerhalb der Grenzen der EU liegen, aber die jungen, gebildeten Schichten in Europa werden sicherlich Berufe ergreifen, für die zunehmend in der gesamten Europäischen Union Bedarf besteht, vor allem wenn sie in modernen Unternehmen arbeiten, die EU-weit agieren.

⁸ Die USA, wie die EU-Länder, sind das Ziel einer großen Anzahl von internationalen Migranten. Deren Zahl ist jedoch im Vergleich zur Migration zwischen den Regionen innerhalb der USA gering.

Obwohl der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Höhe der Sozialleistungen vielschichtig ist, ist es dennoch eine Tatsache, dass der Sozialstaat in den reichen Ländern und nicht in den armen ausgebaut wird. Ein wichtiges Element wachstumsfördernder wirtschaftlicher Reformen könnte nun das »Verschlanken« einiger Umverteilungsprogramme des Sozialstaates sein, z.B. durch die Reduzierung von Steuern und Transfers. Aber es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die politischen Kräfte, die den modernen Sozialstaat zu einem Hauptbestandteil florierender, demokratischer Gesellschaften gemacht haben, irgendwann verschwinden werden.

Drittens kann jedoch die Aufrechterhaltung von Sozialstaatsprogrammen für einzelne Länder zunehmend schwieriger werden. Der Wettbewerb zwischen den Staaten und Regionen innerhalb der USA hat zwar nicht zu einem »ruinösen Wettbewerb« und einem Absenken der öffentlichen Dienstleistungen »gegen null« geführt. Er hat aber dazu beigetragen, dass die finanziellen Mittel der einzelnen Bundesstaaten, die zur Umverteilung zur Verfügung stehen, erheblich geringer wurden. So ist z.B. in den USA die Staatsverschuldung, eine weitere Form der Umverteilung zwischen den Generationen, auf nationaler Ebene weit höher als auf subnationaler Ebene. Auch gewährt die Bundesregierung den jeweiligen Bundesstaaten großzügige finanzielle Unterstützung für ihre Ausgaben für Sozial- und Gesundheitsprogramme für Bedürftige (AFDC/TANF und Medicaid). Diese Leistungen wären wahrscheinlich um einiges geringer, wenn sie vollständig von den Bundesstaaten getragen werden müssten.

Es ist möglich, dass die EU-Mitgliedstaaten, ähnlich wie die Staaten der USA, zunehmend miteinander konkurrieren werden und dass Nationen, die zuvor umfangreiche Umverteilungsprogramme aufrechterhalten konnten, zunehmend gezwungen sein werden, diese Programme einzuschränken. Es könnte aber auch sein, dass sich die Regierungen dazu entschließen, ihre Sozialprogramme zu koordinieren, indem sie z.B. einheitliche Einkommensteuersätze oder einheitliche Sozialleistungen vereinbaren, wobei eine detaillierte Koordination schwierig ist.

Eine Alternative wäre es, die Kompetenzen für Sozialprogramme »nach oben« zu den EU-Institutionen zu verlagern. Natürlich »löst« dies nur das Problem der Koordination verschiedener Programme. Das Problem zu entscheiden, wie man die Kosten der Umverteilung unter den Ländern aufteilt und wie hoch die Sozialleistungen EU-weit festgelegt werden sollten, bleibt bestehen.⁹

Keine der Lösungen ist politisch einfach. Und keine dieser Alternativen schließen sich aus. Die Erfahrung der US-Staaten zeigt, dass die Koordinierung von Sozialpolitik eine Herausforderung ist. Um ein Beispiel aus der Unternehmens-

besteuerung zu nennen: Die Staaten haben im Allgemeinen unterschiedliche Definitionen für Unternehmens-einkommen, verwenden aus Steuergründen unterschiedliche Regeln in der Verteilung von Einkommen unter den Zuständigkeiten und wählen sehr unterschiedliche Steuersätze (0 bis 10% vom Nettoeinkommen eines Unternehmens), obwohl diese Staaten gemeinsame gesetzliche und administrative Traditionen haben und obwohl sie sich generell auf die Einkommensbesteuerung der Bundesregierung als Ansatzpunkt für eine einzelstaatliche Einkommensteuer beziehen. Wie viel schwerer wird es für die EU-Länder werden, einheitliche Richtlinien und Praktiken für die Besteuerung von Einkommen auszuhandeln.

Die Verlagerung der Verantwortung für die Sozialpolitik auf übergeordnete Institutionen, wie die EU, ist ein schwieriges Unterfangen. Die Gründung sozialer und regionaler Entwicklungsfonds stellen die ersten zaghaften Schritte in Richtung einer EU-weiten Sozialpolitik dar. Die EU-Osterweiterung wird die schon problematische Einführung dieser EU-weiten Sozialpolitik noch verkomplizieren. Die Schaffung von institutionellen Strukturen für die Umverteilungsprogramme eines modernen Sozialstaates dauerte Jahrhunderte. Die Gründung von EU-weiten Institutionen, die nationale Regierungen in diesem Bereich ersetzen könnten, wenn es je geschehen sollte, würde auf jeden Fall einige Jahrzehnte institutioneller Evolution benötigen.

Fazit

Die Mobilität von Arbeitskräften und Kapital ist ein wichtiger Bestandteil im allgemeinen Prozess der wirtschaftlichen Integration in Europa. Menschen aus Osteuropa, der ehemaligen Sowjetunion, dem Nahen Osten, Süd- und Ostasien und Lateinamerika werden von den hohen aktuellen und zukünftigen Einkommen und auch von den Sozialleistungen angezogen, die ein Leben in Europa bieten kann. Migration und die Mobilität von Kapital innerhalb Europas, und vor allem auch innerhalb der erweiterten EU, werden zunehmend wichtige Bestandteile der regionalen EU-Wirtschaft. Um Arbeitskräfte und Investitionen anzulocken, die Nettobeitragszahler sind, kann ein Land Kombinationen aus Steuer- und Abgabegesetzen wählen, die eine geringere finanzielle Belastung für diese darstellt. Geringere Leistungen für die Nettoeinkommensbezieher von staatlichen Leistungen kann diese demotivieren, in ein Land einzuwandern. Finanzielle Belastun-

⁹ Um nur eine der vielen Schwierigkeiten zu nennen, die durch die Kompetenzverlagerung auf EU-Ebene entstehen: Das Verhältnis von Alten und Jungen unterscheidet sich innerhalb der EU-Mitgliedstaaten. Die Länder mit einer sehr großen Anzahl an älteren Menschen würden davon profitieren, wenn die Finanzierung des Rentensystems in die Zuständigkeit der EU fallen würde. Die Länder mit einem höheren Anteil an jungen Menschen würden dann einen überproportionalen Anteil an den Finanzlasten tragen. Diese Probleme könnten vielleicht durch direkte und indirekte Kompensationsmaßnahmen gelöst werden.

gen, die mit der Alterung der Bevölkerung verbunden sind, eine Vereinfachung der Migration durch verbesserte Transport- und Kommunikationswesen, sinkende Informationskosten und die großen und anhaltenden Einkommensunterschiede zwischen Westeuropa und den ärmeren Ländern verstärken insgesamt den Wettbewerb der Sozialstaaten und zwingen die EU-Länder dazu, den Umfang ihrer Sozialgesetze zu verringern. Zwar könnte die Koordinierung der Sozialgesetzgebung das Ausmaß des Wettbewerbs der Sozialstaaten beschränken. Auch die Verlagerung der Kompetenz für die Sozialpolitik auf EU-Institutionen könnte den Wettbewerbsdruck mildern. Aber die Koordination und das Delegieren der gesetzgebenden Autorität wird sich, wenn überhaupt, nur langsam entwickeln.

Aber vor allem sollten die positiven Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration nicht vernachlässigt werden. Die Mobilität von Arbeitskräften und Kapital vergrößert die wirtschaftlichen Möglichkeiten für Arbeitnehmer und fördert wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung. Größeres wirtschaftliches Wachstum in Europa, das zum Teil der Liberalisierung und Integration von Faktormärkten zu verdanken ist, kann zum zukünftigen Erfolg der Europäer, aber auch der Menschen auf der ganzen Welt beitragen. Wachstumsfördernde Wirtschaftsreformen vergrößern somit die Möglichkeiten für eine Verbesserung des Lebensstandards.

Verkrustete Arbeitsmärkte: auf dem Weg in die Arbeitslosigkeit?

24

Rede beim Munich Economic Summit am 18. Juni 2004*

Giuseppe Bertola**

Können europäische Arbeitsmärkte den heutigen Herausforderungen standhalten?

Europäische Arbeitsmärkte waren nicht immer starr. Von der Nachkriegszeit bis in die siebziger Jahre war die Arbeitslosigkeit in Europa geringer als diejenige in den USA. Und die europäischen Länder wiesen ein hohes Wirtschaftswachstum auf. Zwischen 1950 und 1973 wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den 15 EU-Ländern jährlich um fast 5% (fast 4% pro Kopf). In den Jahren zwischen 1974 bis 1985 verlangsamte sich das Wachstum in den USA und der EU auf etwa 2%. Und obwohl in Europa weniger Beschäftigung geschaffen wurde als in den USA, stiegen bis in die neunziger Jahre die Reallöhne, auch die Lohnunterschiede waren geringer als in den USA. In den frühen achtziger Jahren erhöhten sich die Arbeitslosenquoten der meisten europäischen Länder und übertrafen diejenige der USA, aber die Arbeitslosigkeit war keine Quelle sozialer Spannungen, da die Hauptverdiener einen sicheren Arbeitsplatz mit hohen Löhnen genießen konnten und sich die Arbeitslosigkeit nur auf sekundäre Teile des Arbeitsmarktes konzentrierte.

