



6 | 2004

57. Jg., 13.–14. KW, 31. März 2004

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Dieter Philipp, Dorothea Alewell, Michael Knipper,
Bernhard Nagel und Roman Jaich, Gerhard Bosch*

- Brauchen wir die Ausbildungsplatzabgabe?

Forschungsergebnisse

Ludger Wößmann

- Betriebliche Kosten und Nutzen der Berufsausbildung

Rüdiger Parsche, Thomas Hanfstingl und Korbinian Leitner

- Strukturelle Reform der überörtlichen Sozialhilfe

Gerhard Illing

- Geldpolitik in den USA – die Fed in der Zinsfalle?

Daten und Prognosen

Volker Rußig

- Vorsichtiger Optimismus in Europas Bauwirtschaft

Horst Penzkofer

- Innovationstätigkeit 2003: Rückgang gestoppt

Christian Hott und André Kunkel

- Ein ifo Beschäftigungsindikator

Oscar-Erich Kuntze

- Österreich: Konjunkturelle Erholung

Im Blickpunkt

- Öffentliche Verschuldung 1995 bis 2005



Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, 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

Brauchen wir die Ausbildungsplatzabgabe?

3

Die Bundesregierung wird voraussichtlich noch im Laufe der nächsten Wochen den Gesetzesentwurf für eine Ausbildungsabgabe in den Bundestag einbringen. Vor einer solchen Abgabe warnen *Dieter Philipp*, Zentralverband des Deutschen Handwerks, und *Michael Knipper*, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie. Prof. Dr. *Dorothea Alewell*, Universität Jena, sowie Prof. Dr. *Bernhard Nagel* und *Roman Jaich*, Universität Kassel, entwickeln alternative Lösungen. Prof. Dr. *Gerhard Bosch*, Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, schlägt eine Orientierung an den europäischen Nachbarstaaten vor.

Forschungsergebnisse

Entwicklung betrieblicher Kosten und Nutzen der Berufsausbildung

21

Ludger Wößmann

Die Anzahl der von den Unternehmen angebotenen Ausbildungsstellen ist in den letzten beiden Jahren deutlich hinter die Nachfrage zurückgefallen. Dies hat in den letzten Monaten zu regelmäßigen Forderungen nach einer Ausbildungsplatzabgabe und nun dazu geführt, dass die SPD-Bundestagsfraktion einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorbereitet. Solche Forderungen sind politisch attraktiv, oft wird aber übersehen, dass es Gründe dafür gibt, weniger Ausbildungsplätze anzubieten. In diesem Beitrag werden die möglichen zugrunde liegenden Ursachen für den Ausbildungsplatzmangel analysiert. Diese dürften wohl in konkreten Verschlechterungen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Ausbildungsplätzen für die Betriebe und in den generell dürrigen Zukunftsaussichten der Wirtschaft liegen. Beidem ist nur durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wissensgesellschaft beizukommen, nicht aber durch eine die Situation nur verschlimmernde Ausbildungsplatzabgabe.

Strukturelle Reform der überörtlichen Sozialhilfe

25

Rüdiger Parsche, Thomas Hanfstingl und Korbinian Leitner

Das Auseinanderfallen von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierungsverantwortung in der organisatorischen Struktur einiger überörtlicher Sozialhilfeträger in Deutschland schafft keine Anreize für eine sparsame Mittelverwendung. In diesem Beitrag wird eine strukturelle Reform vorgeschlagen, die auf dem Konnexitätsprinzip beruht und zu erheblichen Effizienzgewinnen führen kann.

Geldpolitik in den USA – die Fed in der Zinsfalle?

31

Gerhard Illing

Seit dem Einbruch der Aktienmärkte Anfang 2000 hat die Fed durch massive Liquiditätszufuhr versucht, die amerikanische Wirtschaft zu stabilisieren. Ein wesentliches Motiv war die Befürchtung, die amerikanische Wirtschaft könne in eine Liquiditätsfalle geraten. Motiviert von der Überzeugung, die beste Strategie liege darin, rechtzeitig gegenzusteuern, verfolgte die Fed eine aggressive Politik wiederholter Zinssenkungen. Die Geldmarktzinsen sind mit derzeit 1% auf einen seit fast 50 Jahren nicht mehr erreichten Tiefstand gesunken. Mittlerweile werden aber immer mehr Stimmen laut, die davor warnen, eine Überversorgung mit Liquidität durch die Fed trage zu einer Überbewertung von Aktienkursen und Immobilienpreisen bei. Die niedrigen Zinsen ermuntern zu exzessiver Verschuldung und bergen so die Gefahr, dass sich strukturelle Ungleichgewichte aufbauen, die in Zukunft eine umso höhere Krisenanfälligkeit der amerikanischen Wirtschaft zur Folge haben. Prof. Dr. *Gerhard Illing*, Universität München, zeigt im vorliegenden Aufsatz, dass die stark gestiegene Verschuldung des privaten Sektors in der Tat die

amerikanischen Haushalte anfälliger macht für Schwankungen von Zinsen, Einkommen und Immobilienpreisen. Es ist nicht auszuschließen, dass die Fed statt vor einer Liquiditätsfalle nunmehr also vor der umgekehrten Zinsfalle steht – der Gefahr, dass angesichts der Verschuldungsdynamik ein Anstieg der Zinsen gravierende negative Konsumeffekte auslösen könnte und dass somit der Handlungsspielraum für Geldpolitik künftig stark eingeschränkt ist.

Daten und Prognosen

Vorsichtig aufkeimender Optimismus in Europas Bauwirtschaft

38

Volker Rußig

Im vergangenen Jahr dürfte das Bauvolumen in Europa leicht zurückgegangen sein (etwa – 0,2%). In ihren aktualisierten Prognosen erwarten die in der Euroconstruct-Gruppe zusammengeschlossenen Institute aus 19 west- und mitteleuropäischen Ländern nur eine sehr zögerliche Erholung von knapp 1% für 2004 und rund 1½% für 2005. Die Hoffnung auf bessere Bauzeiten verstärkt sich erst im Ausblick auf 2006, aber selbst dann wird das Bauwachstum mit knapp 2½% hinter der erwarteten Zunahme des Bruttoinlandsprodukts zurückbleiben.

Innovationstätigkeit in der Industrie 2003: Rückgang gestoppt, aber keine Entwarnung

46

Horst Penzkofer

Nach den Ergebnissen des jüngsten ifo Innovationstests stieg der Innovatorenanteil in der deutschen Industrie im Jahr 2003 leicht um 2 Prozentpunkte auf 55% an. Er liegt aber damit immer noch deutlich unter den Spitzenwerten der neunziger Jahre von rund 60%.

Ein ifo Beschäftigungsindikator

53

Christian Hott und André Kunkel

Das ifo Institut bietet über seinen Konjunkturtest auch einen Beschäftigungsindikator, welcher für die Bereiche verarbeitendes Gewerbe, Bau, Handel und gewerbliche Wirtschaft jeweils eine sehr hohe Kreuzkorrelation mit der entsprechenden Beschäftigungsentwicklung aufweist. Der Indikator ist sehr gut zur Kurzfristprognose der Veränderung der Beschäftigungszahlen in den erwähnten Bereichen geeignet.

Österreich: Konjunkturelle Erholung bei verstärktem strukturellen Wandel

58

Oscar-Erich Kuntze

2003 dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt in Österreich um ¾% expandiert sein. Die Arbeitslosenquote stieg auf 4½% und die Konsumentenpreise um 1,3%. 2004 wird das reale BIP voraussichtlich um 1¾% zunehmen. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt auf 4½% verharren, und die Konsumentenpreise werden um 1¼% über dem Niveau des Vorjahres liegen. 2005 dürfte die Arbeitslosenquote dürfte auf 4¼% sinken, und die Preise werden sich um 1½% erhöhen.

Im Blickpunkt

Entwicklung der öffentlichen Verschuldung 1991 bis 2005

68

Im Durchschnitt der OECD-Länder ist die Schuldenquote seit Anfang der 1990er Jahre fast kontinuierlich angestiegen und wird im Jahre 2005 deutlich über 80% liegen. Damit übertrifft sie den Wert von 1991 um fast 30%. Auch in Deutschland stieg die Verschuldungsquote seit 1991 fast kontinuierlich an und wird in 2005 bei knapp 68% des BIP liegen.

Die Bundesregierung wird – trotz Widerspruch aus den eigenen Reihen – voraussichtlich noch im Laufe der nächsten Wochen den Gesetzesentwurf für eine Ausbildungsabgabe in den Bundestag einbringen. Kann diese Maßnahme das Lehrstellenangebot erhöhen?

Ausbildungsplatzabgabe: Absolut kontraproduktiv

Die Ausbildungsplatzabgabe wird zu einer »unendlichen Geschichte«. Längst sagen alle Experten, verantwortliche Politiker, ja selbst die, die sie auf den Podien fordern, zumindest im vertraulichen Gespräch, dass eine Ausbildungsplatzabgabe absolut kontraproduktiv ist und eher weniger als mehr Jugendliche in betriebliche Ausbildung bringt.

Warum tauchen dann aber immer wieder die Matadore der Kampfrhetorik mit ihren wilden Behauptungen in den Schlagzeilen auf? Da werden Zahlen – natürlich aus der offiziellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit – in die Welt gesetzt, die sämtliche Alarmsirenen schrillen lassen. Manchem Handwerksmeister kommen die Tränen der Wut, wenn er hört, wie DGB und IG Metall ihm und seinen Unternehmerkollegen vorwerfen, dass sie einen ganzen Jahrgang hängen lassen, hunderttausende Jugendliche ohne Ausbildung zu verantworten haben.

Hier werden Zahlen nicht sachgerecht als Kampfmittel eingesetzt, Behauptungen wider besseres Wissen aufgestellt und allein die Arbeitgeber für eine Ausbildungsplatzsituation verantwortlich gemacht, die viele, sehr differenzierte Gründe hat.

Das Handwerk selbst hat 2003 ein unglaubliches Engagement gezeigt und mit über 170 000 Lehrstellen nur knapp das Vorjahresergebnis verfehlt. Das ist deswegen bemerkenswert, weil wir nach Jahren der Rezession mit Betriebserschließungen und Insolvenzen weniger Betriebe haben, nach Mitarbeiterverlusten in Millionenhöhe kleinere Betriebe zählen und aufgrund der weiter negativen Auftragslage immer mehr Betriebe mit ungewisser Zukunft haben. Die Organisation hat unermüdlich in ihren Reihen für mehr Ausbildungsplätze auch in strukturschwachen

Regionen geworben – mit Lehrstellenaktionen, mit Ausbildungskooperationen, mit Lehrstellenentwicklern, mit runden Tischen für Ausbildung usw. So ist denn das Ergebnis, dass trotz Umsatz- und Beschäftigungsverluste die Ausbildungsleistung des Handwerks bei konstant 10% liegt. Das heißt: Jeder zehnte Mitarbeiter in einem Handwerksbetrieb ist Lehrling, heute genauso wie vor zehn Jahren.

Für alle Handwerksmeister mit diesem großen Engagement war es bereits ein Tiefschlag zu sehen, dass 2003 bei der Diskussion um eine Handwerksnovelle von Seiten der Bundesregierung erst im letzten Moment auch dem Argument der Ausbildungsleistung des Handwerks Beachtung geschenkt wurde. Jetzt sehen sie, dass mit den Plänen für eine Ausbildungsplatzabgabe ihr freiwilliges, außergewöhnliches Engagement mit Füßen getreten wird. Handwerk, Handel, ja der ganze Mittelstand sollen dafür bestraft werden, dass sie sich auch im schlimmsten Konjunkturtief gesellschaftlich einbringen und sogar Jugendliche ausbilden, die gemeinhin als nicht ausbildungsfähig und -willig bezeichnet werden.

In dieser Situation gilt es ganz besonders kühlen Kopf zu bewahren und mit Argumenten gegenzuhalten, wenn Politiker und Gewerkschafter nur um die aufgebrauchten eigenen Reihen zu befrieden, wieder einmal für die unsinnige Ausbildungsplatzabgabe kämpfen.

Fakt ist: Die ungünstige gesamtwirtschaftliche Situation seit 2001 kann nicht ohne Einfluss auf die Bereitstellung betrieblicher Ausbildungsplätze bleiben: Hohe Kosten und Steuerbelastungen, eingetrübte Ertragsperspektiven und in der Folge ein massiver Arbeitsplatzverlust im Handwerk, aber auch in den übrigen Teilen der Wirtschaft haben zu einem Rück-



Dieter Philipp*

* Dieter Philipp ist Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks.

gang der jeweils jährlich neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge von 631 000 im Jahr 1999 auf 560 000 im Jahr 2003 geführt.

Dass trotz eines insgesamt sehr schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfelds auch im Jahr 2003 560 000 neue Ausbildungsverträge abgeschlossen werden konnten, zeigt den unbestritten hohen Stellenwert, den die betriebliche Ausbildung für die Unternehmen in Deutschland hat. Dahinter steht natürlich auch die Sicherung des eigenen Fachkräftebedarfs. Das ist nicht nur legitim, das gehört geradezu zu den Stärken unseres dualen Systems der Berufsausbildung. Das Eigeninteresse der Betriebe für die Ausbildung sorgt nämlich für Praxishäufigkeit und dafür, dass marktgerecht ausgebildet wird.

Insbesondere mittelständische Unternehmen im Handwerk bilden jedoch deutlich über den eigenen Fachkräftebedarf hinaus aus. Das belegt ihr gesamtgesellschaftliches Verantwortungsbewusstsein für die berufliche Ausbildung der heranwachsenden Generation.

Trotz dieses umfänglichen Engagements der Unternehmen ist die Lage auf dem Ausbildungsmarkt in den vergangenen Jahren angespannt. Die tiefgreifenden Umbrüche und die unerwartet großen Probleme beim Aufbau neuer, leistungsfähiger Wirtschaftsstrukturen haben im Osten sogar dazu geführt, dass es trotz umfänglicher außerbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen fast in jedem Jahr einen deutlichen Nachfrageüberhang nach Ausbildungsplätzen gegeben hat.

Eine Ausbildungsabgabe, wie sie in Zeiten eines angespannten Ausbildungsstellenmarktes immer wieder gefordert wird, kann jedoch keinen Beitrag zur verstärkten betrieblichen Facharbeiterausbildung leisten. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung führt hierzu in aller Deutlichkeit aus: »Eine derartige Abgabe wirft mannigfaltige Probleme hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung auf, etwa was die adäquate Bemessungsgrundlage oder die Behandlung von Betrieben ohne Ausbildungsberechtigung angeht, und zu befürchten sind neben einer teuren Bürokratisierung der Ausbildung erhebliche Mitnahmeeffekte auf der einen und das Loskaufen vom Zwang zur Ausbildung auf der anderen Seite. Ein Mehr an Ausbildungsplätzen und eine Stärkung der Berufsausbildung werden dadurch nicht erreicht.«

Tatsächlich würde eine solche Abgabe angesichts der vom Sachverständigenrat skizzierten Probleme sogar zu weniger Ausbildungsplätzen führen, verbunden mit einem massiven Qualitätsverlust der beruflichen Ausbildung.

Denn eine Ausbildungsabgabe setzt eindimensional nur an einem vordergründigen, kurzfristigen Kostenkalkül an und

wird damit den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht; sie wäre eine Strafsteuer auch für Unternehmen, die gar nicht ausbilden oder die ihre Ausbildungsplätze nicht besetzen können; sie würde zusätzliche Bürokratisierung bewirken und hätte massive Fehllenkungswirkungen zur Folge.

Selbst die auf einzelne Branchen bezogenen und tarifvertraglich geregelten Umlagelösungen – etwa in der Bauwirtschaft – zeigen, dass die Zahl der Ausbildungsplätze keineswegs steigt. Im Gegenteil: Im Baugewerbe hat sich die Zahl der Auszubildenden seit 1995 von 100 000 auf 40 000 mehr als halbiert – und das bei dramatisch steigenden Kosten für die Betriebe (von anfänglich 0,5% der Bruttolohn- und -gehaltssumme auf derzeit 1,3%).

Die spezifischen Erträge, die den Unternehmen aus der Ausbildung erwachsen können, bleiben in der Diskussion oft unberücksichtigt. Natürlich führt die betriebliche Ausbildung in den Unternehmen zu Kosten: Nach aktuellen Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) beliefen sich die Bruttokosten im Durchschnitt aller Branchen im Jahr 2000 auf 16 535 €, von denen die Hälfte auf die Ausbildungsvergütung entfielen. Diesen Bruttokosten standen jedoch durch die Mitarbeit der Auszubildenden in den Unternehmen Erträge in Höhe von 7 730 € gegenüber. Die Nettokosten beliefen sich damit auf durchschnittlich 8 705 €.

Die betriebliche Ausbildung ist, wie sich aber bereits aus diesen Daten zeigt, eine Investition, die sich zumeist erst nach Beendigung der Ausbildung amortisieren kann: Ausbildungsbetriebe sparen Kosten für die andernfalls notwendige Rekrutierung qualifizierter Mitarbeiter. Diese Rekrutierungskosten werden in der Fachliteratur mit durchschnittlich 5 800 € beziffert. Zudem steigern im eigenen Unternehmen gutausgebildete Fachkräfte, die daher über hohe unternehmensspezifische Kenntnisse und Qualifikationen verfügen, den unternehmerischen Geschäftswert.

Nur dann, wenn diese spezifischen Ertragsfaktoren betrieblicher Ausbildung unberücksichtigt bleiben, kann der Eindruck entstehen, die betriebliche Ausbildung stelle grundsätzlich eine Belastung für die Unternehmen und damit insbesondere für mittelständische Unternehmen dar, die daher durch ein Umlagesystem zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben ausgeglichen werden muss.

Auch die betriebliche Ausbildung ist eine unternehmerische Investition. Bereits hieran wird die Widersinnigkeit einer Ausbildungsabgabe sofort augenscheinlich: Geradezu grotesk ist die Vorstellung, Unternehmen dadurch zu solchen Investitionen anzureizen zu können, dass man ihnen bei Unterlassung eine Strafsteuer auferlegt! Unternehmen investieren – auch in die Berufsausbildung – dann, wenn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und auch die Ertragsperspektiven stimmen. Eine Ausbildungsabgabe würde statt-

dessen sowohl die Rahmenbedingungen als auch die Ertragsperspektiven – weiter – verschlechtern.

Die in den vergangenen Jahren deutlich angestiegenen Insolvenzzahlen geben einen Hinweis darauf, wie viele Unternehmen nicht nur keinen zusätzlichen Personalbedarf haben, sondern in massiven wirtschaftlichen Problemen bis hin zu drohender Insolvenz stecken. Dass in Unternehmen in akuten wirtschaftlichen Problemen i.d.R. keine Ausbildungsplätze – mehr – angeboten werden, liegt auch im Interesse von Ausbildungsplatzbewerbern: Was nutzt es ihnen, ein Ausbildungsverhältnis in einem solchen Unternehmen zu beginnen, das absehbar nicht zu Ende geführt werden kann?

Ein weiterer Aspekt wird oft vergessen. Eine betriebliche Ausbildung im hier diskutierten – formalrechtlichen – Sinne ist nur dann möglich, wenn es eine entsprechende Ausbildungsordnung gibt. Trotz vieler neuer Berufsbilder gibt es weiterhin eine Vielzahl von Tätigkeiten, für die in den Unternehmen zwar Fertigkeiten und Kenntnisse vermittelt werden können, die jedoch im Sinne des Berufsbildungsgesetzes nicht als Berufsausbildung gewertet werden. Ein Unternehmen, das fachlich nur mit solchen Tätigkeiten befasst ist, kann hierfür dann auch keine Ausbildungsplätze bereit stellen und müsste ggf. eine Ausbildungsabgabe zahlen.

Dazu kommt, dass viele angebotene Ausbildungsplätze nicht oder nur sehr mühsam besetzt werden können, weil Bewerber angesichts offenkundiger Wissens- und Kompetenzdefizite für eine betriebliche Ausbildung nicht geeignet sind. Auch das spezifische Nachfrageverhalten der Jugendlichen ist ein Problem: Auf der einen Seite gibt es einige wenige »Modeberufe«, bei denen es für die Unternehmen keinerlei Probleme gibt, diesbezügliche Ausbildungsplätze zu besetzen. Bei nicht im Trend liegenden Berufsausbildungen haben die Unternehmen gleichzeitig die größten Schwierigkeiten, hierfür überhaupt Bewerber zu finden.

Eine generelle Ausbildungsabgabe würde auch Unternehmen der drei letztgenannten Kategorien betreffen – das kann keiner wollen. Eine Vielzahl von Ausnahme- und Befreiungstatbeständen wären die Folge. Die ohnehin bürokratieintensive Sonderabgabe würde auf diese Weise noch verwaltungsaufwendiger.

Die Ausbildungsabgabe wäre als Sonderabgabe im Übrigen an hohe verfassungsrechtliche Bedingungen geknüpft ist. Eine dieser Bedingungen lautet, dass es sich nicht um eine auf Dauer angelegte Abgabe handeln darf und dass ihre faktische Rechtfertigung regelmäßig überprüft werden muss. Sobald die spezifische Begründung für diese Abgabe nicht mehr gegeben ist, muss sie wieder abgeschafft werden.

Diese verfassungsrechtliche Grenze steht jedoch in krassm Widerspruch zu den verwaltungsspezifischen Vorausset-

zungen einer Ausbildungsabgabe: Die Erhebung dieser Abgabe wie auch die Verwendung des Mittelaufkommens erfordert eine eigene öffentliche Verwaltungsinstanz. Es ist schwerlich vorzustellen, dass immer jährlich darüber zu entscheiden ist, ob sie errichtet oder wieder aufgelöst wird – je nachdem, ob ein Ausbildungsplatzdefizit besteht oder nicht. Bürokratie erhält sich und vermehrt sich – wer anderes behauptet, ist ein Schwindler.

Das duale System der Berufsausbildung in Deutschland steht deshalb für Qualität, weil die Ausbildung direkt in der betrieblichen Praxis statt findet. Diese betriebliche Praxis kann in außerbetrieblichen Ausbildungszentren allenfalls ansatzweise nachempfunden werden. Damit würde also eine wichtige Erfahrungs- und Lerndimension für die Auszubildenden verloren gehen. Auch die Einbeziehung von Betriebspraktika könnte diesen Mangel nicht ausgleichen.

Die enge Verzahnung zwischen betrieblicher Ausbildung und Arbeitsmarkt hat in Deutschland auch zu einer verhältnismäßig geringen Jugendarbeitslosigkeit beigetragen. In anderen europäischen Nachbarländern mit staatlichen Ausbildungssystemen ist die Jugendarbeitslosigkeit weitaus höher, zum Teil sogar doppelt so hoch. Würden sich die Betriebe in Folge der Ausbildungsplatzumlage vermehrt aus der Ausbildung zurückziehen, ginge ein weiterer Vorteil der dualen Ausbildung, die Verzahnung mit dem Arbeitsmarkt, verloren. Der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit wäre damit eine weitere unmittelbare Konsequenz aus der Einführung einer Ausbildungsabgabe.

Tatsächlich gilt es politisch ein ganz anderes Problem anzugehen: Was geschieht mit den rund 90 000 Jugendlichen, die alljährlich die Schule verlassen, ohne für eine Berufsausbildung gerüstet zu sein? Dieses Problem der schulischen Ausbildung kann nicht auf die Betriebe verlagert werden. Es sollte auch endlich Schluss damit sein, diese Zahlen als Speerspitze im ideologischen Kampf gegen die Arbeitgeber einzusetzen. Hier entsteht ein gesellschaftliches Problem, das nur gemeinsam gelöst werden kann.

Das Handwerk hat stets auch Jugendlichen die Hand gereicht, die eher praktisch begabt sind. Dies wollen wir auch weiterhin tun und verdienen hier die Unterstützung von Politik und Tarifpartnern, etwa was neue Ausbildungsordnungen angeht, die ihr Schwergewicht auf die Praxis legen.

Die Argumente noch einmal in Stichworten:

Eine Ausbildungsabgabe würde dazu führen,

- dass das Angebot an Ausbildungsplätzen zu Lasten der Jugendlichen zurückgehen und dass die hohe Qualität der Berufsausbildung in Deutschland Schaden nehmen würde.

- Eine Ausbildungsabgabe würde eindimensional nur an einem vordergründigen, kurzfristigen Kostenkalkül ansetzen und damit den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht.
- Eine Ausbildungsabgabe würde zu prozyklischer, zusätzlicher Kostenbelastung der Wirtschaft führen: Leiden die Unternehmen unter wirtschaftlichen Problemen, kann dies nicht ohne Folgen für ihre Möglichkeit bleiben, Ausbildungsplätze bereit zu stellen. Der Logik einer Ausbildungsabgabe zufolge müssten sie deswegen dann jedoch eine zusätzliche Strafsteuer bezahlen.
- Eine Ausbildungsabgabe würde auch diejenigen Unternehmen mit zusätzlichen Kosten belasten, die z.B. die von ihnen angebotenen Ausbildungsplätze nicht besetzen können, weil sie keine geeigneten Auszubildenden finden.
- Eine Ausbildungsabgabe wäre mittelstandsfeindlich, nicht zuletzt, weil kleine und mittlere Unternehmen in besonderem Maße mit zusätzlichem administrativem Aufwand belastet würden.
- Eine Ausbildungsabgabe würde zu zusätzlicher Bürokratisierung führen, da kostenträchtige Verwaltungskapazitäten aufgebaut und zahlreiche Ausnahmetatbestände berücksichtigt werden müssten.
- Eine Ausbildungsabgabe hätte massive Fehllenkungswirkungen zur Folge, da die öffentliche Hand massiv in die Struktur des Ausbildungsplatzangebotes eingreifen würde, die damit ihren unmittelbaren Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt verlieren würde.
- Eine Ausbildungsabgabe könnte nicht so ausgestaltet werden, dass die intendierten Lenkungswirkungen tatsächlich einsetzen könnten.

Es wäre schwer vorstellbar, dass eine auf einem so brüchigen Fundament erhobene Sonderabgabe einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten könnte. Aus diesen Gründen wendet sich das Handwerk – gemeinsam übrigens mit den in der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand zusammenarbeitenden Verbänden, die 1,6 Mill. Betriebe und 12,5 Mill. Beschäftigte repräsentieren, mit allem Nachdruck gegen das Vorhaben der Bundestagsfraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, ein Ausbildungsabgaben-Gesetz auf den Weg zu bringen.



Dorothea Alewell*

Deregulierung statt weiterer Regulierung: Rückzahlungsklauseln statt Ausbildungsplatzabgaben

Ausgangspunkt: Internalisierung externer Effekte als Auslöser der Unterinvestitionen

In der derzeit laufenden intensiven Auseinandersetzung um Höhe und Struktur des Ausbildungsplatzangebotes und dessen Zusammenhang mit der Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung wird wieder einmal beabsichtigt, eine Ausbildungsplatzabgabe einzuführen. Neben diversen Zielen – wie der Förderung innovativer Modellvorhaben, der regionale Ausgleich der für die Ausbildung zur Verfügung stehenden Mittel oder die Anhebung der Qualität der Berufsausbildung insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben – tauchen an zentraler Stelle häufig zwei Argumente auf:

Erstens wird gefordert, dass das Finanzierungssystem ein regional und fachlich auswahlfähiges Angebot an Ausbildungsplätzen von 112,5% der Nachfrage sichern solle. Diese Vorstellung läuft darauf hinaus, das betriebliche Ausbildungsplatzangebot im dualen System jeweils auf der Höhe der Nachfrage künstlich festzuschreiben und damit also – unabhängig vom zukünftigen betrieblichen Qualifikationsbedarf und seiner Struktur sowie den Kosten- und Ertragsstrukturen der Ausbildung – an demographischen Größen zu orientieren. Damit kann man, wenn überhaupt, bestenfalls sicherstellen, dass Schulabgänger eine Ausbildung erhalten, nicht aber, dass später auch für die so ausgebildeten Personen Bedarf am Arbeitsmarkt besteht. Diese offensichtlich unvernünftige Forderung wird hier nicht weiter diskutiert.

Zweitens wird jedoch argumentiert, dass einige Betriebe ausgebildete Fachkräfte auf Kosten von Ausbildungsbe-

* Prof. Dr. Dorothea Alewell ist Inhaberin des Lehrstuhls für ABWL, insbesondere Personalwirtschaft und Organisation, an der Universität Jena.

trieben in einem Umfang einsetzen, der ihrem eigenen Ausbildungsanteil nicht entspricht. Dies werde durch das einzelbetriebliche Finanzierungssystem möglich, in welchem nur ausbildende Betriebe Ausbildungskosten tragen, und zwar unabhängig davon, wer später ausgebildete Fachkräfte nutzt. Dadurch träten »ungleiche Lastenverteilungen« auf, welche die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen insgesamt senkten. Aus ökonomischer Sicht ist hiermit die *mangelnde Internalisierung externer Effekte mit der Folge einer Unterinvestition* angesprochen: Der ausbildende Betrieb trägt Nettokosten der betrieblichen Ausbildung, kann sich aber das resultierende Humankapital nicht aneignen, weil er im Lohnwettbewerb um generelles Humankapital bei Zahlung von Grenzproduktivitätslöhnen aufgrund der Übernahme der Ausbildungskosten gegenüber nicht ausbildenden Betrieben unterliegt. Bei Abwerbung durch andere Betriebe entsteht bei diesen ein nicht internalisierter positiver externer Effekt, dessen Antizipation bei den potentiellen Ausbildungsbetrieben zum Unterlassen der Ausbildung führt. Im Folgenden wird untersucht, ob die Ausbildungsplatzabgabe im Vergleich zu einem anderen Instrument ein geeignetes Instrument zur Internalisierung dieses externen Effektes darstellt.

Die Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Internalisierung externer Effekte

Ein Finanzierungssystem, welches externe Effekte internalisieren und damit Unterinvestition in Berufsausbildung verhindern soll, muss u.a. operationalisieren, wie viel ein Betrieb zur Deckung des eigenen Fachkräftebedarfs ausbilden müsste (Soll-Ausbildungsleistung), wie viel er tatsächlich ausbildet (Ist-Ausbildungsleistung), welche Zahlungsströme durch positive und negative Differenzen dieser beiden Größen ausgelöst werden sollen und ob überhaupt positive Nettokosten der Ausbildung bestehen.

Diese Festlegungen bzw. Erfassungen sind extrem transaktionskostenträchtig und von einer zentralen Institution nicht exakt und ohne neue Verzerrungen durchzuführen. Schon die Bestimmung der Soll-Ausbildungsleistung der einzelnen Betriebe ist ein schwieriges Unterfangen. Viele Unternehmen betreiben allenfalls eine kurzfristige Personalplanung und verzichten – offenbar aufgrund der Unsicherheit der Umwelt und der eigenen Produktionspläne sowie des wahrgenommenen Defizits an leistungsfähigen Planungsmethoden – auf die systematische Bestimmung des mittelfristigen Fachkräftebedarfs. Zudem kann je nach betrieblicher Personalstrategie die Zahl der zukünftig benötigten Fachkräfte nicht immer direkt in die Zahl der Auszubildenden übersetzt werden. Beispielsweise können Betriebe die Ausbildungsphase als »verlängerte Probezeit« mit extensiven Möglichkeiten zur Erprobung der Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer, insbesondere auch ihrer Fähigkeiten zum Erwerb neu-

er Qualifikationsbestandteile¹, nutzen. Nach der Ausbildungsphase kann eine Bestenselektion vorgenommen werden, welche aufgrund der befristeten Ausbildungsverträge weder mit Kündigungskosten belastet ist noch im Konflikt zu langfristigen Beschäftigungszusagen in anderen Segmenten des betrieblichen Beschäftigungssystems stehen muss. Zudem gibt es je nach betrieblicher Arbeitsorganisation und Ausbildungsberuf Unterschiede in der Höhe der Ausbildungserträge und -kosten. Bei positiven Nettoerträgen der Ausbildung kann die Ausbildung über den eigenen Fachkräftebedarf hinaus über das Motiv begründet werden, mit den Auszubildenden günstige Arbeitskräfte im Betrieb zu beschäftigen (vgl. Neubäumer 1991, 13). In solchen Fällen ist eine Ausbildung über den Fachkräftebedarf ein systematisches Ergebnis der betrieblichen Personalstrategien und kein zu korrigierendes Marktergebnis eines einzelbetrieblichen Finanzierungssystems.

Die Alternative zur einzelbetrieblichen Festlegung der Soll-Ausbildungsleistung, nämlich z.B. allen Betrieben einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtbelegschaft als Soll-Ausbildungsleistung vorzuschreiben, wird den Unterschieden in den betrieblichen Qualifikationsstrukturen und dem daraus resultierenden Fachkräftebedarf, den unterschiedlich hohen Ausbildungskosten sowie den unterschiedlich gewichteten Selektions- und Erprobungsinteressen verschiedener Betriebe nicht gerecht und verursacht daher neue Verzerrungen zwischen Betrieben. Ähnliche Probleme treten bei der Erfassung der Ist-Ausbildungsleistung von Betrieben sowie den Nettokosten der betrieblichen Ausbildung auf; sie sollen jedoch aus Platzgründen nicht weiter thematisiert werden.²

Schließlich muss festgelegt werden, wie die Mittel aus der Abgabe verwendet werden sollen. In den verschiedenen Vorschlägen steht in der Regel der Zukauf von betrieblichen Ausbildungsplätzen vor Ausbildungsplätzen in Verbänden oder außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen an erster Stelle. Teilweise wird gefordert, die Ausbildungsplätze insbesondere bei solchen Unternehmen zu kaufen, die ihre Soll-Ausbildungsleistung in der Vergangenheit erbracht haben, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Ob hierdurch jedoch in den jeweiligen Bereichen – gemessen an den jeweiligen betrieblichen Grenzerträgen und Grenzkosten – Überinvestitionen ausgelöst werden und wie bei dieser Vorgehensweise eine Abstimmung zwischen der Struktur des Ausbildungsplatzangebotes und des späteren Fachkräftebedarfs der Betriebe vorgenommen werden kann, wird nicht hinterfragt. Ein zentrales Problem besteht auch darin, dass die Behandlung bzw. der Ausgleich der Ausbildungsleistungen von solchen Betrieben, die bei positiven Nettokosten regelmäßig über ihren eigenen Fachkräftebedarf hinaus ausbilden

¹ Vgl. zu diesem Argument auch Sadowski (1980), Harhoff und Kane (1997) sowie Acemoglu und Pischke (1998).

² Vgl. aber die diversen Stellungnahmen zur Ausbildungsplatzabgabe, z.B. DIHK (2004).

oder aber regelmäßig Fachkräfte an andere Betriebe durch Abwerbung abgeben müssen, im Vergleich zu den Abgaben von Betrieben, die unter ihrem eigenen Fachkräftebedarf ausbilden, in den Vorschlägen bisher nicht ausführlich berücksichtigt wurde. Gerade die Kompensation dieser Ausbildungsleistungen würde aber für die Internalisierung der externen Effekte eine wichtige Rolle spielen.

Fasst man diese Überlegungen zusammen, so ergibt sich, dass externe Effekte über eine Ausbildungsplatzabgabe nicht genau genug und nur unter sehr hohen Transaktionskosten internalisiert werden können. Es gibt jedoch ein leistungsfähigeres, bisher auf politischer Ebene kaum diskutiertes Instrument³, um dieses Ziel zu erreichen, nämlich die Zulassung von Rückzahlungsklauseln in der betrieblichen Berufsausbildung.

Rückzahlungsklauseln als besseres Instrument zur Internalisierung externer Effekte

Im Kontext der betrieblichen Ausbildung sind Rückzahlungsklauseln Vertragsbestandteile in einem Ausbildungsvertrag, nach denen der Auszubildende zunächst vom Arbeitgeber getragene Ausbildungskosten dann an den Arbeitgeber ganz oder anteilig zurückzuzahlen hat, wenn er innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach Abschluss der Bildungsmaßnahme das Unternehmen des Arbeitgebers auf eigenen Wunsch hin verlässt. Diese Klauseln ordnen die Kosten einer Humankapitalinvestition bei einem gegen den Willen des ausbildenden Arbeitgebers zustande kommenden Arbeitgeberwechsel immer genau dem Arbeitsverhältnis zu, in welchem auch deren Erträge anfallen (können). Da sie nur bei einer arbeitnehmerseitigen Abwanderungsentscheidung greifen, nicht aber, wenn der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis auflöst bzw. keine Weiterbeschäftigung anbietet, zielen sie genau auf den Poaching-Fall, in dem andere Unternehmen ausgebildete Arbeitnehmer aus den Ausbildungsbetrieben abwerben, indem sie ihnen attraktivere Arbeitsbedingungen bieten. Unter einer Rückzahlungsklausel wird die Abwanderung des Arbeitnehmers nur dann zustande kommen, wenn das Konkurrenzangebot auch unter Berücksichtigung der zum Abwanderungszeitpunkt noch nicht amortisierten Ausbildungskosten attraktiv ist. In diesem Fall bestehen offensichtlich in dem abwerbenden Unternehmen lohnendere Einsatzmöglichkeiten für den Ausgebildeten, so dass der Wechsel des Arbeitnehmers in das andere Unternehmen effizient ist. Rückzahlungsklauseln greifen somit dann und nur dann, wenn nach einer generellen Ausbildungsinvestition ein positiver externer Effekt und Internalisierungsbedarf besteht.

Rückzahlungsklauseln führen dazu, dass Arbeitgeber, die nicht selbst ausgebildete Fachkräfte innerhalb des Amorti-

sationszeitraums der Ausbildungsmaßnahme einstellen, mit der potentiellen Rückzahlungsverpflichtung des ausgebildeten Arbeitnehmers konfrontiert werden. Sie können entweder eine direkte Kostenerstattung an den ausbildenden Arbeitgeber leisten oder aber das gesamte Vertragsangebot so attraktiv gestalten, dass der Arbeitnehmer die Kostenerstattung daraus leisten kann. Durch eine Rückzahlungsklausel wird somit keineswegs automatisch eine Übertragung von Ausbildungskosten auf den Arbeitnehmer verursacht, weil die Verpflichtung zur Rückzahlung der Kosten in den Vertragsverhandlungen mit dem neuen Arbeitgeber eine Rolle spielt.

Rückzahlungsklauseln internalisieren externe Effekte viel genauer als eine Ausbildungsplatzabgabe und lösen deutlich geringere Transaktionskosten aus: Eine zentrale Institution wird zur Umsetzung des Vorschlages nicht benötigt. Die Klauseln setzen direkt an den Wanderungsbewegungen der Ausbildungsabsolventen zwischen Betrieben an. Sie greifen im Wesentlichen dann, wenn tatsächlich ein zu internalisierender externer Effekt entsteht: Abwanderungen, die ohne ein Weiterbeschäftigungsangebot der Ausbildungsbetriebe erfolgen und z.B. auf Selektionsstrategien der Betriebe oder Einsatz der Auszubildenden als günstige Arbeitskräfte zurückzuführen sind, bleiben unberührt. Eine transaktionskostenträchtige Bestimmung der Soll- und Ist-Ausbildungsleistungen von Betrieben wird nicht notwendig. Schließlich wird die Kompensation der Betriebe, welche die Abwerbung von Ausbildungsabsolventen zu beklagen haben, zugleich mit der Rückzahlung geregelt.

Die Ausgestaltung von Rückzahlungsklauseln kann jedoch im Detail sehr unterschiedlich erfolgen und damit auch sehr unterschiedliche Wirkungen haben. Insbesondere ist die Ausgestaltung der Tatbestände, die eine Rückzahlungspflicht wirksam auslösen können, die Ausgestaltung des Zeitraums, über den nach dem Abschluss der Ausbildung die Rückzahlungspflicht ausgelöst werden kann, sowie die Ausgestaltung von Obergrenzen für die Höhe zulässiger Rückzahlungsbeträge sorgfältig zu bedenken. Vorschläge hierzu sowie eine ausführliche Diskussion der möglichen Wirkungen haben wir bereits vor einigen Jahren vorgelegt (vgl. Alewell und Richter 1999; 2000).

Die Verwendung von Rückzahlungsklauseln in der Berufsausbildung ist derzeit nach § 5 des Berufsbildungsgesetzes unzulässig. Der juristische Zweck dieser Norm ist der Schutz der Entschlussfreiheit der Ausgebildeten. Sie sollen nach Abschluss der Ausbildung ohne finanzielle Belastung frei über ihre berufliche Zukunft entscheiden können (vgl. Schlachter 1998, 619). Aus ökonomischer Sicht ist es jedoch fraglich, ob dieser Schutzzweck erreicht wird. Soweit erstens diese Norm dazu beiträgt, dass aufgrund der mangelnden Internalisierung externer Effekte eine arbeitgeberseitige Unterinvestition auftritt, wird der Schutz der Entschlussfreiheit der Ausbildungsabsolventen mit einer Einschränkung der Ent-

³ Vgl. aber aus der wissenschaftlichen Literatur Alewell und Richter (1999; 2000) mit weiteren Angaben.

schlussfreiheit der Ausbildungsplatzsuchenden erkaufte. Zweitens stellt sich auch innerhalb der juristischen Überlegungen die Frage, ob eine zu verhindernde Einschränkung der Entschlussfreiheit überhaupt auftritt: Die Rückzahlungsklausel schränkt die Entschlussfreiheit nicht per Verbot ein, sondern ordnet den Entscheidungen der ausgebildeten Fachkräfte über den Einsatz ihres neu entstandenen Humankapitals die Kosten der Humankapitalinvestition zu und vervollständigt somit nur das Entscheidungskalkül.

Fazit: Änderung des BBiG

Hinsichtlich der Internalisierungsmöglichkeiten für externe Effekte sollte statt der Einführung einer Arbeitsplatzabgabe die Zulässigkeit der Vereinbarung von Rückzahlungsklauseln im BBiG geregelt werden. Dabei sollte der Gesetzgeber ein höchstmögliches Maß an Rechtssicherheit gewährleisten. Die Rechtsprechung zu Rückzahlungsklauseln nach Weiterbildungsmaßnahmen zeigt nämlich, dass die juristische Abwägung zwischen dem Grundrecht des Arbeitgebers an seinem Eigentum, hier der Humankapitalinvestition, und dem Grundrecht des Arbeitnehmers auf freie Berufswahl zu schwer prognostizierbaren Ergebnissen der Gerichtsprozesse führt (vgl. Hanau und Stoffels 1992, 52). Sind jedoch die Rückzahlungen bzw. die Durchsetzung eines Rückzahlungsanspruches vor Gericht unsicher und mit Kosten belastet, so werden externe Effekte nicht vollständig internalisiert, was wiederum zu Unterinvestitionen beitragen kann.

Literatur

- Acemoglu, D. und J.-S. Pischke (1998), »Why Do Firms Train? Theory and Evidence«, *The Quarterly Journal of Economics* (February), 79–119.
- Alewell, D. und J. Richter (1999), »Die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung in der Diskussion – Ausbildungsplatzabgaben versus Rückzahlungsklauseln«, in D. Beer, B. Frick und W. Sesselmeier (1999), *Die wirtschaftlichen Folgen von Aus- und Weiterbildung*, München, 43–68.
- Alewell, D. und J. Richter (2000), »Die Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Internalisierung externer Effekte. Kritische Bestandsaufnahme und Entwicklung eines alternativen Lösungsansatzes«, in R. von Weizsäcker (2000), *Bildung und Beschäftigung*, Berlin, 139–178.
- Dietrich, H., S. Koch und M. Stops (2004), »Ausbildung muss sich lohnen – auch für die Betriebe«, *IAB-Kurzbericht* (6).
- DIHK (2004), *Für Ausbildungsplätze – gegen Ausbildungsplatzabgaben*, Berlin.
- Hanau, P. und M. Stoffels (1992), *Beteiligung von Arbeitnehmern an den Kosten der beruflichen Fortbildung: Zulässigkeit und Grenzen; dargestellt am Beispiel der Flugkapitäne*, Stuttgart.
- Harhoff, D. und T.J. Kane (1997), »Is the German Apprenticeship System a Panacea for the U.S. Labour Market?«, *Journal of Population Economics* 10, 171–196.
- Sadowski, D. (1980), *Berufliche Bildung und betriebliches Bildungsbudget*, Stuttgart.
- Schlachter, M. (1998), »Berufsbildungsgesetz«, in T. Dieterich, P. Hanau und G. Schaub (Hrsg.), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*, München, 614–649.



Michael Knipper*

Die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe wäre bildungs- und sozialpolitisch verfehlt

Brauchen wir die Ausbildungsplatzabgabe? Alle Jahre wieder und diesmal im Frühling beschäftigt sich die deutsche Politik auf allen Ebenen mit Symbolthemen: Vermögen- und Erbschaftsteuer, Ladenschluss, Tempolimit auf Autobahnen, um nur einige zu nennen. Diesmal geht es um das Thema Ausbildungsplatzabgabe. Ideologen und Weltverbesserer sind wieder einmal angetreten, »Gutes zu tun« und dabei gleichzeitig die eigenen Reihen hinter sich zu scharen. Die Ausbildungsplatzabgabe, so heißt es, sei ein Beitrag für ein Mehr an Ausbildung und damit für mehr Gerechtigkeit. Sie nütze dem Standort Deutschland.

Wenn man das Für und Wider der Ausbildungsplatzabgabe beleuchtet und dazu die in der Öffentlichkeit abgegebenen Stellungnahmen zusammenfasst, gewinnt man leicht den Eindruck, dass in Deutschland nur noch mit Symbolik Politik betrieben wird. Anstatt sich auf den bereits in wenigen Jahren zu erwartenden Wettbewerb um die besten Köpfe einzustellen, wird ein Instrument der Mangelverwaltung empfohlen.

Um es klar zu sagen: Wir brauchen keine Ausbildungsplatzabgabe. Im Gegenteil: Die Einführung einer gesetzlichen Ausbildungsplatzabgabe mit oder ohne Branchenlösungen wäre bildungs- und sozialpolitisch verfehlt. Sie wäre kontraproduktiv, weil sie das freiwillige Engagement vieler in keiner Weise berücksichtigten würde und im Gegenteil ein Großteil der vorhandenen Engagements in der Ausbildung gefährdete.

Die Bauwirtschaft hat seit Mitte der siebziger Jahre ein tarifvertraglich ausgestaltetes Ausbildungssystem. Dies hat

* RA Michael Knipper ist Hauptgeschäftsführer des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie.

gute Gründe in einem Wirtschaftszweig der »wandernden Fabriken« und in einer Branche mit überwiegend handwerklich organisierten Unternehmen. Die Ausbildung findet zu einem beachtlichen Teil in überbetrieblichen Ausbildungszentren statt. Ausbildungsvergütungen und Ausbildungskosten werden Unternehmen, die ausbilden, überwiegend erstattet. Es werden also diejenigen entlastet, die tatsächlich ausbilden.

Eine gesetzliche Ausbildungsplatzabgabe bestraft diejenigen, die nicht ausbilden. Der Fokus wird also dann auf die Frage gelenkt, bilde ich aus oder zahle ich die Strafsteuer »Ausbildungsplatzabgabe«. Die Frage, warum ich ausbilde und dass ich damit die Zukunft für das Unternehmen sichere, wird überhaupt nicht mehr gestellt. In der Bauwirtschaft, in der auch die Ausbildungsvergütungen traditionell hoch sind, wird über das tarifvertragliche Berufsbildungssystem ein Ausgleich zwischen den Unternehmen geschaffen, die ausbilden, und denjenigen, die nicht ausbilden. Im ersten, zweiten und dritten Ausbildungsjahr werden zehn, sechs bzw. eine Ausbildungsvergütung erstattet. Das System beruht auf einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag, damit alle Unternehmen der Branche erfasst werden (das zum Hinweis einzelner »Tarifrechtsexperten«, die die Abschaffung der Allgemeinverbindlicherklärung fordern). Zusätzlich werden Unterbringungskosten und Reisekosten im Rahmen der überbetrieblichen Ausbildung der Auszubildenden erstattet, wenn diese, um ein hohes Niveau der Ausbildung zu gewährleisten, in Ausbildungszentren große Teile ihrer Grundausbildung erhalten. Die Finanzierung erfolgt über die Verpflichtung aller Bauunternehmen, zurzeit 1,2% der Bruttolohnsumme als Beitrag für das Berufsbildungsverfahren an die Sozialkassen der Bauwirtschaft abzuführen, die die o.g. Erstattungen an die Bauunternehmen auf Nachweis vornimmt.