Ende der neunziger Jahre war die Arbeitslosenquote in der EU doppelt so hoch wie in den USA, und Wachstum wurde ein schwer erreichbares Ziel für europäische Politiker (Sapir et al. 2004). Aber nicht nur in den neunziger Jahren, sondern auch in den ersten Jahren des neuen Millennium, war das Wachstum in den EU-Ländern im Allgemeinen und in Deutschland im Besonderen sehr viel langsamer als in den USA. Dies ist bedauerlich. Aber die Stagnation sollte nicht zu Resignation führen, und ängstlich zu sein, ist nicht konstruktiv. Die Europäer müssen vielmehr vorausschauende Lösungen entwickeln für das bekannte Problem, Arbeitnehmerschutz mit wirtschaftlicher Leistung in Einklang zu bringen. Sich mit vergangenen Erfolgen zu rühmen, sollte nicht dazu führen, den Fortschritt zu bedauern und defensive, rückwärts gerichtete Programme zu befürworten. Eine großartige Vergangenheit sollte stattdessen ein Ansporn für neue Lösungen sein.

Konjunkturelle und strukturelle Faktoren

Die Wachstums- und Arbeitsmarktprobleme in Europa sind relativ neu. Lange Zeit reagierte die Politik auf eine hohe Arbeitslosigkeit mit staatlich eingerichteten Arbeitsstellen, einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und Frühverrentungsprogrammen. Den strukturellen Veränderungen, die der sich stetig verschlechternden Beschäftigungssituation in Europa zugrunde liegen, wurde wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Das Ziel des EU-Gipfels von Lissabon, bis zum Jahr 2010 den Status der »konkurrenzfähigsten Wirtschaft« zu erreichen, hat bis jetzt nicht zu den angemessenen Reformen geführt, so dass es

auch nicht weiter verwunderlich ist, dass seither die europäische Wirtschaft nur wenig gewachsen ist.

Der Grund für die geringen Wachstumsraten wurde und wird immer noch in den konjunkturellen Bedingungen gesehen, strukturelle Faktoren sind jedoch offensichtlich viel entscheidender. Der Binnenmarkt, die Erweiterung und die Europäische Währungsunion haben alle erheblich dazu beigetragen, den europäischen Markt zu vergrößern und das makroökonomisch-politische Umfeld zu verbessern. Um aber eine größere Leistung und schnelleres Wachstum zu fördern, sind entsprechende Wettbewerbsbedingungen notwendig. Die Produktionsstruktur muss sich in Richtung nachhaltiges Wachstum orientieren. Das ist sicherlich nicht nur eine Frage der Steuerreduzierung. Dies kann die Entwicklung eines Landes nämlich nur dann unterstützen, wenn die Steuern in anderen Ländern hoch bleiben. Aber diese Strategie ist keine Option für eine europäische Wirtschaft, in der öffentliche Ausgaben und Transfers politische Ziele verfolgen.

Wettbewerb und Wachstum sollten in allen Märkten vorhanden sein, nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, dessen institutionelle Regelungen oft für die schlechte Beschäftigungssituation verantwortlich gemacht wird. Auch wenn dies in vielerlei Hinsicht für viele Länder zutrifft, vergisst man schnell, dass die Institutionen des Arbeitsmarktes von Nutzen sein können und ihre Stabilität ein wichtiges Ziel der Allgemeinheit und der öffentlichen Ordnung ist. Um zu verstehen, warum die schlechte Beschäftigungssituation in vielen europäischen Ländern nicht zu Reformen führt, sollte man bedenken, dass die niedrige Beschäftigung ein unangenehmes, aber nicht unbeabsichtigtes Nebenprodukt vieler Institutionen des Arbeitsmarktes ist. Arbeitslosenversicherung, Lohnnebenkosten und soziale Transfers, Arbeitnehmerschutz und Tarifverhandlungen sollen Armut verhindern und Ungleichheit reduzieren.

Aber die hohen Löhne und die Einkommenssicherheit haben ihren Preis in einer niedrigeren Produktivität und einer geringeren Beschäftigung, ein Preis, dessen Höhe von den Charakteristiken des Arbeitsmarktes abhängt. Eine Arbeitslosenunterstützung, die in einer hoch produktiven Wirtschaft nur geringe Auswirkung hätte, könnte in einer weniger entwickelten Ökonomie die Beschäftigungsraten dramatisch senken. Deshalb gibt es in großen Ländern oftmals eine hohe Gesamtarbeitslosigkeit und daneben eine verbreitete regionale Arbeitslosigkeit. Zum Beispiel herrscht im Nordosten von Spanien und Norditalien fast Vollbeschäftigung, während es in weniger entwickelten Regionen und im Landesdurchschnitt zur gleichen Zeit eine hohe Arbeitslosigkeit gibt.

Da sich ein regulierter Arbeitsmarkt bei starkem Wettbewerb auf den Produktmärkten negativ auf die Beschäftigung auswirkt (Bertola und Boeri 2001), spielt auch die grenzüberschreitende Integration eine wichtige Rolle. Die gleiche Erhö-

* Gekürzte Übersetzung ohne Anreden und dgl.

** Università di Torino und EU.

hung der Arbeitskosten, die die Beschäftigung in einer geschlossenen Volkswirtschaft mit geringem Wettbewerb nur wenig reduzieren würde, wird in einer Wirtschaft, deren Produktion in ein anderes Land verlagert werden kann, die Beschäftigungssituation dramatisch verschlechtern.

Wirtschaftliche Integration und der Arbeitsmarkt

Ist der Wettbewerb zwischen den Handelspartnern stark, wird auch die Beschäftigung aufgrund der Regulierung des Arbeitsmarktes stärker zurückgehen. Deshalb wird die wirtschaftliche Integration die europäischen Arbeitsmarktinstitutionen nachhaltig verändern.

Die EU-Erweiterung um die relativ armen mittel- und osteuropäischen Länder stellt die alten EU-Mitgliedstaaten vor neue Herausforderungen. Die Einwanderer kennen in der Regel die Möglichkeiten zum Erhalt von Sozialleistungen in dem Gastland besser als die dort einheimische Bevölkerung. Sogar schon kleine Unterschiede in den möglichen Zielländern können die Menschen, die sich entschieden haben, auszuwandern, beeinflussen bei der Wahl ihres Migrationszieles. So zeigen einige Studien, dass Einwanderer eher großzügiger Sozialleistungen in Anspruch nehmen als Einheimische (vgl. Borjas 1999 für die USA und Sapir 2001 für Europa). Werden viele Mittel- und Osteuropäer in die Arbeitslosigkeit migrieren und sogar das Arbeitslosenheer, das man in einigen Regionen Deutschlands und Italiens findet, vergrößern oder solchen Druck auf die existierenden Sozialsysteme ausüben, dass die geplante Schaffung einer Region wirtschaftlicher Freiheit verhindert wird? Oder kann die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU die lange Phase der Starrheit der Arbeitsmärkte von 1970 bis in die neunziger Jahre beenden und das dynamische Wachstum und die Arbeitsmarktverhältnisse der fünfziger und sechziger Jahre wiederherstellen?

Die Antwort auf diese Frage hängt zum Teil von kulturellen Faktoren ab. Oft wird argumentiert, dass die Mobilität europäischer Arbeitskräfte durch kulturelle und sprachliche Barrieren behindert wird. Aber etwa 10 Mill. europäische Arbeitnehmer haben auf der Suche nach besseren Beschäftigungsmöglichkeiten im goldenen Zeitalter Europas in den fünfziger und sechziger Jahren die Grenzen überquert; viele andere zogen vom Land in die Stadt. Kulturelle und politische Faktoren werden eine leistungsorientierte Migration nicht verhindern, wenn europäische Arbeitsmärkte zu ihrer früheren Dynamik zurückkehren sollten. Aber diese Faktoren könnten eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung der Reformen, die in Westeuropa als Reaktion auf den Zuwanderungsdruck durchgeführt werden, spielen. Die Zuwanderung wird nicht zum Untergang des europäischen Sozialstaates führen. Die staatlichen Sozialsysteme und die Regulierung des Arbeitsmarktes werden von der Mehrheit der EU-Bürger befürwortet. Sie würden si-

cherlich eine Begrenzung der individuellen Mobilität bevorzugen, sollten sich Tendenzen zum radikalen Ab- bzw. Umbau der bisherigen institutionellen Regelungen zeigen.

Deshalb gefährdet die Interaktion zwischen den bisherigen Sozialprogrammen und wirtschaftlicher Integration die Letztere stärker. Ob die steigende Arbeitskräftemobilität zu einer Anti-Integrationshaltung führen oder das Wachstum in Westeuropa erneuern wird, wird hauptsächlich davon abhängen, ob sich die Politik den neuen Herausforderungen stellt und Wege finden wird, um sozialen Zusammenhalt und wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern, ohne die Ziele der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die für Europa so wichtig sind, aufzugeben.

Die Herausforderungen, von denen die aktuellen Sozial- und Arbeitsmarktregelungen betroffen sind, sind durch die wirtschaftliche Integration mitverursacht. Aber diese Regulierungen, die Europa von seiner Vergangenheit geerbt hat, werden durch die demographischen Trends und technologischen Entwicklungen überholt. Die wirtschaftliche Integration führt zur Produktivitätssteigerung und verändert die Bewertung der aktuellen institutionellen Regelungen auf vielfältige Weise, nicht nur durch die Migration. Aber die individuelle Mobilität ist vielleicht der sichtbarste Aspekt der wirtschaftlichen Integration. Der Handel und die Mobilität des Kapitals können auf die Arbeitnehmer den gleichen Wettbewerbsdruck ausüben wie die Migration. Und diese ist praktisch nicht zu stoppen.