Wozu würde die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe führen?

Zunächst einmal würde ohne die Berücksichtigung von Branchenlösungen das bewährte System der Berufsbildung am Bau untergehen. Hier kann ich entschiedenem Widerstand aller drei Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft ankündigen. Denn das wäre ein weiteres Beispiel zum Thema »Subsidiarität fordern, Zentralisierung betreiben«. Sofern eine gesetzliche Ausbildungsplatzabgabe Platz für tarifliche Branchenlösungen ließe, wäre diese dennoch betroffen, denn natürlich würden die Unternehmen darauf schauen, welche Vor- und Nachteile die beiden Systeme nebeneinandergestellt bieten würden. Dieses müsste das tarifvertragliche bewährte System beispielsweise allein wegen eines unterschiedlichen Beitragssatzes teilweise in Frage stellen, was nicht gewollt sein kann. Auch wäre dieses ein ständiger Prozess, da die Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft den Bei-

trag jährlich anpassen, je nach dem erforderlichen Finanzierungsaufwand.

Zusammengefasst heißt das: Selbst bei der Ermöglichung von tarifvertraglichen Branchenlösungen führt eine Ausbildungsplatzabgabe notgedrungen zu der Gefahr, dass Bewährtes nicht mehr erhalten werden kann. Die Erfolgsgeschichte des Tarifmodells am Bau zeigt sich daran, dass trotz enormer Arbeitsplatzverluste seit Beginn der Baukrise im Jahre 1995 das Verhältnis zwischen Facharbeitern und Auszubildenden insoweit stabil ist, dass auf 100 Facharbeiter 10 Auszubildende kommen. Dieses ist im Vergleich zu anderen Branchen eine sehr hohe Ausbildungsquote, die trotz des starken Personalabbaus gehalten werden konnte. Daher appelliere ich an die Politik, die Finger von dem Symbolthema Ausbildungsplatzabgabe zu lassen.



Bernhard Nagel*



Roman Jaich**

Fonds für die Berufsausbildung

Ausgangspunkt: Unterinvestition und Fehlinvestitionen der Unternehmen

In den achtziger Jahren waren die privaten Unternehmen in den alten Bundesländern noch in der Lage, jährlich über 700 000 Ausbildungsplätze bereitzustellen. Im Jahre 2003 waren es in ganz Deutschland gerade einmal 560 000. Untersucht man die Ausbildungsquoten, zeigt sich, dass sich Betriebe aller Größenklassen aus der Ausbildung zurückziehen (vgl. BMBF 2003, 114). Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die Entwicklung der Ausbildungsquote (Zahl der Beschäftigten insgesamt im Verhältnis zur Zahl der Auszubildenden) betrachtet wird. Diese lag in den alten Bundesländern im Jahre 1990 bei 7,1%. Sie sank im Jahre 1998 auf 5,7% und im Jahre 1999 auf 5,6%, stieg im Jahre 2000 auf 5,75 leicht an und fiel im Jahre 2001 wieder auf 5,6%.¹ Kompensiert wird die mangelnde Bereitschaft der privaten Betriebe, in Ausbildung zu investieren, zumindest teilweise durch die öffentliche Hand. In den neuen Bundesländern werden über die Hälfte der Ausbildungsplätze staatlich subventioniert, oder die Ausbildung findet überhaupt in außerbetrieblichen Einrichtungen statt (vgl. von Bardeleben 2001, 78). Die Fehlentwicklung besteht gegenwärtig aber nicht nur darin, dass von Unternehmensseite aus gesellschaftlicher Sicht zu wenig in die berufliche Ausbildung investiert wird (Unterinvestition), sondern auch, dass »falsch« ausgebildet wird (Fehlinvestition), d.h., Ausbildungsplätze werden nicht in den Bereichen angeboten, in denen langfristig Fachar-

beiterbedarf besteht. Dies zeigen die Untersuchungen von Neubäumer für die neunziger Jahre (vgl. Neubäumer 1998, 103). Hieraus folgt einerseits ein Facharbeitermangel trotz umfangreicher Ausbildungsaktivitäten. Zum anderen werden aus gesamtgesellschaftlicher Sicht Ressourcen verschwendet, wenn in die Qualifikation der Arbeitnehmer investiert wird, aber kein Bedarf an diesen Qualifikationen besteht.²

Erklärung: Gefangenendilemma

Die mangelnde Ausbildungsbereitschaft der Betriebe kann spieltheoretisch als Gefangenendilemma erklärt werden.³ Vereinfacht wird dieses Spiel als Zwei-Personen-Modell konzipiert.⁴ Beide Betriebe verfügen über zwei Strategien, eine kooperative Strategie, d.h. ein Betrieb bildet aus, und eine defekte Strategie, d.h. ein Betrieb bildet nicht aus. Die Auszahlungen⁵, die aus den Strategien resultieren, werden in der folgenden Matrix dargestellt:

Berufsausbildung und Gefangenendilemma

		Betrieb 1	
		kooperative Strategie	defekte Strategie
Betrieb 2	kooperative Strategie	3, 3	4, 1
	defekte Strategie	1, 4	2, 2

Quelle: Darstellung der Autoren.

Bei den Zahlen in der Matrix handelt es sich um die Auszahlungen, die aus der jeweiligen Strategie, in Abhängigkeit vom Verhalten des jeweils Anderen, resultieren. Diese sind ordinalskaliert mit $4 > 3 > 2 > 1$.

* Prof. Dr. Bernhard Nagel lehrt an der Universität Kassel Wirtschaftsrecht.

** Dr. Roman Jaich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Expertenkommission »Lebenslanges Lernen« des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

¹ Vgl. BMBF (2003, 115). Diese Entwicklung ist in den neuen Bundesländern etwas günstiger. Sowohl die Ausbildungsbetriebsquote als auch die Ausbildungsquote ist von 1990 bis 1999 leicht angestiegen. Bis 2001 ist allerdings auch hier ein leichter Rückgang festzustellen.

² Nicht berücksichtigt wird hier das Problem der beruflichen Ausbildung in den Gesundheitsberufen, d.h. die Zahlung von Schulgeld. Hierfür muss eine gesonderte Lösung entwickelt werden, indem die öffentliche Hand diese Bereiche stärker fördert. Ist eine solche Lösung gefunden, lässt sich der Bereich in das Fondsmodell integrieren. Weiterhin wird hier nicht das Finanzierungsproblem des schulischen Teils der dualen Berufsausbildung diskutiert. Hierbei handelt es sich um ein »klassisches« Unterfinanzierungsproblem. Neue Finanzierungsmodelle können daher allenfalls marginale Verbesserungen bringen.

³ Vgl. allgemein zu spieltheoretischen Modellen Weise et al. (2002, 95 ff.); Alewell und Richter (1999) bezeichnen dies als Poaching-Effekt.

⁴ In der Realität steht natürlich eine große Anzahl von Betrieben vor der Alternative »ausbilden« oder »nicht ausbilden«. Würde man ein Modell mit mehreren Betrieben konzipieren, so wird dieses komplizierter; an den hier relevanten Aussagen ändert sich jedoch nichts. Darüber hinaus haben wir eine statische Betrachtungsweise gewählt. Der Vorteil besteht ebenfalls darin, dass die Argumentation einfacher nachzuvollziehen ist. Eine dynamische Betrachtungsweise ist dem Problem zwar angemessener, am prinzipiellen Ergebnis ändert sich jedoch nichts.

⁵ Mit Auszahlung wird in der Spieltheorie der Gewinn eines Spielers bezeichnet. Hier kann die Auszahlung als Unternehmensgewinn interpretiert werden.

Der Modellierung liegen die Annahmen zugrunde, dass erstens die langfristigen Erträge der Ausbildung größer sind als die Nettoteilkosten, da ansonsten für die Betriebe kein Anreiz besteht, auszubilden, und zweitens, dass die Erträge der defekten Strategie (nicht auszubilden) größer sind als die langfristigen Erträge.⁶

Wählen beide Betriebe die kooperative Strategie, so verursacht dies Ausbildungskosten in beiden Betrieben. Sie verfügen dann aber über den notwendigen Fachkräftebedarf (Auszahlung 3,3⁷ in Abbildung). Bildet Betrieb 1 aus, nicht jedoch Betrieb 2, so entstehen Ausbildungskosten in Betrieb 1, aber nicht in Betrieb 2. Werden die ausgebildeten Fachkräfte von Betrieb 2 abgeworben, so erhält Betrieb 2 die höchste Auszahlung (4), da ihm keine Ausbildungskosten, aber qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Demgegenüber erhält Betrieb 1 die schlechteste Auszahlung (1). Ihm entstehen Ausbildungskosten; er kann aber nicht von dem ausgebildeten Personal profitieren. Bildet Betrieb 2 aus, nicht jedoch Betrieb 1, so erhält Betrieb 1 die beste Auszahlung (4) und Betrieb 2 die schlechteste (1). Bilden beide Betriebe nicht aus, so vermeiden sie Ausbildungskosten, verfügen aber nicht über qualifiziertes Personal. Für beide resultiert die zweitschlechteste Auszahlung (Auszahlung 2,2 in Abbildung).

Die defekte Strategie (nicht auszubilden) ist für beide Betriebe die dominante Strategie. Unabhängig von der Strategie des Anderen resultiert immer eine höhere Auszahlung, wenn ein Betrieb defekt spielt: 4 statt 3, wenn der andere Betrieb ausbildet, und 2 statt 1, wenn der andere Betrieb nicht ausbildet. Verhalten sich beide Betriebe individuell rational, so resultiert ein Gleichgewicht, bei dem beide einen Anreiz haben, nicht auszubilden. Sie könnten sich aber besser stellen, wenn sie ausbilden würden: 3 statt 2.

Dieses Ergebnis dürfte insbesondere dann zu erwarten sein, wenn die Ausbildungsgänge weitgehend normiert und die erworbenen Qualifikationen gut dokumentiert sind, wie es bei der dualen Berufsausbildung in Deutschland der Fall ist. Hierdurch sinken die Abwanderungskosten der Arbeitnehmer; ein potentieller Arbeitgeber kann sich zu relativ geringen Informationskosten einen Überblick über die vorhandenen Fähigkeiten der Bewerber verschaffen.

Wenn dieses Modell eine adäquate Beschreibung der beruflichen Bildung darstellt, dann fragt sich, warum das duale System der Berufsausbildung über lange Jahre relativ gut funktioniert hat. Erklärt werden kann dies mit verschiedenen Ursachen: Verträge, Gesetze, informelle Normen, Mo-

ral, Vertrauen sowie kollektive Lösungen. Explizite Verträge und Gesetze scheiden aus. Es gibt sie nicht. Von besonderer Bedeutung dürfte die moralische Verpflichtung auszubilden gewesen sein. Weiterhin ist davon auszugehen, dass informelle Sanktionsmechanismen innerhalb der Kammern lange Zeit die defekte Strategie verhindern konnten. Veränderungen können sich ergeben, wenn der kurzfristige Unternehmenswert für eine Unternehmensleitung an Bedeutung gewinnt; die moralische Verpflichtung wird zurückgedrängt. Informelle Sanktionsmechanismen verlieren an Bedeutung, wenn gesellschaftliche Interaktionen anonymer werden.

Vergleich mit Systemen der dualen Berufsausbildung im Ausland

Die duale Berufsausbildung als dominante Form der Berufsausbildung besteht nicht nur in Deutschland. In Dänemark, Österreich und der Schweiz haben sich ähnliche Modelle herausgebildet. Die Finanzierung des schulischen Teils erfolgt hier durch die öffentliche Hand. Vorbildlich ist die Einführung einer weitgehenden Schulautonomie in Dänemark. Die Finanzierung des betrieblichen Teils erfolgt weitgehend durch die Betriebe. Auffällig ist die Schweiz, in der die betriebliche Ausbildung ausschließlich durch die Betriebe erfolgt, während in den anderen Ländern teilweise Zuschüsse der öffentlichen Hand bestehen. Vorbildlich ist wiederum die Fondsfinanzierung in Dänemark, welche die Ausbildungsbereitschaft erhöht. Das dänische System der Berufsausbildung, mit Berufsfeldern und einer Reduzierung auf wenige Berufe, ermöglicht eine schnelle und flexible Anpassung an veränderte Umweltbedingungen.

Die Berufsausbildungsumlage nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG)

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) von 1976 enthielt die Möglichkeit der finanziellen Förderung der beruflichen Bildung durch eine von den Arbeitgebern zu erhebende Abgabe (Umlage). Die Abgabe musste erhoben werden, wenn das Angebot an Ausbildungsplätzen in unterschiedlich definierten Referenzbezirken die Nachfrage um mindestens 12,5% überstieg. Mit Entscheidung vom 10. Dezember 1980 erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)⁸ das APIFG für mit dem Grundgesetz unvereinbar, weil es Verwaltungsverfahren regle und deshalb der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte. Obwohl die Finanzierungsregelung des APIFG vom BVerfG unbeanstandet geblieben war, wurde sie in dessen Nachfolgegesetz nicht mehr übernommen. Aufgrund des sich immer weiter verschlechternden Ausbildungsplatzangebots wird von der

⁶ Die zweite Annahme ist nicht zwingend erforderlich. Können die Ausbildungsbetriebe sich nicht sicher sein, die langfristigen Erträge aus der Ausbildung zu realisieren, so werden sie diese mit null bewerten.

⁷ Die erste Zahl gibt immer die Auszahlung für Betrieb 2, die zweite Zahl die Auszahlung für Betrieb 1 an.

⁸ NJW 81, 329.

Regierungskoalition seit Ende des Jahres 2003 wieder die Einführung einer Ausbildungsplatzumlage erwogen. Die Einzelheiten sind noch nicht geklärt.

Problematisch ist, dass an erster Stelle der Zukauf von betrieblichen Ausbildungsplätzen, von Ausbildungsplätzen in Verbänden oder außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen steht. Fraglich ist, ob die hierdurch induzierte Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen zu einer gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverbesserung führt. Einerseits ist denkbar, dass hierdurch Überinvestitionen ausgelöst werden. Andererseits ist unklar, ob das zusätzliche Ausbildungsplatzangebot in den gesellschaftlich wünschenswerten Bereichen geschaffen wird, die qualifizierte Beschäftigungen für die Ausgebildeten ermöglicht. Zusätzliche Ausbildungsplätze würden dort geschaffen, wo es für Betriebe günstiger ist auszubilden, als eine Abgabe zu leisten. Dies ist nicht notwendig in den Branchen gegeben, die zukünftig einen hohen Facharbeiterbedarf haben.⁹

Zudem handelt es sich bei der Berufsausbildungsumlage um ein relativ verwaltungsintensives Instrument. Es müssen Ausbildungsplatzdefizit und Betriebe, die zu wenig ausbilden, ermittelt werden und dies gegebenenfalls unter Berücksichtigung regionenspezifischer Besonderheiten. Weiterhin greift eine Umlage immer erst ex post, d.h. wenn bereits zu wenig Ausbildungsplätze bereitgestellt werden. Sie kann daher allenfalls zeitverzögert wirken.

Eine Berufsausbildungsumlage, die alle Betriebe mit einer Abgabe belegt, welche nicht oder in zu geringem Umfang ausbilden, kann voraussichtlich das Ausbildungsangebot erhöhen. Die Grenzbetriebe, die bisher nicht ausbilden, sind bereit auszubilden, weil dies für sie vergleichsweise günstiger wird. Es werden jedoch keine zusätzlichen Anreize geschaffen, in den Bereichen auszubilden, in denen zukünftig Fachkräfte benötigt werden. Eine Berufsausbildungsumlage stellt daher allenfalls eine Second-Best-Lösung dar, die hohe Transaktionskosten verursacht, zeitverzögert wirkt und daher nur eingeschränkt in der Lage ist, die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen.

Ein Fondsmodell

Zum einen ziehen sich die privaten Unternehmen aus der Finanzierung der beruflichen Ausbildung zurück, d.h. sie bilden zu wenig aus. Zum anderen bilden die Unternehmen nicht gemäß den gesellschaftlichen Bedürfnissen aus. Es gibt Branchen, die über den Bedarf hinaus ausbilden, da die

⁹ Bei Vorschlägen, bei denen die branchenspezifischen Ausbildungskosten bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden, ist das Problem etwas entschärft. Es bleibt aber auch hier das Problem bestehen, dass innerhalb einer Branche kostengünstige Ausbildungsplätze geschaffen werden, die keine zukunftsfähigen Qualifikationen schaffen.

Ausbildungskosten relativ gering sind und die Auszubildenden bereits während der Ausbildung einen Nettoertrag für den Betrieb erwirtschaften. Es gibt Branchen, die unter Bedarf ausbilden, da die Ausbildungskosten höher sind als die kurzfristigen Erträge, welche die Auszubildenden für die Betriebe erwirtschaften.

Eine Lösung für diese beiden Probleme kann der Übergang von einer individuellen Ausbildungsfinanzierung zu einer kollektiven Finanzierung durch Fonds darstellen.¹⁰ Es sind unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar, die sich nach Zentralisierungsgrad und Gruppierungskriterien unterscheiden lassen (vgl. Timmermann 2000). Zentralfonds belegen alle Unternehmen unabhängig von der Branche oder Region mit einer Abgabe und finanzieren damit vollständig oder teilweise die Ausbildung in den Betrieben und die überbetrieblichen Einrichtungen. Bei Partialfonds werden unterschiedliche Fonds für verschiedene Ausbildungsbereiche, Berufsgruppen oder Regionen eingerichtet. Mit den Fonds ist es möglich, eine einheitliche Finanzierung für die berufliche Erstausbildung zu realisieren.

Fonds können dazu führen, dass das Angebot an Ausbildungsplätzen am zukünftigen Bedarf orientiert ist und nicht an den kurzfristigen Kosten der Betriebe, da jeder Betrieb die Kosten der Ausbildung unabhängig von seinem tatsächlichen Ausbildungsverhalten tragen muss. Bildet der Betrieb nicht aus, so muss er in den Berufsbildungsfonds einzahlen; bildet er aus, so zahlt er entweder weniger in den Fonds ein, oder er erhält die Ausbildungskosten aus dem Fonds erstattet.¹¹

Fonds können auch zur Lösung des Problems beitragen, dass in einigen Branchen zu viel und in anderen Branchen zu wenig ausgebildet wird. Wie oben beschrieben, resultiert das Problem aus hohen Ausbildungskosten in einigen Branchen, die eine Gefangenendilemma-Situation auslösen können. Die Betriebe, die nicht ausbilden, werben Facharbeiter aus den Betrieben ab, die diese ausgebildet haben. Da es sich bei Fonds um eine kollektive Finanzierungsform handelt, entsteht das Gefangenendilemma nicht. Berufsausbildungsfonds stellen daher aus theoretischer Sicht eine bessere Lösung als die Berufsausbildungsumlage dar; sie lösen die Probleme »zu wenig Ausbildung« und »Fehl-ausbildung«, während die Berufsausbildungsumlage nur das

¹⁰ Die Einführung von Fonds zur Finanzierung der Berufsausbildung wurde in Deutschland bereits von der Edding-Kommission im Jahre 1977 empfohlen. Eine begriffliche Unterscheidung zwischen Fonds und Umlagen könnte wie folgt lauten: Umlagen können als kollektive Erhebungsform der finanziellen Mittel bezeichnet werden und Fonds als die Verwaltungseinheiten für diese Mittel. Der Unterschied zu den oben beschriebenen Umlagefinanzierungsmodellen besteht darin, dass bei den Fonds eine Umlage nicht nur dann erhoben wird, wenn festgestellt wird, dass zu wenig ausgebildet wird, sondern die Unternehmen generell verpflichtet sind, in einen Fonds einzuzahlen. Gegebenenfalls könnten sie getätigte Bildungsinvestitionen gegen rechnen.

¹¹ Dies ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Fonds.

Problem »zu wenig Ausbildung« lösen kann, dies allerdings nur unter idealen Bedingungen, d.h. die Arbeitgeber verhalten sich rational¹² und verfügen über die relevanten Informationen, um den zukünftigen Fachkräftebedarf korrekt zu ermitteln. Sind diese Bedingungen nicht gegeben, kann eine staatliche Beteiligung an den Fonds der öffentlichen Hand Einflussmöglichkeiten eröffnen, um einer gesellschaftlich unerwünschten Fehlentwicklung entgegenzuwirken.

Bestehende tarifvertragliche Fonds in Deutschland

Fonds zur Finanzierung der beruflichen Erstausbildung bestehen in Deutschland auf tarifvertraglicher Basis in den Branchen Baugewerbe, Steinmetz- und Steinhauerhandwerk, Dachdeckerhandwerk sowie Gerüstbaugewerbe (vgl. Hummelsheim und Timmermann 1999, 34 ff.). Solche tarifvertraglichen Regelungen sind in der Regel vor dem Hintergrund spezifischer Rahmenbedingungen zustande gekommen. So beträgt die durchschnittliche Dauer der überbetrieblichen Ausbildung über alle Wirtschaftsbereiche sechs bis sieben Wochen. Die Ausbildungsordnungen im Baugewerbe sehen dagegen einen überbetrieblichen Ausbildungsanteil von 31 bis 37 Wochen vor, davon allein im ersten Ausbildungsjahr 16 bis 20 Wochen. Unter diesen Bedingungen finden sich kaum Betriebe bereit, Auszubildende einzustellen und die damit verbundenen hohen Kosten individuell zu übernehmen. Von Bedeutung für die Entstehung der Fondslösung dürfte auch die Überschaubarkeit der Branchen sein. Je größer und heterogener eine Branche, um so unwahrscheinlicher ist es, dass eine für alle Betroffenen positive Regelung auf freiwilliger Basis zustande kommt.

Die Finanzierung erfolgt in der Regel, indem ein bestimmter Prozentsatz der Bruttolohn- und Gehaltssumme als Umlage an die Fonds abgeführt wird und diese die Ausbildungskosten tragen.

Kombinationstherapie: Tarifverträge und gesetzliche Auffanglösung

Wir halten ein Fondsmodell für geeignet, die beiden oben angesprochenen Probleme der beruflichen Ausbildung (zu wenig Ausbildung und Fehl Ausbildung) zu korrigieren.¹³ Sinnvoll erscheint uns, dass der Staat eine gesetzliche Verpflichtung für die Tarifparteien schafft, Fonds für die Berufsausbildung einzurichten. Können sich die Tarifparteien nicht

einigen, sollte eine gesetzliche Auffanglösung greifen. Durch diese Regelungen werden die Tarifparteien angeregt, eine auf die spezifischen Bedürfnisse der Branche zugeschnittene Ausgestaltung, die gesetzlichen Mindestanforderungen entspricht, auszuhandeln. Die gesetzliche Auffanglösung sollte auch für nichttarifgebundene Unternehmen greifen. Die Verwaltung der Fonds sollte paritätisch durch die Tarifparteien erfolgen, hierzu können z.B. Tarifagenturen ähnlich der Weiterbildungsagentur in Baden-Württemberg eingerichtet werden.

Aufgrund der Heterogenität der Branchen, die zu unterschiedlichen Ausbildungskosten führt, ermöglichen Branchenfonds für die Branchen effiziente Lösungen. Es werden jeweils an den spezifischen Bedürfnissen der Branche und – wenn tarifvertraglich regionenspezifische Lösungen ausgehandelt werden – der Region angepasste Regelungen verwirklicht. Allerdings führt die Ausgestaltung der Fonds als Partialfonds auch zu Problemen. Relevant sind vor allem zwei Problembereiche:

- Werden die Fonds auf regionaler Branchenebene angesiedelt, ist es notwendig, einen Strukturausgleich vorzusehen, um auch in strukturschwachen Regionen eine angemessene Anzahl von Ausbildungsplätzen sicherzustellen.
- Die Branchenorientierung kann problematisch sein, wenn in einzelnen Betrieben branchentypische Ausbildungsberufe nachgefragt werden. Überschneidungen und Zuständigkeitsprobleme können die Folge sein. Notwendig ist dann eine zusätzliche Koordinationsstelle auf regionaler Ebene zwischen den Branchen.

Sinnvoll erscheint es daher, einen »Dachfonds« einzurichten. Ihm würde die Aufgabe zukommen, Umverteilungen zwischen den Branchenfonds vorzunehmen. Dies würde allerdings die Organisations- und Transaktionskosten eines solchen Modells erhöhen.

Ein bundesweit einheitlicher Prozentsatz von der Bemessungsgrundlage erscheint aufgrund unterschiedlicher Ausbildungskosten in den Branchen nicht sinnvoll. Ob als Bemessungsgrundlage der Umsatz, die Beschäftigtenzahl oder die Lohnsumme eines Betriebes gewählt wird, muss noch geprüft werden.

Werden als Bemessungsgrundlage die Lohnsumme bzw. die Lohnkosten eines Betriebes zugrunde gelegt, so steigt hierdurch das Lohnniveau an. Die Folge ist eine Reduzierung der Nachfrage nach Arbeit, wenn sich der Betrieb bei seinem Beschäftigungsniveau am Wertgrenzprodukt der Arbeit orientiert: Die Beschäftigung wird solange ausgeweitet, bis der zuletzt Eingestellte einen zusätzlichen produktiven Beitrag für den Betrieb gerade in Höhe der zusätzlichen Lohnkosten leistet. Im Idealfall wird dies voll-

¹² Rationales Verhalten meint hier, dass Neid, Missgunst und Ähnliches sich nicht auf Unternehmensentscheidungen auswirken.

¹³ Ein Fondsmodell für die Berufsausbildung wurde auch von Timmermann (1997) vorgeschlagen.

ständig kompensiert, da keine Ausbildungsvergütungen zu zahlen sind.¹⁴

Wird demgegenüber als Bemessungsgrundlage der Umsatz gewählt, so hat dies keine negativen Auswirkung auf das Lohnniveau. Vielmehr sinkt das Lohnniveau, da die Ausbildungsvergütung aus dem Fonds finanziert wird. Die Folge ist eine Ausweitung der Beschäftigung. Allerdings besteht kein logischer Zusammenhang zwischen dem Ausbildungsbedarf eines Unternehmens und seinem Umsatz.

Als pragmatische Lösung könnten wir uns vorstellen, als Bemessungsgrundlage ein Mix aus Lohnsumme und Umsatz zu entwickeln. Die Höhe der Abgabe sollte sich an den durchschnittlichen branchenspezifischen Kosten der Ausbildung orientieren.

Fonds sollten nach unserer Auffassung nicht nur zur Finanzierung eines zusätzlichen Lehrstellenangebots, wie bei den diskutierten Modellen zur Ausbildungsplatzumlage, herangezogen werden. Vielmehr empfehlen wir, mit Ausbildungsfonds die Finanzierung der beruflichen Bildung generell zu regeln. Das heißt einerseits, Fonds nicht nur dort einzusetzen, wo das Ausbildungsangebot zu gering ist, und andererseits, nicht nur bei der beruflichen Erstausbildung einzusetzen, sondern ein übergreifendes Modell zu entwickeln, das auch die berufliche Weiterbildung einbezieht.¹⁵ Die Fonds sollen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung, der überbetrieblichen Bildungseinrichtungen und der Modernisierungshilfen für Ausbildungsbetriebe dienen. Betriebliche Lehrwerkstätten könnten aus Fonds finanziert werden, wenn diese im Rahmen einer Verbundfinanzierung von mehreren Betrieben genutzt werden.

Ein Engagement der öffentlichen Hand an der Finanzierung der beruflichen Ausbildung sollte weiterhin bestehen. Die Gesellschaft insgesamt profitiert von gut ausgebildeten Beschäftigten; Berufsbildung trägt zur Sicherung der Wirtschaftskraft und damit des Wirtschaftsstandorts bei. Es bestehen positive externe Effekte der Berufsausbildung; diese legitimieren eine anteilige öffentliche Finanzierung der Berufsausbildung. Wir halten es aber für sinnvoll, dass der Staat sich nur in geringem Umfang direkt an der Finanzierung der Fonds beteiligt. Dies könnte einerseits dadurch erfolgen, dass der Staat die Einrichtungen zur Fondsverwaltung unterstützt, da diese einen öffentlichen Auftrag wahrnehmen. Zum anderen mögen in Einzelfällen öffentliche Finanzmittel in die

betrieblichen Fonds sinnvoll sein, etwa bei Modernisierungsmaßnahmen, Innovationsförderung und Verbundmodellen. Es sollte sich dabei aber um Einzelfälle handeln, die zeitlich zu begrenzen sind. Hauptsächlich sollte der Staat sich aber auf die Finanzierung des schulischen Teils der Berufsausbildung und auf die Bereitstellung eines eigenen Angebots außerhalb der Fonds konzentrieren. Indem dieser eigene attraktive Ausbildungsangebote bereitstellt, konkurriert er um Ausbildungsplatznachfrager mit den betrieblichen Anbietern.

Literatur

- Alewell, D. und J. Richter (1999), »Die Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Internalisierung externer Effekte in der betrieblichen Berufsausbildung. Kritische Bestandsaufnahme und Entwicklung eines alternativen Lösungsansatzes«, Jena: *Diskussionspapier Reihe A Nr. 99/2* der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Bardeleben, R. v., U. Beicht und K. Fehér (1994), »Bildungsökonomische Betrachtung der betrieblichen Berufsausbildung«, in Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), *Perspektiven der dualen Berufsausbildung*, Bertelsmann, Bielefeld, 43–62.
- Bardeleben, R. v., U. Beicht und K. Fehér (1997), *Was kostet die betriebliche Ausbildung? Fortschreibung der Ergebnisse 1991 auf den Stand 1995*, Bertelsmann, Bielefeld.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hrsg. (2003), *Berufsbildungsbericht 2003*, Bonn.
- GEW (2000), *Perspektiven der Weiterentwicklung des Berufsbildungssystems in Deutschland*, Positionspapier der GEW, Frankfurt/M.
- Hummelshelm, St. und D. Timmermann (1999), *Finanzierung der Berufsbildung in Deutschland*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg.
- Nagel, B. und R. Jaich (2002), *Berufsausbildung in Deutschland, Analyse und Gestaltungsvorschläge*, Frankfurt/M.
- Neubäumer, R. (1998), »Ausbildung über oder unter Bedarf und die Finanzierung der Dualen Ausbildung. Theoretische Erklärungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen«, in R.K. von Weizsäcker (Hrsg.), *Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens*, Duncker & Humblot, Berlin, 101–156.
- Reibold, D.K. (1998), *Die Berufsausbildung in Europa – ein internationaler Vergleich. Ein Kurzüberblick über die allgemeine und berufliche Bildung in über 25 Staaten Europas*, expert verlag, Renningen, Malmshelm.
- Schmidt, H. (1998), »Dualisierung des Bildungssystems: Vollzogene und anvisierte Einschränkungen des Staatsmonopols«, in R.K. von Weizsäcker (Hrsg.), *Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens*, Duncker & Humblot, Berlin, 81–100.
- Timmermann, D. (1997), »Die Krise der beruflichen Bildung und Wege einer gerechten Finanzierung«, in W. Böttcher, H. Weishaupt und M. Weiß (Hrsg.), *Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten*, Juventa, Weinheim, München, 314–341.
- Timmermann, R. (2001), »Unternehmen auf dem Rückzug aus der Ausbildungsfinanzierung«, in G. Herzberg, I. Kunkel-Weber, R. Timmermann, F. Tremel und F. Werneke (Hrsg.), *Bildung schafft Zukunft. Über die Perspektiven von Bildung, Beruf und Beschäftigung*, VSA-Verlag, Hamburg, 83–88.

¹⁴ Die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage birgt auch die Gefahr in sich, dass Unternehmen ihre Beschäftigtenzahl reduzieren, um die Bemessungsgrundlage zu verringern. Dies hätte unerwünschte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zur Folge.

¹⁵ Allerdings sollten das Finanzaufkommen für die Ausbildung und die Weiterbildung getrennt erhoben und verwaltet werden. Hierbei könnte man sich an dem französischen Fondsmodell – vgl. hierzu Kapitel 6 Weiterbildung – orientieren. Die Unternehmen haben dort für verschiedene Zwecke unterschiedliche Beiträge an Fonds abzuführen.



Gerhard Bosch*

Die Krise der Selbstverpflichtung

Weltweit werden wir um unser duales Ausbildungssystem beneidet, das fast zwei Drittel aller Jugendlichen durchlaufen. Die Kombination von praktischem und theoretischem Lernen erleichtert die Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt. Die Erstausbildung ist durch zahlreiche anerkannte Fortbildungsabschlüsse (z.B. Meister, Fachwirte) nach oben hin durchlässig. In mehreren international vergleichenden Studien konnte gezeigt werden, dass die exzellente fachliche Basis der Beschäftigten die Einführung von autonomer Teamarbeit in Deutschland erleichtert (z.B. Wagner und Finegold 1997). Zudem können die Unternehmen ihr mittleres Führungspersonal von unten rekrutieren und müssen es nicht, wie die romanischen oder angelsächsischen Länder mit Akademikern besetzen. Letzteres ist nicht nur teuer, sondern oft auch ineffektiv, da die Akademiker auf diesen Positionen wegen ihres hohen theoretischen Wissens überqualifiziert, zugleich aber wegen ihres unzureichenden praktischen Wissens unterqualifiziert sind. Eine geringere Akademikerquote als Länder mit rein schulischen Ausbildungssystemen ist mit dem dualen System kein Wettbewerbsnachteil.

Bei der Finanzierung dieses Systems hat man bislang auf die Selbstverpflichtung der Unternehmen gesetzt, die im Übrigen von den Unternehmen und ihren Verbänden immer vehement reklamiert wurde. Diese Selbstverpflichtung hat auch lange getragen. In der Ausbildungskrise Anfang der achtziger Jahre konnte die damalige Bundesregierung den Unternehmerverbänden das Versprechen abringen, jedem Jugendlichen einen Ausbildungsplatz anzubieten. Dieses Versprechen wurde – wenn auch nicht ohne staatliche Unterstützung – eingehalten. Ausländische Wirtschaftswissenschaftler haben immer wieder verwundert gefragt, wie

diese Selbstverpflichtung eigentlich funktionierte. Aus der ökonomischen Theorie schlussfolgerten sie, dass es für Betriebe günstiger sei, nicht selbst auszubilden, sondern fertig Ausgebildete vom Nachbarbetrieb abzuwerben (poaching). Wie konnte etwas gelingen, was in der ökonomischen Theorie eigentlich nicht vorgesehen war? Dafür gab es ökonomische und politische Gründe. Die ökonomischen Gründe lassen sich so zusammenfassen: Erstens übersteigen bei der in Deutschland üblichen langen Betriebszugehörigkeit die Erträge die Kosten der Ausbildung; zweitens haben in einem Land mit beruflich strukturierten Arbeitsmärkten ausbildende Betriebe wegen ihres guten Images auf dem Arbeitsmarkt bessere Chancen, sich ihren Nachwuchs selbst auszusuchen; drittens war der Bedarf an neuen Arbeitskräften in einer wachsenden Wirtschaft absehbar. Neben diesen ökonomischen Gründen spielte zum anderen sicherlich der schwer messbare Faktor einer moralischen Verantwortung der Unternehmen für die Jugend eine große Rolle. In ihren eng gewebten Verbandsstrukturen und aus dem gesellschaftlichen Umfeld entstand auch ein moralischer Druck auf alle Unternehmen, hier einen Beitrag zu leisten und nicht Auszubildende vom Konkurrenten abzuwerben.

Die Krise der Selbstverpflichtung ist heute nicht mehr zu übersehen. Während 1990 noch 28,7% der Betriebe ausbildeten, waren es 2001 nur noch 23,8% (BMBF 2003, 114). Die Ausbildungsquote ist im gleichen Zeitraum von 7,1 auf 5,6% gesunken (BMBF 2003, 115). Zwar wird die Ausbildungsbereitschaft wieder zunehmen, wenn die Wirtschaft wächst, aber aufgrund struktureller Veränderungen werden die Ausbildungsquoten früherer Jahre vermutlich nicht mehr erreicht werden. Dies liegt an dem abnehmenden Planungshorizont vieler Unternehmen. Die Gründe hierfür reichen von der Deregulierung von Märkten, der Privatisierung von ausbildungsintensiven Staatsbetrieben, einer veränderten Vergabepolitik, in der allein der Preis dominiert und eine anteilige Umlage von Ausbildungskosten nur noch schwer durchsetzbar ist, bis zu einer Zunahme von nicht ausbildenden Minibetrieben sowie einer wachsenden Verbreitung kurzfristiger Shareholder-Value-Strategien. Zudem bröckelt der politisch-moralische Überbau des dualen Systems. Die Verpflichtungsfähigkeit der Unternehmensverbände hat abgenommen. Sie unterschreiben zwar noch Erklärungen, dass jedem Jugendlichen ein Ausbildungsplatz garantiert wird, sind aber längst Papiertiger, die ihre Unternehmen nicht mehr zur Einhaltung dieser Deklarationen bewegen können.

Die Kurzfristigkeit des Marktgeschehens und die Krise der Unternehmensverbände und spiegelbildlich der Gewerkschaften sind die »Achillesfersen« des dualen Systems. Bei kurzfristigem Planungshorizont erscheint Ausbildung vor allem als Kostenposten. Die Nettokosten einer Ausbildung (Bruttokosten minus Erträge durch produktive Arbeit) liegen nach Berechnungen des Bundesinstituts für berufliche

* Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Vizepräsident des Instituts Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen.

Bildung im Durchschnitt bei 2 448 € pro Jahr (BMBF 2004). Nur wenn man die Auszubildenden noch einige Jahre nach der Ausbildung beschäftigt und damit Personalbeschaffungskosten spart, rechnet sich eine Ausbildung für den Betrieb.

Alternativen zur schleichenden Verstaatlichung des dualen Systems

Diese Strukturveränderungen wären kein Problem, wenn die Zahl der Jugendlichen, die einen Ausbildungsplatz suchen, wegen der demographischen Entwicklung rückgängig wäre. Bis 2008 wird sie allerdings in Westdeutschland steigen und dann noch bis über 2015 hinaus stabil bleiben. Das Ausbildungsstellungsproblem kann also nicht ausgesessen werden. Wenn man nicht die Zukunftschancen einer Generation verspielen will, muss gehandelt werden.

Längst ist der Staat in die Lücke gesprungen und ist zum Ausfallbürgen geworden. Was ursprünglich als Hilfe für unversorgte Jugendliche gedacht war, hat unerwünschte Nebeneffekte. Die Bereitschaft der Unternehmen, selbst die Kosten für die Ausbildung zu tragen, wird auf Dauer untergraben, wenn sie hierfür Subventionen kassieren können. Außerdem leidet die Qualität der Ausbildung, da in betriebsferner Ersatzausbildung die eigentliche Stärke des Systems, nämlich die Kombination von Theorie und Praxis, verloren geht. Die schleichende Verstaatlichung des dualen Systems ist somit kein adäquates Mittel, dem dualen System wieder auf die Beine zu verhelfen. Hält man sich an die Verlautbarungen aller Akteure, ist die Entwicklung, in der wir uns gerade befinden, von niemandem gewollt. In einer solchen Situation sollte man vorurteilsfrei alle Alternativen prüfen.

Zu den denkbaren Alternativen zählt eine Revitalisierung der Selbstverpflichtung. Dies wird in der chemischen Industrie versucht, in der die Tarifpartner konkrete Zielgrößen für die Ausbildung vereinbart haben. Es wäre ideal, wenn andere Branchen nachziehen würden. Leider ist dies nicht zu erwarten. Die chemische Industrie ist hochkonzentriert und die Zahl der Akteure überschaubar, was nicht für andere Branchen gilt. Das Chemiemodell wäre nur mit erheblichem politischen Rückenwind für die Stärkung der Sozialpartnerschaft übertragbar, etwa indem entsprechende Tarifvereinbarungen in anderen Branchen für allgemeinverbindlich erklärt würden. Diese Lösung wird aber vermutlich ebenso erbittert wie eine Umlage bekämpft. Eine zweite Alternative wäre es, die Nettokosten der Ausbildung zu senken. Man kann die Ausbildungsvergütungen absenken, was teilweise schon geschehen ist. Hier sind aber Grenzen absehbar, da die Betriebe ja auch Anreize für die Jugendlichen setzen wollen. Weitere Kostensenkungen sind über Verbundausbildungen möglich. Nicht zu übersehen ist aber der Zielkonflikt zwischen Kostensenkung und Qualität der Ausbildung,

so dass wir auf diesem Wege einige Schritte gehen können, aber nicht sehr weit kommen.

Gute Erfahrungen mit Ausbildungsplatzabgaben im Aus- und Inland

Eine dritte Alternative ist eine Internalisierung eines Teils der Kosten der Ausbildung in die Wirtschaft über eine Umlage. Welche Wirkungen man von einem Fonds erwarten kann, hängt von seiner Konstruktion ab. Generelle Aussagen über die Wirkung von Umlagesystemen verbieten sich, da ihre Architektur sehr unterschiedlich sein kann (Gasskow 2002). Schauen wir uns kurz vier Beispiele an:

1. In Dänemark wird seit 1989 eine Abgabe von allen Unternehmen zur Finanzierung der Erstausbildung erhoben. Die Unternehmen, die ausbilden, erhalten die Ausbildungsvergütungen während der Berufsschulstage erstattet. Außerdem werden aus dem Fonds zusätzliche Ausbildungsplätze finanziert, wenn die Unternehmen kein ausreichendes Angebot bereitstellen. Zusätzlich werden Auslandsaufenthalte von Auszubildenden und die regionale Mobilität von Auszubildenden gefördert. Jedes Jahr wird die Abgabe in Abhängigkeit der Ausgaben festgelegt; die Höhe variiert je nach Konjunkturlage. Sie lag zum Beispiel 1999 bei rund 150 € pro Beschäftigten pro Jahr. Der Fonds wird von den Sozialpartnern verwaltet. Die Reform war mit einem grundlegenden Umbau des dualen Systems verbunden, wozu auch eine starke Reduzierung der Zahl der Berufe und eine vorgeschaltete und staatlich finanzierte Grundausbildung gehört, an der die Jugendlichen je nach Ausgangsvoraussetzungen zwischen 10 und 60 Wochen teilnehmen (Gade 2001; Danish Ministry of Education 2000).
2. Im deutschen Bauhauptgewerbe haben die Sozialpartner einen Tarifvertrag mit einer Umlage von 1,6% der Lohnsumme vereinbart, der für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Die Abgabe wird an eine der beiden Sozialkassen des Baugewerbes abgeführt. Die Betriebe erhalten im ersten Jahr das Zehnfache, im zweiten das Sechsfache und im dritten das Einfache einer monatlichen Ausbildungsvergütung erstattet. Zusätzlich werden die Ausbildungskosten der überbetrieblichen Ausbildungsstätten überwiesen (Bosch und Zühlke 2000, Kapitel 6). Auch hier war die Einführung der Umlagefinanzierung im Jahre 1975 mit einer umfassenden Reform der Ausbildung verbunden. Die Ausbildung beginnt mit einer berufsübergreifenden Grundausbildung und ein Drittel der Ausbildung wurde in überbetriebliche Ausbildungsstätten verlegt. Die starke Kostenentlastung der ausbildenden Betriebe erhöhte die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe. Die Ausbildungsquote, die vor der Reform auf den Tiefpunkt von 1,8% gesunken war, konnte deutlich erhöht werden. Selbst in der Baukrise der letzten Jahre, in

der die Branche mehr als ein Drittel ihrer Beschäftigten verlor, lag die Ausbildungsquote mit 7,9% in Westdeutschland (7,0% Ost) noch erheblich über dem Durchschnitt von 4,6% (Ost 6,2%) (BMBF 2003, 109).

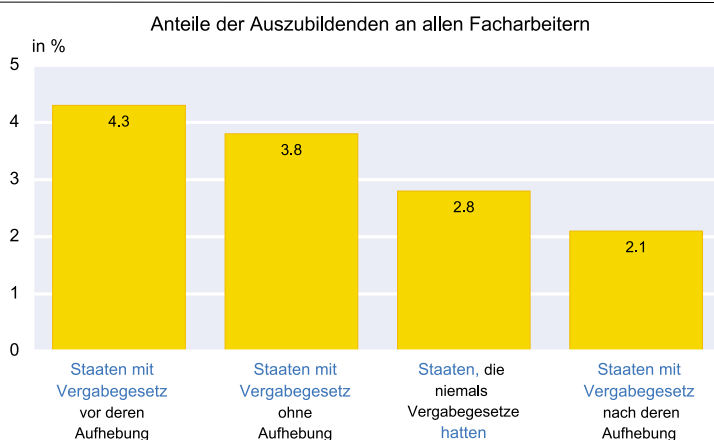
- In der US-amerikanischen Bauwirtschaft haben Gewerkschaften und Arbeitgeber tarifvertraglich eine Abgabe für Ausbildungsprogramme vereinbart, die sie gemeinsam organisieren und die betrieblich und überbetrieblich durchgeführt werden. Rund 80% der Auszubildenden in der Bauwirtschaft werden in solchen gemeinsamen Programmen ausgebildet. Der tariflich nicht gebundene Teil der Bauwirtschaft beschäftigt zwar 70% der Arbeitskräfte, bildet aber nur 18% der Lehrlinge aus. Vor allem bildet er weitgehend nur Elektriker und Klempner aus, da hier der Markteintritt an eine Qualifizierung gebunden ist. In den USA kann der Effekt von Umlagen auf das Ausbildungsverhalten an Hand von Realexperimenten überprüft werden. In rund 60% der US-Staaten gelten für öffentliche Bauaufträge Tariftrugesetze. Sie besagen, dass die Angebote bei Ausschreibungen von öffentlichen Aufträgen mit den jeweiligen ortsüblichen Löhnen der Bauwirtschaft kalkuliert werden müssen. Gilt kein Vergabegesetz, muss man sich nicht an der Umlage beteiligen. Die Gründe für die Einführung von Vergabegesetzen waren nicht nur sozialpolitischer Natur. Die Baubranche sollte auch das Image einer Niedriglohnbranche verlieren und auch Ausbildung und Investitionen in technische Neuerungen finanzieren können. In den letzten Jahrzehnten sind die Vergabegesetze in einigen Staaten abgeschafft und zum Teil nach enttäuschenden Erfahrungen (Steigerungen der Baukosten wegen unzureichender Innovation) wieder eingeführt worden. In Staaten mit einem Vergabegesetz liegt die Ausbildungsquote erheblich höher als in Staaten ohne Vergabegesetz. In Staaten, die ihr Vergabegesetz aufgehoben haben, hat sich die Ausbildungsquote mehr als halbiert (vgl. Abbildung). Dass die Unterschiede zwischen den Staaten nicht noch deut-

licher sind, liegt daran, dass auch in Staaten ohne Vergabegesetze Teile der Beschäftigten von Tarifverträgen erfasst werden. Die Aufhebung von Vergabegesetzen und die Flucht aus den Tarifverträgen und der Umlagefinanzierung haben in der amerikanischen Bauwirtschaft zu einem besorgniserregenden Fachkräftemangel geführt. Der Business Roundtable, eine Organisation großer Firmen, die Bauleistungen nachfragen, schrieb 1997: »Die Bauunternehmen haben inzwischen einen erheblichen Fachkräftemangel, der sich in steigenden Kosten und kostspieligen Verzögerungen bei der Fertigstellung von Bauwerken niederschlägt Der tariflich gebundene Sektor hat durch die gemeinsamen Ausbildungsprogramme immer für eine exzellente Ausbildung von Fachkräften gesorgt. Der nicht gebundene Sektor hat nicht in dem nötigen Maß in Ausbildung investiert. Er hat erfolgreich Arbeitskräfte aus dem tarifgebundenen Bereich abgeworben ... Da diese Quelle nun austrocknet, erschöpfen sich diese Möglichkeiten. Deshalb ist über die letzten Jahre das Thema Finanzierung immer wieder hochgekommen« (Philips 2003).

- In Frankreich wurden Anfang der siebziger Jahre Umlagen zur Finanzierung der Weiterbildung eingeführt. In der jüngsten Reform des Systems einigten sich Sozialpartner und Staat einvernehmlich auf eine Heraufsetzung der Umlage. Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten müssen 1,6% ihrer Bruttolohnsumme für Weiterbildung aufwenden. 1,0% entfallen auf den betrieblichen Weiterbildungsplan und werden nur dann an einen von den Sozialpartnern verwalteten Branchenfonds abgeführt, wenn die nachweisbaren Aufwendungen des Betriebes für Weiterbildung unterhalb dieser Grenze bleiben. Dabei haben die Betriebe die Möglichkeit eines Nachweises über mehrere Jahre. Die restlichen 0,6% werden für individuellen Bildungsurlaub und Integrationsmaßnahmen für Jugendliche an einen Fonds gezahlt. Kleinbetriebe mit weniger als zehn Beschäftigten müssen 0,45% (ab 2005

0,55%) der Lohnsumme vollständig an einen Fonds abführen. Die meisten Betriebe investieren erheblich mehr in Weiterbildung als für den betrieblichen Weiterbildungsplan gefordert, und sind von dieser Abgabe befreit. In einigen Branchen organisieren die Betriebe über den Fonds ihre Weiterbildung gemeinsam auf überbetrieblicher Ebene. Die umfangreiche französische Forschung ist sich einig, dass das Umlagesystem in Frankreich zu einer Erhöhung der Weiterbildungsinvestitionen und -beteiligung geführt hat (Bosch 2003; Drexel 2003). Mit der letzten Reform Ende 2003 wurde nicht nur die Umlage erhöht, sondern auch ein individueller Anspruch auf berufliche Bildung von 20 Stunden pro Jahr für jeden Beschäftigten vereinbart, der sich in fünf Jahren bis auf

Ausbildungsquote nach unterschiedlicher Politik der USA-Staaten



Quelle: Philipps (2003).

100 Stunden addieren und bei Entlassungen aus ökonomischen Gründen auch in andere Betriebe mitgenommen werden kann. Solche weitreichenden Beschlüsse konnten ohne die deutsche Aufgeregtheit bei diesem Thema gefasst werden, da sich die Unterzeichner einig waren, dass sich die französische Wirtschaft im internationalen Wettbewerb nur behaupten kann, wenn sie mehr in berufliche Bildung investiert und, dass Appelle an freiwillige Verpflichtungen alleine nicht fruchten.

Die Erfahrungen dieser und anderer internationaler Beispiele erschüttern einige Glaubenssätze der deutschen Debatte:

Unternehmen kaufen sich in Umlagesystemen keineswegs von der Ausbildung frei. In den genannten Beispielen sind die Anreize so gesetzt, dass die ökonomischen Antriebe zur Aus- und Weiterbildung für die Betriebe erhöht werden. Die Betriebe handeln ökonomisch rational und reagieren auf diese Anreize. Die in Deutschland üblichen Vergleiche mit der Schwerbehindertenabgabe, von der sich in der Tat viele Betriebe freikaufen, greifen nicht, da es sich bei betrieblichen Bildungsinvestitionen um Investitionen im eigenen Interesse handelt. Die Gegner einer Ausbildungsplatzabgabe – darunter auch viele ausgebildete Ökonomen – unterstellen fälschlicherweise, dass die Betriebe aus Trotz gegenüber einer unerwünschten politischen Rahmensetzung nicht mehr im eigenen Interesse handeln.

Das dänische und das französische Modell enthalten neben den unmittelbaren Anreizen für die Unternehmen auch Abgaben für überbetriebliche Maßnahmen. Im Unterschied zu allgemeinen Steuern fließen diese Mittel aber nicht dem Staatshaushalt zu, sondern werden gezielt für Bildung verwendet und von den Sozialpartnern gestaltet. Die Dänen haben den Handlungsspielraum der Sozialpartner dabei noch erheblich erweitert und sogar die Berufsschulen teilweise in ihre Hände gegeben (Gade 2001). Die Entstaatlichung wurde zur Stärkung der Sozialpartner genutzt.

Das Bürokratieargument, das häufig angeführt wird, ist zwar nicht gänzlich von der Hand zu weisen, es kann aber gezeigt werden, dass Fonds sehr effektiv organisiert sein können. In Frankreich sind die Verwaltungskosten z.B. auf 5% beschränkt, und die Sozialkassen des deutschen Baugewerbes sind für ihre geringen Verwaltungskosten bekannt.

Eine Reform der Finanzierung ist in den meisten Fällen mit einer Reform des Gesamtsystems verbunden, da es nicht allein um die Ausbildungsquoten, sondern vor allem auch um die Qualität geht. Nur durch eine verbesserte Qualität der Ausbildung steigt die Produktivität und rechnet sich eine Bildungsinvestition für die Betriebe. Wenn die Produktivität steigt, sinken die Lohnstückkosten und das Argument höherer Lohnnebenkosten ist hinfällig.

Eine Ausbildungsplatzumlage in Deutschland

Eine Ausbildungsplatzabgabe nach dem dänischen Vorbild wäre für Deutschland eine kluge Lösung. Durch die Erstattung der Ausbildungsvergütung während der Berufsschulzeit würden die Nettokosten für die Betriebe deutlich gesenkt und Ausbildung für den einzelnen Betrieb rentabel. Die Trittbrettfahrer müssten einen eigenen Beitrag leisten. Die Betriebe würden individuell auf diese Anreize reagieren und in ihrer Gesamtheit von einem gut ausgebildeten Nachwuchs profitieren. In Krisenzeiten würde nicht der Staat, sondern die Wirtschaft, die Ausfallbürgschaft in eigener Regie übernehmen. Der anfängliche Widerstand gegen eine solche Lösung würde sich wegen der positiven Wirkungen auf die Wirtschaft auf Dauer legen.

Eine solche vernünftige Lösung scheint aus politischen Gründen blockiert. Die Eckpunkte der SPD-Fraktion zur Ausbildungsfinanzierung sind vor allem durch die Suche nach einer Lösung geprägt, die nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Solche Kompromisslösungen können nicht die gleiche logische Geschlossenheit, wie im Konsens entwickelte Systeme haben. Vorgeschlagen wird ein Fonds auf Bundesebene (SPD-Bundestagsfraktion 2003). Die Umlage für den Fonds soll erhoben werden, wenn zu einem Stichtag nicht ausreichend Ausbildungsplätze bereit stehen. Nur Unternehmen, die nicht oder zuwenig ausbilden, zahlen. Freiwillige tarifliche Lösungen sollen Vorrang haben. Ausnahmeregelungen für kleine und neu gegründete Betriebe sind geplant. Die Fondsmittel sollen vor allem für die Schaffung neuer Ausbildungsplätze etwa in Ausbildungsverbänden genutzt werden. Die Steuerung der Mittel soll durch die Sozialpartner erfolgen.

Die Schwäche dieses Vorschlags ist, dass er für die Einzelbetriebe keine finanzielle Unterstützung bei der Ausbildung vorsieht. Nicht ausbildende Betriebe werden eher die Umlage abwarten, als präventiv zu reagieren. Die Stärke ist, dass die ausbildenden Betriebe nicht zur Finanzierung herangezogen werden und dass freiwillige unter Umständen bessere Lösungen, wie in der Bauwirtschaft, unberührt bleiben. Die offene Frage ist, wie man vermeiden kann, dass ausbildungsbereite Betriebe den Stichtag abwarten, um dann die Unterstützung des Fonds zu erhalten. Eine weitere Schwäche des Vorschlags ist, dass er nicht in eine Reform des dualen Systems eingebunden ist. Viele Unternehmen werden zu Recht einwenden, dass sie keine geeigneten Jugendlichen gefunden haben und dafür bestraft werden. Die Dänen haben solche Einwände ernst genommen und durch ihre neue an den individuellen Voraussetzungen anknüpfende Grundausbildung die Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen gestärkt.

Der SPD-Vorschlag hat Schwächen, die vor allem aber Folge der politischen Konstellationen sind. Es wäre sicher güns-

tiger gewesen, ein großes Reformpaket in einem Bündnis für Arbeit auszuhandeln, in das die Regierung mit klaren Zielen und Verhandlungsmasse hineingegangen wäre. Die ökonomischen Gegenargumente überzeugen nicht. Angesichts des vehementen politischen Widerstands kann es allerdings politische Überlegungen geben, auf einer Umlage zu verzichten. Dem politischen Beobachter ist bisher auch nicht deutlich geworden, ob der SPD-Vorschlag wirklich ernst gemeint ist. Leere Versprechungen können aber nicht die Alternative zu diesem Vorschlag sein. Die Folgen unzureichender Ausbildung werden wir alle mit geringerem Wachstum und anhaltend hohe Arbeitslosigkeit bezahlen müssen.

Literatur

- Bosch, G. (2003), »Lebenslanges Lernen« als »freiwillige Pflicht«: Fonds zur Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich«, *IAT-Report* (8).
- Bosch, G. und K. Zühlke-Robinet (2000), *Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche*, Campus-Verlag, Frankfurt.
- BMBF (2003), *Berufsbildungsbericht*, Berlin.
- BMBF (2004), *Infopaket Ausbildung, Ausgewählte Aspekte der Ausbildungssituation im dualen System*, Berlin.
- Drexel, I. (2003), *Das System der Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich – Analyse und Schlussfolgerungen*, ein Gutachten im Auftrag von IG Metall und ver.di, München.
- Gade, H.H. (2001), »Reform der beruflichen Bildung und lebenslanges Lernen«, in Herzberg et al. (Hrsg.), *Bildung schafft Zukunft*, Hamburg.
- Gasskow, V. (2002), »Financing enterprise training by payroll levies«, in: D. Dohmen und B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen*, Dokumentation der Konferenz des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie am 8. und 9. April in Köln, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2.
- Danish Ministry of Education, Hrsg. (2000), *New structure of the Danish Vocational Education and Training system*.
<http://www.uvm.dk/pub/2000/newstructure/>.
- Philipps, P. (2003), »The US: A tale of two cities«, in: G. Bosch und P. Philipps (Hrsg.), *Building chaos: an international comparison of deregulation in the construction industry*, Routledge, London.
- SPD-Bundestagsfraktion (2003), *Eckpunkte Ausbildungsfinanzierung – Eine gute Zukunft für alle*, Berlin.
- Wagner, K. und D. Finegold (1997), »Der Einfluß der Aus- und Weiterbildung auf die Arbeitsorganisation – Eine Untersuchung in der Fertigung US-Amerikanischer Maschinenbauunternehmen«, in: A. Clermont und W. Schmeisser (Hrsg.), *Internationales Personalmanagement*, München.

Entwicklung betrieblicher Kosten und Nutzen der Berufsausbildung

– Einige Anmerkungen zu den Ursachen des Ausbildungsplatzmangels

21

Ludger Wößmann*

Die Anzahl der von den Unternehmen angebotenen Ausbildungsstellen ist in den letzten beiden Jahren deutlich hinter die Nachfrage zurückgefallen. Von 100,6 im Jahr 2001 ist die Angebots-Nachfrage-Relation auf dem Lehrstellenmarkt auf 96,6 im Jahr 2003 gesunken. Das heißt, auf 100 Ausbildungsnachfrager kamen nur 96,6 angebotene Stellen, wobei der Mangel an Ausbildungsplätzen in einzelnen Branchen und Regionen natürlich wesentlich größer ist als in anderen (vgl. BMBF 2003; www.bibb.de). Dies hat in den letzten Monaten zu regelmäßigen Forderungen nach einer Ausbildungsplatzabgabe und nun dazu geführt, dass die SPD-Bundestagsfraktion einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorbereitet. Solche Forderungen sind politisch attraktiv, da sie in weiten Teilen der Bevölkerung durchaus auf Sympathie zu treffen scheinen. Was dabei oft übersehen wird: Es gibt handfeste Gründe, warum es weniger Ausbildungsplätze gibt, und an diesen Ursachen geht die Ausbildungsplatzabgabe vorbei. Ganz abgesehen von den zahlreichen gravierenden Detailproblemen, die eine sinnvolle Ausgestaltung einer solchen Abgabe kaum möglich machen dürften, soll es in diesem Beitrag deshalb um die möglichen zugrunde liegenden Ursachen für den Ausbildungsplatzmangel gehen. Diese dürften in konkreten Verschlechterungen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Ausbildungsplätzen für die Betriebe und in den generell dürrtigen Zukunftsaussichten der Wirtschaft liegen. Beidem ist wohl nur durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wissensgesellschaft beizukommen, nicht aber durch eine die Situation nur verschlimmernde Ausbildungsplatzabgabe.

Jede Ausbildung ist eine Investition in das Humankapital der Auszubildenden, die heute Kosten verursacht, um den Auszubildenden in der Zukunft Nutzen vor allem in Form höherer Einkommen zu bringen. In der dualen Berufsausbildung in Deutschland werden Kosten und Nutzen im Prinzip zwischen Auszubildenden, auszubildenden Betrieben und dem Staat (Finanzierung der Berufsschulen) geteilt.¹ Damit liegt es nahe, dass die rückgängige Ausbildungsneigung der Betriebe etwas mit der Entwicklung ihrer Kosten und Nutzen zu tun hat.² Der größte Kostenblock liegt dabei in der Auszubildendenvergütung. Als Nutzen stehen den Betrieben zunächst einmal die Tätigkeit der Auszubildenden im Betrieb während der Ausbildungszeit gegenüber. Ob der auszubildende Betrieb auch viel von den zukünftigen Nutzen der Ausbildung profitiert, ist zumindest zweifelhaft, da ein großer Teil des in der Ausbildung erlernten Wissens nicht betriebsspezifisch ist. Der Auszubildende könnte also nach abgeschlossener Ausbildung leicht den Betrieb wechseln und würde dort entsprechend seiner nun höheren Produktivität entlohnt. Dementsprechend müsste auch der auszubildende Betrieb dann der höheren Produktivität entsprechende Löhne zahlen, um den Auszubildenden zu halten.

Entwicklung der Auszubildendenvergütungen

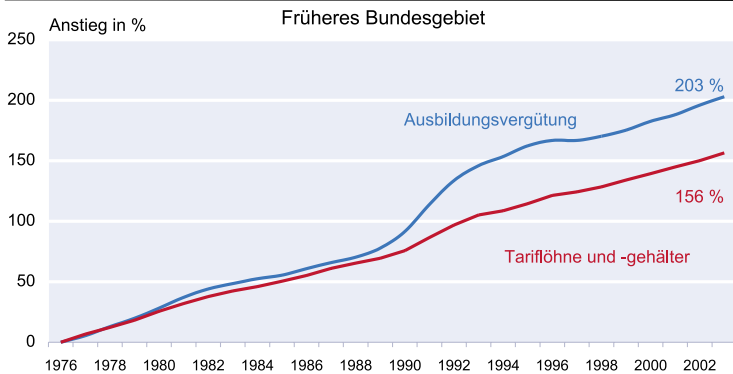
Einige kaum berücksichtigte Zahlen können klar belegen, dass die Kosten der Ausbildung für die Betriebe in den vergangenen 10 bis 15 Jahren substantiell gestiegen und gleichzeitig einige Nutzenkomponenten stetig gesunken sind. So leidet die Ausbildungsplatzsituation wohl noch immer unter der immensen Steigerung der Auszubildendenvergütungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Zwischen 1988 und 1995 sind die Auszubildendenvergütungen um 54% gestiegen, im Handwerk sogar um 66%. Im Vergleich dazu sind die Löhne und Gehälter insgesamt nur um rund 30% gestiegen. Zwar hat es bei den Auszubildendenvergütungen seitdem im Handwerk im Vergleich zur

* Der Autor bedankt sich bei Robert Fischer für die tatkräftige Unterstützung bei der Datenbeschaffung sowie bei Ursula Beicht vom Bundesinstitut für Berufsbildung für ihre fachkundigen Hinweise und bereitwilligen Zugang zu hilfreichen Datenmaterial.

¹ Für generelle wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten zum deutschen Berufsbildungssystem im internationalen Vergleich vgl. die Beiträge in Lynch (1994) und Buttler et al. (1995). Für einen Überblick über theoretische Arbeiten zum Thema vgl. Acemoglu und Pischke (1999).

² Zu generellen Aspekten der betrieblichen Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung vgl. Beicht et al. (2004) und Wolter und Schweri (2004) sowie die dortigen weiterführenden Referenzen.

Abb. 1
Entwicklung der Ausbildungsvergütung^{a)} im Vergleich zu den Tariflöhnen und -gehältern^{b)}, 1976 - 2003



a) Durchschnitt über alle Berufe und Ausbildungsjahre.
 b) Mittelwert aus dem Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten und dem Index der Wochenlöhne der Arbeiter, gewerbliche Wirtschaft und Gebietskörperschaften.
 Quelle: Berechnungen des ifo Instituts auf der Basis von Beicht (1997), BIBB (2004) und Statistisches Bundesamt (a, versch. Jg.).

Lohnentwicklung durchaus eine leichte Zurückhaltung gegeben. Aber über die lange Sicht zeigt sich bei der Vergütungsentwicklung zwischen Auszubildenden auf der einen Seite und Arbeitern und Angestellten auf der anderen Seite eine eklatante Lücke. So haben sich die Ausbildungsvergütungen seit 1976 mehr als verdreifacht, während die Löhne und Gehälter nur um den Faktor 2,5 gestiegen sind (vgl. Abb. 1; vgl. auch Beicht 1997). Und dabei ist noch zu bedenken, dass diese Lohn- und Gehaltsentwicklung mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit einhergegangen ist, was vielfach darauf zurückgeführt wird, dass auch diese Tarifabschlüsse schon über der Produktivitätsentwicklung lagen.

Als Ergebnis der Steigerungen lag die durchschnittliche Ausbildungsvergütung 2003 im früheren Bundesgebiet bei immerhin 612 €. Dabei ist die durchschnittliche Vergütung in Industrie und Handel mit 674 € erheblich höher als im Handwerk mit 523 €. Neben den Ausbildungsvergütungen, die zumeist den Hauptbestandteil der Kosten der Ausbildung für die Betriebe ausmachen, gibt es natürlich auch noch zahlreiche weitere Ausbildungskosten für die Firmen, wie etwa die Personalkosten der Ausbilder sowie Anlage- und Sachkosten (vgl. Beicht et al. 2004).

Entwicklungen auf der betrieblichen Nutzenseite

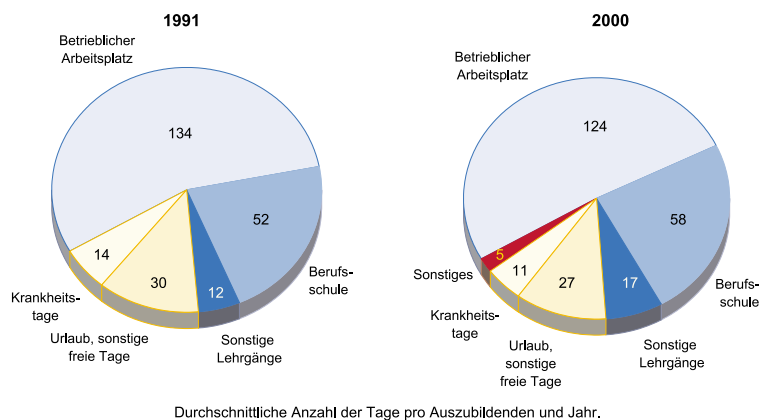
Auch auf der Nutzenseite haben einige Trends die Ausbildung aus betrieblicher Sicht immer unattraktiver werden lassen. So ist zum Beispiel im Handwerk die Anzahl der Tage, die ein Lehrling tatsächlich am betrieblichen Arbeitsplatz verbringt, zwischen 1991 und 2000

von 134 auf 124 Tage zurückgegangen (vgl. Abb. 2). Das heißt, pro Jahr steht der Lehrling den Handwerksbetrieben volle zwei Wochen weniger zur Verfügung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Zeit in der Berufsschule und in sonstigen externen Lehrgängen dementsprechend verlängert hat. Diese Entwicklung ist sicherlich aus guter Intention entstanden, um den Lehrlingen mehr Wissen vermitteln zu können. Dabei haben die Entscheidungsträger aber die ökonomische Realität übersehen, dass dies die Attraktivität von Ausbildungsplätzen für die Betriebe erheblich senkt, solange die zusätzliche Ausbildung die Produktivität der Auszubildenden nicht schon während der geringeren verbliebenen betrieblichen Arbeitszeit in der Ausbildungsphase entsprechend erhöht. Als Folge kommt es vielfach gar nicht mehr zur Bereitstellung des Ausbildungsplatzes.

Der gleiche Trend lässt sich auch mit folgenden Zahlen belegen. 1985 noch hatten 48% der in einem wöchentlichen Berufsschulzyklus befindlichen Auszubildenden eine wöchentliche Anzahl von Unterrichtsstunden von acht oder weniger Stunden, und nur 22% von elf oder mehr Stunden. 2003 hat sich das Verhältnis mehr als umgekehrt: Nur 18% gehen acht oder weniger Stunden pro Woche in die Berufsschule, während 55% elf oder mehr Stunden in die Berufsschule gehen (vgl. StatBA b, versch. Jg.).

Ein weiterer Trend mit Auswirkungen auf den betrieblichen Nutzen besteht darin, dass die Anzahl der Lehrjahre im Durchschnitt der Auszubildenden gesunken ist. Die betriebliche Praxis zeigt vielfach, dass die Lehrlinge erst im dritten Ausbildungsjahr einigermaßen produktiv im Betrieb ein-

Abb. 2
Struktur der Ausbildungszeiten im Handwerk, 1991 und 2000



Quelle: Bardeleben et al. (1995); Beicht et al. (2004).

gesetzt werden können. Aber dann ist eine größere Anzahl der Lehrlinge heutzutage schon gar nicht mehr im Ausbildungsstatus. Dieser Trend ist wiederum im Handwerk besonders stark: Von 1998 bis 2003 hat sich der Anteil der verkürzten Ausbildungsverträge um 22% erhöht (von 15,8 auf 19,2 Prozentpunkte; vgl. BMBF, versch. Jg.; www.bibb.de). Für die alten Bundesländer lässt sich auch ein noch längerer Zeitraum betrachten. Hier ist der Anteil verkürzter Ausbildungsverträge seit 1988 von 16,1 auf 21,9 Prozentpunkte gestiegen, wobei der Anstieg aber erst seit 1994 eingesetzt hat. Aus betrieblicher Sicht bedeutet dies wiederum: Die Dauer, in der die Lehrlinge für den ausbildenden Betrieb von Nutzen sind, ist gesunken.³

Jeder einzelne dieser Entwicklungen würde vermutlich noch nicht notwendigerweise zu einer Krise am Ausbildungsplatzmarkt führen. Aber alle zusammengenommen haben sicherlich in nicht unerheblichem Maße zur derzeitigen Situation beigetragen: Die Kosten-Nutzen-Relation von Ausbildungsplätzen hat sich aus betrieblicher Sicht erheblich verschlechtert, und darum bieten die Betriebe weniger Ausbildungsplätze an.

Generelle Zukunftsaussichten

Zur ausbildungsbezogenen Kosten-Nutzen-Abwägung der Betriebe kommen sicherlich auch generellere Ursachen hinzu.⁴ So trägt die seit längerer Zeit schwache wirtschaftliche Lage mit der schlechten Beschäftigungssituation dazu bei, dass die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe sinkt. Zum einen machen es die herrschenden Arbeitsmarktregelungen den Betrieben schwer, ihren Beschäftigungsstand nach unten anzupassen, wohingegen es ihnen ein Leichtes ist, diese Anpassung ein Stück weit durch geringere Ausbildung zu realisieren. Darüber hinaus geht es aber auch um die antizipierte Entwicklung des Fachkräftebedarfs, der bei schwachen wirtschaftlichen Zukunftserwartungen sinkt. Gerade Industriebetriebe, in denen die Ausbildungskosten besonders hoch sind, bilden hauptsächlich zur Sicherung ihres eigenen Fachkräftenachwuchses aus. Sie werden also nur ausbilden, wenn sie im Anschluss auch einstellen wol-

len, was bei schlechten Zukunftserwartungen immer weniger der Fall ist.

Des Weiteren kommt der generelle strukturelle Wandel unserer Wirtschaft hin zum Dienstleistungssektor als langfristige Ursache des geringeren Ausbildungsangebots hinzu, da das duale Ausbildungssystem seine stärkste traditionelle Verankerung im produzierenden Gewerbe hat. Viele junge dynamische Betriebe im Dienstleistungsbereich schrecken auch vor der bürokratisierten Ausbildungsordnung zurück. Schließlich wirkt sich auch der strukturelle Trend hin zu einer steigenden Akademikerquote, etwa in Bezug auf Fachhochschulabsolventen, auf die Situation am Markt für berufliche Ausbildung aus. Diese höher ausgebildeten Fachkräfte treten langfristig in verstärktem Maße in Konkurrenz zu den Absolventen der traditionellen Berufsausbildung, so dass der relative Berufsausbildungsbedarf der Betriebe sinken dürfte. Diese beiden langfristigen Trends lassen erwarten, dass die Herausforderungen auf dem Ausbildungsmarkt in Zukunft aufgrund struktureller Veränderungen eher steigen als sinken werden.

Investitionen in Humankapital: Heutige Kosten und zukünftige Nutzen

Die Humankapitalperspektive macht deutlich, dass gerade die Auszubildenden es sind, die den stärksten Nutzen aus der Ausbildung ziehen. Allerdings liegt dieser Nutzen aufgrund des Investitionscharakters der Ausbildung in der Zukunft, nämlich in den höheren Löhnen und Gehältern der dann Ausgebildeten. Wie bei jeder Investition liegen die Kosten aber in der Gegenwart, nämlich in Form einer relativ geringen Vergütung des Ausbildungsvertrages. Es muss ins Bewusstsein gerufen werden, dass diesen Kosten die Früchte der höheren Vergütungen in der Zukunft gegenüberstehen. Diese können aber schon längst in einem anderen Betrieb anfallen. Darum sollten die Ausbildungskosten auch nicht in erster Linie von dem ausbildenden Betrieb, sondern von dem Lehrling selbst in Form von Gehaltsverzicht getragen werden. In gleicher Weise nehmen Studierende an den Hochschulen ja auch einen vollständigen Gehaltsverzicht während ihres Studiums in Kauf, um dann in der Zukunft höhere Gehälter zu ernten. Die von den Betrieben gezahlten Vergütungen sollten in erster Linie die während der Ausbildungsjahre produktiv im Betrieb geleisteten Tätigkeiten der Auszubildenden entgelten.

Mehrere strukturelle Trends sprechen dafür, dass der Anteil der Ausbildungskosten, den die Betriebe übernehmen, im Zeitablauf eher sinken sollte, und nicht wie in der Realität bisher geschehen steigen. So ist es heute in den seltensten Fällen so, dass ein Arbeitnehmer ein Leben lang seinem Ausbildungsbetrieb angehört. Der rapide und tief greifende Strukturwandel der Wirtschaft macht eine erhöhte Mo-

³ Der gestiegene Anteil von verkürzten Ausbildungsverträgen ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Abiturienten an den Auszubildenden gestiegen ist. Man könnte also einwenden, dass diese Auszubildenden den Betrieben zwar kürzer zur Verfügung stehen, dafür aber auch einen höheren Bildungsstand aufweisen. In der betrieblichen Praxis hat sich aber vielfach gezeigt, dass das allgemeinbildende Abiturwissen in den ersten beiden Lehrjahren nur wenig zu einem produktiveren Einsatz der Auszubildenden in den konkreten betrieblichen Tätigkeiten beiträgt.

⁴ Eine weitere gewichtige Ursache für den Mangel an bereitgestellten Ausbildungsplätzen dürfte darin liegen, dass viele Unternehmen keine geeigneten Bewerber finden. Der tiefer liegende Grund liegt dabei im schwachen allgemeinbildenden Schulsystem, das die Schüler nicht genügend auf die Arbeitswelt vorbereitet. Auf diese Ursache wird hier aufgrund der Fokussierung des Beitrags auf die Kosten-Nutzen-Situation der Betriebe nicht näher eingegangen. Für mögliche Ursachen und bildungspolitische Schlussfolgerungen der Schwäche des allgemeinbildenden Schulsystems vgl. etwa WöBmann (2002).

bilität der Arbeitnehmer erforderlich. Damit verringern sich aber auch die erwarteten zukünftigen Nutzen der Ausbildung für den ausbildenden Betrieb. Des Weiteren geht ein größer werdender Anteil der Ausgebildeten weiter auf eine Fachhochschule, um sich dort zusätzlich zu bilden, was ebenfalls den zukünftigen Nutzen der einzelnen ausbildenden Betriebe schmälert. Schließlich erlernen die Auszubildenden ein zunehmend umfangreiches Wissen und immer anspruchsvollere Tätigkeiten, was sich ja in der gestiegenen Anzahl der Berufsschul- und Lehrgangstage pro Jahr widerspiegelt. Auch dies legt nahe, dass die Auszubildenden dafür in Form von niedrigeren Vergütungen mehr bezahlen sollten.

Somit spricht einiges dafür, dass die Auszubildenden in Zukunft eher relativ geringere Vergütungen erhalten sollten. Ein solcher – wohl kontroverser – Weg zur Senkung der Ausbildungskosten für die Betriebe würde sicherlich zu einem Anstieg der angebotenen Ausbildungsplätze führen. Die Auszubildenden erhalten den Nutzen ihrer Humankapitalinvestition dann vor allem in der Zukunft. Falls die Politik in diesem Fall Handlungsbedarf aufgrund zu geringer Vergütungen während der Ausbildungszeit sieht, so wäre die richtige Maßnahme eine Bereitstellung von rückzahlbaren Darlehen – aber nicht eine Ausbildungsplatzabgabe!

Ausbildungsfreundliche Rahmenbedingungen statt Ausbildungsplatzabgabe

Nimmt man die Kosten-Nutzen-Überlegungen der Betriebe und die generelle wirtschaftliche Entwicklung zusammen, so wird deutlich, dass eine Ausbildungsplatzabgabe nur an den Symptomen des Ausbildungsplatzmangels herumdoktort, aber die wirklichen Ursachen nicht angeht. Die Ausbildungsplatzabgabe würde zu einer weiteren Bürokratisierung des Lehrstellenmarktes und der Wirtschaft insgesamt führen. Allein die staatlichen Verwaltungskosten wurden zunächst auf jährlich 50 bis 100 Mill. € geschätzt und werden mittlerweile wesentlich höher erwartet. Hinzu kämen die betrieblichen Verwaltungskosten, und natürlich die direkte Belastung der Wirtschaft durch die Abgabe, die derzeit auf über 2,6 Mrd. € geschätzt wird. Damit wäre eine Ausbildungsplatzabgabe kontraproduktiv und würde zweifellos nicht zu einer Verbesserung der Situation, sondern sogar zu einer Verschlimmerung bei den tatsächlichen Ursachen beitragen.

Stattdessen ist es an der Zeit, dass sich die Politik endlich mit den tatsächlichen Ursachen der Lehrstellenmisere auseinandersetzt. Das kann nur heißen: Wir benötigen bessere Rahmenbedingungen für die Wissensgesellschaft. Diese umfassen etwa ein allgemeinbildendes Schulsystem, das die in der betrieblichen Praxis benötigten Grundfertigkeiten vermittelt, ein von unnötigem Ballast befreites und auf zukunftsfähige Berufe ausgerichtetes Berufsschulsystem, in

tariflichen Entscheidungen autonome Betriebe, weniger statt mehr Bürokratie und niedrigere statt neue Abgaben. Nur durch solche Verbesserungen der ausbildungsspezifischen und allgemeinen Rahmenbedingungen für die Betriebe kann es zu positiveren Zukunftsaussichten kommen, welche die Grundvoraussetzung für die Bereitschaft zur Investition in Humankapital sind. Dazu muss es auch in die Köpfe aller Beteiligten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, dass Bildung eine Investition in Humankapital ist. Und Humankapital ist der wichtigste Kapitalstock für die zukünftige Entwicklung unseres Landes. Wenn man möchte, dass die Betriebe sich an dieser Investition beteiligen, dann muss man auch dafür sorgen, dass sich die Kosten und Nutzen der Investition für die Betriebe die Waage halten. Will man mehr Lehrstellen, so heißt das schlicht und einfach: Die Kosten der Ausbildung für die Betriebe runter, den Nutzen rauf!

Literatur

- Acemoglu, D. und J.-St. Pischke (1999), »Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets«, *Economic Journal* 109, F112 –F142.
- Bardeleben, R. von, U. Beicht und K. Fehér (1995), *Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung. Repräsentative Ergebnisse aus Industrie, Handel und Handwerk*. Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 187, Bielefeld.
- Beicht, U. (1997), *Ausbildungsvergütungen in der betrieblichen Berufsausbildung*. Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 214, Bielefeld.
- Beicht, U., G. Walden und H. Herget (2004), *Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland*. Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 264, Bielefeld.
- Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB (2004), *Tarifliche Ausbildungsvergütung 1976 bis 2003, Datenbank Ausbildungsvergütungen des Bundesinstituts für Berufsbildung*, Bonn.
- www.bibb.de/dokumente/pdf/a21_dav_entwicklung_2003.pdf (15. März.2004).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF (verschiedene Jahrgänge), *Berufsbildungsbericht*, Bonn.
- Buttler, F., W. Franz, R. Schettkat und D. Soskice, Hrsg. (1995), *Institutional Frameworks and Labor Market Performance: Comparative Views on the U.S. and German Economies*, London.
- Lynch, L.M., Hrsg., (1994), *Training and the Private Sector: International Comparisons*, NBER Comparative Labor Markets Series, Chicago.
- Statistisches Bundesamt, StatBA (a, verschiedene Jahrgänge), *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, StatBA (b, verschiedene Jahrgänge), *Fachserie 11, Bildung und Kultur, Reihe 2, Berufliche Schulen*, Wiesbaden.
- Wolter, St.C. und J. Schweri (2004), »Ökonomische Aspekte der Organisation einer Berufslehre«, *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik* 100(1).
- Wößmann, L. (2002), *Schooling and the Quality of Human Capital*, Kieler Studien 319, Berlin.

Strukturelle Reform der überörtlichen Sozialhilfe

– Ein finanzwissenschaftlicher Beitrag zur aktuellen Diskussion um steigende Sozialhilfeausgaben

25

Rüdiger Parsche, Thomas Hanfstingl und Korbinian Leitner

Deutschlandweit nehmen die Ausgaben für überörtliche Sozialhilfeleistungen seit Jahren zu. Speziell die Eingliederungshilfe, die als größter Bestandteil der so genannten überörtlichen Sozialhilfe behinderte Menschen unterstützt und fördert, verzeichnet jährliche Steigerungsraten von bis zu 7%.¹ Nahezu alle überörtlichen Träger, Landeswohlfahrtsverbände, Bezirke oder das Land selbst sind daher gezwungen, ihre Finanzmittel in diesem Bereich aufzustocken. Werden die Sozialhilfeleistungen über eine Umlage finanziert, wie es beispielsweise in Bayern der Fall ist, muss der Umlagesatz angehoben werden, womit die jeweiligen Mitgliedskörperschaften Landkreise bzw. kreisfreie Städte erneut belastet sind. Im Falle der Landkreise schlägt diese Steigerung über die Kreisumlage durch auf die kreisangehörigen Gemeinden. Die ohnehin schon angespannte Finanzlage der kommunalen Körperschaften wird dadurch noch zusätzlich verschärft.

Den jüngsten Meldungen zu Folge ist nun auch der Bezirk Oberbayern betroffen. Trotz zusätzlicher staatlicher Zuweisungen fehlen dem überörtlichen Sozialhilfeträger in diesem Jahr 77 Mill. €. Der Bezirkstag sah sich deshalb in seiner Sitzung am 12. Februar 2004 gezwungen, die Bezirksumlage zu erhöhen.² Einige Landkreise werden daraufhin wiederum ihre Kreisumlage anpassen müssen und damit den eigentlichen Letztfinanzier noch stärker belasten. Exakt an dieser Kettenreaktion setzt nun die im Folgenden dargelegte Kritik an und begründet die Notwendigkeit einer strukturellen Reform der überörtlichen Sozialhilfe.

Überörtliche Sozialhilfeträger

Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe in Deutschland unterscheiden sich je nach Bundesland u.a. bereits in der bloßen Namensgebung. Während in Bayern die *Bezirke* als überörtliche Träger fungieren, ist es beispielsweise in Hessen ein so genannter *Landeswohlfahrtsverband* oder im Rheinland ein *Landschaftsverband*. Diese Verbände übernehmen für ein Bundesland bzw. einen Teil eines Bundeslandes die ihnen nach BSHG und dem jeweiligen landesspezifischen Ausführungsgesetz zugeschriebenen Aufgaben. Hauptaufgabe ist insbesondere die verwaltungsmäßige Abwicklung der Eingliederungshilfe für körperlich, geistig oder seelisch behinderte Menschen.

Einige Verbände, wie beispielsweise in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen oder Nordrhein-Westfalen, werden dabei von ihren Mitgliedskörperschaften, den Landkreisen und kreisfreien Städten über eine Umlage finanziert. Die Umlage deckt die nicht durch eigene Einnahmen finanzierten Ausgaben ab. Der überörtliche Trä-

Box 1 Die Eingliederungshilfe

Personen, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert sind, sowie Personen, die von einer derartigen Behinderung bedroht sind, erhalten nach dem BSHG Eingliederungshilfe. Die Behinderung muss gleichzeitig die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung notwendig machen. Zur Hilfe zählt auch, den behinderten Menschen durch Aus- und Fortbildung die Ausübung eines angemessenen Berufes oder einer sonstigen Tätigkeit zu ermöglichen. Die Eingliederungshilfe setzt auf die *aktive* Beteiligung des Betroffenen. Der Empfänger der Hilfe muss nach seinen Kräften mitwirken, um ihn selbst soweit wie möglich zu befähigen, unabhängig von der Hilfe zu leben. Eingliederungshilfe erhält nicht, wer sich *selbst helfen* kann oder die erforderliche Hilfe von anderen (anderen Sozialleistungsträgern) oder von Angehörigen erhält.

ger stellt sich quasi als ein sozialer, kommunaler Zweckverband dar, der für seine Mitglieder Aufgaben im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe wahrnimmt. Die Mitgliedschaft ist in der Regel verpflichtend.

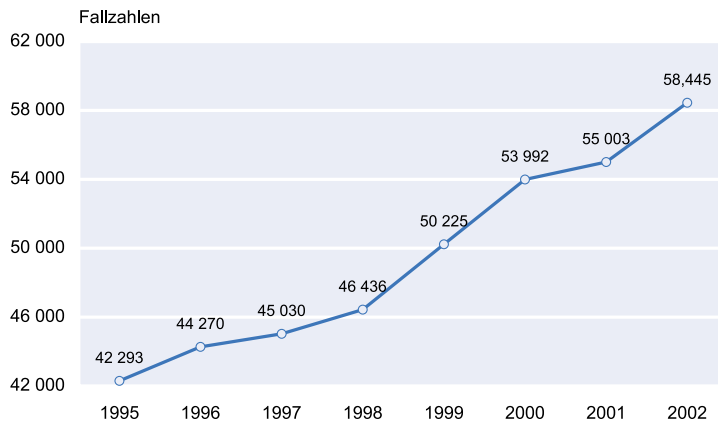
Seit Jahren haben die überörtlichen Sozialhilfeträger deutschlandweit mit steigenden Fallzahlen in der Eingliederungshilfe zu kämpfen. Gründe dafür sind im Wesentlichen die demographische Entwicklung als auch die verbesserte medizinische Versorgung. Auch behinderte Menschen werden zunehmend älter und bedürfen somit länger der Hilfe. Hinzu kommt, dass das momentane Durchschnittsalter der Heimbewohner noch unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung liegt. Es verlassen also in den kommenden Jahren weniger Menschen die

¹ Die Entlastungen, die die Einführung der Pflegeversicherung für die Sozialhilfeträger mit sich gebracht hat, sind inzwischen durch die Entwicklung in der Eingliederungshilfe längst aufgezehrt.

² Mit 29 zu 26 Stimmen hat der Bezirkstag die Umlage um 1,5 auf 23,55 Prozentpunkte erhöht.

Abb. 1

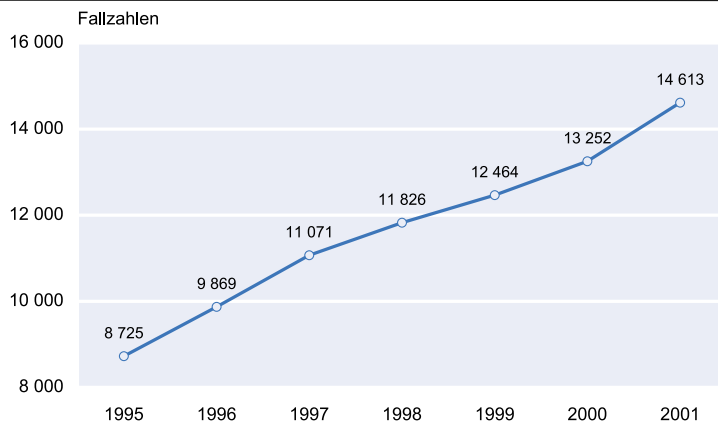
Fallzahlenentwicklung in Bayern



Quelle: Verband bayerischer Bezirke.

Abb. 2

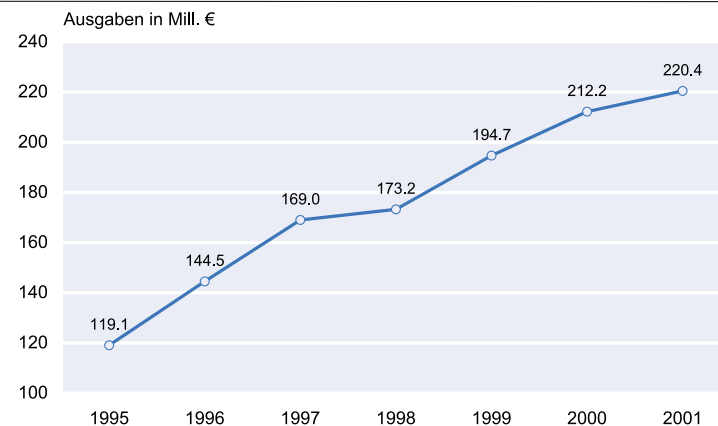
Fallzahlenentwicklung in Thüringen



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik.

Abb. 3

Bruttoausgaben in der Eingliederungshilfe in Thüringen



Quelle: Verband bayerischer Bezirke.

Wohnheime, als junge behinderte Menschen hinzukommen. Abbildung 1 und Abbildung 2 zeigen die Fallzahlensteigerungen für die Bundesländer Bayern und Thüringen.

Mit dem Anstieg der Fallzahlen steigen parallel die Ausgaben und damit die Finanzierungsbelastung. Im Falle der Bezirke in Bayern beispielsweise steigen die Bezirksumlagesätze für die Landkreise und kreisfreien Städte. Abbildung 3 und Abbildung 4 spiegeln die Ausgabensteigerungen in der Eingliederungshilfe in Bayern und Thüringen wider.

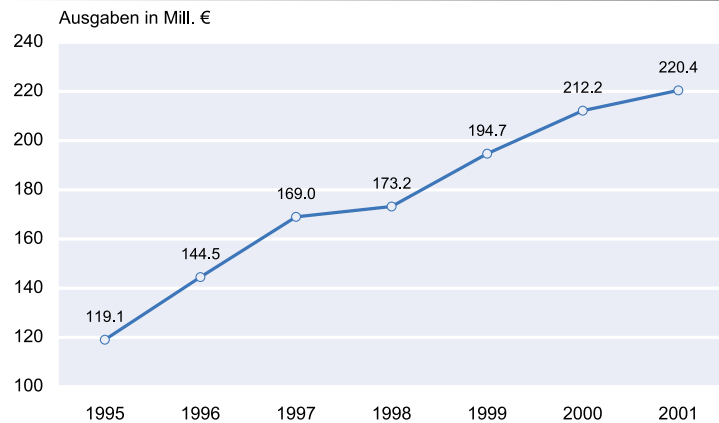
Anreizkompatible Strukturen

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie dennoch die Kosten in den Griff zu bekommen sind. Insbesondere interessieren Wege, die durch mehr Effizienz in der Leistungsbereitstellung und anreizkompatible Strukturen Einsparpotentiale generieren können. Die Formulierung konkreter Optionsvorschläge in der Verteilung der Aufgaben und Kostenträgerschaft der überörtlichen Sozialhilfe (Eingliederungshilfe) stützt sich dabei auf die beiden finanzwissenschaftlichen Prinzipien Konnexität³ und Subsidiarität.⁴ Die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips in Verbindung mit dem Konnexitätsprinzip

³ Das Konnexitätsprinzip formuliert allgemein die Identität von Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeit bei der Erfüllung einer Aufgabe. Es gilt insbesondere für die ökonomisch effiziente Verteilung der Finanzierungskompetenz. Die Einheit von Aufgabenkompetenz und Ausgabenverantwortung ermöglicht eine Rückkopplung zwischen der Veranlassung öffentlicher Aufgaben und deren Deckung, womit ein entsprechender Anreiz zu kostenbewusstem Verhalten und verantwortungsvollem Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln geschaffen wird.

⁴ Subsidiarität beschreibt eine Gesellschaftsauffassung, die die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung kleinerer Sozialgebilde betont und staatlichen Zentralismus und Kollektivismus ausdrücklich ablehnt. Es ist ein der katholischen Sozialphilosophie entnommenes Prinzip, das eine Zuständigkeitsordnung der Gesellschaft formuliert, wonach staatliche oder gesellschaftliche, übergeordnete Stellen nur aushilfsweise, eben subsidiär eingreifen sollen. Aufgaben, die von einer Kommune erfüllt werden können, sollen nicht von höherer Stelle oder vom Staat übernommen und zentral gesteuert werden, sondern im Gegenteil soll der Staat die nötigen Voraussetzungen für eine bürgernahe Umsetzung schaffen. Im Zusammenhang mit der Sozialhilfe bedeutet dies, dass zuvorderst die Kommunen gefordert sind, da diese als niedrigste Ebene dem Bürger am nächsten stehen. So sollen also im Interesse einer bürgernahe, überschaubaren und flexiblen Verwaltung Aufgaben, die noch im örtlichen Bereich wahrgenommen werden können, auch nachgeordneten Verbänden vorbehalten sein.

Abb. 4
Bruttoausgaben in der Eingliederungshilfe in Thüringen



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik.

schaffen für die ökonomisch effiziente Zuordnung der mit einer Aufgabe verbundenen Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz auf die verschiedenen föderalen Ebenen die notwendigen Voraussetzungen für mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität.

Der folgenden Diskussion zugrunde liegt ein überörtlicher Sozialhilfeträger, der sich über eine Umlage über alle im Einzugsgebiet liegenden Landkreise und kreisfreien Städte finanziert und im Gegenzug dazu für diese Körperschaften die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe übernimmt. Die Mitgliedskörperschaften fungieren selbst als örtliche Träger der Sozialhilfe und kümmern sich im Bereich der Eingliederungshilfe um die ambulanten Hilfsmaßnahmen. Abstrakt formuliert heißt das, Entscheidungs- und Durchführungskompetenz liegen beim höheren Kommunalverband, die Finanzierungskompetenz aber liegt bei den ihn tragenden Gebietskörperschaften. Aufgabenwahrnehmung und Finanzverantwortung fallen demnach auseinander – das finanzwissenschaftlich geforderte Konnexitätsprinzip ist in seiner strikten Form nicht realisiert: Der Entscheider für die Ausgaben hat die durch ihn verursachten finanziellen Auswirkungen nicht in direkter Weise zu tragen. Damit fehlen aber dem überörtlichen Sozialhilfeträger die notwendigen Rückkopplungseffekte für effizientes und budgetverantwortliches Handeln.