Die Reformrichtungen

Es wäre falsch, die wirtschaftliche Integration zu bedauern. Die Integration von Märkten über Familien, Städte und Königreiche hinweg hat in der Geschichte den wirtschaftlichen Fortschritt gefördert. Unsere Bereitwilligkeit und Fähigkeit mit Menschen, die sich geographisch und kulturell von uns unterscheiden, zusammenzuarbeiten, ist die Hauptursache, warum wir einen höheren Lebensstandard als primitive Menschen genießen (Seabright 2004). Es gibt keinen Grund, warum der Fortschritt durch die Grenzen von Nationalstaaten verhindert werden sollte.

Es ist notwendig, eine Neubewertung durchzuführen, um herauszufinden, wie die Regulierungen des Arbeitsmarktes verändert werden sollten und was ihre Ziele sind. Reformen sollten durch eine neue Kosten-Nutzen-Analyse begründet werden. Die wirtschaftliche Integration bietet neue Möglichkeiten, kann aber negative Auswirkungen auf den Sozialstaat haben, wenn die institutionelle Struktur der Märkte ungenügend auf die neuen Möglichkeiten reagieren kann. Die EU-Arbeitsmärkte und das Wachstum leiden unter dem Mangel an geeigneter Umgestaltung bei Wettbewerbsdruck. Infolgedessen sind Reformen sowohl für die bisherigen als auch für die neuen EU-Mitglieder unverzichtbar, damit sie sich die neuen Möglichkeiten zu Nutzen machen können. Wenn Arbeitskräfte und

andere Ressourcen, die in traditionellen Industrien nicht mehr gewinnbringend eingesetzt werden können, ungenutzt bleiben und nicht neuen Aufgaben zugeordnet werden, wird der Verlust industrieller Produktion nicht durch neue Dienstleistungen kompensiert, und der Wohlstand wird verringert.

Integration und Deregulierung sind nicht schmerzlos, und es wäre gefährlich, die politisch-ökonomischen Spannungen zu missachten, die durch den Abbau des gegenwärtigen Systems des Arbeitnehmerschutzes in Europa entstanden sind. In einer Zeit, in der Arbeitnehmerschutz wegen stärkerem Wettbewerb immer schwieriger wird, werden gleichzeitig die Rufe nach solchem Schutz immer lauter. Deshalb sollten die Reformen weder nur deregulieren noch sollten Maßnahmen eingeführt werden, die den Fortschritt beschränken. Die Politiker sollten nicht, wie Generäle des 20. Jahrhunderts, alte Schlachten mit veralteten Instrumenten schlagen. Die Arbeitslosenunterstützung für deutsche Bauarbeiter sollte eher aufgrund einer Veränderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch die Konkurrenz aus Mittel- und Südeuropa reformiert werden, als aufgrund des Wetters und konjunkturellen Schwankungen, wie es die Verfechter eines »Bismarckschen Systems« möchten.

Die Institutionen sollten auf nationaler und auf EU-Ebene reformiert und modernisiert werden, um Wandel und Mobilität zu ermöglichen, Arbeit zu fördern und alte Ziele in eine neue Umgebung zu integrieren. Während die wirtschaftlichen Interaktionen das Ausmaß und die Intensität derer in den USA erreichen, müssen die einzelnen Mitgliedstaaten der EU, und auch die EU als Gesamtheit, bei dem Entwurf der neuen institutionellen Rahmenbedingungen aber die europäische Tradition bewahren.

Marktübergreifende Aspekte

Die USA unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von der EU, nicht nur in der Struktur ihrer Arbeitsmärkte. Nicht nur die Arbeitsmärkte, sondern alle Märkte müssen umgestaltet werden. Denn es kann von den Arbeitnehmern nicht erwartet werden, dass sie die Risiken, die durch die Reform des Arbeitsmarktes für sie entstehen, allein tragen, während andere Bereiche nicht reformiert werden. In einigen Ländern können arbeitslose, besser verdienende Angestellte leicht eine Beschäftigung als Taxifahrer finden: Selbständigkeit und ein einfacher Zutritt zu den Produktmärkten können entscheidend dazu beitragen, dass deregulierte Arbeitsmärkte akzeptiert werden. Die relevanten Prozesse können durch die wirtschaftliche Integration und die EU-Wettbewerbschüter gefördert werden und machen die Deregulierung des Arbeitsmarktes akzeptabler, als sie bisher ist. Es ist auch wichtig, dass regulierte Finanzmärkte, auf denen wettbewerbliche Bedingungen herrschen, etabliert werden, um es den Arbeitnehmern zu ermöglichen, die gleichen erschwinglichen Verbrauchercredite

zu nehmen, die es den US-amerikanischen Arbeitnehmern erlauben, ihren Konsumstand auch bei Einkommensschocks zu bewahren. Kovarianzmuster sind in Aspekten der Arbeits-, Produkt- und Finanzmarktregulierung und -entwicklung erkennbar (Nicoletti, Scarpetta und Boylaud 1999; Bertola und Koeniger 2004). Jedes Mitgliedsland müsste seine institutionellen Rahmenbedingungen reformieren, und die Erfahrung und auch die Theorie weisen darauf hin, dass diese Reformprozesse abgestimmt werden sollten.

Grenzüberschreitende Aspekte

Die USA unterscheiden sich von der EU auch durch ihre Bundesgesetzhoheit, die in Europa kein Gegenstück hat. Nicht nur die Geld und Wettbewerbspolitik, sondern auch die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik müssten koordiniert werden (Bertola et al. 2001). Nur gemeinsam verwaltete Programme, wie zum Beispiel eine Renten- und Arbeitslosenversicherung, die dazu dienen sollen, Märkte zu ersetzen, auf Gebieten, auf denen der Privatsektor keine entwickeln kann, müssten dann nicht koordiniert werden, wenn sie den versicherungsmathematischen Standards entsprechen. Die genaue Definition des Verhältnisses zwischen individuellen Beiträgen und Leistungen kann generell sicherstellen, dass solche Systeme dem Druck der wirtschaftlichen Integration standhalten. Der Wettbewerb innerhalb dieser Systeme, in der Art, wie sie von Sinn (2003) analysiert wurden, kann ihre Effizienz fördern.

Ein Minimalstandard für Sozialleistungen und für die Besteuerung von mobilem Kapital und Unternehmen sollte für die EU eine höhere Priorität als eine gemeinsame Agrarpolitik haben. Eine passende soziale Grundlage muss nicht als Teil einer kompletten »Sozialunion« eingeführt werden: die Homogenisierung von Minimalstandards wäre ohne politisch unrealistische, grenzüberschreitende Finanztransfers nicht möglich und wirtschaftlich gefährlich. Harmonisierung bedeutet jedoch nicht Homogenität. Minimalstandards, festgelegt durch regionale Lohn- und Preisniveaus, würden grenzüberschreitende Spannungen verhindern und könnten von supranationalen Fonds mitfinanziert werden, da dies im Interesse der reicheren wie auch der ärmeren Mitgliedstaaten der integrierten Wirtschaftsregionen ist.

Umfang und Kohärenz

Europas politische Landschaft ist nicht überall so starr wie in einigen seiner größeren Mitgliedstaaten. Erfolgsgeschichten bei der Reform des Arbeitsmarktes sind möglich, dies zeigen auch die früheren Erfahrungen der Niederlande und die aktuelleren Booms in Irland und Finnland. In allen Fällen, und vor allem auch bei den britischen Reformen in der Thatcher-Ära, war ein entscheidendes Merkmal erfolgreicher Reformen ihr Umfang, der sich auf Teile des Arbeitsmarktes, des

Finanzmarktes und auch der Produktmärkte erstreckte. Viele Erfolgsgeschichten fanden in relativ kleinen Ländern statt, in denen eine umfangreichere Vorgehensweise leichter zu entwickeln und auszuführen ist. Dieser Fortschritt fehlt in den größeren Ländern und auf EU-Ebene. Der Verfassungsentwurf sah bei verschiedenen Aspekten der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in denen einige europäische Rahmengesetze Mindestanforderungen festlegen könnten, ein qualifiziertes Mehrheitswahlrecht vor. Obwohl diese wichtigen Bestimmungen die internationalen Verhandlungen nicht überstanden haben, kann man hoffen, dass bessere Regelungen zwischen einigen Ländern entstehen werden, wenn der aktuelle Entwurf ratifiziert wird.

Fortschritt ist schwierig, aber notwendig. Damit die wirtschaftliche Interaktion auf regionaler Ebene und in der EU das gewünschte Gleichgewicht zwischen konkurrenzfähiger Effizienz und individuellem Sozialschutz erreicht, müssen alle Reformen, und nicht nur Arbeitsmarktreformen, auf einer umfassenden und kohärenten Basis durchgeführt werden. Natürlich sind wirtschaftliche Integration, effektiver Sozialschutz und politische Entscheidungen auf regionaler Ebene ein widersprüchliches Trio, genau wie eine unabhängige makroökonomische Politik, feste Wechselkurse und Kapitalmobilität vor der Wirtschafts- und Währungsunion: Zwei der drei zu verfolgen, bedeutet notwendigerweise das dritte aufzugeben (Bertola 2004). Integration aufzugeben wäre jedoch gleichbedeutend mit der Aufgabe wirtschaftlichen Fortschritts.