Für eine einzelne Körperschaft wird darüber hinaus in keiner Weise transparent, für wie viele und wie schwere Eingliederungshilfefälle sie überhaupt zahlt. Sie überweist »lediglich« über die Umlage einen pauschalen Betrag nach ihrer Steuerkraft. Je nach Haushaltslage erhöht der überörtliche Sozialhilfeträger den Umlagesatz, um die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben zu finanzieren. Für den Letztfinanzier, kreisfreie Stadt bzw. Landkreis, bestehen

nur unzureichende Möglichkeiten der Kontrolle bzw. Steuerung im Einzelfall.

Schließlich zeigt die unterstellte Aufgabenverteilung eine Differenzierung nach der Hilfeart stationär, teilstationär bzw. ambulant. Die örtlichen Sozialhilfeträger, Städte und Kreise, sind dabei für die ambulante Versorgung von Menschen mit Behinderung zuständig, die im Regelfall kostengünstiger ist als eine Heimunterbringung. Die Kommunen jedoch haben im angenommenen System keinen Anreiz, diese Betreuungsform zu forcieren, weil sie die Kosten dafür aus ihrem eigenen Sozialhaushalt bestreiten müssen und daher eine stationäre, teurere Unterbringung vorziehen. Diese höheren Kosten tragen sie dann nur indirekt und, aus ihrer individuellen Sicht, nur zu einem geringeren Teil über die Umlage.

Als letztes Moment der Beschreibung der fingierten Verteilung von Aufgaben und der Kostenträgerschaft soll die Tatsache Erwähnung finden, dass seitens der Gebietskörperschaften kreisfreie Städte und Landkreise quasi eine verpflichtende Mitgliedschaft gegenüber dem höheren Sozialverband besteht. Die Körperschaften sind *gezwungen*, die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe und deren Durchführung dem überörtlichen Träger zu übertragen und diesen über eine Umlage zu finanzieren. Der überörtliche Sozialhilfeträger nimmt damit eine Monopolstellung ein und steht zu keiner anderen Einrichtung in Konkurrenz. Daraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass dieser Verband strukturell bedingt keine besonderen Anreize zu effizientem Handeln und keine besondere Motivation zur Entwicklung günstigerer Versorgungs- und Betreuungsformen hat.

Alternativen

Auf der Grundlage der Ausführungen zum Subsidiaritäts- und Konnexitätsprinzip wird für die Eingliederungshilfe eine Verlagerung der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe vom überörtlichen sozialen Kommunalverband auf die Kommunen selbst vorgeschlagen. Damit wäre eine Zusammenführung von Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz erreicht und explizit der notwendige Anreiz zu budgetverantwortlichem Handeln in der Struktur des Systems verankert. Des Weiteren würden alle Hilfearten in der Eingliederungshilfe, stationär, teilstationär bzw. ambulant, aus einer Hand geleistet, d.h. es wäre sichergestellt, dass pro Hilfefall jeweils nur die angemessene und kostengünstigste Versorgung geleistet wird. Die Möglichkeit des Verschiebens von hilfebedürftigen behinderten Menschen aus Kostenaspekten würde von vornherein strukturell entfallen.

In der konkreten Umsetzung müsste die Verlagerung von Aufgaben jedoch in differenzierter Form und in Stufen stattfinden. Differenziert in der Weise, dass sich nicht alle Aufgaben dazu eignen, dezentral von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe ausgeführt zu werden. Planerische und koordinierende Aufgaben in der Eingliederungshilfe können naturgemäß effizienter von zentraler Stelle aus übernommen werden und sollten daher im Gegensatz zu den operativen Aufgaben beim LWV verbleiben. Dazu gehören u.a. der Um- und Aufbau der Infrastruktur, der bundeslandweit und bundeslandeinheitlich geplant und koordiniert werden sollte, die fachlich kompetente Vertretung in diversen Kommissionen, aber auch die Entgeltverhandlung mit den Leistungserbringern, den Trägern der Einrichtungen. Letztere spielen in Bezug auf die tatsächlich anfallenden Hilfekosten eine entscheidende Rolle: Verhandlungsgeschick und -stärke sind eine wesentliche Voraussetzung, um zweckmäßige und wirtschaftliche Vereinbarungen zu erreichen. Dies kann am besten von einer zentralen Stelle aus sichergestellt werden.

Stufenweise Verlagerung

Daneben sollte die angesprochene Verlagerung in Stufen erfolgen. Der entscheidende Vorteil dabei ist, die betroffenen Parteien können mit jedem Schritt in die Aufgabe hineinwachsen und hinzulernen. Sie hätten im Zweifel auch die Möglichkeit, falls sie mit einer Aufgabe unvorhergesehener Weise gänzlich überfordert wären, im Verlagerungsprozess wieder einen Schritt zurückzugehen. Angedacht ist eine Verlagerung gestaffelt nach dem Alter der Personen in drei Stufen. In der ersten Stufe sollten alle Aufgaben, die bisher schon dem örtlichen Träger per Delegation⁵ zur Durchführung übertragen waren, sowie Hilfen für Kinder bis zum schulpflichtigen Alter per Ausführungsgesetz übergehen. Im zweiten Schritt sollten dann alle teil- und vollstationären Leistungen, die Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres benötigen, auf die örtlichen Träger übertragen werden. Abschließend würden in der dritten Stufe alle Hilfen für Erwachsene im Alter vom 18. bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres übergehen. Die Zuordnung der einzelnen Hilfeempfänger auf die Gebietskörperschaften würde nach dem Prinzip des gewöhnlichen Aufenthaltsprinzips erfolgen. Dazu mehr im nachfolgenden Teil zur Finanzierung der Hilfeleistungen.

Die angedachte Verlagerung würde wie erwähnt dazu führen, die Entscheidungs- und Finanzierungscompetenz auf der Ebene der Kommunen (Landkreise und kreisfreie Städte)

⁵ Der überörtliche Sozialhilfeträger hat in der Regel die Möglichkeit, Aufgaben zur bloßen Durchführung an die örtlichen Träger zu delegieren. An der Verteilung der sachlichen Zuständigkeit ändert dies grundsätzlich nichts. Die vom örtlichen Sozialhilfeträger aufgewendeten Entgelte werden dabei in der Regel vom überörtlichen Träger selbst verhandelt und den Kommunen erstattet.

Box 2

FOCJ-Functional Overlapping Competing Jurisdiction

Körperschaft (jurisdiction), die gemäß der zu erfüllenden Funktion (function) zu anderen öffentlichen, (z.B. öffentlich rechtlich organisierten) oder privaten, (z.B. privatrechtlich organisierten) Institutionen, die derartige Leistungen ebenfalls anbieten, im Wettbewerb (competing) steht. Der Wettbewerb existiert innerhalb eines gleichen Zuständigkeitsgebietes, so dass sie sich überlappen (overlapping). In Deutschland lassen sich FOCJ zwischen Kommunen, z.B. über Zweckverbände, die landesgesetzlich gegründet werden, errichten.

te) zusammenzuführen. Die Durchführungskompetenz der Aufgaben bleibt dabei explizit außen vor. Denn es soll den Gebietskörperschaften ausdrücklich die Wahl gelassen werden, von wem sie die Aufgabe ausführen lassen. Sie können dabei zwischen einer Selbstdurchführung oder einer Durchführung durch Dritte im Auftragsverhältnis optieren. Beispielsweise kann nach wie vor der bestehende höhere Kommunalverband die Versorgung der Hilfebedürftigen eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt übernehmen, wenn der Landkreis bzw. die Stadt dies für die beste Alternative hält. Die verwaltungsmäßige Versorgung könnte aber auch im Auftrag an eine große kreisfreie Stadt bzw. einen finanzstarken Landkreis vergeben werden.

So wird sich der höhere kommunale Sozialverband plötzlich in einem gewissen Wettbewerb mit den Landkreisen und kreisfreien Städten wieder finden und fungiert dann als so genannte FOCJ (vgl. Box 2). Aus einem verpflichtenden Zweckverband wird ein Verband, der sich um Mitglieder bemühen muss. Seine Marktstellung als Monopolist ist dahin. Er muss sich als Dienstleister seinen Kunden, den Gebietskörperschaften, anbieten, d.h. er muss durch seine Arbeitsergebnisse beweisen, dass er durch seine Erfahrung und sein Know-how der Konkurrenz, beispielsweise anderen Städten oder Landkreisen überlegen ist, will er weiterhin am Markt bestehen. Es entsteht dadurch ein nicht unerheblicher Druck und Anreiz, die anstehenden Aufgaben möglichst kostengünstig zu bewältigen.

Finanzierung

Neben den inhaltlichen Aspekten gilt es, die finanzielle Seite der Verlagerung von Sozialhilfeaufgaben auf die Kommunen zu betrachten. Zum einen muss die Frage geklärt werden, wie die örtlichen Sozialhilfeträger ihre konkreten Hilfefälle finanzieren und zum anderen, mit welchen Mitteln der örtliche Sozialhilfeträger selbst ausgestattet sein muss, um diese Hilfeleistungen bezahlen zu können.

Die Finanzierung der Hilfefälle könnte nach dem bereits erwähnten Zuordnungsprinzip des gewöhnlichen Aufenthalts (gA) durchgeführt werden. Bei dieser Variante finanziert je-

der Landkreis und jede kreisfreie Stadt diejenigen Hilfeempfänger, die dem Ursprung nach aus dieser Gebietskörperschaft stammen. Jede Kommune sollte für ihre eigenen Hilfeempfänger Verantwortung tragen. Auch in Baden-Württemberg wird diesem Grundprinzip bei einer dort stattfindenden Reform der Regelung der überörtlichen Sozialhilfe Rechnung getragen. So sollen in Baden-Württemberg bei der geplanten Auflösung der dortigen Landeswohlfahrtsverbände die behinderten Menschen nach dem Herkunftsprinzip versorgt werden.⁶

Die Finanzierung nach dem gewöhnlichen Aufenthalt hat den Vorteil der erhöhten Transparenz, insbesondere aus der Sicht der finanzierenden Gebietskörperschaft. Den kommunalen Gebietskörperschaften wird, anders als bei einer anonymisierten Umlage, bewusst, wie viele Menschen aus ihrer Gesellschaft betreut werden müssen. Damit werden steigende Belastungen aufgrund steigender Fallzahlen auch direkt beim Letztfinanzier deutlich. Bis zur tatsächlichen Umsetzung einer Strukturreform bzw. in der Übergangsphase könnte durch die Einführung einer so genannten Kostenträgerquote⁷ bereits ein gewisses Maß an Transparenz und Anreizpotentialen geschaffen werden.

Bei der möglichen Realisierung des beschriebenen Optionsmodells zum unterstellten Fallbeispiel würde die von den Mitgliedskörperschaften zu bedienende Umlage bis auf eine kleine Restumlage zur Finanzierung des für die Wahrnehmung zentraler Aufgaben verbliebenen sozialen Zweckverbandes wegfallen, d.h. den Landkreisen und kreisfreien Städten verblieben nun diese Mittel zur Finanzierung der ihnen übertragenen Aufgaben. Geht man nun nach gA-Fällen vor, so könnten manche, im Wesentlichen große und finanzstärkere Landkreise bzw. kreisfreie Städte im Vergleich zur Umlagefinanzierung Mittel einsparen, während vorwie-

gend kleinere und finanzschwächere Gebietskörperschaften, die aus der Umlage profitiert haben, nun zusätzliche Mittel für ihre gA-Fälle aufbringen müssen. Diese Verteilung der finanziellen Belastungen könnte man nun als eine Art »natürliche« Verteilung ansehen, d.h. die Gebietskörperschaften müssten dann mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die ihnen obliegenden Aufgaben bewältigen, zu denen dann die Hilfeleistungen im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen zählen.⁸

Kommt es aber aufgrund einer Ungleichverteilung der Anzahl sowie der Schwere der Eingliederungshilfefälle zu größeren unterschiedlichen Belastungen unter den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten, so bestünde die Möglichkeit, diese Unterschiede, sofern sie tatsächlich statistisch signifikant sein sollten, über eine zusätzliche Komponente in den kommunalen Finanzausgleichen abzufedern. So könnten die Belastungen, die einem Landkreis bzw. einer kreisfreien Stadt durch die veränderte Zuständigkeitsverteilung entstehen, über einen zusätzlichen Nebenansatz, einen so genannten Soziallastennebenansatz ausgeglichen werden.⁹ Wünschenswert wäre ein Ausgleich der Anzahl als auch der Schwere der Fälle. Es wäre im Einzelfall zu prüfen, ob das dafür notwendige Datenmaterial bereits vorliegt oder aber erst in der gewünschten Qualität generiert werden müsste. Das Material müsste genau aufschlüsseln, wie viele Hilfeempfänger aus einer Gebietskörperschaft welche Hilfe erhalten.¹⁰

Zusammenfassung

Das Auseinanderfallen von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierungsverantwortung in der organisatorischen Struktur einiger überörtlicher Sozialhilfeträger in Deutschland bedingt, dass für eine sparsame Mittelverwendung keinerlei zielkonforme Anreize verankert sind. Hinzu kommt die fehlende Transparenz gerade für die im Umlagesystem finanzierenden Landkreise und kreisfreien Städte. Für eine einzelne Gebietskörperschaft wird nicht transparent, wie viele und wie schwere Fälle nach dem gewöhnlichen Aufenthalt eigentlich in ihre Zuständigkeit fallen. Durch diese fehlende Transpa-

⁶ In einer Presseerklärung der Landesregierung von Baden-Württemberg vom 13. Januar 2004 mit der Ordnungsnummer 7/2004 heißt es weiter: »Das Herkunftsprinzip soll zum tragenden Grundsatz zwischen den Kreisen werden. Durch eine entsprechende Vereinbarung zwischen sämtlichen Stadt- und Landkreisen solle insbesondere erreicht werden, dass der Kreis, aus dem der Behinderte stamme, auch dann der Kostenträger bleibe, wenn der Behinderte in einem anderen Kreis betreut werde. Dies erfolge unabhängig davon, ob eine stationäre oder ambulante Betreuung gegeben sei.«

⁷ Als alternative Form zur Umlagefinanzierung käme die Einführung einer so genannten Kostenträgerquote für die Landkreise und kreisfreien Städte in Betracht. D.h. die eigentlichen Kosten der Hilfestellung pro Fall werden zu einem gewissen Anteil von der Gebietskörperschaft übernommen, aus der der Hilfeempfänger nach seinem gewöhnlichen Aufenthalt (vor Aufnahme in eine Einrichtung) stammt. Der Rest wird weiterhin gemeinschaftlich über die Umlage finanziert. So könnten sich beispielsweise die Gebietskörperschaften zu 50% direkt an den Fallkosten beteiligen, und die restlichen 50% werden weiter über die Umlage abgedeckt. Diese Aufteilung könnte in Stufen eingeführt werden.

Eine solche Kostenträgerquote ermöglicht den Landkreisen und kreisfreien Städten einen Einblick in die tatsächlichen Kosten der Hilfestellung, während beim jetzigen System der reinen Umlagefinanzierung keine Transparenz gegeben ist, wohin die Gelder der Umlagezahler tatsächlich fließen. Außerdem schafft eine solche Kostenträgerquote einen entsprechenden Anreiz für die örtlichen Sozialhilfeträger, sich bei kostengünstigeren (ambulanten) Versorgungsformen für die Hilfeempfänger zu engagieren, statt sie in teuren Einrichtungen unterzubringen.

⁸ Auftretende unterschiedliche Belastungen durch die übernommenen Sozialhilfeausgaben werden dadurch freilich nicht explizit berücksichtigt. Hier gäbe es also keinen Ausgleich zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Gebietskörperschaften, teuren und billigen sowie vielen und wenigen Fällen. Die Gebietskörperschaften erhielten ausschließlich Mittel über die bestehenden kommunalen Finanzausgleiche je nach Finanzkraft und Bedarf zugewiesen.

⁹ Ein zusätzlicher Nebenansatz wird nach Meinung der Autoren erst in der dritten Phase einer stärkeren Aufgabenverlagerung notwendig. Dieser »Soziallastennebenansatz« sollte dann aber neben den jetzigen überörtlichen Sozialhilfeausgaben auch die örtlichen Sozialhilfeausgaben berücksichtigen. Was die Indikatoren für die örtliche Sozialhilfe betrifft, so könnte hier bereits auf Erfahrungen aus anderen Bundesländern, wie z.B. Nordrhein-Westfalen (vgl. Parsche et al. 1995) oder Rheinland-Pfalz (vgl. Parsche et al. 1998) zurückgegriffen werden.

¹⁰ Allerdings wird von zu komplexen Nebenansätzen abgeraten.

renz kann darüber hinaus auch keine effektive Finanzkontrolle von Seiten des Letztfinanziers stattfinden, der von Natur aus ein erhöhtes Interesse daran haben müsste.

Darüber hinaus besteht tendenziell aufgrund der Verteilung der Aufgaben und Kostenträgerschaft das Problem, dass insbesondere die örtlichen Sozialhilfeträger einen Anreiz haben, Hilfefälle zum überörtlichen Träger abzuschieben. Durch die geteilten Zuständigkeiten (stationär-überörtlich, ambulant-örtlich) haben die Landkreise und kreisfreien Städte einen Vorteil daraus, einen Hilfeempfänger von der ambulanten Betreuung in eine stationäre Einrichtung zu bringen, um selbst Kosten zu sparen. Insgesamt ist eine stationäre Unterbringung in der Regel teurer – dies trifft die einzelne Gebietskörperschaft über die Umlage aber nur zu einem geringen Teil.

Eine Aufgabenverlagerung bietet dagegen entscheidende Vorteile in den Punkten Finanzierung und Steuerung. Durch das in der unterstellten Fallkonstellation mit Hilfe des vorgeschlagenen Optionsmodells realisierte Konnexitätsprinzip befinden sich Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung in einer Hand, so dass zum einen strukturelle Anreize für die beteiligten Parteien zum kostenbewussten Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln gegeben sind und zum anderen eine effektive Finanzkontrolle möglich ist. Des Weiteren wird für den Letztfinanzier transparent, für wie viele und welche Fälle er bezahlen muss, was wiederum eine funktionierende Einzelfallsteuerung zur Folge hat. Dadurch, dass die Verpflichtung wegfällt, die überörtliche Sozialhilfe von einem höheren Sozialverband ausführen zu lassen, entsteht darüber hinaus in der Leistungsbereitstellung ein gewisses Maß an Wettbewerb. In der Summe werden von der Umsetzung der geschilderten strukturellen Reformen erhebliche Effizienzgewinne und Einsparpotentiale erwartet, was insbesondere im Hinblick auf die gestiegenen und noch steigenden Fallzahlen eine notwendige Voraussetzung für die Konsolidierung der Finanzen im Bereich der Eingliederungshilfe ist.¹¹

Literatur

Parsche, R. und M. Steinherr (1995), »Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen«, ifo Studien zur Finanzpolitik Bd. 59, ifo Institut, München.

Parsche, R. und M. Steinherr (1998), »Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz«, ifo Studien zur Finanzpolitik Bd. 66, ifo Institut, München.

¹¹ An dieser Stelle nicht angesprochen wurden die Standards in der Leistungsgewährung. Neben den finanzwissenschaftlichen Aspekten der Aufgabenverteilung und der Finanzverantwortung sind auch diese kostenwirksamen Vorgaben kritisch zu diskutieren und womöglich auf ein angemessenes Maß zu senken. Dies verlangt freilich erheblichen politischen Mut, könnte allerdings auch ein beachtliches Einsparpotential generieren.

Geldpolitik hat in den letzten Jahrzehnten in eindrucksvoller Weise zur Stabilisierung der realen Wirtschaftsaktivität beigetragen. Trotz zunehmender Volatilität auf Finanzmärkten sind die Konjunkturschwankungen nicht zuletzt dank aktiver Zinssteuerung der Zentralbanken stark zurückgegangen. Seit dem Einbruch der Aktienmärkte Anfang 2000 hat die Fed durch massive Liquiditätszufuhr versucht, die amerikanische Wirtschaft zu stabilisieren. Ein wesentliches Motiv war die Befürchtung, die amerikanische Wirtschaft könne ähnlich wie Japan in eine Liquiditätsfalle geraten. Die Sorge davor löste innerhalb der Fed eine intensive Diskussion über unkonventionelle geldpolitische Maßnahmen aus, die ein solches Abgleiten in eine deflationäre Spirale verhindern könnten. Motiviert von der Überzeugung, die beste Strategie liege darin, rechtzeitig gegenzusteuern, um erst gar nicht in eine Liquiditätsfalle zu geraten, verfolgte die Fed eine aggressive Politik wiederholter Zinssenkungen. Die Geldmarktzinsen sind mit derzeit 1% auf einen seit fast 50 Jahren nicht mehr erreichten Tiefstand gesunken.

Mittlerweile werden aber immer mehr Stimmen laut, die davor warnen, eine Überversorgung mit Liquidität durch die Fed trage zu einer Überbewertung von Aktienkursen und Immobilienpreisen bei. Die niedrigen Zinsen ermuntern zu exzessiver Verschuldung und bergen so die Gefahr, dass sich strukturelle Ungleichgewichte aufbauen, die in Zukunft eine umso höhere Krisenanfälligkeit der amerikanischen Wirtschaft zur Folge haben. Der vorliegende Aufsatz zeigt, dass die stark gestiegene Verschuldung des privaten Sektors in der Tat die amerikanischen Haushalte anfälliger macht für Schwankungen von Zinsen, Einkommen und Immobilienpreisen. Es ist nicht auszuschließen, dass die Fed statt vor einer Liquiditätsfalle nunmehr also vor der umgekehrten Zinsfalle steht – der Gefahr, dass angesichts der Verschuldungsdynamik ein Anstieg der Zinsen gravierende negative Konsumeffekte auslösen könnte und dass somit der Handlungsspielraum für Geldpolitik künftig stark eingeschränkt ist. Eine wesentliche Rolle spielen dabei allerdings Besonderheiten auf dem amerikanischen Immobilienmarkt, die Geldpolitik dort zwar besonders wirksam macht, zugleich aber auch besonders anfällig für den Aufbau von Ungleichgewichten.

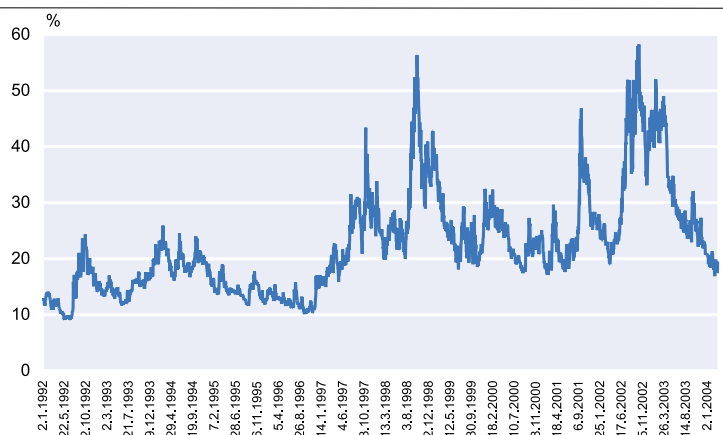
Volatilität auf Finanz- und Gütermärkten

Die rasante Berg- und Talfahrt der Aktienmärkte hat vielen Anlegern schmerzhaft klar gemacht, wie stark die Volatilität an den Finanzmärkten im vergangenen Jahrzehnt angestiegen ist. Viele gravierende Krisen lösten heftige Erschütterungen des internationalen Finanzsystems aus. Volatilität als ein quantifizierbares Maß für das Risiko auf den Finanzmärkten lässt sich auf verschiedene Weisen messen. Man kann ermitteln, wie sich die Schwankungen der Aktienkurse in der Vergangenheit entwickelt haben (die historische Volatilität) oder man kann – zukunftsorientiert – die (implizite) Volatilität anhand der Entwicklung der Optionspreise berechnen. Doch ganz gleich, welches dieser Maße man verwendet, die Volatilität der führenden Aktienindizes hat sich in

den G7-Staaten im Lauf der neunziger Jahre mehr als verdoppelt (vgl. Tumpel-Gugerell 2003).

Betrachten wir als Beispiel die Entwicklung des V-Dax (vgl. Abb. 1). Er ist ein Maß für die implizite Volatilität des Deutschen Aktienindex (Dax). Der V-Dax bildet die

Abb. 1
V-DAX als Maß für die Volatilität des Dax



Quelle: Datastream.

* Prof. Dr. Gerhard Illing ist Inhaber des Lehrstuhls Makroökonomie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Forschungsdirektor am ifo Institut.

von den Marktteilnehmern für die nächsten Wochen am Dax erwarteten Schwankungen ab. Seit 1997 erreicht der V-Dax signifikant höhere Werte, auch wenn er in jüngster Zeit wieder stark zurückgegangen ist und im Februar mit 16,5% den tiefsten Stand seit sieben Jahren erreichte. Im März ist er derzeit freilich schon wieder auf über 26 angestiegen. Das gleiche Bild ergibt sich auch bei der Betrachtung der Volatilität anderer Aktienindizes.¹ So stieg etwa der Anteil der Handelstage, an denen sich der S&P Index um mehr als 1% veränderte, von 13,9% im Jahr 1996 auf 29,6% 1997 und 37,2% im Jahr 1999.

Diese Entwicklung könnte den Eindruck erwecken, auch die reale Wirtschaftsaktivität sei volatil geworden. Tatsächlich aber ist das Gegenteil der Fall: Bemerkenswerter Weise haben sich die Konjunkturschwankungen im Lauf der letzten Jahrzehnte vielmehr abgeschwächt (vgl. Abb. 2). Ökonomische Analysen zeigen, dass die Ausschläge der Konjunkturzyklen seit dem zweiten Weltkrieg stark zurückgegangen sind. Dieser Trend hat sich insbesondere ab Mitte der achtziger Jahre in allen G7-Staaten signifikant verstärkt (vgl. Stock und Watson 2003).

Der starke Kontrast zwischen abnehmender Volatilität der Konjunkturzyklen, gleichzeitig aber zunehmender Volatilität auf den Finanzmärkten wirft folgendes Puzzle auf: Warum haben die großen Schwankungen von Aktienkursen und Devisenmärkten so wenig Rückwirkung auf die reale Ökonomie? Hat sich die reale Ökonomie von der Entwicklung an den Finanzmärkten abgekoppelt, oder wird sie vielmehr dank cleverer Geldpolitik wirksam abgeschirmt?

Finanzinnovationen verstärken die Volatilität

Wirtschaftstheoretische Analysen liefern eine überzeugende Erklärung für die hohe Volatilität der Finanzmärkte. Sie zeigen, dass die rasche Verbreitung von Neuigkeiten ange-

sichts unvollkommener Information nachhaltige Stimmungsumschwünge auslösen kann (vgl. etwa Morris und Shin 2001; Heinemann und Illing 2002). Sie können etwa zu Herdenverhalten von Fondmanagern Anlass geben und so exzessive Bewegungen an den Aktienmärkten hervorrufen. Neue öffentliche Information führt zu überproportional großen Änderungen in den Erwartungen der Marktteilnehmer. Die starke Veränderung der Marktpositionen erscheint als Überreaktion der Märkte; schon kleine Neuigkeiten können eine abrupte Stimmungsumkehr auslösen, obwohl sich die Fundamentals selbst kaum verändert haben.

Diese Stimmungsumkehr fällt umso dramatischer aus, je schneller die Finanzmärkte agieren. Die Akteure an den Finanzmärkten sind mit dem Phänomen aus eigener Erfahrung bestens vertraut: Wer damit rechnen muss, dass andere Anleger sehr rasch auf neue Informationen reagieren, hat umso größere Anreize, noch schneller zu sein, um ihnen zuvorzukommen. Auf diese Weise werden die Preisbewegungen beschleunigt, die Schwankungen verstärkt.

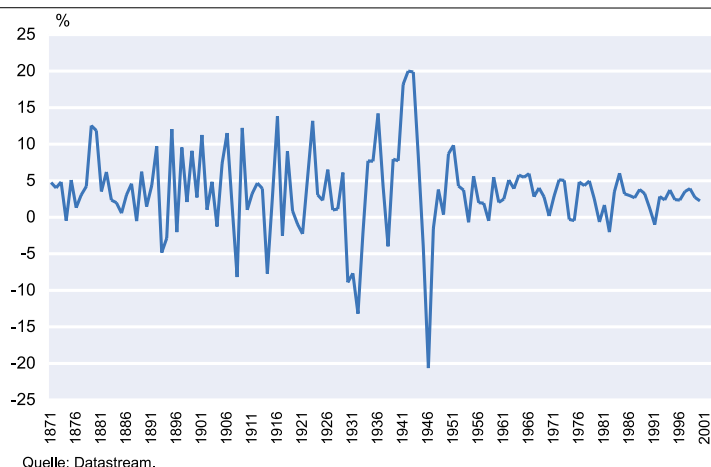
Gerade in den neunziger Jahren haben technische Innovationen zu einer Potenzierung der Kapazitäten von Informationsverarbeitung und -weitergabe geführt, die die Organisation von Finanzmärkten weltweit veränderten. Diese Innovationen erzwangen eine Deregulierung der Kapitalmärkte, weil sie den Wettbewerb erleichtern; sie erhöhen aber auch die Gefahr, dass Liquiditäts- und Solvenzrisiken schneller übertragen werden und möglicherweise die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährden.

Die Taylor Regel – Symbol für den Erfolg regelgebundener Geldpolitik

Trotz der zunehmenden Volatilität an den Finanzmärkten sind die Ausschläge der Konjunkturzyklen seit Mitte der achtziger Jahre stark zurückgegangen (vgl. Stock und Watson 2002). Offensichtlich ist es der Geldpolitik in den vergangenen Jahrzehnten gelungen, durch eine aktive Stabilisierungspolitik die Auswirkungen der Preisausschläge effizient abzufedern. Während in den siebziger Jahren manche Vertreter der Theorie rationaler Erwartungen die Irrelevanz der Geldpolitik propagierten, zeigt die moderne Makroökonomie, dass regelgebundene Geldpolitik sich als äußerst wirksames Stabilisierungsinstrument erweist.

Sie betont dabei, welche Bedeutung klaren Regeln sowie einem verlässlichen institutionellen Rahmen für eine systematische, trans-

Abb. 2
Konjunkturschwankungen in den USA 1870 - 2002



¹ Für einen detaillierten internationalen Vergleich siehe IMF (2003).

parente Politik zukommt. Dieses Paradigma liefert eine überzeugende Basis für die moderne Praxis der Geldpolitik, die sich durch die so genannte Taylor Regel charakterisieren lässt. (vgl. für die theoretischen Grundlagen Woodford 2003 sowie Illing 2004 für aktuelle wirtschaftspolitische Implikationen).

Stock und Watson (2002) führen die niedrigere reale Volatilität zwar zu einem großen Teil auch auf pures Glück zurück (insbesondere zeigen sie, dass die internationale Korrelation von Schocks zurückgegangen ist). Sie identifizieren andererseits aber auch einen signifikanten Beitrag der Geldpolitik: Nach ihren Berechnungen lassen sich 20 bis 30% des Rückgangs der realen Volatilität in den USA seit Mitte der achtziger Jahre auf die Politik der Fed zurückführen.

USA: Der Aufbau von Ungleichgewichten im Immobiliensektor

Der Beitrag der Geldpolitik zur Stabilisierung wird durch die aktuelle Entwicklung in den USA seit dem Einbruch der Aktienmärkte eindrucksvoll bestätigt: Dass sich die Konsumnachfrage in den Vereinigten Staaten als erstaunlich robust erwies, ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Vermögensvernichtung am Aktienmarkt durch Zuwächse anderer Vermögensanlagen – insbesondere bei Immobilien – abgemildert wurde. Der Anstieg des Immobilienvermögens hat den Aktienpreisverfall zu einem großen Teil kompensiert, so dass sich der Konsum umso robuster entwickeln konnte (vgl. Tab. 1). Dies ist ein direktes Resultat der Zinspolitik der Fed: Als Folge ihrer lockeren Geldpolitik befinden sich die Hypothekenzinsen in den USA auf einem historischen Tiefstand; die niedrigen Finanzierungskosten stimulierten die Nachfrage nach Immobilien. Zwar entwickelten sich die Immobilienpreise in den vergangenen Jahren in den USA re-

Abb. 3
Immobilienwerte im Vergleich zum verfügbaren Einkommen



Quelle: FED Balance Sheet Data (FOF); eigene Berechnungen.

gional durchaus unterschiedlich; im Vergleich zum verfügbare Einkommen sind die Immobilienwerte insgesamt aber stark angestiegen (vgl. Abb. 3).

Besonderheiten der Finanzierungsbedingungen am amerikanischen Immobilienmarkt sind aber von zentraler Bedeutung dafür, dass die lockere Geldpolitik in den USA so große Wirkung entfaltet. Ähnlich wie in Kontinentaleuropa erfolgt die Immobilienfinanzierung dort zu einem Großteil über langfristige Hypotheken zu festen Zinssätzen (mit einer Laufzeit von 15 bis 30 Jahren). Während aber eine Umschuldung langfristiger Verträge in vielen Ländern meist sehr kostspielig ist (wie etwa durch die Vorfälligkeitsentschädigung in Deutschland), kann der Kreditnehmer in den USA bei gesunkenen Zinsen den Kredit jederzeit fast ohne Kosten umschulden. Diese Regelung wirkt für den Kreditnehmer quasi als Put-Option: Er ist gegen Zinsänderungsrisiken weitgehend abgesichert: Unbelastet vom Risiko steigender Zinsen, muss er dafür auch im Fall sinkender Zinsen keinen Nachteil höherer Finanzierungskosten in Kauf nehmen. Für Hausbesitzer bieten die historisch niedrigen Zinssätze in den USA deshalb besonders starke Anreize, die eigene Hypothekenfinanzierung umzuschulden. Zinssenkungen üben dort also einen ungewöhnlich starken Nachfrageimpuls aus.

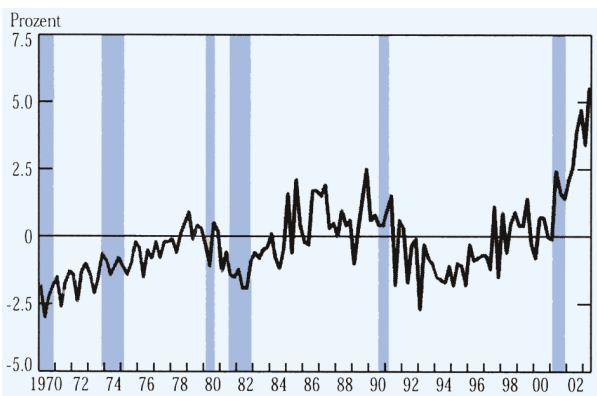
Auf den ersten Blick handelt es sich dabei zunächst zwar nur um einen reinen Umverteilungseffekt: Während das Realeinkommen der Kreditnehmer steigt, sinkt ja als Folge niedrigerer Zinserträge in gleichem Ausmaß das Realeinkommen der Kreditgeber (die Anleihen befinden sich meist in den Händen von Pensionsfonds). Bei perfekten Kapitalmärkten läge der Nettokonsumeffekt deshalb bei null: Die Anleger der Pensionsfonds sollten ihren Konsum in gleicher Höhe wieder einschränken.

Tab. 1
Vermögensentwicklung in den Vereinigten Staaten (Billionen US-\$)

	1994	1999	2000	2001	2002
Aktienvermögen	5,67	17,26	15,26	13,02	9,8
<i>Anteil am Gesamtvermögen (in %)</i>	(22,9)	(40,8)	(36,5)	(31,9)	(25,0)
Immobilien	8,28	11,52	12,67	13,76	14,86
<i>Anteil am Gesamtvermögen (in %)</i>	(33,5)	(27,2)	(30,3)	(33,6)	(37,9)
Gesamtes Nettovermögen	24,72	42,27	41,76	40,89	39,14

Quelle: Illing und Klüh (2004).

Abb. 4
Home Equity Withdrawals als Anteil am verfügbaren Einkommen



Quelle: McConnell et. al. (2003); FED Balance Sheet Data (FoF).

Diese Überlegung übersieht aber, dass Kreditnehmer vielfach Kreditbeschränkungen unterliegen. Die niedrigen Finanzierungskosten ermöglichen es den Hausbesitzern nun, die eingesparten Zinszahlungen in Investitionen in neuen Wohnraum, aber auch direkt in Konsum umzusetzen. Die starken Nachfrageimpulse² werden noch zusätzlich angefangt, wenn die erhöhte Nachfrage nach Wohnraum die Immobilienpreise steigen lässt: Hausbesitzer können dann durch weitere Kreditaufnahme auch die nicht realisierten Kapitalgewinne aus dem starken Anstieg ihrer Immobilienwerte in Konsum umsetzen. Zusätzlich vergebene Hypothekenkredite fließen so zum großen Teil in kontemporären Konsum. Die Mittel der mit Immobilien abgesicherten Kredite, die nicht in neue Immobilien investiert werden, bezeichnet man als »Mortgage Equity Withdrawals (MEW)«. MEWs messen somit die Stärke des Konsumeffekts, der sich aus dem höheren Verschuldungspotential der Haushalte nach einem Anstieg der Immobilienpreise ergibt. Normalerweise übersteigen die Investitionen in neue Immobilien den Zuwachs an Immobilienkrediten; die MEWs sind also in der Regel negativ. In den letzten Jahren sind sie in den USA jedoch stark angestiegen (vgl. Abb. 4). Im Jahr 2003 erreichten sie mit 450 Mrd. \$ (5,6% des verfügbaren Einkommens) ein einmalig hohes positives Niveau (McConnell et. al. 2003).

Zwar sind die Realzinsen im historischen Vergleich weit weniger gefallen als der Rückgang der Nominalzinsen vermuten lässt. Für kreditbeschränkte Konsumenten sind aber gerade die Nominalzinsen von entscheidender Bedeutung: Je höher nämlich die Nominalzinsen, desto größer ist – bei konstanter Tilgung – die Realbelastung in der Anfangsphase der Kreditrückzahlung. Sind Haushalte daran interessiert, ihren Konsumstrom zu glätten, werden sie deshalb bei hohen Nominalzinsen vor einer Kreditaufnahme zurückschrecken. Die in den letzten Jahren stark gesunkenen Hypo-

thekenzinsen ermöglichen dagegen ein viel gleichmäßigeres Rückzahlungsprofil. Selbst bei gleich hohen Realzinsen wirken also niedrige Nominalzinsen eindeutig stimulierend auf den Konsum, weil sie das Zahlungsprofil glätten.

Ein einfaches Beispiel soll diesen Effekt kurz illustrieren: Wir gehen aus von einem über die Zeit hin konstanten Einkommensstrom $Y_t = Y$ (bei positivem Wachstum des Realeinkommens ergeben sich ganz analoge Effekte). Wenn sich ein Haushalt durch einen Kredit in Höhe von D mit unendlicher Laufzeit zum Nominalzins $i = r + \pi$ verschuldet, muss er jährlich eine konstante Zinsbelastung aufbringen (die Berücksichtigung von Tilgungsraten würde den betrachteten Effekt nur verstärken). Die jährliche Zinsbelastung beträgt: $Z = (r + \pi) D$, weil gelten muss:

$$Z \int_{\tau=0}^{\infty} e^{-(r+\pi)\tau} d\tau = D$$

Ohne Inflation ($\pi = 0$) ist die jährliche Belastung des Haushaltes (sein Zinsaufwand als Anteil am Einkommen) im Zeitverlauf konstant:

$$\frac{Z_t}{Y_t} = \frac{rD}{Y}$$

Mit positiver Inflationsrate erhöht sich der nominale Zinsaufwand auf $(r + \pi) D$; andererseits steigt mit der Inflationsrate auch das Nominaleinkommen: $Y_t = e^{\pi t} Y_0$. Die reale jährliche Zinsbelastung reduziert sich damit im Zeitablauf; in den Anfangsphasen aber liegt die reale Zinslast über dem Zinsaufwand bei stabilen Preisen, und zwar umso mehr, je höher die Inflationsrate:

$$\frac{Z_t}{Y_t} = \frac{(r + \pi) D}{Y_t} = \frac{(r + \pi) D}{Y_0} e^{-\pi t} \quad \text{mit} \quad \frac{Z_0}{Y_0} = \frac{(r + \pi) D}{Y_0} > \frac{r D}{Y_0}$$

Kreditbeschränkten Haushalten, die bestrebt sind, heute schon aus zukünftigen Einkommen zu konsumieren, wird es erst aufgrund sinkender Nominalzinsen möglich, das gewünschte Konsumprofil zu realisieren. Der Rückgang der Inflationsraten im Lauf des vergangenen Jahrzehnts hat die Kreditrestriktionen gelockert und so zur Stimulierung des Konsums beigetragen.

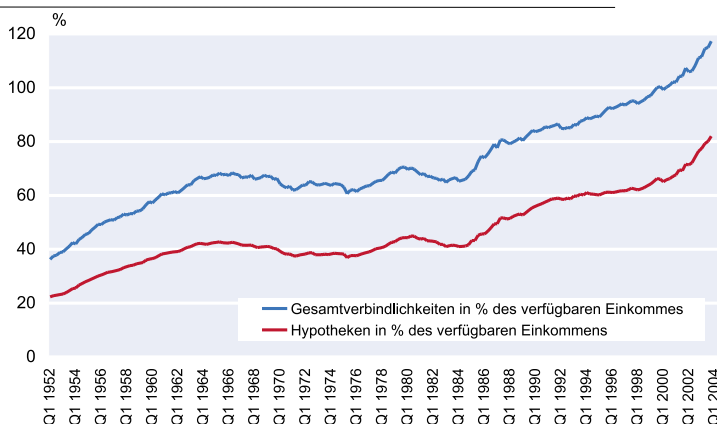
Diese Umschichtung wirkt eindeutig wohlfahrtssteigernd. Allerdings folgt daraus umgekehrt, dass der Konsum bei steigenden Zinsen entsprechend überproportional gedämpft wird. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn die Haushalte das niedrige Zinsniveau als nicht dauerhaft einschätzen: Dann bieten niedrige Zinsen starke Anreize zu intertemporaler Substitution vor allem bei dauerhaften Konsumgütern. Käufe dauerhafter Konsumgüter werden nur vorgezogen, um sich so eine günstige Finanzierung zu sichern.

² Zu den Nachfrageeffekten unterschiedlicher Vermögensarten vgl. ausführlicher Illing und Klüh (2004).

Als Folge der Mortgage Equity Withdrawals hat sich das Verhältnis der Verschuldung zum Einkommen in den USA im Lauf der letzten Jahre stark erhöht: Wie Abbildung 5 illustriert, ist die Verschuldung über Hypothekenkredite relativ zum verfügbaren Einkommen seit 2000 von 71,6 auf 82% angestiegen. Zum Teil wurde die günstige Immobilienfinanzierung zwar nur genutzt, um andere, kostspieligere Kreditformen zu substituieren (der Anteil der Konsumentenkredite einschließlich Kreditkarten ist dementsprechend weit weniger stark angestiegen). Generell hat aber die Gesamtverschuldung der Haushalte, bezogen auf das verfügbare Einkommen, im vergangenen Jahrzehnt einen starken Sprung gemacht von 87% im Jahr 1990 über 104% im Jahr 2000 auf über 117% Ende 2003. Auch in Relation zum Immobilienvermögen haben die Hypothekenschulden zugenommen. Die Belastung der Haushalte durch den Schuldendienst (wieder gemessen als Anteil am verfügbaren Einkommen) hat bislang freilich keineswegs dramatische Werte angenommen (vgl. Abb. 6); im Jahr 2003 ist sie insgesamt sogar gesunken. Dies ist aber nur eine unmittelbare Folge des derzeit extrem niedrigen Zinsniveaus.

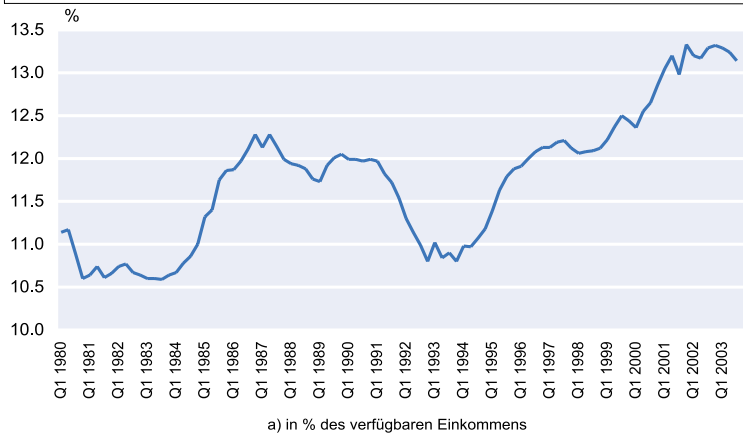
Besteht die Gefahr, dass ein Zinsanstieg angesichts der Verschuldungsdynamik erhebliche negative Konsumeffekte auslösen könnte?³ Nicht wenige Beobachter sehen hier den Aufbau bedenklicher Ungleichgewichte, die den zukünftigen Spielraum der Geldpolitik dramatisch einschränken. Auf den ersten Blick scheint diese Sorge unbegründet: Solange die Haushalte gegen das Risiko steigender Zinsen gut abgesichert sind, können sie ihren Konsum problemlos aufrechterhalten. Doch stimmen eine Reihe von aktuellen Entwicklungen bedenklich.

Abb. 5
Verschuldung der privaten Haushalte, USA



Quelle: FED Balance Sheet Data (FOF); eigene Berechnungen.

Abb. 6
Belastung der Haushalte in den USA durch den Schuldendienst^{a)}



Quelle: FED Balance Sheet Data (FOF); eigene Berechnungen.

Weil sich der Arbeitsmarkt in den USA aufgrund der Jobless Recovery bislang trotz massiver Stimulierung noch nicht erholt hat, besteht für die Haushalte das Risiko, bei einem Arbeitsplatzverlust selbst den bislang niedrigen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen zu können. Wenn sich immer mehr Haushalte aufgrund von Arbeitslosigkeit gezwungen sehen, ihre Immobilien zu verkaufen, kann es zu einem Fire Sale von Immobilien kommen, der den Verfall der Immobilienpreise so beschleunigt, dass der Wert der Vermögensanlagen unter den Wert der Schuldverpflichtungen sinkt. Die hohe Verschuldung macht die Haushalte also durchaus anfälliger gegenüber Änderungen der wirtschaftlichen Situation.

Gesamtwirtschaftlich verschwindet zudem das Zinsänderungsrisiko natürlich keineswegs; die entscheidende Frage ist vielmehr, wer dieses Risiko letztlich trägt. Sind – wie in den USA in der Vergangenheit üblich – langfristig feste Zinsen vereinbart, sind verschuldete Konsumenten dagegen abgesichert; sie sind nur vom Einkommensrisiko im Fall von Arbeitslosigkeit betroffen. In bankorientierten Finanzsystemen wird das Zinsrisiko vom Bankensektor getragen; ein Zinsanstieg könnte die Stabilität des Bankensystems gefährden. In den USA ist dieses Risiko jedoch dank der Verbriefung der Risiken (Securitisation) breit gestreut: Die von Banken und Baufinanzierern vergebenen Hypotheken werden von bestimmten Institutionen (vor allem den halbstaatlichen Unternehmen Freddie Mac und Fannie Mae) in Wertpapiere gebündelt und dann als »asset backed securities« am Kapitalmarkt emittiert.

³ Für eine Analyse der Nachhaltigkeit der Verschuldung privater Haushalte in den USA vgl. auch Barnes und Young (2003).

Der zunehmende Trend zur Verbriefung von Hypothekenkrediten trägt so dazu bei, den Bankensektor gegenüber Einbrüchen auf nationaler Ebene robuster zu machen. In dem Ausmaß, in dem Banken nur mehr als reiner Intermediär zwischen Kreditnehmer und Fondsgesellschaft fungieren, belasten eventuelle Zahlungsausfälle ausschließlich den Kurswert der Immobilienfonds, ohne die Solvenz der Hypothekenzentralen zu gefährden. Die Verbriefung ermöglicht also im Prinzip eine viel breitere Streuung der Risiken; sie lässt die Wirtschaft damit wesentlich flexibler und robuster erscheinen.

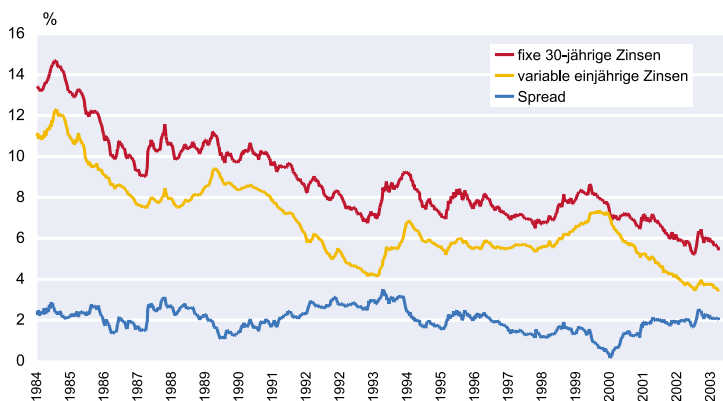
Käufer dieser Wertpapiere sind zum Großteil wiederum Banken oder Pensionsfonds, bei denen sich letztlich das Zinsrisiko niederschlägt. Allerdings werden im Zuge der Verbriefung Anleihetranchen unterschiedlich hohen Risikos emittiert. Während relativ sichere Anleihen sich am Markt leicht platzieren lassen, ist nicht auszuschließen, dass gerade die Kernrisiken bei den emittierenden Finanzierungsinstituten verbleiben, dass also gerade Institutionen wie Freddie Mac und Fannie Mae besonders anfällig sind.

Sofern das Zinsänderungsrisiko in der Vergangenheit angemessen in den Unterschied zwischen variablen- und festverzinslichen Zinsen eingepreist wurde (also für langfristige fixe Kredite eine diesem Risiko entsprechend höhere Verzinsung berechnet wurde), könnten die Institute (Freddie Mac etc.) das Risiko entsprechend abfedern. Die Frage nach der adäquaten Risikoprämie lässt sich in den USA wegen der Put-Option auch für Zinssenkungen allerdings nur schwer beantworten. Ein Zinsspread von nur 0,15 Prozentpunkten zwischen kurzfristigen und Hypotheken mit 30-jähriger Laufzeit, wie er Ende 2000 vorherrschte (vgl. Abb. 7), dürfte diese Risiken aber keinesfalls adäquat widerspiegeln. Auch die Tatsache, dass Freddie Mac zwischen 2000 und 2003 seine Bilanzgewinne um 4 Mrd. \$ bewusst als zu niedrig verfälschte, deutet darauf hin, dass das Institut nicht unbedingt ausreichende Vorkehrungen gegen das Zinsrisiko getroffen hat.

Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die mathematische Kalkulation von Risikoprämien sich an Erfahrungswerten orientiert, die in der Regel der jüngsten Vergangenheit das stärkste Gewicht zuweisen. Da im letzten Jahrzehnt angesichts der Boomphase am Immobilienmarkt kaum Zahlungsausfälle auftraten (vielmehr Rekordgewinne im Hy-

Abb. 7

Zinsspread zwischen kurz- und langfristigen Hypotheken in den USA



Quelle: Freddie Mac's Primary Mortgage Market Survey.

pothekenbereich erzielt wurden), gehen solche Ereignisse nur mit geringer Wahrscheinlichkeit in die Berechnungen ein. Erst die Erfahrungen in einer Krise werden zeigen, wie robust der Bankensektor durch den Trend zur Verbriefung tatsächlich geworden ist. Es würde keineswegs überraschen, wenn ein Einbruch am Immobilienmarkt nicht nur bei den Risikomodellen unerwartete Stressphänomene auslösen würde.

So kann auch nicht verwundern, dass Mitglieder des Boards der National Credit Union Administration (der Bundesbehörde, die die Credit Unions überwacht), in jüngster Zeit immer eindringlicher vor dem Risiko einer zu hohen Konzentration langfristiger Hypotheken mit fester Verzinsung in ihren Portfolios warnen.

Tab. 2

Hypotheken an Familien, 1990–2004

Jahr	Gesamtvolumen (in Mrd. \$)	Refinanzierungsanteil (in %)	Anteil mit variabler Verzinsung (ARM) (in %)
1990	458	15	28
1991	562	31	23
1992	894	47	20
1993	1020	52	20
1994	769	24	39
1995	639	21	33
1996	785	29	27
1997	834	29	22
1998	1656	50	12
1999	1379	34	22
2000	1139	19	25
2001	2243	55	12
2002	2852	59	17
2003	3810	66	19
2004	2489*	46*	29*

* Prognosewerte.

Quelle: Mortgage Bankers Association.

Besonders beunruhigend ist aber, dass derzeit bei den Haushalten ein rasanter Trend hin zur Finanzierung über variable Kredite zu beobachten ist (vgl. Tab. 2): Während im Jahr 2001 nur bei 12% der Immobilienkredite über einjährige Hypotheken mit variabler Verzinsung (adjustable-rate mortgage) erfolgte, ist dieser Anteil seitdem stark angestiegen; 2004 rechnet die Mortgage Bankers Association sogar mit einem Anteil von fast 30% – viele Haushalte stürzen sich derzeit auf die im Vergleich zu langfristigen Krediten um 2 bis 3 Prozentpunkte niedrigere Verzinsung. Eine solche Umschichtung wird bedenklicherweise sogar offiziell propagiert:

»As we had predicted earlier in the month, interest rates for 30-year fixed-rate mortgages edged closer to last year's record low figures,« said Frank Nothaft, Freddie Mac chief economist. »For the year as a whole, we expect long-term rates may be even lower annually than they were in 2003.«

»Families looking to lower their monthly payments even further might consider adjustable-rate mortgages (ARMs),« he added. »We predict ARMs will make up a much larger share of originations this year, perhaps the highest since about 1995.« (Reuters, 11. März 2004).

Es mehren sich also Anzeichen für eine zunehmende Verwundbarkeit des Immobiliensektors in den USA. Je länger die Zinsen ungewöhnlich niedrig bleiben, desto größer die Gefahr, dass sich die Ungleichgewichte weiter aufbauen. Bedenklich stimmt dabei die historische Erfahrung, dass von den Finanzmarkturbulenzen in den OECD-Ländern während der vergangenen 20 Jahre fast nur Krisen am Immobilienmarkt nachhaltige reale Effekte zeitigten. In Großbritannien, das ebenso wie die skandinavischen Volkswirtschaften in den achtziger und neunziger Jahren besonders negative Erfahrungen mit Immobilienpreiszuklen machte, hat die Bank of England bereits mit einer Zinswende reagiert. Die Geldpolitik in den USA würde selbst bei einem Anstieg der Zinsen weiterhin expansiv bleiben. Die Zukunft wird zeigen, wie flexibel sich angesichts steigender Zinsen die amerikanische Wirtschaft erweist, die ja traditionell als besonders robust gilt.

Literatur

Barnes, S. und G. Young (2003), »The rise in US household debt: assessing its causes and sustainability«, *Bank of England Working Paper* No. 206.
 Heinemann, F. und G. Illing (2002), »Speculative Attacks: Unique Sunspot Equilibrium and Transparency«, *Journal of International Economics* 58(2), 429–450.
 Illing, G. (2004), »Nachfragestimulierung statt Strukturreform – mit gebührenfreiem Rezept aus der deutschen Krise?«, *Wirtschaftsdienst* (3), 143–149.
 Illing, G. und U. Klüh (2004), »Vermögenspreise und Konsum: Neue Erkenntnisse, Amerikanische Erfahrungen und Europäische Herausforderungen«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* (4).
 IMF (2003), »Financial Asset Price Volatility: A Source of Instability?«, *Global Financial Stability Report*, September, 62–88.
 McConnell, M., R. Peach und A. Al-Haschimi (2003), »After the refinancing boom: will consumers scale back their spending?«, *Federal Reserve Bank of New York, Current Issues in Economics and Finance*, December, 1–7.

Morris und Shin (2001), »Rethinking Multiple Equilibria in Macroeconomic Modeling«, in B.S. Bernanke und K. Rogoff, (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press.

Stock, J.H. und M.W. Watson (2002), »Has the Business Cycle changed and Why?«, *NBER Working Paper* 9127.

Stock, J.H. und M.W. Watson (2003), »Understanding Changes in International Business Cycle Dynamics«, *NBER Working Paper* 9859.

Tumpel-Gugerell, G. (2003), *The Volatility of Financial Markets*, ECB; Madrid July.

Woodford, M. (2003), *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*, Princeton University Press.

Bereits 2002 ist das Bauvolumen in Europa über Stagnation kaum hinaus gekommen (+ 0,1% auf knapp über 1 Billion €). Im vergangenen Jahr dürfte sogar ein leichter Rückgang eingetreten sein (etwa - 0,2%). In ihren aktualisierten Prognosen erwarten die in der Euroconstruct-Gruppe¹ zusammengeschlossenen Forschungs- und Beratungsinstitute aus 19 west- und mitteleuropäischen Ländern nur eine sehr zögerliche Erholung (knapp 1% für 2004 und rund 1 1/2% für 2005). Die Hoffnung auf »bessere Bauzeiten« verstärkt sich erst im Ausblick auf 2006, aber selbst dann wird das Bauwachstum mit knapp 2 1/2% – anders als in früheren Aufschwungphasen – hinter der erwarteten Zunahme des Bruttoinlandsprodukts zurückbleiben.

Dieser Beitrag informiert in stark komprimierter Form über weitere wichtige Ergebnisse der 56. Euroconstruct-Konferenz² (Ende November 2003 in Funchal/Madeira). Die dort vorgelegten Vorausschätzungen zur Entwicklung der wertmäßigen Bautätigkeit in Europa differenzieren nach Bausparten und -kategorien sowie nach Ländern/Ländergruppen, wobei hier ein besonderer Akzent beim Tiefbau gesetzt wird. Über die Prognosen der Wohnungsfertigstellungen wurde bereits in einem separaten Aufsatz berichtet.

Bauvolumen in Europa 2002: 1 021 Mrd. € bei Dominanz der »Großen 5« ...

Traditionell wird bei diesen Euroconstruct-Halbjahreskonferenzen, die seit über einem Vierteljahrhundert von einem der nationalen Partnerinstitute des Euroconstruct-Netzwerks organisiert werden und die stets hochrangig besetzt und (auch diesmal trotz des etwas »verstreut« gelegenen Tagungsortes) gut besucht sind, neben den Bauprognosen auch ein »Sektor-affines« Schwerpunktthema behandelt. In einer Reihe von Vorträgen und in den lebhaften Diskussionen ging es diesmal um den Beitrag des Bausektors zum *Kohäsionsprozess* und zur *nachhaltigen Entwicklung* in Europa.

¹ In dem 1975 gegründeten und seitdem immer enger geknüpften europäischen Forschungs- und Beratungsinstitut »Euroconstruct« arbeiten Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen und 4 mitteleuropäischen Ländern zusammen; weitere europäische Länder werden »nachrichtlich« einbezogen. Mit der Parallelorganisation »Asiaconstruct« bestehen enge Kooperationsbeziehungen. Die an wechselnden Orten in Europa veranstalteten Halbjahreskonferenzen bilden den Kern der Euroconstruct-Aktivitäten; außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu strukturellen Entwicklungen im europäischen Bausektor erstellt.

Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut dieses Netzwerkes.

Die 57. Euroconstruct-Konferenz findet am 10. und 11. Juni 2004 in Stockholm statt. Interessenten können sich wegen des Programms und der Anmeldeunterlagen entweder im Internet informieren (www.ifo.de oder www.euroconstruct.org) oder direkt an das ifo Institut wenden.

Kurz vor der Erweiterung der Europäischen Union von 15 auf 25 Mitgliedstaaten sollte damit – ganz bewusst in einer konjunkturellen Schwächephase der Bauproduktion – deutlich gemacht werden, dass der Bau- und Immobiliensektor nicht nur weiterhin wesentlich zur Gesamtleistung der europäischen Volkswirtschaften beiträgt (Anteil am Bruttoinlandsprodukt: rund 10 bis 15%; vgl. z. B. Rußig 2002), sondern darüber hinaus wichtige Bereiche unseres Lebensraumes maßgeblich mitbestimmt. Den »Bestandsvariablen« *Infrastruktureinrichtungen* (als wichtige Produktionsvoraussetzungen) und *Wohnungsbestand* (Nutzung für das Grundbedürfnis »Wohnen« mit sozialer Ausgleichsfunktion) kommt wegen der langen Lebensdauer aller Bauwerke und dem deshalb hohen Anteil am gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock eine enorm große Bedeutung zu.

Die »Stromgröße« *Bauvolumen*, in der sämtliche (Bau-)Leistungen zur Auswei-

² Die Einzelergebnisse der 56. Euroconstruct-Konferenz mit detaillierten Erläuterungen und Begründungen zu den (Länder- bzw. Europa-)Prognosen können den umfangreichen Tagungsunterlagen entnommen werden. Außer den hier im Überblick behandelten Angaben zu den drei Bausparten Wohnungsbau, Nichtwohnhochbau und Tiefbau (jeweils Neubau und Altbauerneuerung; Differenzierung nach Gebäudearten bzw. Bauwerkskategorien) und zum aggregierten europäischen Bauvolumen sind darin auch Informationen zu den Wohnungsfertigstellungen sowie die 19 (und weitere) Länderberichte mit ausführlichen Analysen und standardisierten Tabellen enthalten.

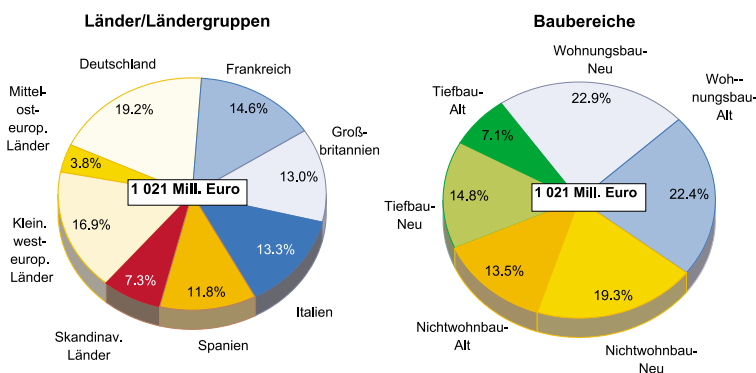
Die beiden Tagungsbände (in englischer Sprache: Summary Report und Country Report) können beim ifo Institut bezogen werden.

tung und (Substanz-)Erhaltung dieser Bauwerksbestände erfasst werden, ist im Basisjahr 2002 der jetzt turnusgemäß aktualisierten Analysen und Prognosen in den 15 west- und 4 mittelosteuropäischen *Euroconstruct-Ländern* nur noch minimal auf 1 021 Mrd. € angestiegen. In den beiden Vorjahren war der Anstieg mit knapp 1% (2001) und sogar über 3% (2000) sehr viel kräftiger ausgefallen, aber jeweils ebenfalls hinter dem BIP-Wachstum (über 1½ und rund 3½%) zurückgeblieben. Zuletzt hatte der Bausektor 1998 überproportional hohe Beiträge zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Leistung erbracht. Seitdem und damit (nimmt man den Prognosezeitraum bis 2006 hinzu) acht Jahre lang fungierte »der Bau« als zeitweilig recht wirkungsvolle Wachstumsbremse.

Größter *Regionalmarkt* im Euroconstruct-Gebiet (vgl. die Länderliste in Tab. 1) ist trotz einer besonders tiefen und überaus hartnäckigen Baurezession nach wie vor *Deutschland*, dessen Anteil am aggregierten europäischen Bauvolumen³ 2002 allerdings weiter auf rund 19% zurückgegangen ist (vgl. Abb. 1); 1998 waren es noch fast 26%. Auf den nächsten Plätzen folgen mit unterschiedlich großen Abständen Frankreich (nach einer Revision der Datenbasis), Großbritannien, Italien und Spanien. Auf diese fünf großen *westeuropäischen Länder* entfallen nahezu drei Viertel des Bauvolumens im so abgegrenzten »Europa«.

Die vier *skandinavischen* Länder brachten es 2002 auf etwas über 7% und die sehr heterogene Gruppe der übrigen *kleineren westeuropäischen Länder* auf fast 17%. Bei einem Bevölkerungsanteil von rund 15½% (davon Polen: über 8½%) lag der Anteil der vier MOE-Staaten am europäischen Bauvolumen lediglich bei knapp 4%; der absolute Wert des Bauvolumens dieser Ländergruppe erreicht wenig mehr als zwei Drittel des Bauvolumens der Niederlande.

Abb. 1
**Struktur des Bauvolumens^{a)} in Europa^{b)} im Basisjahr 2002^{c)}
 nach Ländern/Ländergruppen und Baubereichen**



a) Definition Bauvolumen: Breite Euroconstruct-Abgrenzung.
 b) Euroconstruct-Gebiet: 15 west- und 4 mittelosteuropäische Länder.
 c) In den Preisen des Basisjahres 2002.

Quelle: Euroconstruct/ifo Institut (Konferenz in Funchal/Madeira, November 2003).

... sowie des Wohnungsbaus (Neubau und Altbau-erneuerung)

Bei der Differenzierung nach Bauleistungskategorien bzw. Bausparten folgt Euroconstruct der in Europa (und weltweit) üblichen, in Deutschland aber noch wenig gebräuchlichen Sparteneinteilung in Wohnungsbau, Nichtwohn(hoch)bau und Tiefbau. Für die Nutzer der Euroconstruct-Analysen und -Prognosen von besonderem Interesse ist die für jede dieser Bausparten zusätzlich (als Schätzungen) durchgeführte Untergliederung in Neubau und Baumaßnahmen am Bauwerksbestand (= *Altbauerneuerung* i.w.S.).

Die Baumaßnahmen am Bestand an Wohn- und Nichtwohngebäuden sowie Tiefbauten haben seit einer Reihe von Jahren tendenziell an Bedeutung gewonnen. Für alle Beteiligten am »Baugeschehen« ist dabei wichtig, dass nicht nur die Anforderungen an die eingesetzten (Bau-)Arbeitskräfte und die zu verwendenden Materialien, sondern auch die Baustellen-Logistik und die Auftraggeberstruktur sich häufig signifikant von den bei der Neuerrichtung von Wohn- und Nichtwohngebäuden vorherrschenden Verhältnissen unterscheiden – dies erklärt das große Interesse an Daten und Informationen zu diesem expandierenden Aktivitätsfeld.

Der *Wohnungsbau* blieb auch im Basisjahr 2002 mit knapp der Hälfte des Bauvolumens die mit Abstand größte Bausparte, wobei der Neubau nur noch knapp vor der Altbauerneuerung lag (vgl. erneut Abb. 1), was sich allerdings bereits 2004 ändern dürfte. Im *Nichtwohn(hoch)bau* – mit fast einem Drittel zweitgrößte Bausparte – hat die Neuerrichtung von Anstalts-, Fabrik-, Büro-, Handels- und Lagergebäuden für Unternehmen und Staat ein klares Übergewicht gegenüber den (statistisch viel schwieriger zu erfassenden) Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen im Gebäudebestand. Im *Tiefbau* (Anteil: etwas mehr als ein Fünftel) entfällt auf die Neuerrichtung von Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen sowie sonstige Bauwerke ein mehr als doppelt so hoher Anteil wie auf die Modernisierung und Erhaltung derartiger Bauwerksbestände.

³ Das Bauvolumen wird in allen Euroconstruct-Ländern für die nach einem einheitlichen Schema erarbeiteten Analysen und Prognosen sehr breit abgegrenzt: Es umfasst prinzipiell sämtliche Bauleistungen zur Errichtung neuer Bauwerke und zur Erhaltung und Erweiterung des vorhandenen Bauvermögens (einschließlich nicht werterhöhende Bestandsmaßnahmen). Der Wert der eingesetzten Baumaterialien sowie die Arbeitsleistung und der Einsatz von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen sind darin (anteilig) enthalten. Die national unterschiedlich hohe Umsatzsteuer wird allerdings herausgerechnet, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen. Für die Berechnung von manchen häufig verwendeten Anteilswerten (z.B. Bauanteil am Bruttoinlandsprodukt) ist das so ermittelte Bauvolumen nicht geeignet; hierfür sollte z.B. auf die »Bruttoanlageinvestitionen/Bauten« aus den nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (vgl. Statistisches Bundesamt 2004) zurückgegriffen werden.

Determinanten der Bautätigkeit: Hoffen auf das Ausbleiben von exogenen Schocks ...

Die zukünftige Entwicklung der Bautätigkeit in Europa wird von einer komplexen Konstellation von *Einflussfaktoren* bestimmt, die zu Beginn der Prognoseperiode (2004) fast durchgängig noch eine *dämpfende Wirkung* entfalten. Bei den Rahmenbedingungen wird – wie üblich – von der Annahme ausgegangen, dass es nicht erneut zu kriegerischen Auseinandersetzungen oder Militärinterventionen (mit Auswirkungen vor allem auf die Kraftstoff- und Energiepreise) oder zu Terroranschlägen (wie Anfang März in Madrid), zu Naturkatastrophen, Zusammenbrüchen im Finanzsystem o. Ä. kommt.

Die retardierenden Momente im Determinantenbündel dürften in nächster Zeit ganz allmählich an Einfluss verlieren. Damit erhält auch der Bausektor wieder *kräftigere Impulse*, allerdings bleiben Wirkung und zeitliche Verteilung in den Baupartnern und -bereichen sowie in den 19 Euroconstruct-Ländern hochgradig unterschiedlich. Primär aus deutscher Sicht, aber für viele (west-)europäische Länder mit durchaus ähnlicher Konstellation bzw. entsprechenden Wirkungen, werden bei den Einflussfaktoren folgende Entwicklungen unterstellt:

- Von den *demographischen Variablen* (Bevölkerungs- und Haushaltszahl; Alters- und Größenstruktur; Beteiligung am Erwerbsleben) werden eher Niveau und längerfristige Entwicklungstendenzen der Bautätigkeit bestimmt, weil hier abrupte Richtungswechsel in den Zeitreihen die Ausnahme sind. Allerdings kann es z. B. zu »Einwanderungsschocks« kommen (wie z.B. in Deutschland ab Ende der 1980er Jahre), die dann auch den *Konjunkturzyklus* im Bausektor massiv durcheinander bringen können. Derartige »Regelverletzungen« sind zwar auch in Zukunft möglich, aber nicht abzusehen, und sie werden in den Vorausschätzungen nicht unterstellt.

... und auf zunehmend kräftigere »interne« Nachfrageimpulse

- Das gesamtwirtschaftliche *Wachstum* ist 2003 weiter und in Westeuropa deutlich unter die 1%-Marke gefallen; für 2004 wird zwar eine leichte Beschleunigung erwartet (Flaig et. al. 2003), nach Einschätzung der Euroconstruct-Institute gewinnt die *BIP-Zunahme* aber erst ab 2005 entscheidend an Tempo (Anstieg auf rund + 2,5% p.a.). Die Beschäftigung wird zunächst nur langsam ansteigen, und die Zahl der Arbeitslosen dürfte deshalb bloß ganz allmählich zurückgehen. Die verfügbaren *Einkommen* werden wohl demnächst wieder etwas rascher ansteigen, die Steigerungsraten werden aber wohl nicht (so schnell)

wieder an die aus früheren Perioden gewohnten Werte herankommen.

- Bei steigender Kapazitätsauslastung und höheren Gewinnen wird die *Investitionsneigung* des Unternehmenssektors *im Inland* zwar ansteigen, sie wird aber insgesamt noch eine Weile eher gedämpft bleiben. Steigende Steuereinnahmen und sinkende Defizite in den bzw. niedrigere Zuschüsse an die Sozialkassen werden zwar die Spielräume für *staatliche Bauausgaben* wieder größer werden lassen, doch müssen die Defizite in den Staatshaushalten in einigen Ländern erst wieder auf ein »Maastricht-verträgliches« Niveau zurückgeführt werden.
- Weder bei den (Hypotheken-)Zinsen oder bei den fast stagnierenden *Baupreisen* noch bei den hierzulande und in den meisten übrigen (west-)europäischen Ländern wenig steigenden *Mieten* und *Immobilienpreisen* ist in nächster Zeit mit einer Tendenzumkehr oder gar mit einem stark beschleunigten Anziehen zu rechnen.

In keiner der »institutionellen« Bauherrengruppen (Privat Haushalte, Unternehmen und Staat) hat ein potentieller Investor derzeit also Anlass, geplante (Neu-)Bauvorhaben möglichst rasch zu realisieren, weil längeres Abwarten die Objekt- und/oder Finanzierungskosten stark ansteigen lassen könnte. Mittelfristig sind allerdings auch bei den Preisvariablen Richtungswechsel zu erwarten (und unterstellt), die zu *Verhaltensänderungen* Anlass geben könnten bzw. werden. Die strengere Selektion bei der Kreditvergabe durch den Bankensektor dürfte jedoch auch auf mittlere Sicht ein belastender Faktor bleiben.

- Angesichts der Engpässe in den öffentlichen Haushalten sind vom Staat kurzfristig nicht nur keine Impulse für die Bautätigkeit zu erwarten – im Gegenteil: Vielfach werden die direkten und indirekten *Subventionen* für den Wohnungsbau (z.B. in Deutschland: Sozialwohnungsbau, Abschreibungskonditionen und Eigenheimzulage) noch weiter zusammengestrichen.

Die *Bauausgaben* dienen den verschiedenen staatlichen Ebenen – z.B. in Deutschland: Bund (zumal nach dem »Maut-Desaster«) und Länder sowie Kommunen (bei der Nachfrage nach Bauleistungen mit besonders großem Gewicht, bei Aufgaben und Einnahmen aber am »langen Ende« der Verteilungskette) – weiterhin häufig als »Verschiebehahn« . Eine Ausweitung der Etatansätze bzw. eine massiv verstärkte Vergabe von Bauaufträgen ist wohl erst nach einer längeren Konsolidierungsphase zu erwarten.

- In den mittelosteuropäischen Ländern wirkt der Beitritt zur *Europäischen Union* anhaltend, wenn auch – wie jetzt in Polen – von gelegentlichen Rückschlägen überlagert, als *Stimulansfaktor* für die Bautätigkeit, *direkt* durch hohe EU-Strukturfondsmittel und Auslandsinvestitionen, in-

direkt durch den Umstrukturierungsdruck und die Aussicht auf steigende Exporte (sowie durch kräftige Multiplikator-/Akzeleratoreffekte).

Bauvolumen löst sich in Europa zwar zögerlich, aber mit steigendem Tempo von der Talsohle

Bei den Determinanten der Bautätigkeit (wie generell im Immobiliensektor) geht es nicht allein und vielleicht nicht einmal entscheidend um die aktuellen und die »objektiv« prognostizierten zukünftigen Werte, vielmehr kommt den subjektiven *Erwartungen* der Akteure eine ausschlaggebende Bedeutung zu. Es kann deshalb gar nicht so sehr überraschen, dass sowohl bei den institutionellen Anlegern als auch bei den potentiellen privaten, an Selbstnutzung oder an Rendite und Alterssicherung orientierten Bauherren vielfach noch das *Vertrauen* fehlt, dass sich in nächster Zeit tief greifend etwas zum Besseren verändern wird. Insbesondere Einkommenserzielung und Standortentscheidungen bleiben von hoher *Unsicherheit* bestimmt.

Vor dem Hintergrund dieser – im Detail überaus heterogenen – Determinantenkonstellation ist nicht damit zu rechnen, dass der »Konjunkturmotor« in (ge-)wichtigen Teilmärkten und damit in der zusammengefassten europäischen Bauwirtschaft rasch anspringt. Eine »Baulokomotive«, die den trägen gesamtwirtschaftlichen »Konjunkturzug« anschieben könnte, steht nicht »unter Dampf« (um das Bild mit einer hochgradig veralteten Technologie weiter zu bemühen).

Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass die Nachfrage nach Bauleistungen auf die (erwarteten) positiven Vorgaben von den Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren reagieren und allmählich, aber mit zunehmenden Raten ansteigen wird (vgl. Rußig 2003). Entsprechend den großen Unterschieden bezüglich der Position im Bauzyklus und der Ausgangslage sowie hinsichtlich des Grades der Besserung im Verbund der Einflussfaktoren wird die »Genesung« des (Schein-)»Patienten Bauwirtschaft« im Euroconstruct-Gebiet voraussichtlich sehr unterschiedlich verlaufen (vgl. Tab. 1).

Die prognostizierten Entwicklungen lassen sich für das *gesamte Bauvolumen* (wie auch für die drei Bausparten und die Teilbereiche) in den einbezogenen Ländern bis zum *Prognoseendjahr* 2006 mit Angaben zum Verlauf der Indexkurven (2002 = 100) veranschaulichen:

Tab. 1
Bauvolumen^{a)} in Europa^{b)} 2003 bis 2006^{c)}
Veränderung gegenüber Vorjahr (in %)

	2003	2004	2005	2006
Österreich	1,7	1,9	2,0	2,1
Belgien	- 0,8	2,3	6,3	4,3
Dänemark	- 1,8	1,9	1,9	1,9
Finnland	0,2	2,2	3,9	2,8
Frankreich	- 1,4	0,1	0,3	1,2
Deutschland	- 3,6	- 0,3	1,1	2,5
Irland	1,8	- 4,0	- 3,2	- 1,3
Italien	0,8	0,2	- 0,8	0,6
Niederlande	- 3,0	0,0	2,5	3,0
Norwegen	- 0,9	1,0	- 0,9	2,4
Portugal	- 9,8	- 6,7	2,0	3,2
Spanien	4,0	2,6	2,1	2,7
Schweden	- 0,3	3,1	2,8	3,8
Schweiz	- 2,0	- 0,6	- 1,3	0,4
Großbritannien	4,4	3,3	3,2	2,3
Westeuropa (EC-15)	- 0,2	0,8	1,3	2,0
Tschechien	4,6	4,7	4,6	4,7
Ungarn	4,6	7,0	8,7	10,8
Polen	- 4,6	3,3	10,7	11,0
Slowakei	2,1	2,4	2,7	3,0
Mittelosteuropa (EC-4)	- 0,6	4,3	8,5	9,2
Europa (EC-19)	- 0,2	0,9	1,6	2,3

^{a)} Breite Euroconstruct-Abgrenzung. – ^{b)} Euroconstruct-Gebiet: 15 west- und 4 mittelosteuropäische Länder. – ^{c)} 2003: Schätzwerte; 2004 und 2005: Prognose; 2006: Ausblick.

Quelle: Euroconstruct/ifo Institut (Konferenz in Funchal/Madeira, November 2003).

- Mit rund 135 bzw. 121 Indexpunkten (= IP) liegen Ungarn sowie Polen, das nach dem Einbruch einen steilen Aufholprozess erwartet, klar an der Spitze; Tschechien und die Slowakei folgen mit kleinem bzw. klarem Abstand (120 bzw. 111 IP). In den vier Visegrád-Staaten dürfte das reale Bauvolumen im Vierjahreszeitraum um nahezu ein Viertel ansteigen, der Einfluss dieser Länder auf das Gesamtergebnis bleibt aber wegen ihres geringen Gewichts ziemlich begrenzt.
- Zwischen die MOE-Staaten schieben sich mit Werten deutlich über dem Gesamtdurchschnitt (rund 105 IP) Großbritannien, Belgien und Spanien. Mit einem Anstieg zwischen 8 und 10% liegen die Zunahmen in Schweden, Finnland und Österreich ebenfalls noch weit über dem Durchschnittswert; Dänemark bleibt nur knapp darunter.
- Unterdurchschnittlich fällt der Anstieg des Bauvolumens voraussichtlich in den Niederlanden sowie in Norwegen, Italien und Frankreich aus, aber erst Deutschland bleibt knapp unter der Marke von 100 IP.
- Eine relativ breite Lücke besteht zur »Schlusslichtgruppe« mit der Schweiz (Stagnation ab 2005) sowie Irland

(permanenter Rückgang) und Portugal (trotz leichter Erholung ab 2005 bloß 89 IP).

Unter den erwarteten Rahmenbedingungen und der unterstellten Konstellation der Einflussfaktoren wird das *Bauvolumen in Europa* zunächst also nur zögerlich ausgeweitet; die ausgeprägte Schwächephase geht 2004 in ihr viertes Jahr. Erst ab 2005 sowie vor allem im Ausblick auf 2006 gewinnen die stimulierenden Kräfte stärker die Oberhand, weil dann auch Deutschland und Frankreich wieder größere Beiträge zum Bauwachstum leisten und keine stärkeren Belastungen aus anderen Ländern erwartet werden. Die *europäische Baukonjunktur* dürfte also ab 2005 endlich wieder durchstarten und sich (sieht man von Irland ab) in 18 Ländern in die gleiche Richtung, wenngleich längst nicht »im Gleichschritt« bewegen.

Anhaltend schrumpfende Neubauaktivitäten im Wohnungssektor

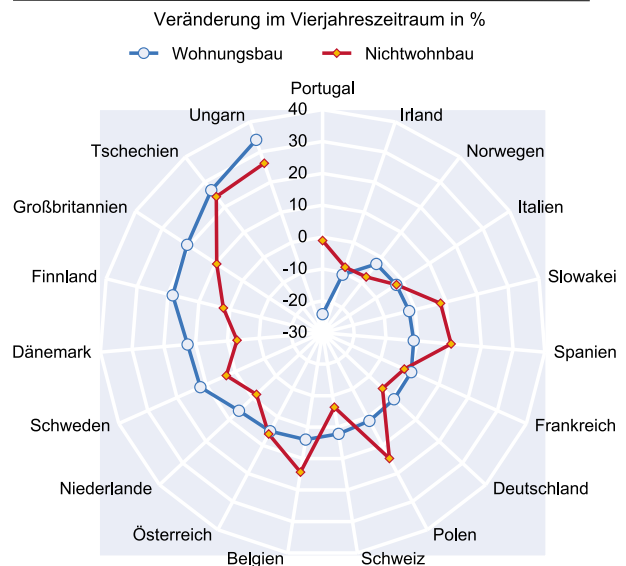
Besonders langsam kommt die Erholung im Wohnungsneubau voran, weil hier das Verhalten der (potentiellen) Investoren sehr stark von einem »Herdeneffekt« bestimmt wird (vgl. Rußig 2004): Wenn *einige* sich nicht mehr oder noch nicht wieder trauen, üben bald viele Zurückhaltung; diese »Blockade« erweist sich deshalb als besonders hartnäckig. Allerdings zeigt ein Blick auf die früheren, stark ausgeprägten Zyklen im Wohnungsneubau, dass dieses Phänomen auch in positiver Richtung wirksam wird: Ziemlich rasch kann es in diesem Baubereich zu einer Auflösung des Attentismus kommen, wenn zunächst nur *wenige* wieder Mut fassen oder frühzeitig auf zukünftige Gewinne und Wertsteigerungen spekulieren, und dann die »ganze Meute« versucht, auf den bereits abgefahrenen und rasch beschleunigenden Zug aufzuspringen.

Die *Rezession* im europäischen Wohnungsneubau (Eigentüme und Mehrfamiliengebäude) hält noch bis 2005 an, und selbst im Ausblick auf 2006 wird kaum mehr als Stagnation erwartet. Während für *Mittelosteuropa* nach dem von Polen ausgelösten Einbruch (2004 gegenüber 2000: – 39%) ein rascher Wiederanstieg prognostiziert wird, verläuft die Entwicklung in Westeuropa zwar insgesamt weniger »spektakulär«, die 2001 kräftig einsetzenden und noch bis 2005 andauernden Rückgänge (2005 gegenüber 2000: rund – 6 1/2%) bestimmen aber wegen des überragend hohen Gewichts dieser Ländergruppe (Anteil 2002: fast 98%) die Gesamtentwicklung in dieser Teilsparte.

Die *Altbauerneuerung* im Wohnungsbestand hatte zwar zu Beginn dieser Dekade eine deutliche Abflachung zu verzeichnen, die Entwicklung dürfte aber bereits ab 2004 wieder auf den – aufs Ganze gesehen – stetigen Aufwärtspfad einschwenken. Obwohl dieser Baubereich un-

Abb. 2

Bauvolumen im Wohn- und Nichtwohnbau in Europa^{a)} 2003 - 2006^{b)}



a) EUROCONSTRUCT-Gebiet (EC-19): 15 west- und 4 mittelost-europäische Länder.

b) 2003: Schätzwerte; 2004 und 2005: Prognose; 2006: Ausblick.

Quelle: EUROCONSTRUCT/ifo Institut (Konferenz Funchal/Madeira, Nov. 2003).

gefähr gleich groß ist wie der Wohnungsneubau, reichen diese Zuwächse nicht durchgängig für eine Kompensation aus. Das gesamte *Wohnungsbauvolumen* steigt im Euroconstruct-Gebiet auch 2004 und 2005 kaum an; erst für 2006 wird eine »signifikant« positive Zuwachsrate erwartet (+ 2 1/2%).

Für den Zeitraum 2003 bis 2006 zeigt die »Länderspirale« für den *Wohnungsbau in Europa* (vgl. Abb. 2), dass vor allem Portugal, aber auch Irland massive Einbrüche zu verzeichnen bzw. zu erwarten haben. Rückläufig ist das Wohnungsbauvolumen in diesem Vierjahreszeitraum auch in Norwegen, Italien und Spanien sowie in der Slowakei. Frankreich und Deutschland sowie Polen kommen voraussichtlich nur knapp über die Nulllinie. Zweistellige Zuwachsraten können in diesem Zeitraum drei der skandinavischen Länder und Großbritannien sowie mit klarer »Führung« Tschechien und Ungarn erwarten.

Auf kleine »Delle« folgt zügige Erholung im Nichtwohnhochbau

Der Nichtwohnhochbau ist in Europa gleich zu Beginn dieser Dekade leicht zurückgegangen (2003 gegenüber 2001: rund – 2%). Die Entwicklung in dieser Bausparte wird auch in der Prognoseperiode (2004 bis 2006) entscheidend bestimmt

- von der gesamtwirtschaftlichen *Wachstumsschwäche* (außer den vier MOE-Staaten weichen nur Irland, Spanien, Finnland und Großbritannien vom Durchschnitt (108 IP) nach oben ab; neben Frankreich und Deutschland bleiben auch Portugal und die Niederlande sowie insbesondere die Schweiz klar dahinter zurück) und
- von der Unsicherheit über die zukünftigen *optimalen Produktionsstandorte* und damit bezüglich der Standortentscheidungen für neue bzw. kapazitätserweiternde Fabrik-, Büro-, Handels- und Lagergebäude.

Bereits 2001 hatten die Veränderungsdaten in fünf Ländern (neben Deutschland – wie schon 1999 und 2000 – auch Irland, Norwegen und Schweden sowie Polen) negative Vorzeichen. 2002 stieg die Zahl dieser Länder auf elf und im vergangenen Jahr sogar auf zwölf an. In den 19 Euroconstruct-Ländern ging das aggregierte Bauvolumen im *Nichtwohnhochbau* 2002 um 0,2%, 2003 sogar um real 1,7% zurück, wobei jeweils und fast durchgängig der Neubau nach unten zog, während die Bestandsmaßnahmen ein gewisses Gegengewicht bildeten.

Im ersten Jahr der Prognoseperiode kommt es zunächst zu einer Stabilisierung auf niedrigerem Niveau, weil die *Neubauaktivitäten* noch weiter zurückgefahren werden und die moderat steigenden Baumaßnahmen zur Erhaltung und Modernisierung des Bestandes an privaten und staatlichen Nichtwohngebäuden dieses Minus nicht voll ausgleichen können. Während die *Altbauerneuerung* auch 2005 und im Ausblick auf 2006 ihrem zwar stetigen, aber ziemlich flachen Expansionspfad folgt, setzt im Neubau voraussichtlich eine deutliche Belebung ein (+ 2% und + 2 1/2%). Für das gesamte *Nichtwohnbauvolumen* in Europa wird also eine spürbare Erholung erwartet.

Die für den Nichtwohnhochbau mittels der prozentualen Veränderungen im Vierjahreszeitraum 2003 bis 2006 erstellte »Länderspirale« zeigt zwar insgesamt einen ähnlichen Verlauf, sie unterscheidet sich an einigen Stellen aber doch auffällig von der des Wohnungsbaus (vgl. erneut Abb. 2):

- In Spanien und Belgien sowie in der Slowakei und in Polen geht der Nichtwohnhochbau entweder (anders als der Wohnungsbau) nicht zurück, oder er wird signifikant stärker ausgeweitet.
- Die erreichten bzw. erwarteten (steigend) zweistelligen Zunahmen im Wohnungsbau (beginnend mit Schweden, Dänemark und Finnland über Großbritannien bis Tschechien und vor allem Ungarn) finden in diesen Ländern beim Nichtwohnhochbau keine oder doch eine deutlich schwächere Entsprechung.

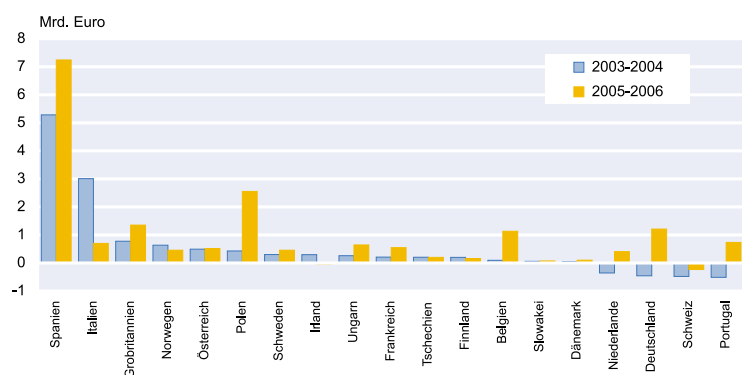
Tiefbau: Kleinste Bausparte auf moderat-stetigem Expansionspfad ...

Zwar entfällt auf die Errichtung neuer und die Erhaltung/Modernisierung bestehender *Tiefbauwerke* der mit Abstand kleinste Anteil unter den drei Bausparten, hinsichtlich Tempo und Stetigkeit des Wachstums »überragt« der Tiefbau aber klar die beiden Hochbausparten. Dies gilt auch für den Schätz- und Prognosezeitraum: Bis 2006 klettert das *Tiefbauvolumen in Europa* auf rund 113 Indexpunkte (= IP; Basis: 2002 = 100). Etwa gleich starke Zunahmen werden (bei großen Unterschieden im Detail; vgl. unten) in den Ländergruppen der westeuropäischen »Big 5« und der skandinavischen Länder erwartet. Während die sechs kleineren westeuropäischen Länder – über Jahre hinweg »Musterknaben« auch in dieser Bausparte – deutlich zurückbleiben (nur etwa 105 IP), wird das Tiefbauvolumen in den vier MOE-Staaten voraussichtlich weit überdurchschnittlich rasch ausgeweitet (rund 136 IP).

Unterteilt man die Schätz- und Prognoseperiode in Zweijahreszeiträume, so ergibt sich für die *absoluten Wachstumsbeiträge* der 19 Länder – naturgemäß – ein wesentlich »bunteres« Bild (vgl. Abb. 3): In den Jahren 2003 und 2004 ist das Tiefbauvolumen noch in vier Ländern zurückgegangen (Niederlande, Deutschland, Schweiz und Portugal mit jeweils – 0,5 Mrd. €); in den Jahren 2005 und 2006 bleibt nur noch die Schweiz unter der Nulllinie, wohingegen Irland mit einem stagnierenden Tiefbauvolumen rechnen kann.

Besonders große positive Beiträge zur Aufwärtsentwicklung im europäischen Tiefbau kommen in beiden Perioden aus Spanien sowie 2003/04 aus Italien (das sich anschließend eher »zurückhält«). Optische »Leuchttürme« sind in der zweiten Periode vor allem Polen und Belgien (+ 2 1/2 und + 1 Mrd. €); in

Abb. 3
Beiträge der 19 Euroconstruct-Länder^{a)} zur absoluten Veränderung des Bauvolumens im Tiefbau^{b)} 2003 - 2004 und 2005 - 2006^{c)}



a) Euroconstruct-Gebiet: 15 west- und 4 mittelosteuropäische Länder.
b) Errichtung neuer Bauwerke und Baumaßnahmen am Bestand an Tiefbauten.
c) 2003: Schätzwerte; 2004 und 2005: Prognose; 2006: Ausblick.

Quelle: Euroconstruct/ifo Institut (Konferenz Funchal/Madeira, November 2003).

Deutschland und im wesentlich kleineren Portugal dreht die absolute Veränderung im Tiefbau besonders deutlich ins Plus (weit über bzw. fast + 1 Mrd. €).

Auch beim Tiefbau (wie generell beim Bauvolumen; vgl. Rubig 2003) besteht bei den Pro-Kopf-Werten ein enger Zusammenhang zwischen der Höhe der gesamtwirtschaftlichen Leistung (gemessen mit dem Bruttoinlandsprodukt) und dem Tiefbauvolumen: Die Spitzenpositionen werden 2002 und 2006 bei beiden Größen von Norwegen, Dänemark, Schweiz und Irland eingenommen; Spanien holt beim Tiefbau sehr schnell auf, bleibt aber bei den BIP-Werten noch klar unter dem Durchschnitt. Deutschland, Frankreich und Italien sowie weitere relativ wohlhabende Länder sind und bleiben beim Tiefbau pro Einwohner nur »Mittelmaß«. Trotz starkem Wachstum von BIP und Tiefbauvolumen rangieren die vier mittelosteuropäischen Länder bei den Pro-Kopf-Werten ganz am Ende der jeweiligen Skalen. Der Aufholprozess wird dort auch beim Bauvolumen noch viele Jahre benötigen.

... dank kräftiger Ausweitung der Ausgaben für Verkehrsbauwerke

Vergleichsweise klein und in den nächsten Jahren eher abnehmend ist der Anteil der *Altbauerneuerung* am Tiefbauvolumen (2002: rund 32%; 2006: nur noch 30¹/₂%). Gerade in dieser Bausparte fällt es (der Statistik) häufig schwer, umfangreiche Bestandsmaßnahmen vom Neubau abzugrenzen (z.B. in Deutschland: »Neubaustrecken« der Bahn auf bestehenden Trassen oder zusätzliche Fahrspuren für Autobahnen bei gleichzeitiger Grunderneuerung).

Der mit Abstand »dickste Brocken« entfällt im Tiefbau auf die Transport- und *Verkehrsinfrastruktur* (Anteil 2002: rund

53%; vgl. Abb. 4); auf den Plätzen folgen Baumaßnahmen zur Energie- und Wasserver- bzw. Abwasserentsorgung (28%) sowie Ausbau und Weiterentwicklung der Telekommunikationsnetze (9%); die sonstigen Tiefbauten (z.B. Bauwerke zum Küsten- und Uferschutz und zur Landgewinnung; Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie Parkanlagen) bringen es auf rund ein Sechstel des europäischen Tiefbauvolumens.

Die *Infrastrukturbauten* für Verkehr und Transport sind nicht nur die gewichtigste Kategorie unter den Tiefbauten, dieser Bereich wächst auch in der Schätz- und Prognoseperiode besonders schnell (2006 gegenüber 2002: + 16¹/₂%), wobei die übrige Verkehrsinfrastruktur (Schienen- und Luftverkehr, Wasserstraßen) noch kräftiger zulegt (+ 18¹/₂%) als der Straßen- und Brückenbau (+ 14¹/₂%). Auch die Bauausgaben für die Energie- und *Wasserversorgung* werden kräftig aufgestockt, wobei der Beitrag der Energiebauten in vielen Ländern wohl einige Jahre lang hinter dem Bereich Wasser/Abwasser zurückbleiben dürfte.