Literatur

- Bertola, G. (2004), »Designing the New EU: Welfare Policy Integration Issues«, Paper präsentiert auf der CESifo Delphi Konferenz vom 3.–5. Juni 2004, Delphi.
- Bertola, G. und T. Boeri (2002), »EMU Labor Markets Two Years On: Microeconomic tensions and institutional evolution«, in: M. Buti and A. Sapir (Hrsg.), *EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years*, Edward Elgar, Aldershot, 249–280.
- Bertola, G., J.F. Jimeno, R. Marimon und Chr. Pissarides (2001), »Welfare Systems and Labor Markets in Europe: What convergence before and after EMU?«, in: G. Bertola, T. Boeri und G. Nicoletti (Hrsg.), *Welfare and Employment in a United Europe*, MIT Press., Cambridge Mass.
- Bertola, G. und W. Koeniger (2004), »Consumption Smoothing and the Structure of Labor and Credit Markets«, *IZA Discussion Paper No.1052*, Bonn.
- Borjas, G.J. (1999), »Immigration and Welfare Magnets« *Journal of Labor Economics* 17, 607–637.
- Nicoletti, G., St. Scarpetta und O. Boylaud (1999), »Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation«, *OECD Economics Department Working Papers* 226, OECD Economics Department.
- Sapir, A. (2001), »Who's Afraid of Globalization? Domestic Adjustment in Europe and America«, in: R.B. Porter, P. Sauvé, A. Subramanian und A. Zampetti (Hrsg.), *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Sapir, A., Ph. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Viñals, H. Wallace et al. (2004), *An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford und New York..
- Seabright, P. (2004), *The Company of Strangers: A Natural History of Economic Life*, Princeton University Press, Princeton und Oxford..
- Sinn, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell Publishing, Oxford.

Weltwirtschaft: Klimaindikator stabilisiert sich auf hohem Niveau

28

Ergebnisse des 85. World Economic Survey (WES) vom Juli 2004¹

Gernot Nerb und Anna Stangl

Nach den neuen Ergebnissen des Ifo World Economic Survey bleibt die Weltkonjunktur weiterhin günstig (vgl. Abb. 1). Der Ifo-Indikator für das Weltwirtschaftsklima liegt mit 109,2 (1995 = 100) zwar etwas niedriger als in der vorausgegangenen April-Erhebung, jedoch immer noch deutlich über seinem langjährigen Durchschnitt (1990–2003: 93,0). Erneut haben sich die Urteile zur aktuellen Lage verbessert, während sich die Erwartungen für die nächsten sechs Monate leicht abschwächten (vgl. Abb. 2). Diese Datenkonstellation ist typisch für die Spätphase eines konjunkturellen Aufschwungs. Insbesondere die nur leichte Abflachung der wirtschaftlichen Erwartungen und das hohe Niveau des Gesamtindikators sprechen für eine immer noch positive Entwicklung der Weltkonjunktur in der zweiten Jahreshälfte 2004.

Die wichtigsten Ergebnisse in Stichworten

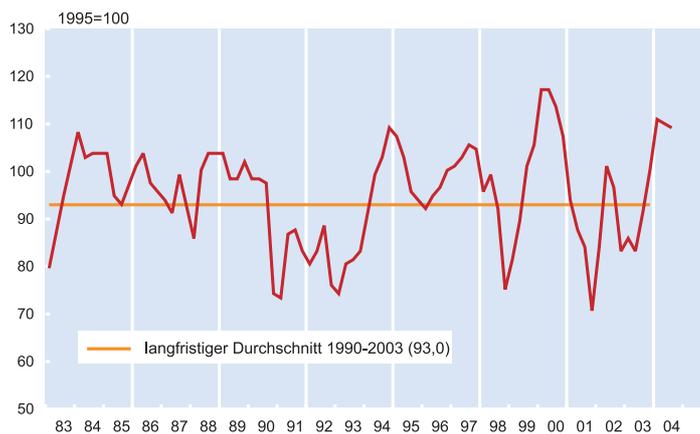
- Die Einschätzungen zur aktuellen wirtschaftlichen Situation haben sich erneut verbessert.
- Die wirtschaftlichen Erwartungen für die nächsten sechs Monate sind leicht nach unten revidiert worden, blieben jedoch optimistisch.
- Der Euro gilt weiterhin als überbewertet.
- Ein leichter Anstieg der Inflation wird erwartet.
- Die WES-Experten rechnen zunehmend mit steigenden Zentralbankzinsen.

In Westeuropa hat der Klimaindikator sich gegenüber der April-Erhebung leicht verbessert, das Niveau der anderen Weltregionen ist aber immer noch nicht erreicht. Es mehren sich jedoch die Anzeichen für eine leichte Beschleunigung des bisher noch moderaten Wachstums. Dies gilt

auch für den Euroraum: Der Ifo-Indikator für das Wirtschaftsklima ist hier im Juli 2004 gestiegen; demnach dürfte sich die konjunkturelle Erholung in den nächsten Monaten leicht verstärken. Vor allem die gegenwärtige wirtschaftliche Lage wurde deutlich günstiger beurteilt, aber auch die Erwartungen für die nächsten sechs Monate sind erneut sehr optimistisch ausgefallen. Innerhalb des Euroraums wurde die gegenwärtige Wirtschaftslage in Irland, Spanien und Finnland weiterhin sehr positiv eingeschätzt. Auch in Griechenland, Belgien und Österreich wurde die gegenwärtige wirtschaftliche Situation günstiger beurteilt als in der April-Umfrage. In Frankreich haben sich die Urteile zur wirtschaftlichen Situation gegenüber April erneut deutlich verbessert, insgesamt wird die Lage jedoch noch nicht als befriedigend bezeichnet. In den Niederlanden, Portugal, Deutschland und Italien

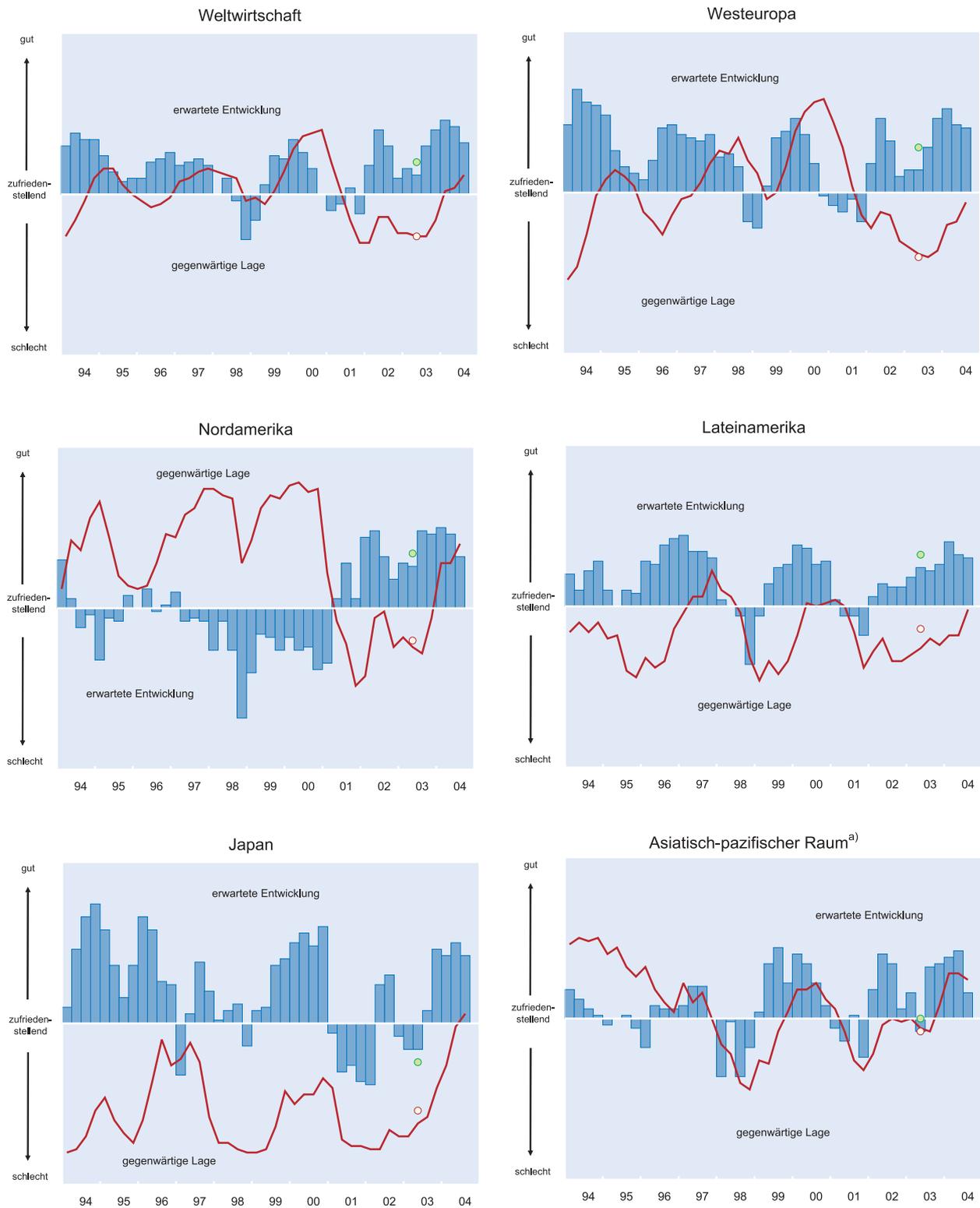
Abb. 1

Ifo Weltwirtschaftsklima



¹ Im Juli 2004 hat das Ifo Institut zum 85. Mal seine weltweite Umfrage »Ifo World Economic Survey« kurz WES, bei 1178 Wirtschaftsexperten multinationaler Unternehmen und kompetenter Institutionen in 89 Ländern durchgeführt. Die Aufgabe des WES ist, vierteljährlich ein möglichst aktuelles Bild über die Wirtschaftslage sowie Prognosen für wichtige Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu liefern. Im Gegensatz zur amtlichen Statistik, die in erster Linie auf quantitativen (in Werteinheiten messbaren) Informationen aufbaut, werden beim WES qualitative Informationen – Urteile und Erwartungen von Wirtschaftsexperten – abgefragt. Während amtliche Statistiken auf internationaler Ebene oft nur mit großen Zeitverzögerungen erhältlich sind, zeichnen sich die WES-Umfrageergebnisse durch ihre hohe Aktualität und internationale Vergleichbarkeit aus. Gerade in Ländern, in denen die amtliche Statistik auf einer unsicheren Datenbasis steht, sind die von Wirtschaftsexperten vor Ort abgegebenen Urteile und Erwartungen von besonderer Bedeutung. Die Umfrage wird in Zusammenarbeit mit der Internationalen Handelskammer (ICC) in Paris und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission durchgeführt.

Abb. 2
Wirtschaftliche Lage



^{a)} Australien, Neuseeland, VR China, Hongkong, Indonesien, Korea, Malaysia, Philippinen, Singapur, Taiwan, Thailand, Vietnam.
o Durchschnittlicher Wert der Urteile, die nach dem Ende des Irak-Krieges abgegeben wurden (nach dem 15.4.2003).

Quelle: Ifo World Economic Survey Q3/2004.

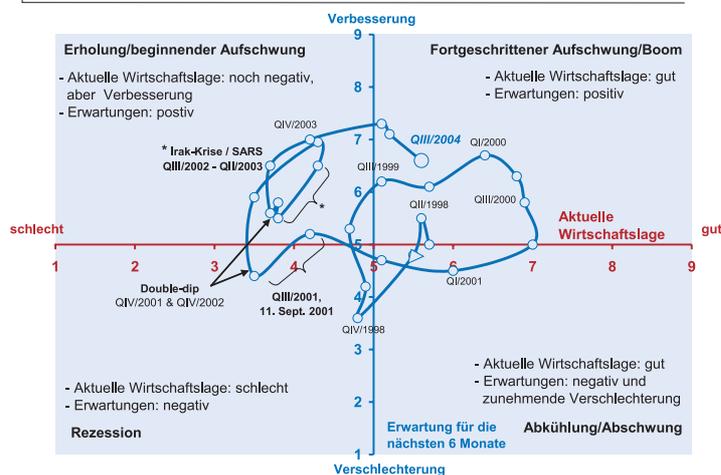
ifo Konjunkturuhr und das Weltwirtschaftsklima

Das *ifo Weltwirtschaftsklima* ist das arithmetische Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung in den nächsten 6 Monaten. Der Zusammenhang zwischen den beiden Komponenten des Weltwirtschaftsklimas kann in einem 4-Quadranten-Schema dargestellt werden (»ifo Weltkonjunkturuhr«).¹ Auf der Abszisse der Konjunkturuhr werden die Meldungen der befragten WES-Experten zur gegenwärtigen Lage aufgetragen, auf der Ordinate die Antworten zur erwarteten Entwicklung. Durch das Fadenkreuz der beiden Linien, die nach der WES-Werteskala eine zufriedenstellende Beurteilung der Lage (5) bzw. eine unveränderte Einschätzung der Erwartungen (5) markieren, wird das Diagramm in vier Quadranten geteilt, welche die vier Phasen der Weltkonjunktur definieren.

Sind die Urteile der im Ifo World Economic Survey befragten Experten zur Lage und zu den Erwartungen schlecht, d.h. liegen die Werte auf der WES-Skala in einem Bereich zwischen 1 und 5, so befindet sich die Weltkonjunktur in der Rezessionsphase (Quadrant links unten). Gelangen die Einschätzungen zu den Erwartungen in den Wertebereich zwischen 5 und 9 (bei noch schlechter Lagebeurteilung), so gerät man in die Aufschwungsphase (Quadrant links oben). Sind die Bewertungen von Lage und Erwartungen beide gut, d.h. in einem Wertebereich zwischen 5 und 9, so herrscht Boom (Quadrant rechts oben). Nehmen die Urteile zu den Erwartungen nur noch Werte zwischen 1 und 5 an (bei noch guter Lageeinschätzung), so ist die Abschwungsphase erreicht (Quadrant rechts unten). Idealtypisch bewegt sich die Weltkonjunktur in diesem Diagramm im Uhrzeigersinn im Kreis; die Erwartungen laufen der Lage voraus.

¹ Die Ifo Weltkonjunkturuhr basiert auf dem Konzept der Ifo Konjunkturuhr, die Konjunkturtestdaten in einem 4-Quadranten-Schema präsentiert. Die Ifo Konjunkturuhr wurde erstmals im Frühjahr 1993 veröffentlicht. Vgl. W. Leibfritz, W. Nierhaus, Westdeutsche Wirtschaft: Wie tief ist die Rezession? in: Ifo Schnelldienst, 46. Jg., Nr. 7, 1993, S. 12 ff.

ifo Weltwirtschaftsklima



wurde die aktuelle Wirtschaftslage von den Experten zwar günstiger bewertet als im April, aber immer noch deutlich schlechter als im Durchschnitt des Euroraums. Die Erwartungen für die nächsten sechs Monate bleiben in allen Eurländern ausgesprochen positiv.

Der Rückgang des Klimaindiktors in Nordamerika resultiert ausschließlich aus den weniger optimistischen Erwartungen für die nächsten sechs Monate in den USA, während sich die Urteile zur aktuellen Lage gegenüber der April-Umfrage deutlich verbessert haben.

Nach Regionen aufgeschlüsselt, ist der stärkste Rückgang des Klimaindiktors in Asien zu verzeichnen. Er spiegelt vor allem die Abkühlung der überhitzten Konjunktur in China wider. Aber auch in Indien wurde die gegenwärtige Wirtschaftslage etwas schlechter beurteilt als im Vorquartal, wobei der Klimaindikator sich hier immer noch auf einem ausgesprochen hohen Niveau bewegt. In Japan dagegen hat die wirtschaftliche Erholung offenbar endgültig Fuß gefasst. Auch in Taiwan und den Philippinen sind sowohl die Urteile zur aktuellen Wirtschaftslage als auch die Erwartungen für die nächsten sechs Monate ausgesprochen günstig ausgefallen.

Den Meldungen der WES-Experten zufolge hat sich die aktuelle Wirtschaftslage in Osteuropa gegenüber den Ergebnissen der letzten Umfrage vom April 2004 erneut gebessert. Die Urteile zur aktuellen wirtschaftlichen Lage liegen nun deutlich über dem »Befriedigend«-Niveau. Obwohl die Erwartungen etwas zurückgegangen sind, spricht das Gesamtbild eher dafür, dass die wirtschaftliche Aktivität auch in den nächsten sechs Monaten stabil bleibt. In fast allen neuen EU-Staaten (Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Estland, Litauen und Lettland) wurde die aktuelle Wirtschaftslage ausgesprochen positiv beurteilt. Nur in Ungarn haben die Einschätzungen der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation die »Befriedigend«-Marke noch nicht ganz erreicht. Positive Meldungen kamen auch aus einigen osteuropäischen Ländern außerhalb der EU, so aus Albanien, Bulgarien und Kroatien. Die befragten Experten beurteilten die gegenwärtige wirtschaftliche Situation dort als positiv.

Der Klimaindikator in Russland ist von einem bereits sehr hohen Niveau ausgehend leicht gesunken. Die gegenwärtige Wirtschaftslage wird von den befragten Experten als »gut« bezeichnet, wenn auch etwas weniger günstig als in der April-Erhebung. Die Experten sind zuversichtlich, was den positiven Kurs der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in den nächsten sechs Monaten angeht.

Den aktuellen Ergebnissen der Umfrage zufolge haben die Urteile zur aktuellen wirtschaftlichen Situation in Australien im Juli den historisch höchsten Wert erreicht. Der globale wirtschaftliche Aufschwung sowie die zunehmende kon-