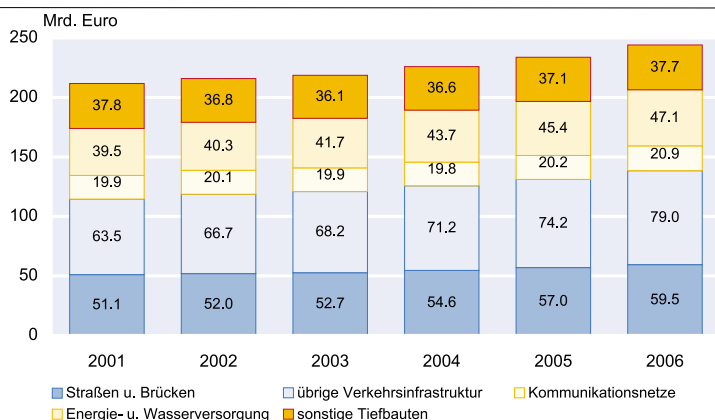
Fazit: Nur zögerlich überwindet Europas Bauwirtschaft ihre Schwächephase

Nach Stagnation im Basisjahr 2002 dürfte das Bauvolumen in Europa im vergangenen Jahr leicht zurückgegangen sein (etwa – 0,2% auf wenig über 1 000 Mrd. €). In den beiden Vorjahren war der Anstieg mit knapp 1% (2001) und sogar über 3% (2000) wesentlich kräftiger ausgefallen, aber jeweils ebenfalls hinter dem BIP-Wachstum (über 1¹/₂ und rund 3¹/₂%) zurückgeblieben. Zuletzt hatte der europäische Bausektor 1998 überproportional hohe Beiträge zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Leistung erbracht.

In ihren aktualisierten *Prognosen* erwarten die in der *Euroconstruct-Gruppe* zusammen geschlossenen Forschungs- und Beratungsanstalten aus 15 west- und 4 mittelosteuropäischen Ländern für den europäischen Bausektor nur eine sehr *zögerliche Erholung* (knapp 1% für 2004 und rund 1¹/₂% für 2005). Trotz fortbestehender Risiken verstärkt sich aber im Ausblick auf 2006 die Hoffnung auf »bessere Bauzeiten«. Das Bauwachstum wird gleichwohl mit knapp 2¹/₂% – anders als in früheren Aufschwungphasen – hinter der erwarteten Zunahme des Bruttoinlandsprodukts zurückbleiben. Damit übernimmt »der Bau« in Europa über acht Jahre hinweg die Rolle als »ungelebte«, zeitweilig recht wirkungsvolle Wachstumsbremse.

Entsprechend den großen Unterschieden bezüglich der Ausgangslage und der Posi-

Abb. 4
Tiefbau in Europa^{a)} 2001 bis 2006^{b)} nach Bauwerkskategorien



a) Euroconstruct-Gebiet (EC-19): 15 west- und 4 mittelosteuropäische Länder.
 b) Bis 2002: Istwerte; 2003: Schätzwerte; 2004 und 2005: Prognose; 2006: Ausblick.
 Quelle: Euroconstruct/ifo Institut (Konferenz Funchal/Madeira, November 2003).

Tab. 2
Veränderung des Bauvolumens in Europa^{a)} 2003 bis 2006:^{b)}
Einordnung der 19 Länder nach der Entwicklungsdynamik^{c)}

stark überdurchschnittliche Zunahme	Ungarn, Polen und Tschechien
überdurchschnittliche Zunahme	Slowakei sowie Großbritannien, Belgien, Spanien, Schweden, Finnland und Österreich
leicht unterdurchschnittliche Zunahme	Dänemark, Niederlande, Norwegen, Italien, Frankreich und Deutschland
stark unterdurchschnittliche Zunahme oder Rückgang	Schweiz, Irland und Portugal
^{a)} Euroconstruct-Gebiet: 15 west- und 4 mitteleuropäische Länder. – ^{b)} 2003: Schätzwerte; 2004 und 2005: Prognose; 2006: Ausblick. – ^{c)} Veränderung (in %) 2006 gegenüber dem Basisjahr 2002.	

Quelle: Euroconstruct/ifo Institut (Konferenz in Funchal/Madeira: Ende November 2003).

tion im Bauzyklus sowie hinsichtlich des Grades der Besserung im Verbund der Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren wird die »Genesung« des »Patienten Bauwirtschaft« in den 19 europäischen Ländern des Euroconstruct-Gebietes voraussichtlich sehr unterschiedlich verlaufen (vgl. Tab. 2).

Weit vorne rangieren außer den vier MOE-Staaten auch Großbritannien und Spanien sowie vier der kleineren westeuropäischen Länder. Die drei übrigen der »Großen 5« in Westeuropa, nämlich Italien, Frankreich und Deutschland, dämpfen mit ihrem hohen Gewicht weiterhin das Bauwachstum in Europa; dies gilt – relativ manchmal noch weit stärker – auch für Dänemark, Niederlande und Norwegen sowie insbesondere für die Schweiz, für Irland und Portugal.

Keineswegs nur, aber speziell im europäischen Bausektor erhielt *aufkeimender Optimismus* in den letzten Jahren regelmäßig ganz rasch *kräftige Dämpfer*. Wenngleich bei vielen relevanten Entwicklungen (von außen und im Innern) weiterhin beträchtlich große Unsicherheit herrscht, scheint die Prognose einer – wenngleich zunächst nur zögerlichen, dann aber zunehmend kräftigeren – *Ausweitung des Bauvolumens in Europa* diesmal jedoch wesentlich besser fundiert. Eine »Pionier-Rolle« für die gesamtwirtschaftliche Erholung wird die Bauwirtschaft voraussichtlich aber nicht übernehmen können.

Literatur

Euroconstruct (ed.: ITIC, Lisboa/Portugal; 2003 a), *The Construction Sector Outlook 2004 to 2006 – Summary Report of the 56th Euroconstruct Conference*, Funchal/Madeira, November 2003.
 Euroconstruct (ed.: ITIC, Lisboa/Portugal; 2003 b), *The Construction Sector Outlook 2004 to 2006 – Country Report of the 56th Euroconstruct Conference*, Funchal/Madeira, November 2003.
 Flaig, G., W. Nierhaus, W. Meister, O.-E. Kuntze, A. Gebauer, E. Langmantel, M. Meurers, M. Ruschinski und T. Wollmershäuser (2003), »ifo Konjunkturprognose 2004: Erholung hat begonnen«, *ifo Schnelldienst* 56(24), 16–42.
 Rußig (2004), »Bis 2006 erneut leichter Rückgang der Wohnungsfertigstellungen in Europa«, *ifo Schnelldienst* 57(6), 35–41.

Rußig (2003), »Bauwirtschaft in Europa: Erst mittelfristig wieder steigende Produktion«, *ifo Schnelldienst* 56(17), 15–21.
 Rußig, V. (2002), »EU-Osterweiterung – Gesamtwirtschaftliche Effekte und Auswirkungen auf den Bausektor«, in Gesellschaft zur Förderung des Deutschen Baugewerbes (des ZDB) und Betriebswirtschaftliches Institut der Bauindustrie (Hrsg.), *EU-Osterweiterung – Chancen und Risiken für Bauunternehmen*, Berlin und Düsseldorf.
 Statistisches Bundesamt (2004), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Beiheft Investitionen – 2. Halbjahr 2003*, als Ms.: Wiesbaden.

Innovationstätigkeit in der Industrie 2003: Rückgang gestoppt, aber keine Entwarnung

46

Horst Penzkofer

Die Besorgnis über Zustand und Entwicklungsperspektiven des Standorts Deutschland hat die Diskussion über die technologische Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationskraft der deutschen Wirtschaft in den letzten Jahren zunehmend ins öffentliche Blickfeld gerückt. So attestierten die jüngsten Untersuchungen des Genfer World Economic Forum (WEF 2003) und des International Institute for Management Development (IMD 2003) der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft keine gute Noten.¹ Nach dem Wettbewerbsbericht des WEF hat sich Deutschland hinsichtlich der Wachstumskraft zwar um einen Rang verbessert, ist aber mit Position 13 von einem Spitzenplatz noch deutlich entfernt; das IMD führt Deutschland unter den Ländern mit mehr als 20 Mill. Einwohnern auf Rang 5, nach Platz 4 im Jahr 2002. Auf Basis der aktuellsten Datenerhebung des Stifterverbandes über die geplanten Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE) in der deutschen Wirtschaft zeichnet sich ab, dass die deutschen Unternehmen ihre FuE-Aufwendungen reduzieren werden (Stifterverband 2004).² Das Bundesministerium für Bildung und Forschung stuft sowohl im »Faktenbericht 2002« (BMBF 2002) wie auch im »Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2002« (BMBF 2003) die technologische Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Breite als hoch ein, nicht jedoch in der Spitze. Daher will die Bundesregierung mit einer Innovationsoffensive (u.a. Jahr der Technik, Stärkung neuer Technologien) Deutschland wieder auf einen internationalen Spitzenplatz bringen. Anhand der Ergebnisse der jüngsten Innovationsbefragungen des ifo Instituts wird im Folgenden die Entwicklung der Innovationsaktivitäten der deutschen Industrie sowie die Bedeutung der sie beeinflussenden ökonomischen und technologischen Rahmenbedingungen für die Jahre 2002 und 2003 dargestellt. Insgesamt beteiligten sich über 2 700 Testteilnehmer an den Befragungen.

Anteil innovierender Unternehmen leicht gestiegen, aber Anteil FuE-gestützter Innovationen gesunken

Die Leistungsfähigkeit und die Effizienz eines Innovationssystems werden von zahlreichen Faktoren determiniert.³ Zu den wichtigsten Akteuren in einem nationalen Innovationssystem zählen jedoch die Unternehmen. Die Analyse ihrer Innovationsaktivitäten ist von zentraler Bedeutung bei der Beurteilung und für die Stärkung der Innovationsposition der deutschen Wirtschaft.

Der Begriff »Innovation« stellt dabei ein großes Problem in der öffentlichen Dis-

kussion über die Innovationsstärke bzw. -schwäche dar. Einige verstehen darunter grundlegende Neuerungen (Basisinnovationen), andere wiederum beziehen Innovationen nur auf Spitzentechnologien. Eine weitere Sichtweise besteht darin, Innovationen ganz generell als Neuerungen oder wesentliche Verbesserungen von Produkten oder Produktionsverfahren zu charakterisieren. Auf der Basis der letztgenannten Definition wird seit nunmehr 25 Jahren die Innovationserhebung des ifo Instituts durchgeführt.⁴ Dieser breit gefasste Innovationsbegriff wurde ganz bewusst gewählt, da sich der technologische Fortschritt überwiegend aus einer Vielzahl kleiner, marginal erscheinender Schritte zusammensetzt, ohne deren Erfassung – auch im so genannten Low-Tech-Bereich – der hieraus resultierende technische Fortschritt nicht erklärt werden kann.

Nachdem in den Jahren 2001 und 2002 ein merklicher Rückgang bei den Innovationsaktivitäten in der deutschen Industrie

¹ Diese Studien basieren zum einen auf der Auswertung von Statistiken und zum anderen auf subjektiven Einschätzungen von Führungskräften der Wirtschaft.

² Damit besteht die Gefahr, dass der Anteil der FuE-Ausgaben in Prozent vom Bruttoinlandsprodukt sinkt. Gegenwärtig rangiert Deutschland mit einem Anteil von 2,5% – und damit von dem angestrebten Ziel der EU und der Bundesregierung in Höhe von 3% noch deutlich entfernt – auf Position 9, hinter Israel, Schweden, Finnland, Island, Japan, Korea, USA und Schweiz, aber vor Frankreich und Großbritannien (OECD 2003; Europäische Kommission 2002).

³ Einen Überblick über Charakteristika und Konzeptionen dieses Ansatzes bietet Edquist (1997).

⁴ Die Innovationsbefragungen in den EU-Mitgliedsländern basieren ebenfalls auf dieser definitorischen Grundlage. Siehe hierzu OECD (1992; 1996).

festzustellen war, stieg der Innovatorenanteil im vergangenen Jahr leicht um 2 Prozentpunkte auf 55% an, liegt aber noch deutlich unter den Spitzenwerten der neunziger Jahre von rund 60% (vgl. Tab. 1).

Der relativ hohe Anteil innovativer Unternehmen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwar der FuE-Prozess in den Unternehmen kontinuierlich ablaufen kann, dass aber vor allem kleine und mittlere Unternehmen Innovationen eher in

zeitlichen Intervallen, d.h. diskontinuierlich, realisieren. Differenziert nach Beschäftigten-größenklassen zeigt sich der aus den Innovationsbefragungen bekannte Befund eines mit steigender Beschäftigtenzahl zunehmenden Anteils an Innovatoren (vgl. Tab. 1). Während 2003 nur rund 44% der Unternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten Innovation realisierten, betrug der Innovatorenanteil der Unternehmen mit 50 bis zu 199 Beschäftigten 62% und in der nächsthöheren Unternehmensgruppe 67%. Nahezu identische Anteile wiesen die Unternehmen der Größenklassen von 500 bis 999 sowie von 1 000 und mehr Beschäftigte auf (80%, 81%). Auffallend ist, dass mit einer Ausnahme zwischen 2002 und 2003 der Innovatorenanteil jeder Unternehmensgruppe anstieg. Unternehmen mit 200 bis zu 499 Beschäftigten fielen in ihren Innovationsaktivitäten kontinuierlich zurück. Nimmt man noch das Jahr 1999 hinzu, als der Innovatorenanteil dieser Unternehmensgruppe über 77% betrug, sank der Anteil innovierender Unternehmen um über 10 Prozentpunkte.

Bei Verwendung eines enger gefassten Innovationsbegriffs, der nur Innovationen berücksichtigt, die auf Forschungs- bzw. Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten beruhen, liegen die Anteile im Vergleich zu den Innovatorenquoten – mit Ausnahme der Gruppe der Großunternehmen – deutlich niedriger (vgl. Tab. 2). Dieses Ergebnis veranschaulicht, dass die Innovationsaktivitäten bei kleinen und mittleren Unternehmen häufig auf konstruktiven Entwicklungstätigkeiten oder Änderungen im Design basieren. Ein bedenkliches Ergebnis liefert der Trendverlauf hinsichtlich der FuE-gestützten Innovationen.⁵ Waren es 1998

Tab. 1
Innovatorenanteile im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands 2000 bis 2003
– in % –

Branchen	2000	2001	2002	2003
Ernährungsgewerbe, Tabakverarbeitung	61,2	52,0	50,8	56,8
Textil-, Bekleidungs-, Ledergewerbe	58,8	51,3	47,4	49,7
Holz-, Papier-, Druckereigewerbe	41,7	41,4	40,2	40,5
Kokerei, Mineralölverarbeitung	•	•	•	•
Chemische Industrie	74,8	72,0	68,2	71,2
Herst. v. Gummi- und Kunststoffwaren	52,5	52,4	50,5	51,3
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	52,8	45,2	49,9	47,1
Metallerzeugung und -bearbeitung ^{a)} , Herst. v. Metallerzeugnissen	53,9	45,3	43,6	48,8
Maschinenbau	61,2	62,1	62,2	65,3
Herst. v. Büromaschinen, DV-Geräten und -Einrichtungen	92,1	90,9	87,8	90,5
Herst. v. Geräten der Elektrizitätserzeugung u. -verteilung	70,8	68,4	72,7	70,6
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	78,2	74,3	74,3	73,7
Medizin-, Mess-, Steuer- und Regeltechnik, Optik	77,5	69,0	61,4	60,8
Herst. von Kraftwagen u. -teilen	71,3	68,3	75,4	72,9
Sonstiger Fahrzeugbau ^{b)}	•	•	•	•
Herst. von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten etc.	64,8	60,5	54,4	56,6
Verarbeitendes Gewerbe	58,6	54,1	53,0	55,1
darunter Unternehmen mit				
20 – 49 Beschäftigten	45,1	41,7	42,0	43,6
50 – 199 Beschäftigten	66,4	60,2	57,7	61,8
200 – 499 Beschäftigten	74,6	71,0	70,6	67,1
500 – 999 Beschäftigten	78,6	79,3	75,0	79,7
1 000 und mehr Beschäftigten	83,3	84,7	78,6	81,0

^{a)} Ohne Gießereiindustrie, Erzeugung von Roheisen, Stahl und Ferrolegierungen. – ^{b)} Ohne Luft- und Raumfahrzeugbau.
• Wert vorhanden, aber aus Geheimhaltungsgründen nicht ausgewiesen, jedoch im Gesamtergebnis enthalten.

Quelle: Sonderfrage »Innovation« im ifo Konjunkturtest.

Tab. 2
Innovatorenanteile im verarbeitenden Gewerbe bei unterschiedlichen Innovationsdefinitionen – im Jahr 2002; in % –

Unternehmen mit ... Beschäftigten	Innovationsdefinition		
	weit ^{a)}	FuE-gestützt ^{b)}	Forschungsgestützt ^{c)}
20 – 49	42,0	26,3	14,3
50 – 199	57,7	43,1	24,5
200 – 499	70,6	55,8	29,8
500 – 999	75,0	64,3	35,4
1 000 und mehr	78,6	70,3	59,3

^{a)} Neuerungen oder wesentliche Verbesserungen im Produkt- und/oder Prozessbereich.
^{b)} FuE-gestützte Neuerungen oder wesentliche Verbesserungen im Produkt- und/oder Prozessbereich.
^{c)} Forschungsgestützte Neuerungen oder wesentliche Verbesserungen im Produkt- und/oder Prozessbereich.

Quelle: Sonderfrage »Innovation« im ifo Konjunkturtest, ifo Innovationstest.

⁵ Hinsichtlich der Organisation von FuE-Tätigkeiten sind nach den Ergebnissen des ifo Innovationstests deutliche größenklassenspezifische Unterschiede feststellbar. In den Unternehmen unter 500 Beschäftigten werden die FuE-Aktivitäten überwiegend in problembezogenen Projektgruppen durchgeführt, gefolgt von zentralen FuE-Abteilungen und dem Unternehmer selbst. Bei größeren Unternehmen spielen zusätzlich zu den zentralen Abteilungen aufgrund starker Divisionalisierung dezentrale FuE-Abteilungen, die auf einzelne Projektgruppen oder Unternehmensbereiche ausgerichtet sind, eine deutlich größere Rolle als bei kleinen und mittleren Unternehmen.

noch 44% der Unternehmen, deren Neuerungen bzw. Verbesserungen auf Forschung und Entwicklung basierten, so sank der Anteil über 42% (2000) auf 39% im Jahr 2002. Als Indikator zur Sicherung der künftigen Wettbewerbsposition spielen die FuE-gestützten Innovationen aber eine bedeutende Rolle, da Produkte, die aus FuE-Aktivitäten hervorgehen, in der Regel einen nachhaltigeren Wettbewerbsvorsprung auf den jeweiligen Märkten ermöglichen.

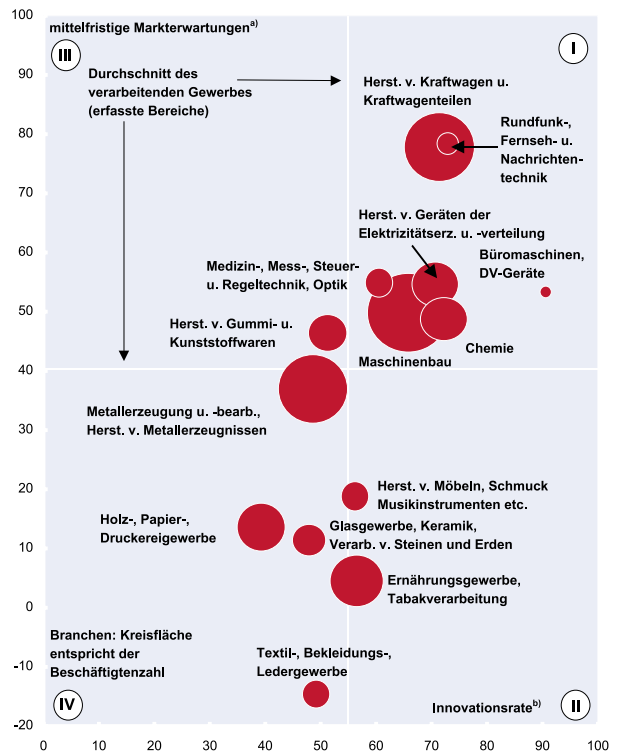
In der sektoralen Aufgliederung umfasst die Gruppe der innovationsstarken Branchen erwartungsgemäß die aus der FuE-Statistik bekannten forschungsintensiven Wirtschaftszweige der DV-Geräte und Einrichtungen, Rundfunk-/Fernseh- und Nachrichtentechnik, Herstellung von Kraftwagen und -teilen, chemische Industrie sowie Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung (vgl. Tab. 1). Hinsichtlich der in innovativen Unternehmen beschäftigten Personen zählen neben den oben genannten Branchen auch der Maschinenbau zu den führenden Bereichen. Im Beobachtungszeitraum 2000/2003 fällt auf, dass von den innovationsintensiven Wirtschaftszweigen insbesondere der Bereich Medizin-/Mess-/Steuer- und Regeltechnik/Optik einen starken Rückgang beim Innovatorenanteil zu verzeichnen hatte. Leichte Anteilsverluste ergaben sich auch bei den Branchen Rundfunk-/Fernseh- und Nachrichtentechnik sowie Chemie, wobei beim letztgenannten Bereich im Vergleich zu 2002 wieder mehr Unternehmen Innovationen realisierten. Eine positive Entwicklung ist beim Maschinenbau festzustellen. Nachdem 2000 rund 60% der Unternehmen Produkt- und/oder Prozessinnovationen durchführten, waren es nach zwischenzeitlich 62% nunmehr über 65%.

Der Zusammenhang zwischen Innovationsverhalten und Wachstum kann anhand eines Branchen-Portfolios erfasst werden. Dabei wird der Anteil der Unternehmen, die Produkt- und/oder Prozessinnovationen realisiert haben, den mittelfristigen Markterwartungen gegenübergestellt. Unternehmen können nämlich risikoreiche Innovationen umso eher realisieren, je größer ihre Ertragskraft ist, d.h. je besser sie an den früher im Markt eingeführten Produkten verdienen. Will ein Unternehmen erfolgreich sein, muss es zu jedem Zeitpunkt eine strategisch ausgewogene Mischung von Produkten anstreben, die sich in unterschiedlichen Phasen des Produktzyklus befinden. Abbildung 1 zeigt das Branchen-Portfolio der Industrie für das Jahr 2003. Geht man von den durchschnittlichen Innovationsraten und Markterwartungen aus, so ergeben sich in dem Branchen-Portfolio vier Innovationstypen:

- Typ I: Wachstums- und innovationsdynamische Branchen,
- Typ II: Innovationsdynamische Branchen mit unterdurchschnittlichem Wachstum,
- Typ III: Wachsende Branchen mit geringer Innovationsdynamik,
- Typ IV: Wachstums- und innovationsschwache Branchen.

Auf wachstumsdynamischen Märkten finden sich insbesondere solche Branchen, die technologieintensive Produkte

Abb. 1
Branchenportfolio der deutschen Industrie 2003



a) Saldo aus den Prozentanteilen der Meldungen über einen wachsenden bzw. schrumpfenden Absatzmarkt.
b) Prozentuale Verteilung der Unternehmen mit realisierten Innovationen im Produkt- und/oder Prozessbereich.

Quelle: Sonderfrage "Innovation" im ifo Konjunkturtest.

herstellen und durch ihre starke Verflechtung mit dem Weltmarkt in hohem Maße den Stimuli Markt und Technik ausgesetzt sind. Die Spitzenpositionen nahmen im Jahr 2003 die Branchen Rundfunk-/Fernseh- und Nachrichtentechnik sowie Herstellung von Kraftwagen und -teilen ein. Darüber hinaus gehören dem Innovationstyp I auch die Bereiche DV-Geräte und Einrichtungen, chemische Industrie, Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung, Maschinenbau sowie Medizin-/Mess-/Steuer-/Regeltechnik/Optik an. Positiv ist damit hervorzuheben, dass Branchen mit hohen Beschäftigtenzahlen zu den Innovationsstärkern zählen und mit ihren Produkten als Vorlieferanten und Ausrüster auch den innovativen Gehalt der Güter anderer Branchen erhöhen. Bei obiger Typologisierung ist jedoch zu beachten, dass es sich um eine Durchschnittsbetrachtung handelt. Nicht alle Unternehmen einer Branche entsprechen dem jeweiligen Innovationstyp.

Welche Wachstumsperspektiven mit den Innovationsaktivitäten – insbesondere im Hinblick auf Produktinnovationen – für die Industrie verbunden sind, spiegelt sich in der Entwicklung der Umsatzstruktur wider.⁶

⁶ Zum Einfluss der Innovationstätigkeit auf Umsatz, Gewinn, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsproduktivität siehe Schmalholz und Penzkofer (2003).

Umsatzstruktur zeigt nach wie vor Schwächen

Einen Indikator für den Erfolg der Innovationstätigkeit stellt die Umsatzstruktur dar. Zur Sicherung des langfristigen Überlebens ist es für die Unternehmen erforderlich, die Zusammensetzung ihrer Produktpalette so aufeinander abzustimmen, dass für alternde Produkte rechtzeitig Ersatz geschaffen wird; d.h. die Unternehmen müssen für ein ausgewogenes Sortiment sorgen. Im ifo Innovationstest werden die Unternehmen gefragt, in welcher der folgenden Lebenszyklusphasen sich ihre Produkte befinden:

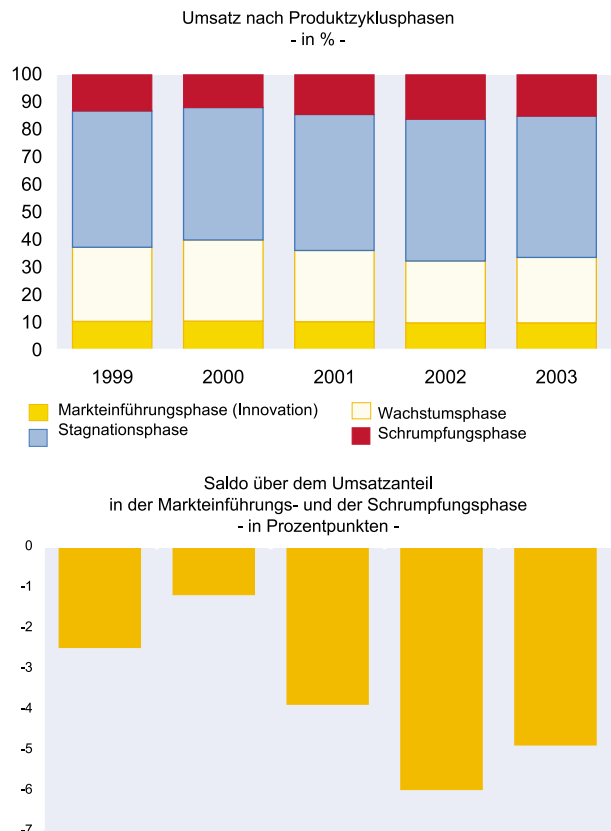
- Der Umsatzanteil in der *Markteinführungsphase* gibt Aufschluss über die Bedeutung der Produktinnovationen, die aber noch keinen durchschlagenden Markterfolg verzeichnen.
- Der Umsatzanteil in der *Wachstumsphase* liefert einen Anhaltspunkt für die Prosperität des Unternehmens. Die neuen Produkte sind vom Markt akzeptiert worden.
- Produkte, die sich in der *Stagnationsphase* befinden, stellen für die Unternehmen häufig so genannte »cash-cows« dar, denn sie bilden (noch) die Basis für wirtschaftliche Erträge, die für die Zukunftssicherung des Unternehmens auf der Grundlage von Innovationen erforderlich sind.
- Der Umsatzanteil in der *Schrumpfungsphase* zeigt den Umsatz derjenigen Produkte an, die demnächst aus dem Produktsortiment ausscheiden.

Die Analyse des von den Unternehmen erzielten Gesamtumsatzes nach den einzelnen Produktlebensphasen zeigt, dass die Zusammensetzung des Umsatzes weiterhin sehr ungünstig ist (vgl. Abb. 2). Zwar ist der Umsatzanteil in der Wachstumsphase leicht um 1 Prozentpunkt angestiegen und der Umsatzanteil, der auf Produkte entfällt, die sich in der Schrumpfungsphase befinden, ging um einen Prozentpunkt zurück, aber der Umsatzanteil in der Markteinführungsphase verharrte auf dem Niveau von 10,1%. Dies ist seit der Wiedervereinigung der geringste Wert. Entsprechend deutlich wird der Umsatzanteil in der Markteinführungsphase von dem der Schrumpfungsphase übertroffen; da alte Produkte nicht rechtzeitig durch neue ersetzt werden, besteht die Gefahr, dass Unternehmen im internationalen Vergleich an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Für das Jahr 2003 fällt der Saldo von Markteinführungs- und Schrumpfungsphase zu Ungunsten der Markteinführungsphase aus (- 5 Prozentpunkte; vgl. Abb. 2). Dies ist nach 2002 der ungünstigste Wert seit der Wiedervereinigung.

Innovationsaufwendungen verharren auf Vorjahresniveau

Zwischen der Gewinnung neuer technischer Erkenntnisse durch FuE und der erfolgreichen Umsetzung der technischen

Abb. 2
Umsatzstruktur im verarbeitenden Gewerbe, 1999-2003



Quelle: Sonderfrage "Innovation" im ifo Konjunkturtest.

Neuerungen am Markt vergeht aufgrund der hohen Unbestimmtheit des wirtschaftlichen Erfolgs von Innovationen nicht nur mehr Zeit als zunächst erwartet, darüber hinaus fallen auch Aufwendungen, wie beispielsweise für Konstruktion, Produktdesign, Patente und Lizenzen, Produktionsvorbereitung, Absatzvorbereitung sowie Rationalisierungsinvestitionen (Prozessinnovationen) an, die oft unterschätzt oder vernachlässigt werden. Das heißt, die FuE-Ausgaben eignen sich nur bedingt als Indikator der technologischen Leistungsfähigkeit, wenn man davon ausgeht, dass die für Konstruktion und experimentelle Entwicklung eingesetzten Mittel der Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Konkurrenzfähigkeit dienen, die Forschungsausgaben aber für die Sicherung der künftigen Wettbewerbsposition bestimmt sind.⁷ Erst die Berücksichtigung der gesamten im Innovationsprozess anfallenden Aufwendungen erlaubt Rückschlüsse über die Intensität und Richtung der Innovationsanstrengungen der Unternehmen.

Vom Gesamtaufwand der Innovationsausgaben der deutschen Unternehmen entfielen 2002 rund 23% auf die Be-

⁷ Im Jahr 2002 betragen nach einer Erhebung des Stifterverbandes die FuE-Aufwendungen für das verarbeitende Gewerbe 40,6 Mrd. € (Stifterverband 2004).

reiche FuE und annähernd 33% auf Konstruktionstätigkeiten (inkl. Produktdesign). Für erworbene oder angemeldete Schutzrechte mussten rund 4% aufgewendet werden. Die für Produktionsvorbereitung und Rationalisierung erforderlichen Investitionen machten rund 36% der Gesamtaufwendungen aus. Die Aufwendungen für Absatzvorbereitungsmaßnahmen trugen zu rund 4% zu den gesamten Innovationsaufwendungen bei (vgl. Abb. 3).

Die Höhe des gesamten Innovationsbudgets für die Industrie – also sämtliche Aufwandspositionen, die von der Entstehungs- bis hin zur Realisierungsphase anfallen – können durch Verknüpfung der Angaben aus dem ifo Innovations- und Investitionstest ermittelt werden. Nach vorläufigen Berechnungen ergibt sich danach für das Jahr 2002 ein Innovationsaufwand von rund 71 Mrd. € für das verarbeitende Gewerbe in Deutschland.⁸ Gegenüber 2000 erhöhten die Industrieunternehmen die für Produkt- und/oder Prozessinnovationen aufgewendeten Mittel zwar leicht um knapp 3%, im Vergleich zu 2001 wurde das Innovationsbudget jedoch nicht aufgestockt.

Finanzielle und personelle Engpässe behindern zunehmend die Innovationsaktivitäten

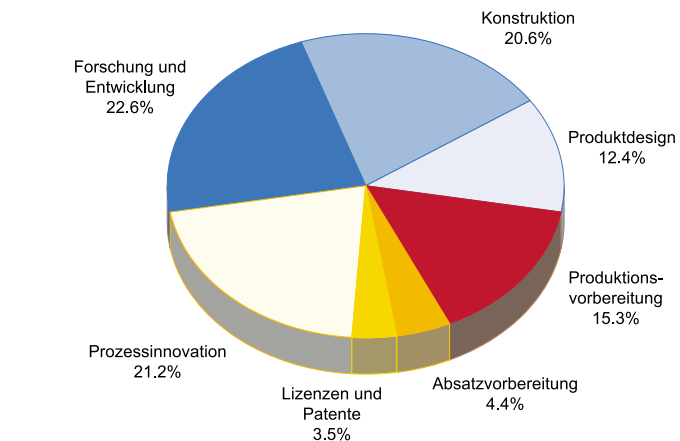
Im ifo Innovationstest werden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen qualitativ durch die Innovationsziele, -impulse und -hemmnisse erfasst. Insgesamt gesehen zeigt sich, dass sich die Innovationsrahmenbedingungen in der Industrie in den vergangenen Jahren nur in Teilbereichen gewandelt haben. Sieht man von sektoralen Unterschieden ab, dann ergeben sich folgende Befunde:

- **Innovationsziele**
Die am Markt eingeführten neuen oder wesentlich verbesserten Produkte (Produktinnovationen) sollten auf den jeweiligen Märkten der Erzeugnisse die Produktpalette ausweiten (Abrundung des Produktionsprogramms) oder

⁸ Da die Realisierung von Innovationsprojekten bei Großunternehmen in der Regel sowohl Forschung und Entwicklung als auch Konstruktion und bei den kleinen und mittleren Unternehmen Entwicklung und Konstruktion erfordert, ist es für die Unternehmen äußerst schwierig, die Aufwendungen für experimentelle und konstruktive Arbeiten exakt aufzuteilen. Die genaue Trennung zwischen Forschung, experimenteller und konstruktiver Entwicklung ist insbesondere dann schwierig, wenn die Arbeiten von denselben Personen durchgeführt werden. Fasst man daher die Bereiche Forschung, Entwicklung und Konstruktion (inkl. Produktdesign) zusammen, würden im weiteren Sinne rund 56% der Innovationsaufwendungen auf FuE entfallen. Zur Berechnung der Innovations- und FuE-Aufwendungen sowie zur Problematik der Einbeziehung der Konstruktionstätigkeit siehe Penzkofer (1995).

Abb. 3

Struktur der Innovationsaufwendungen im verarbeitenden Gewerbe 2002



Quelle: ifo Innovationstest.

stellten Nachfolgeprodukte für auslaufende Produkte (Produktsubstitution) dar, wobei die Erhaltung des Marktanteils als Innovationszielsetzung überwog; bei den Prozessinnovatoren dominierten die Zielsetzungen Verringerung des Lohnkostenanteils (Faktorsubstitution) und Steigerung der Flexibilität der Produktion (Ausgleich von Kapazitätsschwankungen). Größenklassenspezifische Unterschiede sind kaum festzustellen. Die Ausnahme bildet die Zielsetzung »Erschließung neuer Märkte in internationaler Hinsicht«. Aufgrund der eingeschränkten Möglichkeiten (Finanzen, Absatzwege usw.) ist diese Zielsetzung bei kleineren Unternehmen seltener vorzufinden.

- **Innovationsimpulse**
Besonders kleine und mittlere Unternehmen wurden durch marktnahe, kundenorientierte Anregungen zu Produktinnovationen veranlasst. Größere Unternehmen gaben dem Markt dagegen auch FuE-gestützte Technologieimpulse. Von staatlich gesetzten Rahmenbedingungen, z.B. dem Wissenschaftsbereich, dem Patentwesen, der Gesetzgebung und der Forschungs- und Technologiepolitik, gingen vergleichsweise geringe Anreize aus.
- **Innovationshemmnisse**
Während sich in den vergangenen Jahren die Bedeutung der einzelnen Innovationszielsetzungen und -impulse nur marginal änderte, traten nach den neuesten Innovationserhebungen des ifo Instituts bestimmte Hemmnisfaktoren, wie fehlendes Eigen- und Fremdkapital sowie Schwierigkeiten geeignete Mitarbeiter im FuE-, Produktions- und Absatzbereich zu finden, stärker in den Vordergrund. Während finanzielle Engpässe überwiegend kleine und mittlere Unternehmen beklagen, treten Personalprobleme im FuE-Bereich verstärkt bei Großunternehmen auf. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die Lösung der artikulierten technischen Probleme eng mit den personellen Engpässen bei bestimmten Qualifika-

Tab. 3
Zusammenhang von Produktentwicklungs- und Marktlebensdauer

Produktentwicklungs-dauer (in Jahren)	Bei ...% der Unternehmen mit einer Produktentwicklungs-dauer von ... Jahren weist das Produktprogramm eine Marktlebensdauer von ... Jahren auf			nachrichtlich: Anteil an allen Unternehmen
	bis 1	1 bis 3	über 3	
Bis 1	54,8	25,2	20,0	77,6
1 bis 3	17,1	42,7	40,2	20,0
über 3	0,0	47,5	52,5	2,4
nachrichtlich: Anteil an allen Unternehmen	46,0	28,9	25,1	-

Quelle: ifo Innovationstest 2002.

tionen zusammenhängen. So ist sicher bei einem Teil der Unternehmen die nicht gelungene Umsetzung an und für sich vorhandenen Know-hows in marktfähige Produkte auf das Fehlen entsprechender Spezialisten zurückzuführen. Bedeutende Innovationshemmnisse stellen zudem eine zu geringe Rendite von Produktinnovationen und regelungsbedingte Barrieren wie eine zu restriktive Gesetzgebung oder zu lange Verwaltungsvorfahren dar.

Produktlebenszyklus hat sich seit Mitte der neunziger Jahre verkürzt

Bei kürzer werdenden Marktzyklen müssen in kürzerer Zeit neue Produkte hergestellt werden, d.h. der Entstehungszyklus muss sich parallel zu den Marktveränderungen entwickeln. Demzufolge wird in Zukunft der Faktor Zeit eine entscheidende Schlüsselgröße für den Markterfolg eines Unternehmens darstellen. Die Argumentationskette ist klar: Durch Reduktion der Entwicklungszeiten ist es dem Unternehmen möglich, sein Produkt vor der Konkurrenz am Markt einzuführen und dadurch zusätzliche Gewinne zu erzielen. Die Verkürzung des Entstehungszyklus darf aber nicht zu Lasten der Produktqualität gehen, gefordert ist vielmehr eine effiziente Produktentwicklung, in der sämtliche Arbeiten im Unternehmen von der Produktidee bis zur Markteinführung funktionsübergreifend koordiniert werden. Dies ist auch nötig, da vor allem für die High-Tech-Bereiche vermutet wird, dass sich die Produktlebenszyklen weiter verkürzen werden.

Tab. 4
Entwicklung von Entstehungs- und Marktzyklus im Zeitraum 1994 bis 2002

Bei ...% der Unternehmen hat sich im Zeitraum 1994–2002 der ...zyklus	Entstehungs-zyklus	Markt-zyklus
nicht verändert	52,1	27,9
verkürzt	26,1	46,1
verlängert	21,8	26,1

Quelle: ifo Innovationstest 1994 und 2002.

Wie Entwicklungs- und Produktlebensdauer zusammenhängen, zeigt Tabelle 3. Über drei Viertel der Industrieunternehmen brauchen zur Entwicklung neuer oder verbesserter Produkte weniger als zwölf Monate. Bei rund 20% der Industrieunternehmen liegt die Entwicklungszeit zwischen einem Jahr und drei Jahren, während eine Produktentwicklungsdauer von über drei Jahren etwas mehr als 2% der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes meldeten, vor allem aus den Wirtschaftszweigen Herstellung von Kraftwagen und -teilen, sonstiger Fahrzeugbau, chemische Industrie, Herstellung von Geräten der Elektrizitätserzeugung und -verteilung sowie Maschinenbau.

Im Hinblick auf die zur Verfügung stehende Rückgewinnungszeit des eingesetzten Kapitals ist festzustellen, dass bei der Mehrheit der Unternehmen die hierzu erforderliche Produktlebensdauer gegeben ist. Bei über der Hälfte der Unternehmen, deren Produkte nach unter einjähriger Entwicklungszeit auf den Markt gebracht wurden, schieden diese binnen Jahresfrist auch wieder aus dem Sortiment aus. Ein Teil dieser Produkte erreichte jedoch auch einen längeren Marktzyklus. Eine analoge Situation ergibt sich für die übrigen Entwicklungs-/Marktzyklus-Kombinationen.

Zur Abschätzung der Bedeutung des Zeitfaktors als Aktions- und Reaktionsparameter für die Unternehmen im Wettbewerb, wurden die Ergebnisse des ifo Innovationstests für den Berichtszeitraum 1994/2002 verglichen.⁹ Es zeigt sich, dass bei rund 50% der Unternehmen die Entwicklungsdauer konstant geblieben ist, die Vermarktungsdauer sich jedoch nur bei knapp 30% der Unternehmen nicht verändert hat (vgl. Tab. 4). Insgesamt ergibt der Vergleich, dass nicht alle Unternehmen auf die kürzeren Marktzyklen mit einer Reduzierung der Entwicklungszeit reagiert haben.

Stellt man für jedes Unternehmen in der Beobachtungsperiode 1994 bis 2002 die beiden Zyklen gegenüber, so lässt sich die Entwicklung des gesamten Produktlebenszyklus abbilden (vgl. Tab. 5). Über ein Drittel der Industrieunternehmen sieht sich mit der ungünstigen Konstellation konfrontiert, dass sich entweder bei einer Verlängerung der Entstehungsphase gleichzeitig der Marktzyklus verkürzt hat oder gleichgeblieben ist bzw. der Entstehungszyklus sich nicht verändert hat, der Marktzyklus jedoch kürzer geworden ist. Das bedeutet, dass die Innovationsaufwendungen in einer kürzeren Zeitspanne am Markt erwirtschaftet werden müssen. Unter dem Aspekt der mit der Verkürzung der Marktphase steigenden Innovationsaufwendungen wird der Zwang

⁹ Hierbei wurden die Angaben der Unternehmen aus den Jahren 1994 und 2002 verknüpft, so dass auf der Basis der Individualangaben Ergebnisse hinsichtlich möglicher Veränderungen bei den Entwicklungs- und Marktzyklen ermittelt werden konnten.

Tab. 5
Häufigkeit unterschiedlicher Entwicklungen
bei Entstehungs- und Marktzyklus
 – in % –

Entwicklung der Zyklen	Anteil
Entstehungs- und Marktzyklus gleichlaufend	43,0
Entstehungszyklus gleichbleibend und Marktzyklus verlängert, oder Entstehungszyklus verkürzt und Marktzyklus verlängert oder gleichgeblieben	21,2
Entstehungszyklus verlängert und Marktzyklus verkürzt oder gleichgeblieben, oder Entstehungszyklus gleichgeblieben und Marktzyklus verkürzt	35,8

Quelle: ifo Innovationstest 1994 und 2002.

zur Realisierung höherer Erträge bei gleichzeitig steigender Liquiditätsvorsorge für manches Unternehmen zu einem Teufelskreis.

Der Erfolg eines Produkts am Markt hängt nicht nur von seiner Entwicklungszeit ab, entscheidend ist der Nutzen, den es dem Kunden stiftet. Erscheint das Produkt als eine im Wettbewerb überlegene Problemlösung, lassen sich gegenüber Konkurrenzangeboten Preisspielräume ausschöpfen. Im Falle der Produktentwicklung kommt es insgesamt betrachtet zum einen auf möglichst niedrige Entwicklungskosten sowie möglichst kurze Entwicklungszeiten an und zum anderen auf das richtige Nutzen-Preis-Verhältnis des Produktes für den Kunden. Welche Zielvariable präferiert wird, ist situations- und projektabhängig. Die Konzentration auf nur eine der Zielgrößen birgt die Gefahr, dass die Optimierung der übrigen Variablen verfehlt wird.

Resümee

Die in jüngster Zeit häufig an die Industrie gerichtete Forderung, die Innovationsanstrengungen zu forcieren, übersieht, dass die Entscheidungen für Investitionen in neue Produkte und Verfahren nach betriebswirtschaftlichen Erfordernissen und nicht nach volkswirtschaftlichen bzw. politischen Wunschvorstellungen getroffen werden. Unternehmen benötigen zum Innovieren vor allem Risikokapital, Liquidität, qualifizierte Nachwuchskräfte und Absatzperspektiven.

Die Ergebnisse der ifo Innovationsbefragungen zeigen, dass die Innovationsaktivitäten der Unternehmen durch zahlreiche Barrieren behindert oder sogar verhindert werden. Neben einer als zu gering erwarteten Rendite von Produktinnovationen sowie regelungsbedingten Hemmfaktoren gewannen in den vergangenen Jahren finanzielle und personelle Engpässe an Bedeutung. Zudem wird die Erzielung einer angemessenen Innovationsrendite noch dadurch erschwert, dass sich das Innovationstempo erhöht hat.

Im vergangenen Jahr ist zwar in der deutschen Industrie der Anteil innovierender Unternehmen leicht gestiegen, aber immer weniger Innovationen basieren auf Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, die eher einen nachhaltigeren Wettbewerbsvorsprung auf den Weltmärkten ermöglichen. Darüber hinaus wendeten die Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe für Innovationen nicht mehr auf als vor einem Jahr. Insgesamt gesehen ist somit nicht festzustellen, dass sich 2003 im Vergleich zum Vorjahr die Innovationsaktivitäten in der deutschen Industrie intensiviert hätten, und zudem ist auch die Umsatzstruktur, die die Verteilung des Gesamtumsatzes der Produkte nach den verschiedenen Lebensphasen offen legt, nach wie vor als sehr ungünstig zu charakterisieren.

Literatur

- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hrsg. (2002), *Faktenbericht Forschung 2002*, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hrsg. (2003), *Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2002*, Bonn.
- Edquist, C. (Ed.) (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, London.
- Europäische Kommission (2002), *Mehr Forschung für Europa: Hin zu 3% des BIP*, Mitteilung der Kommission KOM(2002)499, Brüssel.
- International Institute for Management Development, Ed. (2003), *World Competitiveness Yearbook 2003*, Lausanne.
- OECD, Ed. (1992), *OECD Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data (Oslo Manual)*, Directorate for Science, Technology and Industry, Paris.
- OECD, (Ed.) (1996), *The Measurement of Scientific and Technological Activities: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data (Oslo Manual)*, 2nd ed., Directorate for Science, Technology and Industry, Paris.
- OECD, (Ed.) (2003), *Main Science and Technology Indicators*, Paris.
- Penzkofer, H. (1995), »Zukunftsaufwendungen in der westdeutschen Industrie«, *ifo Schnelldienst* 48(4), 8–15.
- Schmalholz, H. und H. Penzkofer (2003), Innovieren lohnt sich für ostdeutsche Industrieunternehmen mehr – eine Analyse auf der Basis der ifo Innovationstestdaten, *ifo Dresden berichtet* 10(1), 29–34.
- Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, Hrsg. (2004), Statement anlässlich der Pressekonferenz »FuE in der Wirtschaft« am 20. Februar 2004, Berlin.
- World Economic Forum, (Ed.) (2003), *Global Competitiveness Report*, Genf.