**Inflationserwartungen der WES Teilnehmer für 2004
(im Juli 2004 und April 2004)**

Region	Q3/2004	Q2/2004	Region	Q3/2004	Q2/2004
Durchschnitt der 89 Länder	3,0	2,8	Mittel- und Lateinamerika	6,8	7,1
EU Länder (alte Mitglieder)	2,0	1,8	Argentinien	9,3	10,1
EU Länder (neue Mitglieder) ¹	4,5	3,9	Bolivien	3,9	4,3
Euroland ²	2,0	1,8	Brasilien	7,2	6,7
Westeuropa	2,0	1,8	Chile	2,4	2,1
Belgien	1,8	1,6	Costa Rica	11,2	10,5
Dänemark	1,8	1,6	El Salvador	3,3	2,4
Deutschland	1,7	1,3	Kolumbien	5,8	6,2
Finnland	0,8	1,0	Korea	3,5	3,7
Frankreich	2,1	1,9	Mexiko	4,3	4,2
Griechenland	3,1	3,1	Panama	1,4	1,3
Großbritannien	2,2	2,3	Paraguay	7,4	7,9
Irland	2,2	2,0	Peru	4,0	3,1
Island	3,2	2,8	Trinidad and Tobago	-	-
Italien	2,5	2,2	Uruguay	9,8	8,6
Luxemburg	2,0	1,8	Venezuela	27,0	31,4
Niederlande	1,8	1,7	Asien	2,3	2,0
Norwegen	1,3	1,5	Bangladesch	-	5,0
Österreich	2,1	1,5	China P.R.	4,1	3,4
Portugal	2,6	2,5	Ecuador	3,9	4,4
Schweden	1,3	1,5	Guatemala	-	11,0
Schweiz	1,0	0,6	Hongkong	0,3	0,4
Spanien	3,1	2,5	Indien	5,7	5,0
Zypern	2,0	2,9	Indonesien	6,6	6,1
Mittel- u. Osteuropa	5,0	4,4	Japan	0,3	0,1
Albanien	3,8	3,9	Malaysia	1,9	2,1
Bosnien-Herzegowina	1,0	-	Pakistan	5,4	4,6
Bulgarien	4,9	5,2	Philippinen	4,5	4,2
Estland	3,3	3,7	Singapur	1,5	1,1
Kroatien	2,6	2,3	Sri Lanka	9,2	7,8
Lettland	5,5	5,1	Thailand	2,5	2,4
Litauen	1,6	1,7	Naher Osten	6,4	5,8
Polen	3,8	1,8	Bahrain	1,5	2,5
Rumänien	9,7	9,6	Iran	17,5	18,5
Serbien und Montenegro	9,2	9,4	Israel	2,3	1,9
Slowakei	7,4	7,2	Jordan	2,6	3,0
Slowenien	3,6	3,9	Kuwait	3,2	2,2
Tschechien	3,0	2,9	Libanon	4,5	1,5
Ungarn	6,5	6,6	Mongolei	-	-
GUS	10,2	10,1	Saudi-Arabien	1,5	1,8
Georgien	2,3	5,0	Taiwan	1,3	1,3
Kasachstan	6,5	6,3	Türkei	11,6	11,5
Russland	10,3	10,3	Vereinte Arabische Emirate	3,8	3,1
Ukraine	9,4	7,9	Vietnam	5,8	5,6
Usbekistan	22,0	30,0	Afrika	14,1	15,1
Nordamerika	2,5	2,2	Ägypten	9,3	7,2
Kanada	2,0	2,0	Algerien	4,6	4,4
USA	2,6	2,3	Kenia	8,8	7,0
Ozeanien	2,6	2,6	Marokko	1,9	2,0
Australien	2,6	2,6	Mauritius	5,0	-
Neuseeland	2,5	2,3	Nigeria	17,7	16,0
			Südafrika	4,7	5,0
			Tansania	-	4,5
			Tunesien	2,7	4,6
			Simbabwe	400,0	500,0

¹ Tschechische Rep., Zypern Estland Ungarn Lettland Litauen Malta Polen Slowenien Slowakei (ab 1. Mai 2004). – ² EU Länder ohne: Dänemark Schweden Großbritannien.

Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) Q3/2004.

junkturelle Erholung in Japan, dem wichtigsten Handelspartner des Landes, haben zu der ausgesprochen positiven Einschätzung beigetragen.

Auch in **Lateinamerika** hat die konjunkturelle Erholung zunehmend Fuß gefasst. Die Verbesserung des Wirtschaftsklimas spiegelt vor allem die wirtschaftliche Wiederbelebung in den drei größten Volkswirtschaften der Region wider: Argentinien, Brasilien und Mexiko. Aber auch in Peru und Chile sind beide Komponenten des Wirtschaftsklimas – Lage und Erwartungen – nach oben gerichtet, wie auf dem lateinamerikanischen Kontinent generell. Nur in Venezuela, Paraguay und Bolivien wurde die gegenwärtige Wirtschaftslage von den befragten Experten als »schlecht« bezeichnet.

Das Wirtschaftsklima in den durch WES erfassten Ländern des **Nahen Ostens** war auch im Juli ausgesprochen günstig. In der Türkei hat es sich auf einem positiven Niveau stabilisiert. Die Experten sind überwiegend optimistisch im Hinblick auf die Fortsetzung des positiven Trends. Auch in Israel setzt sich zunehmend eine konjunkturelle Erholung durch. Die WES-Experten rechnen hier mit einem weiteren Anstieg der Exporte. Ein sehr günstiges Wirtschaftsklima wurde aus den Vereinten Arabischen Emiraten, Saudi Arabien, Kuwait und Iran berichtet. Auch in Bahrain und Jordan wurde die allgemeine Wirtschaftslage besser beurteilt als in der April-Erhebung, das »Befriedigend«-Niveau wurde allerdings noch nicht ganz erreicht. Nur in Libanon lagen die Urteile der Experten zur aktuellen Konjunktorentwicklung noch im negativen Bereich.

Südafrika hebt sich durch das stetige wirtschaftliche Wachstum der letzten zehn Jahre deutlich von den meisten anderen Ländern des Kontinents ab. Die aktuelle wirtschaftliche Situation wurde im Juli als günstig beurteilt. Die Wirtschaft konnte nicht zuletzt von der gestiegenen Weltnachfrage nach Rohstoffen profitieren. Sowohl der private Verbrauch als auch die Investitionen sollen weiter steigen.

Die **Inflation** zieht etwas an, im weltweiten Durchschnitt wird jetzt im Jahr 2004 mit einem Anstieg der Verbraucherpreise von 3,0% gerechnet (vgl. Tabelle). Seit Jahresanfang haben die WES-Experten damit die Inflationserwartungen sukzessive nach oben geschraubt (von 2,7% im Januar auf 2,8% im April 2004 und jetzt auf 3,0%). Trotz der etwas ungünstigeren Perspektiven für die Preisstabilität wird die Weltinflationsrate 2004 deutlich unter dem langfristigen Durchschnitt (4,6% im Zeitraum 1995 – 2003) bleiben.

Auch im Euroraum wurden die aktuellen Inflationsaussichten für 2004 nicht mehr ganz so günstig eingeschätzt wie in den vergangenen Erhebungen (2,0 nach 1,9% im Januar und 1,8% im April 2004). Die Spannweite der Inflationsraten 2004 hat wieder zugenommen; sie reicht von 0,8% in Finnland bis 3,1% in Spanien und Griechenland. Während

in Griechenland diese Rate auch schon in der April-Umfrage erwartet wurde, stellt sie in Spanien einen Sprung nach oben dar (von 2,5 auf 3,1%).

Auch in den USA haben die WES-Experten ihre Prognosen für 2004 nach oben korrigiert (auf 2,6 nach 2,3% im April und 2,2% zu Jahresanfang). Die Inflationserwartungen liegen aber auch nach dieser Anhebung nur leicht über der Marke von 2,5%, die von der US-Notenbank als tolerierbar angesehen wird.

Eine relativ starke Revision nach oben haben die Preiserwartungen für 2004 in Asien erfahren (2,3 nach 2,0% im April 2004 und 1,6% zu Jahresanfang). Dieser Anstieg geht fast ausschließlich auf das Konto Chinas, wo die WES-Experten jetzt mit einem Preisanstieg von 4,1% im Jahr 2004 rechnen, während sie zu Jahresanfang noch von einem Anstieg von 2,0% ausgingen; im letzten Jahr wurden sogar Deflationssorgen geäußert. In Japan wurde erstmals nach einer langen Zeit rückläufiger Preise mit einem leichten Anstieg in 2004 gerechnet (0,3%).

In Osteuropa wird sich im laufenden Jahr die in der Frühlingserhebung erwartete Verlangsamung des Preisanstiegs nicht einstellen. Die Inflationsrate wird nun im Jahresdurchschnitt 2004 bei 5,0% gesehen, nach erwarteten 4,4% im April und 4,9% im Januar 2004. Die höhere Inflationsprognose hängt hauptsächlich mit den gestiegenen Preiserwartungen in Polen zusammen (3,8% nach 1,8% im April). Die relativ höchsten Inflationsraten in Osteuropa werden 2004 für Rumänien (9,7%), Serbien-Montenegro (9,2%), der Slowakei (7,4%) und Ungarn (6,5%) erwartet.