Christian Hott und André Kunkel

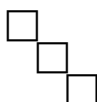
Eines der zentralen Probleme, denen sich Deutschland derzeit gegenüber sieht, ist die hohe Arbeitslosigkeit bzw. die negative Beschäftigungsentwicklung. Die leichte konjunkturelle Erholung seit Mitte letzten Jahres hat noch nicht zu einem entscheidenden Rückgang der Arbeitslosenzahlen geführt. Zwar ist es durchaus üblich, dass die Beschäftigungsentwicklung der Konjunktur etwas hinterher hinkt, es ist jedoch zu befürchten, dass der Aufschwung über längere Zeit nicht stark genug sein wird, um einen spürbaren Beschäftigungsimpuls zu geben. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass viele Unternehmen einen Konjunkturaufschwung lediglich dazu nutzen, ihre Kapazitäten im Ausland zu erweitern. Aufgrund der unsicheren Entwicklungsaussichten des inländischen Arbeitsmarktes ist es durchaus wünschenswert, einen Indikator zu entwickeln, der in der Lage ist, die Beschäftigungstendenzen anzuzeigen und wenn möglich sogar vorwegzunehmen. In diesem Beitrag wird untersucht, inwieweit Daten aus dem ifo Konjunkturtest für einen solchen Indikator geeignet sind und welche Aussichten für den Arbeitsmarkt aus diesem aktuell abgeleitet werden können.

Die Daten

Das ifo Institut befragt im Rahmen seines Konjunkturtests monatlich Unternehmen aus den Bereichen verarbeitendes Gewerbe, Bau und Handel auch zu ihren Erwartungen für die nächsten drei Monate. Dabei wird unter anderem die folgende Frage gestellt:¹

Beschäftigte (nur inländische Betriebe)
Die Zahl der mit der Herstellung von XY Beschäftigten Arbeitnehmer wird

zunehmen
etwa gleichbleiben
abnehmen



Aus den Umfrageergebnissen werden nun Salden gebildet, indem der gewichtete Anteil der Unternehmen, welche mit »abnehmen« geantwortet haben, von dem gewichteten Anteil der Unternehmen, welche mit »zunehmen« geantwortet haben, abgezogen wird.²

Für das verarbeitende Gewerbe liegen die saisonbereinigten Salden seit Mitte 1997 für Gesamtdeutschland vor. Für die Bereiche Bau und Handel sind jedoch lediglich Daten getrennt nach Ost- und Westdeutschland vorhanden. Um auch diese in gesamtdeutsche Daten umzuwandeln, wurden die saisonbereinigten Salden dieser Bereiche für Ost- und Westdeutschland mit ihrem jeweiligen Beschäftigungsanteil gewichtet aufsummiert. Für den Bereich Handel liegen zusätzlich

nur getrennte Daten für den Einzel- und den Großhandel vor. Diese wurden ebenfalls über ihre Beschäftigungsanteile zu einem Bereich »Handel« aggregiert. Hieraus ergeben sich nun saisonbereinigte Salden getrennt für die Bereiche verarbeitendes Gewerbe (54%), Bau (14%) und Handel (32%). Diese Datenreihen wurden wiederum über ihre Beschäftigungsanteile zur gewerblichen Wirtschaft (100%) aggregiert.³

Nun benötigen wir noch eine Referenzreihe, welche den Arbeitsmarkt repräsentiert. Das größte öffentliche Interesse genießt dabei sicher die Arbeitslosenquote und die Arbeitslosenzahlen. Hier kommt es jedoch regelmäßig zu definitorischen Änderungen, welche eine Zeitreihenuntersuchung sehr erschweren würde. Aus diesem Grund werden wir in diesem Beitrag die von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Zahlen über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Grundlage für eine Referenzreihe heranziehen. Diese liegen im März 2004 monatlich von Juni 1999 bis August 2003 vor.⁴ Um eine etwas längere

¹ Diese Frage ist aus dem Konjunkturtest für das verarbeitende Gewerbe. Die Fragen für die Bereiche Bau und Handel sind entsprechend.

² Die Gewichtung bezieht sich hierbei überwiegend auf die unterschiedlichen Größen der Unternehmen.

³ Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; Juni 2002; Quelle: Statistisches Jahrbuch 2003.

⁴ Es bestehen bereits Hochrechnungen bis Dezember 2003, diese werden wir jedoch nur zur Überprüfung der Prognoseeigenschaften berücksichtigen.

re Zeitreihe verarbeiten zu können, wurden zusätzlich vierteljährliche Daten ab Dezember 1997 berücksichtigt. Diese entsprechen jeweils den Beschäftigungszahlen der Monate März, Juni, September und Dezember. Um auch Daten für die dazwischen liegenden Monate zu erhalten, wurden diese Zahlen extrapoliert.

Beschäftigungszahlen liefert die Bundesagentur für Arbeit für die Bereiche verarbeitendes Gewerbe, Bau und Handel. Durch Aufsummierung der einzelnen Zahlen wurden auch Daten für die gewerbliche Wirtschaft gewonnen, welche rund 13 Mill. Beschäftigte umfasst.

Da die ifo Konjunkturtestfrage auf die Veränderung der Beschäftigung abzielt und die daraus gewonnenen Daten saisonbereinigt sind, wurden die Beschäftigungszahlen der Bundesagentur für Arbeit in Veränderungs-raten gegenüber dem Vorjahr transformiert.⁵ Somit bestehen vier monatliche Referenzreihen von Dezember 1998 bis August 2003, an denen sich die ifo-Indikatoren messen lassen müssen.

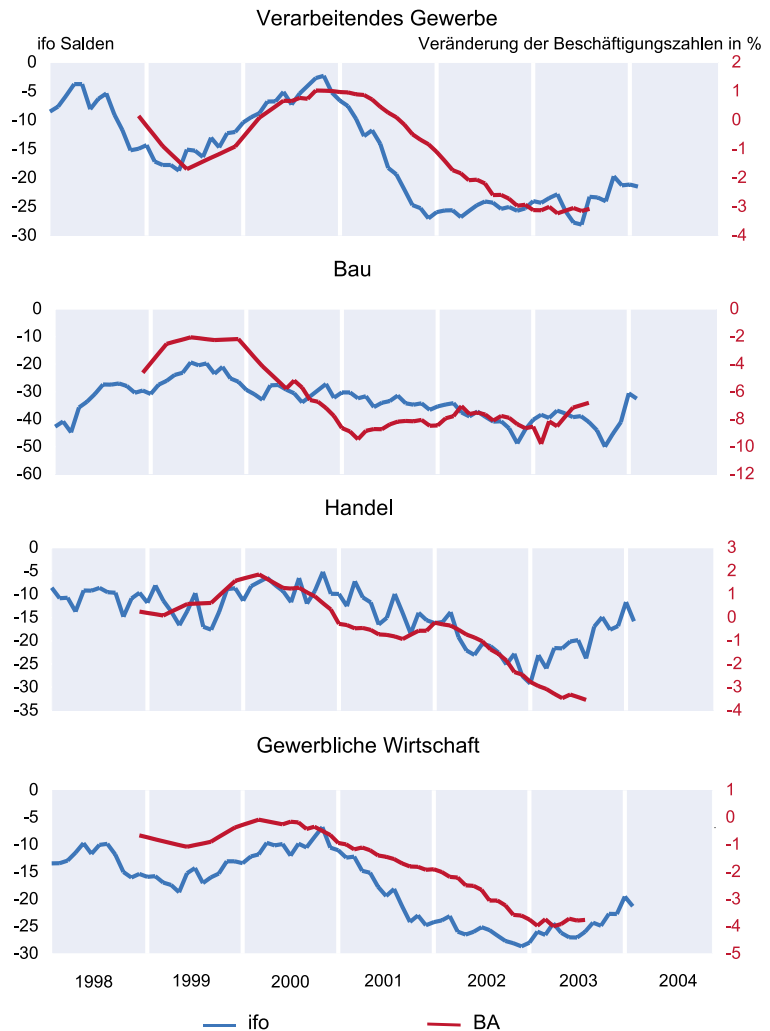
Vergleich

Zunächst werden wir einen graphischen Vergleich zwischen den ifo-Salden und den Beschäftigungsänderungen nach der Bundesagentur für Arbeit unternehmen. In Abbildung 1 sind die Datenreihen jeweils für die Bereiche verarbeitendes Gewerbe, Bau, Handel und gewerbliche Wirtschaft wiedergegeben. Wenn wir die roten Kurven der Veränderung der Beschäftigungszahlen betrachten, fällt auf, dass sie sich schon seit Dezember 1998 überwiegend im negativen Bereich bewegen. Dabei war die Entwicklung im Bausektor besonders alarmierend. Dort lagen die Wachstumsraten der Beschäftigung zwischen -10 und -2% . In den anderen Bereichen lagen die Wachstumsraten aber immerhin auch noch nur bei -4 bis $+2\%$. Dabei erreichten sie in allen Bereichen 2003 ihr vorläufiges Minimum.

Wenn wir nun die blauen Kurven aus den ifo-Salden mit der Entwicklung der Beschäftigungszahlen vergleichen, zeigt

⁵ Der Nachteil an der Betrachtung von Veränderungs-raten besteht darin, dass hiermit die ohnehin schon kurze Reihe um nochmals zwölf Monatswerte reduziert wird. Darüber hinaus wird durch die Umrechnung auch ein eventuell vorhandener Lead der ifo-Reihen verkürzt bzw. sogar eliminiert.

Abb. 1
Beschäftigungsentwicklung

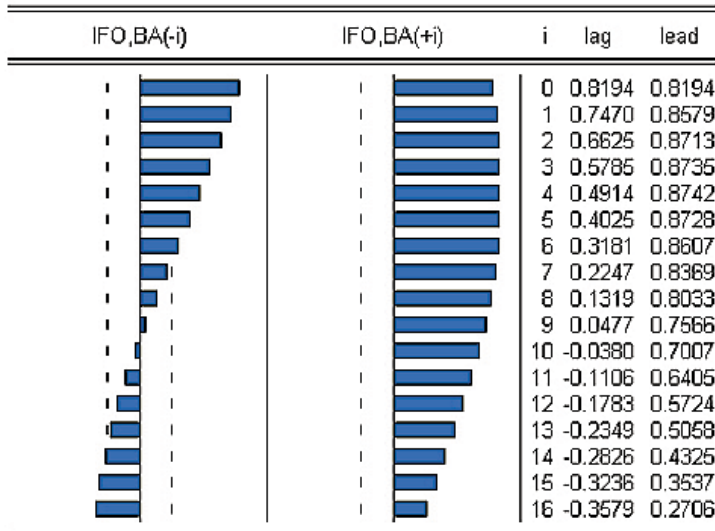


Quelle: Bundesagentur für Arbeit; ifo Konjunkturtest.

sich, dass die Kurven jeweils weitestgehend konform verlaufen. Am schlechtesten sieht es hierbei noch beim Bau aus. Hier wird insbesondere der starke Einbruch der Beschäftigtenzahlen Ende 2000/Anfang 2001 nicht stark genug durch die ifo-Daten nachvollzogen. Eine Ursache hierfür könnte in der hohen Zahl an Insolvenzen im Bausektor zu dieser Zeit liegen. Am besten sieht der Zusammenhang im verarbeitenden Gewerbe und in der gewerblichen Wirtschaft aus.

Weiter fällt auf, dass die ifo-Daten die oberen Wendepunkte der Beschäftigungsentwicklung bis auf den im verarbeitenden Gewerbe tendenziell etwas zu verpassen scheinen. Dagegen zeigt sich an den unteren Wendepunkten ein Vorlauf. Diese unterschiedlichen Vorlauf-eigenschaften gegenüber den oberen und unteren Wendepunkten sind jedoch für viele konjunkturelle Indikatoren

Abb. 2
Kreuzkorrelation im verarbeitenden Gewerbe
 Sample: 1998: 12, 2003: 08 – Beobachtungen: 57

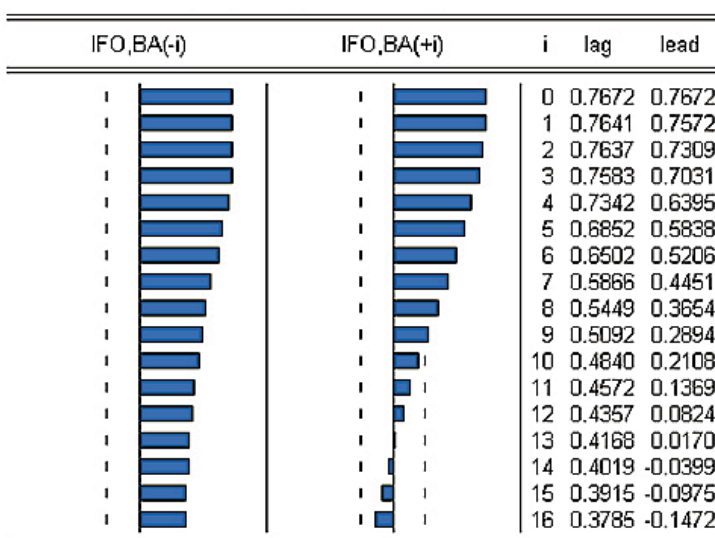


Die Korrelationen sind asymptotische, konsistente Annäherungen.

typisch. Allerdings ist in vielen anderen Fällen der Vorlauf des jeweiligen Indikators am oberen Wendepunkt ausgeprägter als am unteren.

Um die Vorlaufeigenschaften des ifo-Indikators gegenüber der Referenzreihe, aber auch den allgemeinen Zusammenhang zwischen den beiden Kurven genauer zu untersuchen, betrachten wir als nächstes die jeweilige Kreuzkorrelation zwischen beiden Datenreihen.

Abb. 3
Kreuzkorrelation im Bau
 Sample: 1998: 12, 2003: 08 – Beobachtungen: 57



Die Korrelationen sind asymptotische, konsistente Annäherungen.

In Abbildung 2 ist die Kreuzkorrelation zwischen den ifo-Salden und den Daten der Bundesagentur für Arbeit von einem Lag von 16 Monaten bis zu einem Lead von 16 Monaten wiedergegeben. Wie wir sehen können, ist diese Kreuzkorrelation bei einem Lead von vier Perioden am größten und erreicht den hohen Wert von 0,874. Demnach hat die ifo-Reihe einen Vorlauf von vier Monaten gegenüber der Referenzreihe und kann deshalb auch zur Prognose genutzt werden.

Entsprechend ist in Abbildung 3 die Kreuzkorrelation zwischen der ifo-Reihe für den Bausektor und der entsprechenden Beschäftigungsreihe für alternative Leads and Lags wiedergegeben. Wie sich beim optischen Vergleich der beiden Reihen schon angedeutet hat, ist die Kreuzkorrelation im Bau geringer als im verarbeitenden Gewerbe, jedoch immer noch relativ hoch. Sie erreicht mit 0,767 ihr Maximum bei einem Gleichlauf. Damit weist die ifo-Reihe keinen Vorlauf gegenüber der Beschäftigungsentwicklung

auf. Da die offiziellen Beschäftigungszahlen aber erst mit einer Verzögerung von einem halben Jahr veröffentlicht werden, besteht immerhin ein informativer Vorlauf.

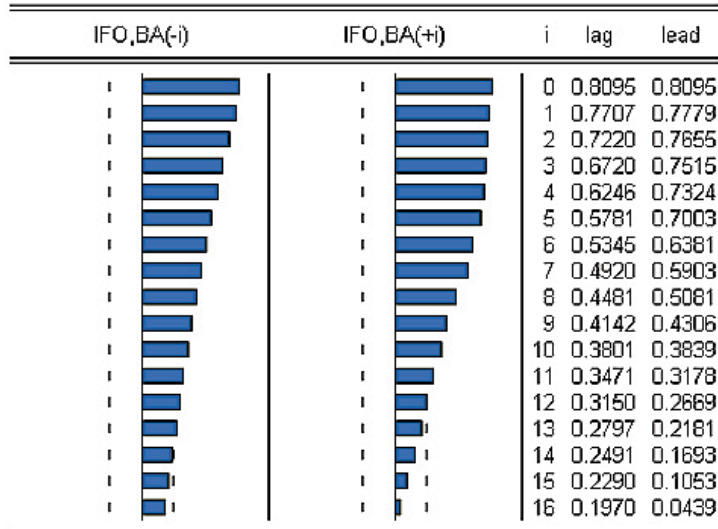
Nach Abbildung 4 erreicht die Kreuzkorrelation im Handel ebenfalls bei einem Gleichlauf ihr Maximum. Mit rund 0,81 ist sie höher als im Bau, jedoch immer noch geringer als im verarbeitenden Gewerbe.

Die leichten Abweichungen des ifo Beschäftigungsindikators in den Bereichen verarbeitendes Gewerbe, Bau und Handel scheinen sich zumindest teilweise gegenseitig aufzuheben, denn die Kreuzkorrelation erreicht für das Aggregat „gewerbliche Wirtschaft“ höhere Werte als für die einzelnen Bereiche. Nach Abbildung 5 erreicht die Kreuzkorrelation in der gewerblichen Wirtschaft mit 0,914 ihr Maximum bei einem Gleichlauf.

Damit besteht in den vier Bereichen eine hohe Kreuzkorrelation von 0,767 bis 0,914 zwischen den ifo-Daten und den Daten zur Veränderung der Beschäftigungszahlen von der Bundesagentur für Arbeit. Zwar besteht lediglich im verarbeitenden Gewerbe ein wirklicher Vorlauf, da die offiziellen Daten jedoch erst mit einiger Verspätung veröffentlicht werden, besteht in den anderen Bereichen immerhin ein informativer Vorsprung. Aus diesem Grund können die ifo-Daten aus dem Konjunkturtest durchaus dafür genutzt werden, die Beschäftigungsentwicklung zumindest qualitativ zu prognostizieren.

Abb. 4**Kreuzkorrelation im Handel**

Sample: 1998: 12, 2003: 08 – Beobachtungen: 57



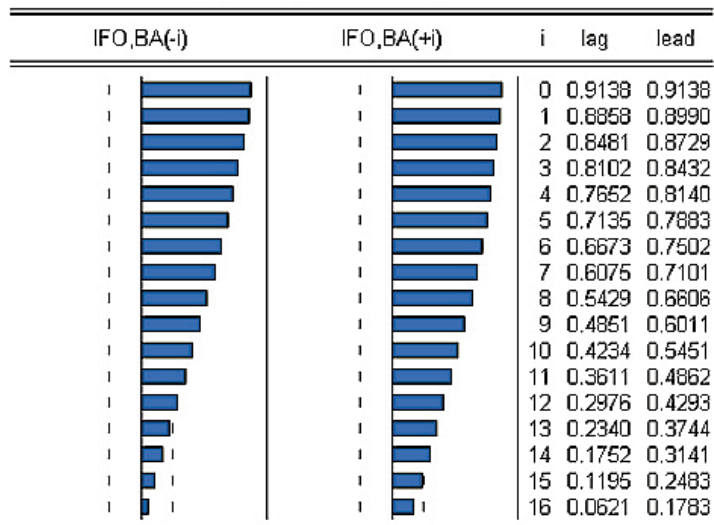
Die Korrelationen sind asymptotische, konsistente Annäherungen.

Prognose

Betrachten wir nun nochmals Abbildung 1: Hier deuten die ifo-Daten in allen Bereichen darauf hin, dass der jeweilige untere Wendepunkt der Beschäftigungsentwicklung bereits erreicht wurde und dass sich der Beschäftigungsabbau in Deutschland nicht weiter beschleunigt, sondern sich zumindest abschwächt. Dabei gibt es allerdings – mit Ausnahme des Handels – noch keine Anzeichen dafür, dass

Abb. 5**Kreuzkorrelation in der gewerblichen Wirtschaft**

Sample: 1998: 12, 2003: 08 – Beobachtungen: 57



Die Korrelationen sind asymptotische, konsistente Annäherungen.

es in den nächsten Monaten wieder positive Wachstumsraten bei den Beschäftigungszahlen gibt.

Die Bundesagentur für Arbeit liefert neben den offiziellen Beschäftigungszahlen auch Hochrechnungen für die Monate nach dem Ende der offiziellen Reihe. Im März 2004 liegen diese Hochrechnungen von September bis einschließlich Dezember 2003 vor. Die ifo-Datenreihen haben also auch gegenüber diesen Hochrechnungen noch einen Vorlauf und werden durch sie, wie Abbildung 6 zeigt, weitestgehend bestätigt.

Am positivsten sehen die Erwartungen wie bereits erwähnt im Handel aus, diese wurden jedoch durch die reale Entwicklung zumindest bislang noch nicht vollkommen nachvollzogen. Leicht positiv sieht es ebenfalls im verarbeitenden Gewerbe aus, dagegen scheint sich im Bau der Beschäftigungsabbau zwar nicht weiter zu beschleunigen, aber die Daten deuten darauf hin, dass die Beschäftigungszahlen hier weiter mit hohen Raten zurückgehen.

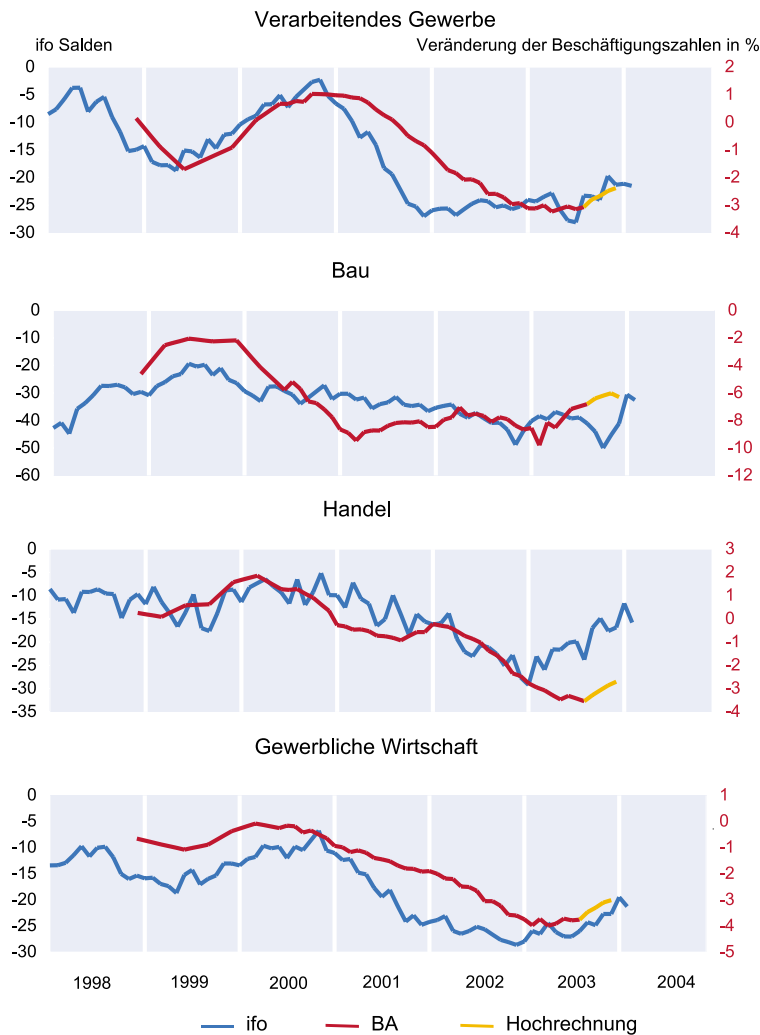
Positiv ist, dass in der umfassenden gewerblichen Wirtschaft der untere Wendepunkt in der Beschäftigungsentwicklung wohl bereits stattgefunden und sich der Beschäftigungsabbau merklich verringert hat. Etwas warnend zeigen jedoch alle ifo-Datenreihen im Februar 2004 einen leichten Knick nach unten, und es bleibt abzuwarten, wie sich die, durch die Anschläge in Madrid, gestiegene Unsicherheit auf die weiteren Erwartungen auswirkt.

Fazit

Wie diese Untersuchung gezeigt hat, bietet das ifo Institut über seinen Konjunkturtest auch einen Beschäftigungsindikator, welcher für die Bereiche verarbeitendes Gewerbe, Bau, Handel und gewerbliche Wirtschaft jeweils eine sehr hohe Kreuzkorrelation mit der entsprechenden Beschäftigungsentwicklung aufweist. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Indikator sehr gut zur Kurzfristprognose der Veränderung der Beschäftigungszahlen in den erwähnten Bereichen geeignet ist.

Die aktuelle Entwicklung des Indikators deutet an, dass in den Bereichen verarbeitendes Gewerbe, Handel und gewerbliche Wirtschaft der untere Wendepunkt in der Beschäftigungsent-

Abb. 6
Beschäftigungsentwicklung und Hochrechnung der BA



wicklung bereits hinter uns liegt und sich der Beschäftigungsabbau verlangsamt. Im Bau könnte der untere Wendepunkt zwar ebenfalls erreicht sein, jedoch zeigen die Daten, dass die Beschäftigungszahlen weiter mit hohen Raten zurückgehen.

Österreich: Konjunkturelle Erholung bei verstärktem strukturellen Wandel

58

Oscar-Erich Kuntze

Allmähliche konjunkturelle Erholung 2003. Festigung der Zunahme von Nachfrage und Produktion 2004 und 2005. Geldpolitik stimuliert zunächst weiter. Finanzpolitik gibt 2005 leichte Impulse, bei steigendem, aber immer noch geringem Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte. Bremsende Effekte der Euro-Aufwertung lassen allmählich nach. Fortsetzung der Wirtschaftsreformen. Steuerreform 2005. Preisanstieg bleibt mäßig. Besserung auf dem Arbeitsmarkt erst 2005. Weiter annähernd ausgeglichene Leistungsbilanz.

Das soziale und politische Umfeld war 2003 geprägt von in Österreich während der letzten Jahrzehnte ungewöhnlichen Erscheinungen wie Großdemonstrationen, umfänglichen Arbeitskämpfen und vielfältigen lebhaften Auseinandersetzungen, die über den parlamentarischen Raum hinaus auch eine breite Öffentlichkeit erfasste. Das Jahr 2004 verspricht ebenfalls lebhaft zu werden. Dies alles wird von dem Reformprozess verursacht, den das Land durchläuft. Dieser bringt zwar verschiedentlich wesentliche, meist längst überfällige Änderungen und Einschnitte in Tradiertes. Doch geht er nicht so weit, dass die österreichische Identität, wie sie vom Gros der Bevölkerung empfunden wird, wesentlich beschädigt würde – ein Weg also, wie ihn Schweden seit den neunziger Jahren geht.

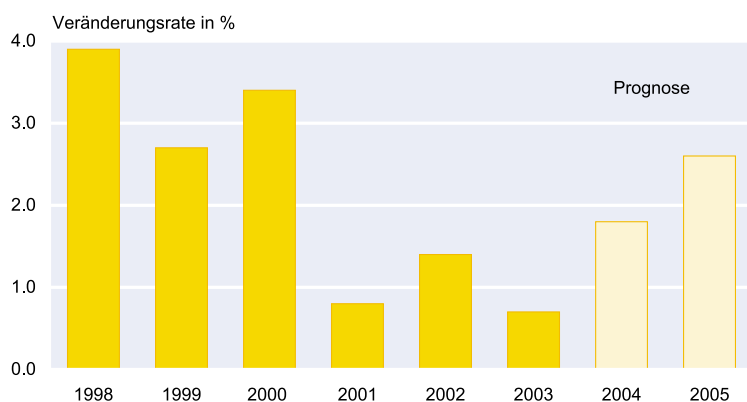
Die Bundesregierung hat sich mit der Kabinettsumbildung vom Oktober 2003 stabilisiert, wobei es weiterhin der Juniorpartner FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) ist, der dem seit Frühjahr 2003 amtierenden »schwarz-blauen« Kabinett Schüssel II aus ÖVP (Österreichische

Volkspartei) und FPÖ interne Querelen bereitet. Diese haben weniger in den von der FPÖ gestellten Regierungsmitgliedern ihren Ursprung, als vielmehr in dem aus dem Hintergrund agierenden Landeshauptmann von Kärnten und Spiritus rector der FPÖ, Jörg Haider. Bei der Kabinettsrochade vom letzten Oktober wurde der FPÖ-Vorsitzende Haupt als Vizekanzler auf Druck Haiders durch den bisherigen Infrastrukturminister Gorbach abgelöst. Haupt bleibt bis zum Parteitag 2004 Obmann der FPÖ, doch wurde ihm Haiders Schwester als geschäftsführende Vorsitzende zur Seite gestellt. Damit lassen sich Richtungsänderungen der Partei leichter bis zur Spitze transportieren, was die Tragfähigkeit der Koalition aber eher verringert.

Diesem Revirement vorausgegangen waren im September 2003 Landtagswahlen in Oberösterreich und in Tirol, bei denen die FPÖ wie schon bei den Wahlen zum Nationalrat im November 2002 massive Stimmenverluste erlitt. Diese Tendenz setzte sich bei den Landtagswahlen in Salzburg im März 2004 fort, während die FPÖ bei den Landtagswahlen in Kärnten überraschenderweise sogar noch etwas zulegen konnte, was die Position Haiders stärkt. Gewinner waren vor allem die auf Bundesebene oppositionellen Sozialdemokraten (SPÖ) und die Grünen. Die ÖVP bekam den Unmut über die Reformen der von ihr geführten Bundesregierung deutlich zu spüren und verlor überall Stimmen.

Trotz der für die FPÖ und den unberechenbaren Kärntner Landeshauptmann Haider sehr durchwachsenen Wahlergebnisse dürfte die Bundesregierung zumindest auf absehbare Zeit weiter bestehen und ihre Reformen fortführen. Deren wichtigste sind die Zusammenlegung von

Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Bundesgendarmerie, Zollwache und Polizei, die Zerlegung der Österreichischen Bundesbahnen in drei formal selbstständige Einzelunternehmen, eine Rentenreform sowie die Steuerreform 2004/2005.

Der Reformeifer geht jedoch noch weiter. So trat Mitte 2003 ein **Verfassungskonvent** zusammen, der bis Ende 2004 Vorschläge zu einer Staatsreform vorlegen und die Bundesverfassung gründlich überarbeiten soll. Hiervon werden die derzeit geltenden Grundprinzipien jedoch nicht berührt. Doch soll u.a. die heikle, weil auch die Finanzen betreffende Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu geregelt werden.

Im April wird der **Bundespräsident** neu gewählt. Um die Nachfolge des bisweilen umstritten agierenden Thomas Klestil bewerben sich Außenministerin Ferrero-Waldner (ÖVP) und der Stellvertretende Parlamentspräsident Fischer (SPÖ). Diese Wahl wird von der seit einiger Zeit lebhaft geführten Debatte über die **österreichische Neutralität** mitbestimmt. Sie erhielt neue Nahrung durch die Frage einer militärischen Beistandspflicht im Rahmen der EU, welche einer Abschaffung der mehr sentimental als tatkräftig gelebten Neutralität gleich käme.

Nachdem Österreich über Jahrzehnte hinweg den sozialen Frieden mustergültig gewahrt hatte und die pro Jahr und Beschäftigten streikbedingt ausgefallene Arbeitszeit im Schnitt nur wenige Minuten betrug, war 2003 eine Welle **sozialer Unrast** zu beobachten. Ganz überwiegend wurde gegen die mit strukturellen Reformen verbundenen Leistungskürzungen, Privilegienabbau usw. protestiert, während die tradierten Lohnstreiks so gut wie keine Rolle spielten. Hierbei verdient vor allem der erste politische Streik seit einem halben Jahrhundert im Mai 2003 Beachtung, an dem sich etwa eine halbe Million Menschen beteiligten und der u.a. öffentlichen Nahverkehr, Schulen, Post und Müllabfuhr lahm legte. Er richtete sich gegen spürbare Einschnitte bei der staatlichen Rentenversicherung. Diese wurden gleichwohl von der Regierung mit nur marginalen Abstrichen durchgesetzt. Den zweite großen Sozialkonflikt lieferten die Eisenbahner mit einem dreitägigen Ausstand im November, mit dem sie gegen die Neuorganisation der Bundesbahnen und die damit verbundene Änderung von Dienstrecht und Pensionsordnung protestierten.

Die erhöhte Streikbereitschaft hatte auch eine Ursache in der langsam, aber stetig erodierenden Macht der früher übermäßig einflussreichen **Gewerkschaften**. Die im Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) zusammengefassten Arbeitnehmervertretungen verlieren seit Jahren im Schnitt 1,3% ihrer Mitglieder – eine Tendenz, wie sie auch in vielen anderen westeuropäischen Ländern zu beobachten ist. Da einen – zumindest vorübergehend – Demonstrationen der Macht. Zwar haben der ÖGB und die Einzelgewerkschaf-

ten zu lange mit angemessenen Reaktionen auf die u.a. durch Globalisierung und Liberalisierung, EU-Mitgliedschaft und EU-Erweiterung gezögert. Doch ist seit einiger Zeit Bewegung festzustellen in Form der bis 2005 laufenden Zusammenfassung von 13 Einzelgewerkschaften zu drei Großverbänden. Auch verlaufen Lohnverhandlungen im Gegensatz zu anderen Ländern (etwa Deutschland und Italien) ziemlich reibungslos und resultieren in Augenmaß zeigenden Abschlüssen.

Letztere reflektieren indes auch das nach wie vor sehr gut funktionierende enge Zusammenspiel von Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und dem Staat, soweit dieser involviert ist. Diese aus den zeitweise von bürgerkriegsähnlichen Zuständen der Zwischenkriegszeit geprägten Erfahrungen entstandene, seit einigen Jahren im Wandel befindliche »**Sozialpartnerschaft**« spielt immer noch eine wichtige Rolle weit über die Lohn- und Einkommenspolitik hinaus; das zeigt sich z.B. auch bei ihrer wesentlichen Mitwirkung bei der Neuorganisation der Bundesbahnen. Es handelt sich hierbei um eine spezifisch österreichische korporativistische Institution. Fein gesponnen und weit verästelt in alle gesellschaftlichen Bereiche geht ihre Bedeutung weit über das Wirtschaftliche hinaus. Sie bildete die wesentliche Basis des »österreichischen Wirtschaftswunders« in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg.

Das **Verhältnis von Bevölkerung und Regierung zur EU** erscheint in letzter Zeit erheblich gestört. Stark empfunden wird – wie in anderen EU-Ländern auch – die Dominanz der Großen, der gegenüber die mittleren und kleineren Länder ins Hintertreffen gerieten. Enttäuschung löste das Scheitern des EU-Verfassungsgipfels im Dezember 2003 aus, und über die glimpfliche Behandlung der Defizit-Sünder, Deutschland und Frankreich, durch die Kommission ist man empört. Das gilt noch mehr für die ausschließlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eingenommene Position der EU-Kommission zum österreichischen Schwerverkehr-Transit auf der Straße. Und schließlich wird die Osterweiterung der EU von einem Großteil der Bevölkerung skeptisch gesehen. Aber diese Unmutsgedühle, nicht allein auf Österreich beschränkt, dürften im Wesentlichen auf die verbreitet als misslich empfundene wirtschaftliche Lage sowie die vielfältigen, einschneidenden Veränderungen zurückzuführen sein, die weniger der EU-Integration als vielmehr der Globalisierung geschuldet werden.

Wirtschaftspolitisch ist eine Fortsetzung des mit Abstrichen am überdimensionierten und auf längere Sicht nicht mehr bezahlbaren Wohlfahrtsstaats verbundenen Reformkurses zu erwarten. Die Finanzpolitik dürfte heuer etwa neutral, 2005 jedoch im Zuge der Steuerreform expansiv auf die Konjunktur wirken. Die Lohnpolitik gibt geringe Anregungen. Insgesamt rücken vielfältige Bemühungen um die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Österreich zunehmend in den Mittelpunkt

der Wirtschaftspolitik; das gilt auch für die Forschung und Entwicklung. Dabei bleibt man um möglichst weitgehenden Konsens mit den Sozialpartnern bemüht. Diese allgemeine wirtschaftspolitische Linie würde auch bei einem politischen Umschwung grundsätzlich fortgesetzt, wiewohl weniger energisch als das bei der gegenwärtigen Regierung der Fall ist. Wenn sich auch deren innerer Zusammenhalt seit einiger Zeit gefestigt hat, ist doch schwer zu sagen, inwieweit es dabei bleibt.

Wirtschaftsentwicklung 2003

Die **weltwirtschaftlichen Rahmendaten** stellten sich folgendermaßen dar: In den **Vereinigten Staaten** stieg das reale Bruttoinlandsprodukt um 3,1%. In **Japan** übertrafen Nachfrage und Produktion das Volumen von 2002 um 2,7%. In **Mitteleuropa** expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um 3¹/₂%. In **Westeuropa** und in der EU nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um ³/₄% zu, im Euroraum stieg es um 0,4%, und in Deutschland blieb es gegenüber 2002 unverändert. Der Einfuhrpreis für **Rohöl** betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt 28,7 US-Dollar pro Barrel; gegenüber dem Vorjahr ist das eine Verteuerung um rund 13%. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) verteuerten sich gegenüber dem Jahr 2002 auf Dollar-Basis um etwa 14%. Der **Wechselkurs des Euro** betrug im Schnitt des Jahres 1,13 US-Dollar; im Jahre 2001 waren es 0,90 US-Dollar gewesen. Das Volumen des **Welthandels** hat gegenüber 2002 in einer Größenordnung von 5% expandiert.

In **Österreich** kam die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Volkswirtschaften nur im Winterhalbjahr 2002/2003 zum Stillstand. Auch hier waren die ersten Monate von Ölpreisanstieg, Irak-Konflikt und der weiterlaufenden starken Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar überschattet. Anschließend setzte sie sich, wenn auch recht verhalten, fort, wobei die Hitzewelle im Sommer gedämpft hat. Die Geldpolitik stimulierte, zumal die Leitzinssenkungen der Europäischen Zentralbank von den Banken in größerem Umfang weitergegeben wurden als in anderen Ländern des Euroraums. Auch Finanz- und Lohnpolitik gaben Anregungen. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte um ³/₄% und damit dem westeuropäischen Durchschnitt entsprechend expandiert haben. Diese Zunahme entspricht annähernd dem, was als Wirkung der Konjunkturpakete 2001 und 2002 (zusätzliche Ausgaben von insgesamt 1,37 Mrd. €) erwartet werden durfte. Etwa doppelt so stark nahm die Inlandsnachfrage zu und stabilisierte damit anders als in den Jahren zuvor die Produktionszunahme. Hierzu trug die deutliche Ausweitung der Bruttoanlageinvestitionen – nach der ausgeprägten Rezession 2002 – wesentlich bei, da die öffentlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur erheblich ausgeweitet worden waren. Überdurchschnittlich expandierten die Ausrüs-

tungsinvestitionen, bedingt vor allem durch Nachholeffekte und steuerliche Anreize. Sehr schwach entwickelte sich die Ausfuhr infolge der flauen westeuropäischen Konjunktur und der starken Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Da der Import stärker zunahm, verschlechterte sich der Außenbeitrag. Die Leistungsbilanz dürfte gleichwohl etwa ausgeglichen geschlossen haben, wobei sich die Terms of Trade etwas verbesserten. Während der Staatsverbrauch nur wenig stieg, wurde der private Konsum trotz erhöhter Sparquote moderat ausgeweitet. Hierzu trug auch die Zunahme der Beschäftigung bei. Da jedoch das Angebot vor allem durch die wachsende Integration von Ausländern in den Arbeitsmarkt deutlich zunahm, stieg die Arbeitslosenquote auf 4¹/₂% im Jahresdurchschnitt. Die Lebenshaltung verteuerte sich nach kurzem Schub zu Jahresbeginn sehr langsam. Im Schnitt des Jahres lagen die Konsumentenpreise um 1,3% über dem Niveau von 2002.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** haben vermutlich um 2¹/₂% expandiert, womit die Rezession während der Jahre 2001 und 2002 (– 2,3% bzw. – 2,8%) eindrücklich überwunden wurde. Das gilt gleichermaßen für die Bau- und für die Ausrüstungsinvestitionen. Letztere erhöhten sich mit 3¹/₂% sogar überdurchschnittlich, was angesichts der mit 80% im Jahresmittel spürbar unter dem langjährigen Schnitt liegenden Kapazitätsauslastung sowie des bis zur Jahresmitte deutlich verschlechterten Geschäftsklimas in der verarbeitenden Industrie erstaunt. Bestimmend für den Umschwung waren das Nachholen aufgeschobener Investitionen, die staatliche »Investitionsprämie« und die weiter sinkenden lang- und kurzfristigen Zinsen; die Zinssenkungen der Europäischen Zentralbank wurden zwar in höherem Maße an die Unternehmen weitergegeben als in vielen anderen Ländern des Euroraums, aber auch hier sind die Finanzinstitute bei der Kreditvergabe vorsichtiger geworden. Zudem hat sich die konjunkturelle Lage in der Welt und – mit Verzögerung – in Westeuropa aufgehellt. Die Bauinvestitionen (+ 1³/₄%) fanden überraschend deutlich aus dem vom langjährigen Rückgang im Wohnungsbau geprägten Tief heraus. Ausschlaggebend war die erhebliche Beschleunigung der sowohl außerbudgetär als auch mittels der beiden Konjunkturpakete 2001 und 2002 finanzierten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Der Wohnungsbau belebte sich allmählich, stimuliert durch das 2001 angestoßene »Akzeptanzprogramm« zur Sanierung von Altbauten, die auf ein tiefes Niveau gesunkenen Zinsen und die nun wieder steigende Nachfrage nach Wohnraum. Im industriellen Bau lief der Rückgang im Zuge der anspringenden Ausrüstungsinvestitionen aus. Der gewerbliche Bau nahm weiter zu, was das seit einiger Zeit bestehende Überangebot vor allem bei Büroraum verstärkte.

Der **private Konsum** (+ 1¹/₄%) expandierte etwas rascher als im Vorjahr. Hiervon entfallen jedoch etwa zwei Drittel auf den am Jahresanfang bestehenden Überhang. Im Verlauf

war der Anstieg nämlich bis in den Herbst hinein nur geringfügig, auch weil die Sparquote weiter aufwärts tendierte. Zudem hat sich das auf der Basis von Verbraucherumfragen erhobene Konsumklima bis zum Sommer deutlich verschlechtert und ist anschließend nur langsam günstiger geworden. Stützend wirkte die leicht erhöhte Beschäftigung sowie die im Vergleich zum Vorjahr mit 1³/₄% etwa doppelt so stark gestiegenen realen verfügbaren Einkommen. Der Absatz dauerhafter Güter hat gegenüber 2002 kaum noch zugenommen und ist im Verlauf etwas gesunken. Entgegen dieser Tendenz entwickelte sich der Absatz von Personautos. Der **öffentliche Verbrauch** wurde im Zuge der auf Sparsamkeit bei den Ausgaben abstellenden Finanzpolitik lediglich um 1/2% ausgeweitet.

Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen expandierte um rund 1%. Nach kurzer Erholung im ersten Quartal hat sie im Laufe des zweiten Halbjahrs deutlich an Schwung gewonnen. Dann überwogen die stimulierenden Effekte der nun auch in Westeuropa anziehenden Nachfrage gegenüber der weiterhin dämpfenden Euro-Aufwertung. Damit zeigte sich auch in diesem Falle einmal mehr, dass für die Ausfuhrentwicklung die Weltkonjunktur und nicht der Wechselkurs ausschlaggebend ist. Allerdings erwies sich die nach wie vor starke Abhängigkeit von der deutschen Konjunktur (etwa ein Drittel der Warenexporte und mehr als die Hälfte der Dienstleistungsausfuhr gehen in dieses Nachbarland) wiederum als Handicap. Nach wie vor günstig verlief der Absatz in Mittel- und Osteuropa, wo sich österreichische Unternehmen seit den frühen neunziger Jahren mit Absatzorganisationen und Direktinvestitionen sehr stark engagiert haben. Dorthin gehen rund ein Achtel des Warenexports, während ungefähr zwei Drittel nach Westeuropa geliefert werden. Die Ausfuhr in den Dollarraum ist relativ zu einer Reihe anderer westeuropäischer Länder gering, so dass die unmittelbaren Folgen der Euro-Aufwertung ziemlich begrenzt blieben. Der **Import** (+ 2¹/₂%) expandierte deutlich stärker als der Export, da vor allem die Einfuhren von Investitionsgütern im Zuge der günstigen Entwicklung bei den Ausrüstungsinvestitionen kräftig ansprang. Die **Leistungsbilanz** war neuesten Berechnungen zufolge mit 0,4% des BIP passiv, obwohl die Terms of Trade etwas günstiger geworden waren und sich die Tourismusbilanz neuerlich verbesserte. Ursache war das deutlich erhöhte Defizit der Handelsbilanz.

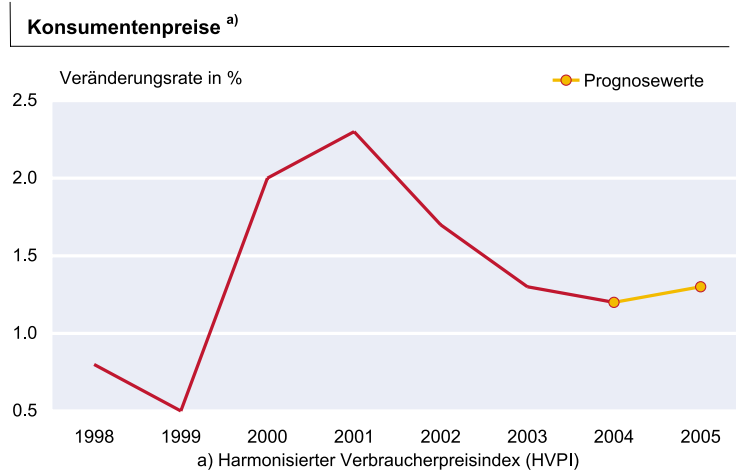
Auf dem **Arbeitsmarkt** verschlechterte sich die Lage insgesamt trotz leicht zunehmender Beschäftigung sowie der steigenden Zahl an Schulungskursen Beteiligter, die nicht als arbeitslos gezählt werden. Denn die Arbeitslosenquote erhöhte sich (gemäß EUROSTAT-Definition) auf 4¹/₂% im Jahresdurchschnitt. Ursache war das nach wie vor kräftig erhöhte Angebot an Arbeitskräften infolge gelockerter Bedingungen für Saisonkräfte sowie die erleichterte Beschäftigungsaufnahme von mehr als vier bis fünf Jahre in Österreich lebenden ausländischen Frauen und Jugendlichen.

Die Preisentwicklung war während des Jahres trotz des Ölpreisschubs zu Beginn sehr schwach aufwärts gerichtet, obwohl administrierte Preise (u.a. Bahn, Post) kräftig heraufgesetzt wurden. Dämpfend wirkten die während der ersten drei Quartale schwache Konjunktur, die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar, sinkende Telefongebühren sowie die im Gegensatz zum Vorjahr nicht verteuerten Saisonprodukte (Frischgemüse). Die **Konsumentenpreise** (HVPI) lagen um 1,3% über dem Niveau von 2002 und stiegen damit merklich schwächer als im EU-Durchschnitt (2,1%).

Wirtschaftspolitik

Auch im laufenden Jahr sowie 2005 wird die Wirtschaftspolitik die Konjunktur leicht stützen. Das gilt heuer vor allem für die Geldpolitik, deren expansive Wirkungen nächstes Jahr auslaufen. Dann stimuliert, neben der Lohnpolitik, die Finanzpolitik, da mit Blick auf die Netto-Entlastung der Schwerpunkt der Steuerreform 2004/2005 in das Jahr 2005 fällt. Die exportdämpfenden Wirkungen der Euro-Aufwertung werden im Laufe des Prognosezeitraums schwächer.