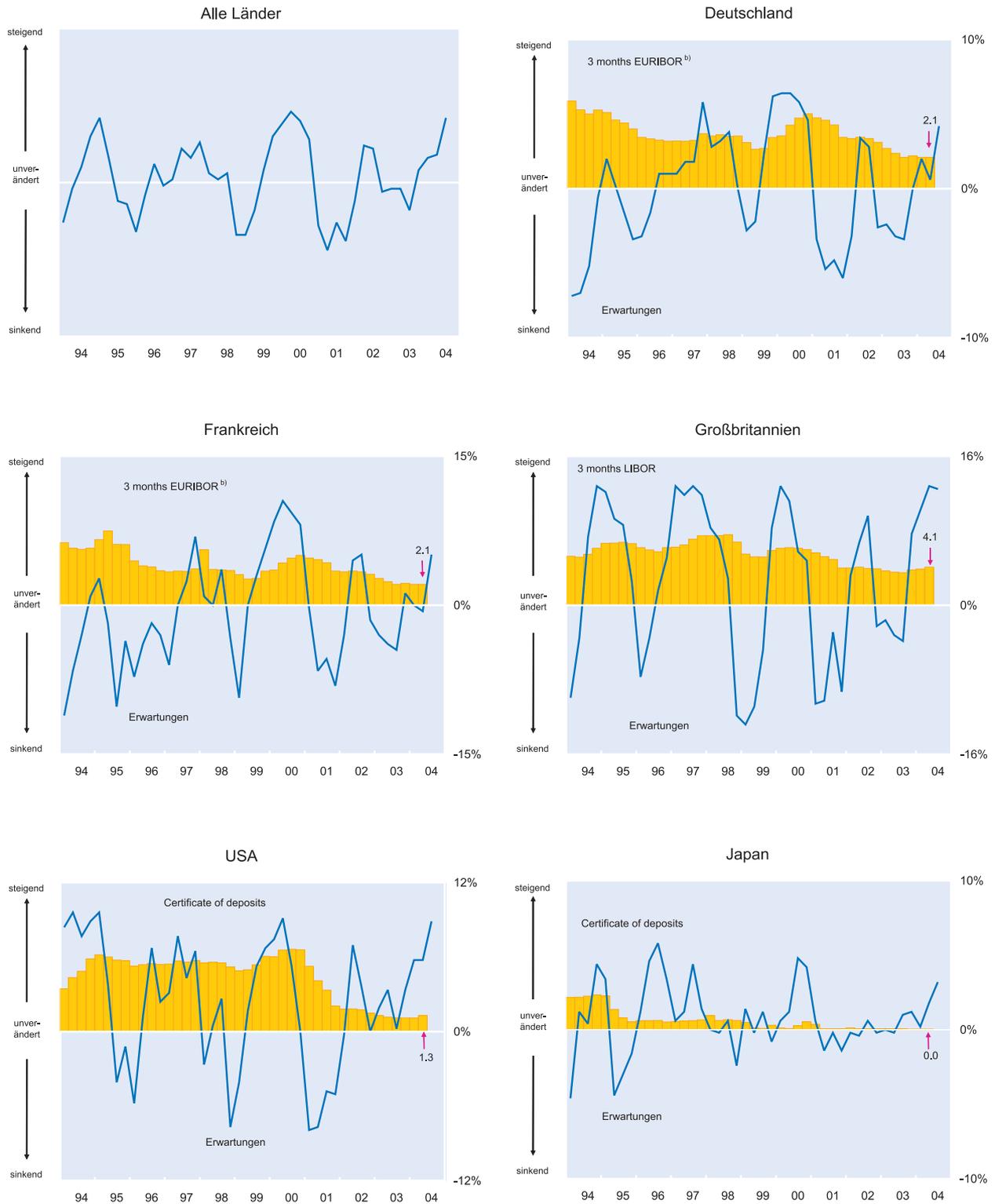
In den GUS-Ländern wird die Inflationsrate auch 2004 am höchsten in Usbekistan sein (22%). Zu Jahresanfang 2004 wurde sogar mit einer Preissteigerung von 30% gerechnet. In Russland wird sich nach Ansicht der WES-Experten die Inflationsrate im laufenden Jahr bei rund 10% stabilisieren.

In Mittel- und Lateinamerika wird sich der Preisanstieg eher etwas verlangsamen, nachdem im Frühjahr noch von einer Verschlechterung der Preisperspektiven ausgegangen worden war (6,8% erwarteter Preisanstieg in 2004 nach 7,1% in der April-Umfrage). Der voraussichtlich höchste Preisanstieg in der Region wird weiterhin aus Venezuela gemeldet (27,0% nach 31,4% in der April-Umfrage).

Auch in Afrika werden Chancen für eine Verlangsamung des Preisanstiegs gesehen (14,1 nach 15,1% in der April-Umfrage). Dies hängt jedoch überwiegend mit der leichten Abschwächung der immer noch vorherrschenden Hyperinflation in Simbabwe zusammen (400% in 2004 nach erwarteten 500% in der Frühjahrsumfrage). In Südafrika dürfte sich nach Einschätzung der WES-Experten die Inflationsrate etwas abschwächen (auf 4,7 nach erwarteten 5,0% in der

Abb. 3
Kurzfristige Zinsen

– Aktuelle Zinssätze^{a)} und Erwartungen für die nächsten sechs Monate –



^{a)} Quartalswerte OECD, Main Economic Indicators. ^{b)} Seit Q1/2001 EURIBOR. Vorher FIBOR in Deutschland und PIBOR in Frankreich.

Quelle: Ifo World Economic Survey Q3/2004.

Frühjahrserhebung; im Jahr 2003 belief sich die Inflationsrate in Südafrika noch auf 7,3%).

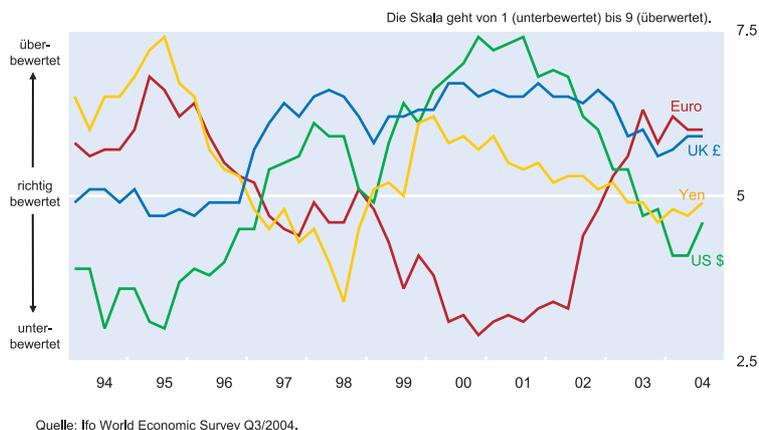
Im Nahen Osten haben sich die Inflationserwartungen für 2004 erhöht (von 5,8% in der Frühjahrserhebung auf nunmehr 6,4%). Der Anstieg hängt nicht zuletzt mit der befürchteten Inflationsbeschleunigung im Libanon zusammen (von 1,5% in der April-Umfrage auf 4,5%). Die höchste Inflationsrate in der Region wird weiterhin in der Türkei erwartet (11,6%). Mit einem weiteren Rückgang der ohnehin niedrigen Preissteigerungsrate wird dagegen in Saudi-Arabien gerechnet (von 1,8% laut des April-Umfrage auf 1,5%; vgl. Tabelle).

Der **US-Dollar** wird von den WES-Experten weiterhin als unterbewertet eingestuft, wenn auch zu einem geringeren Grad als in den vergangenen zwei Erhebungen. Auf der anderen Seite erscheint den WES-Experten der **Euro** – ähnlich wie das **britische Pfund** – leicht überbewertet. Der **japanische Yen** hat sich nach Ansicht der WES-Teilnehmer nach nahezu zweijähriger Unterbewertung in etwa einem Gleichgewichtskurs angenähert (vgl. Abb. 4). Diese Einschätzung der vier Hauptwährungen (US-Dollar, Euro, Yen und britisches Pfund) herrscht in nahezu allen Ländern vor, die in die Umfrage einbezogen wurden. Ausnahmen davon sind wiederum Russland, aber auch Argentinien, Brasilien, Chile, Kenia, Iran, Kuwait und Sri Lanka, wo die eigenen Währungen generell als unterbewertet gegenüber den vier Weltwährungen angesehen werden. Auf der anderen Seite gilt die eigene Währung in der Türkei, Ägypten, Peru und Venezuela als überbewertet. In Südafrika hat nach der überraschenden Zinssenkung Ende August die Währung um rund 10% an Wert verloren und dürfte nun eher richtig bewertet sein.

Nach der Zusatzfrage, wie sich der **US-Dollar** in Relation zur eigenen Währung im Laufe der nächsten sechs Monate entwickelt (unabhängig von der fundamentalen Einschätzung der Währungsrelation), ergab sich nahezu überall die Erwartung eines etwas teureren US-Dollar. Ausnahmen hiervon sind hauptsächlich einige asiatische Länder wie Singapur und Taiwan, aber erstmals auch China, wo mit einem leichten Wertverlust des US-Dollar gegenüber der eigenen Währung gerechnet wird. Dieser Trend dürfte nach Ansicht der WES-Experten auch für Kanada und Neuseeland zutreffen.

Mehr WES-Experten erwarten **steigende Zinsen**. Häufiger als während der letzten vier Jahre rechnen sie mit steigenden kurzfristigen Zinsen (vgl. Abb. 3.). Dies gilt auch für den Euroraum, für den sie bisher von stabilen bis sogar leicht sinkenden Zinsen ausgegangen sind. Außerhalb des Euroraums wird vor allem in Großbritannien, in der Schweiz und in Dänemark erwartet, dass die Notenbankzinsen im Laufe

Abb. 4
Währungsbeurteilung



der nächsten sechs Monate weiter steigen. In den USA hat die dortige Nationalbank Anfang August die Kurzfristzinsen nach langer Talfahrt erwartungsgemäß zum zweiten Mal in diesem Jahr um 25 Basispunkte auf nunmehr 1,5% angehoben. Nach Ansicht der WES-Experten ist mit einem weiteren Anstieg der US-Notenbankzinsen im Laufe des zweiten Halbjahres zu rechnen. In Australien erwarten weniger Umfrageteilnehmer als in den vorangegangenen drei Erhebungen, dass die Zentralbank die Zinszügel weiter anziehen wird. In Osteuropa wird in den nächsten sechs Monaten im Durchschnitt mit stabilen kurzfristigen Zinsen gerechnet. Während in Ungarn, der Slowakei und in Slowenien die Notenbankzinsen weiter rückläufig sein dürften, erwarten die WES-Experten steigende Notenbankzinsen in der Tschechischen Republik, in Polen und in Lettland. In Russland dürfte nach Ansicht der Befragten die lange Phase der rückläufigen Zinsen beendet sein. In Asien wird sich der Trend steigender Notenbankzinsen vor allem in China, Hongkong, Taiwan und den Philippinen fortsetzen. In Lateinamerika läuft der Trend sinkender kurzfristiger Zinsen nach Einschätzung der WES-Experten in Brasilien aus. In den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern dürften die Zentralbankzinsen in den nächsten sechs Monaten leicht anziehen.

Parallel zu dem erwarteten Anstieg der Kurzfristzinsen wird im weltweiten Durchschnitt auch bei den **Kapitalmarktzin- sen**, d.h. den langfristigen Zinsen, die sich am Markt ergeben, mit einer steigenden Tendenz gerechnet. Ausnahmen hiervon sind im Wesentlichen Brasilien und einige osteuropäische Länder wie Ungarn, Kroatien, Slowenien und die Slowakei, wo von weiteren rückläufigen Kapitalmarktzin- sen ausgegangen wird.

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

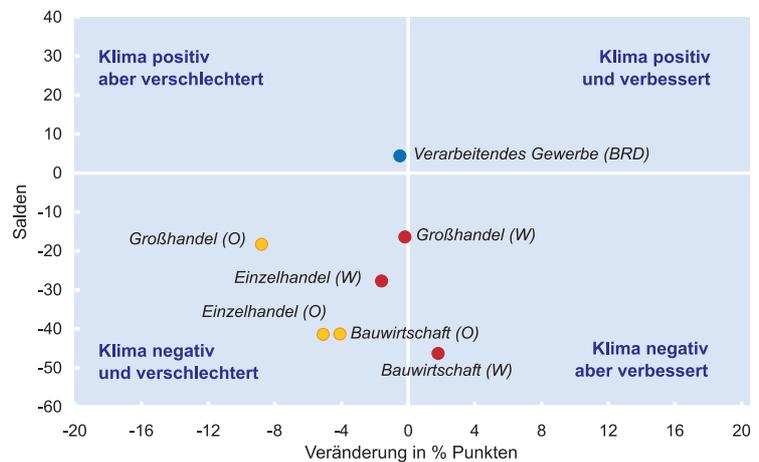
Nach der Besserung im Vormonat hat sich im August das Geschäftsklima in der **gewerblichen Wirtschaft** Deutschlands wieder geringfügig eingetrübt (Saldowert: – 10,2 Prozentpunkte). Während die aktuelle Geschäftslage (Saldowert: – 15,6 Prozentpunkte) erneut weniger negativ beurteilt wurde als im Vormonat, haben sich die Erwartungen der Unternehmen (Saldowert: – 4,8 Prozentpunkte) etwas verschlechtert. Der Rückgang des Klimaindikatoren war in den neuen Bundesländern etwas deutlicher als in den alten. Der hohe Ölpreis dürfte sich auf die erhöhte Skepsis der Unternehmen sicherlich ausgewirkt haben, insgesamt sprechen die Konjunkturtestergebnisse aber für eine Fortsetzung des – nach wie vor allerdings nur moderaten und bislang ausschließlich vom Export getragenen – Konjunkturaufschwungs.

Eine geringe Besserung des Geschäftsklimas ergab sich im Bauhauptgewerbe, jedoch nur in Westdeutschland, während im Osten eine Abkühlung zu erkennen war. Im Großhandel sowie im Einzelhandel resultiert die leichte Eintrübung vor allem aus der ungünstigen Entwicklung in den neuen Bundesländern. Der Indikator für das verarbeitende Gewerbe tendierte nur geringfügig nach unten, in Ostdeutschland war sogar zum dritten Mal in Folge eine Aufwärtsentwicklung zu beobachten (vgl. Abbildung).

Die Geschäftslage des **verarbeitenden Gewerbes** in Deutschland besserte sich im August erneut, wobei die positiven Meldungen sogar ein leichtes Übergewicht gewannen. Auftragseingang und Produktion konnten sich auf dem Stand vom Vormonat halten, die Auftragsbestände insgesamt blieben jedoch weiterhin unter dem Normalmaß. Etwas abgeschwächt hat sich der Optimismus in den Geschäftserwartungen für das kommende halbe Jahr, hinsichtlich ihrer Chancen auf den ausländischen Märkten äußerten sich die Unternehmen allerdings mit abermals erhöhter Zuversicht. Da zudem der Lagerdruck weiter vermindert werden konnte, soll die Produktion in den nächsten Monaten – mit Ausnahme des Konsumgüterbereichs – hochgefahren werden. Dies hat sich jedoch immer noch nicht auf die Personalpläne ausgewirkt, die einen weiteren Rückgang der Beschäftigtenzahl signalisieren. Den Firmenmeldungen zufolge dürften die Verkaufspreise erneut heraufgesetzt werden, vor allem im Vorproduktbereich (Ölpreis!).

Im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands wurde die aktuelle Geschäftslage so positiv beurteilt wie seit längerem nicht mehr. Auch die Perspektiven wurden wieder etwas zursichtlicher eingeschätzt, wenngleich man sich vom Exportgeschäft im Durchschnitt nur geringe positive Impulse erhoffte. Die Auftragsituation gab nicht mehr ganz so häufig Anlass zur Klage, die Produktionspläne zeigten bei kaum

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im August 2004¹⁾



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

überhöhten Fertigwarenlagern etwas deutlicher nach oben als im letzten Monat. Den Meldungen zufolge dürfte der Personalabbau in Ostdeutschland allmählich zum Stillstand kommen.

An der sehr unbefriedigenden Geschäftslage des westdeutschen **Bauhauptgewerbes** hat sich nichts verändert: Die Aufwärtsentwicklung im Tiefbau wurde durch die Verschlechterung in allen drei Hochbausparten ausgeglichen. Der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten war mit 59% so hoch wie im Vormonat und auch wie zur gleichen Zeit des Vorjahres. Auch die Reichweite der Auftragsbestände (2,2 Produktionsmonate) änderte sich nicht, jedoch bewerteten die Testfirmen ihre Aufträge abermals vermehrt als unzureichend. In den Geschäftserwartungen kam andererseits etwas verringerte Skepsis zum Ausdruck. In Ostdeutschland beurteilten die Bauunternehmen ihre gegenwärtige Geschäftssituation erneut negativer als im Vormonat. Hierfür war die Entwicklung im Hochbau ausschlaggebend, im Tiefbau waren leichte Besserungstendenzen erkennbar. Der Maschinenpark war mit 68% ebenso ausgelastet wie im Vormonat, aber weniger als vor Jahresfrist (70%). An der Reichweite der Auftragsbestände änderte sich nichts (1,9 Monate); vor einem Jahr verfügten die Unternehmen aber immerhin noch über Auftragsreserven von 2,2 Monaten. Während die Unternehmen im Westen davon ausgingen, in den nächsten Monaten Preisanhebungen vornehmen zu können, dürfte im Osten der Druck auf die Preise wieder zunehmen. Ein Ende des Personalabbaus ist weder in den alten noch in den neuen Bundesländern in Sicht.

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

Die westdeutschen **Großhandelsunternehmen** stufen im August ihre Geschäftslage etwas weniger negativ ein: Zwar verharrte sie im Konsumgüterbereich (einschl. Nahrungs- und Genussmittel) auf dem ungünstigen Niveau vom Vormonat, im Produktionsverbindungshandel hatten dagegen die negativen Stimmen nur noch ein geringes Übergewicht. Die Geschäftsaussichten wurden wieder etwas skeptischer eingeschätzt. Da sich auch die etwas zu großen Lager nicht weiter verringern ließen, beabsichtigten die Unternehmen – eher noch etwas vermehrt – Kürzungen ihrer Bestellungen. Im Großhandel in den neuen Bundesländern gewannen dagegen die negativen Meldungen sowohl bei der Beurteilung der aktuellen Geschäftslage als auch der Aussichten für das kommende halbe Jahr deutlich an Gewicht. Rückläufige Umsätze führten zu einer erneuten Zunahme des Lagerdrucks. Dies spiegelt sich auch in den kräftig nach unten korrigierten Orderplänen wider. Im Gegensatz zu ihren Kollegen in Westdeutschland sahen die Testteilnehmer im Osten keinerlei Spielräume für Preissteigerungen in den nächsten Monaten. Mit einem Personalabbau rechneten sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern per saldo 18% der befragten Unternehmen, und damit wieder mehr als im Vormonat.

Im westdeutschen **Einzelhandel** hat die Enttäuschung über die derzeitige Geschäftssituation wieder zugenommen. Die erneute Besserung im Nahrungs- und Genussmittelsektor konnte die kräftige Abwärtsentwicklung im Non-Food-Bereich nicht kompensieren. Zwar blickten die Unternehmen weniger pessimistisch in die Zukunft, angesichts des eher noch zunehmenden Lagerdrucks sahen sie aber keinen Anlass, von ihrer restriktiven Orderpolitik abzugehen. In den neuen Bundesländern hat sich die Befürchtung einer weiteren Verschlechterung der ohnehin sehr unbefriedigenden Geschäftssituation wieder verstärkt. Da überdies die beträchtlichen Lagerüberhänge nicht vermindert werden konnten, zielten die Bestellpläne deutlich vermehrt auf Einschränkungen ab. Anders als im Westen, wo man mit nachgebenden Verkaufspreisen in den nächsten Monaten rechnete, sahen die ostdeutschen Einzelhandelsfirmen Chancen für Heraufsetzungen. Der Anteil der Unternehmen, die von einer Verringerung des Personalbestandes ausgingen, hat in beiden Berichtskreisen abgenommen, er war aber im Osten mit per saldo 24% höher als vor Jahresfrist, im Westen (7%) dagegen deutlich geringer.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

Englisch:

<http://www.cesifo.de/lfoInstitute>