Die **Geldpolitik** stützt die Konjunktur bis in das Jahr 2005 hinein. Allerdings lässt die Intensität sukzessive nach. Zwar erfolgte die letzte monetäre Lockerung durch die Europäische Zentralbank (EZB) im Juni 2003 – als vermutlich letzter Schritt einer seit Mai 2001 zu beobachtenden Reihe von Zinssenkungen (damals war der Leitzins von 4,75 auf 4,5% herabgesetzt worden). Aber erstens wirken Zinsänderungen mit längerer Verzögerung. Zweitens ist ausreichend Liquidität vorhanden, selbst wenn man berücksichtigt, dass M3 in erheblichem Umfang Gelder enthält, die wegen der niedrigen Kapitalmarktzinsen und in Erwartung höherer Renditen kurzfristig angelegt und eigentlich dem langfristigen Kapital zuzurechnen sind. Die der EZB als wichtige Referenzgröße dienende Geldmenge M3 lag seit 1999 stets weit über dem Zielwert von 4,5% p.a. und übertraf 2003 das Vorjahresniveau um 8%. Drittens lagen die kurzfristigen Realzinsen (Dreimonatszinsen) während des zweiten Halbjahrs 2003 angesichts einer Teuerungsrate (HVPI) von 2,1% im Euroraum bei null, und sie dürften im laufenden Jahr nur geringfügig, 2005 allerdings wieder rascher steigen. Denn es ist im Zuge der konjunkturellen Erholung gegen Ende dieses Jahres mit einer Zinsanhebung durch die EZB zu rechnen zwecks Sicherung des mäßigen Preisauftriebs, neben M3 ihrem zweiten wichtigen Referenzwert (die Anstiegsrate der Konsumentenpreise soll »mittelfristig nahe 2%« liegen). Wegen der verzögerten Wirkung von Zinsänderungen würde die Konjunktur im Jahre 2005 selbst dann nicht wesentlich tangiert, wenn der Schlüsselzins im Laufe des kommenden Jahres weiter angehoben wird – nennenswert retardierend macht sich das erst 2006 bemerkbar. Auch die Kapitalmarktzinsen bleiben real noch einige Zeit niedrig,



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

obwohl der Tiefpunkt des Zinszyklus im zweiten Quartal 2003 durchschritten worden war. Für **Österreich** sind die kurzfristigen Zinsen weder mit Blick auf das Wirtschaftswachstum noch hinsichtlich des Preisanstiegs nennenswert überhöht. Wenn die Ausweitung der Buchkredite an den privaten Sektor erst seit vergangenem Herbst allmählich wieder rascher expandierte, so lag das nicht an einer vorangegangenen Kreditklemme, sondern an der konjunkturbedingt schwachen Kreditnachfrage verbunden mit einer durch die Erfahrungen mit und Fehlleistungen während der New-Economy-Blase bedingten Zurückhaltung bei riskanten Engagements. Die Finanzierungsmodalitäten bleiben für die Unternehmen trotz aufwärts tendierender kurz- und langfristiger Zinsen auch 2005 gut, obwohl das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Hand zunimmt. Geld und Kapital ist genug vorhanden. Zudem dürften die Aktienkurse noch einige Zeit weiter steigen. Bremsend, wenn auch im weiteren Verlauf abgeschwächt, wirkt hingegen die weitere Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Diese hatte Anfang 2002 begonnen und sich fast durchgängig bis Ende 2003 fortgesetzt. Erst zuletzt war der Trend, vermutlich nur vorübergehend, unterbrochen worden. Nominal gewann der Euro gegenüber dem US-Dollar im Schnitt des Jahres 2002 um 5,6% und 2003 um 19,7%. Real effektiv ist die Aufwertung 2003 mit 11,3% allerdings sehr viel geringer ausgefallen.

Die **Finanzpolitik** hat der Konjunktur 2003 leichte Impulse gegeben. Nachdem die öffentlichen Haushalte 2002 annähernd ausgeglichen abgeschlossen hatten, errechnet sich für das vergangene Jahr ein Defizit von (vorläufig) 0,9% des BIP. Es resultiert aus konjunkturbedingt geringeren Einnahmen (namentlich bei der Gewerbesteuer, aber auch das Aufkommen aus anderen direkten Steuern verringerte sich erneut) sowie erhöhten Ausgaben, bei denen besonders die Aufwendungen für das Kinderbetreuungsgeld und die massiv in Anspruch genommene Altersteilzeit hervorstechen. Hinzu kamen die budgetären Auswirkungen der beiden Kon-

junkturpakete von 2001 und vom Herbst 2002; das im Oktober aufgelegte Konjunkturpaket III schlug noch nicht zu Buche, denn es zielt mit den Schwerpunkten Forschung und Entwicklung sowie Ausbau der Infrastruktur (jeweils mit 1 Mrd. € für die Jahre 2003 bis 2006 dotiert) auf die langfristige Sicherung des Wirtschaftswachstums ab. Die expansive Ausrichtung der Finanzpolitik bleibt in geringem Maße 2004, aber deutlich 2005 erhalten. Dies, obwohl auf der Ausgaben-seite weiterhin große Sparsamkeit beobachtet wird. Im Zuge der Steuerreform 2004/2005, die mit dem Doppelhaushalt des Bundes zusammenfällt, kommt es heuer nur zu einer Steuerentlastung im Umfang von 500 Mill. €, wobei der Steuerfreibetrag angehoben wurde und nicht entnommene Ge-

winne weniger belastet werden. Hinzu kommt die letzte Phase der seit Jahren laufenden Entlastung bei den Lohnnebenkosten. Andererseits wird Energie erheblich stärker besteuert. 2005 bringt eine Steuerentlastung von netto 2,5 Mrd. € bei geringer Gegenfinanzierung als Kernstück dieser zweiten Stufe der »großen« Steuerreform (wiewohl kein so großer Wurf wie jene von 1989/94). Hiervon entfallen je gut 1,1 Mrd. € auf Entlastungen für die Wirtschaft und für die Neukonzeption des Einkommensteuertarifs, der dann nur noch drei (mit Steuersätzen von jeweils 23, 33,5 und 50%), statt fünf Tarifstufen hat; 250 Mill. € sind zur zusätzlichen Entlastung kinderreicher Familien vorgesehen. Etwa ein Drittel der 5,9 Mill. Steuerpflichtigen werden von kommenden Jahr an keine Lohn- und Einkommensteuer mehr abführen müssen. Die Wirtschaft profitiert in erster Linie von der Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 25% nach derzeit 34% – eine Maßnahme, die Österreich im internationalen Steuerwettbewerb auch gegenüber mitteleuropäischen Ländern deutlich nach vorn bringt (u.a. ist man deshalb bereits jetzt in Bayern alarmiert) und von der man sich nicht nur das Halten bestehender Konzernzentralen, sondern auch den Zuzug neuer erwartet. Darüber hinaus kommt eine Gruppenbesteuerung, die es erlaubt, Verluste ausländischer Tochtergesellschaften beim Mutterkonzern steuermindernd geltend zu machen. Zudem werden versicherungstechnische Rückstellungen weniger belastet und die Besteuerung von Agrardiesel herabgesetzt. Andererseits entfällt die Steuerfreiheit bei der Übertragung stiller Rücklagen. Im laufenden Jahr ist bei konjunkturbedingt spürbar steigendem Steuer- und Abgabenaufkommen mit einem Fehlbetrag der öffentlichen Haushalte in einer Größenordnung von wiederum knapp 1% des BIP zu rechnen. Aber obwohl die Einnahmenentwicklung 2005 noch günstiger sein dürfte – hierzu tragen auch die Einnahmen der (ganz im Gegensatz zu Deutschland) Anfang 2004 problemlos gestarteten LKW-Maut bei –, reißt die Steuerentlastung so große Löcher in die öffentlichen Kassen, dass ein Finanzie-

rungsdefizit von ungefähr 1 1/2% erwartet werden muss. Hierbei wird unterstellt, dass es zu weiteren Einschnitten bei den Leistungen der Sozialversicherung kommt. Kritisiert wird an dem Steuerreformkonzept vor allem, dass es kleine und mittlere Unternehmen zu wenig berücksichtigt. Auch fehle die Gegenfinanzierung. Letzteres wurde besonders seitens der EU-Kommission moniert, welche das österreichische Stabilitätsprogramm gleichwohl Anfang 2004 gebilligt hat.

Der **Reformwille** ist mit dieser Steuerreform jedoch noch nicht erschöpft, wobei man (anders als etwa in Deutschland) auch nicht davor zurückschreckt, in anderen Ländern bewährte Lösungen zu adaptieren: innerbetriebliche Fortbildung aus Finnland, französische Infrastrukturentwicklung, Teilzeitlegung aus den Niederlanden etc. Verstärkt wird weiter in Forschung und Entwicklung investiert, wobei allerdings schon in den letzten Jahren beträchtliche Fortschritte gemacht wurden. Betrug die Aufwendungen hierfür vor eineinhalb Jahrzehnten noch 1 1/4% des BIP, so liegen sie jetzt bei 2%, womit zum EU-Durchschnitt aufgeschlossen wurde.

Im Zuge der Steuerreform 2004/2005 kommt es auch in Österreich (neben Belgien, Deutschland und Italien) zu einer **Steueramnestie**, die jedoch mit künftig verschärften Steuerprüfungen und einem härter zupackenden Finanzstrafrecht einhergeht. Sie gilt für hinterzogene Steuern aus den Jahren 2001 und davor.

In einer Phase des Wandels befindet sich auch die über ein halbes Jahrhundert hinweg bewährte und das Land prägende **Sozialpartnerschaft**. In der tradierten Form, in welcher sie bei einem großen geschützten Sektor und einer noch relativ wenig globalisierten Weltwirtschaft praktiziert worden war, ist sie nicht mehr durchzuhalten. Auch hat die seit 2001 amtierende Regierungskoalition keine großen Hemmungen, wichtige Projekte, wie etwa die neue Reform der Sozialrenten, allein zu konzipieren und die Sozialpartner erst anschließend zu informieren. Andererseits hat die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Sozialpartnern nach alter Art bei der Lösung der Abfindungen bei Arbeitsverträgen, der Gründung der Mitarbeiterversorgungskassen, bei der Neukonzipierung der Bundesbahnen, der Harmonisierung der Pensionssysteme etc. funktioniert. Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbände sehen jedoch, dass sich die Sozialpartnerschaft neuen Aufgaben unter Verschiebung der Schwerpunkte vom Nationalen zum Internationalen suchen müssen. Ihre Existenzberechtigung, vor allem aber ihre Stärken (langfristige Ausrichtung, Praxisorientierung, Expertise, vielfältige und intensive Kontakte, Konsensfähigkeit) bleibt unbestritten. Und auch bei der Regierung ist der Wille zur Zusammenarbeit im Rahmen dieses »tripartite body« im Grundsatz ungebrochen. Für die vom Wind des weltwirtschaftlichen Wandels ohnehin vielfach irritierte Bevölkerung bleibt sie auch noch auf lange Zeit ein unabdingbarer, Identität stiftender Teil ihres Landes. Aber mit dem Schwinden

des sozialpartnerschaftlich Machbaren wird auch ihr Nimbus Einbußen erleiden.

Gegen erheblichen Widerstand aus Politik, Bevölkerung und Gewerkschaften wurde jüngst mit nur wenigen Retuschen am ursprünglichen Konzept, die auf eine Eindämmung der Sozialausgaben (für die gesetzliche Altersversorgung und die Pensionen der Beamten wendet die öffentliche Hand etwa ein Drittel der Ausgaben bzw. ca. 15% des BIP) auf abzielende **Rentenreform** in Kraft gesetzt. Zentrale Punkte sind die Anhebung des regulären Pensionsalters von 60 auf 65 Jahre sowie die mittelfristige Vereinheitlichung der vielen verschiedenen staatlichen Altersversicherungssysteme, die Abschaffung der Frühpensionierung bis 2017 in Schritten von jeweils vier Monaten pro Jahr. Der Steigerungsbetrag wird 2004/2008 von 2 auf 1,78% gesenkt. Zur Ermittlung der Altersbezüge werden nicht mehr die besten 15 Jahre herangezogen, sondern eine schrittweise auf 40 Jahre ausgedehnte Basis. Jene Rentenbezieher, welche durch die Reform bei Pensionsantritt Verluste bei ihren Alterseinkünften erleiden, wurden auf 10% begrenzt. Auch werden schon ab 2004 die höheren Renten und Pensionen schwächer erhöht als die niedrigen.

Arbeitsmarktpolitisch sind neben stimulierender Wirtschaftspolitik und moderaten Lohnerhöhungen verschiedene Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit von Bedeutung. Zudem wird von den Möglichkeiten zur Begrenzung des Zuzugs von Arbeitskräften aus den ab 1. Mai 2004 zehn neuen EU-Mitgliedern zunächst für zwei Jahre Gebrauch gemacht. Dabei folgt man nicht nur dem Gebot der zuletzt spürbar verschlechterten Lage auf dem Arbeitsmarkt. Die Regierung hatte vielmehr bereits 2001 – zusammen mit Deutschland – diese Absicht erklärt und dafür allseits heftige Kritik geerntet. Inzwischen haben sich alle derzeitigen EU-Mitglieder mit Ausnahme Irlands für diese restriktive Linie entschieden.

Die **Lohnpolitik** lässt eine weitere allmähliche Differenzierung der Abschlüsse erkennen. So bleibt der jeweils im Herbst fällige Lohnvertrag der Eisen- und Metallindustrie zwar eine beachtenswerte Vorgabe, aber deren Allgemeinverbindlichkeit wird geringer. Diese Branche hat für 2003/2004 (1. November) unter Annahme einer Inflationsrate von 1,2% und eines Wirtschaftswachstums von 1,4% mit Lohnanhebungen um 2,1%, mindestens jedoch um 35 € abgeschlossen; auf der Basis von Betriebsvereinbarungen kann der generelle betriebsinterne Lohnanstieg auf 1,8% begrenzt werden, wenn zusätzlich 0,6% der Lohnsumme für individuelle Erhöhungen verwendet werden. Im Vergleich zum vorangegangenen Tarifvertrag bedeutet das eine Mäßigung. Zudem bleibt der Abschluss einmal mehr deutlich unter dem abzusehenden Produktivitätswachstum in der Industrie. Die Elektro- und Elektronikindustrie wich bei ihrem Lohnvertrag spürbar vom Schema der Metaller ab. So gilt hier

eine Laufzeit von 18 Monaten, für die Lohnerhöhungen von 2,5% vereinbart wurden. Mehr Flexibilität zeigt sich auch bei den Geldinstituten. Die jährlichen oder zweijährigen automatischen gehaltlichen Aufrückungen verlieren an Gewicht zugunsten einer Entlohnung gemäß Kompetenz und Qualifikation der Mitarbeiter. Über die Aufweichung der im Sparkassensektor geltenden Quasi-Unkündbarkeit wird immerhin verhandelt.

Die Reform der **Österreichischen Bundesbahnen** krepelt Struktur und Dienstrecht kräftig um. Letzteres wird von Privilegien gesäubert und schließt sowohl Eingriffe in die Pensionsordnung der ÖBB-Bediensteten als auch die Angleichung des Dienstrechts an die allgemein üblichen Regularien ein. Die ÖBB werden, 2004 beginnend, sukzessive in vier unter einer Holding agierende Gesellschaften (Güterverkehr, Personenverkehr, Neubau der Infrastruktur, Erhaltung der Infrastruktur) aufgespalten. Aus dem Bundeshaushalt erhalten die ÖBB bis 2010 jährlich 1 bis 1,2 Mrd. € für Neuinvestitionen in das Schienennetz.

Wirtschaftsentwicklung 2004

Als **weltwirtschaftliche Rahmendaten** werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um 4¹/₂%. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um 2³/₄% zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um rund 4%. In **Westeuropa** und in der EU-15 erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um fast 2%; in Deutschland sowie im Euroraum expandiert es um 1³/₄%. Der Importpreis für **Rohöl** liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt bei 29,5 US-Dollar pro Barrel. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) kosten etwa 25% mehr als 2003. Der **Wechselkurs des Euro** liegt im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1,20 bis 1,30 US-Dollar. Das Volumen des **Welthandels** dürfte in einer Größenordnung von 9% ausgeweitet werden.

Kräftig geschoben vom weltwirtschaftlichen Aufschwung und leicht stimuliert von der Wirtschaftspolitik setzt sich in **Österreich** die Zunahme von Nachfrage und Produktion tendenziell leicht beschleunigt fort. Hierauf deutet auch die Entwicklung der auf der Grundlage von Umfragen bei Unternehmen und Verbrauchern erhobenen Indikatoren für das Wirtschaftsklima hin. Hierzu tragen ferner die zur Standort-sicherung ergriffenen Maßnahmen bei. Während die Inlandsnachfrage im Vergleich zu 2003 nur wenig rascher expandiert, kommt von der Ausfuhr ein kräftiger Schub. Dabei fällt nicht nur die sich festigende Erholung in Westeuropa entscheidend ins Gewicht, sondern auch der im westeuropäischen Vergleich hohe Anteil der Exporte nach Mittel- und Osteuropa, wo mehr als 12 000 österreichische Unternehmen mit Direktinvestitionen in einer Größenordnung von 14 Mrd. € engagiert sind. Auf diese Weise werden die den

Ausfuhrzuwachs in den Dollarraum – er hat im Vergleich zu vielen anderen westeuropäischen Ländern ein geringes Gewicht – dämpfenden Effekte der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar abgemildert. Wichtig ist ferner das Aufwärtsschwingen des internationalen Lagerzyklus, da die österreichische Industrie eine leicht vorproduktlastige Struktur hat. Da die Einfuhr annähernd im Rhythmus der Ausfuhr wächst und die Terms of Trade nur noch wenig günstiger werden, ist erneut mit einer annähernd ausgeglichenen Leistungsbilanz zu rechnen. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte um 1³/₄% expandieren. Das würde etwa dem westeuropäischen Durchschnitt entsprechen. Doch stellt sich die wirtschaftliche Lage insgesamt besser dar als in den meisten Ländern Westeuropas. Die Bruttoanlageinvestitionen nehmen etwas schwungvoller zu, zumal sich die Baukonjunktur weiter festigt. Demgegenüber dürfte der Staatsverbrauch etwa stagnieren. Der private Konsum gewinnt nur allmählich weiter an Schwung, was mit der wenig veränderten Sparquote und einer für österreichische Verhältnisse schlechten Lage auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängt. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt bei 4¹/₂% verharren. Der Preisauftrieb wird moderat sein, nach wie vor gedämpft von den Importpreisen.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** (knapp + 3%) mit einem Anteil am BIP von 22,1% (2002) gewinnen weiter an Dynamik, und dies auf breiter Front. Anregend wirken das sich weiter bessernde konjunkturelle Umfeld, steigende Produktion, günstigere Absatz- und Ertragsaussichten sowie die immer noch niedrigen Zinsen. Zudem haben die Finanzinstitute Bilanzen und Ertragslage erheblich verbessern können, was sich positiv auf ihre Möglichkeiten zur Kreditgewährung auswirkt. Überdurchschnittlich expandieren die Ausrüstungs-investitionen. Zwar entspricht die Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie nur nach der Jahresmitte wieder dem langjährigen Durchschnitt, und es kommt erst vereinzelt zu Erweiterungsinvestitionen. Aber in Rationalisierung und in den Ersatz veralteter Anlagen wird sehr lebhaft investiert, auch um die im Zuge der Euro-Aufwertung gesunkene preisliche Wettbewerbsfähigkeit wenigstens einigermaßen zu halten. Das gilt besonders für IT-Ausrüstungen, bei denen Anfang des Jahrzehnts beträchtlicher Nachholbedarf entstanden ist. Zudem wurde die Investitionsprämie mit dem im Herbst 2003 gestarteten Konjunkturpaket III bis Ende 2004 verlängert. Erfahrungsgemäß bewirkt derlei hauptsächlich Vorzieheffekte, fördert aber auch das Nachholen zurückgestellter Investitionen. Die Bauinvestitionen, auf die 54% der Bruttoanlageinvestitionen entfallen, nehmen leicht beschleunigt zu. Die Entwicklung der Baugenehmigungen lässt das auch für den Wohnungsbau vermuten, stimuliert von niedrigen Zinsen, weiter anziehender Wohnungsnachfrage und steigenden Mieten. Die öffentlichen Investitionen, vor allem aber die außerbudgetär finanzierten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur werden nochmals aufgestockt, wiewohl nicht mehr so kräftig wie zuvor. Im

Zuge steigender Ausrüstungsinvestitionen expandiert auch der Industriebau lebhafter. Demgegenüber dürfte wegen beträchtlicher Leerstände in Büro- und Geschäftsbauten kaum mehr investiert werden als im Vorjahr, wobei schwerpunktmäßig die Qualität der Immobilien verbessert wird.

Der **private Konsum** (Anteil am BIP 2002: 56,8%) nimmt um $1\frac{3}{4}\%$ zu, gewinnt also allmählich weiter an Schwung. Rascher steigende Reallöhne, zunehmende Beschäftigung, niedrige Zinsen sowie das günstiger werdende konjunkturelle Umfeld wirken anregend. Die auf das laufende Jahr entfallende Senkung der Einkommensteuer trägt kaum etwas zur Kräftigung der Nachfrage bei, da ein großer Teil hiervon durch erhöhte Energiesteuern absorbiert wird. Die Sparquote dürfte gegenüber 2003 stagnieren oder noch etwas steigen, bedingt durch die zunehmend ins allgemeine Bewusstsein dringende verstärkte Notwendigkeit zum privaten Vorsorgesparen sowie durch die für österreichische Verhältnisse hohe und stagnierende Arbeitslosenquote. Der **öffentliche Verbrauch** wird im Zuge der auf Sparsamkeit abstellenden Finanzpolitik auf dem Vorjahresstand verharren.

Am kräftigsten von allen großen Komponenten der Nachfrageseite gewinnt die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen (Anteil am BIP 2002: 52,8%) an Dynamik. Mit ungefähr 5% expandiert sie erheblich schneller als in den beiden Vorjahren. Entscheidend ist die fortgesetzte konjunkturelle Erholung in Westeuropa, wohin etwa 70% der Waren geliefert werden und wo dank der Dominanz des Euro die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gut gehalten werden kann; bei den Dienstleistungen, besonders im Tourismus, liegt der Anteil noch deutlich höher. Günstig ist ferner, dass österreichische Unternehmen auf den lebhaft expandierenden Märkten Mittel- und Osteuropas im Verhältnis zu den meisten anderen westeuropäischen Ländern sehr gut positioniert sind. Auch die mit dem aufschwingenden interna-

tionalen Lagerzyklus verstärkte Nachfrage nach Vorprodukten spielt eine Rolle, da die österreichische Industrie auf diesem Gebiet überdurchschnittlich lieferfähig ist. Und schließlich kommt weltweit auch der Investitionszyklus in Gang, der die mit hochqualitativen Produkten aufwartenden Investitionsgüterproduktion anregt. Der Absatz im Dollarraum wird einerseits durch den starken Anstieg der Nachfrage vor allem in Südostasien stimuliert, durch die – wenn auch langsam schwächer werdenden – Effekte der Abwertung des US-Dollar gegenüber dem Euro gebremst. Erfahrungsgemäß schlägt in einer derartigen Situation der Nachfragesog stärker zu Buche als der Aufwertungsnachteil. Die **Einfuhr** (50,6% vom BIP im Jahre 2002) dürfte etwa im Rhythmus der Ausfuhr expandieren, auch weil die Exporte vielfach einen hohen Anteil importierter Vorleistungen enthält. Bei leicht verbesserten Terms of Trade kann mit einer wiederum ungefähr ausgeglichenen **Leistungsbilanz** gerechnet werden. Angesichts der strukturell negativen Leistungsbilanzsalden wäre das ein gutes Resultat. Hierzu trägt nicht nur die mit der nun sehr hohen Bonität des Landes günstiger gewordenen Finanzierungsbedingungen bei Auslandskrediten bei. Wichtiger noch ist die gefestigte Position des Tourismussektors (trotz hoher Verschuldung der Betriebe), der etwa 18% zum BIP beisteuert und gemessen an den Übernachtungszahlen zu 93,8% (2002) – in der Schweiz sind es 74,4% – auf Gästen aus Europa, vor allem aus Deutschland, basiert, womit er weitgehend wechselkursresistent ist.

Auf dem **Arbeitsmarkt** bessert sich die Lage insgesamt kaum. Zunehmender Beschäftigung steht eine, durch weiter wachsende Zuwanderung und durch die weitere Integration schon länger im Lande lebender Ausländer bedingt steigende Arbeitslosigkeit gegenüber. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt neuerlich bei $4\frac{1}{2}\%$ liegen; dabei ist die wachsende Zahl von Teilnehmern an Schulun-

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten
– in % –

	2002	2003 ^{a)}	2004 ^{a)}			2005 ^{a)}		
		Wifo ^{b)}	Wifo ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	Wifo ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}
Bruttoinlandsprodukt	1,4	0,7	1,7	1,9	1,6	2,4	2,5	2,4
Inlandsnachfrage	0,0	1,5	1,6	1,7	2,1	2,2	2,3	2,6
Privater Verbrauch	0,8	1,3	1,8	1,8	1,7	2,1	2,2	2,3
Staatsverbrauch	0,1	0,5	0,0	0,3	-0,3	0,0	0,3	-0,2
Bruttoanlageinvestitionen	-2,8	2,5	2,7	2,5	3,7	3,8	3,8	5,6
Exporte ^{e)}	3,7	1,0	4,8	5,7	3,7	6,3	7,6	6,8
Importe ^{e)}	1,2	2,4	4,7	5,7	3,8	6,2	7,6	7,4
Industrieproduktion (ohne Bau)	0,9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Konsumentenpreise (HVPI)	1,7	1,3	1,1	1,6	1,0	1,4	1,5	1,1
Arbeitslosenquote	4,3	4,5	4,5	4,6	5,5	4,5	4,1	5,2
Leistungsbilanz (Saldo) ^{f)}	0,3	-0,4	0,2	0,5	-0,2	0,2	0,5	-0,3
Finanzierungssaldo des Staates ^{f)}	-0,1	-0,9	-0,9	-0,6	-1,2	-0,6	-0,2	-1,8

^{a)} Schätzungen. – ^{b)} Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, vom Dezember 2003. – ^{c)} Europäische Kommission, Brüssel, vom Oktober 2003. – ^{d)} Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, vom November 2003. – ^{e)} Güter und Dienstleistungen. – ^{f)} In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

gen der Arbeitsverwaltung nicht als arbeitslos erfasst. Im westeuropäischen Vergleich ist das eine sehr niedrige Rate. Gemessen an österreichischen Maßstäben ist sie aber hoch, beträgt doch der Mittelwert 1981/99 3,4%, was fast der Vollbeschäftigung entspricht. Besonders gravierend ist die Arbeitslosigkeit derzeit in der Bundeshauptstadt. Strukturelle Änderungen hin zu hochwertigen Arbeitsplätzen bei zurückhaltender Einstellungspolitik der öffentlichen Hand werden als wesentliche Ursachen genannt.

Die Preisentwicklung bleibt gedämpft. Stabilisierend wirken die – wenn auch nur noch schwache – weitere Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar, die moderaten Lohn-erhöhungen bei beschleunigtem Produktivitätsanstieg sowie die für nennenswerte Gewinnmargenausweitungen noch nicht ausreichend lebhaft Konjunkturerholung. Inflationär wirkt die kräftige Anhebung bzw. Neueinführung von Energiesteuern Anfang 2004 im Ausmaß von $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt der Teuerungsrate sowie die deutliche Erhöhung von Versicherungsprämien. Die **Konsumentenpreise** (HVPI) dürften im Jahresdurchschnitt um $1\frac{1}{4}\%$ über dem Niveau von 2003 liegen.

Wirtschaftsentwicklung 2005

Als **weltwirtschaftliche Rahmendaten** werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um $3\frac{1}{2}\%$. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um $1\frac{3}{4}\%$ zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um $4\frac{1}{4}\%$. In **Westeuropa** und der EU-15 erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um $2\frac{1}{2}\%$; im Euroraum und in Deutschland expandiert es etwas weniger kräftig. Der Importpreis für **Rohöl** liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt wieder bei 29,5 US-Dollar pro Barrel. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) kosten etwa 20% mehr als 2004. Der **Wechselkurs des Euro** liegt im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1,25 bis 1,35 US-Dollar. Das Volumen des **Welthandels** dürfte in einer Größenordnung von 8% ausgeweitet werden.

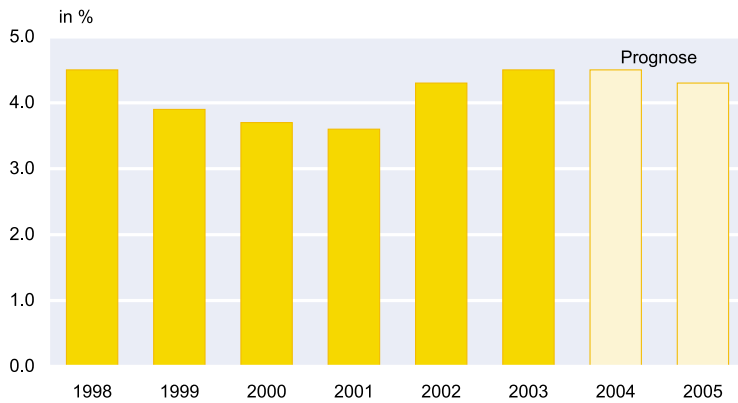
In **Österreich** nehmen **Nachfrage und Produktion** um $2\frac{1}{2}\%$ zu, wobei die Strukturreformen weitergeführt werden. Da diese Rate über dem bei schätzungsweise 2% liegenden Zuwachs des Produktionspotentials liegt, kann man nach gängiger Definition von einem – wenn auch nicht starken – Aufschwung sprechen. Dieser wird zwar nach wie vor von der Weltkonjunktur getragen, in wachsendem Maße aber von der kräftigeren Inlandsnachfrage gestützt, zumal die Finanzpolitik infolge der Steuerreform 2004/2005 dann deutlich expansiv sein wird. Andererseits schwächen sich die restriktiven Wirkungen der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar allmählich weiter ab. Da Westeuropa – der »Brot- und Buttermarkt« Österreichs – in eine Auf-

schwungsphase eingetreten ist und auch die Konjunktur in Mittel- und Osteuropa (die zweitwichtigste Absatzregion) gut läuft, expandiert die Ausfuhr stark und weitaus lebhafter als die übrigen Komponenten der Nachfrage. Dynamisch entwickeln sich auch die Bruttoanlageinvestitionen, und zwar in voller Breite trotz der nun wegfallenden auf 2003 und 2004 vorgezogenen Nachfrage als Folge der damals geltenden »Investitionsprämie«. Andererseits profitieren die Unternehmen vom erheblich gesenkten Körperschaftsteuersatz. Steuerensenkungen geben aber auch dem privaten Konsum zusätzlichen Auftrieb, während sich der öffentliche Verbrauch kaum erhöht. Günstig wirkt zudem die allmähliche Besserung auf dem Arbeitsmarkt, so dass die Arbeitslosenquote auf $4\frac{1}{4}\%$ im Jahresdurchschnitt sinken dürfte. Auch weil die Inflation jetzt von den Importpreisen nur noch wenig gedämpft wird, steigen die Konsumentenpreise etwas schneller und liegen vermutlich im Jahresdurchschnitt um $1\frac{1}{2}\%$ über dem Niveau von 2004.

Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen nimmt um etwa 7% zu. Anregend wirkt vor allem der konjunkturelle Aufschwung in Westeuropa sowie in den mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften. In diese Gebiete gehen rund 85% der Warenexporte. Österreichische Unternehmen waren als Lieferanten bereits während der Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg in den sozialistischen Ländern relativ gut etabliert und haben seit dem Beginn der neunziger Jahre ihre Position auch mittels umfänglicher Direktinvestitionen kräftig ausgebaut. Sie profitieren folglich besonders vom dortigen Wirtschaftsaufschwung. Aber auch der Absatz im Dollarraum expandiert im Zuge der dortigen konjunkturellen Aufwärtsentwicklung lebhaft, zumal die dämpfenden Effekte der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar allmählich schwächer werden. Der Aufschwung des internationalen Lagerzyklus, der die österreichische Ausfuhr im Jahr zuvor leicht überdurchschnittlich stimuliert hatte, flacht sich zwar ab und gibt keine zusätzlichen Impulse mehr. Aber erfahrungsgemäß wächst im Aufschwung die Produktivität im industriellen Sektor deutlich stärker als im westeuropäischen Durchschnitt, so dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wird. Damit positionieren sich nicht nur die Produzenten von Vor- und Zwischenprodukten aussichtsreich im internationalen Wettbewerb, sondern vor allem die Anbieter von Investitionsgütern können von der guten internationalen Investitionskonjunktur profitieren. Infolge der sich weiter festigenden europäischen Konjunktur kann eine deutliche Steigerung der Einnahmen aus dem Ausländertourismus erwartet werden. Die **Einfuhr** expandiert vermutlich etwa im Rhythmus der Ausfuhr. Bei nur noch wenig günstigeren Terms of Trade dürfte die **Leistungsbilanz** fast ausgeglichen schließen.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** werden vermutlich in einer Größenordnung von 4% zunehmen, und zwar in allen Bereichen. Überdurchschnittlich erhöhen sich die Ausrüs-

Arbeitslosenquote



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

tungsinvestitionen, obwohl infolge der in den beiden Vorjahren gewährten »Investitionsprämie« Investitionen vorgezogen worden sind. Aber die Unternehmen werden durch die Steuerreform 2004/2005 um reichlich 1 Mrd. € allein bei der Körperschaftsteuer entlastet. Obwohl die Zinsen weiter aufwärts tendieren, werden die Finanzierungsbedingungen immer noch günstig sein. Ferner übersteigt die Auslastung der Kapazitäten den langfristigen Durchschnitt, so dass allmählich vermehrt Erweiterungsinvestitionen getätigt werden. Hierzu tragen auch die nochmals verbesserten Absatz- und Ertragsaussichten bei. Ganz überwiegend wird jedoch nach wie vor in die Rationalisierung und in den Ersatz veralteter Anlagen investiert (womit jeweils Kapazitätseffekte verbunden sind), um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit möglichst zu halten und die in österreichischen Aufschwungsphasen üblichen hohen Produktivitätsgewinne im industriellen Sektor zu ermöglichen. Die Bauinvestitionen nehmen spürbar zu. Rascher als bisher steigt bei weiter zunehmender Nachfrage nach Wohnraum (vor allem infolge fortgesetzter Zuwanderung) sowie immer noch günstigen Finanzierungsbedingungen auch der Wohnungsneubau. Da in die Instandsetzung von Wohnraum während der Jahre 2001/2003 ungenügend investiert wurde, ist ein deutlicher Zuwachs zu erwarten. Der öffentliche Bau wird wesentlich gestützt durch die, wenn auch neuerlich abgeschwächt zunehmenden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Der industrielle Bau erhält von den lebhaft steigenden Ausrüstungsinvestitionen Impulse. Der Bau von Büro- und Geschäftsgebäuden erholt sich langsam weiter. Noch immer drücken erhebliche Leerstände auf den Markt.

Der **private Konsum** (Anteil am BIP 2002: 56,8%) expandiert um 2¹/₄%, wobei langlebige Güter überdurchschnittlich nachgefragt werden, auch weil der Wohnungsbau weiter expandiert. Anregungen kommen von der spürbaren Senkung der Einkommensteuer im Zuge der Steuerreform 2004/2005. Besonders Familien mit Kindern werden entlastet, wobei hier die marginale Konsumquote hoch ist. Fer-

ner nimmt die Beschäftigung schneller zu als zuvor, und die Arbeitslosenquote sinkt etwas. Auch dürften die Reallöhne etwas stärker heraufgesetzt werden als im Vorjahr. Mit einem Sinken der Sparquote ist hingegen nicht zu rechnen. Eher dürfte sie sich weiter erhöhen. Denn das Vorsorgesparen wird weiter an Bedeutung gewinnen. Außerdem steigen die Zinsen, was erfahrungsgemäß die Spartätigkeit fördert. Der **öffentliche Verbrauch** wird erneut auf dem Vorjahrsniveau verharren, da die öffentliche Hand ihren Sparkurs fortsetzt.

Auf dem **Arbeitsmarkt** verschlechtert sich die Lage insgesamt nicht weiter. Sie wird ab Herbst allmählich besser. Die Beschäftigung nimmt etwas schneller zu, aber auch die Zahl

der Arbeitssuchenden steigt, weiterhin alimentiert aus dem Reservoir der Zugewanderten und der Zuwanderer. Neu ist, dass die öffentliche Hand den Personalbestand einschränkt, statt immerfort aufzustocken. So streicht die Bundesverwaltung während der Jahre 2004/2006 netto ca. 10 000 Dienstposten, wobei die stärksten Einschnitte auf die Jahre 2005 und 2006 entfallen. Auch Länder und Gemeinden suchen ihren Personalbestand zu verringern. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt wiederum 4¹/₂% betragen.

Die Preisentwicklung bleibt schwach aufwärts gerichtet. Von den Lohnstückkosten geht kein nennenswerter Inflationsdruck aus. Der Basiseffekt der Anfang 2004 erheblich heraufgesetzten Energiesteuern wirkt ebenfalls stabilisierend. Und nennenswerte Anhebungen indirekter Steuern und Abgaben sind nicht abzusehen. Andererseits werden die von der Euro-Aufwertung ausgehenden preisdämpfenden Effekte schwächer. Vor allem aber ermöglicht das günstigere konjunkturelle Umfeld vielfach eine spürbare Ausweitung der Gewinnmargen im Wege der Preiserhöhungen. Und schließlich erhöhen sich im Zuge der weiter steigenden Zinsen die Finanzierungskosten. Die *Konsumentenpreise* (HVP) dürften neuerlich um 1¹/₄% über dem Niveau des Vorjahres liegen.

Abgeschlossen am 15. März 2004

Im Durchschnitt der *OECD-Länder* ist die Schuldenquote¹ seit Anfang der 1990er Jahre fast kontinuierlich angestiegen (vgl. Tabelle²). Nach einer kurzen Phase des Rückgangs zwischen 1998 und 2000 (nicht in der Tabelle) hat sich der Anstieg wieder fortgesetzt. Laut Schätzung der OECD wird die Staatschuld im Jahre 2005 deutlich über 80% liegen und damit den Wert von 1991 um fast 30% (18,5 Prozentpunkte) übertroffen haben.

Ähnlich verlief die Entwicklung im Durchschnitt der *Euro-Länder* und der *EU-Länder*. Ein kontinuierlicher Anstieg seit Anfang der 1990er Jahre wurde von einer kurzen Phase des Rückgangs der öffentlichen Verschuldung unterbrochen. Diese Phase fällt mit der Vorbereitung auf die Zulassung zum Euro-Währungsgebiet und mit den zu erfüllenden »Maastricht«-Kriterien zusammen, wobei hier die 60%-Regel (höchste zulässige Schuldenquote) von Bedeutung ist. Seit 2002 steigt die Staatsschuld in der Euro-Zone und in den EU-Ländern wieder an.

Das 60%-Kriterium, das für den Beitritt zum Euroraum maßgeblich war, wird in 2005 nur von der Hälfte der *Euro-Län-*

der erfüllt, nämlich von Luxemburg, Irland, Finnland, den Niederlanden, Spanien und Portugal, während alle drei Nicht-Euro- aber EU-Länder, nämlich Dänemark, Großbritannien und Schweden, dieses Kriterium in 2005 erfüllen werden.

Nun betrachten wir einzelne Länder. Abgesehen von Luxemburg, das als Sonderfall gelten kann, hat *Australien* in allen Jahren die geringste Staatsschuld aufgewiesen. Auch hier ist die Schuld zunächst angestiegen, konnte dann aber seit 1997 kontinuierlich gesenkt werden. Für 2005 wird der vergleichsweise geringe Wert von 17,1% prognostiziert. Ähnlich verlief die Entwicklung in *Neuseeland*, wo die Schuldenquote seit 1993 kontinuierlich gesunken ist. Günstig war auch die Entwicklung in *Irland*, wo ein zunächst recht hoher Wert von über 95% (1991) im Laufe der Jahre kontinuierlich und erheblich, nämlich um etwa zwei Drittel, auf 30,8% (2005) gesenkt werden konnte. Damit wird Irland – nach Luxemburg und Australien – im Jahre 2005 die drittniedrigste Staatsschuldenquote der betrachteten Länder aufweisen.

Eine relativ günstige Entwicklung konnte auch in Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Belgien eingeleitet werden. *Dänemark* hatte in 1993 den Höchststand seiner Verschuldung erreicht, konnte diesen Wert dann aber kontinuierlich senken und wird in 2005 eine Verschuldungsquote von deutlich unter 50% erreichen. In den *Niederlanden* wurde die Verschuldung über eine längere Phase, nämlich von 1993 bis 2001 kontinuierlich abgebaut, sie stieg dann allerdings wieder an. Der für 2005 prognostizierte Wert liegt je-

¹ Die öffentliche Verschuldung wird hier stets brutto gerechnet gemäß der üblichen Definition, d.h. ohne Gegenrechnung des bestehenden öffentlichen Vermögens (Sachvermögen und Forderungen) und ohne Berücksichtigung der sog. »impliziten« Staatsschuld, also vor allem der gegenüber zukünftigen Rentnergenerationen. Die Verschuldung wird stets im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet.

² Die Tabelle zeigt die Entwicklung von 1991 bis 2005 für die EU- sowie ausgewählte OECD-Länder, wobei der Übersichtlichkeit halber nur jedes zweite Jahr dargestellt ist.

Staatsverschuldung in Prozent des BIP, 1991–2005

	Staatsverschuldung in Prozent des BIP, 1991 – 2005								
	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005 ^{a)}	
Belgien	130,9	138,1	133,9	124,8	114,8	108,7	102,4	95,3	
Deutschland ^{a)}	38,9	47,4	57,1	61,8	61,6	60,5	65,3	67,9	
Finnland	25,1	58,3	65,8	64,8	56,2	51,8	52,6	51,1	
Frankreich	40,3	51,6	62,9	68,2	66,2	64,5	69,5	74,0	
Griechenland	82,2	110,1	108,7	108,2	105,2	106,9	102,9	98,4	
Irland	95,6	96,5	82,9	65,0	48,6	36,1	32,5	30,8	
Italien	115,5	126,9	132,4	131,2	125,0	117,8	117,1	116,7	
Luxemburg	3,8	5,7	5,6	6,1	6,0	5,5	4,9	5,6	
Niederlande	76,8	79,3	77,2	69,9	63,1	52,9	54,1	56,3	
Österreich	57,5	61,8	69,2	64,7	67,5	67,1	66,8	67,1	
Portugal	60,7	59,1	64,3	59,1	54,3	55,5	59,8	59,8	
Spanien	49,9	63,5	73,8	80,8	75,6	68,2	63,6	58,6	
Euro-Länder	62,2	70,3	77,4	81,1	77,8	73,9	75,7	76,6	
Dänemark	71,8	80,1	79,5	73,4	61,1	53,8	50,7	47,9	
Großbritannien	43,5	58,0	60,5	60,8	55,8	50,4	53,5	56,4	
Schweden	55,1	78,9	82,1	82,7	71,5	63,2	62,5	58,0	
EU-Länder	60,2	71,6	77,8	79,1	75,1	70,9	72,6	73,6	
Australien	26,5	37,6	43,1	36,8	26,8	21,5	18,4	17,1	
Japan ^{b)}	64,5	74,3	86,6	99,9	124,9	141,5	154,6	167,2	
Kanada	82,1	96,9	100,8	96,2	89,5	81,0	75,6	70,8	
Neuseeland	k.A.	70,8	56,9	50,1	47,4	42,8	38,4	35,1	
USA	71,4	75,6	74,2	70,8	64,5	58,7	63,4	68,5	
OECD-Länder	63,7	71,1	75,5	76,1	75,8	74,0	78,2	82,2	

Anmerkungen: a) Einschließlich der Schulden des Erblastenfonds ab 1995. – b) Einschließlich der Schulden der Japan Railway Settlement Corporation und des National Forrest Special Account ab 1998. – c) Prognose der OECD.

Quelle: OECD, Economic Outlook, Dezember 2003, Tabelle 33 (Annex); Auswahl und Zusammenstellung: ifo Institut.

doch mit 56,3% deutlich unter dem Wert von 1993 (79,3%). In **Schweden** setzte die Konsolidierung erst 1997 ein (Höchststand damals: 82,7%), war dann aber konsequent. Für 2005 wird eine Staatsschuldenquote von 58% prognostiziert. **Belgien** hatte bis Anfang der 1990er Jahre mit 138% die höchste Staatsverschuldung unter den betrachteten Ländern, konnte diese dann aber kontinuierlich und nicht unerheblich senken. Gleichwohl wird die öffentliche Schuld in Belgien in 2005 noch über 95% des BIP liegen, was dann allerdings (nur noch) dem vierthöchsten Stand der betrachteten OECD-Länder entspricht.

In den **Vereinigten Staaten** konnte die Staatsschuld von 1993 bis 2001 deutlich zurückgeführt werden. Seitdem ist sie aber wieder im Steigen begriffen und wird in 2005 über 82% des BIP betragen.

Die Entwicklung in **Japan** ist dagegen anders als in allen OECD-Ländern verlaufen. Seit 1991 ist die Staatsschuldenquote kontinuierlich gestiegen und wird in 2005 den für Japan und die OECD-Länder höchsten Wert von fast 170% erreichen.

Während die Verschuldungsquote in **Deutschland** noch in den 1980er Jahren bei ca. 40% lag, ist sie seit 1991 (also nach der Wiedervereinigung) fast kontinuierlich angestiegen. Vor der Einführung des Euro konnte die Verschuldung kurzfristig gesenkt werden, sie stieg dann jedoch wieder an und wird in 2005 bei knapp 68% des BIP liegen.

R.O.

CESifo WORLD ECONOMIC SURVEY

VOLUME 3, No. 1

FEBRUARY 2004

WORLD ECONOMIC CLIMATE

World Economic Climate considerably improved

ECONOMIC EXPECTATIONS

Economic expectations for the next six months are highly optimistic

INFLATION

Inflation will remain moderate

INTEREST RATES

Begin of tightening cycle expected

CURRENCIES

Growing overvaluation of the euro

SPECIAL TOPIC

Fear of terrorism has affected business prospects for 2004 in several regions

Under support



www.cesifo.de/wes



Erscheint in Kürze

CESifo DICE REPORT

Journal for Institutional Comparisons

VOLUME 2, No.1

SPRING 2004

	Forum
DECENTRALISING THE PUBLIC SECTOR	Fritz Breuss/ Markus Eller Anwar Shah/ Theresa Thompson/ Heng-fu Zou Leonardo Letelier Ugo Panizza Jorge Martinez- Vasques/ João do Carmo Oliveira
	Research Reports
ENVIRONMENTAL TAXES	Katrin Millock/ Céline Nauges/ Thomas Sterner
PUBLIC SPENDING EFFICIENCY	António Afonso
	Reform Models
PRIVATISATION IN ITALY EMPLOYMENT PACTS IN ITALY	Andrea Goldstein Sascha O. Becker
	Database
MACROECONOMIC PROBLEMS OF DECENTRALISATION LEARNING ACCOUNTS FAMILY RELATED POLICIES CAPITAL INCOME TAXATION EARLY RETIREMENT BURDEN PENSION REFORMS IN EASTERN EUROPE	
	News



The international platform of Ludwig-Maximilians University's
Center for Economic Studies and the Ifo Institute for Economic Research, Munich

Erscheint in Kürze

A joint initiative of Ludwig-Maximilians-Universität and the Ifo Institute for Economic Research



Forum

SPRING
2004

VOLUME 5, No. 1

THE EUROPEAN LABOUR MARKET

Focus

Edmund Phelps and
Gylfi Zoëga

Patrick A. Puhani

Olivier Pierrard and
Henri R. Sneessens

Pedro Portugal and
John T. Addison

Torben M. Andersen

Richard B. Freeman

SAVINGS IN GERMANY AND THE UNITED STATES

Special

Hubertus Bardt and
Michael Groemling

OECD: JOB GROWTH YOUTH UNEMPLOYMENT WOMEN EARN LESS THAN MEN

Spotlights

WORLD ECONOMIC SURVEY

WES

STATISTICS UPDATE

Trends

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

Englisch:

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

